

**Cinco anos do Programa de Pós-Graduação  
*Stricto Sensu* em Direito (PPGD) – UnoChapecó**

**Ensaio sobre Direito, Cidadania  
e Socioambientalismo**

---

**Maria Aparecida Lucca Caovilla  
Silvana Winckler  
Bruna Fabris  
(Orgs.)**



**Volume 1**

Cinco anos do Programa  
de Pós-Graduação  
*Stricto Sensu* em Direito  
(PPGD) – Unochapecó

Ensaio sobre Direito, Cidadania  
e Socioambientalismo

Volume 1



**Fomento:**  
Chamada pública FAPESC N° 06/2017  
Termo de outorga n. 2019TR80

**Distribuição gratuita**



Maria Aparecida Lucca Caovilla  
Silvana Winckler  
Bruna Fabris  
(Orgs.)

Cinco anos do Programa  
de Pós-Graduação  
*Stricto Sensu* em Direito  
(PPGD) – Unochapecó

Ensaio sobre Direito, Cidadania  
e Socioambientalismo

Volume 1



Chapecó, 2020



FUNDAÇÃO  
UNIVERSITÁRIA DO  
DESENVOLVIMENTO  
DO OESTE

Presidente

Vincenzo Francesco Mastrogiacomio

Vice-Presidente

Ivonei Barbiero



UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ

Reitoria

Reitor: Claudio Alcides Jacoski

Pró-Reitora de Graduação e Vice-Reitora: Silvana Muraro Wildner

Pró-Reitora de Pesquisa, Extensão, Inovação e Pós-Graduação: Andréa de Almeida Leite Marocco

Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento: Márcio da Paixão Rodrigues

Pró-Reitor de Administração: José Alexandre de Toni

Diretora de Pesquisa e Pós-Graduação *Stricto Sensu*: Vanessa da Silva Corralo

Este livro ou parte dele não podem ser reproduzidos por qualquer meio sem autorização escrita do Editor.

---

C574      Cinco anos do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*  
em Direito (PPGD) – Unochapecó: ensaios sobre direito,  
cidadania e socioambientalismo – Volume 1 / [recurso  
eletrônico] / Maria Aparecida Lucca Caovilla, Silvana  
Terezinha Winckler e Bruna Fabris (Orgs.). –  
Chapecó, SC: Argos, 2020.  
PDF – (Perspectivas; 50) –.

Inclui bibliografias

ISBN: 978-65-88029-14-5

1. Pós-graduação – Direito. 2. Cidadania. 3. Socioambientalismo.  
I. Caovilla, Maria Aparecida Lucca. II. Winckler, Silvana Terezinha.  
III. Fabris, Bruna. IV. Título.

CDD: Ed. 23 -- 340

---

Catálogo elaborado por Viviane Formighieri Müller CRB 14/1598  
Biblioteca Central da Unochapecó



Editora da Unochapecó

Todos os direitos reservados à Argos Editora da Unochapecó

Servidão Anjo da Guarda, 295-D – Bairro Efapi – Chapecó (SC) – 89809-900 – Caixa Postal 1141  
(49) 3321 8218 – argos@unochapeco.edu.br – www.unochapeco.edu.br/argos

Coordenadora: Rosane Natalina Meneghetti Silveira

Conselho Editorial

Titulares: Clodoaldo Antônio de Sá (presidente), Cristian Bau Dal Magro (vice-presidente),  
Rosane Natalina Meneghetti Silveira, Andréa de Almeida Leite Marocco, Cleunice Zanella,  
Hilario Junior dos Santos, Vanessa da Silva Corralo, Rodrigo Barichello, André Luiz Onghero,  
Circe Mara Marques, Gustavo Lopes Colpani, Odisséia Aparecida Paludo Fontana,  
Andrea Díaz Genis, José Mario Méndez Méndez, Suelen Carls.

Suplentes: Maria Assunta Busato, Rodrigo Oliveira de Oliveira, Josiane Maria Muneron de Mello,  
Reginaldo Pereira, Idir Canzi, Márcia Luiza Pit Dal Magro.

# Sumário

| clique no título para acessar o artigo |

## **Prefácio**

Silvana Winckler

Marcelo Markus Teixeira

Reginaldo Pereira

## **Apresentação**

Maria Aparecida Lucca Caovilla

Silvana Winckler

Bruna Fabris

## **A influência dos campos de Bourdieu no conflito do licenciamento ambiental da UHE Barra Grande**

Pedro Luiz Volkweis Filho

Arlene Renk

## **A necessária correlação entre as áreas de sacrifício ambiental e a distribuição de riscos para falarmos sobre justiça**

Daiane Giusti

Reginaldo Pereira

## **A importância do tombamento no ordenamento jurídico como instrumento de proteção ao patrimônio cultural**

Ana Cristina Fogaça

Guilherme Augusto De Toni

# Sumário

| clique no título para acessar o artigo |

## **A desafetação de áreas institucionais para fins de regularização fundiária urbana**

Reginaldo Pereira

Karen Bissani

## **As contribuições da Carta Encíclica *Laudato si'* na rearticulação do Fórum Social das Resistências 2020 no Brasil**

Bruna Fabris

Andréa de Almeida Leite Marocco

Cristiani Fontanela

## **A propagação do uso de agrotóxicos e os prejuízos causados ao meio ambiente e à saúde humana**

Jessica Lais Martinelli

## **O pluralismo jurídico para a proteção ambiental e de populações vulneráveis, especialmente comunidades indígenas**

Sadiomar Antonio Dezordi

Liéges Schwendler Johann

Silvana Terezinha Winckler

# Sumário

| clique no título para acessar o artigo |

## **A utilização de áreas de risco para fins de regularização fundiária: problematizações a partir do princípio da precaução**

Liéges Schwendler Johann

Sadiomar Antonio Dezordi

Reginaldo Pereira

## **O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Corredor Ecológico do rio Chapecó na avaliação dos agricultores beneficiados pelo programa**

Francis Pierre Ferlin

Silvana Terezinha Winckler

## **Gentrificação em grandes projetos urbanos nas cidades do Rio de Janeiro, Barcelona e Chapecó-SC**

Daiane Giusti

Arlene Renk

Reginaldo Pereira

## **Abelardo Luz e seus assentamentos federais**

Bruno Grossi Faria

Arlene Renk

Silvana Winckler



# Sumário

| clique no título para acessar o artigo |

## **Sustentabilidade socioambiental nos princípios de atuação dos Núcleos de Inovação Tecnológica das Instituições de Educação Superior do Sistema Acafe**

Reginaldo Pereira

Felipe Migosky

## **Coronavírus, vigilância e emergência: impressões preliminares em meio à crise**

Eduardo Baldissera Carvalho Salles

## **O descarte de lixo tecnológico em países da África e a importância dos movimentos por justiça ambiental**

Andressa Zanco

Cleverson Sottili

Maria Aparecida Lucca Caovilla

## **Sardar Sarovar: um projeto desenvolvimentista para os *adivasi*?**

Arlene Renk

Katsura Balbinot

Silvana Winckler

## **Sobre os autores**

## Prefácio

Pedimos licença à equipe organizadora da presente coletânea para nos dirigirmos às leitoras e leitores de forma pessoal. Estar coordenadores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó extravasa para nós o âmbito profissional. Estivemos envolvidos nesse processo de construção e reconstrução contínua, desde o dia em que as sementes foram cuidadosamente abrigadas no solo. Daí a personalidade empregada no presente prefácio.

Até 2009, o Curso de Graduação em Direito da Unochapecó contava com um número pequeno de doutores em seu corpo docente. No entanto, além de algumas professoras e professores terem iniciado naquele ano os seus doutoramentos, mesmo estando longe dos grandes centros de Pós-Graduação *Stricto Sensu* do Brasil, o Curso dava mostras de sua vocação para atividades de pesquisa e extensão.

A proposta de criação e consolidação de um programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* na área do Direito na Unochapecó começou a ser delineada em 2010, com a criação do grupo de trabalho para a pesquisa e a pós-graduação, o qual tinha como objetivo discutir e apoiar a implementação de propostas para o desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação no âmbito das Ciências Jurídicas.

Com o lançamento do Edital 031/2011 pela Reitoria, foi criado o Núcleo de Pesquisa *Stricto Sensu* em Direito, que possibilitou aos professores dedicar-se, de forma remunerada, a atividades de pesquisa e à construção da proposta do futuro mestrado.

Naquele ano, um grupo de professores do Curso de Graduação em Direito e da Área de Ciências Humanas e Jurídicas da Unochapecó organizou projetos de pesquisa que pudessem favorecer processos dialógicos, com vistas a aproximar e articular as diferentes compreensões e práticas de pesquisa envolvidas, bem como possibilitar a articulação com os Núcleos de Iniciação Científica do Curso de Graduação em Direito da Unochapecó (Núcleo de Iniciação Científica Tecnociência e Meio Ambiente; Núcleo de Iniciação Científica Acesso à Justiça na América Latina; e Núcleo de Iniciação Científica Cidadania, Jurisdição e Novas Faces da Justiça), constituídos entre os anos de 2010 e 2011.

A partir da articulação entre o Núcleo *Stricto Sensu* e os Núcleos de Iniciação Científica foram criados e certificados junto ao CNPq os grupos de pesquisa de Relações Internacionais, Direito e Poder; Jurisdição e Novas Faces da Justiça e Direito, Democracia e Participação Cidadã. A esses grupos se juntou, em 2013, o grupo de pesquisa Direitos Humanos e Cidadania.

Tais grupos integram o plano de desenvolvimento e fortalecimento da pesquisa da Unochapecó, do qual fizeram parte as ações que resultaram na criação de Núcleos *Stricto Sensu* e de Núcleos de Iniciação Científica.

Como parte da Política de Pesquisa da Unochapecó em vigência e com vista à sustentabilidade do corpo docente do futuro Programa *Stricto Sensu* (mestrado e doutorado) em Direito, a Universidade

firmou, em 2012, um convênio de DINTER com o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, propiciando, assim, a dez professores do Curso de Graduação em Direito a inserção em pesquisas, em nível de doutorado.

O convênio veio a reforçar a cooperação entre as duas instituições, já que a UFSC havia oferecido dois MINTER's (2000 e 2009) a professores da Unochapecó e região. Como consequência dessa trajetória, foi construído o projeto de mestrado em Direito, estruturado em torno de uma área de concentração e duas linhas de pesquisa.

O Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Unochapecó foi recomendado pela CAPES no dia 22 de dezembro de 2014, sendo o único aprovado, dentre trinta propostas de novos programas de mestrado acadêmico em Direito submetidas à CAPES naquele ano.

A Comissão de Área que analisou o mérito da proposta destacou os seguintes dados e argumentos para fundamentar a sua aprovação: “A proposta apresenta um corpo docente em número e regime de trabalho compatível com as diretrizes da área. A infraestrutura física é suficiente para o oferecimento do curso de mestrado. Há boa produção científica, acadêmica e cultural, com aderência à área de concentração e às linhas de pesquisa apresentadas na proposta. Há projetos de pesquisa em andamento, cujos membros são professores do corpo permanente da IES, relacionados diretamente com as linhas de pesquisa.”

Segundo a Comissão: “A proposta é coerente com a criação de um curso de mestrado em Direito, especialmente quando analisamos as questões relativas à problematização específica das linhas de pesquisa, havendo integração da área concentração com as linhas de pes-

quisa, os projetos de pesquisa e a produção intelectual. Em relação ao corpo docente há adequado equilíbrio entre jovens doutores e seniores, havendo ainda número e carga horária compatível com as diretrizes constantes do documento de área. O corpo docente apresenta boa produção científica, já que aproximadamente 90% de seus membros possui produção aderente com as linhas propostas, além de 60% apresentarem também produção em periódicos qualificados (estratos A e B). O corpo docente demonstra ainda experiência em atividades de orientação, tanto na graduação quanto na pós-graduação. A infraestrutura física é suficiente para o oferecimento do curso de mestrado.”

Em seu parecer, o Comitê Técnico Científico (CTC) da CAPES, justificando a aprovação da proposta, evidenciou que: “A existência de infraestrutura, a coerência da proposta, a adequação do corpo docente, a boa produção científica, acadêmica e cultural, entre outros aspectos, justificam amplamente a recomendação de implantação do curso novo e a nota 3 atribuída pela Comissão de Avaliação. O CTC-ES acompanha as deliberações da área.”

No início de 2015 foi realizado o processo seletivo da primeira turma de mestrandos.

O Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Unochapecó passou por duas avaliações somente: a primeira no momento em que foi recomendado pela CAPES, em dezembro de 2014, e a segunda por ocasião da avaliação da quadrienal 2013-2016, que aconteceu no ano de 2017, sendo que esta avaliação considerou os indicadores de menos de dois anos, dado que as atividades do Programa tiveram início em abril de 2015.

Dessa forma, as melhorias incorporadas ao PPGD tiveram como *feedback* regulatório as recomendações da ficha de avaliação de 2014 e da ficha de avaliação quadrienal de 2017.

Na ficha de Avaliação de Propostas de Cursos Novos (APCN), mesmo reconhecendo que há um dimensionamento adequado entre a proposta de área de concentração do mestrado (direitos da cidadania) e as duas linhas de pesquisa (Linha 1: Direito, Cidadania e Socioambientalismo; e Linha 2: Direito, Cidadania e Atores Internacionais), a Comissão de Avaliação da Área do Direito da Capes recomendou que houvesse uma interface entre ambas as linhas, de modo a que a interdisciplinaridade fosse promovida. Já na ficha de avaliação quadrienal (2013-2016), a Comissão de Avaliação da Área do Direito da CAPES entendeu que a aderência entre as linhas e a área de concentração precisava ser aperfeiçoada e detalhada com o desenvolvimento do curso.

Com o intuito de atender às recomendações, o Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó, em seu planejamento estratégico, definiu metas visando ao diálogo entre as linhas e vem promovendo ações que visam garantir a aproximação teórica entre os temas desenvolvidos nas duas linhas de pesquisa. Elas se desenvolvem por meio de seminários, oficinas, *workshops* e outras atividades, promovidas pela Coordenação do Programa e pelos Grupos de Pesquisa ligados ao programa.

Desde 2015, o Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó organizou 17 eventos presenciais: dois seminários internacionais sobre direitos da cidadania na nova ordem mundial; dois congressos sobre relações internacionais, direito e poder; dois seminários internacionais, sobre direito, tecnociência, nanotecnologia e ambiente; cinco seminários internacionais sobre constitucionalismo,

direitos humanos, cidadania e justiça ambiental na América Latina; dois seminários internacionais sobre direitos da cidadania e o novo direito internacional; um tópico especial sobre refugiados e fragilidades dos direitos de cidadania; um seminário e *workshop* sobre *Governance and actors roles in sustainable development in a global-local framework*; e dois *workshops* sobre justiça ambiental.

Com exceção dos *workshops* e das oficinas, os eventos propiciaram a apresentação de artigos completos por pesquisadores. Os artigos apresentados integraram publicações científicas na forma de anais de evento ou coletânea de capítulos de livro.

O Documento de Área e a nova Ficha de Avaliação de 2019 indicam que a próxima avaliação se dará a partir de três dimensões: Programa; Formação e Impacto.

Na dimensão Programa serão avaliados indicadores relacionados com a articulação, aderência e atualização das áreas de concentração, linhas de pesquisa, os projetos em andamento, a estrutura curricular e a infraestrutura disponível; o perfil do corpo docente e sua compatibilidade e adequação à Proposta do Programa; o planejamento estratégico do programa e a autoavaliação.

Em relação aos indicadores da dimensão Programa, o PPGD está em processo de revisão do seu planejamento estratégico (denominado de Plano de Desenvolvimento), de modo a adequá-lo às diretrizes oriundas do novo documento de área, do seminário de meio termo e do novo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Unochapecó.

O Plano de Desenvolvimento do Programa apresenta metas, objetivos e planos táticos e estratégicos que visam: a) evoluir, aprimorar e estabilizar o corpo docente; b) implementar políticas de interna-

lização; c) controlar e avaliar continuamente o perfil do egresso como forma de se aferir a eficácia e a estrutura formativa do Programa; d) aprimorar o acervo bibliográfico e de periódicos; e) acompanhar, incentivar e controlar qualitativa e quantitativamente a produção de docentes, discentes e egressos; f) desenvolver políticas de inserção social.

Todos os Professores do Programa têm contrato de tempo integral com a instituição (40 horas semanais). Somente três professoras são compartilhadas com outros Programas Unochapecó. O corpo docente é estável. A produção dos professores é considerada muito boa.

O Programa possui projetos de pesquisa em rede com instituições nacionais e estrangeiras. A infraestrutura é adequada e condizente com a atual demanda do Programa. Há acervo bibliográfico qualificado, laboratórios de informática, observatórios e espaços específicos para os grupos de pesquisa realizarem suas atividades.

O Programa possui um sistema de autoavaliação, do qual participam os discentes, os egressos, os docentes e os técnicos administrativos. Os egressos são acompanhados via sistemas informacionais, redes sociais e momentos presenciais.

A dimensão Formação é destinada a indicadores relacionados com a qualidade e adequação das dissertações em relação à área de concentração e linhas de pesquisa do programa; a qualidade da produção intelectual de discentes e egressos; destino, atuação e avaliação dos egressos do programa em relação à formação recebida; qualidade das atividades de pesquisa e da produção intelectual do corpo docente no programa; e qualidade e envolvimento do corpo docente em relação às atividades de formação no programa.



As dissertações produzidas pelos discentes atendem a critérios de qualidade e são produzidas em tempo médio menor do que o teto de 24 meses estabelecido pela CAPES. Há uma tradição de produção de pesquisas empíricas no Programa. Os temas das dissertações orbitam em torno da área de concentração e das linhas de pesquisa do PPGD.

A maioria dos egressos está atuando no magistério superior, em cursos de Direito. Há diversos egressos que são servidores públicos e um número expressivo está cursando doutorado, no momento.

O PPGD mantém contato sistemático com os egressos, a partir da autoavaliação, com a finalidade de monitorar suas atividades profissionais.

As pesquisas realizadas pelos docentes se dão a partir dos temas trabalhados nos Grupos de Pesquisa e nas redes de pesquisa nacionais e internacionais das quais fazem parte, o que confere coerência e aderência da produção científica à área de concentração e às linhas de pesquisa.

Todos os docentes e discentes do Programa integram um dos três grupos de pesquisa ligados ao programa e atuam em pesquisas relacionadas às suas linhas em conjunto com estudantes da graduação em Direito da Unochapecó.

A política de concessão de bolsas de iniciação científica da Unochapecó, por girar em torno dos grupos de pesquisa, vem permitindo a oxigenação dos referidos grupos e a formação de um excelente capital humano, forjado na pesquisa de base, que, posteriormente, integrará o corpo discente do Programa.

A dimensão Impacto na Sociedade é mensurada a partir de indicadores que evidenciem: o impacto e caráter inovador da produção

intelectual em função da natureza do programa; o impacto econômico, social e cultural do programa; a internacionalização e visibilidade do programa.

Com a finalidade de atingir indicadores desejáveis, o Plano de Desenvolvimento prevê a inserção de docentes, discentes e egressos do Programa em espaços e programas que possibilitem à Universidade estender sua atuação às demandas da região.

Desde 2016, o PPGD assumiu a coordenação pedagógica do Projeto de Extensão Comunitária Jurídica (PECJur). Este Projeto, que já tem 18 anos de existência, objetiva construir conhecimentos e competências referenciadas nos problemas da comunidade regional, contribuindo na formação de profissionais comprometidos com a cidadania, entendida como processo individual e coletivo de superação das desigualdades e acesso à Justiça, para o que o conhecimento e o acesso a direitos são condições fundamentais. O projeto conta em seu quadro com professores e estudantes do PPGD e dos cursos de Graduação em Direito e em Psicologia.

De 2016 a 2019 os integrantes do PECJur desenvolveram a atividade “Célula FelizIdade”. Por meio desta iniciativa, o PECJur vem trabalhando junto aos Grupos de Idosos do Município de Chapecó, objetivando assegurar-lhes o acesso à justiça com orientações sobre direitos/deveres, por meio de cartilha ilustrada (Lei n. 10.741/2003). O desenvolvimento da célula de pesquisa “FelizIdade” está em andamento e vem ocorrendo por meio da pesquisa-ação, cuja primeira etapa, denominada: jornada faça a sua parte – procura intervir na realidade, de forma conjunta entre proponente e beneficiário da proposta aqui entendidos: O Conselho do Idoso do Município, a Defensoria Pública – Núcleo de Chapecó e os estudantes voluntários vinculados ao PECJur. Toda a ação considera as dimensões históricas, éticas,

políticas e socioculturais do conhecimento e apresenta a dimensão científica dos projetos de extensão e a metodologia participativa, em especial, a abertura da universidade comunitária, que interage com a sociedade.

Em 2018, o PECJur iniciou a atividade Ecopedagogia na Educação Básica: Uma Proposta de Educação Libertadora a partir da Cultura do Bem Viver na EEB Tancredo de Almeida Neves.

Além disso, o Programa de Pós-Graduação em Direito implantou o Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina, projeto de pesquisa financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), em convênio com vários pesquisadores estrangeiros e brasileiros que integram a Rede de Pesquisa Constitucionalismo Latino-Americano, Direitos da Cidadania e Justiça Ambiental.

Em virtude da dinâmica diferenciada da região oeste de Santa Catarina, principal área de abrangência do Programa, eminentemente voltada para a exportação de proteína animal e *commodities* agrícolas, no Plano de Desenvolvimento foram definidas estratégias e ações que possibilitam relações entre o setor produtivo da região e o Programa.

Para viabilizar tal estratégia, está sendo implementado o Núcleo de Ações Conectadas aos Setores Econômicos. Tal Núcleo visa integrar as demandas dos setores econômicos à expertise instalada no Programa, que possui docentes com vasto conhecimento nas áreas de direito internacional privado, direito internacional público, contratos internacionais, arbitragem internacional, migrações, direito ambiental, direito da regulação e relações internacionais e discentes pesquisando nessas áreas.

O Núcleo de Ações Conectadas atuará em conjunto com a Diretoria de Inovação e Empreendedorismo da Unochapecó em diversas atividades, tais como as relacionadas ao patenteamento de produtos e processos.

De acordo com a política de propriedade industrial da Unochapecó, quando recebidos relatórios de invenção para análise da viabilidade de patenteamento de produtos e processos, o Núcleo de Inovação e Transferência Tecnológica, que integra a Diretoria de Inovação e Empreendedorismo da Universidade, compõe uma comissão de acordo com a temática do invento. A comissão analisa as questões técnicas, jurídicas e de mercado, emitindo parecer acerca do patenteamento. Docentes e discentes do Programa, via Núcleo de Ações Conectadas, auxiliarão nos pareceres jurídicos da referida comissão.

O Plano de Desenvolvimento do PPGD define a internacionalização como o conjunto de atividades coordenadas que, tomadas em seu conjunto, formam um ciclo que envolve a formação de redes de cooperação técnica e científica com instituições estrangeiras, a mobilidade acadêmica, em especial a de docentes, a pesquisa em rede com instituições estrangeiras e a publicação conjunta dos resultados das pesquisas realizadas em rede com instituições estrangeiras.

A internacionalização é mantida por meio de convênios atuantes com instituições internacionais, tais como: Universidad de Castilla-La Mancha (Espanha), Universidad Nacional de Córdoba (Argentina); Universitat Rovira I Virgili (Espanha), Université Panthéon Assas (França), Università Degli Studi di Catania (Itália), Università Degli Studi di Macerata (Itália) e Universidade do Porto (Portugal).

A partir da estratégia de internacionalização do Programa, os docentes do programa vêm atuando nos seguintes projetos e redes internacionais de cooperação científica:

1. Projeto de Cooperação Científica Internacional: Constitución y Mercado en la Crisis de la Integración Europea del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación del Gobierno Español, Coordinado pela Universidad de Castilla-La Mancha, Campus Albacete, Espanha.

Por força de tal projeto, o PPGD já recebeu professores da instituição espanhola em 2015 e 2018 e seis professores do PPGD palestraram em dois eventos promovidos pela Rede na Universidad Castilla-La Mancha, Albacete, Espanha: a II Jornadas de Estudios Internacionales: Constitución y Mercado en la Crisis de la Integración Europea (2016) e o Congreso Internacional “Constitucionalizando la Globalización” (2017).

Esta ação resultou na publicação de cinco livros, três publicados no Brasil e dois publicados na Espanha. Foram publicados no Brasil, por meio de financiamento da FAPESC, os livros: *Direitos da cidadania na nova ordem mundial* (2015); *Reflexões sobre cidadania e direitos humanos na nova ordem mundial* (2016); e *Cidadania, socioambientalismo, atores e sujeitos internacionais em diálogo com o Direito* (2018). Na Espanha, foram publicados os livros: *Constitución y mercado en la crisis de la integración europea* (2019); e *Constitucionalizando la globalización* (2019). As obras contêm os resultados das pesquisas realizadas em rede desde 2015 entre os pesquisadores do PPGD da Unochapecó e os pesquisadores da Universidad Castilla-La Mancha (Espanha).

2. Projeto de Cooperação Científica Internacional Escuela Latinoamericana en Desarrollo Sustentable y Justicia Ambiental, financiado pelo Centro Latinoamericano de Formación Interdisciplinaria do Ministério de Ciência, Tecnologia e Innovación Productiva da Argentina e Coordenado pelo Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) da Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Trata-se de um projeto de capacitação para cinquenta bolsistas de toda a América Latina nas áreas de Justiça Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

Em virtude de tal projeto, professores do IIFAP vêm atuando em eventos, *workshops* e oficinas na Unochapecó, de maneira sistemática, e, em 2017, quatro professores do PPGD estiveram palestrando e atuando em atividades desenvolvidas para os bolsistas no primeiro encontro da Escuela, realizado na Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) e continuaram a capacitá-los via plataforma de ensino à distância, pelo período de três anos.

No âmbito do Projeto com o IIFAP, há a publicação conjunta de artigos entre professores do Instituto e do PPGD em periódicos nacionais, como a Revista de Direito da UFMG, e a organização conjunta de Dossiês temáticos na revista do Instituto (Revista Administración Pública y Sociedad).

O planejamento do PPGD prevê a vinda de professores estrangeiros ligados aos dois projetos de cooperação para atuarem em tópicos especiais (dois tópicos por ano), a serem oferecidos na Unochapecó e em eventos das redes em Chapecó, a ida de professores do PPGD para estágios de Pós-Doutorado e de estudantes do PPGD para estágios de pesquisa nas Universidades de Castilla-La Mancha e Córdoba, nos próximos quatro anos.

Além disso, em 2018, o PPGD lançou sua revista, a RDUno, fato que representa um significativo avanço para a consolidação e publicação das pesquisas nas áreas temáticas das linhas de pesquisa do programa.

Novamente pedimos desculpas pelo tamanho do prefácio. Mas, em uma obra que homenageia o quinto aniversário do PPGD, achamos oportuno descrever nossa trajetória, nossas conquistas, nossos sonhos e nosso compromisso com uma educação jurídica que reflita e contribua para a superação dos problemas de nossa região.

Boa leitura!

Professora Silvana Winckler  
Coordenadora do Núcleo *Stricto Sensu* em Direito de 2011 a 2014

Professor Marcelo Markus Teixeira  
Coordenador do Núcleo *Stricto Sensu* em Direito de 2014 a 2015  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*  
em Direito da Unochapecó de 2015 a 2016

Professor Reginaldo Pereira  
Coordenador adjunto do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Unochapecó de 2015 a 2016  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Unochapecó desde 2016

## Apresentação

O primeiro volume desta coletânea, intitulado: *Direito, Cidadania e Socioambientalismo*, segue as diretrizes da linha um do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito (PPGD) da Unochapecó.

Os textos a seguir oferecem uma diversidade de temáticas que pela transversalidade da questão ambiental asseguram organicidade à obra, cujos autores são alunos, ex-alunos, professores e professoras do PPGD/Unochapecó, os quais gentilmente se dispuseram a contribuir com suas pesquisas para celebrar os primeiros cinco anos desta trajetória.

Destacamos, portanto, os artigos que integram o primeiro volume: “A influência dos campos de Bourdieu no conflito do licenciamento ambiental da UHE Barra Grande”; “A necessária correlação entre as áreas de sacrifício ambiental e a distribuição de riscos para falarmos sobre justiça”; “A importância do tombamento no ordenamento jurídico como instrumento de proteção ao patrimônio cultural”; “A desafetação de áreas institucionais para fins de regularização fundiária urbana”; “As contribuições da Carta Encíclica *Laudato si'* na rearticulação do Fórum Social das Resistências 2020 no Brasil”; “A propagação do uso de agrotóxicos e os prejuízos causados ao meio



ambiente e à saúde humana”; “O pluralismo jurídico para a proteção ambiental e de populações vulneráveis, especialmente comunidades indígenas”; “A utilização de áreas de risco para fins de regularização fundiária: problematizações a partir do princípio da precaução”; “O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Corredor Ecológico do rio Chapecó na avaliação dos agricultores beneficiados pelo programa”; “Gentrificação em grandes projetos urbanos nas cidades do Rio de Janeiro, Barcelona e Chapecó-SC”; “Abelardo Luz e seus assentamentos federais”; “Sustentabilidade socioambiental nos princípios de atuação dos Núcleos de Inovação Tecnológica das Instituições de Educação Superior do Sistema Acafe”; “Coronavírus, vigilância e emergência: impressões preliminares em meio à crise”; “O descarte de lixo tecnológico em países da África e a importância dos movimentos por justiça ambiental”; “Sardar Sarovar: um projeto desenvolvimentista para os *adivasi*?”.

Pela leitura dos capítulos acima referidos, percebemos o quanto as discussões que perpassam os problemas socioambientais trazem novas reflexões e iniciativas capazes de promover mudanças significativas em todas as esferas da vida, na grande região oeste de Santa Catarina, no Brasil e na América Latina.

A publicação desta coletânea só foi possível em face do fomento vinculado ao Edital 06/2017, que cria o Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina (OPCDAL), financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado e Santa Catarina (FAPESC), que tem como objetivo fomentar pesquisas científicas, com caráter quantitativo e/ou qualitativo, promovendo investigações, estudos, análises e organização de dados sobre grandes temas, permitindo protagonizar reflexões e contribuições teóricas e empíricas para (re)pensar o Direito, desde os povos da América La-

tina, e propor alternativas para (re)construí-lo sob uma perspectiva descolonial, intercultural e libertadora.

O OPCDAL tem a função de orientar o desenvolvimento das ações da rede de pesquisa aos objetivos específicos traçados e ao alcance dos resultados esperados, sempre vinculado ao objetivo geral da proposta, que pretende verificar se é possível construir um projeto jurídico-político-comunitário descolonizador do ser, do saber e do poder, capaz de mudar paradigmas na realidade histórica latino-americana e promover o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e democrática, numa perspectiva intercultural e plural.

Boa leitura!

Maria Aparecida Lucca Caovilla

Silvana Winckler

Bruna Fabris

# **A influência dos campos de Bourdieu no conflito do licenciamento ambiental da UHE Barra Grande**

Pedro Luiz Volkweis Filho  
Arlene Renk

## **Introdução**

A eletricidade é um bem indispensável na vida contemporânea. Devido a sua importância, o nível de consumo de eletricidade tem registrado, no decorrer dos anos, taxas de crescimento positivas.

O Brasil produz energia elétrica de variadas fontes, destacando-se as formas hidráulicas e térmicas. As usinas hidrelétricas são alternativas que garantem uma alta capacidade de geração a um custo financeiro baixo, atrelado a um suposto menor impacto ambiental.

A preferência pelas hidrelétricas em solo nacional é um fato de longa história, onde as políticas utilizadas pelo setor energético são articuladas nos ideais de desenvolvimento e modernidade. Este cenário é permeado por extensas e exaustivas batalhas entre as populações atingidas, os movimentos sociais derivados destes confrontos e as entidades de defesa do meio ambiente, em face dos responsáveis pelo empreendimento e pelo Estado, eis que tais obras causam grandes impactos sobre a natureza afetada, bem como sobre as comunidades atingidas por estas.

Toma-se como *locus* de estudo o caso ocorrido pela construção de uma usina hidrelétrica localizada na bacia do rio Uruguai, a UHE Barra Grande.

Simmel (2011) aponta que o conflito é inerente das sociedades humanas e ocorre em todas as suas formas. Os recursos naturais são indispensáveis – e limitados – para a vida humana na Terra. Os conflitos sobre tais recursos têm sua base nos anseios do homem sobre o uso, acesso e sua preservação, envolvendo grupos que possuem o interesse de explorar de forma intensa e com finalidade mercantil certo recurso natural, em face de grupos que almejam a preservação, o uso para subsistência, a preservação de elementos imateriais, entre outros.

De um lado, os empreendedores perseguem a construção das hidrelétricas da forma mais eficiente, ou seja, com a minimização dos custos e a maximização da produtividade de seus investimentos. Do outro lado, os agentes que se sentem atingidos pelo empreendimento buscam o reconhecimento de seus direitos, sejam de ordem ambiental, econômica ou social.

Tal conflito, neste trabalho, é submetido ao crivo da teoria dos campos de Pierre Bourdieu (1930-2002), eis que é uma ferramenta de grande capacidade para a compreensão, pelos juristas, de certos fenômenos sociais que ocorrem na produção jurídica, pois permite elucidar o *modus operandi* das instituições político-jurídicas e das forças sociais difusas, originando mudanças jurídico-sociais que não conseguem ter a devida percepção através das outras teorias do Direito (Sckell, 2016).

Conclui-se que a série de acontecimentos presentes no imbróglio do processo de licenciamento ambiental ora estudado mostra com eficácia o uso do jogo de forças (capitais) presentes nos campos

da teoria de Bourdieu, que ao final legitimaram – ou legalizaram – um processo permeado de irregularidades.

## **Desenvolvimento**

### *O conceito de campo e os campos jurídico, político e econômico*

O conceito de campo é um dos pilares estruturantes da obra de Bourdieu. A elaboração da teoria geral dos campos de Bourdieu recebe franca influência do que Weber conceituou em outros domínios, como na esfera econômica (Araújo; Alves; Cruz, 2009, p. 35).

O campo pode ser definido, de forma geral, como um espaço estruturado de posições dos agentes, onde estes, separados entre dominantes e dominados, confrontam-se pela obtenção e manutenção de determinados postos. É um espaço hierarquizado, onde os agentes disputam esta relação de dominação, conforme o histórico dos embates anteriores, com quotas diferenciadas de capital, bem como de posições sociais (Bourdieu, 1989, p. 64-73).

A luta que ocorre dentro do campo se dá de forma desigual entre os dominantes e os dominados, que concorrem pela “[...] informação, pelo poder de decisão, de barganha, de formar opinião, de visões de mundo, e em disputa para impor a leitura e perspectiva consideradas legítimas dos eventos que afetam o mercado.” (Renk; Winckler, 2015, p. 179).

Assim, entende-se que a estrutura do campo é concebida na forma de um jogo incessante, onde os agentes participam disputando

posições e conquistas específicas. Suas estruturas para o jogo – seus capitais – resultam das diferenciações existentes na sociedade, bem como da forma de ser e do conhecimento do mundo (Bourdieu, 2003, p. 120-121).

O capital específico de cada campo é desigualmente distribuído e acumulado, o que motiva os agentes que o buscam na elaboração de estratégias de luta. Todas as lutas travadas no campo giram em dos capitais, onde de um lado se encontram aqueles que pretendem assumir posições e, de outro, aqueles que desejam mantê-las.

Sendo os campos dotados de mecanismos próprios e propriedades particulares, vislumbra-se a existência dos mais variados tipos de campos; este trabalho destaca os campos jurídico, político e social como os principais campos atuantes no conflito analisado.

Bourdieu (1989, p. 212) descreve que no campo jurídico ocorre a “concorrência pelo monopólio do direito de dizer o Direito”, onde os agentes investidos de competência social e técnica confrontam-se para tal conquista. A competência destes agentes é a aptidão – carregada de um *status* – para interpretar um vasto arcabouço de textos que consagram a visão legítima e justa do mundo social.

Como ocorre nos demais campos, há uma tendência natural desta ação do campo jurídico se tornar um monopólio daqueles que o ingressam, ou seja, apenas aquele que tem uma certa competência – neste caso, uma competência jurídica – e interesse pelo jogo pode participar.

Em sequência, o renomado autor (2011, p. 195) expõe que a noção do campo político permite construir de maneira rigorosa a realidade política ou o jogo político, em que o conceito deste campo evidencia as práticas excludentes e manipuladoras dos padrões de

comportamento que são notados no seio da esfera política das sociedades atuais.

Fernandes (2006, p. 77) escreve que o campo político se define “[...] em relação aos acontecimentos que ocorrem no interior do mundo dos profissionais chamados políticos.” Como nos demais campos, os meios de acesso à participação política estão distribuídos de forma desigual na sociedade, emergindo condições sociais particulares para a constituição da competência social e técnica do agente que possui a intenção de ingressar na participação política.

Assevera Bourdieu (2011, p. 195) que para adentrar na política, de forma análoga a quem deseja ingressar na religião, o agente deve operar em si uma conversão. Na maioria das vezes tal situação não se apresenta visível, pois ela é tacitamente imposta ao neófito, sendo que o descumpridor das regras do jogo é sancionado com a alcunha do fracasso ou, gravosamente, a exclusão do campo.

Ademais, os meios de acesso à participação política desigualmente distribuídos, a concentração do capital político acaba por repousar nas mãos de uma parcela restrita de agentes, que são aqueles que se encontram apossados em maior quantidade dos instrumentos materiais e culturais necessários à participação na política que tem à disposição mais quantidade de capital político.

A análise de Bourdieu sobre o campo econômico é resultante de uma série de pesquisas empíricas debruçadas sobre mercado da construção civil na França, no final da década de 1990, elencando que o campo econômico é um produto derivado de uma construção social dupla, encartado nos pressupostos da oferta e da demanda (2005, p. 17).

O cálculo dos lucros individuais dos agentes é, para Bourdieu (2005, p. 22-23), o que distingue o campo econômico dos outros cam-

pos, eis que as condutas e as ações violentas dos agentes se revestem de maior brutalidade e possuem como finalidade a busca aberta da maximização do lucro material individual.

Os conflitos de força são travados e medidos pela quantidade e formas do capital específico que os agentes dispõem, em que os dominantes controlam o campo econômico na proporção pela qual possuem o domínio, determinado pelo tamanho e importância do seu capital disponível (Bourdieu, 2005, p. 24-25).

### *A UHE Barra Grande e atuação dos campos no conflito do processo de licenciamento ambiental*

A localização geográfica do empreendimento da UHE Barra Grande compreende-se em duas áreas distintas: a parte ocupada pelo dique de barramento do rio e as benfeitorias da casa de máquinas, subestação e prédios acessórios, bem como a grande área tomada pelo alagamento do leito do rio Pelotas.

Seu modelo de operação é por regime de acumulação, possuindo potência máxima instalada de 708 MW, extraída de três turbinas e unidades geradoras; o barramento tem o comprimento horizontal de 665 m e uma altura de crista (distância entre os pontos verticais limítrofes da construção) de 185 m, atravessa o rio Pelotas, assentando sua construção a norte no território do município de Anita Garibaldi, em Santa Catarina; ao sul, a obra é acostada ao território do município de Pinhal da Serra, no estado do Rio Grande do Sul.

O empreendedor responsável pela construção e operação da UHE Barra Grande é o consórcio BAESA – Energética Barra Grande S.A., formado por diversas empresas atuantes no setor da construção civil e energia. As cotas sociais são divididas entre as empresas Barra



Grande S.A. (25%), Alcoa Alumínio S.A. (42,18%), DME Energética Ltda. (8,82%), Camargo Corrêa Cimentos S.A. (9%) e Companhia Brasileira de Alumínio (CBA), pertencente ao grupo Votorantim (15%) (Paim; Ortiz, 2006, p. 29).

O conflito no processo de licenciamento da UHE Barra Grande reside em uma série de vícios no procedimento de licenciamento ambiental e, principalmente, em uma omissão no Estudo de Impacto Ambiental de uma grande área de florestas de araucárias protegida por lei.

Tal situação fora descoberta pelos movimentos sociais defensores do meio ambiente no tempo em que as obras da usina se encontravam em estágio avançando, o que por sua vez se tornou uma das justificativas principais para legitimar o equívoco e a ilegalidade apurados.

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do empreendimento estudado (Engevix, 1998, p. 21) aponta que os trabalhos de campo para a obtenção dos dados relativos aos ecossistemas diretamente afetados pelo empreendimento “[...] não objetivaram realizar um levantamento da biota presente na região, mas mediante uma análise de bioindicação [...]”, sendo que a flora fora identificada “[...] com auxílio da literatura específica associada a entrevistas a moradores da região [...]”, bem como pela utilização de aerofotografias e imagens obtidas por satélites. Ou seja, os estudos relativos à fauna se mostram demasiadamente incompletos, eis que não houve a realização de levantamento *in loco* dos dados relativos à biota futuramente afetada pelo empreendimento.

Desta forma, o relatório elucidada que: “A maior parte da área a ser encoberta é constituída de pequenas culturas, capoeiras marginais baixas e campos com arvoredos esparsos [...]”, incluindo a existência de

araucárias nestas áreas, concluindo o estudo que: “A formação dominante na área a ser inundada pelo empreendimento é a de capoeirões que representam níveis iniciais e, ocasionalmente, intermediários de regeneração da Floresta de Araucária [...]” (Engevix, 1998, p. 22).

Alegam os órgãos de defesa do meio ambiente que o RIMA deu conta de uma área inundada com significância ambiental diminuta no que tange à cobertura vegetal diretamente afetada, eis que era composta, em sua maioria, por áreas de florestas em estágio inicial de recuperação, bem como a ação humana era altamente presente na área citada, isto pela elevada ocorrência de pastagens e áreas de agricultura.

Com a obra praticamente concluída, o empreendedor, ao requerer a emissão da Licença de Operação (LO) ao IBAMA, necessitou apresentar o Programa de Limpeza da Bacia de Acumulação, um projeto executivo de limpeza e desmatamento da área a ser inundada.

Somente neste momento a equipe técnica foi a campo para fazer um levantamento mais detalhado da vegetação existente, de forma a quantificar o valor dos serviços de limpeza do reservatório.

O relatório final demonstrou, então, a realidade da vegetação existente na área de afetação direta do reservatório: mais da metade desta área era composta por vegetação primária em ótimo estado de preservação e por vegetação secundária, em estágio avançado de regeneração (Prochnow, 2005, p. 6-7).

O RIMA indicava cobertura florestal primária da área a ser alagada somente de 702 hectares (contra 2.077 do relatório posterior); a área de floresta em estágio avançado de regeneração em 860 hectares (2.168 hectares de situação real) e a área de floresta em estágios médio e inicial de regeneração em apenas 830 hectares, contra 2.145 de situação verificada *in loco*.

Com tal situação e sabendo das tratativas do IBAMA/MPF e nos altos escalões do Governo Federal, as instituições se viram obrigadas a judicializar o conflito de interesses anteriormente apresentado, através da Ação Civil Pública n. 2004.72.00.013781-9, impetrada por duas ONGs com o afã de impedir a derrubada da floresta de araucárias negligenciada pelo RIMA que estudou todo o entorno da área de implantação da UHE Barra Grande.

Os movimentos sociais, representantes dos interesses de preservação do meio ambiente, se identificam como uma forma de expressão dos agentes dominados deste campo. As suas existências derivam de uma necessidade destes agentes acumularem mais capital pela ação da associação, o que por consequência permite a eles disputarem o jogo do campo com mais possibilidades de vitória.

Do outro lado encontram-se os agentes dominadores do campo. O empreendedor atua diretamente e utiliza todos os capitais a sua disposição para a consecução dos seus objetivos.

Segundo Do Valle (2005, p. 15), os fatos e documentos se coadunam num evidente caso de confronto entre paradigmas, onde um dos lados era preenchido pelos interesses de concluir e iniciar a operação de uma grande obra de infraestrutura, objetivada “a alavancar investimentos de grandes grupos empresariais privados”, ao passo que no lado estava em jogo “[...] um dos mais importantes remanescentes de um dos ecossistemas mais ameaçados do país [...]” que encontrava-se a momentos de ser extinto e submergido nas águas do reservatório da UHE Barra Grande.

O IBAMA “demonstrava boa vontade para consertar os erros do passado” através da busca de uma solução com a BAESA para conciliar o erro averiguado; no mesmo sentido caminhava a atuação do

Ministério Público Federal – já ciente do acontecimento – que preparava, através da Procuradoria Federal de Lages, uma minuta para a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (o famigerado TAC) entre o IBAMA e a BAESA para a liberação da Licença de Operação, colocando pá de cal sobre a situação (Do Valle, 2005, p. 15).

Até então, fica evidente a atuação dos agentes dominantes (IBAMA e MPF como agentes estatais e a BAESA, ora empreendedora) onde cada um deles atua com os melhores capitais disponíveis de seus campos específicos, ou seja, o IBAMA e o MPF através das suas capacidades específicas do campo jurídico e a BAESA através de todos os capitais disponíveis, principalmente daqueles que possui nos campos econômico e político.

Neste sentido, o primeiro órgão possui seus capitais baseados na sua capacidade de ser o responsável por dizer o direito nos processos de licenciamento ambiental; já o segundo órgão, legalmente investido dos poderes de salvaguardar os direitos coletivos, tem o poder de negociar, mediante compensações, uma afronta a determinado direito, através dos termos de ajuste de condutas.

Por sua vez, os capitais utilizados pelo empreendedor encontram-se presentes em todos os campos em que este atua, seja no campo judicial, seja no político, mas principalmente pelos capitais que este dispõe no campo econômico, pois detém determinada parcela de controle do campo em proporção do seu capital disponível, o que por sua vez acaba por exercer pressões sobre o Estado (que também tem interesse econômico no empreendimento) para alterar as regras do campo e favorecer a obtenção dos seus interesses.

Certo do sucesso em paralisar as obras, Do Valle (2005, p. 16) expressa certa angústia da atuação que o Poder Judiciário poderia de-

sempenhar no caso estudado, isto em virtude da existência da teoria do fato consumado.

No caso do setor elétrico, assevera Bermann (2007) que a teoria do fato consumado tem prevalecido em muitos empreendimentos, ao passo que se promove uma hidrelétrica como uma fonte de energia limpa e barata, bem como firmam-se as premissas do interesse público – desenvolvimento econômico e progresso – do outro lado ocorrem uma série de violações aos direitos das populações atingidas, bem como direitos de ordem difusa e coletiva, como o direito ao meio ambiente.

O fato consumado, nestes casos, acaba por se tornar forma quase jurídica de transgredir o ordenamento jurídico, calçados no argumento fatalista para justificar uma exceção à aplicação da lei, acabando por tornar legítimo o descumprimento da lei e a usurpação de direitos. No caso estudado, o fator tempo foi basilar para fundamentar o fato consumado em face da ilegalidade evidenciada.

Entre a interposição da ACP e a primeira decisão judicial ocorreu a oposição de um Termo de Compromisso (outra denominação para o Termo de Ajustamento de Condutas), assinado entre o empreendedor (BAESA) e a União, representado pelos Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e de Minas e Energia (MME), bem como pela Advocacia Geral da União (AGU), IBAMA e o MPF.

De forma surpreendente, o Poder Judiciário atuou de forma contrária aos interesses dos agentes dominantes do campo, fato que não era esperado pelos agentes dominados, pois temiam que a atuação do magistrado seria influenciada pelas “pressões de todas as partes”, ou seja, pela força dos poderes simbólicos dos agentes dominantes do campo, principalmente no que tange aos poderes dos capitais

presentes no campo político, pois neste processo estavam envolvidos “funcionários dos altos escalões do governo federal”.

Assim, a decisão inicial do magistrado, datada de 26 de outubro de 2004, se traduz na atuação do campo jurídico com visível influência das pressões locais exercidas pelo campo do conflito, expressando com firmeza o seu poder de dizer o direito, bem como faz uma importante ponderação que desconstrói a teoria do fato consumado quando elenca que as premissas de irreversibilidade do andamento das obras da usina e da indispensabilidade do suprimento de energia elétrica que esta proporciona não possuem maior força que o direito ao meio ambiente – bem de uso comum do povo – que a Constituição Federal determina.

A entrada do campo jurídico – e da força do direito no campo do licenciamento ambiental – definitivamente ativou uma batalha neste campo. Conforme mostram os relatos de Do Valle (2005, p. 17), a escolha dos lados em que cada agente pretendeu legitimar seus interesses no campo jurídico formado tomou posição bem definida, “[...] onde todos os órgãos públicos federais se aliaram à empresa privada para lutar contra as ONGs.”

A Advocacia Geral da União interpôs uma série de recursos em face da decisão citada, visando a retomada do empreendimento. Uma das decisões tomadas em segundo grau se fundamenta – apesar do reconhecido equívoco “[...] quanto à descrição da qualidade da vegetação a ser suprimida [...]” – em tão somente na afirmação ativa de um agente do alto escalão da PGR, afirmando este “[...] que o MPF participou ativamente da elaboração do acordo [...]”, fazendo com que o acordo firmado garantisse a “[...] mais absoluta presunção de defesa do meio ambiente.”

Ademais, elencaram o julgador de Porto Alegre que a construção da hidrelétrica

[...] já implicou gastos públicos de monta e que seu funcionamento se revela indispensável ao desenvolvimento da ordem econômica. Assim, as medidas compensatórias firmadas no acordo celebrado, atendem a um projeto de conciliação entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente.

Uma segunda decisão, tomada por outra câmara, limitou-se em acompanhar a primeira para não recair em redundância. Todavia, resolveu o magistrado “[...] tentar uma terceira via na busca do equilíbrio e da sensatez [...]”, designando uma tentativa de conciliação – entre as partes e restaurando os efeitos suspensivos da ordem judicial do magistrado de primeiro grau.

A referida audiência proporciona mais uma visão da atuação dos agentes, inseridos em seus campos. Do Valle (2005, p. 19) expõe que confrontaram-se diretamente no ato “[...] representantes do alto escalão dos órgãos públicos envolvidos, representantes da direção da BAESA e os diretores da RMA e FEEC, todos com seus respectivos advogados [...]”, onde os interesses dos agentes dominantes era cristalino – cancelar de forma definitiva as propostas compensadoras contidas no Termo de Compromisso citado – argumentando estes em “[...] uníssono de que o Termo de Compromisso resolvia tudo, de forma que não haveria mais problemas [...]”. Ainda, o autor relata uma surpreendente justificativa emanada pelos representantes do MPF, elencando estes que

[...] a culpa de tudo era da sociedade civil organizada, que não teria aparecido no ‘momento oportuno’ para denunciar os gra-

ves erros que ninguém negava. Segundo esse raciocínio, culpados não são as empresas que elaboraram um EIA/RIMA fraudulento, que iniciaram um empreendimento sem averiguar o que havia na região que iriam destruir, mas sim as ONGs que levaram ao Judiciário o caso.

Inexitosa a tentativa de conciliação – e suspensa a decisão do juiz de Lages – o IBAMA emitiu na data de 4 de julho de 2005 a Licença de Operação 447/2005. A usina teve sua operação iniciada na data de 1º de novembro de 2005, quando fora alimentada com as águas do rio Pelotas a primeira unidade geradora, em sequência as outras duas unidades foram postas à geração em 1º de fevereiro de 2006 e 1º de maio de 2006, respectivamente.

Somente em fevereiro de 2007 a Justiça Federal retoma o andamento da lide e profere a primeira decisão. Com o desenrolar dos fatos acima, entende o Judiciário que o fato ilegal analisado se encontra devidamente consumado pelo enchimento do reservatório e o funcionamento do empreendimento.

Entretanto, o juiz faz importante esclarecimento quanto ao conteúdo e aos efeitos pretendidos pelo Termo de Compromisso. Apon-ta o magistrado que, destarte a sua produção ser de autoria do “[...] competente e diligente Procurador da República e pela equipe técnica de reconhecida competência [...]”, tal *status* não afasta o Poder Judiciário de vigiar a sua efetivação e tampouco ilide o direito de ação das partes litigantes.

Assim, passa o Termo de Compromisso a estar sob a égide da atuação do campo jurídico. Para tanto, o magistrado resolve por conhecer a realidade ocular dos fatos, agendando uma vistoria/inspeção judicial ao empreendimento, bem como aos assentamentos de realocação



de atingidos e demais instalações construídas para compensar os danos de ordem ambiental e social causados pelo empreendimento.

Aos olhos (e ouvidos) do juiz, o empreendimento revela duas situações bem distintas no que tange às ações compensatórias da concessionária. De um lado, observa-se que as medidas de ordem social e econômica tomadas pelos empreendedores nos procedimentos de reassentamento e indenização das populações atingidas logram êxito.

O magistrado pondera – ao visitar as instalações da usina e do barramento – que a obra se constitui de uma genial conquista de engenharia, mas que também evidencia “[...] potencial de impacto ambiental em diversos aspectos e dimensões; pelas inúmeras externalidades negativas; pela grande alteração gerada não só no ambiente paisagístico, mas também no ecossistema como um todo que nunca mais será o mesmo.”

Todavia, o julgador se impressiona que é de salutar destaque “[...] a generosidade da natureza, a qual com sua riqueza hídrica ímpar coloca à disposição um enorme potencial energético [...] muito bem explorada economicamente pelos empreendedores [...]”, permitindo uma eficiente geração de energia elétrica para milhões de pessoas.

Todavia, a inspeção fluvial revela ao juiz que o empreendedor não logra êxito nas medidas de compensação ambiental do entorno do reservatório, justificando este que o atual ambiente da APP não é propício para sua recomposição, elencando motivos de ordem ambiental e social, tendo em vista que a ocupação do entorno pela atividade pecuária prejudica os trabalhos de replantio das araucárias. Assim, o magistrado alerta que “[...] é fundamental que seja efetivada uma revisão completa na metodologia utilizada [...] especialmente

considerando a presença de espécies invasoras e outros obstáculos e desafios encontrados e relatados no local.”

Por último, o magistrado vistoria e aprova as instalações e funcionamento do núcleo de apoio ao salvamento da fauna e flora, um dos compromissos assumidos pela empreendedora no Termo de Compromisso concernente à compensação da floresta de araucárias afogada pelo reservatório.

Ao final, o documento aponta que fora apresentado aos interessados, por meio de audiência conciliatória, os relatórios de prestação de contas das medidas implementadas pela BAESA e IBAMA constantes no Termo de Compromisso, abrindo vistas às partes para impugnarem os fatos ali narrados.

Passados dois anos da inspeção e audiência realizadas, ocorre a publicação da sentença terminativa do processo analisado. Para o julgador que os dados apresentados no EIA-RIMA do empreendimento “[...] são absolutamente divergentes dos que foram coletados para o estabelecimento do ‘programa de limpeza da bacia de acumulação’, pois mais de 70% da área a ser inundada é ‘composta por florestas de alta significância ambiental’ [...]”, sendo tal fato incontroverso para o IBAMA e BAESA (e os outros órgãos citados).

Tendo em vista a celebração do Termo de Compromisso, o magistrado conclui que “[...] a ação, conforme havia sido proposta, efetivamente perdeu o seu objeto [...]”, pois o acordo assinado coloca fim à irregularidade das licenças concedidas pelo IBAMA, inviabilizando o mérito da ação pela completa ausência de litígio a julgar.

## Conclusão

O desenrolar do conflito evidencia a concretização dos diferentes interesses pelos agentes envolvidos, onde os empreendedores e demais interessados no empreendimento perseguem a construção das hidrelétricas da forma mais eficiente, ou seja, com a minimização dos custos e a maximização da produtividade de seus investimentos.

As premissas de desenvolvimento e modernidade são o alicerce da investida do setor elétrico. Os interessados pela consecução destes empreendimentos buscam os grandes potenciais energéticos dos rios brasileiros, vendendo a imagem de viabilidade econômica e sustentabilidade ambiental destas obras, já derrubadas há tempos pela academia.

Do outro lado, os agentes que se sentem atingidos pelo empreendimento buscam o reconhecimento de seus direitos, sejam de ordem ambiental, econômica ou social.

A força do capitalismo – e as premissas do desenvolvimento – pairam sobre os conflitos relativos a empreendimentos hidrelétricos, onde os principais agentes interessados – Estado e empreendedores – tendem a ultrapassar as barreiras da legalidade para aumentar a eficiência de seus investimentos.

Ultrapassar esta barreira implica em possíveis prejuízos potencialmente irreversíveis para estes agentes. Assim, lançam mão de estratégias para conferir legalidade aos seus atos e, conseqüentemente, tornando-os legítimos, destarte serem ilegais ou moralmente desafetados. Assim, cria-se novamente o consenso, acarretando a adesão de seus desafetos.

A série de acontecimentos presentes no imbróglio do processo de licenciamento ambiental da UHE Barra Grande mostra com eficácia o uso do jogo de forças presentes nos campos da teoria de Bourdieu, que, ao final, legitimaram um processo permeado de equívocos.

Ao utilizar a teoria dos campos de Pierre Bourdieu para a análise do caso apresentado, busca-se evidenciar para o universo do Direito que as ações dos agentes presentes no conflito selecionado extrapolam o universo dualista do certo *versus* errado desta ciência, pois a sociologia de Bourdieu evidencia que a estrutura social e a subjetividade dos agentes nela inseridos formatam-se mutuamente, ou seja, a sociedade molda o indivíduo que, por sua vez, acaba por estruturar a sociedade em que está inserido, completando o ciclo de manutenção do *status* da sociedade.

Ao especificar e utilizar o conceito de campo jurídico no caso apresentado, fica visível que as instituições e agentes que interpretam e aplicam o direito (MPF, AGU e TRF4) tomaram para si o monopólio de dizer o direito da forma mais correta, em pleno acordo com o empreendedor e o Estado (na figura do IBAMA, MME e MMA), onde o acordo entabulado transformou uma ilegalidade confessa e irreversível (o afogamento da floresta de araucárias) em uma situação legalizada e legítima (liberação da LO e autorização da supressão da vegetação).

No que tange aos movimentos do campo político no caso estudado, fica assente que os profissionais deste campo (BAESA, MME e MMA) utilizaram seus capitais específicos para imporem aos agentes envolvidos os seus desejos com o intuito de direcionar a solução do conflito em consonância com os seus interesses institucionais.

O campo econômico é o que menos se apresenta de forma visível no *case*, mas, ao mesmo tempo, é o campo que atua de forma mais difusa nos demais campos.

A atuação dos agentes dominantes no campo econômico é o alicerce oculto da figura do desenvolvimento. Os capitais específicos deste campo que os agentes possuem influenciam de forma direta as estratégias por eles utilizadas em outros campos.

A usina opera desde 2006. Quatorze anos gerando desenvolvimento para a Nação. Os campos atuaram de forma concisa, prevalecendo os interesses dos dominantes.

## Referências

ARAÚJO, F. M. de B.; ALVES, E. M.; CRUZ, M. P. Algumas reflexões em torno dos conceitos de campo e de habitus na obra de Pierre Bourdieu. **Revista Perspectivas da Ciência e Tecnologia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 31-40, jan./jun. 2009.

BERMANN, C. Impasses e controvérsias da hidroeletricidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 139-153, 2007.

BOURDIEU, P. Le capital social: notes provisoires. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, Paris, n. 31, p. 2-3, 1980.

\_\_\_\_\_. O campo econômico. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 4, n. 6, p. 15-57, abr. 2005.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

\_\_\_\_\_. **Questões de Sociologia**. Lisboa: Fim de Século, 2003.

\_\_\_\_\_. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 193-216, jan./jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

DO VALLE, R. S. T. O caso Barra Grande: lições sobre o (não) funcionamento do Estado de Direito no Brasil. In: PROCHNOW, M. **Barra Grande**: a hidrelétrica que não viu a floresta. Rio do Sul: APREMAVI, 2005.

ENGEVIX. **UHE de Barra Grande**: relatório de impacto ao meio ambiente. Florianópolis, 1998.

PAIM, E. S.; ORTIZ, L. S. **Hidrelétricas na bacia do rio Uruguai**: guia para ONGs e movimentos sociais. Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra, 2006.

PROCHNOW, M. **Barra Grande**: a hidrelétrica que não viu a floresta. Rio do Sul: APREMAVI, 2005.

RENK, A.; WINCKLER, S. A constituição de um mercado de bens hídricos na bacia do Rio Uruguai. In: ROSETTO, A. M.; REIS, M. J.; BLOEMER, N. M. S. (Org.). **Gestão, usos e significados das águas**: conflitos e convergências. Florianópolis: UFSC, 2015.

SCKELL, S. N. Os juristas e o direito em Bourdieu. **Tempo Social**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 157-178, abr. 2016.

SIMMEL, G. O conflito como sociação. Tradução Mauro Guilherme Pinheiro Koury. **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, João Pessoa, v. 10, n. 30, p. 568-573, dez. 2011.

TRF-4 – Justiça Federal do Estado de Santa Catarina. **Ação Civil Pública n. 2004.72.00.013781-9**, Rede de Organizações não-governamentais da Mata atlântica, Federação das Entidades Ecologistas de Santa Catarina – FEEC, IBAMA, Empresa Energética Barra Grande S/A – BAESA, 09 set. 2004.

# **A necessária correlação entre as áreas de sacrifício ambiental e a distribuição de riscos para falarmos sobre justiça**

Daiane Giusti  
Reginaldo Pereira

## **Introdução**

A formação de uma cidade engloba sua infraestrutura e também fatores políticos que interferem significativamente na vida e convívio das pessoas. O aumento da urbanização ocorreu em decorrência da industrialização, todavia, essa nova realidade trouxe também inúmeros problemas como riscos e injustiças ambientais.

O aumento da degradação ambiental e dos recursos naturais é consequência do desenvolvimento econômico e da modernização, isso tudo acaba afetando de maneira desigual e injusta diversos grupos sociais e áreas geográficas. Ante esse contexto inúmeras formas de degradação ambiental ocorrem, principalmente, em lugares onde vivem pessoas mais pobres, comunidades indígenas e negras. Entender este fenômeno social possibilita a formação do conceito de Injustiça Ambiental e o nascimento do movimento por Justiça Ambiental.

A justiça ambiental preza primordialmente pela preservação e conservação da natureza com intuito de que não haja degradação ambiental em nenhum lugar, bem como que as pessoas economicamente

hipossuficientes não sejam vítimas de poluição ou contaminação em razão disso.

Além disso, a injustiça ambiental torna-se indicadora de disparidades sociais, pois a existência de uma sociedade desigual acaba transferindo enorme carga de danos ambientais oriundos do desenvolvimento a grupos sociais mais pobres, marginalizados, vulneráveis e discriminados.

A ocupação desproporcional das áreas urbanas favorece os mais ricos em detrimento dos mais pobres, assim, faz com que os impactos decorrentes das degradações e riscos ambientais são distribuídos de forma desigual por raça e por renda.

A Constituição Federal de 1988 obrigou os municípios com mais de vinte mil habitantes a possuírem planos diretores, que têm papel importante para promover o controle social em relação aos aspectos de produção da cidade, desde que sejam implementados de acordo com as diretrizes dispostas no Estatuto da Cidade.

Todavia, essa realidade urbana desigual e problemática resultou no surgimento de áreas ou zonas de sacrifício ambiental que são regiões marcadas pelo descaso do poder público, rejeitadas, estigmatizadas por explorações naturais e sociais. Essas áreas surgiram em razão do crescimento da população urbana ter iniciado em decorrência do desenvolvimento industrial tardio, e, também, porque a mão de obra sempre foi desvalorizada e barata por ser abundante, isso tudo gerou extrema dificuldade aos cidadãos de adquirirem habitações de qualidade e com infraestrutura adequada. E foram os motivos ora expostos que serviram de impulso para a elaboração deste texto.

Aqui busca-se analisar como a distribuição desigual de riscos socioambientais pode provocar injustiças ambientais. Também se ob-



jetiva com a pesquisa abordar o que são áreas ou zonas de sacrifício ambiental e suas consequências, bem como se há correlação entre distribuição de riscos, justiça e tais áreas.

A pesquisa realizada é bibliográfica, utilizando-se como fontes principais a pesquisa de livros, artigos, dissertações, inclusive os publicados na internet, doutrinas e legislações. A pesquisa é qualitativa e a metodologia utilizada para a análise e apropriação teórica dos dados é mediada pela perspectiva indutiva.

Os seguintes itens serão abordados: a distribuição dos riscos como elemento caracterizador de injustiça ambiental; risco socioambiental e injustiça ambiental; distribuição de riscos e justiça: áreas de sacrifício ambiental.

## **A distribuição de riscos como elemento caracterizador de injustiça ambiental**

O início da industrialização trouxe a aceitação dos riscos como maneira de produzir riquezas, no entanto, no decorrer do tempo percebeu-se que o incentivo e o aumento dessa industrialização desencadearam a produção de inúmeras consequências para toda a humanidade, que se deparou com riscos até antes inimagináveis.

A transição do período industrial para o período de risco da modernidade ocorre de forma indesejada, despercebida e compulsiva no despertar do dinamismo autônomo da modernização, seguindo o padrão dos efeitos colaterais latentes. Pode-se virtualmente dizer que as constelações da sociedade de risco são produzidas porque as certezas da sociedade industrial (o consenso para o progresso ou a abstração dos efeitos e dos riscos ecológicos) dominam o pensamento e a ação das pessoas e

das instituições na sociedade industrial. A sociedade de risco não é uma opção que se pode escolher ou rejeitar no decorrer de disputas políticas. Ela surge na continuidade dos processos de modernização autônoma, que são cegos e surdos a seus próprios efeitos e ameaças. De maneira cumulativa e latente, estes últimos produzem ameaças que questionam e finalmente destroem as bases da sociedade industrial. (Beck; Giddens; Lash, 1997, p. 16).

A Urbanização atingiu índices muito elevados no final do século XX e início do século XXI, caracterizando, assim, na atualidade uma população mundial, majoritariamente, urbana. No Brasil, ela ocorreu de maneira rápida, principalmente, nas três últimas décadas, fator que gerou degradação ambiental e também da qualidade de vida da população urbana.

Essa nova condição ocasionou o surgimento de problemas de ordem socioambiental<sup>1</sup>. Um destes problemas são os riscos ambientais urbanos, ou seja, a população urbana está constantemente exposta a riscos cotidianos como: poluição, incêndios, trânsito, proximidade de cursos d'água, baixa cobertura de esgoto, entre outros.

Como sustenta Luhmann, do ponto de vista sociológico o problema do risco na sociedade moderna não se contrapõe apenas ao problema da incerteza, mas também ao de perigo. Como na

---

1 Na concepção de Grazia e Queiroz (2001, p. 103 apud Mendonça, 2004, p. 144), devido à densidade populacional do espaço urbano, seus desequilíbrios ambientais tendem a gerar, ou intensificar, as desigualdades já existentes. Os conflitos socioambientais aqui passam a se constituir, então, em questões de injustiça ambiental caracterizadas a partir da distribuição espacial da população.

relação entre aceitação voluntária ou involuntária, também a distinção entre risco e perigo indica insegurança com relação ao futuro. Contudo, enquanto o risco pode ser considerado o resultado de uma decisão, o perigo relaciona-se somente aos efeitos provocados por fatores que estariam fora do controle. Com essa distinção, o autor estabelece uma demarcação histórica, na qual o perigo representa as inseguranças relativas às sociedades mais antigas, enquanto o risco corresponde às inseguranças relativas à sociedade moderna. (Mattedi, 2002, p. 136-137).

A pobreza que existe no entorno metropolitano está associada a riscos ambientais e as más condições socioeconômicas, sendo as principais características destes locais o pior acesso a infraestrutura, renda ínfima, maiores percursos para chegar ao trabalho etc. A cumulatividade entre risco urbano e pobreza são oriundas de fatores como: o mercado de terras que permite a comercialização de áreas de risco ambiental (áreas próximas a lixões, sujeitas a inundações, desmoronamentos) as únicas disponíveis as pessoas extremamente pobres, e, portanto, esse contexto urbano gera injustiça ambiental (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 48, 49, 50). Assim,

[...] os riscos ambientais são percebidos de forma mais ampla em sua relação com a perda de direitos, discriminações, racismo e outras formas de violência impostas por agentes econômicos poderosos, ou ainda pela omissão ou mancomunação de instituições públicas que deveriam estar a serviço da proteção ambiental, da saúde pública e dos direitos humanos. A percepção dos perigos iminentes ou existentes podem se originar de duas dinâmicas básicas: a partir das vivências e experiências cotidianas acumuladas pelas populações, movimentos sociais e Organizações de Justiça Ambiental (OJA) nos territórios, locais de trabalho ou moradia em torno dos riscos e/ou possíveis efeitos à saúde; e da organização em coletivos que se articulam

com redes e movimentos sociais na crítica ao modelo de desenvolvimento, à globalização neoliberal, ao comércio injusto e através bandeiras e agendas específicas, sejam elas identitárias, ambientalistas, sindicais, feministas, de combate ao racismo, pela reforma agrária, agroecologia ou economia solidária. Dentro dos territórios em uso ou em disputa, as comunidades convivem com situações de risco percebidas, portanto, como de injustiça ambiental, sejam elas provocadas por indústrias, tecnologias, depósitos de resíduos ou outras atividades econômicas potencialmente perigosas à saúde e/ou ao meio ambiente. (Porto; Finamore, 2012, p. 1498).

A forma como ocorre o desenvolvimento econômico está inteiramente relacionada na maneira como a sociedade se organiza dentro do espaço urbano, isto é, a possibilidade de as pessoas escolherem o local da moradia vincula-se, principalmente, com a sua capacidade econômica. Os que possuem mais recursos evitam residir em locais que apresentam algum risco, no entanto, aos mais vulneráveis não resta outra opção senão residir nesses lugares.

Torres (2000) discute teoricamente o conceito de risco ambiental, debatendo sobre os problemas e as dificuldades para sua operacionalização. Para o autor, um dos aspectos mais relevantes diz respeito à questão da cumulatividade de riscos de diferentes origens. Nesse sentido, as áreas de risco ambiental (próximas de lixões, sujeitas a inundações e desmoronamentos), muitas vezes, são as únicas acessíveis às populações de mais baixa renda, que acabam construindo nesses locais domicílios em condições precárias, além de enfrentarem outros problemas sanitários e nutricionais. (Torres, 2000 apud Alves, 2006, p. 46).

Na urbanização dos países periféricos é frequente a produção da cidade legal que permite excluir uma significativa parcela dos ha-

bitantes do espaço permanentemente urbanizado, causando ausência de infraestrutura, situações ilegais e, principalmente, degradação ambiental. No Brasil, em razão do aumento constante do valor de uma localização boa dentro do contexto interurbano, em decorrência do crescimento do trabalho informal e à baixa qualidade do transporte público, bem como da insuficiência do controle urbanístico e poder de polícia do Estado impulsionam o processo de ocupação urbana em áreas que são ambientalmente frágeis (Freitas, 2014, p. 110). Portanto,

[...] é possível constatar que sobre os mais pobres e os grupos étnicos desprovidos de poder recai, desproporcionalmente, a maior parte dos riscos ambientais socialmente induzidos, seja no processo de extração dos recursos naturais, seja na disposição de resíduos no ambiente. (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 12).

Isso tudo fica claro ao analisar a desigualdade existente na distribuição de moradias em uma cidade. As áreas ruins que estão constantemente expostas a riscos de enchentes, deslizamentos, não possuem rede de esgoto, água tratada e transporte público, são ocupadas pela população mais pobre e pelos grupos mais discriminados.

A falta de investimento em infraestrutura de saneamento, a ausência de políticas de controle dos depósitos de lixo tóxico, a moradia de risco, a desertificação, entre outros fatores, concentra-se nas áreas de maior privação socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais e étnicos sem acesso às esferas decisórias do Estado e do mercado, concorrendo para suas más condições ambientais de vida e trabalho. (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 8-9).

Para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e de informação, e/ou por características raciais, étnicas e econômicas, tem sido consagrado o termo injustiça ambiental. O termo é utilizado para designar a privação imposta a determinadas categorias e populações a ambientes bons (sem poluição do ar, por exemplo) e à exclusão de processos decisórios ou de contestação.

Justiça ambiental é utilizada, assim, “[...] para denominar um quadro de vida futuro, no qual essa dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada [...]” (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 9) e que busca, sobretudo, “[...] constituir uma nova perspectiva e integrar as lutas ambientais e sociais.” (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 9).

Importa salientar que existem diversos fatores responsáveis por ocasionar desigualdades socioambientais urbanas no Brasil, inclusive, a lei que regulamenta o uso e ocupação do solo urbano de maneira inadequada que intensifica, assim, o ciclo vicioso de irregularidades e injustiça ambiental existentes no desenvolvimento das cidades brasileiras.

A resolução dessa problemática não é simples, nem mesmo fácil, será necessário forte investimento e prioridade no desenvolvimento social para minimizar a injustiça ambiental existente na área urbana do País.

## **Risco socioambiental e injustiça ambiental**

O movimento por justiça ambiental iniciou nos Estados Unidos, por volta de 1980, tendo como objetivo primordial lutar e coibir as desigualdades ambientais lá existentes. E se espalhou para outras

regiões, principalmente, nos países da América Latina e países do continente africano e asiático.

Nos Estados Unidos, justiça ambiental estava relacionada à condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda acerca da elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 16).

Segundo os autores:

O Movimento de Justiça Ambiental consolidou-se assim como uma rede multicultural e multirracial nacional, e em seguida internacional, articulando entidades de direitos civis, grupos comunitários, organizações de trabalhadores, igrejas e intelectuais no enfrentamento do ‘racismo ambiental’, visto como uma forma de racismo institucional. Buscou-se assim fundir direitos civis e preocupações ambientais em uma mesma agenda, superando-se vinte anos de dissociação e suspeita entre ambientalistas e movimento negro. Efetivamente, o Movimento por Justiça Ambiental adotou estratégias de luta históricas dos movimentos pelos direitos civis, tais como protestos, passeatas, petições lobby, relatórios, apuração de fatos e audiências para instruir a comunidade e intensificar o debate público sobre a questão. (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 23).

Alier (2007, p. 230-231) entende que a “[...] justiça ambiental luta contra a distribuição desproporcional de detritos tóxicos ou a exposição diante de diferentes formas de risco ambiental [...]”.

Já Herculano (2006 apud Leonardo, 2014, p. 71) entende que justiça ambiental é:

[...] um conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas suporte uma parcela ‘desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas’.

Enfatizam Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 16): “[...] a noção de justiça ambiental implica, pois, o direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o meio ambiente é considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas.”

A justiça ambiental é, pois, o movimento organizado contra o ‘racismo ambiental’, isto é, a distribuição desproporcional de resíduos tóxicos junto às comunidades latinas ou afro-americanas em situações urbano-industriais, no interior dos Estados Unidos. Também se aplica às áreas das reservas dos povos indígenas dos Estados Unidos, particularmente no contexto dos resíduos nucleares e da mineração do urânio. Na realidade, a terminologia ‘justiça ambiental’ poderia ser aplicada aos conflitos históricos associados ao dióxido de enxofre, aos casos do Chipko e de Chico Mendes, à utilização dos reservatórios e dos depósitos temporários de dióxido de carbono, aos conflitos relacionados aos atingidos por barragens, à luta pela preservação dos mangues e muitos outros casos ao redor do mundo, que às vezes possuem ligação com a questão racial e eventualmente não. (Alier, 2007, p. 229-230).



A justiça ambiental preza primordialmente pela preservação e conservação da natureza com intuito de que não haja degradação ambiental em nenhum lugar e que as pessoas economicamente hipossuficientes não sejam vítimas de poluição ou contaminação em razão disso. As lutas por justiça ambiental combinam e prezam pelos seguintes vetores:

- 1 A defesa dos direitos a ambientes culturalmente específicos – comunidades tradicionais situadas na fronteira de expansão das atividades capitalistas e de mercado.
- 2 A defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e de desigualdade ambiental promovidas pelo mercado.
- 3 A defesa dos direitos de acesso equânime aos recursos ambientais contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos fortes interesses no mercado [...]. (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 146).

É possível haver desenvolvimento com justiça ambiental desde que o enriquecimento de uns não seja oriundo da expropriação dos demais. Esse é o propósito da justiça ambiental, ou seja, não permitir que a prosperidade dos ricos ocorra por meio da exploração dos que já são pobres ou vulneráveis (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 77).

A justiça ambiental faz parte de um renovado movimento pelos direitos civis nascido diretamente dos protestos locais contra os resíduos tóxicos e os riscos domésticos ou trabalhistas para a saúde e a segurança; os governos nacionais têm trazido o conflitos sobre a pesca em alto mar por meio de um vocabulário de interesses nacionais e pelo direito público internacional; as comunidades locais indígenas, tanto as antigas quanto as que surgiram recentemente num processo de etnogênese,

estabelecem direitos territoriais que incluem aqueles sobre os recursos genéticos e minerais, apelando para a Convenção 169 OIT. Os militantes antiimperialistas buscam assegurar-se da luta contra as empresas multinacionais contaminantes. Todo esse elenco constitui-se de apropriações legítimas. Os conflitos ecológicos distributivos expressam-se por meio de discursos diferentes. (Alier, 2007, p. 351).

O aumento da degradação ambiental e dos recursos naturais é consequência do desenvolvimento econômico e da modernização, isso tudo acaba afetando de maneira desigual e injusta diversos grupos sociais e áreas geográficas. Ante esse contexto inúmeras formas de degradação ambiental ocorrem, principalmente, em lugares onde vivem pessoas mais vulneráveis, comunidades indígenas e negras. Entender este fenômeno social possibilita a formação do conceito de Injustiça Ambiental e, também, do nascimento do movimento por Justiça Ambiental.

Por *justiça ambiental* [...], designou-se o conjunto de princípios e práticas que:

- 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;
- asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- 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;
- 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 a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso. (Acsehrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 41).

A injustiça ambiental torna-se indicadora de disparidades sociais, pois a existência de uma sociedade desigual acaba transferindo enorme carga de danos ambientais oriundos do desenvolvimento a grupos sociais mais marginalizados, vulneráveis e discriminados.

Desta forma, enquanto a justiça ambiental trata do combate à desigual distribuição de problemas ambientais entre grupos sociais, sobretudo, no Brasil, entre classes sociais; a injustiça ambiental retrata esse cenário de disputa entre atores sociais favorecidos e desfavorecidos. Por conseguinte, a exclusão social e segregação espacial originam embates ambientais situados em territórios de risco e áreas com maior infraestrutura urbana. (Rosa et al., 2015, p. 214-215).

A proteção dos direitos das populações vindouras será possível, desde que, seja impedido os mecanismos de transferência dos custos ambientais do desenvolvimento para os que possuem insuficiência de recursos. Pois os movimentos por justiça ambiental querem demonstrar que a pressão geral sobre o ambiente não acabará enquanto forem transferidos aos pobres os malefícios ambientais. Assim, é evidente a necessidade de construir mecanismos que impeçam a injustiça ambiental e promovam a diminuição dos riscos socioambientais às populações mais destituídas.

Gomes (2007, p. 151) entende que “[...] o risco percorreu um longo caminho desde a Idade Média, altura em que era encarado, resignadamente, como destino; triunfando com a Revolução Industrial, que esperançadamente o conotou com o progresso [...]”.

Não existe nenhum risco sem a valorização positiva de algo, não existe nenhum risco sem algo que alguém pode perder. O risco é um acontecimento futuro, um momento esperado ou temido no qual essa perda acontece. Esse momento separa duas situações radicalmente distintas. Na primeira ainda não aconteceu a perda e domina a expectativa da mesma, na segunda realizou-se a perda ou já passou o perigo. O risco percebido torna-se facilmente um perigo. Ora o perigo tem algo claramente ameaçador o que o risco nem sempre possui. Todavia tem qualquer perigo todas as características de um risco, pois somente quando o perigo passou, posso dizer que enfrentei um risco. Um perigo realizado é um desastre, desastre que termina o percurso perigoso. O risco, pelo contrário, é algo que abre uma dada situação, ele bifurca o percurso da história de forma imprevisível. (Brüseke, 1996, p. 9).

Kanashiro e Castelnou (2004, p. 141) afirmam que “[...] enquanto a sociedade industrial caracterizava-se por sua capacidade de produzir riqueza, a atual caracterizar-se-ia por estar saturada, além de estar repleta de efeitos não previsíveis, o que faz com que produza e distribua, desta vez, riscos ambientais e sociais.” Portanto,

[...] existe inúmeras formas de classificar os riscos, uma delas tem por base situações potenciais de perdas e danos ao homem, considerando assim os Riscos Ambientais como a classe maior dos riscos e assim subdividindo-o em subclasses. As subclasses de risco existentes são: os riscos naturais, riscos tecnológicos e riscos sociais. [...]. Os riscos sociais compreendem os roubos a transeuntes, veículos e residências, além de guerras e terrorismo em geral. No Brasil todos conhecem a “guerra urbana” que se instalou em nossas metrópoles, e mesmo em cidades de porte médio, ampliado recentemente pelos ataques desencadeados por facções criminosas em São Paulo. Nossas esparsas estatísticas mostram números estarrecedores de assassinatos,

assaltos, sequestros, atentados e diversos outros conflitos sociais. (Fernandes; Rocha, 2010).

Gomes (2007, p. 162) define risco ambiental como sendo “[...] a imprevisibilidade ligada aos efeitos de uma determinada actividade humana sobre a existência e capacidade regenerativa de bens ambientais naturais [...]”.

O risco ambiental ou ecológico, nos termos da concepção restrita de ambiente que adoptamos, caracteriza-se, em abstracto, por ser: i.) quanto ao objecto: um fenómeno que se reflecte sobre a existência ou capacidade regenerativa de um bem natural ou de um conjunto de bens naturais. Porque os bens ambientais estão, em grande parte, adstritos a formas de utilização humana, normalmente a lei restringe – salvo casos extremos (v.g., caça de espécies em vias de extinção) –, a noção de dano em função da intensidade deste, lançando mão de conceitos tais como *gravidade* e/ou *irreversibilidade*; ii.) quanto à causa: um fenómeno, quer provocado pela intervenção humana na natureza de forma instantânea ou sucessiva, quer por acção das forças da própria natureza. Convém aqui recordar que, no estado de evolução técnico-científica actual, se torna cada vez mais difícil isolar riscos com causas puramente naturais. O *risco natural* é aquele que se verifica independentemente do concurso da vontade humana, cujas causas são estritamente reconduzidas a fenómenos naturais (exemplo paradigmático é o dos sismos), enquanto o *risco antrópico* se deve a uma acção ou omissão humana, voluntária ou involuntária, consciente ou inconsciente do resultado.

[...]. iii.) quanto à extensão: um fenómeno de extensão territorial tendencialmente alargada, ou mesmo global (com incidência regional, nacional ou mundial). (Gomes, 2007, p. 164).

A sociedade moderna, com seus novos hábitos de consumo, produziu uma série de novas matérias que “[...] resistem por muito tempo nos circuitos naturais. A *alta modernidade* adicionou ao risco social e individual o risco ambiental, nesta dimensão desconhecida até então.” (Brüseke, 1996, p. 18). Ainda o mesmo autor ainda enfatiza que

[...] existem riscos que atingem cada vez mais grupos sociais maiores, independente da sua posição social, ou populações inteiras, nas regiões economicamente mais fortes ou longe dos centros industriais, entre este tipo de risco encontram-se os riscos ambientais. (Brüseke, 1996, p. 16).

No decorrer do século XX as cidades brasileiras sofreram inúmeras transformações sociais, econômicas, espaciais, em decorrência do crescimento da industrialização e urbanização. Como o desenvolvimento econômico ocorreu de maneira tardia e desproporcional, consequentemente, o espaço urbano adquiriu características peculiares em razão da apropriação desigual do solo, e os grupos sociais mais vulneráveis passaram a ocupar as áreas mais desvalorizadas, locais que muitas vezes são sujeitos a riscos ambientais. Assim, diante desse contexto, é perceptível que o capital cria e constrói fatores que geram tanto injustiça social quanto injustiça ambiental (Rosa et al., 2014, p. 213). Ou seja,

[...] injustiça ambiental é muitas vezes engendrada exatamente pela grande mobilidade que empreendimentos ambientalmente perversos têm assumido, principalmente a partir da década de 1970. Hoje, uma empresa ‘deslocalizada’ de uma região por alguma eventual pressão social que tenha sofrido pode facilmente ‘se realocar’ em outro ponto onde a legislação e/ou o potencial de mobilização política sejam mais débeis. Verifica-se, correntemente, o fato de que as lutas por justiça ambiental nos diferentes países têm se dado contra as mesmas em-

presas. A internacionalização do Movimento como forma de enfrentar a exportação dos riscos é, assim, uma consequência necessária para esses atores que pensam na luta ambientalista na perspectiva de ganhos na esfera da justiça social. (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 37).

Cenci e Kässmayer (2014, p. 7-8) entendem que a injustiça ambiental penaliza as condições de saúde da população trabalhadora, moradora de favelas e excluída dos grandes processos de desenvolvimento. “A este fenômeno interliga-se a questão da vulnerabilidade dos menos favorecidos.”

Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 30) afirmam que

[...] acredita-se que a injustiça ambiental cessará apenas com a contenção do livre-arbítrio dos agentes econômicos com maior poder de causar impactos ambientais, ou seja, pelo exercício mesmo da política, nos marcos de uma democratização permanente.

A situação de risco socioambiental às quais estão submetidas as populações excluídas pelo modelo de desenvolvimento tardio, como no caso brasileiro, é um problema ambiental que está sendo enfrentado de forma, ainda, desarticulada, no País como um todo (Rosa et al., 2014, p. 217).

O risco socioambiental ampliado é assim sistematicamente alocado às populações mais destituídas ou a governos com maiores índices de desemprego e ameaça de crise social, com base na lógica da ‘livre escolha’ – ‘infernal’ – entre condições precárias e arriscadas de trabalho, entre algum dinamismo econômico – mesmo predatório – ou nenhum crescimento, ou taxas medíocres de crescimento. A alocação concentrando

sobre os mais pobres os riscos associados ao empreendimento ocorre com frequência tendo por base o consentimento de populações e/ou governos expostos às 'imposições de localização'. (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 137-138).

Restringindo a análise à questão urbana, verifica-se que o modelo de desenvolvimento estabelecido no Brasil levou os trabalhadores, grupos sociais marginalizados e pessoas que possuem renda ínfima a residirem em lugares mais propensos aos riscos devido as suas residências estarem próximas de depósitos de lixo tóxico, plantas industriais poluentes, encostas perigosas, esgotos a céu aberto e, pela falta de saneamento em seus bairros (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 42).

Em decorrência da forma de ocupação e uso do solo nos centros urbanos, os grupos socioeconomicamente mais desvalorizados residem nas periferias das cidades, conseqüentemente, intensificando o surgimento de invasões, favelas e loteamentos clandestinos.

O resultado desse processo desordenado de ocupação é o comprometimento das comunidades pela precariedade de infraestrutura e pela situação de risco ao qual estão submetidas, já que a apropriação de áreas de risco nas cidades está associada a uma forte degradação ambiental. Ademais, a situação de privação dessas populações e a potencialização de suas vulnerabilidades ocorre em um cenário de ausência de políticas públicas e/ou de ineficiência na implementação destas por parte do Estado (Rosa et al., 2014, p. 213-214).

Nas cidades brasileiras existem vários tipos de riscos que se espalham de maneira desproporcional entre os atores sociais, no espaço e no tempo. Isso é reflexo da diferença entre as condições de vida dos diversos grupos sociais existentes no contexto urbano. Assim,



[...] há riscos relacionados a inundações, deslizamentos de terra, doenças infecciosas e poluição, entre outros, que não incidem sobre a sociedade como um todo. São vários fatos que evidenciam que a condição social está diretamente vinculada à exposição maior ou menor a muitos dos riscos. Sabe-se que muitas das construções irregulares localizadas em encostas deslizarão devido a fortes chuvas, principalmente aquelas localizadas nas chamadas *áreas de risco*, pelas características de declividade acentuada, solo poroso e de baixa resistência. Isto evidencia que alguns riscos são identificáveis e passíveis de controle, mas, em contrapartida, outros são invisíveis, sendo definidos e caracterizados somente a partir de procedimentos técnicos, enfatizando a necessidade de sua comunicação. (Kashiro; Castelnou, 2004, p. 153).

Os riscos socioambientais existentes na área urbana são provenientes da industrialização e da pobreza, assim, é inegável que certos grupos sociais possuem mais vulnerabilidade frente aos riscos. Diante dessa realidade é imprescindível incentivar e apoiar movimentos sociais que lutam para coibir injustiças ambientais, pois os cidadãos brasileiros somente terão direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, infraestrutura necessária e adequada nas cidades quando acabar a desigualdade social. Se essa realidade não for alterada a desproporcionalidade na distribuição de riscos continuará gerando o surgimento de áreas de sacrifício ambiental.

## **Distribuição de riscos e justiça: as áreas de sacrifício ambiental**

A industrialização e a modernização trouxeram para a sociedade instabilidades e riscos. É perceptível que a sociedade industrial

apresenta como principal característica a capacidade de gerar riquezas e a distribuição desigual dela. Essa realidade proporcionou o nascimento de uma sociedade que produz e distribui, de maneira desproporcional, os riscos sociais e ambientais.

Nas relações sociais no Brasil sempre prevaleceu a concentração de terra e da renda entre os mais ricos, assim, a irregular divisão da riqueza pode aumentar a produção de riscos, bem como influenciar na maneira como eles são enfrentados, percebidos e responsabilizados.

Os mais abastados financeiramente tendem a fugir dos riscos ambientais e sociais e moram em áreas melhores, com maior proteção, sendo o solo de alto valor. Entretanto, aos pobres sobram as áreas de maior risco e com menos infraestrutura.

Do ponto de vista político, os traços fortes de paternalismo em relação às elites e ao Estado resultaram, para uma massa de excluídos, na quase naturalização do alijamento dos processos decisórios sobre a distribuição e os modos de apropriação e degradação dos recursos naturais, a começar pela terra. Privilegiando interesses das elites locais ou internacionais ou do próprio Estado, a forma de propriedade privada foi o formato jurídico e cultural que consolidou a arbitrariedade e deu um sentido privatista a esses modos de apropriação. (Borinelli; Capelari; Gonçalves, 2015, p. 149).

A ocupação desproporcional das áreas urbanas favorece os mais ricos em detrimento dos mais vulneráveis, assim, faz com que “[...] algumas pessoas sejam mais afetadas que outras pelos riscos, reconhecendo que a sua distribuição segue as desigualdades de classe e as posições na escala social, mas com uma lógica distributiva diferente.” (Beck, 1991 apud Guivant, 1998, p. 18). Ainda,

[...] a desigual exposição aos riscos deve-se ao diferencial de mobilidade entre os grupos sociais: os mais ricos conseguiriam escapar aos riscos e os mais pobres circulariam no interior de um circuito de risco. Donde a ação decorrente visando combater a desigualdade ambiental e dar igual proteção ambiental a todos os grupos sociais e étnicos. (Acselrad, 2010, p. 109).

Ademais, os impactos decorrentes das degradações e riscos ambientais são distribuídos de forma desigual por raça e por renda. A forma de agir do Estado contribui para a aplicação das leis ambientais desproporcionalmente em ambientes urbanos contribuindo para o crescimento dos riscos socioambientais e das injustiças ambientais.

O mesmo poder de atração que os terrenos de baixo valor exercem nas camadas populacionais mais pobres também influencia na alocação de investimentos industriais. As indústrias por necessitarem de terrenos extensos e baratos vão criar uma estreita relação com as classes economicamente fragilizadas. Ao mesmo tempo, a necessidade de mão-de-obra de baixo custo pelas indústrias, aliada à necessidade de emprego destas massas populacionais, cria um ambiente propício à perpetuação desta lógica. (Cartier et al., 2009, p. 2696).

O Estado é pouco acessível na defesa dos anseios de sua população, assim é improvável imaginar que o Estado venha a atender as expectativas quanto às suas funções coordenadoras, fiscalizadoras e de avaliação e disseminação de informações sobre os riscos ambientais; condição agravada pela adoção de modelos liberais que pregam a retração estatal desde os anos 1990. Diante dessa realidade, a tendência é o reforço da distribuição assimétrica dos riscos e prejuízos, seguindo e agravando o mapa da distribuição desigual da riqueza, e, conseqüentemente, intensificando a desproporcionalidade na distri-

buição de riscos socioambientais e gerando injustiça ambiental (Borinelli; Capelari; Gonçalves, 2015, p. 149).

A injustiça ambiental está relacionada à exposição desigual aos riscos como consequência da concentração de riqueza que ocorre por meio da penalização ambiental dos mais pobres. “A injustiça ambiental é, na definição fornecida por Acselrad, a forma desigual de distribuição dos impactos ambientais negativos sobre as populações de maior vulnerabilidade social do Estado.” (Rosa et al., 2014, p. 214).

Os riscos ambientais são distribuídos de maneira desigual, em razão da diversa capacidade dos grupos sociais fugirem dos efeitos provenientes de tais riscos. Isso evidencia que o ambiente de determinados grupos sociais prevaleça sobre o de outros. Assim, é explícita a “[...] a exposição desproporcional dos socialmente mais desprovidos aos riscos das redes técnico-produtivas da riqueza ou sua desposseção ambiental pela concentração dos benefícios do desenvolvimento em poucas mãos.” (Acselrad, 2010, p. 109).

Contra o pensamento dominante, que considera ‘democrática’ a distribuição dos riscos ambientais e que se atém ao tema da escassez e do desperdício, consagrando o mercado como mecanismo por excelência para regular as questões do meio ambiente, insurgiram-se os movimentos por justiça ambiental. Estes não fizeram, porém, uma crítica abstrata. Pelo contrário, uma nova definição da questão ambiental, que incorporasse suas articulações com as lutas por justiça social, foi uma necessidade sentida por movimentos populares de base, que se viram em situações concretas de enfrentamento do que entenderam ser uma ‘proteção ambiental desigual’. (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 15-16).

O controle dos riscos ambientais interfere em vários aspectos da vida dos cidadãos e, em razão disso, é suscetível o surgimento de resistências decorrentes do apego a alguns hábitos e rotinas. Por exemplo, a restrição na circulação de veículos em dias alternados em grandes cidades com o objetivo de reduzir os níveis de poluição do ar. Assim,

[...] o problema de saber que riscos se deve admitir, e quem, e em que medida, deve suportá-los, redonda numa questão vi-  
vencial. A solidariedade na identificação e na suporta-  
ção do risco, para ser legítima, pressupõe a actuação de mecanismos democráticos. (Gomes, 2007, p. 257).

Portanto,

[...] os teóricos e ativistas do chamado movimento por ‘justiça ambiental’ defendem a ideia de que a crise em torno do meio ambiente não pode ser enfrentada sem que se exponha, debata e combata o fato de que a degradação ambiental e os problemas sociais têm a mesma raiz: a racionalidade capitalista que concentra lucros e aloca custos desigualmente. Seus defensores advogam sobre a necessidade de se incorporar à questão ambiental tanto os conflitos ligados ao acesso desigual aos recursos naturais e serviços ecossistêmicos quanto à distribuição desigual de externalidades e riscos ambientais entre diferentes estratos sociais. Atestam que fatores como classe, renda, gênero e raça pesam tanto na exposição às consequências de eventos naturais extremos como na locação de atividades poluentes e tóxicas em determinadas áreas – as chamadas ‘zonas de sacrifício’. Nos países do capitalismo periférico as áreas de exploração e contaminação também se mesclam com a precariedade dos assentamentos urbanos informais ou irregulares. (Name; Bueno, 2013, p. 3).

A desproporcionalidade na distribuição de riscos socioambientais e a consequente injustiça ambiental ocorre, sobretudo, em razão do crescimento da população urbana ter iniciado em decorrência do desenvolvimento industrial tardio, e, também, porque a mão de obra sempre foi desvalorizada e barata por ser abundante, isso tudo gerou extrema dificuldade aos cidadãos de adquirirem habitações de qualidade e com infraestrutura adequada, situação que facilitou o surgimento de áreas ou zonas de sacrifício ambiental que são regiões marcadas pelo descaso do poder público, rejeitadas, estigmatizadas por explorações naturais e sociais.

A expressão ‘zonas de sacrifício’ é utilizada pelos movimentos de justiça ambiental para designar localidades em que se observa uma superposição de empreendimentos e instalações responsáveis por danos ambientais. Ela tende a ser aplicada a áreas de moradia de população de baixa renda, onde o valor da terra relativamente mais baixo e o menor acesso dos moradores aos processos decisórios favorecem escolhas de localização que concentram, nestas áreas, instalações perigosas. (Viegas, 2006 apud Vellasco, 2015, p. 8).

Ademais, Vellasco (2015, p. 8) aponta como características essenciais para configurar uma área de sacrifício ambiental as seguintes:

[...] para a constatação de uma zona de sacrifício, é necessário que haja a presença de três características: (i) população de baixa renda predominante no local; (ii) pouca ou nenhuma participação nos processos decisórios, em decorrência da assimetria de poder e da pouca voz da comunidade em questão; (iii) tendência à instalação de atividades de risco ambiental. (Vellasco, 2015, p. 8).

Acselrad (2004, p. 32-33 apud Queiroz; Plácido, 2013) enfatiza as seguintes consequências das zonas de sacrifício ambiental:

O capital [...] mostra-se cada vez mais móvel, acionando sua capacidade de escolher seus ambientes preferenciais e de forçar os sujeitos menos móveis a aceitar a degradação de seus ambientes ou submeterem-se a um deslocamento forçado para liberar ambientes favoráveis para os empreendimentos [...] o capital dispõe da capacidade de se deslocar, enfraquecendo os atores sociais menos móveis e desfazendo, pela chantagem da localização, normas governamentais urbanas ou ambientais, bem como as conquistas sociais [...] assim o capital especializa gradualmente os espaços, produzindo uma divisão espacial da degradação ambiental e gerando uma crescente coincidência entre a localização de áreas degradadas e de residências e classes socioambientais dotadas de menor capacidade de se deslocalizar.

Portanto, é claro e inegável que os mais pobres são os que mais sentem e sofrem prejuízos pela distribuição desigual dos riscos socioambientais, enquanto essa situação continuar, a degradação ambiental tende a aumentar e ampliar as áreas de sacrifício ambiental, assim, para amenizar tal situação é necessário a implementação de políticas públicas que visam mudar essa realidade, bem como priorizar a participação social das pessoas vulneráveis para minimizar os efeitos dessa desigualdade.

## **Conclusão**

Existem diversos fatores responsáveis por ocasionar desigualdades socioambientais urbanas no Brasil e a resolução dessa problemática não é simples, nem mesmo fácil, será necessário forte inves-

timento e prioridade no desenvolvimento social para minimizar a injustiça ambiental existente na área urbana do País.

A proteção dos direitos das populações vindouras será possível, desde que sejam impedidos os mecanismos de transferência dos custos ambientais do desenvolvimento para os que possuem insuficiência de recursos. Já que os movimentos por justiça ambiental querem demonstrar que a pressão geral sobre o ambiente não acabará enquanto forem transferidos aos vulneráveis os malefícios ambientais.

É possível observar que cresce paulatinamente o entendimento de que a proteção ao meio ambiente não está estritamente ligada a classes médias urbanas, mas à construção de mecanismos que impeçam a injustiça ambiental e promovam a diminuição dos riscos socioambientais às populações mais destituídas.

Os riscos socioambientais existentes na área urbana são provenientes da industrialização e da pobreza, assim, é inegável que certos grupos sociais possuem mais vulnerabilidade frente aos riscos. Diante dessa realidade é imprescindível incentivar e apoiar movimentos sociais que lutam para coibir injustiças ambientais, pois os cidadãos brasileiros somente terão direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, infraestrutura necessária e adequada nas cidades quando acabar a desigualdade social. Se essa realidade não for alterada a desproporcionalidade na distribuição de riscos socioambientais continuará gerando injustiça ambiental.

Percebe-se que a desproporcionalidade na distribuição de riscos socioambientais e a conseqüente injustiça ambiental ocorre, sobretudo, em razão do crescimento da população urbana ter iniciado em decorrência do desenvolvimento industrial tardio, e, também, porque a mão de obra sempre foi desvalorizada e barata por ser abundante,



isso tudo gerou extrema dificuldade aos cidadãos para adquirirem habitações de qualidade e com infraestrutura adequada, situação que facilitou o surgimento de áreas de sacrifício ambiental.

Portanto, é claro e inegável que os mais pobres são os que mais sentem e sofrem prejuízos pela distribuição desigual dos riscos socioambientais, enquanto essa situação continuar a degradação ambiental tende a aumentar e ampliar as áreas de sacrifício ambiental, assim, para amenizar tal situação é necessário a implementação de políticas públicas que visam mudar essa realidade, bem como priorizar a participação social das pessoas vulneráveis para minimizar os efeitos dessa desigualdade.

## Referências

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142010000100010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010)>. Acesso em: 29 jun. 2017.

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. O que é justiça ambiental. In: LEMOS, M. A. B. (Org.). **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagem de valoração. São Paulo: Contexto, 2007.

ALVES, H. P. da F. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/32462/1/S0102-30982006000100004.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BORINELLI, B.; CAPELARI, M. G. M.; GONÇALVES, D. M. Riscos socioambientais e cultura política: algumas considerações sobre o caso Brasileiro. **Interações**, Campo Grande, v. 16, n. 1, p. 143-153, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/inter/v16n1/1518-7012-inter-16-01-0143.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRÜSEKE, F. Risco social, risco ambiental, risco individual. **Papers do NAEA**, n. 064, ago. 1996. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewiq2K6QjMnWAhXMi5AKHWMPDXAQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.naea.ufpa.br%2Fnaea%2Fnovosite%2Findex.php%3Faction%3DPublicacao.arquivo%26id%3D131&usq=AFQjCNGNiXcDgZlZ1GcieEsgv-g8b2w8VA>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

CARTIER, R. et al. Vulnerabilidade social e risco ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 12, p. 2695-2704, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v25n12/16>>. Acesso em: 12 maio 2017.

CENCI, D. R.; KÁSSMAYER, K. **O Direito Ambiental na Sociedade de Risco e o Conceito de Justiça Ambiental**. 2014. (Material da 1ª aula da disciplina Tópicos Especiais de Direito Ambiental e Urbanístico, ministrada no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Ambiental e Urbanístico – Anhanguera-UNIDERP/REDELFG, 2014).

CORREA, M. R. Envelhecer na cidade. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 16, n. 184, p. 35-46, set. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/32813/17231>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

FERNANDES, B. de J.; ROCHA, G. C. **A educação sobre riscos ambientais e o programa “defesa civil nas escolas”**: uma proposta metodológica interdisciplinar. Rio de Janeiro: Universidade Federal

do Rio de Janeiro, maio 2010. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/virtu/files/2010/05/5a-4.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

FREITAS, C. F. S. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. **Urbe: Revista Brasileira da Gestão Urbana**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 109-125, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v6n1/v6n1a09.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

GOMES, C. A. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente**. 2007. 564 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Política, Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007.

GUIVANT, J. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas**, Rio de Janeiro, n. 46, p. 3-38, 1998. Disponível em: <[https://iris.ufsc.br/files/2014/11/Guivant\\_1998\\_Trajektorias\\_das\\_analises\\_de\\_risco.pdf](https://iris.ufsc.br/files/2014/11/Guivant_1998_Trajektorias_das_analises_de_risco.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2017.

KANASHIRO, M.; CASTELNOU, A. M. N. Sociedade de risco, urbanização de risco e estatuto da cidade. **Terra e Cultura**, Londrina, ano 20, v. 20, n. 38, p. 138-163, jan. 2004. Disponível em: <[http://web.unifil.br/docs/revista\\_eletronica/terra\\_cultura/38/Terra%20e%20Cultura\\_38-12.pdf](http://web.unifil.br/docs/revista_eletronica/terra_cultura/38/Terra%20e%20Cultura_38-12.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

LEONARDO, F. A. M. **Entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental: o caso da pesca artesanal e a configuração de um cenário de injustiça ambiental em Regência Augusta-ES**. 2014. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Espírito Santo, Vitória, 2014.

MATTEDI, M. A. As interpretações sociológicas das dinâmicas sociais de construção do risco na sociedade moderna. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 11, n. 8, p. 129-151, jan./jul. 2002.

MENDONÇA, F. Riscos, vulnerabilidade e abordagem socioambiental urbana: uma reflexão a partir da RMC e de Curitiba. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 10, p. 139-148,

jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/3102/2483>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

NAME, L.; BUENO, L. M. de M. Do risco ao sacrifício: “ambientalização” com injustiça ambiental? Análise a partir de duas cidades brasileiras. In: ENCONTRO DOS GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 14., 2013, Lima. **Anais...** Lima: EGAL, 2013. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Procesosambientales/Impactoambiental/01.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2018.

PORTO, M. F.; FINAMORE, R. Riscos, saúde e justiça ambiental: o protagonismo das populações atingidas na produção de conhecimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1493-1501, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a13.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

QUEIROZ, E.; PLÁCIDO, P. A história ambiental e educação ambiental: reflexões em ‘zonas de sacrifício’ na baixada fluminense/RJ. **História, Natureza e Espaço**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2013. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/niesbf/article/view/8770>>. Acesso em: 23 maio 2018.

ROSA, T. da S. et al. A educação ambiental como estratégia para a redução de riscos socioambientais. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 211-230, jul./set. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v18n3/1809-4422-asoc-18-03-00211.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2017.

VELLASCO, M. **Santa Cruz como zona de sacrifício: injustiça ambiental no município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2015. Relatório. Disponível em: <[http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2015/relatorios\\_pdf/ccs/DIR/DIR-Matheus\\_Vellasco.pdf](http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2015/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Matheus_Vellasco.pdf)>. Acesso em: 23 maio 2018.

# **A importância do tombamento no ordenamento jurídico como instrumento de proteção ao patrimônio cultural**

Ana Cristina Fogaça  
Guilherme Augusto De Toni

## **Introdução**

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, questões relacionadas ao patrimônio cultural no país receberam mais atenção por parte da sociedade, com intensificação dos estudos e publicações científicas sobre o tema.

A percepção de patrimônio cultural como elemento do meio ambiente, na qualidade de meio ambiente cultural, coloca-o como carecedor de amparo jurídico para sua respectiva preservação, tanto no tocante aos bens materiais quanto nos imateriais.

Neste aspecto, a base de origem para a pretendida preservação é a criação do Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que instituiu conceitos, elementos e ferramentas para a promoção do patrimônio cultural no País. Destaca-se, aqui, o surgimento e a aplicação no ordenamento jurídico pátrio do tombamento, instrumento voltado para a proteção de bens móveis e imóveis.

Entretanto, passados quase oitenta anos de seu surgimento, constatando-se os avanços e a valoração das ações preservacionistas

de caráter multidisciplinar no País, o tombamento ainda é tido no âmbito jurídico como assunto controverso, a certo ponto obscuro e taxado como objeto de estudos de menor valor, muito devido à falta de conhecimento e de difusividade de seu teor, sua aplicação e sua importância.

Dessa feita, surge, pelo presente estudo, a proposta de analisar o tombamento como figura de destaque para a preservação do patrimônio cultural, abordando-se aspectos de sua natureza jurídica e procedimentos para sua aplicação, com o intuito de, ao fim, apresentar a necessidade de sua maior valoração e desmistificação no ordenamento jurídico brasileiro.

## **Aspectos históricos e previsão legal**

A compreensão da questão do patrimônio cultural e aplicação do instituto do tombamento passa, primeiramente, pela compreensão do que é patrimônio cultural e sua inclusão e proteção no campo jurídico.

O ano de 1906, nos Estados Unidos da América, é tido como o melhor exemplo de primeira legislação patrimonial: surge a Antiquities Act (Lei de Antiguidades), restringindo-se a proteger os bens culturais da nação que estivessem em terra de propriedade ou sob controle do governo. Esta lei foi complementada com ênfase na compilação de catálogos de bens de interesse histórico em 1935, pela Historic Sites Art (Lei de Locais Históricos) (Funari; Pelegrini, 2006, p. 15-19).

Durante o período envolvendo a Primeira (28 de julho de 1914 a 11 de novembro de 1918) e a Segunda (1º de setembro de 1939 a 2

de setembro de 1945) Grandes Guerras Mundiais, a questão do patrimônio nacional ganha ênfase em razão dos sentimentos nacionalistas aflorados nos envolvidos nas guerras, que buscavam nos vestígios de seus antepassados a formação de suas identidades e ideais por durante todo o período bélico.

Em 1931, foi elaborada, pelo Escritório Internacional dos Museus Sociedade das Nações, a primeira Carta de Atenas, documento no qual foram determinados as regras e meios para as efetivas proteção e manutenção de edifícios de valor cultural. Em novembro de 1933, novamente, foi formulado o documento Carta de Atenas, desta vez diagnosticando os principais problemas urbanísticos das principais cidades do mundo. Essa apuração foi feita pelo Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), em Atenas, sob a égide da antiga Sociedade das Nações (IPHAN, 2009).

No ano de 1945, após o término da Segunda Grande Guerra Mundial, foram criadas a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO).

Observa-se que, através da UNESCO, foram organizadas as mais importantes conferências em relação à proteção do patrimônio cultural em nível mundial, destacando-se a Declaração de Estocolmo, que, no período de 5 a 16 de junho de 1972, estabeleceu os princípios comuns que serviram de inspiração e de orientação à humanidade para preservação e melhoria do ambiente humano; e a Recomendação de Paris – Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, realizada em 16 de novembro de 1972, organizando políticas a favor da preservação

e definindo, em seus artigos, a noção que hoje se tem de patrimônio cultural e natural (arts. 1º e 2º)<sup>1</sup>.

O termo tombamento surgiu juntamente com a expressão “Livros do Tombo”: é proveniente do Direito Português, no qual a palavra *tombar* tem o significado de inventariar, arrolar ou inscrever nos arquivos do Reino de Portugal, os quais eram guardados na Torre do Tombo. Tendo o legislador brasileiro mantido as expressões oriundas do reino português na lei referente ao tombamento, começou-se, assim, a preservar o patrimônio linguístico (Meirelles, 2009, p. 582).

Em território brasileiro, o primeiro ato preservacionista de que se tem notícia é datado de 28 de agosto de 1721. Nele, o Rei Dom João V, de Portugal, decretou, por meio da expedição de alvará, que, a partir daquela data, qualquer edifício, mesmo estando arruinado, estátuas e obras de arte que mostrem ser daquele tempo até o Reina-

---

1 Art. 1º. Para os fins da presente Convenção são considerados “patrimônio cultural”: os monumentos: obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas monumentais, objetos ou estruturas arqueológicas, inscrições, grutas e conjuntos de valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas, que, por sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem, têm um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência, os sítios: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, assim como áreas, incluindo os sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico; Art. 2º. Para os fins da presente Convenção são considerados “patrimônio natural”: os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por conjuntos de formações de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; as formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituam habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas de valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; os sítios naturais ou as áreas naturais estritamente delimitadas detentoras de valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural.



do do Senhor Dom Sebastião deveriam ser preservadas. Em 1742, o vice-rei de Portugal, Conde de Galvêas, enviou correspondência ao governador da Capitania de Pernambuco questionando acerca da transformação em quartel militar do Palácio das Duas Torres, construído por Mauricio de Nassau. Este ofício foi o primeiro documento oficial no País referente à proteção do patrimônio cultural brasileiro (Gasparini, 2005, p. 43).

Em 21 de outubro de 1838 é fundado na antiga capital da República, Rio de Janeiro, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro<sup>2</sup> (IHGB), inspirado no Institut Historique, fundado em Paris no ano de 1834. O IHGB voltava-se para refletir a nação brasileira que a pouco tempo havia conquistado sua independência; é considerado a mais antiga e tradicional entidade voltada à pesquisa e à preservação. Seus objetivos, descritos no art. 1º de seu estatuto, são “coligir, metodizar, publicar ou arquivar os documentos necessários para a História e a Geografia do Brasil<sup>3</sup>”.

Já no final do século XIX, é importante ressaltar a Exposição Antropológica Brasileira de 1882, ocorrida no Museu Nacional do Rio de Janeiro. As exposições musicológicas enfatizando raça, progresso e

---

2 O IHGB, segundo Wehling (2007): o IHGB é a instituição cultural mais antiga do País, fundada em 1838, e tem uma atividade ininterrupta, reunindo especialistas nas áreas da História, Geografia e demais Ciências Sociais. Além desta atividade acadêmica, o Instituto é um centro de pesquisa, sejam pesquisas individuais, dos sócios, sejam institucionais, da própria Casa, e também é um centro de referência documental muito importante.

3 Art. 1º Coligir, metodizar, publicar ou arquivar os documentos necessários para a História e Geografia do Brasil e assim também promover os conhecimentos destes dois ramos científicos, por meio do ensino público, logo que os cofres sociais o permitissem.

civilização, reforçando ideal da construção da nacionalidade galgada pelo segundo império e a demonstração dos vestígios arqueológicos capazes de servir como referências civilizatórias mostram que o Brasil poderia ser visto como uma nação de passado tão glorioso como o das mais importantes nações europeias (Langer; Rankel, 2006, p. 13).

Durante a primeira metade do século XX, destaca-se a criação da Inspeção de Monumentos Nacionais (IPN), um departamento do Museu Histórico Nacional (MHN) que teve sua legislação aprovada como o oitavo capítulo do Regulamento Interno do MHN em 1934, durante o governo Vargas. Este capítulo apenas conceituava, sem contemplar aspectos jurídicos, quais seriam os procedimentos de defesa dos bens imóveis; de seus 12 artigos, apenas dois são referentes aos bens imóveis: os dez restantes são voltados aos objetos histórico-artísticos, influência de sua vinculação ao Museu Histórico Nacional. Por fim, carecia da abrangência e dos citados aspectos jurídicos em relação à preservação (Magalhães, 2004, p. 75).

A criação e a implantação, no ordenamento jurídico brasileiro, de ações de cunho legal ocorrem quando da inserção do tombamento através do Decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, não sendo alterado até o momento, havendo apenas a criação de leis posteriores com o intuito de complementação (Castro, 1991, p. 1-2).

Caracteriza-se, igualmente, o tombamento como uma forma de implementar a função social da propriedade, protegendo e conservando o patrimônio privado ou público através da ação do poder público, em razão dos aspectos históricos, artísticos, naturais, paisagísticos e outras formas ligadas à cultura para que as gerações presentes e futuras possam desses patrimônios usufruir (Machado, 2007, p. 933).

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 trouxe, em seu art. 215<sup>4</sup>, *caput*, e art. 216<sup>5</sup> referências à proteção do patrimônio cultural, porém, pontuando sua percepção como elemento do meio ambiente.

## **Tombamento e meio ambiente cultural**

A relação hoje estabelecida em relação ao patrimônio cultural e ao meio ambiental cultural é de serem intimamente ligados e mercedores de tutela imediata a fim de efetiva preservação e proteção.

Em clássica conceituação, José Afonso da Silva (1994, p. 2) afirma que o meio ambiente é

[...] a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais.

---

4 Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

5 Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

No que concerne à legislação, esta relação de meio ambiente e patrimônio cultural já é passível de ser verificado no Decreto-lei n. 25/37, quando prevê, em seu art. 1º, § 2º<sup>6</sup>, a equiparação e a sujeição para serem tombados os monumentos naturais, sítios e paisagens, a fim de sua preservação, mesmo os agenciados pelo homem. Assim, evidencia-se a equiparação dos bens naturais ou ambientais aos bens culturais (Machado, 2007, p. 925).

Ressalta-se, também, que muitos bens naturais são protegidos pelo instituto do tombamento, este intimamente ligado à preservação do patrimônio cultural. Exemplos de parques urbanos tombados, como o do Ibirapuera, o da Luz e o Siqueira Campos, todos no Estado de São Paulo; parques nacionais, como o da Tijuca (RJ) e o da Serra da Capivara (PI); e também marcos naturais, como o Pão de Açúcar (RJ), demonstram a perfeita compatibilidade e interligação do patrimônio cultural com o patrimônio ambiental (Rodrigues, 2005, p. 542, 543).

Com relação ao patrimônio ambiental, Milaré (2007, p. 251) diz:

A visão holística do meio ambiente leva-nos a considerar seu caráter social, uma vez que é definido constitucionalmente como um bem de uso comum do povo<sup>7</sup> [...] essa visão faz-nos incluir no conceito de ambiente – além dos ecossistemas naturais – as sucessivas criações do espírito humano que se tra-

---

6 Art. 1º. [...] §2º. Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importem conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela Natureza ou agenciados pela indústria humana.

7 Conceitua Meirelles (2009, p. 527) o uso comum do povo: “[...] são os mares, praias, rios, estradas, ruas e praças. Enfim, todos os locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo.”

duzem nas suas múltiplas obras. Por isso, as modernas políticas ambientais consideram relevante ocupar-se do patrimônio cultural, expresso em realizações significativas que caracterizam de maneira particular, os assentamentos humanos e as paisagens do seu entorno.

Embora seja o meio ambiente cultural e o patrimônio cultural expressões com significados idênticos, vem sendo considerada a última de uso predominante, inclusive pela Constituição Federal de 1988. Todavia, é a primeira expressão considerada como mais adequada, conforme princípios fundamentais inscritos na Declaração de Estocolmo (1972) e na Agenda 21 da ECO 92, realizada na cidade do Rio de Janeiro (1992), pois representa não apenas a questão administrativa do tombamento, evidentemente necessária, mas sim a consolidação dos sentimentos de nacionalidade e cidadania, imprescindíveis para uma nação adentrar a esfera de primeiro mundo, possibilitando a preservação do patrimônio cultural e englobando, na prática, o meio ambiente cultural (Rodrigues, 2005, p. 543-544).

Assim, evidencia-se a presença do meio ambiente cultural como merecedor da proteção como questão inter-relacionada ao patrimônio cultural e da necessidade de análise do alcance e da eficácia das ações preservacionistas a serem propostas quando da aplicação do tombamento.

## **Natureza jurídica do tombamento**

Neste aspecto, cabe explicar que a natureza jurídica do tombamento em si, como ato da Administração Pública, a qual é a única que pode de fato prover pelo ato de tombamento bem de relevante valor cultural, vem a ser um ato de natureza discricionária.

A natureza jurídica do tombamento, além de ser, até determinado ponto, ato primordialmente discricionário, está intimamente ligada à questão do direito fundamental à propriedade, o qual é disposto em razão da intervenção do Estado na propriedade de acordo com os interesses envolvendo o bem a ser preservado.

O tombamento, por influenciar diretamente questões envolvendo o direito de propriedade, necessita do conhecimento da extensão dessa influência através da utilização do Direito Administrativo. Este verifica quais as formas de intervenção do Estado na propriedade, as quais podem se dar através da limitação administrativa, da ocupação temporária, da servidão administrativa, da requisição e da desapropriação. Assim, analisa-se em qual modalidade de intervenção na propriedade o tombamento se enquadra (Gasparini, 2005, p. 52-53).

Em relação ao enquadramento do tombamento como limitação administrativa, Gasparini (2005 p. 55) assevera:

Por tratar-se de um imóvel específico, não se pode dizer que o tombamento é uma limitação. Esta tem caráter genérico, o que contraria a especificidade do tombamento. Ainda que o tombamento abarque uma região ou mesmo Município, como é o caso de Ouro Preto/MG, não está caracterizada a limitação, pois a restrição imposta aos imóveis é individualizada, isto é, cada imóvel tem características próprias que justificam o tombamento. Além disso, a restrição que recai sobre cada bem atinge diretamente o direito de propriedade, já que serão impostas regras de manutenção e conservação. A limitação, por ser a mais branda das intervenções na propriedade, muitas vezes passa despercebida ao proprietário do imóvel. O tombamento sempre será sentido com um encargo que paira sobre o imóvel.

No aspecto de tratar o tombamento como desapropriação, Gasparini (2005, p. 55) assim leciona:

Também não se trata de desapropriação, pois não há a perda da propriedade para o Poder Público. O bem permanece para uso, gozo e disposição sob orientação e interesse do proprietário, ainda que reconhecida sua importância histórica, paisagística ou cultural.

Igualmente, não se enquadra o tombamento em requisição ou ocupação temporária, pois o imóvel tombado não é ocupado pelo Poder Público, nem utilizado em interesse público, além de ter imóvel tombado reconhecimento permanente de seu valor histórico, artístico ou paisagístico. Dessa forma, contraria a transitoriedade da requisição e ocupação temporária (Gasparini, 2005, p. 57).

Resta a menção de o tombamento ser caracterizado como uma espécie de servidão administrativa, questão há tempo divergente a respeito dessa forma de intervenção da propriedade, como Castro (1991, p. 127) escreveu:

A não uniformidade em enquadrar o tombamento, seja como limitação, seja como servidão administrativa, não decorre só do delineamento da figura jurídica do tombamento, mas sim da eventual imprecisão, em direito público, quanto aos institutos da limitação administrativa e, sobretudo, da servidão administrativa. Não há inclusive uniformidade de entendimento quanto ao uso dos termos restrições administrativas e limitações administrativas.

Por ter características tão próprias em sua aplicabilidade em favor de bens passíveis de serem preservados, deve ser o tombamento conceituado de maneira singular e diferenciada em relação a outras formas de intervenção na propriedade.

## Espécies de tombamento

O tombamento pode atingir bens que pertencem à pessoa pública ou à pessoa privada, tanto física quanto jurídica, sendo que, em relação à pessoa privada, é dividido o tombamento em duas modalidades: voluntário e compulsório. Há também nesse aspecto a possibilidade da instituição de tombamento por meio de lei e também por ato do Poder Executivo, a fim de promover a preservação histórica e artística do bem.

Ao tratar-se do tombamento de bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios, este será denominado como tombamento de ofício, o qual, segundo o art. 5º do Decreto-lei n. 25, de novembro de 1937<sup>8</sup>, deverá ocorrer com comunicação à entidade à qual o bem pertença ou esteja sob guarda. Não se prevê, pelo citado decreto, recurso contra o ato administrativo que determinar o tombamento (Machado, 2007, p. 944).

Caso não haja a citação da entidade na qual o bem está relacionado, o ato do tombamento se torna ineficaz.

Em relação aos bens de pessoa privada, a primeira situação que poderá ocorrer será a realização do tombamento de forma voluntária, na esfera administrativa ou do Poder Judiciário, conforme disposto no art. 7º do Decreto-lei n. 25, de novembro de 1937. Entende-se como situação em que o proprietário pede o tombamento e a coisa

---

8 Art. 5º O tombamento dos bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios se fará de ofício, por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mas deverá ser notificado à entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, afim de produzir os necessários efeitos.



possui os requisitos necessários para constituir parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, a critério do órgão técnico competente.

Nessa forma voluntária, ainda poderá ocorrer que parta do órgão responsável o pedido de tombamento do bem ao proprietário particular, e este, ao receber notificação para a inscrição de coisa de sua propriedade, anua diretamente pelo tombamento.

De forma compulsória, o tombamento ocorrerá quando o proprietário, após ser devidamente notificado para anuir com ele, quando iniciado o processo, deixa-o de fazer por escrito ou não impugna no prazo de 15 dias<sup>9</sup>. Nesses casos, anui tacitamente, acarretando, dessa forma, o tombamento compulsório do bem. Caso a impugnação ocorra tempestivamente, mas a decisão em favor do tombamento não seja alterada, será efetivado o tombamento compulsório (Machado, 2007, p. 944).

Resta ainda a possibilidade de que o tombamento seja promovido através de lei, por ato do Poder Legislativo em suas três esferas, federal, estadual e municipal, ou através de ato do Poder Executivo.

Em relação ao tombamento por lei, segundo Machado (2007, p. 945), como não há vedação constitucional, e mesmo sem haver consulta a órgão técnico para avaliar a importância e necessidade de tombamento determinado bem, esse aspecto não seria necessário.

---

9 Decreto-lei n. 25/37: Art. 9º. O tombamento compulsório se fará de acordo com o seguinte processo: 1) o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por seu órgão competente, notificará o proprietário para anuir ao tombamento, dentro do prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, ou para, si o quiser impugnar, oferecer dentro do mesmo prazo as razões de sua impugnação.

No tombamento por ato do Poder Executivo, em nível federal, foi estabelecido procedimento no qual haverá a manifestação do Conselho Consultivo e a homologação do Ministério de Estado da Cultura<sup>10</sup>.

Em nível estadual e municipal, poderá, em relação à esfera federal, ser diferente a instituição do tombamento, por ser a legislação autônoma e concorrente. Pode, nos Estados, de acordo com sua legislação estadual, o tombamento ocorrer por decreto, resolução de Secretário de Estado ou ato de funcionário público, quando for competente. Nos municípios, poderá ocorrer da mesma forma, ressalvadas as competências, porém, em ambos os casos, não há a necessidade de instituição de um colegiado técnico para opinar previamente em relação ao tombamento (Machado, 2007, p. 946-947).

Demonstra-se, nessa modalidade de tombamento, a existência de competência concorrente em níveis federal, estadual e municipal, em relação ao dever de prover meios de proteger e incentivar todas as formas de cultura existentes no país. Tais espécies de tombamento, para terem efetividade, carecerem de um prévio processo de tombamento.

## **Do processo de tombamento**

A fim de haver o tombamento de determinado bem, faz-se necessária a promoção de procedimentos prévios. Tais procedimentos

---

10 Lei n. 6.292, de 15 de dezembro de 1975: Art. 1º O tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), previsto no Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, dependerá de homologação do Ministro de Estado da Educação de Cultura, após parecer do respectivo Conselho Consultivo.

abarcam o Direito Administrativo, tendo como origem o Decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, formalizado através de específico processo de tombamento do bem e se consolidando, ao final, como bem tombado ao se fazer inscrito nos Livros do Tombo.

Este processo é regulado pela Portaria n. 11, de 11 de setembro de 1986, da Secretária do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. A Portaria, em seu artigo segundo<sup>11</sup>, menciona a possibilidade de aprovação, mediante proposta, por parte de pessoa física ou jurídica, a instauração de processo administrativo, o que caracteriza o tipo de tombamento voluntário, anteriormente abordado.

Observa-se que a peça que promove o início do processo de tombamento não é claramente descrita. Contudo, necessariamente, tal peça inicial deverá conter a indicação em relação ao imóvel ou móvel que se espera tombar (Machado, 2007, p. 947).

Esta peça inicial/pedido, segundo o art. 4º da Portaria n. 11, quando proposto o tombamento perante as Diretorias Regionais, ou por estas proposto, deverá conter, em relação a bem imóvel, estudo minucioso do bem e, quando tratar-se de bem móvel, a descrição pormenorizada do objeto. Assim, essa peça inicial/pedido pode ser encaminhada à Coordenadoria de Proteção que a remeterá à Coordenadoria de Registro e Documentação para abertura do processo de tombamento. Caso haja a solicitação diretamente ao Secretário da SPHAN ou ao Ministro de Estado da Cultura, este pedido também será enviado à Coordenadoria de Registro e Documentação.

---

11 Art. 2º da Portaria n. 11 da SPHAN. Toda pessoa física ou jurídica será parte legítima para provocar, mediante proposta, a instauração do processo de tombamento.

Cabe ainda mencionar que as estruturas organizacionais do SPHAN, atualmente IPHAN, sofreram modificações de nomenclatura e finalidades, principalmente após a publicação do Decreto n. 6.843, de 7 de maio de 2009, mas diversos textos legislativos e portarias anteriores que abrangem aspectos da atuação do IPHAN continuam inalterados e aplicáveis aos casos práticos dos processos de tombamento.

Com o processo administrativo instaurado, parte-se para a etapa da avaliação técnica através de órgão competente. Tratando-se de tombamento em nível federal, é o IPHAN que expedirá parecer favorável ou contrário à proposta de tombamento.

Sendo o parecer contrário à proposta de tombamento, de acordo com o art. 13 da Portaria n. 11, será encaminhado para a autoridade responsável. Nesse caso, conforme portaria, a autoridade é o secretário da antiga SPHAN, o qual determinará o seu arquivamento ou reestudo e, caso seja favorável, será encaminhado o agora processo à Coordenadoria Jurídica do IPHAN.

Por meio da coordenadoria jurídica do IPHAN, é expedida notificação, não intimação, a fim de que o proprietário do bem anua ou impugne, no prazo de 15 dias ao processo de tombamento. Então, dá-se, segundo o art. 16 da Portaria n. 11, conhecimento à Prefeitura Municipal onde o bem envolvido se achar localizado.

Após apresentada a manifestação por parte do proprietário, será remetido o processo ao IPHAN, o qual, no prazo de sessenta dias, a contar da data de recebimento, proferirá decisão a respeito do tombamento do bem.

Decidido pelo tombamento, determinará a autoridade competente a inscrição do bem no Livro do Tombo<sup>12</sup>. Caso decisão seja positiva ao proprietário que contestou em desfavor do tombamento, será o processo arquivado (Di Pietro, 2006, p. 153).

Haverá a possibilidade de ser promovido o tombamento provisório do bem antes de proferida a decisão final no respectivo processo de tombamento em razão da necessidade imediata de preservar determinado bem.

Assim, ao final do processo, caso se conclua em favor do tombamento, será transformado em definitivo, acarretando direitos e deveres por parte da entidade responsável pelo tombamento e por parte do proprietário privado do bem tombado.

## **Direitos e deveres sobre bem tombamento**

A situação de um determinado bem como tombado fará com que ele tenha um tratamento diferenciado, a fim de que seja garantida sua preservação. Por essa razão, uma série de direitos e deveres será

---

12 Decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937: Art. 4º O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional possuirá quatro Livros do Tombo, nos quais serão inscritas as obras a que se refere o art. 1º desta lei, a saber: 1) no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, as coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular, e bem assim as mencionadas no § 2º do citado art. 1º; 2) no Livro do Tombo Histórico, as coisas de interesse histórico e as obras de arte histórica; 3) no Livro do Tombo das Belas Artes, as coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira; 4) no Livro do Tombo das Artes Aplicadas, as obras que se incluírem na categoria das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras.

gerada sobre a entidade pública que promoveu o tombamento e sobre pessoas que tenham direito de propriedade sobre o bem.

Os direitos que a entidade pública adquire ao efetuar o tombamento, segundo a lição de Faria (2007, p. 544), podem ser elencados da seguinte forma: a) direito subjetivo público, decorrente da lei de tombamento, fundado no poder de polícia de fiscalizar permanentemente o bem tombado; b) direito de remir a dívida do bem tombado, se levado à hasta pública; c) direito de preferência de compra de bem particular tombado pelo preço a ser ofertado.

Salienta-se, aqui, que o direito de preferência do bem tombado, previsto no art. 22 do Decreto-lei n. 25/1937, restou revogado pelo artigo 1.072, I do novo Código de Processo Civil.

Quanto aos deveres da entidade pública, por este vinculado ao poder de polícia, terá como dever realizar a fiscalização do bem tombado para a manutenção das características originais, impedindo sua destruição, demolição, mutilação e exigindo do proprietário que faça reparos, pinturas ou restaurações do bem (Faria, 2007, p. 545).

Cabe mencionar que, caso o proprietário não dispuser de recurso para promover obras de conservação e reparação do bem, pode requerer ao órgão responsável tais ações, e este opinar de forma negativa ou silenciar respeito, faz nascer para o proprietário o direito de pedir o cancelamento do tombamento via administrativa em um primeiro momento. Caso não haja manifestação ou indeferimento de pedido, caberá propor judicialmente o cancelamento pretendido (Machado, 2007, p. 960).

Podem também ser considerados deveres, segundo Faria (2007, p. 546), restrições na obrigação de fazer, obrigação de não fazer e a de abster-se de determinado comportamento.

A obrigação de fazer apresenta-se no *caput* do art. 17 do Decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, mas de forma não expressa, obrigando o proprietário a conservar o bem tombado. Entretanto, não permite que ele tome atitudes voltadas à conservação, como reparos, pinturas ou restaurações, sem prévia consulta ao órgão responsável. Caso não faça desta forma, será punido com multa em relação ao possível dano causado<sup>13</sup>.

A obrigação de não fazer por parte do proprietário pode ser vislumbrada através de não poder promover reforma ou pintura sem aprovação do órgão responsável e da não modificação do bem, pois a não modificação do objeto é uma das mais sérias restrições necessárias para evitar a descaracterização do bem (Faria, 2007, p. 546).

Já em relação ao fato de o proprietário se abster de determinado comportamento, exemplifica-se como ato de afixar anúncios ou cartazes em bens tombados. Para fazer isso, é necessária prévia autorização do órgão responsável, por haver o direito de fruição pública, nesse caso, de bens imóveis privados e públicos, por ser um direito cultural de todos a visualização plena e sem desfiguração ou intervenção que o afete (Machado, 2007, p. 957).

Resta ainda o dever do proprietário, quando promover alienação onerosa de bem tombado, de notificar a União, o Estado e o Município para, nessa ordem, exercerem seu direito de preferência; comunicar furto do bem tombado; não remeter ao exterior bens tom-

---

13 Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum, ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

bados, a não ser em caráter provisório, sem prévia autorização do órgão responsável (Faria, 2007, p. 546).

Quanto aos direitos do proprietário, este não perderá a posse ou o domínio de seu bem tombado; pode exercer a propriedade em consonância com as funções econômicas e sociais, mas respeitando os atos voltados à preservação do bem que foi considerado um patrimônio cultural.

Em relação ao exercício da propriedade, respeitando o bem a ser preservado, há menção a esse tema junto no art. 1.228, §1º Código Civil (Lei 10.406/2002), dentro do Título III, da seguinte forma:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 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.

Constata-se, assim, o deslocamento da primazia da pretensão de livre fruição da propriedade privada em favor de questão vinculada à coletiva, uma vez que toda e qualquer questão, elemento e objeto que retrata a história e cultura de um povo trata-se de bem difuso que carece da devida proteção e preservação.

## **Conclusão**

O estudo apresentado se propôs a discorrer acerca do instituto do tombamento e da sua valoração no ordenamento jurídico brasileiro.



Constatou-se que, desde sua implantação na legislação pátria na década de 1930, não ocorreram alterações posteriores e, somente em 1988, com a Constituição Federal, elevou-se, em seu artigo, à categoria de meio ambiente cultural, esclarecendo as funções de competência comum dos entes da federação, bem como trouxe nos artigos 215 e 216 referências à proteção do patrimônio cultural.

Ademais, o instituto do tombamento é uma forma de implementar a função social da propriedade que tem como finalidade a proteção e a conservação do patrimônio privado ou público, por meio de ação do poder público. Isso tem como objetivo que gerações presentes e futuras possam desfrutar e usufruir dos legados históricos, artísticos, naturais, paisagísticos.

Entretanto, constata-se que o referido instituto, no que diz respeito ao tombamento por ato do agente estadual e municipal, carece de um conselho técnico, ou seja, o tombamento ocorre por decreto, ou por resolução de Secretário de Estado ou ato de funcionário público. Assim, não há um olhar técnico em relação ao tombamento. Já por ato do Poder Executivo federal se tem um procedimento no qual haverá a manifestação do Conselho Consultivo e a homologação do Ministério de Estado da Cultura.

Dessa maneira, mesmo passadas décadas desde a inserção do instituto do tombamento no ordenamento jurídico nacional, ainda não se tem pacificada a natureza jurídica do tombamento no momento de sua aplicação junto ao Direito Administrativo e seu devido prestígio nos estudos de Direito Ambiental.

## Referências

BRASIL. **Coletânea de leis sobre preservação do patrimônio**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2006.

CASTRO, S. R. de. **O Estado na preservação de bens culturais: o tombamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FARIA, E. F. de. **Curso de direito administrativo positivo**. 6. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FUNARI, P. P. A.; PELEGRINI, S. de C. A. **Patrimônio histórico e cultural**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2006.

GASPARINI, A. **Tombamento e direito de construir**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Cartas Patrimoniais**. 2009. Disponível em: <[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)>. Acesso em: 15 nov. 2016.

LANGER, J.; RANKEL, L. F. Cultural material e civilização: a exposição antropológica. **Cadernos do CEOM**, Chapecó, ano 19, n. 24, p. 13-28, jul. 2006.

MACHADO, P. A. L. de. **Direito ambiental**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAGALHÃES, A. M. **Colecionando relíquias... um estudo sobre a Inspeção de Monumentos Nacionais. (1934-1937)**. 2004. 152 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

RODRIGUES, J. E. R. Tutela do Patrimônio Ambiental Cultural. In: PHILIPPI JÚNIOR, A.; ALVES, A. C. (Org.). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Universidade de São Paulo. Barueri: Manole; São Paulo: USP/NISAM, 2005.

SILVA, J. A. da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

WEHLING, A. Recepção à sócia honorária Mary del Priore. **Revista IHGB**, Rio de Janeiro, ano 168, n. 435, p. 169-172, abr./jun. 2007.

# **A desafetação de áreas institucionais para fins de regularização fundiária urbana**

Reginaldo Pereira  
Karen Bissani

## **Introdução**

O processo de formação das cidades brasileiras foi marcado, entre outros fatores, pelo êxodo rural concentrado de certa forma na década de 1980, bem como pela desigualdade de renda que gera consequentemente a desigualdade social. A ocupação urbana ocorreu de forma desordenada e sem nenhum planejamento, culminando no desastroso quadro que encontramos hoje, onde pelo menos 50% da população urbana no Brasil vive em imóveis com algum tipo de irregularidade.

O problema fundiário brasileiro é muito mais complexo do que se imagina, e de uma forma ou de outra a irregularidade imobiliária acaba impactando as nossas vidas. A principal consequência da irregularidade vem do comércio informal de lotes que acarreta inúmeros prejuízos, em especial, o econômico. Se um imóvel não está registrado, ou seja, não consta no cadastro imobiliário do município, significa que deixarão de ser recolhidos vários impostos, portanto, são milhões de reais que deixarão de circular em função da irregularidade imobiliária.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como primordial a prevalência do interesse social e, sendo assim, o bem da coletividade é a finalidade que tem destaque em muitos artigos. No seu artigo 3º

o constituinte traçou os objetivos fundamentais da República Brasileira, que consistem em construir uma sociedade livre, justa e solidária; para garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

No tocante à propriedade privada, o artigo 5º, incisos XXII e XXIII, trouxe sua garantia como um direito, reafirmando o estabelecimento de que a propriedade atenderá a sua função social. Também protegeu a propriedade privada como um direito individual, ao mesmo tempo cunhou sua função social. Assim, a função social tem um caráter de dever coletivo e só estará garantida pelo direito de propriedade que possuir função social.

Quando se fala em função social da propriedade deve-se atentar que tanto a propriedade rural quanto a urbana devem ser funcionalizadas. Deste modo, não só a propriedade agrícola que deve cumprir sua função social, mas também a propriedade urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A ocupação de áreas públicas, em especial as áreas institucionais, tem sido uma realidade enfrentada por muitos municípios brasileiros. Ocorre que, quando a municipalidade não dá uma finalidade específica a essas áreas, que são destinadas ao bem comum de todos, as mesmas acabam sendo invadidas e ocupadas irregularmente na maioria das vezes pela população carente que vive à margem da regularidade, isso porque não tem condições de adquirir um lote regular.

Esse passivo de áreas irregulares vem se acumulando pelas últimas décadas, tendo encontrado na Lei Federal n. 13.465/2017, a Lei da Reurb, uma possibilidade para sua regularização, eis que a citada norma permite a Regularização Fundiária Urbana de áreas públicas, dispensando inclusive a sua desafetação, através de um procedimen-

to administrativo conduzido pelo próprio município, utilizando suas competências constitucionalmente garantidas.

## **A Função Social da propriedade pública**

O conceito de propriedade vem evoluindo através da história, inicialmente, a propriedade era considerada um direito absoluto de seu titular, que podia livremente usá-la, gozá-la e fruí-la. Aos poucos, o conceito de propriedade foi se relativizando, ou melhor, se humanizando. Consta que o delineamento do instituto no mundo contemporâneo foi resultado da influência das doutrinas liberal, socialista e social da Igreja Católica, que contribuíram significativamente para a evolução do instituto do direito de propriedade e que emergiu, gradativamente, da fase individualista para uma fase nitidamente mais solidária.

De fato, observa-se que o direito de propriedade abandonou seu caráter genuinamente egoístico e passou a abranger um aspecto mais social, como aquele que atende às exigências do bem comum. O direito de propriedade no Brasil acompanhou essa transição, sendo que a propriedade privada continuou garantida, no entanto, sua utilização estaria agora condicionada ao cumprimento de sua função social.

Para Santos (2010), a Constituição Federal tem como princípio fundamental a função social e, segundo a autora, isso apareceria em todo o texto constitucional referente ao tema. O legislador constituinte manteve o preceito do direito de propriedade, porém, limitado ao atendimento de sua função social, conforme observa-se no artigo 5º, incisos XXII e XXIII (Brasil, 1988).

Na sequência, Reis (2006) destaca que a propriedade não poderia deixar de estar atrelada aos princípios gerais da atividade eco-

nômica, conforme se verifica no artigo 170 da Constituição Federal (Brasil, 1988), onde a propriedade privada é apresentada como instituição constitucionalmente protegida, entretanto, mantendo a mesma posição normativa, o texto constitucional determina que a propriedade deve atender sua função social.

O direito de propriedade, conforme defende Santos (2010, p. 05), seria, portanto, uma relação que ocorre em face da sociedade como um todo, destacando ainda:

Disso decorre o entendimento de que ninguém, nem o conjunto social, a princípio, podem interferir na forma com que o proprietário usa, goza ou dispõe do seu bem. Entretanto, pode-se perceber uma nítida renovação destes valores, reavaliando-se a propriedade como direito absoluto, inserindo-a no contexto social; fato que se tem função social da propriedade.

Sendo assim, a noção de função social da propriedade teria surgido em paralelo com as mudanças ocorridas no conceito de propriedade, e conseqüentemente deixando de ser um direito absoluto, inviolável, para atender às necessidades coletivas. Destaca-se que as concepções políticas de cada período da história tiveram influência determinante no conceito de propriedade ao longo do tempo (Reis, 2006).

A função social é inerente à própria natureza da propriedade pública e tem como objetivo transformar a propriedade em um instrumento eficaz de justiça social conciliando interesses individuais e coletivos. Por esse motivo a função social da propriedade pública deve reconhecer seu papel em estabelecer relações sociais mais justas, garantindo uma sociedade menos desigual onde todos possam ter acesso a propriedade (Reis, 2006).

Nesse sentido, Rocha (2005) afirma que os bens públicos estariam submetidos ao cumprimento de uma função social, que servi-

riam como instrumento para a realização, pelo Poder Público, dos fins aos quais está vinculado. Dessa maneira, segundo o autor, poderia se distinguir o domínio público do privado justamente porque o titular do domínio público está obrigado a proporcionar sua utilidade em prol dos particulares, diferentemente do interesse particular. O que se conclui é que o objeto da relação jurídica do domínio público deve obrigatoriamente servir a um fim público.

Com efeito, o conceito de bem público incide diretamente sobre o alcance do regime jurídico aplicável ao mesmo. Sendo assim, o atual Código Civil Brasileiro ao tratar sobre a matéria classifica em seu artigo 99 os bens públicos em três categorias, conforme a sua destinação (Brasil, 2002).

Tratando da classificação dos bens públicos, Meirelles (2005) pontua algumas peculiaridades inerentes a cada um deles de uma forma exemplificativa: i) bem público de uso comum, seriam todos os locais abertos à utilização pública e teriam um caráter de comunidade de uso coletivo, ou de fruição própria do povo; ii) bem público de uso especial, ou do patrimônio administrativo, que seriam aqueles destinados especialmente à execução de serviços públicos, tais como edifícios das repartições públicas e terrenos destinados aos serviços públicos; iii) bens dominicais, ou do patrimônio disponível e que diferem dos demais pela possibilidade de serem utilizados em qualquer fim, ou mesmo serem alienados pela Administração Pública, se assim desejar.

Ainda segundo Meirelles (2005), todas as entidades públicas podem possuir bens disponíveis não destinados ao povo em geral, nem empregados no serviço público, os quais ficam disponíveis para que a Administração Pública possa utilizar para qualquer uso ou alienação, na forma que a lei autorizar.



Nesse contexto, conclui-se que bem público seria o gênero que comporta espécies, ou seja, mesmo que o senso comum coloque todos os bens públicos em uma única categoria, os bens imóveis, por exemplo, podem conter diferenças fundadas na sua finalidade. É o caso das áreas institucionais, áreas verdes e áreas protegidas ambientalmente e que são transferidas para o patrimônio municipal quando da aprovação de parcelamento do solo na modalidade de loteamento. Cada área tem funções distintas e sua doação é regrada de forma geral pela Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal n. 6.766/1979) e/ou pelo Plano Diretor Municipal, no que concerne ao percentual de doação exigido.

## **A competência urbanística municipal na destinação de áreas públicas**

Inicialmente para uma melhor compreensão sobre a competência urbanística municipal é preciso esclarecer o conceito de parcelamento do solo, e que, segundo Leal (2003, p. 185), seria:

[...] parcelamento do solo é a divisão geodésico-jurídica de um terreno, uma vez que, por meio dele, se divide o solo e, concomitantemente, o direito respectivo de propriedade, formando-se novas unidades, propriedades fisicamente menores, mas juridicamente idênticas.

Importante também compreender que a Lei de Parcelamento de Solo Urbano (Lei Federal n. 6.766/1979) estabelece basicamente duas modalidades de parcelamento do solo: i) o loteamento definido como “[...] a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos

ou prolongamento, modificação e ampliação das vias existentes [...]” (art. 2º, §1º) e ii) o desmembramento que consiste na “subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes” (art. 2º, §2º). Em suma, o ponto em comum entre as duas modalidades é a finalidade, ou seja, a edificação para fins habitacionais.

Em seus projetos, conforme determina o art. 4º da supracitada Lei, os loteamentos deverão prever pelo menos os seguintes requisitos: “[...] as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público [...]”. Pois bem, considerando a necessidade de se estabelecerem conceitos básicos, cabe aqui fazer uma distinção entre equipamentos públicos e urbanos mencionados na Lei, assim, vejamos:

Art. 4º [...]

§ 2º. Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares. [...]

Art. 5º. [...]

Parágrafo único. Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Por força da citada Lei em todo loteamento urbano, para ser aprovado, o loteador precisa reservar parte do imóvel, em percentual definido em lei, para construção de praças, escolas, postos de saúde e outros equipamentos comunitários necessários ao atendimento dos moradores do loteamento, sendo que na data do registro essas áreas, conhecidas com áreas institucionais passarão a integrar automatica-

mente o domínio do município. É o que determina o artigo 22: “Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.”

Na verdade, os proprietários de imóveis urbanos que desejam realizar parcelamento do solo, na opinião de Harada (2004), devem arcar com o ônus financeiro pela urbanização na mesma proporção dos benefícios que dela decorrem diretamente, isso porque se a urbanização traz algum benefício genérico a toda a comunidade local, também traz benefícios específicos aos proprietários dos imóveis abrangidos pelo projeto do loteamento.

Esclarecidos os conceitos fundamentais de parcelamento do solo urbano e, em especial, como as áreas institucionais ingressam no patrimônio imobiliário municipal, cabe agora entender qual o alcance da competência municipal para gerir as áreas institucionais.

Primeiramente considerando a autonomia dos entes públicos é possível uma gestão independente dos bens pertencentes a cada um deles, o que conseqüentemente lhes garante com algumas exceções, dispor livremente dos bens que estão sob seu domínio. Portanto, a conclusão é de que a competência para afetar ou desafetar um bem é do ente público que possui seu domínio. Lembrando que a expressão afetar significa atribuir ao bem uma destinação específica e desafetar significa o inverso (Paula, 2007).

A Constituição Federal reconheceu a importância dos municípios no planejamento urbanístico local delegando, no artigo 30, incisos I e VIII, a competência urbanística à municipalidade, de forma exclusiva, o que significa que não comporta interferência nem da União nem do Estado (Leal, 2003).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]

Portanto, a autonomia administrativa permite que o município possa instituir, organizar e prestar os serviços submetidos à sua responsabilidade, e, segundo Hely Lopes Meirelles (2006, p. 111):

A Constituição Federal de 1988 mantém em seu texto, além da autonomia política do Município (composição de seu governo e legislação local), a administração própria no que concerne ao interesse local, mais a organização e a execução de serviços públicos de sua competência e a ordenação urbanística de seu território.

Ao tratar sobre a destinação das áreas doadas ao município em função de aprovação de parcelamento de solo, o artigo 17 da Lei de Parcelamento de Solo Urbano (Lei Federal n. 6.766/1979) definiu que o loteador não poderá alterar a destinação destas áreas, silenciando quanto a possibilidade do município alterar, justamente por conta da autonomia concedida à Administração Pública.

Dessa forma, o município no exercício de sua competência urbanística, poderia dar a destinação que entender mais adequada às áreas institucionais, como determinar que nestas áreas houvesse a implantação de projetos de habitação de interesse social destinadas às famílias de baixa renda, garantindo à população carente o direito à moradia. Além do que, os moradores de áreas institucionais ocupadas irregularmente também poderiam ser beneficiados por projetos de regularização fundiária.

Mesmo que a determinação da desafetação de uma área pública esteja afeta às funções de governo, ou seja, depende da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo Municipal, dois aspectos justificam a escolha da municipalidade pela desafetação de áreas institucionais. O primeiro é a falta de aproveitamento adequada das áreas institucionais, que, ao serem transferidas ao patrimônio municipal, ficam aguardando uma destinação, contudo, sem aporte financeiro por parte dos municípios estas áreas acabam abandonadas e na maioria dos casos ocupadas irregularmente. O segundo aspecto é a falta de investimentos públicos em áreas destinadas à habitação de interesse social, não havendo lotes suficientes e com valores condizentes para aquisição pela população de baixa renda, inevitavelmente as áreas públicas e/ou ambientalmente protegidas serão invadidas.

Durante muitos anos impera a controvérsia jurisprudencial quanto à possibilidade ou não de desafetação de áreas institucionais, isso se demonstra através de duas correntes. A primeira filiam-se aqueles que entendem pela possibilidade jurídica da desafetação de áreas públicas e se fixam na perspectiva da autonomia municipal, que permitiria ao município instituir, organizar e prestar os serviços submetidos à sua responsabilidade constitucionalmente prevista, pois, existiria a possibilidade de alteração da destinação das áreas que cita o artigo 17 da Lei de Parcelamento do Solo, porquanto a proibição é destinada ao loteador e não ao município, inclusive diante da inexistência de impedimento da referida lei.

Do outro lado estão aqueles que defendem a tese de que não seria possível alteração da destinação das áreas institucionais afirmando que, por se tratarem de bem de uso comum do povo destinado ao sistema de lazer, não poderiam ser transformadas em um bem dominial e enquanto servem ao uso comum do povo cumpririam de fato sua destinação

não podendo ser desafetadas legalmente. Também se argumenta que a desafetação destas áreas seria incompatível com a tutela urbanística e ambiental, pois, não se mostra razoável dar destinação diversa para a área doada, por exigência legal, para um fim específico.

No tocante à Regularização Fundiária Urbana de áreas institucionais ocorreu uma modificação substancial com a decisão do Desembargador Ronei Danielli do Tribunal de Justiça de Santa Catarina em 4 de dezembro de 2018, nos autos n. 09060820620168240038, determinando que o município de Joinville (SC) procedesse a regularização fundiária de 65 áreas institucionais que teriam sido desafetadas por lei municipal, utilizando como instrumento a nova Lei Federal n. 13.465/2017, a Lei da Reurb.

Considerando que tal posicionamento constitui um avanço significativo na busca pela justiça social, pode-se extrair da decisão os seguintes trechos que corroboram com a corrente que entende pela possibilidade de desafetação de áreas institucionais para Regularização Fundiária Urbana, vejamos:

A possibilidade de readequar a destinação das áreas de domínio público afetas a loteamentos para melhor atingir o interesse concreto da população, em atenção à política urbana e às particularidades locais, está inserida nas prerrogativas constitucionais da Municipalidade. Trata-se de conjugar o escopo protetivo da Lei de Parcelamento do Solo Urbano com o respeito à autonomia municipal para cuidar dos interesses locais e executar a política de desenvolvimento urbano.

[...]

A Lei Federal n. 13.465/2017 representa o novo marco legal da regularização fundiária urbana (Reurb), cujos princípios, prerrogativas e instrumentos providenciam um robusto arcabouço legal para a efetivação da tutela jurisdicional perseguida nesta ação civil pública.

## **A desafetação de áreas públicas pela Lei Federal n. 13.465/2017**

A Regularização Fundiária é um tema relativamente novo, tendo recebido recentemente uma atualização jurídica através da Lei Federal n. 13.465/2017, que acompanha as mudanças sociais que vem ocorrendo, consequência de um cenário em constante modificação como o existente nas áreas irregulares, tendo como objetivo principal simplificar um procedimento até então extremamente complexo.

Em um breve resumo histórico, tomando como ponto de partida a Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1979, já havia a possibilidade de regularização de áreas irregulares conforme prevê o artigo 40 da referida Lei, contudo, não se previu um procedimento para tal. A Constituição Federal de 1988 inseriu um Capítulo sobre Política Urbana em seus artigos 182 e 182, um grande avanço, mas somente em 2001 os referidos artigos foram regulamentados pela Lei Federal n. 10.257, chamada de Estatuto da Cidade e que deu destaque à Regularização Fundiária como diretriz geral em seu artigo 2º, inciso XIV (Ricalde, 2019).

Em 2009, a Medida Provisória n. 459 foi convertida na Lei Federal n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, contendo um Capítulo versando sobre Regularização Fundiária. A Lei de 2009 foi a primeira a tratar mais especificamente sobre o processo administrativo de regularização, principalmente para aquelas hipóteses de áreas consolidadas.

Considerando a ineficácia da Lei de 2009, o Capítulo dedicado à Regularização Fundiária foi revogado em 22 de dezembro de 2016 quando foi aprovada a Medida Provisória n. 759, posteriormente convertida na Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, cujo objetivo principal é simplificar o procedimento, atualizando conceitos e am-

pliando o alcance das ações ao considerar todos os núcleos informais com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais, e dessa maneira abarcando situações que antes ficavam sem solução jurídica.

A principal diferença entre a Lei de 2009 e a Lei de 2017 é a modificação do conceito de Regularização Fundiária Urbana, que deixa de ser um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à “regularização” de assentamentos irregulares e passa a abranger medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à “incorporação” dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e titulação de seus ocupantes.

Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Para Ricalde (2019), a nova Lei de 2017 foi muito festejada pelos juristas, pois instituiu uma nova forma de registrar a propriedade com a criação do instrumento jurídico da legitimação fundiária, onde o processo tradicional de regularização título a título foi substituído por um reconhecimento de aquisição originária de propriedade, permitindo que os municípios pudessem reconhecer, com base em estudos técnicos, as ocupações consolidadas e irreversíveis que estejam localizadas em áreas públicas ou privadas de acordo com critérios pré-estabelecidos pela referida lei.

O conceito legal da legitimação fundiária se positivou no ordenamento jurídico brasileiro no artigo 11, inciso VII da Lei de 2017,



como um mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade de imóvel objeto de Reurb, bem como foi incluída no extenso rol de instrumentos jurídicos que poderão ser empregados no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (Moura; Motta; Torres, 2019).

Por sua vez, o artigo 23 *caput* da Lei de 2017 tratou de complementar o conceito de legitimação fundiária apresentando a ideia de um instrumento de aquisição originária de propriedade conferida por ato do Poder Público, podendo ser autorizado somente no âmbito da Reurb nos casos de detenção de área pública ou particular, desde que o imóvel com destinação urbana integre núcleo informal consolidado em 22 de dezembro de 2016, entre outros requisitos. Ocorre que a legitimação fundiária suscitou vários questionamentos a respeito da sua natureza jurídica, em especial porque poderia ser instintivamente confundida com o instituto jurídico do usucapião (Moura; Motta; Torres, 2019).

Neste ponto cabe esclarecer a diferença entre a legitimação fundiária, criada pela Lei de 2017 e o usucapião tratado no artigo 183 da Constituição Federal. Na legitimação fundiária regrada pelo artigo 23, o Poder Público “confere”, por meio de ato administrativo exclusivo da Reurb o direito real de propriedade de área pública ou privada. No caso do usucapião, aquele que cumprir os requisitos elencados no artigo 183 irá “adquirir” o domínio, sendo que os imóveis públicos não poderão ser adquiridos por usucapião.

Para Barros (2018), a Regularização Fundiária Urbana de bens públicos dependeria, normalmente, de sua desafetação, sendo assim, em uma primeira análise, não seria possível a regularização de bens de domínio público. Ocorre que é comum o desenvolvimento de programas de Regularização Fundiária em áreas institucionais, pois estas inevitavelmente terminam sendo invadidas por particulares diante da

inércia do Poder Público, e tem exatamente como ponto de partida a aprovação de lei de desafetação do bem.

Para o autor, a polêmica quanto à constitucionalidade da legitimação fundiária “[...] decorre do fato de que se trata de forma de aquisição originária da propriedade, de maneira que o instrumento se assemelha com o instituto da usucapião, a qual é vedada para bens públicos [...]”. Barros ressalta ainda que somente haverá a utilização deste instrumento por ato discricionário da própria Administração Pública, ou seja, havendo interesse público, o ente público decidirá pela alienação, levando em conta o interesse social do núcleo urbano consolidado e sua irreversibilidade sob os pontos de vista jurídico, ambiental, urbanístico e social.

E mesmo que se verifique o interesse público na Reurb, também estará inserida na discricionariedade administrativa a utilização da legitimação fundiária frente aos demais instrumentos, tais como a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e o direito de superfície. A legitimação fundiária é, portanto, uma alternativa ao ente público, dentro das diretrizes estabelecidas na sua política de regularização fundiária. Por isso mesmo, o legislador restringiu o uso da legitimação fundiária aos núcleos urbanos informais comprovadamente existentes a data de 22 de dezembro de 2016. Diante da inalienabilidade relativa, a regularização fundiária de áreas públicas é plenamente possível, inclusive quanto à utilização da legitimação fundiária. (Barros, 2018, p. 03).

O artigo 23 § 4º da Lei de 2017 determina que na Reurb de Interesse Social de imóveis públicos, os entes públicos, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal por meio da legitimação fundiária. Entretanto, percebe-se que a lei não exige, mas faculta aos entes públicos o reconhecimento da

propriedade em favor do beneficiário da legitimação fundiária, reforçando a ideia de que é um ato discricionário da Administração Pública, que prescinde de planejamento e gestão responsável das áreas públicas.

Em que pese as discussões quanto à constitucionalidade da legitimação fundiária trazida pela Lei de 2017, que se propunha a reconhecer o direito de propriedade em áreas públicas, em virtude do comando legal do artigo 183 da Constituição Federal que proíbe a aquisição de imóveis públicos por usucapião, a legitimação fundiária se tornou um importante instrumento para a solução jurídica de ocupações irregulares em áreas institucionais.

Feitas tais considerações, em se tratando de bem público afetado, a depender da sua finalidade, não seria necessária sua desafetação, em função de uma alteração trazida pela Lei 2017 que causou grande impacto. A previsão encontra-se expressa no artigo 71 que dispensa desafetação; autorização legislativa; avaliação prévia e licitação para alienação de unidades imobiliárias provenientes da Reurb, executada sobre área pública, destravando os procedimentos da Regularização Fundiária Urbana, ampliando as possibilidades de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda e, dessa forma, promovendo o resgate da cidadania.

## **Conclusão**

Ao que tudo indica, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano de 1979 foi idealizada por urbanistas que desejavam construir um modelo de cidades ideais, fixando regras difíceis de serem cumpridas. Passados mais de trinta anos os índices de crescimento urbano explodiram e junto com eles a quantidade de áreas irregulares. Assim, em 2001 aprovou-se o Estatuto da Cidade tomando como base a realida-

de das cidades brasileiras, deixando clara a eterna luta entre o ideal e o real, ou melhor, entre da cidade legal e a informal.

Da mesma forma que a legislação de 1979 teve que ser flexibilizada – porque não foi atendida pelos loteadores – através dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, neste mesmo sentido é preciso repensar o paradigma que impede a desafetação de áreas institucionais para fins de Regularização Fundiária Urbana com fundamento na função social da propriedade pública.

Conclui-se que existe a possibilidade jurídica para desafetação das áreas institucionais para fins Regularização Fundiária Urbano, com fundamento na Lei Federal n. 13.465/2017, visto que estas áreas podem ser destinadas ao atendimento de toda a população do município e não apenas aos residentes em determinado loteamento. Sendo assim, cabe ao Poder Público Municipal definir a forma como se dará o atendimento à população.

De uma forma prática a gestão desses bens públicos deve ser conduzida com responsabilidade. A desafetação de áreas institucionais não deve ocorrer de forma indiscriminada, sem planejamento ou análises técnicas prévias. Daí decorre a importância de um planejamento urbano efetivo, para tornar a ocupação do solo mais eficiente.

## Referências

BARROS, F. M. P. Da (in)constitucionalidade da legitimação fundiária. **Migalhas**, 2018. Disponível em: <<https://m.migalhas.com.br/depeso/287119/da-inconstitucionalidade-da-legitimacao-fundiaria>>. Acesso em: 7 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

HARADA, K. **Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade – Plano Diretor Estratégico**. São Paulo: NDJ, 2004.

LEAL, R. G. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MEIRELES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOURA, E. A. da C.; MOTA, M. J. P. da; TORRES, M. A. A. **Teoria da Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PAULA, A. S. de. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2007.

PEDROSO, A. G. de A. **Regularização Fundiária – Lei 13.465/2017**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

REIS, J. E. de A. **A função social da propriedade e sua aplicabilidade sobre bens públicos**. 2006. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d5b995358e7798b>>. Acesso em: 9 fev. 2020.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.

RICALDE, M. do C. **Regularização Fundiária rural e urbana – Impactos da Lei n. 13.465/17**. 2. ed. Campo Grande: Contemplan, 2019.

ROCHA, S. L. F. da. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SANTOS, S. de A. **A função social da propriedade urbana: princípio e efetividade a luz da Constituição Federal de 1988**. Feira de Santana: UEFS, 2010. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-funcao-social-da-propriedade-urbana-principio-e-efetividade-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988/>>. Acesso em: 7 fev. 2020.

# **As contribuições da Carta Encíclica *Laudato si'* na rearticulação do Fórum Social das Resistências 2020 no Brasil**

Bruna Fabris  
Andréa de Almeida Leite Marocco  
Cristiani Fontanela

## **Introdução**

O contingente de queimadas que devastam a fauna, a flora e a vida dos seres humanos pelo planeta aumentou significativamente, no Brasil o índice cresceu 82% com relação a 2018, sendo a maior alta em sete anos (Dantas, 2019). As notícias com imagens variadas de satélites se espalham pelas redes sociais, mas parecem não causar tanto espanto. Onde foi parar a indignação da sociedade civil? As lutas estão sendo caladas? Supõe-se que enquanto a própria vida do espectador não for afetada, a empatia diante destes eventos é mínima, senão inexistente. Em contrapartida, chama a atenção os Movimentos Sociais (MS) e encontros globais no ano de 2019 que tiveram relevância mundial, e marcadas por participantes jovens, foram um dos motivadores deste estudo: Movimento *Fridays for Future*, idealizado por Greta Thunberg; Amazônia Centro do Mundo; e, Sínodo da Amazônia (ou Pan-Amazônico), convocado pelo Papa Francisco. A importância destes três eventos se dá, pois, nestes momentos de luta

e debate por parte da população (sendo eles líderes ou não) é que as transformações começam a acontecer – mesmo que a curtos passos.

Parte-se da informação de que as sextas-feiras dos estudantes da Suíça não seriam mais as mesmas depois que Greta se sentou com cartaz e panfletos na primeira greve escolar pela crise climática que se alastraria pelo mundo. O grito dos jovens foi percebido quando mais de noventa países aderiram a essa prática que se tornou um movimento de luta pela vida das futuras gerações, que, segundo eles, era inevitável. Em artigo, Greta e demais companheiros demonstram a indignação pela irresponsabilidade daqueles que fizeram o planeta “afundar”, relatando: “Não queremos que [os adultos] tenham esperança. Queremos que sintam pânico e façam algo. [...] e para tentar fazer algo diante da crise climática precisamos mudar o sistema.” (Thunberg et al., 2019, [s.p.]). Nasce, assim, o movimento *Fridays for Future*, com o objetivo de incitar principalmente as autoridades governamentais, mas também a população global, a refletir sobre as práticas que maximizam a crise climática nos próximos anos:

O movimento *Fridays for Future* passou a levar toda semana dezenas de milhares de estudantes às ruas, numa greve escolar pelo clima. Em março de 2019, a primeira greve global levou 1,5 milhão de adolescentes às ruas do mundo. Em 20 de setembro, mais de quatro milhões deixaram as escolas para gritar pela emergência climática, em uma das maiores manifestações globais da história. Hoje há milhões de Gretas, da Amazônia a Austrália, da Sibéria a Nova York. (Brum, 2019, [s.p.]).

No Brasil, o movimento inspirou um encontro histórico que reuniu líderes da floresta, ativistas climáticos internacionais, cientistas do clima e da Terra e alguns dos melhores pensadores brasileiros no

“Amazônia Centro do Mundo”, com o objetivo de buscar soluções para barrar o desmatamento e o extermínio da biodiversidade. Pela primeira vez “a geração climática” perpassa por um período de grande adaptação psíquica e comportamental do ser antropocêntrico, pois passa a enxergar o equívoco de dominar a natureza. Por isso, e “[...] pela primeira vez, os filhotes são obrigados a proteger o mundo que seus pais e avós destruíram e destroem com afinco.” (Brum, 2019, [s.p.]).

O deslocamento dos participantes de vários lugares do mundo para a Amazônia brasileira foi feito justamente para introduzir a noção do que realmente deve ser considerado como “centro” e não periferia. Foi uma maneira de descolonizar o debate e trazer para o coração da Amazônia as lideranças indígenas, os jovens ativistas e cientistas para trocar conhecimento sobre como salvar os povos da floresta e todo o planeta da crise climática. Diz-se, ainda, que “o centro do mundo é a Amazônia” porque

[...] nela habitam os povos que sabem como viver no planeta sem destruí-lo, os povos que compreendem, das mais diversas maneiras, que a sua carne é a carne da Terra. Os povos que também são floresta. Os povos com os quais os brancos precisam aprender, se eles ainda estiverem dispostos a ensinar, depois de tudo o que a chamada ‘civilização’ fez contra os seus corpos. (Brum, 2019, [s.p.]).

Por fim, o terceiro acontecimento de 2019 que gerou diversos debates em torno das problemáticas do planeta intitula-se “Sínodo da Amazônia”, considerado nessa pesquisa como promotor de movimentos sociais posteriores. Tratou-se, pois, de um encontro de bispos realizado no Vaticano de 6 a 27 de outubro de 2019. Em geral, o Sínodo dos Bispos é quando as autoridades da Igreja Católica se reúnem



para propor soluções a tema específico e importante da atualidade. A ideia de Francisco em propor um encontro sobre a Amazônia veio das dificuldades existentes na aproximação dos povos da região com a Igreja. O encontro contou com temas ambientais e sociais que são próprios da região amazônica (que abrange, além do Brasil, os territórios da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Guiana, Guiana Francesa, Venezuela e Suriname).

Entre os pontos debatidos no Sínodo estão: a complexa situação das comunidades indígenas e ribeirinhas, em especial os povos isolados; a exploração internacional dos recursos naturais da Amazônia; a violência, o narcotráfico e a exploração sexual dos povos locais; o extrativismo ilegal e/ou insustentável; o desmatamento, o acesso à água limpa e ameaças à biodiversidade; o aquecimento global e possíveis danos irreversíveis na Amazônia; a conivência de governos com projetos econômicos que prejudicam o meio ambiente; a ecologia integral (Domingues, 2019). Nas palavras do Papa:

Cada cultura e cada cosmovisão que recebe o Evangelho enriquecem a Igreja com a visão duma nova faceta do rosto de Cristo. A Igreja não é alheia aos vossos problemas e à vossa vida, não quer ser estranha ao vosso modo de viver e de vos organizardes. Precisamos que os povos indígenas plasmem culturalmente as Igrejas locais amazônicas. E, a propósito, encheu-me de alegria ouvir um dos textos da *Laudato si'* ser lido por um diácono permanente da vossa cultura. Ajudai os vossos bispos, ajudai os vossos missionários e as vossas missionárias a fazerem-se um só convosco e assim, dialogando com todos, podeis plasmar uma Igreja com rosto amazônico e uma Igreja com rosto indígena. Com este espírito, convoquei um Sínodo para a Amazônia no ano de 2019, cuja primeira reunião do

Conselho Pré-Sinodal se realizará, aqui, hoje de tarde. (Discurso do Santo Padre, 2018, [s.p.]).

Em publicação recente, ocorrida no dia 12 de fevereiro de 2020, Francisco publicou a exortação pós-sinodal sobre a Amazônia (resultado do Sínodo), intitulada “Querida Amazônia”. O documento trata sobre novos caminhos de evangelização, os cuidados com o meio ambiente e os pobres, enfatizando a importância missionária e encorajando o papel dos leigos nas comunidades eclesiais (Gisotti, 2020). E, diante da força que um líder religioso pode despertar em um povo, percebe-se que a crescente valorização das questões ambientais e sociais começaram a ser levadas cada vez mais a sério, o que abre espaços para novos movimentos sociais.

Visto a abertura da Igreja, na pessoa do Papa e sua mais nova Encíclica, em aproximar-se das problemáticas globais de forma tão afetiva, além do desenrolar de movimentos como *Friday’s for Future* e Amazônia Centro do mundo, surgiu o seguinte questionamento: quais as contribuições da Carta Encíclica *Laudato si'* para a rearticulação de movimentos sociais no Brasil, em especial do Fórum Social das Resistências de 2020?

Para responder a essa pergunta, a pesquisa divide-se em três principais tópicos: a) noções sobre os movimentos sociais; b) a essência da Carta Encíclica *Laudato si'*; e, c) o Fórum Econômico Mundial (FEM/World Economic Forum) ao Fórum Social Mundial (FSM): o Fórum Social das Resistências 2020. A metodologia empregada tratou de análise lógica indutiva, enquanto que as técnicas de pesquisa foram bibliográficas e documentais.

## Noções sobre os movimentos sociais

A expressão “Movimentos Sociais” (MS) é comum no vocabulário brasileiro em diversos grupos e acredita-se ser facilmente entendida e conceituada. Mas, vista como objeto de estudo científico, apresenta grande complexidade. Logo de início já se afirma: “[...] não há um conceito sobre movimento social mas vários, conforme o paradigma utilizado.” (Gohn, 2007, p. 13).

Como esta pesquisa foi iniciada em sala de aula, na disciplina específica de “Direito, Cidadania e Movimentos Sociais” do Programa de Mestrado em Direito da Unochapecó, é oportuno informar o leitor sobre uma relevante atividade de investigação anônima realizada pelos estudantes. Fora elaborada uma enquete a ser lançada nas redes sociais, através da plataforma Google Forms, em que pessoas (de graus de escolaridade diversos) responderam à pergunta “o que são movimentos sociais?”. As respostas foram variadas, contudo, a maioria direcionada a: “ações executadas por grupos sociais em favor de uma determinada causa ou direito comum”. Mas o que seriam, então, de maneira técnica e específica, os movimentos sociais?

Para Gohn (2007, p. 12, grifo nosso), os movimentos são caracterizados por práticas que fluem, transitam e se realizam em espaços não-institucionais com estruturas não cristalizadas, estando em conformidade com a própria realidade social, que é mutável e diversificada. Por isso, “[...] na maioria das vezes, eles estão questionando essas estruturas e propondo novas formas de organização à sociedade política [...], são lumes indicadores de **mudança social.**”

Portanto, na ausência de um conceito definido, particularmente, indica-se a seguinte premissa como verdadeira: movimentos so-

ciais podem ser entendidos como agrupamentos de pessoas que lutam por ideais para expandir direitos.

Sob o ponto de vista científico, há que se ter a noção de que existem teorias clássicas e contemporâneas dos MS pelas quais pesquisadores, a partir da década de 1960, buscaram compreender o funcionamento das ações sociais e as tomaram como objeto de estudo. Por isso, conforme o período histórico, a definição de MS foi sendo alterada pelo próprio agir dos grupos, eis que a sociedade muda a todo momento, e com ela, a motivação destes quanto aos seus direitos pessoais, emocionais, econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, entre outros, comuns entre todos os participantes, que lutam por mudanças significativas. E “[...] tudo isso ocorreu porque, em parte, os movimentos ganharam visibilidade da própria sociedade, enquanto fenômenos históricos concretos.” (Gohn, 2012, p. 10).

E hoje, quais os MS que caracterizam a sociedade pós-moderna, o que pretendem? Quais direitos vêm sendo almejados?

Os MS tradicionais tinham como princípio base a identidade e luta de classes, em que participavam os trabalhadores pobres e assalariados, operários e sindicalistas. Com o passar dos anos, e ao final do século XX, novos MS surgem em diferentes formas de identificação social: negros, LGBTQI+, ambientalistas, ruralistas, feministas, pacifistas, veganistas, imigrantes, indígenas, consumidores, trabalhadores sem-teto e sem-terra, ativistas antiglobalização, atingidos por barragens e outros incontáveis.

Hoje, os MS estão marcados pelos movimentos ecológicos, que, pela concepção de Gonçalves (2001, p. 12), no campo de ações do ser humano, não há reivindicação que não possa ser incorporada a esse tipo de movimento, pois dentro do campo da ecologia estão repre-

sentadas as mais variadas formas de comportamento, e cita alguns exemplos:

Sob a chancela do movimento ecológico, veremos o desenvolvimento de lutas em torno de questões as mais diversas: extinção das espécies, desmatamento, uso de agrotóxicos, urbanização desenfreada, explosão demográfica, poluição do ar e da água, contaminação de alimentos, erosão dos solos, diminuição das terras agricultáveis pela construção das grandes barragens, ameaça nuclear, guerra bacteriológica, corrida armamentista, tecnologias que afirmam a concentração do poder, entre outras. (Gonçalves, 2001, p. 12).

Nesse contexto, ampliando o conceito de movimento ecológico, chegamos à magnitude da Terra e sua natureza, que se torna sujeito de direitos (direitos da natureza), já que dela somos apenas cuidadores, pois pertence a si mesma (Boff, 2016, p. 137). Portanto, a Terra tem de ser tratada com respeito e protegida pelos seus habitantes, dever que não vem sendo cumprido. Segundo Boff, a Casa Comum vem sendo “apropriada indevidamente” por aqueles que detêm o poder, e este domínio desampara a ideia de pertencimento que deveria estar intrínseca no ser humano, tornando-o, assim, objeto de venda, uma mercadoria, artificializando-se, ficando alheio às problemáticas e cego frente a tais obviedades.

Sobre os MS da atualidade, a fim de ser resistência ao sistema imposto pelo capitalismo exacerbado, entende-se que, na sua maioria, estão dotados de uma estrutura flexível e integrada, facilitada pela internet e suas redes de comunicação, instrumento capaz de disseminar conteúdos e informações relevantes a determinada causa – sem deixar de lado os encontros presenciais, que continuam imprescindíveis.

díveis para a conexão dos integrantes e suas próprias ações enquanto movimento (Gohn, 2011).

Estes grupos articulam-se pelas redes sociais com pautas de reivindicação, seminários, congressos, passeatas, protestos, greves e outras ações coletivas em geral, e agregam pessoas de todos os segmentos da sociedade. Desse modo, a interação entre a rede e os movimentos é inovadora e efetiva por três motivos a seguir apontados:

[Primeiro] a internet se constitui como estrutura e meio de comunicação que permite a **flexibilidade** e a temporalidade da mobilização. Segundo, a internet é importante para reforçar valores, princípios e ideias de forma instantânea. Terceiro, permite a **articulação de projetos** alternativos locais a partir de protestos globais, como uma conexão global-local. (Bernardes; Barbosa, 2017, p. 06, grifos nossos).

A própria encíclica, por meio da internet, pôde divulgar os ensinamentos do Papa Francisco a toda a população mundial, o que refletiu em novos MS. Por isso, ao retomar o ponto de partida desse estudo, serão abordados a seguir os pontos essenciais da *Laudato si'*, publicada em 2016, como marco da luta por mudanças socioambientais urgentes.

## **Da essência da Carta Encíclica *Laudato si'***

A Doutrina Social da Igreja (DSI) trata do conjunto de ensinamentos da Igreja Católica transmitidos ao povo de formas variadas. Para sua difusão, entre outros meios, destaca-se a encíclica, ou carta encíclica, que, objetivamente, é a comunicação do Papa aos bispos, e, por meio destes, a toda a comunidade. Não propõe alteração de

dogmas, mas a atualização de temas relevantes com a visão e os ensinamentos que a Igreja Católica pretende propagar.

A encíclica *Rerum Novarum*, elaborada pelo Papa Leão XIII, em 15 de maio de 1891, inaugurou a abertura da Igreja para as questões sociais, mesmo que de maneira lenta e parcial. O mundo perpassava pelo período da revolução industrial e crescimento das sociedades democráticas no século XIX, e, por isso, tratou de temas relativos ao governo, aos negócios, ao trabalho e à Igreja, principalmente na defesa dos direitos aos trabalhadores para formarem sindicatos, e na crítica pela má distribuição de riquezas que desfavorecia a classe operária. Assim, modernizou o pensamento social da Igreja ao “falar em termos de justiça social”, pois: “A originalidade da encíclica era esse movimento social a partir de uma consciência social mobilizadora de todas as forças da sociedade. É a atitude antagônica a uma luta de classes.” (Josaphat, 2016, p. 30). A partir daí, 15 outras encíclicas sobrevieram, até chegar na “Carta Encíclica *Laudato Si'* do Santo Padre Francisco sobre o cuidado da Casa Comum”.

O que de comum existe entre a *Rerum Novarum* e a *Laudato si'* é a originalidade em conciliar a realidade conservadora com fundamentos de renovação e libertação de consciência, ambas se atentando às necessidades da época histórica da qual fez e faz parte. É nesse sentido que a atual encíclica influi na raiz dos movimentos sociais deste século: propõe um novo paradigma, uma orientação a se refletir e seguir, mas que demanda a vontade do povo para que lute pela sobrevivência do planeta, resguardando os direitos da Terra.

A Carta, no geral, revela a preocupação de um líder religioso e espiritual a respeito das ações dos seres humanos à “irmã” Terra, intitulada como “Casa Comum”. Logo no início do texto, o Papa deixa claro que sua intenção é transmitir uma mensagem “[...] a todas as

peças de boa vontade [...], especialmente entrar em diálogo com todos acerca da nossa casa comum.” (Papa Francisco, 2015, p. 04). Assim, Francisco adota uma admirável postura de guia intelectual a propor reflexões que não se restringem aos cristãos católicos, pois remete-as aos seres humanos que habitam este planeta sem distinções religiosas.

A encíclica está estruturada no método ver-julgar-agir que marca a tradição eclesial latino-americana desde os tempos pré-conciliares. Faz uso criativo desse método, preservando sua dinâmica fundamental que confronta a fé com a realidade, e constrói com ele um conjunto que articula espiritualidade e história, individualidade e coletividade, teologia e ciência. (Passos, 2016a, p. 89).

O documento possui 192 páginas divididas nos seguintes capítulos: I – O que está a acontecer à nossa Casa; II – O Evangelho da Criação; III – A raiz humana da crise ecológica; IV – Uma ecologia Integral; V – Algumas linhas de orientação e ação; VI – Educação e espiritualidade ecológicas.

Dentre os principais eixos temáticos que perpassam a Encíclica, Francisco aborda:

[...] a relação íntima entre os pobres e a fragilidade do planeta, a convicção de que tudo está estreitamente interligado no mundo, a crítica do novo paradigma e das formas de poder que derivam da tecnologia, o convite a procurar outras maneiras de entender a economia e o progresso, o valor próprio de cada criatura, o sentido humano da ecologia, a necessidade de debates sinceros e honestos, a grave responsabilidade da política internacional e local, a cultura do descarte e a proposta dum novo estilo de vida. (Papa Francisco, 2015, p. 15).



O documento, portanto, busca articular temas complexos em linguagem acessível e de imensa profundidade. Trata de um Igreja em “saída”, por propor uma visão holística do homem, do mundo, e da fé, pois pretende um discurso plenamente universal. Para Passos (2016b, p. 15): “A DSI chega a seu estágio mais abrangente, assume a forma de um pensamento globalizado que convoca a todos a dialogar em torno da causa comum da vida planetária.” Por isso, sair significa libertar-se, e “em cada momento histórico, a Igreja há de libertar-se para se tornar libertadora”, instrumento que favorece a luta pessoal e coletiva por uma nova ordem diante da crescente crise ecológica, econômica, social que afeta a todos (Josaphat, 2016, p. 28; Passos, 2016b):

O ‘sair’ do inferno das quatro paredes do egoísmo dos sistemas de concentração da riqueza e do poder há de culminar em cuidar da Casa Comum de toda família humana, do Planeta, da criação onde fraternizam as criaturas de Deus e para Deus. Semelhante projeto exige difícil compreensão da consciência social na história da Igreja e da humanidade. (Josaphat, 2016, p. 47).

Resta compreender a partir de agora quais os principais aspectos que fundamentam a ideia central da encíclica: a **ecologia integral**.

Falar de uma ecologia integral é ir além da ciência que estuda as relações dos seres vivos entre si ou com o meio orgânico ou inorgânico no qual vivem; é tratar da interligação de todos os fatos e fenômenos que constituem a vida e as relações entre o ser humano e seu meio moral, social, econômico, cultural, ambiental, porém, dentro de um novo paradigma, de forma que nenhuma outra pessoa ou instituição já fez. “[...] o papa, desde o início, nos convida a examinar a problemática ambiental de um modo **transdisciplinar**. A *ecologia*

*integral* necessitaria então não somente daquelas ciências naturais, mas também das chamadas ciências humanas.” (Lisboa, 2016, p. 128, grifo nosso).

Francisco, na sua linguagem cordial (mas nem por isso menos séria) discorre sobre os temas em tom de afetividade, acolhimento, e não se posiciona como mestre superior, mas como conselheiro que zela pelo cuidado da Casa Comum e todos os seres que nela habitam, trazendo um diálogo inter-religioso à tona, dando voz a outros pensadores, pesquisadores científicos e líderes de outras religiões.

Boff, em capítulo destinado especialmente às reflexões sobre a encíclica, expõe sua admiração pela novidade deste documento:

É a primeira vez que um papa aborda o tema da ecologia no sentido de uma ecologia integral (portanto, que vai além da ecologia ambiental) de forma tão completa. Grande surpresa: elabora o tema dentro de um novo paradigma ecológico, coisa que nenhum documento oficial da ONU fez até hoje. Fundamental é seu discurso com os dados mais seguros das ciências da vida e da Terra. (Boff, 2016, p. 175).

Em contraponto à cordialidade da linguagem, no capítulo III, a *Laudato si'* apresenta com seriedade as críticas do sistema-mundo ao tratar sobre justiça ambiental (pobres e excluídos sociais), crise tecnológica, crise à ética ambiental antropocêntrica, crise à visão hegemônica de progresso e desenvolvimento, enfim, a raiz humana da crise ecológica.

A temática “verde”, vale ressaltar, está intrinsecamente ligada aos movimentos sociais atuais, já que uma ecologia integral não trata somente de questões do ambientais, mas socioambientais, que variam entre temas como desmatamento e gênero, por abordar a saúde men-

tal, espiritual, ecológica, social dos habitantes deste planeta. Francisco convida a “uma ética planetária [...] do cuidado entre todas as espécies e aqui o ser humano tem um papel fundamental como cuidador das relações planetárias” (Villas Boas, 2016, p. 230). Assim, o ponto-chave da carta, no que diz respeito à motivação para os movimentos sociais, está justamente na transdisciplinaridade.

Além disso, o Papa enfatiza que para tornar possível esse processo de mudança de perspectiva, é necessária uma espiritualidade ecológica capaz de alimentar a paixão pelo cuidado com o mundo: a vivência, a mística, o silêncio do interior da alma, e vislumbrar a beleza que é viver ao manter o planeta saudável (Boff, 2016).

Se nos aproximarmos da natureza e do meio ambiente sem esta abertura para a admiração e o encanto, se deixarmos de falar a língua da fraternidade e da beleza na nossa relação com o mundo, então as nossas atitudes serão as do dominador, do consumidor ou de um mero explorador dos recursos naturais, incapaz de pôr um limite aos seus interesses imediatos. (Papa Francisco, 2015, p. 11).

A criação de uma cidadania ecológica é um desafio global, coletivo e individual, principalmente o passo metodológico da conversão ecológica como um estilo de vida, que se for levado com sobriedade “[...] nos ensina a valorizar as pessoas e os bens não materiais, libertando-nos da compulsão de ter.” (Lisboa, 2016, p. 151).

Por isso, é interessante relatar dois movimentos sociais que são complementares e antagônicos entre si, porém, inserem o planeta como o centro dos diálogos.

## **Do Fórum Econômico Mundial (FEM/World Economic Forum) ao Fórum Social Mundial (FSM)**

O Fórum Econômico Mundial, fundado em 1971 pelo professor de Administração sueco Klaus M. Schwab, é uma Organização Internacional de Cooperação Público-Privada, e não está vinculada a partidos políticos ou ideologias específicas. Acontece anualmente em Davos, na Suíça. O evento reúne “[...] gestores de alto escalão das mil empresas-membro do Fórum, líderes políticos, representantes acadêmicos, organizações não-governamentais, líderes religiosos e meios de comunicação.” (ONU News, 2019; World Economic Forum, 2020). O número de participantes em 2020 chegou a 2.2 mil pessoas, e ocorre mediante convite. Possui duração de cinco dias, e objetiva o debate de questões globais e suas possíveis soluções.

Em sua 50ª edição, o tema central do FEM de 2020 foi “Globalização 4.0: moldando uma nova arquitetura na era da Quarta Revolução Industrial”, que, segundo o *site* oficial da ONU (2019, [s.p.]), tratou das possibilidades de aliar a inovação tecnológica às práticas sustentáveis: “Os especialistas pediram aos governos e líderes empresariais que trabalhem juntos para aproveitar o potencial das novas tecnologias para alcançar um desenvolvimento sustentável e inclusivo.”

O intuito do evento é mostrar às maiores empresas globais (e, conseqüentemente, maiores poluidoras), que podem inserir em seu cotidiano uma nova visão do capitalismo que tradicionalmente conhecemos: o do “capitalismo das partes interessadas”, que, sendo um novo modelo de pensar e agir, preocupa-se com os direitos da natureza, direitos humanos e com remuneração justa (Schwab, 2019).

Entretanto, essa forma de pensar, mesmo que significativa para incentivar os membros do fórum para práticas sustentáveis, parece

não agradar a todos. Pode-se dizer que o evento permite a participação de membros da elite – que comparecem mediante convite – o que gera forte crítica ao encontro, visto que a participação de todas as classes sociais se faz importante. Este foi um dos fatores que acabou por fomentar um movimento de resistência que abordasse temas que geralmente não são trazidos com a devida visibilidade quando se trata de um fórum “econômico”, cuja tendência é voltar-se para formatos que se ajustem a lucratividades desejadas.

Surge, assim, o conta-movimento intitulado “Fórum Social Mundial”, fundado em 2001, pelo empresário israelense Oded Grajew. A cidade de Porto Alegre (RS) foi escolhida para o primeiro encontro, o qual foram debatidos quatro principais temas: “a) a produção de riquezas e a reprodução social; b) o acesso às riquezas e à sustentabilidade; c) a afirmação da sociedade civil e dos espaços públicos e d) poder político e ética na nova sociedade.” (Pena, 2003, [s.p.]).

Em sua origem, foi proposto como contraponto ao Fórum Econômico Mundial, mas atualmente tornou-se um encontro articulado entre vários movimentos sociais, organizações, universidades, representantes de Estado, estudantes, líderes (partidário, religiosos, ideológicos), ou qualquer pessoa que deseje participar, sendo necessária apenas inscrição no momento do credenciamento do evento, com taxa de valor irrisório. Assim, o FSM é

[...] um encontro anual internacional articulado por movimentos sociais, ONGs e pela comunidade civil para discutir e lutar contra o neoliberalismo, o imperialismo e, sobretudo, contra desigualdades sociais provocadas pela Globalização. É caracterizado por ser **não governamental e apartidário**, apesar de alguns partidos e correntes partidárias participarem ativamente

te dos debates e discussões. Atualmente as datas de ambos os eventos não são coincidentes. (Pena, 2003, [s.p.], grifo nosso).

A maior parte dos encontros ocorreram no Brasil, e, posteriormente, em 2004, tornou-se itinerante, a fim de descentralizar sua realização e absorver conhecimento das demais culturas, entre elas: Mumbai, Quênia, Tunísia, Venezuela e outras regiões do Brasil como Pará e Bahia. É notório que desde seu surgimento o mundo sofreu mudanças importantes do ponto de vista econômico e social, ampliando os fenômenos ambientais – resultado da inércia dos governos em enfrentar tal dilema –, e, nesse sentido, o FSM assume o papel de “sujeito” crítico na atualização do conhecimento. Por isso, no ano de 2020 o evento recebeu uma identidade diversificada, com o nome de “Fórum Social das Resistências”, exposto a seguir.

### *Fórum Social das Resistências 2020*

Neste ano, o “FSResistências2020” teve como lema: “Democracia, Direitos dos Povos e do Planeta”, foi realizado em Porto Alegre e em algumas cidades da Região Metropolitana. Iniciou com a marcha de abertura no dia 21 de janeiro, estendendo-se até o dia 25 com atividades de convergências, debates, palestras, plenárias, feiras, marchas, exibição de filmes e seminários. Contou com participação de mais de 15 convidados que enriqueceram o evento, a exemplo do Cacique Raroni Metuktire, e do próprio fundador do movimento, Oded Grajew (Fórum Social das Resistências, 2020).

Para retomar o objetivo central desta pesquisa de verificar quais as contribuições da Carta Encíclica *Laudato si'* para a rearticulação de movimentos sociais no Brasil, em especial do Fórum Social das Resistências de 2020, é oportuno o diálogo com a programação do evento e

análise dos temas similares aos que estão propostos pela Carta, a fim de que possam ser traçadas as reais contribuições dela ao encontro.

No item 3 deste artigo, ao tratar da essência da Encíclica, concluiu-se que o ponto-chave das interpretações dissertadas pelo Papa perpassam pela transdisciplinaridade de ideias, valores, conhecimento e estilo de vida, objetivando a ecologia integral e dando ênfase aos seguintes temas:

- a) a problemática da relação íntima da sociedade com os pobres;
- b) a fragilidade do planeta;
- c) a convicção de que tudo está estreitamente interligado no mundo;
- d) a crítica do novo paradigma e das formas de poder que derivam da tecnologia;
- e) o convite a procurar outras maneiras de entender a economia e o progresso;
- f) o valor próprio de cada criatura, o sentido humano da ecologia;
- g) a necessidade de debates sinceros e honestos;
- h) a grave responsabilidade da política internacional e local;
- i) a crítica a cultura do descartar; e,
- j) a proposta e um novo estilo de vida: da ecologia integral.

Portanto, no que diz respeito ao poder de rearticulação de novos movimentos sociais, entende-se que a Carta já está fazendo este trabalho, pois, conforme os temas acima elencados, ela preocupa-se pelas causas anteriormente citadas, quais sejam: negros, LGBTQI+, ambientalistas, ruralistas, feministas, pacifistas, veganistas, imigran-

tes, indígenas, consumidores, trabalhadores sem-teto e sem-terra, ativistas antiglobalização, atingidos por barragens e outros incontáveis, mesmo que não explicitamente, mas de forma incorporada ao seu texto, acrescentando, ainda, o viés ecológico.

Para traçar um comparativo específico das proximidades temáticas entre a *Laudato si'* e o FSResistências2020, veja a seguir parte<sup>1</sup> da programação do evento:

Figura 1 – Programação do dia 21 de janeiro de 2020



Fonte: Fórum Social das Resistências (2020).

---

1 Frise-se que a programação se estendeu por diversos outros temas durante os turnos da manhã, tarde e noite; as figuras dispostas no artigo foram os recortes dos principais assuntos que coadunam com o problema desta pesquisa.



Figura 2 – Programação do dia 22 de janeiro de 2020



**fórum Social das Resistências**  
21 e 22 de Janeiro de 2020

9SHS  
CULTURAS DE RESISTÊNCIAS, COMUNIDADE LGBTQI+  
Espianada da Restinga

9HS  
ENFRENTAMENTO AO ENCARCERAMENTO EM MASSA, AO GENOCÍDIO DAS JUVENTUDES (NEGRAS, PERIFÉRICAS E INDÍGENAS) E DÊMICÍDIOS, A CRIMINALIZAÇÃO DAS LUTAS, MOVIMENTOS SOCIAIS E EM DEFESA DOS/DAS DEFENSORES/AS DOS DH  
Auditório da MPF

9HS -  
EDUCAÇÃO UNIVERSAL, DEMOCRÁTICA E LIBERTADORA  
Auditório da SIMPA

9HS  
ATUALIZAÇÃO DAS TEOLOGIAS DE LIBERTAÇÃO EM TEMPOS DE INTOLERÂNCIAS - LANÇAMENTO DO LIVRO MARCELO BARRROS ESTEF - PUC

9HS  
OCUPA TUDO - CONVERGÊNCIAS, REDES E AÇÕES DIRETAS PARA RESISTIR E AVANÇAR NO DIREITO A CIDADE  
Ocupação 20 de Novembro

9HS  
POR UMA CIDADE SÁDIA: DIREITOS DA NATUREZA, DIREITOS HUMANOS, AGROECOLOGIA E ECOSISTEMAS URBANOS  
Clube de Cultura

Fonte: Fórum Social das Resistências (2020).

Figura 3 – Programação do dia 23 de janeiro



**fórum Social das Resistências**  
21 e 22 de Janeiro de 2020

**23 JAN** Quinta-Feira

9hs  
Mesa 01 - Direitos do Planeta e os Bens Comuns

14hs  
Mesa 02 - Direitos dos Povos, Territórios e Movimentos Sociais

16hs  
Mesa 03 - Os Desafios da Democracia Hoje - Democracia representativa, participativa, direta - Relação de Democracia e poder econômico, relação da democracia e Economia Solidária

9HS  
FEIRA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA  
Largo da Praça XV

9HS  
RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS E SAÚDE MENTAL NA CONJUNTURA  
Conselho Regional de Psicologia

Fonte: Fórum Social das Resistências (2020).

Da análise da programação, é notável que a *Laudato si'* se incorporou ao evento de forma brilhante. No geral, os temas que convergiram foram: a) no dia 21: liberdade religiosa e estado laico; direito

ambiental; crítica às intolerâncias e violência; b) no dia 22: educação universal e libertadora; teologia da libertação; direitos da natureza; defesa dos direitos humanos e movimentos sociais a favor da defesa das juventudes negra, periférica e indígena; c) no dia 23: direitos do planeta/da Casa Comum; e, economia solidária.

Duas propostas chamam a atenção: a primeira é sobre liberdade religiosa. Francisco, na Carta, escreve muitas vezes a palavra “diálogo”, enfatizando a importância que outras religiões, organizações sociais, cientistas e filósofos têm a respeito da crise planetária, dizendo: “[...] não podemos ignorar que, também fora da Igreja Católica, noutras Igrejas e Comunidades cristãs – bem como noutras religiões – se tem desenvolvido uma profunda preocupação e uma reflexão valiosa sobre estes temas que a todos nos estão a peito.” (Papa Francisco, 2015, p. 7). E trouxe exemplos de líderes significativos, como as contribuições do Patriarca Ecumênico Bartolomeu I, e do bispo emérito da Prelazia do Xingu (brasileiro). Tal ponto encontra espaço no Fórum Social, que em mais de três momentos específicos realizou palestras e marchas em favor da liberdade religiosa, Estado laico e tolerâncias.

O segundo ponto é a questão dos direitos do planeta, dos bens comuns e da solidariedade, que, apesar de ser uma proposta rica e inovadora, ainda não está incorporada na consciência coletiva da população, mas que foi trazida como tema relevante e discutido nas mesas de debates do dia 23 de janeiro no FSResistências2020 (o que não ocorreu no Fórum Econômico Mundial de forma tão explícita).

Assim, a ecologia integral elaborada pelo Papa também teve repercussão positiva no evento, e retoma a ideia de que o ser humano deve voltar-se para si mesmo, e entender a sua raiz humana como uma raiz planetária; perceber a Terra como a sua Casa, e esta como detentora de direitos tanto quanto qualquer outro ser vivo nela habi-

tante. Não deveríamos nos posicionar como exploradores a qualquer custo sem avaliar as consequências. É tempo de mudar o estilo de vida consumista que predomina, pela ecologia integral e valorização das simplicidades e gestos; pela retomada do encantamento com a natureza e pela própria dádiva da vida. O planeta clama urgentemente por mais movimentos como o FSResistências2020, por mais valorização da população a estes diálogos, e novas posturas frente às crises presentes e as que estão por vir.

## Conclusão

Ao responder o problema de pesquisa, acredita-se nas inúmeras contribuições da Carta Encíclica *Laudato si'* para a rearticulação de movimentos sociais no Brasil, em especial do Fórum Social das Resistências de 2020, que, por todo o cronograma de assuntos debatidos, trouxe várias das preocupações abordadas pelo Papa no documento, sendo possível deduzir que houve grande aproximação entre o movimento e a Carta, tanto pela popularidade e valorização que a Encíclica recebe no âmbito mundial quanto pela rica participação de convidados e pensadores ao evento com conhecimento sobre os conteúdos que vieram à tona, portanto, estritamente similares à visão de Francisco.

Finaliza-se com a mensagem: “Caminheemos cantando; que as nossas lutas e a nossa preocupação por este planeta não nos tirem a alegria da esperança.” (Papa Francisco, 2015, p. 184), pois ainda há tempo para ajustar e melhorar as atitudes que nos fazem seres humanos dignos deste lugar, afinal, o que é o plano da existência senão a soma de erros e acertos que nos levam ao caminho da evolução da consciência?

## Referências

BERNARDES, F.; BARBOSA, C. A Internet nos Movimentos Sociais e nas Manifestações Massivas no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DAS CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 40., 2017, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Intercom, 2017.

BOFF, L. **A terra na palma da mão: uma nova visão do planeta e da humanidade.** Petrópolis: Vozes, 2016.

BRUM, E. O grito de uma geração. **El País**, 23 set. 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/23/opinion/1569250791\\_978883.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/23/opinion/1569250791_978883.html)>. Acesso em: 23 jan. 2020.

DANTAS, C. Queimadas aumentam 82% em relação ao mesmo período de 2018. **G1, Natureza**, 19 ago. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/19/queimadas-aumentam-82percent-em-relacao-ao-mesmo-periodo-de-2018.ghtml>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

DISCURSO DO SANTO PADRE. **Viagem Apostólica do Papa Francisco ao Chile e Peru 15 a 22 de janeiro de 2018.** Encontro com os povos da Amazônia. 19 jan. 2018. Disponível em: <[https://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2018/january/documents/papa-francesco\\_20180119\\_peru-puertomaldonado-popoliamazonia.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2018/january/documents/papa-francesco_20180119_peru-puertomaldonado-popoliamazonia.html)>. Acesso em: 12 fev. 2020.

DOMINGUES, F. Entenda por que o Vaticano prepara um encontro sobre a Amazônia e o que será discutido. **G1, Natureza**, 25 jun. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/06/25/entenda-por-que-o-vaticano-prepara-um-encontro-sobre-a-amazonia-e-o-que-sera-discutido.ghtml>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

FÓRUM SOCIAL DAS RESISTÊNCIAS. **Democracia e Direitos dos povos do planeta.** 2020. Disponível em: <<https://agenciadearte.wixsite.com/fsr2020?fbclid=IwAR1iHvt1PZOq2taZDfs37uzZk6v7pcvllZRsdJe093FwUi2jDo7PWQHLLI5I>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

GISOTTI, A. Querida Amazônia, a Exortação do Papa por uma Igreja com rosto amazônico. **Vatican News**, 12 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.vaticannews.va/pt/papa/news/2020-02/querida-amazonia-exortacao-papa-francisco-pos-sinodal.html>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

GONÇALVES, C. W. P. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2001.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2007. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=h5OeDwqDC9MC&oi=fnd&pg=PA9&dq=movimentos+sociais&ots=D\\_CBkuM11S&sig=CFiImRPf9qlylOaHNACIAS-kbxw#v=onepage&q=movimentos%20sociais&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=h5OeDwqDC9MC&oi=fnd&pg=PA9&dq=movimentos+sociais&ots=D_CBkuM11S&sig=CFiImRPf9qlylOaHNACIAS-kbxw#v=onepage&q=movimentos%20sociais&f=false)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 10. ed. São Paulo: Loyola, 2012.

JOSAPHAT, C. *Laudato Si'*, na perspectiva da Doutrina Social da Igreja. In: PASSOS, J. D. (Org.). **Diálogos no interior da Casa Comum: recepções interdisciplinares sobre a Encíclica Laudato Si**. São Paulo: Educ e Paulus, 2016.

LISBOA, M. V. *Laudato Si'*: uma abordagem do ponto de vista das ciências sociais. In: PASSOS, J. D. (Org.). **Diálogos no interior da Casa Comum: recepções interdisciplinares sobre a Encíclica Laudato Si**. São Paulo: Educ e Paulus, 2016.

ONU NEWS. **Saiba mais sobre o Fórum Económico Mundial de Davos**. 23 jan. 2019. Desenvolvimento Económico. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/01/1656222>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

PASSOS, J. D. Aspectos metodológicos da encíclica *Laudato Si'*. In: PASSOS, J. D. (Org.). **Diálogos no interior da Casa Comum: recepções interdisciplinares sobre a Encíclica Laudato Si**. São Paulo: Educ e Paulus, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Diálogos no interior da Casa Comum**: recepções interdisciplinares sobre a Encíclica *Laudato Si'*. São Paulo: Educ e Paulus, 2016b.

PENA, R. F. A. Fórum Social Mundial. **Brasil Escola**, 2003. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/forum-social-mundial.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

PAPA FRANCISCO. **Laudato Si'**: sobre o cuidado da Casa Comum. Roma: Tipografia Vaticana, 2015.

SCHWAB, K. What kind of capitalism do we want? **World Economic Forum**, 2 dez. 2019. Disponível em: <<https://es.weforum.org/agenda/2019/12/que-tipo-de-capitalismo-queremos/>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

THUNBERG, G. et al. Não podemos esperar. **El País**, 15 mar. 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/14/opinion/1552583083\\_746638.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/14/opinion/1552583083_746638.html)>. Acesso em: 13 jan. 2020.

VILLAS BOAS, A. Paradigma de uma ética planetária: um olhar a partir da ecologia cotidiana na *Laudato Si'*. In: PASSOS, J. D. (Org.). **Diálogos no interior da Casa Comum**: recepções interdisciplinares sobre a Encíclica *Laudato Si'*. São Paulo: Educ e Paulus, 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Our Mission (About)**. 2020. Disponível em: <<https://www.weforum.org/about/world-economic-forum>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

# **A propagação do uso de agrotóxicos e os prejuízos causados ao meio ambiente e à saúde humana**

Jessica Lais Martinelli

## **Introdução**

Os agrotóxicos, também denominados como defensivos agrícolas, veneno, pesticidas ou químicos tóxicos, começaram a ser utilizados na agricultura após a Segunda Guerra Mundial, sendo seu uso justificado pelo aumento populacional mundial, com a população cada vez maior, a quantidade de alimentos também precisa acompanhar este crescimento, e não pode correr o risco de comprometer toda uma produção por conta de pragas ou espécies indesejadas de plantas ou animais.

Mesmo sendo demonstrados os benefícios em decorrência do uso para a agricultura, os agrotóxicos têm sido associados a contaminação no meio ambiente, dos seres vivos e de danos à saúde humana. A preocupação se tornou ainda maior, quando pesquisas demonstraram que o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. O País consome mais de cinco mil litros de agrotóxico por habitante e um bilhão de litros por ano, considerado o maior consumidor de químicos tóxicos do mundo, representando em torno de 1/5 utilizado em todo planeta.

Desta maneira, o presente artigo buscou apontar quais são as consequências para o meio ambiente e para a saúde humana em decorrência do uso desenfreado dessas substâncias tóxicas. Para o meio ambiente, a larga utilização tem causado a contaminação de criações, seres aquáticos, mediante acumulação contamina o solo, as águas superficiais e subterrâneas, o ar, além de interferir no valor nutricional dos alimentos.

Em relação à saúde humana os prejuízos são inúmeros, a Organização Mundial da Saúde estima que a cada ano de três a cinco milhões de pessoas estão sendo contaminadas pelo uso de agrotóxicos. Pesquisadores têm dividido os danos à saúde em agudos e crônicos, o primeiro relaciona-se a danos aparentes, como náuseas, vômitos, dificuldades respiratórias, convulsões, sintomas que geralmente apresentam-se 24 horas após a exposição; o segundo é mais preocupante, pois está relacionado ao acúmulo dessas substâncias no organismo e que podem ser relacionadas a outros distúrbios sem relacionar o nexo com as substâncias tóxicas, como casos de cânceres e depressão.

## **Panorama atual do uso de agrotóxicos no Brasil**

Os agrotóxicos, também conhecidos como agroquímicos, são substâncias utilizadas nos setores de produção agrícolas, para impedir que pragas e outras doenças prejudiquem a produtividade no campo. A justificativa para seu uso tem sido o crescimento populacional mundial, que exige produção de alimentos em grande quantidade, sem o risco de ter toda a produção agrícola comprometida por pragas (Castor, 2016, p. 9).



A difusão do uso agrotóxicos na agricultura iniciou-se em 1950 com a chamada “Revolução Verde” nos Estados Unidos, com o objetivo de modernizar a agricultura e aumentar sua produtividade. Neste período, a FAO – órgão das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, figurou como umas das incentivadoras no uso de novas tecnologias para a agricultura (Castor, 2016, p. 9).

Este movimento chegou no Brasil uma década depois, ganhando impulso em 1970, quando a produção agrícola passou por um gradativo processo de automação das lavouras, com a utilização de máquinas e químicos tóxicos, somado à implementação do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA), que vinculava um percentual de gastos em consumo de agrotóxicos à concessão de créditos agrícolas, adotando tal situação como símbolo de modernidade no campo (Albuquerque; Lopes, 2018, p. 519; Peres; Moreira; Dubois, 2003).

O Brasil passou a adotar o termo “agrotóxico” após a Lei n. 7.802/1989, sendo regulada pelo Decreto n. 4.074/2002, que conceitua os agrotóxicos como: “Compostos de substâncias químicas destinadas ao controle, destruição ou prevenção, direta ou indiretamente, de agentes patogênicos para plantas e animais úteis e às pessoas” (Albuquerque; Lopes, 2018, p. 519).

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) realizou um estudo sobre o mercado brasileiro de agrotóxicos, que demonstrou que entre os anos 2000 e 2010 o comércio de agroquímicos cresceu quase 200%, mais que o dobro da média mundial que é de 93% (Reis, 2017). O Brasil recebeu o título de “maior consumidor do mundo de agrotóxicos”, desde 2008, consumindo em média 1/5 de todo agrotóxico comercializado no mundo, equivalente a 20% (Bombardi, 2019).

A Organização das Nações Unidas (FAO) realizou um trabalho de levantamento de dados no ano de 2013, o qual fez uma comparação do valor investido em pesticidas nos vinte maiores mercados globais. Segundo a pesquisa, o Brasil gastou US\$ 10 bilhões em agrotóxicos, sendo considerado o país que mais gastou em químicos tóxicos naquele ano, passando na frente dos Estados Unidos, China, Japão e França (Grigori, 2019).

A pesquisadora Larissa Bombardi, professora da Faculdade de Geografia da Universidade de São Paulo, concedeu uma entrevista para um canal de televisão no mês de março, a qual abordou muitos dados de grande relevância. Entre os anos de 2018 e 2019, o governo brasileiro deferiu a liberação de 524 tipos de substâncias para serem utilizadas na agricultura.

A grande discussão é acerca da necessidade de haver mais liberações, uma vez que o mercado nacional conta com mais de dois mil tipos de químicos tóxicos. Se for considerar o consumo médio de agrotóxicos, seria de cinco mil litros por habitante e de um bilhão de litros por ano (Bombardi, 2019). Em 2015 a pesquisa foi refeita e contou com o apoio da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e o resultado foi de 7,6 litros por pessoa (Grigori, 2019).

Para compreender a nocividade que os químicos tóxicos representam, somente este ano já foram aprovadas 58 substâncias (dados de março/2019), dentre elas: 21 foram consideradas extremamente tóxicas; 11 são altamente tóxicas; 19 são classificadas como média toxicidade e somente sete estão no rol dos “pouco” tóxicos. Em relação à nocividade dessas substâncias para o meio ambiente, elas foram classificadas como: uma altamente perigosa; 31 são muito perigosas; 24 foram classificadas como perigosas e apenas duas entram no rol de “pouco” perigosas (Bombardi, 2019).

Neste sentido, em junho de 2019 novos dados referentes a liberação foram divulgados e estes assustam. O governo federal liberou 239 novos agrotóxicos, sendo que uma das fórmulas destas substâncias ainda não havia sido inserida no Brasil. Dessas substâncias aprovadas, várias foram definidas como “muito perigosas para o meio ambiente” pelo próprio governo. Em contraponto, a União Europeia proibiu o uso de várias substâncias que estão nesta lista, o “[...] Greenpeace estima que 30% dos agrotóxicos liberados desde janeiro já foram vetados no bloco europeu.” (Eller, 2019, [s.p.]).

Para exemplificar: o acefato é um agrotóxico que está dentre os dez mais vendidos no Brasil, o seu uso foi proibido na União Europeia em 2003. A substância está ligada a quadros de disfunção neurológica grave e indicações de ter efeitos na produção de cânceres. Em 2013, o acefato passou por um processo de avaliação, no entanto, continua a ser utilizado. A mudança se fez no manuseio, sendo permitido apenas o seu uso por meio de maquinário agrícola, vedada a sua aplicação com aplicador manual (Bombardi, 2019).

Outro exemplo a ser citado é o glifosato, nosso país consome mais 190 mil toneladas por ano. Esta substância foi criada pela Monsanto, sendo muito utilizada em jardins e na agricultura. No entanto, o glifosato começou a ser utilizado em grande quantidade, aumentando em até 2000% o seu consumo, devido ao cultivo de transgênicos resistentes, como a soja e o milho. A França optou por proibir o seu uso em 2022, o estado da Califórnia incluiu o glifosato, principal ingrediente do herbicida RoundUp, na lista de substâncias cancerígenas. Neste interim, Ribeiro (2017, [s.p.]) declara que:

Em 1984, o toxicólogo Willian Dykstra da EPA (Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos) revisou o estudo

completo e declarou que ele indicava claramente que o glifosato é oncogênico, e capaz de causar carcinoma tubular renal, um tipo de tumor raro, relacionado a doses administradas. [...] em 1985, depois de novas revisões do estudo realizado declararam em consenso que o glifosato é um potencial componente cancerígeno em humanos.

Os agrotóxicos são compostos por uma diversidade de substâncias químicas, e a sua utilização tem gerado inúmeros problemas e modificações no meio ambiente, incluindo a contaminação das águas, solo, ar e dos seres vivos, além de estar diretamente ligado à saúde do ser humano, assunto que será abordado neste estudo.

### *Dos danos causados ao meio ambiente*

Os agrotóxicos são utilizados na agricultura para matar pragas e plantas que possam prejudicar o desenvolvimento da produção agrícola, conforme já tratado no item anterior. No entanto, por mais que sejam demonstrados benefícios em decorrência do seu uso para a agricultura, o uso de agrotóxicos contamina o solo, a água, o ar, são prejudiciais aos seres vivos e interfere no valor nutricional dos alimentos (Reis, 2017).

Segundo a ANVISA, o uso intenso de agrotóxicos levou à degradação de longa duração dos recursos naturais – solo, água, flora e fauna –, irreversível em alguns casos, levando a desequilíbrios biológicos e ecológicos. (Redação Pensamento Verde, 2013, [s.p.]).

Os agroquímicos quando utilizados nas lavouras acabam com praticamente tudo, não há uma seleção do que é ou não prejudicial para

a produção agrícola. Por isso, seu uso pode atingir organismos vivos que não são prejudiciais para a produção e extinguir espécies que são fundamentais para o equilíbrio ambiental (Castor, 2016, p. 14).

A poluição do solo ocorre quando os pesticidas são aplicados diretamente nas plantas, ou quando ocorre por meio da contaminação da água. O solo acumula muitos sais minerais e microrganismos, por isso tem a capacidade de reter uma grande quantidade de contaminantes. O que resulta na redução da sua fertilidade, na diminuição da biodiversidade e ocasionando a sua acidez. Como consequência, pode ocorrer o fenômeno da desertificação, que é quando a água do local diminui e a terra se torna pouco produtiva (Castor, 2016, p. 15).

O agrotóxico pode entrar em contato com os rios e lagos em decorrência de um lançamento intencional ou por escoamento das áreas onde os produtos químicos foram aplicados. “Segundo o IBGE, o agrotóxico só perde para o esgoto não tratado quando se trata dos maiores contaminadores de rios do Brasil.” (Iwaki, 2018, [s.p.]). Neste sentido, algumas substâncias já proibidas há décadas no Brasil, como por exemplo, o Hexaclorociclohexano (HCH), ainda estão sendo detectadas em amostras de águas, poços e mananciais (Albuquerque; Lopes, 2018, p. 522).

Neste caso, a contaminação da água alcança todos os seres vivos da região e as plantas aquáticas. Quando o contato com a substância química não provoca a morte, ela fica acumulada neste ser vivo que posteriormente é consumido pelos seres humanos, fazendo com que a contaminação seja propagada por meio da cadeia alimentar. Iwaki (2018, [s.p.]) destaca que:

De acordo com a engenheira química e professora titular do campus Curitiba da Universidade Federal de Santa Cata-

rina (UFSC), [...] compostos orgânicos nocivos à saúde e ao meio ambiente, entre eles o agrotóxico glifosato, estão na água aparentemente pura e cristalina que chega às torneiras da população. Análises apontam contaminação em amostras de fontes de abastecimento de SP, RJ, SC e CE, inclusive de água que passou por estação de tratamento. E as concentrações vão muito além do limite permitido.

Além dos danos causados na água, no solo, na fauna e flora, estudos apontam relação entre a mortandade de insetos como consequência do uso de agrotóxicos, substâncias como spinosad e o imidacloprido, podem estar correlacionadas à morte de abelhas e causando interferências em suas atividades de voo. A autora cita como consequências: “[...] redução da taxa de sobrevivência de larvas expostas aos agrotóxicos, assimetria na forma das asas e mortalidade desses insetos.” (Lopes; Albuquerque, 2018, p. 523).

O professor Tiago Maurício Franco da USP, explicou para Aragaki (2019, [s.p.]) porque mais de meio bilhão de abelhas estão sendo encontradas mortas:

[...] o que acontece é que as abelhas precisam buscar néctar e pólen das flores e elas acabam visitando as plantações, e esse uso de agrotóxicos, que aqui no Brasil está se tornando cada vez mais intenso e prejudicial, acaba por levar à morte essas abelhas.

Estes dados são obtidos juntamente com os apicultores, no entanto Franco alertou que os números podem ser muito maiores considerando a diversidade de abelhas nativas, que por viverem nas matas morrem silenciosamente.

No ano de 2018, no Rio Grande do Sul foi analisado um caso de grande mortandade de abelhas, em que o engenheiro agrônomo Aro-ni Sattler destacou que as mortes foram em decorrência do contato com o inseticida fipronil. O fipronil é utilizado para proteger as se-mentes de soja de insetos, como o bicudo. Nos últimos meses de 2018, foram registrados inúmeros casos de extermínio de colmeias no Rio Grande do Sul, nas cidades de Alegrete, Bagé, Frederico Westphalen, Santiago, São José das Missões, Santana do Livramento, Caçapava do Sul e Cruz Alta (Florentino, 2019).

Osmar Malaspina, doutor em ciências biológicas, destacou que o maior problema está na utilização incorreta do produto:

[...] alguns produtores de soja estão fazendo a aplicação de fi-pronil juntamente com dessecantes para economizar diesel e mão de obra [...] as abelhas visitam as áreas de soja, coletam néctar contaminado e retornam às caixas. [...] Qualquer outro inseto que encoste nessa abelha morre também. (Florentino, 2019, [s.p.]).

Wenzel (2019) apresentou um dado muito importante divulga-do pela FAO, que 75% dos alimentos cultivados no mundo dependem das abelhas. Ainda que frutas como maracujá e maçã serão elimina-dos em consequência da redução em massa das abelhas. Há a opção de polinização manual, mas o custo é maior e o resultado é uma redu-ção na demanda de alguns alimentos. O autor cita que:

A diversidade de vegetais em áreas nativas vai ser drasticamen-te reduzida. E isso impacta em outros animais que vivem ali, é um círculo vicioso. A tendência é acelerar o processo de dimi-nuição e extinção de espécies, tanto vegetais quanto animais. (Wenzel, 2019, [s.p.]).

Nota-se que vários danos ocorrem pelo mau uso dos inseticidas. Na matéria publicada por Wenzel (2019) extrai-se que em muitos casos as mortes das abelhas estiveram vinculadas a químicos tóxicos que não eram autorizados para aquele tipo de cultura, ou seja, produtos que só poderiam ser aplicados diretamente no solo, são aplicados com trator ou pulverizadores. É necessário identificar onde estão ocorrendo as falhas, para então buscar corrigi-las.

Em relação às águas, outro impacto ocasionado por alguns agrotóxicos está ligado à modificação da biota em relação às espécies mais resistentes e à contaminação de peixes, crustáceos e moluscos. A acumulação dessas substâncias tóxicas nos seres que se desenvolvem em águas contaminadas pode resultar numa ameaça para a saúde humana (Peres; Moreira; Dubois, 2003, p. 38). Assim, a contaminação de seres aquáticos apresenta um grande risco à saúde humana por se tratar de uma fonte de alimento.

### *Dos danos relacionados à saúde humana*

Os agrotóxicos também estão relacionados a sérios problemas de saúde humana, conforme já citado brevemente. A exposição a estas substâncias pode resultar em várias doenças. Por ano, são registradas vinte mil mortes em decorrência do uso de agrotóxicos, dados estes da Organização Mundial da Saúde (INCA, 2018). “Pesquisas já demonstraram que os agrotóxicos são responsáveis por 200 mil mortes por envenenamento a cada ano, as fatalidades, ou 99% destas, ocorrem em países em desenvolvimento onde as leis ambientais são fracas.” (Reis, 2017, [s.p.]).

A exposição pode se dar mediante inalação, contato dérmico ou oral durante o manuseio do produto, como também pela pulve-



rização aérea que dispersa veneno pelo meio ambiente e acaba por atingir a população. Por isso, os principais afetados são os agricultores, os trabalhadores das indústrias e de transportes de agrotóxicos. Abarcando, também, toda a população que fica exposta ao veneno por conta da pulverização, pelo consumo de água e alimentos contaminados (INCA, 2018).

As pesquisas demonstram dois efeitos que a exposição a estas substâncias pode causar a saúde humana, sendo a primeira intitulada por efeitos agudos que resultam da exposição que concentram um ou mais substâncias tóxicas, estas capazes de causar dano aparente em um período de 24 horas. O segundo efeito foi denominado como crônico, aqueles resultantes de uma exposição continuada a doses relativamente baixas de um ou mais produtos (Peres; Moreira; Dubois, 2003, p. 33).

Os efeitos agudos são os mais visíveis, ou de aparecimento rápido, podem se dar através da pele, em decorrência de alergias, desidratação e ardência; podem se dar por meio da respiração, que são sintomas de ardência no nariz e na boca, tosse, dor no peito e dificuldade respiratória; também pode se dar através da boca, resultando em dores de estômago, náuseas, diarreia, vômitos e irritação na boca e garganta, espasmos musculares e convulsões (INCA, 2018).

Já os efeitos crônicos só aparecem após exposições repetidas por um tempo prolongado, sendo muitas vezes difíceis de associar à exposição de agrotóxicos. A pessoa pode desenvolver depressão, impotência, esquecimento, problemas respiratórios, no fígado e nos rins, problemas no desenvolvimento intelectual e físico das crianças, problemas nos ovários e próstata, malformação e câncer “[...] é importante salientar que estudos vêm mostrando o potencial de desen-

volvimento de câncer relacionado a diversos agrotóxicos.” (INCA, 2018; Peres; Moreira; Dubois, 2003, p. 33).

A exposição aos pesticidas está ligada ao câncer, às doenças de Alzheimer e Parkinson, a problemas hormonais, de desenvolvimento e de fertilidade. Agricultores e famílias que moram próximas de plantações, comunidades indígenas, grávidas e crianças são os mais vulneráveis. (Reis, 2017, [s.p.]).

Outros referenciais teóricos também apontam inúmeros efeitos do contato direto e indireto com os agrotóxicos.

Agrotóxicos de vários tipos têm sido correlacionados com efeitos reprodutivos em animais e outros têm atividade redutora da fecundidade em humanos. Outros ainda, como Mancozeb e o Amitrol, possuem atividade inibidora da tireoide e os herbicidas triazínicos estão associados ao aparecimento de alguns tipos de cânceres hormônio-dependentes. (Peres; Moreira; Dubois, 2003, p. 33).

Em entrevista, José Prata (2019) relacionou casos de mortalidade infantil aos agrotóxicos, citando uma situação ocorrida em vinte cidades do estado de São Paulo, entre os anos 2013 a 2015, que se utilizou de pulverização aérea de agrotóxicos e durante este período teve um aumento de casos de mortalidade por formação congênita.

Foram detectados indícios de que os herbicidas fenoxiacéticos seriam fomentadores de câncer em seres humanos, devido à presença de dioxinas como impurezas na sua composição. Estes indícios foram corroborados com altas ocorrências de cânceres entre os veteranos da guerra do Vietnã, que foram expostos a mistura de dois compostos fenoxiacéticos utilizados durante a guerra. Os ditiocarbamatos também

estão relacionados a tumores no aparelho respiratório (Peres; Moreira; Dubois, 2003, p. 36).

Por meio do Relatório de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos publicado em 2016, o Ministério da Saúde apresentou dados apavorantes de tentativas de suicídio no Brasil relacionadas à intoxicação por agrotóxicos. Entre o ano de 2007 a 2013, foram registrados 59.576 casos de intoxicação por agrotóxicos, destes registros, 32.369 estão relacionados a tentativas de suicídio. Grigori (2019) apresentou dados de 2007 a 2015 que foram publicados somente em 2018, extraídos do Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos. A publicação demonstra que em unidades públicas e privadas de saúde foram registrados 84.206 casos de intoxicação por agrotóxicos no Brasil.

Como sintomas da intoxicação aguda por inseticidas organofosforados, podem ser descritos suor, salivação, lacrimejamento, fraqueza, tontura, dores e cólicas abdominais, seguidos de vômitos, dificuldade respiratória, colapso, tremores musculares, convulsões e morte. Os organofosforados causam também efeitos neurológicos retardados após a exposição aguda e como consequência da exposição crônica, incluindo confusão mental e fraqueza muscular. A exposição crônica a estes compostos pode levar ao desenvolvimento de sintomas de depressão, um fator importante nos suicídios. (Hyppolito et al., 2010).

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS) realizou uma pesquisa com a substância organofosforado e concluiu que esta aumenta as chances de depressão entre agricultores. A pesquisa apontou que 20% dos produtores de fumo que foram entrevistados sofriam de depressão. “O estado do Rio Grande do Sul apresenta o

maior número de casos de suicídios no país: 10 a cada 100 mil habitantes – o dobro da média nacional.” (Tatemoto, 2016, [s.p.]).

Em 1996, a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul já havia apontado a relação entre os fumicultores e o suicídio. A cidade de Venâncio Aires produz o maior volume de tabaco do estado, o relatório demonstrou que 80% dos casos de suicídio registrados nesta cidade ocorreram com agricultores (Tatemoto, 2016).

É de suma importância olhar com atenção para esses dados, mais importante do que dizer que somos o país que mais consome agrotóxicos no mundo, é enxergar com um olhar crítico as consequências que o consumo desenfreado desse veneno tem causado na saúde humana.

## **Conclusão**

Os agrotóxicos são apontados como grandes contribuidores da produtividade agrícola e do acesso a alimentos de valor mais acessível para a população. No entanto, não se pode ignorar os efeitos que o seu uso tem causado. Apresentaram-se inúmeros impactos ambientais gravíssimos na água, no solo, no ar e aos seres vivos, sendo muitos destes irreversíveis.

Além dos impactos causados ao meio ambiente, seu uso também está relacionado a sérios problemas de saúde. Problemas da saúde que se apresentam por meio de sintomas imediatos, como a intoxicação alimentar, vômitos, diarreias ou dificuldades respiratórias; além dos sintomas crônicos que são os mais preocupantes, pois so-

mente aparecem após um longo período de exposição às substâncias químicas, como a depressão, o suicídio e o câncer.

Como pode-se observar nos dados apresentados, os agrotóxicos representam um importante risco à saúde humana e ao meio ambiente, assim, devem ser utilizados apenas sob estrita orientação científica e em casos onde sejam absolutamente necessários. Ensinar aos agricultores o manejo mais correto para aplicação de cada tipo de produto, uma vez que a saúde do agricultor corre sérios riscos por estar em contato direto e frequente com os produtos químicos. Além de buscar estratégias para diminuir a exposição às substâncias químicas, de controle do uso, bem como de novas alternativas que possam trazer mais benefícios, tanto do ponto vista ambiental quanto da saúde humana.

## Referências

ALBUQUERQUE, G. S. C.; LOPES, C. V. A. Agrotóxicos e seus impactos na saúde humana e ambiental: uma revisão sistemática. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 117, p. 518-534, abr./jun. 2018.

ARAGAKI, C. Morte de meio bilhão de abelhas é consequência de agrotóxicos. **Jornal da USP**, 5 abr. 2019. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/morte-de-meio-bilhao-de-abelhas-e-consequencia-de-agrotoxicos/>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BOMBARDI, L. M. **Agrotóxicos**: uma arma silenciosa contra os direitos humanos. São Paulo, 2013. Direitos humanos no Brasil 2013: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

\_\_\_\_\_. Soberania começa pela boca. [Entrevista concedida a] Juca Kfourri. **Rede Brasil Atual – TTV**, São Paulo, 7 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tvt.org.br/o-perigo-do-consumo-de-agrotoxicos-para-a-saude/>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Violência Silenciosa: o uso de Agrotóxicos no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA: UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 6., João Pessoa, 2013. **Anais...** João Pessoa, 2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Decreto n. 5.472, de 20 de junho de 2005**. Promulga o texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/convencao-de-estocolmo>>. Acesso em: 23 maio 2020.

CASTOR, A. B. C. **Uso de agrotóxicos e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2016.

CONVENÇÃO de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes. **Ministério do Meio Ambiente**, [entre 2015 e 2019]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/convencao-de-estocolmo>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

ELLER, J. Governo federal libera mais 42 agrotóxicos no Brasil e amplia recorde desde a posse de Bolsonaro. **O Globo Sociedade**, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/governo-federal-libera-mais-42-agrotoxicos-no-brasil-amplia-recorde-desde-posse-de-bolsonaro-23760869>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

FLORENTINO, J. Agrotóxico usado na soja responde por 80% das mortes de abelhas no RS. **Canal Rural**, 14 jan. 2019. Disponível em: <<https://canalrural.uol.com.br/noticias/defensivo-usado-na-soja-responde-por-80-das-mortes-de-abelhas-no-rs/>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

GRIGORI, P. Afinal, o Brasil é o maior consumidor de agrotóxico do mundo? **Revista Galileu**, 25 jun. 2019. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2019/06/afinal-o-brasil-e-o-maior-consumidor-de-agrotoxico-do-mundo.html>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

HYPPOLITO, M. A. et al. Alterações no sistema vestibulococlear decorrentes da exposição ao agrotóxico: revisão de literatura. **Revista da Sociedade Brasileira de Fonoaudiologia**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 146-152, 2010.

INCA – Instituto Nacional do Câncer. **Agrotóxicos**, 5 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/exposicao-no-trabalho-e-no-ambiente/agrotoxicos>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

IWAKI, G. P. Contaminação ambiental por agrotóxicos: efeitos “invisíveis” para o solo, água e ar. **Portal Tratamento de Água**, 30 maio 2018. Disponível em: <<https://www.tratamentodeagua.com.br/artigo/contaminacao-ambiental-por-agrotoxicos/>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES. **Intoxicação por agrotóxicos e tentativas de suicídio: realidade preocupante**. [s.d.]. Disponível em: <<https://mpabrasil.org.br/noticias/intoxicacao-por-agrotoxicos-e-tentativas-de-suicidio-realidade-preocupante/>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

PERES, F. et al. Agrotóxicos, saúde e ambiente: uma introdução ao tema. In: PERES, F.; MOREIRA, J. C. (Org.). **É veneno ou é remédio?: agrotóxicos, saúde e ambiente**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003.

PERES, F.; MOREIRA, J. C.; DUBOIS, G. S. O desafio interdisciplinar da avaliação da exposição humana a agrotóxicos. In: PERES, F.; MOREIRA, J. C. (Org.). **É veneno ou é remédio?: agrotóxicos, saúde e ambiente**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003.

PRATA, J. Agrotóxicos aprovados no Brasil são proibidos na Europa. [Entrevista concedida a] Talita Galli. **Rede Brasil Atual – TVT**, São Paulo, 28 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tvt.org.br/o-perigo-do-consumo-de-agrotoxicos-para-a-saude/>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

REDAÇÃO PENSAMENTO VERDE. **Os agrotóxicos e seu impacto ambiental**. 2013. Disponível em: <<https://www.pensamentoverde.com.br/>>.

com.br/meio-ambiente/os-agrotoxicos-e-seu-impacto-ambiental/>. Acesso em: 16 jul. 2019.

REIS, V. Relatores de direitos humanos da ONU querem o fim do uso de agrotóxicos. **Abrasco – Associação Brasileira de Saúde Coletiva**, 13 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/internacionais/relatores-de-direitos-humanos-da-onu-querem-o-fim-do-uso-de-agrotoxicos/27463/>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

RIBEIRO, S. Herbicida cancerígeno gera centena de processos judiciais contra a Monsanto. **Brasil de Fato**, 11 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/07/11/artigo-or-herbicida-cancerigeno-gera-centenas-de-processo-judiciais-contra-a-monsanto/>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

SANDS, P. et al. **Principles of International Environmental Law**. 3. ed. New York: Cambridge University Press, 2012.

TATEMOTO, R. Estudos relacionam uso de agrotóxicos com suicídio de agricultores. **Brasil de Fato**, 10 maio 2016. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/10/05/estudos-relacionam-uso-de-agrotoxicos-com-suicidio-de-agricultores/>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

WENZEL, F. Governo registra mais três agrotóxicos associados à mortandade de abelhas. **O Eco**, 26 maio 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/governo-registra-mais-tres-agrotoxicos-associados-a-mortandade-de-abelhas/>>. Acesso em: 17 jul. 2019.



# **O pluralismo jurídico para a proteção ambiental e de populações vulneráveis, especialmente comunidades indígenas**

Sadiomar Antonio Dezordi

Liéges Schwendler Johann

Silvana Terezinha Winckler

## **Introdução**

Evidentemente que todas as comunidades possuem múltiplos desafios acerca da proteção ambiental, principalmente em face dos impactos das mudanças climáticas, reflexividade negativa e incertezas da sociedade industrial e de risco etc. Mais ainda, aquelas que possuem estreita e direta relação e dependência com o meio ambiente, como é o caso das comunidades indígenas.

Na pauta das preocupações e demandas observadas pelo governo brasileiro, verifica-se o tema das comunidades indígenas. O tema mostra-se atual em razão de fragilizada e notória marginalidade das políticas públicas relacionadas à população indígena.

Esta pesquisa tem por principal objetivo verificar aspectos centrais a respeito da teoria do pluralismo jurídico, sob a perspectiva teórica de Antônio Carlos Wolkmer (2001), sopesando de que forma pode contribuir para a proteção do meio ambiente das comunidades vulneráveis, especialmente as indígenas.

Dentre as motivações principais para a presente pesquisa estão a compreensão e a reflexão sobre os desafios contemporâneos de proteção face à degradação ambiental. Além da relação da tutela jurídico-ambiental com as comunidades indígenas, se (e como se) aplica o direito ambiental em áreas indígenas e, como o pluralismo jurídico pode contribuir nesta relação.

Afeto à coleta de informações, estuda-se a legislação e a Constituição Federal de 1988, a começar pela Lei n. 6.938/81 sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, perpassando pela Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (Lei n. 12.187/2009), Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, dados do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, doutrinas de juristas foram coletadas, com destaque à obra de Wolkmer sobre o pluralismo jurídico. Também concernente aos indígenas, coletados dados do censo oficial, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bibliografias registraram sua diversidade sociocultural, bem como o resgate historiográfico e antropológico.

Oportuno relatar que o pluralismo jurídico facilita a proteção do meio ambiente, com consequências sociais benéficas às populações vulneráveis, em especial as indígenas. É cediço que no território brasileiro as terras indígenas e unidades de conservação da natureza, representam áreas de expressiva conservação, sob o ponto de vista ecossistêmico. Assim, o pluralismo aceita e difunde o uso dos costumes, valores e técnicas destas comunidades, protegendo-as juridicamente em tempos de tantas demandas sociais e impactos ambientais.

## Desenvolvimento teórico

### *Desafios contemporâneos em matéria de proteção do meio ambiente diante da degradação ambiental*

Segundo estabelece o artigo 3º, I, da Lei n. 6.938/81, o meio ambiente natural deve ser compreendido como “[...] conjunto de condições, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.” (Brasil, 1981, [s.p.]).

Para Rodrigues (2016, p. 70), meio ambiente “[...] corresponde a uma interação de tudo que, situado nesse espaço, é essencial para a vida com qualidade em todas as suas formas.” Logo, tudo que abriga e dá condições a todas as formas de vida, humanas ou não.

O meio ambiente é reconhecido como um bem fundamental de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida de todos. Deve ser protegido pelo Poder Público e pela coletividade, com vistas à preservação para as presentes e futuras gerações, consoante o preceito fundamental insculpido na Constituição Federal de 1988, estabelecido do princípio da solidariedade intergeracional (Silva, 2014, p. 862).

Trata-se, ainda, de bem vital para todas as formas de vida na terra, sendo a busca de defesa do meio ambiente algo mais que necessário, urgente e impostergável da sociedade e do Estado (Fiorillo, 2013, p. 50).

Por isso, sustenta-se que a proteção ambiental envolve “[...] a tutela de um meio biótico (todos os seres vivos) e outro abiótico (não vivo), porque é dessa interação, entre as diversas formas de cada meio,

que resultam a proteção, o abrigo e a regência de todas as formas de vida.” (Rodrigues, 2016, p. 70).

É notório, contudo, que o meio ambiente natural tem sido objeto de perene degradação resultante da intervenção humana, sem solução de continuidade, causando impacto ambiental imponderável (Sirvinskas, 2018, p. 177).

Fenômeno típico da sociedade industrial (Beck, 2011, p. 106), com antecedente remoto primordial a invenção da máquina a vapor, propiciando a superação do sistema fabril, assim como coexistentes revoluções na indústria, na agricultura, nos transportes (Huberman, 1986, p. 174). Seja lá a que custo ambiental fosse.

De maneira concomitante, sustenta-se o surgimento de diversas consequências (impactos negativos e incertezas), causadoras de adversidades socioeconômicas, de vulnerabilidades socioeconomicamente construídas, que são “não meras obras do acaso” (Giddens, 1991).

Dentre os diversos danos citados, destaca-se o desmatamento – que recrudesce os efeitos de desastres naturais extremos, a perda da biodiversidade, as mudanças climáticas – que afetam o estado de saúde de milhões de pessoas, sobretudo àquelas vulneráveis. Surge daí o aumento da subnutrição, o aumento do número e da incidência de doenças de distribuição espacial e de seus variados vetores infecciosos (Machado; Juras, 2015, p. 179).

Numa perspectiva holística, também não se deslembre dos efeitos das emissões de gases de efeito estufa e sua repercussão na mudança do clima. Temática de fundamental relevância atual, objeto de instrumentos internacionais tais como a Convenção das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), ou United Nations

Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), cujas premissas foram incorporadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei Federal n. 12.187/2009.

Em suma, o cenário atual de variadas atividades humanas que colocam em risco a função ecológica na biosfera e afetam o sustentável gozo dos bens ambientais pelos seres vivos, e, em especial, pelas populações mais vulneráveis (Cesco; Pintos; Ceolin, 2017). Dentre estas, citem-se os indígenas, que têm fundamental dependência da utilização direta da água, do ar, do Sol, do solo (Fiorillo, 2013, p. 852), exercentes destes e praticando agricultura de pequena escala e de baixa tecnologia.

Segundo mapa do Ministério do Meio Ambiente (MMA) brasileiro, o bioma Mata Atlântica é caracterizado como umas das regiões mais ricas do mundo em biodiversidade e serviços ambientais, além disso, o mapa demonstra que as áreas indígenas e unidades de conservação da natureza “[...] são fundamentais para a manutenção de amostras representativas e viáveis da diversidade biológica e cultural da Mata Atlântica.” (Brasil, [s.d., s.p.]).

Por conseguinte, não têm capacidade de adaptação ao aumento cada vez maior da degradação dos solos globais – hoje, 33% (PNUMA, [s.d.]). As relações entre adaptação, vulnerabilidades e resiliência socioambiental nesse tocante talvez sejam, por si só, esclarecedoras (Obermaier; Rosa, 2013, p. 158).

Diante desse cenário, o direito ambiental deve antever e realizar “[...] ações concretas que visam minimizar os impactos atuais ao meio ambiente, bem como, os atos futuros lesivos a este.” (Canotilho, 1998, p. 35). E o Estado dirigente deve “[...] ampliar o disciplinamento legal sobre a proteção ambiental, bem como seu papel institucional, crian-

do mecanismos para avaliação dos riscos, visando subsidiar os processos decisórios, a fim de evitar a ocorrência de danos ambientais.” (Barros et al., 2012, p. 161).

Ocorre que a notória quantidade de regras jurídicas regentes da tutela jurídica, como um todo, infelizmente não guarda a necessária concretização no mundo dos fatos. A esperada “era dos direitos” constitui aspiração buscada ainda nos dias atuais (Bobbio, 2004, p. 80-81).

No espectro de tutela jurídico-legal do meio ambiente não há discrepância. As conferências internacionais realizadas anualmente, *v.g.* demonstram que, em regra, as múltiplas políticas ambientais têm obtido pífia magnitude prática, ampliando-se em descumprimentos e não efetividades (Ribeiro, 2012, p. 01).

A par disso, a eficácia social das normas do direito ambiental (local ou internacional) fica desacompanhada de mecanismos de controle e/ou sancionatórios efetivos.

Prescritas regras de acordo com um monismo jurídico, sem, contudo, atender as múltiplas e interculturais realidades, a efetividade da tutela jurídica em questão padece de questionável concretização no mundo dos fatos (Aguila; Laydner, 2016, p. 42).

Muitas normas estão distantes da realidade que procuram orientar e, normalmente, indicam medidas, ações e restrições que não se compatibilizam com as exigências, necessidades e expectativas ambientais e sociais. Elas ganham mais relevância em “uma sociedade composta por comunidades e culturas diversas” (Wolkmer, 2006, p. 118).

As soluções para as problemáticas ambientais locais poderiam advir dos próprios sujeitos que convivem em dada ordem jurídica parcial, sem que houvesse ingerência externa estatal. Porventura não ostenta o

bem ambiental caráter difuso, sem reconhecer fronteiras geopolíticas, exigindo efetiva cooperação entre os povos (Amado, 2015, p. 42).

Invariavelmente, os atuais desafios para a proteção do meio ambiente são inúmeros. Necessita-se implementação de medidas diferenciadas, inserindo-se aí a teoria do pluralismo jurídico, doravante abordado.

### *Pluralismo jurídico de Wolkmer: contextualização e alcance*

Consoante a Antônio Carlos Wolkmer (2001, p. 46), referencial teórico deste trabalho na temática ora sob análise, “[...] ao se conceber o Direito como produto da vida humana organizada e como expressão das relações sociais provenientes de necessidades [...]”, o que se verifica é que na modernidade prevalece o ordenamento jurídico baseado em princípios monistas, em decorrência do período histórico.

O monismo jurídico, por outro lado, atribui ao Estado moderno o monopólio exclusivo da produção das normas jurídicas. Para esta perspectiva teórica, o Estado é o único agente legitimado a produzir regras “para enquadrar as formas de relações sociais que se vão impondo” (Wolkmer, 2001, p. 46). Porém, o autor menciona que este sistema não comporta as transformações econômicas, políticas e sociais concebidas a partir da globalização, desde o final do século XX (Wolkmer, 2001, p. 37).

Atualmente, muitas críticas têm sido dirigidas aos instrumentos usuais de solução dos conflitos que surgem na vida comunitária. Devido a essa realidade, é preciso “[...] repensar sociologicamente novas normas de referência e legitimação para o jurídico, que ofereçam

prioridade às necessidades mais imediatas da sociedade civil e envolvem um projeto cultural emancipador.” (Catusso, 2007, p. 121).

Relativamente à instituição e também à aplicação do Direito Ambiental pela estrutura jurídica monista, esta desconsidera as peculiaridades culturais do povo indígena, igualmente em relação à “interdependência” e “simbiose” mantida com a natureza, muito diferente relação econômica das comunidades não indígena (Furtado; Costa, 2013, p. 675).

Logo, o arcabouço jurídico brasileiro de orientação positivista eurocêntrica deve ir além com “[...] sua aplicabilidade aos povos indígenas, visto seus direitos difusos e coletivos diferentes entre si e em relação aos direitos difusos e coletivos da sociedade dita ‘branca’, observando-se a diversidade societária brasileira.” (Furtado; Costa, 2013, p. 677-678).

Referida realidade revela que as populações vulneráveis (indígenas) sofrem exclusão social e política, inclusive nas ações estatais que olvidam seus valores, costumes e premissas de bem-estar e desenvolvimento. O conjunto normativo, de ordem interna e internacional, para a proteção ambiental padece da eficácia social e distância da pluralidade cultural, ou seja, existe um distanciamento entre o direito formal vigente e o direito socialmente eficaz.

Para Guimarães (2014, p. 157), “[...] a construção de modelos de desenvolvimento para povos indígenas requer o reconhecimento da sua autonomia e autodeterminação [...]”, e não a imposição de um conjugado de normas, valores e projetos com ideais, em tese, modernizantes de desenvolvimento sustentável e social, geradores de múltiplos impactos ao seu meio socioambiental, que impõem mais prejuízos do que efetivas resoluções e benefícios.



Conduz ao pluralismo jurídico, expressão polissêmica, mas que, na perspectiva de Wolkmer, indica:

A coexistência de normatividades diferenciadas que define ou não relações entre si. O pluralismo pode ter como intento, práticas normativas autônomas e autênticas, geradas por diferentes forças sociais ou manifestações legais plurais e complementares, podendo ou não ser reconhecidas, incorporadas ou controladas pelo Estado. (Wolkmer, 2006, p. 119).

Assim, “[...] as propostas de pluralismo jurídico aparecem nesse contexto, como horizontes de uma nova legalidade, capaz de captar as práticas reais da população, aproximando a produção do direito da sociedade civil.” (Catusso, 2007, p. 121).

E assim o pluralismo jurídico pode ser visto como “[...] um sistema de direitos fundado nos sujeitos coletivos e nas suas necessidades humanas fundamentais [...]”, aliado à “[...] democratização radical do poder político, ética concreta da alteridade e construção de processos que permitam o desenvolvimento de uma racionalidade emancipatória.” (Ferrazzo; Lixa, 2017, p. 264).

Percebe-se que o sistema plural decorre de uma participação ativa da comunidade no processo de instauração da nova ordem legal. Significativo que os próprios atores sociais sejam participantes do desenvolvimento dos instrumentos de solução de seus conflitos e desordens.

Importante destacar que a vertente de pluralismo jurídico sob comento não afasta a existência das manifestações legais estatais existentes (Wolkmer, 2001). Caracteriza-se, isso sim, pela coexistência de diversos ordenamentos jurídicos no mesmo espaço geográfico, originárias de agentes diversos, não necessariamente dos órgãos estatais.

No ponto, destaca-se que o propósito do pluralismo jurídico não é negar as normas estatais, mas reconhecer que existe uma pluralidade de instrumentos em virtude da “globalidade do direito numa dada sociedade” (Wolkmer, 2001, p. 222).

Em resumo, então, o pluralismo jurídico seria “[...] um fenômeno relacionado à coexistência de práticas jurídicas distintas em um mesmo espaço, ou seja, à coexistência de manifestações jurídicas estatais ou não, de ‘direito oficial’ e ‘direito não-oficial.’” (Catusso, 2017, p. 126).

O que se verifica da vertente do pluralismo jurídico em questão é que ele não emerge da costumeira imposição do Estado, típica do monismo jurídico positivista, em que o ordenamento jurídico é produção estatal.

Ao contrário, resulta da efetiva participação da comunidade, a qual, por conhecer a sua realidade, os seus valores e as suas premissas, pode melhor indicar formas e instrumentos de solução de seus conflitos, litígios e demais desarranjos que possam afetar seu cotidiano.

O pluralismo jurídico proposto seria uma ferramenta de origem democrática. Sendo essa qualidade uma virtude capaz de conduzir esse conjugado de regras e valores a uma realidade de maior eficácia social, quando se fala da solução dos conflitos existentes junto aos que participaram efetivamente de sua construção (Catusso, 2017, p. 121).

Ainda, não se poderia deixar de expor que a aceitação do pluralismo jurídico encontra resistências. Empecilhos relacionados à justificativa do prejuízo à segurança jurídica e que alcançam a ideia de que valores culturais não podem submeter a legislação ordinária que emana da autoridade do Estado.

Contudo, não se pode esquecer que “[...] o Direito Positivo enfrenta atualmente uma crise em sua capacidade de resposta efetiva às

novas e complexas demandas, especialmente pelo fato de que cada sociedade apresenta forma própria de organização e de expressar sua realidade.” (Caovilla; Percio; Moscheta, 2018, p. 35).

É justamente essa “forma própria de organização e de expressar sua realidade” que revela, em tese, pelo menos, que os sujeitos que se inserem em determinada comunidade têm melhores condições de identificar e reger as soluções para seus conflitos.

A não aceitação do pluralismo jurídico, significa a submissão à “lógica jurista monista colonizadora” (Ferrazzo; Lixa, 2017, p. 2641). Ao exemplificar essa realidade as autoras fazem menção à realidade do pluralismo jurídico na Bolívia onde, segundo elas:

O sistema monista de direitos, atendia muito bem às necessidades do indivíduo liberal, burguês-capitalista do centro, e, em certa medida, às elites locais, mas afrontava desde a essência a visão de mundo e as aspirações das comunidades latino-americanas, as quais mantiveram sua perspectiva coletivista/comunitarista, sua visão própria de liberdade e suas formas próprias de produção e reprodução da vida, em nada contempladas pela lógica capitalista de produção. (Ferrazzo; Lixa, 2017, p. 2641).

Nessa ordem de ideias, o pluralismo jurídico constituiria um instrumento de libertação do homem e, ao mesmo tempo, de democratização real das decisões políticas e jurídicas junto às comunidades (Wolkmer, 2006, p. 114). Legitimando-as, ainda, sob uma clara perspectiva de democracia participativa (Bonavides, 2003, p. 161).

Delineadas essas premissas, cumpre esmiuçar possíveis correlações entre o pluralismo jurídico e as populações indígenas. Para fazê-lo, contudo, necessário se faz aprofundar as suscitadas vulnerabilidades das populações indígenas, com vistas a uma melhor contextualização do conteúdo.

## *Populações indígenas no Brasil: vulnerabilidades socioambientais, políticas e econômicas*

À época da chegada dos europeus na América sobre o atual Estado brasileiro viviam milhões de indígenas, divididos em milhares de grupos étnicos. A maioria foi dizimada por doenças relacionadas ao contato com o europeu, pela escravização, genocídios por disputas territoriais e resistências diante do avanço do colonizador em seus territórios tradicionais (Machado et al., 2018, p. 26).

Conforme o Censo de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população indígena brasileira contava, à época, com 817.963 pessoas, sendo que 502.783 (61,4%) residiam nas zonas rurais e 315.180 (39,6%) nas zonas urbanas. São 305 etnias, falam 274 línguas indígenas. Além de alguns grupos isolados (sem contato com “brancos”) na Amazônia, cerca de (45%) da população indígena está distribuída pelo restante do território brasileiro (Machado et al., 2018, p. 26).

A realidade social brasileira apresenta populações vulneráveis excluídas socioambiental, econômica e politicamente. O Estado, que deveria ser Democrático de Direito, aos princípios basilares da cidadania e soberania popular, do pluralismo de expressão e organização política, não se faz participativo, pluralista de ideias, culturas e etnias, submete os vulneráveis (como os indígenas) aos interesses dominantes (Silva, 2014, p. 121).

A diversidade sociocultural indígena não é plenamente considerada na legislação ambiental pátria. Possui perspectiva patrimonial, oligárquica agrária e industrial capitalista, ou seja, eurocentrista de proteção à propriedade.

O próprio direito ambiental advindo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 possui aplicação controversa, incongruências e incompreensões, fortemente baseado no antropocentrismo (Furtado; Costa, 2013, p. 663, 670-671).

No Sul do Brasil ainda vivem dois grandes grupos, os “Guarani, do tronco Tupi e os Kaingang, do tronco Jê”. O norte do Rio Grande do Sul e oeste Santa Catarina reúnem mais de 30 mil indígenas, que vivem aldeados em áreas restritas às suas culturas, costumes, tradições e origens.

Seu trabalho, que era dividido em tarefas de caça e coleta de alimentos, foi obrigado a migrar à agricultura, pela perda de área, inserindo-se nos índios o conceito do lucro pela venda de erva-mate, e aquisição de roupas, utensílios e ferramentas, bem como para garantir sua sobrevivência (Machado et al., 2018, p. 27-34).

Especificamente no oeste de Santa Catarina, resgate historiográfico e antropológico indicou 19 (dezenove) aldeias, com aproximadamente 7000 (sete mil) indivíduos das etnias Guarani, Kaingang, Xokleng, em cinco municípios (Chapecó, Abelardo Luz, Seara, Ipuaçu e Entre Rios) (Furtado; Costa, 2013, p. 680).

Feitas essas observações, calha correlacionar-se o pluralismo jurídico, na proposta teórica salientada, com o tema das comunidades indígenas.

### *Pluralismo jurídico como instrumento em prol da proteção do meio ambiente e de populações indígenas*

O pluralismo jurídico abrange uma realidade onde há coexistência de práticas jurídicas distintas em um mesmo espaço, ou seja, existem manifestações jurídicas estatais ou não, de “direito oficial” e

“direito não-oficial” (Catusso, 2017, 126). Embora pareça contraditória essa realidade, existem países que já revelam um avanço desse contexto, caso da Bolívia, onde a jurisdição indígena já ocupa espaço.

Ferrazzo e Lixa (2017, p. 2630) ao falar sobre o assunto lembram que a “constitucionalização da jurisdição indígena originário campesina”, vem exigindo e impondo “práticas inovadoras no exercício da jurisdição constitucional”. Isto pode ser observado na adoção de novos métodos hermenêuticos, como a “interpretação plural”, que busca efetivar o pluralismo jurídico no país.

Contudo, para que o pluralismo jurídico ganhe efetividade é imprescindível que os “[...] atores que integram os serviços e espaços institucionais assumam convicções descoloniais, reconheçam a originalidade, valor e contribuições que a sabedoria pré-colonial pode dar à construção de uma sociedade democrática, justa e plural.” (Ferrazzo; Lixa, 2017, p. 2652).

Levada essa realidade para o campo ambiental e existência dos povos indígenas do Brasil, o pluralismo jurídico pode, em princípio, contribuir para maior eficácia da ideia de preservação do meio ambiente. Consequentemente pode ocorrer melhora dos níveis sociais dessa população vulnerável que sofre com as ingerências colonizadoras (Innocente; Bergonzi; Dezordi, 2017).

Segundo Guimarães (2014, p. 158), a

[...] concretização de um constitucionalismo multicultural, na questão indígena no Brasil, implica a revisão das relações atuais entre Estado e povos indígenas, no sentido de que esses sejam dotados de melhores condições para desenvolverem suas próprias versões de conservação ambiental nos seus territórios.

Porém, o que se observa é:

A invisibilidade à qual, historicamente, as populações indígenas vêm sendo submetidas pelo Estado brasileiro, tem resultado em processos de exclusão, de violência e de discriminação que são verificados, dentre outros, em tomadas de decisão sobre a formulação, a liberação e o financiamento de projetos, obras, atividades e empreendimentos causadores de profundos impactos sociais e ambientais que não incluem, efetivamente, o viés étnico. Isso ocorre, em grande medida, sem a participação que as comunidades indígenas poderiam ter como protagonistas de erros e acertos, se os mecanismos de consulta e de audiências públicas atendessem aos direitos reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 e por normas internacionais ratificadas pelo Brasil. (Guimarães, 2014, p. 158).

Esse é um simples exemplo de que o pluralismo jurídico pode vir a se tornar, na realidade nacional, um instrumento inovador, apto a abrir espaço para a aceitação dos costumes, valores, técnicas e premissas dos povos indígenas como alicerces de uma nova ordem jurídica plural que tende a ser mais eficaz na resolução dos conflitos internos e externos das populações indígenas, em especial, no que tange à realidade ambiental que possui os laços mais estreitos possíveis com essa população vulnerável.

Na verdade, ocorre que “[...] diante da complexidade dos interesses sociais, a resolução dos conflitos ambientais requer uma condução compartilhada no processo de gestão.” (Barros et al., 2012, p. 160). Assim, os atores sociais mais próximos das celeumas ambientais podem melhor indicar propostas e caminhos a serem seguidos para que a preservação do meio ambiente seja mais eficaz.

Inclusive, poderá ocorrer conflito em fato vedado por lei e permitido na cultura indígena (que pode compor ritual, costume etc.). Um exemplo é a coleta, pesca ou caça de produto ou subproduto limitado pelo patrimônio genético, à proteção e à biossegurança, conforme lei do bioma mata atlântica (Lei Federal n. 11.428/2006), que, obviamente, não chegou a tal *status* por hábitos e costumes indígenas, mas decorrente da exploração predatória de populações não indígenas (Brasil, 2006).

Assim, pode-se afirmar que o pluralismo jurídico pode tornar-se instrumento hábil a estabelecer uma realidade mais favorável à proteção do meio ambiente e, conseqüentemente, das populações vulneráveis, caso das indígenas que historicamente são ignoradas no processo de construção de sua realidade social.

## Conclusão

Ponderado sobre os principais problemas ambientais da atualidade, frutos da sociedade industrial, ofertando-se seus danos, riscos e incertezas na modernização reflexiva, a todos, em especial e sobretudo impactantes às populações mais vulneráveis, compreende-se que são imensos e complexos os desafios à efetividade da proteção do meio ambiente.

O Estado, enquanto dirigente do *munus* público, deve efetivar além do monopólio do monismo jurídico, a possibilidade de atuação e alcance do pluralismo jurídico protetivo ambiental, compreendendo aí a multi e interculturalidade acolhedora das populações vulneráveis (especial aos povos indígenas).



Paradoxalmente, as vulnerabilidades tanto pela degradação ambiental quanto pela pressão eurocêntrica e industrial, numa primeira fase, pós-industrial, neoliberal e pós-moderna, nos dias atuais, sobre as comunidades indígenas, contrasta com a simbólica fortaleza e resistência que tais comunidades representam e que sustenta o equilíbrio ecológico. A crise ecológica determina até extinção de espécies, dentre elas, possivelmente a humana. Assim, resta evidente que o olhar antropocêntrico deve tornar-se biocêntrico, holístico e plural para a proteção do meio e de todas as formas de vida.

Deste modo, a compreensão e aplicação holística dos conjuntos normativos de diversas e plurais formas de comunidades é a base da teoria do pluralismo jurídico, referenciado por Antônio Carlos Wolkermer, o qual facilita, induz e propicia a proteção do meio ambiente, com consequências sociais benéficas às populações vulneráveis, aceitando e difundindo o uso de seus costumes, valores e técnicas protetivas ao ambiente e aos povos indígenas.

Ao direito estatal cabe o papel de demarcar e proteger as terras indígenas de agressões. Ao direito ambiental, compete impedir a deflorestação, os incêndios criminosos, a biopirataria e outras incursões em terras indígenas que causam degradação e colocam em risco a vida e a integridade das comunidades. No interior das terras indígenas, os usos e costumes dos povos originários, sem influências exógenas, vêm sendo eficientes na proteção ao equilíbrio ecossistêmico e na conservação da vida em todas as suas formas, como preconiza a Constituição brasileira.

A segurança desta conclusão decorre do fato do pluralismo jurídico, além de abrir espaço para a proteção da cultura e dos povos indígenas, ao contrário da teoria monista jurídica, tende a ser mais eficaz justamente pelo compromisso que existe entre esses povos em

relação a manutenção, preservação e defesa de seus recursos naturais, que também os detêm como direito fundamental de vida, dignidade, cidadania, tão enaltecidos na instituição de um Estado Democrático de Direito, sem preconceitos, pluralista, fraterno e socialmente harmônico.

## Referências

AGUILA, Y.; LAYDNER, P. A. Reforçar a eficácia do direito ambiental do meio ambiente: uma proposta do *Club de Juristes*. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 82, p. 1-7, abr./jun. 2016.

AMADO, F. A. D. T. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Método, 2015.

ANISTIA INTERNACIONAL. Informe 2017/2018. **O estado dos direitos humanos no mundo**. 2018. Disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BARROS, D. A. et al. Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 22, p. 155-179, nov. 2012.

BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Mata Atlântica**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/268-mapa-de-uc-s-e-terras-ind%C3%ADgenas>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Lisboa: Almedina, 1998.

CAOVILLA, M. A. L.; PERCIO, J. K.; MOSCHETA, S. O. R. O pluralismo jurídico comunitário-participativo no ambiente dos conflitos familiares indígenas Kaingang. In: CAOVILLA, M. A. L.; RENK, A. (Org.). **Pluralis mo Jurídico, Constitucionalismo Latino-Americano, Buen Vivir e os Direitos da Natureza**. São Leopoldo: Karywa, 2018.

CATUSO, J. Pluralismo jurídico: um novo paradigma para se pensar o fenômeno jurídico. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba, ano 2, v. 1, n. 2, p. 119-147, ago./dez. 2007.

CESCO, S.; PINTOS, L.; CEOLIN, S. C. Políticas públicas e inundações do rio Uruguai no município de São Borja: o olhar dos atingidos e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 22, p. 285-328, jan./abr. 2017.

FERRAZZO, D.; LIXA, I. F. M. Pluralismo jurídico: um novo paradigma para se pensar o fenômeno jurídico. **Revista de Direito Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2629-2657, 2017.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FURTADO, H. R. N.; COSTA, C. P. A (in)aplicabilidade da legislação ambiental em terras indígenas. In: ALEXI, R. et al. (Org.). **Níveis de efetivação dos direitos fundamentais civis e sociais: um diálogo Brasil e Alemanha**. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2013.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GUIMARÃES, V. M. B. Política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas (PNGATI): a busca pela autonomia ambiental e territorial das terras indígenas no Brasil. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 4, n. 1, p. 157-177, 2014.

HUBERMAN, L. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: Ltc, 1986.

INNOCENTE, S.; BERGONZI, L.; DEZORDI, S. A. Programa Protetor Ambiental: relatos e experiências em 10 anos de atuação do 2º Batalhão de Polícia Militar Ambiental. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, São Paulo, v. 12, n. 3, 2017.

JORNAL A FOLHA. **Canalizações tornaram enchentes mais frequentes e mais violentas em BH, diz especialista**. jan. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/canalizacoes-tornaram-enchentes-mais-frequentes-e-mais-violentas-em-bh-diz-especialista.shtml>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

MACHADO, G. S.; JURAS, I. A. G. M. A relação entre a saúde da população e a conservação do meio ambiente. In: GANEM, R. S. et al. **Políticas setoriais e meio ambiente**. Brasília: Edições Câmara, 2015.

MACHADO, I. A. P. et al. **Indígenas, quilombolas e agricultores: história e conflitos agrários no sul do Brasil**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2018.

OBERMAIER, M.; ROSA, L. P. Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 155-176, 2013.

PNUMA. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/story/potencial-do-solo-e-da-agricultura-no-combate-mudancas-do-clima>>. Acesso em: 26 jan. 2020.

RIBEIRO, F. P. O paradigma ambiental na globalização neoliberal: da condição crítica ao protagonismo de mercado. **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 24, n. 2, p. 211-226, maio/ago. 2012.

RODRIGUES, M. A. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

WOLKMER, A. C. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 53, p. 113-128, dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.

# **A utilização de áreas de risco para fins de regularização fundiária: problematizações a partir do princípio da precaução**

Liéges Schwendler Johann

Sadiomar Antonio Dezordi

Reginaldo Pereira

## **Introdução**

A regularização fundiária urbana, especialmente a de interesse social (REURB-S), é um conjunto de procedimentos administrativos que procura garantir à parcela da população geograficamente marginalizada direitos e garantias usufruídos pelos habitantes da “cidade legal”.

Em última instância, a regularização fundiária se mostra um instituto de promoção da cidadania, posto que confere aos beneficiados a possibilidade de pertencimento, materializado na forma de acesso a serviços públicos essenciais, a linhas de crédito, ao mercado consumidor e ao endereço.

Por ter como pressuposto a irregularidade, a regularização garante a permanência das pessoas na posse, que deixa de ser precária – e o sentido conferido à precariedade neste artigo extrapola seu caráter civilístico – para ser legítima, além de possibilitar aos beneficiados o

exercício das faculdades conferidas aos proprietários pelo artigo 1228 do Código Civil Brasileiro.

O aquecimento dos mercados imobiliários em cidades que experimentaram níveis consideráveis de crescimento urbano, nas últimas décadas, que só fez crescer a histórica inaptidão dos governos federais, estaduais e municipais brasileiros em conter a ocupação desordenada do solo, tem levado à noção de que a regularização fundiária é um remédio capaz de reverter ou, no mínimo, mitigar o atual cenário, nada animador.

Recentemente, o Congresso Nacional publicou e alterou marcos normativos para viabilizar a regularização fundiária. Na última atualização, que se deu com a Lei n. 13.465/2017, chama a atenção, para fins do presente texto, a redação do artigo trinta e nove.

Ao permitir a aprovação de projetos de regularização fundiária urbana (REURB) em núcleos informais, ou de parcela deles, situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, desde que estudos técnicos demonstrem a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de riscos na parcela por eles afetada, o dispositivo legal rompe com uma diretriz então existente: a de se coibir a REURB em áreas de risco.

A novidade suscita questionamentos de diversas ordens. O presente trabalho problematiza sobre a governança dos riscos na utilização de áreas de riscos para fins de regularização.

Delimita-se o tema pelo princípio da precaução. O recorte se justifica na medida em que, ao perpetuar situações de vulnerabilidade a riscos de diversas naturezas, a novidade legal impõe a adoção de mecanismos de governança de riscos – e perigos – decorrentes da natureza da área utilizada para a regularização, para que a popula-

ção “beneficiada” não venha a ser surpreendida com, por exemplo, eventos climáticos extremos, cada vez mais comuns, em tempos de mudanças climáticas, que tendem a atingir com mais gravidade as áreas de risco.

Neste contexto, tratar da governança de áreas de risco a partir da precaução é medida que se impõe à ciência jurídica e ao direito, dado o cenário de incertezas apontadas por painéis renomados, em relação ao comportamento do clima.

Para atingir o desiderato, o texto inicia tratando dos riscos urbanos em tempos de mudanças climáticas, aborda aspectos conceituais e operacionais sobre a precaução e, por fim, problematiza sobre o papel da precaução na governança de áreas de risco urbanas, cujas ocupações foram consolidadas e legalizadas pela REURB.

## **O que é área urbana de risco em tempos de mudanças climáticas?**

O processo de urbanização, principalmente em países em desenvolvimento, gerou cidades repletas de problemas ambientais. Essa dinâmica se fez “*rápida e intensa, e, por vezes, desordenada*”, trazendo consigo, além da ausência de planejamento e ordenamento territorial, infraestruturas deficitárias, falta de saneamento básico e gestão de resíduos, diversos outros impactos e riscos às populações (Madeiras; Grigio; Pessoa, 2018).

A “Carta das cidades europeias para a sustentabilidade”, aprovada pelos participantes na Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, realizada em Aalborg, Dinamarca, em maio de 1994 regis-



tra que 80% da população europeia vive nas zonas urbanas, o que acarreta inúmeros problemas ambientais.

O cenário brasileiro não está diferente. O último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) indica que 84,4% da população é urbana (em 1960 era 45,1%). O maior percentual é do Sudeste, com 92,9%, superado no nível de unidade da federação, pelo Distrito Federal com 96,8%, seguido do Rio de Janeiro, com 96,1%.

Ao passo em que o crescimento das cidades representou desenvolvimento na “sociedade industrial” (Beck, 2011), subjaz trouxe diversas consequências e incertezas, enquanto fenômeno socialmente construído de múltiplas vulnerabilidades e riscos na modernização reflexiva (Beck, 2011; Giddens, 1991). Ocorre que as adversidades desse processo (socioeconômicas e ambientais), atingem sobremaneira as populações mais fragilizadas, de menor renda, maioria migrantes do meio rural, passam a sobreviver em áreas urbanas de risco (Cesco; Pintos; Ceolin, 2017).

Assim, a paisagem urbana passa a contrastar edifícios luxuosos em áreas nobres, com habitações subnormais, em favelas, cortiços, palafitas, nos morros, áreas de inundações, escorregamentos de encostas etc. (Ribeiro, 2010).

Em tempos de mudanças climáticas, referido cenário antropicamente criado é potencializado pelos *perigos externos* ou *eventos climáticos extremos*, como catástrofes naturais, terremotos, estiagens prolongadas, chuvas torrenciais etc. (Barbi, 2014).

A pauta de gestão (pública, privada ou associativista) da vida urbana (global ou local) não pode olvidar-se deste cenário. As cidades (responsáveis por 30 a 40% das emissões de Gases de Efeito Estufa –

GEE), são o *locus* indicado para a busca de suas soluções (preventivas, de mitigação ou adaptação), indicando-se a via da *governança multinível*, para a busca da *resiliência urbana* (Barbi, 2014).

Publicação do IBGE em 2018, intitulada “População em áreas de risco no Brasil”, em cooperação com Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais-CEMADEN, usando dados do Censo 2010, demonstrou que o Brasil possui 8,3 milhões de pessoas morando em áreas com risco de desastres naturais (IBGE, 2018).

Constatou-se que nos 872 municípios avaliados (107 na região Norte, 294 no Nordeste, 308 no Sudeste, 144 no Sul e 19 no Centro-Oeste), as áreas de riscos ocupadas são de movimentos de massa, inundações e enxurradas monitoradas, sendo cerca de 17,8% por idosos ou crianças (grupos etários mais vulneráveis). Cerca de 20,3% das pessoas residentes nas áreas de risco vivem em aglomerados subnormais (1,7 milhões de moradores, em 19,9% dos domicílios) (IBGE, 2018).

Inegável a relação das causas antrópicas com as consequências da mudança climática e aquecimento global, vistos mais frequentes, intensos e adversos seus eventos (Beck, 2011; Giddens, 1991). Isso é evidenciado pela criação e produções da Convenção do Clima (UNFCCC), do seu corpo científico de suporte (Painel Intergovernamental de Mudança do Clima-IPCC), das Conferências das Partes (COP) e temáticas incorporadas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (lei fed. n. 12.187/2009) (Obermaier; Rosa, 2013).

Porém, muito há que avançar, como indica análise da referida política, que possui foco de avaliação de risco na mitigação (sobre impactos e vulnerabilidade *stricto sensu*), devendo integrar medidas de adaptação e resiliência. Nesse sentido, o estado da arte da avaliação de impactos, vulnerabilidades e capacidade adaptativa, deve contemplar

atuação e saberes das ciências sociais e humanas, para de forma holística fazer a interface com as “vulnerabilidades socioeconômicas existentes fora do contexto da mudança climática” (Obermaier; Rosa, 2013).

Obermaier e Rosa (2013) acrescentam que o próprio conceito de impacto evoluiu, ampliando a concepção para vulnerabilidade sistêmica (inclui capacidades adaptativas e questões como acesso a recursos ou processos de aprendizagem), buscando-se, assim, as causas-raiz da vulnerabilidade. Lembram que a própria UNFCCC estendeu “[...] o conceito de vulnerabilidade explicitamente a iniquidades socioeconômicas existentes como pobreza, falta de acesso a recursos, financiamento, infraestrutura ou serviços de saúde (Schipper, 2006; Eakin; Patt, 2011).” (Obermaier; Rosa, 2013, p. 164). É perceptível o elevado número de mortes em eventos extremos em países pobres (Cesco; Pintos; Ceolin, 2017).

Sopadas imprescindíveis dimensões dos riscos urbanos, importa destacar o meio biofísico (área urbana de risco), que (maioria das vezes) coincidente com áreas especialmente protegidas por lei. Nestas, sobressaem as *Áreas de Preservação Permanente* (topo de morro, encosta com declive superior a 45°, faixas de matas ciliares [metragens variáveis definidas em lei], banhados, etc., norteadas pela Lei Federal n. 12.651/2012), as *Áreas Verdes e Áreas Non Edificandi* (Lei Federal n. 6.766/1979). Todavia, atualmente urge incluir *áreas circunvizinhas de atividades potencialmente poluidoras* (vide Lei Federal n. 6.938/81 e Lei Federal n. 10.257/2001), a exemplo de áreas jusantes de barramentos, lagos de hidrelétricas, dentre outros (Brasil, 1979, 1981, 2001, 2012).

Assim, com base no grau de incertezas que paira sobre o agravamento das condições climáticas, previsões do alcance de eventos extremos e seus efeitos, nos parece salutar a cautela que a prevenção

– senão a precaução exige, em considerar a alteração e ampliação do grau de risco nestas áreas frágeis. De mínimo, é oportuna a análise crítica sobre a temerária e questionável abrangência de permissões de regularização fundiária em área de risco, pautadas em estudos e/ou diagnósticos socioambientais, escorados em condições pretéritas de potencial de risco: modelos climáticos, hidrológicos, instabilidades geológicas, etc. Tal discussão será aprofundada a seguir.

## **Quais as bases conceituais e operacionais da precaução?**

O princípio da precaução vem sendo incorporado ao Direito pátrio desde a década de 1990. Sua gênese remonta ao Direito Ambiental Internacional que, pelo fato de gerir as relações globais, influencia na edição de normas internas dos países.

A lógica antecipatória do princípio da precaução surge no Direito alemão, a partir da década de 1970. Mais precisamente, em 1974, aplicado em uma Lei Federal que regulava a poluição atmosférica. Posteriormente, em 1979, o filósofo alemão Hans Jonas, em sua obra *O princípio da responsabilidade*, menciona a “obrigação precaucional transgeracional de evitar catástrofes”, referindo-se à energia nuclear e à clonagem como ameaças à humanidade (Aragão, 2008, p. 09-10).

Ainda na esfera internacional, o princípio aos poucos foi aparecendo em textos que trazem no seu direcionamento medidas tendentes à antecipação de resultados danosos, repercutindo comezinhas premissas da tutela ambiental surgidas na comunidade internacional, desde 1970, na perspectiva de “movimentos ecologistas” posteriores a grandes desastres ecológicos (Gomes, 2010, p. 13).

Segundo Sustain (2012, p. 15), “[...] o princípio da precaução teve papel fundamental em documentos internacionais, tornando-se onipresente. Há no mínimo 14 documentos internacionais onde se encontram variações desta noção.”

O primeiro instrumento internacional a abordar tal principio-  
logia consistiu na Segunda Conferência Ministerial do Mar do Nor-  
te, de 1987, com a temática da poluição marítima (Matos, 2013). Na  
ocasião, os subscritores comprometeram-se à utilização da melhor  
tecnologia então disponível para o fim de alcançar a redução de emis-  
sões no ecossistema marinho relativas a danos incertos. Ainda que  
inexistentes evidências científicas que viabilizassem o perfeito delinea-  
mento de um nexos causal entre causas e efeitos.

Nada obstante, é certo que o princípio da precaução se tornou  
consagrado internacionalmente a partir da Conferência das Nações  
Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que aconteceu no  
Rio de Janeiro, em junho de 1992 (Brasil, 2019a). Incluído na Decla-  
ração do Rio, compreensiva de 27 princípios os quais operacionali-  
zam direitos e obrigações dos Estados em âmbito internacional (Silva,  
2004), o princípio n. 15 dispõe (Brasil, 2019b):

Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Esta-  
dos, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas.  
Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não  
será utilizada a falta de certeza científica total como razão para  
o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para  
evitar a degradação ambiental.

Aclamado em Declarações Internacionais, este princípio atua  
como precursor de regras obrigatórias. Indissociável da ideia de risco,

visa orientar o desenvolvimento e a aplicação do Direito quando há incerteza científica e ameaça grave de degradação do meio ambiente.

Para alguns “[...] serve como base para ação uma legal internacional inicial, nas questões ameaçadoras ao meio ambiente tais como a diminuição da camada de ozônio e as mudanças climáticas.” Já, para outros, é um princípio que tem capacidade para limitar e regulamentar a atividade humana (Sands, 2004, p. 29).

Consoante o Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2019b), o princípio da Precaução tem quatro componentes básicos que podem ser assim resumidos:

- (i) a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco;
- (ii) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade;
- (iii) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo, devem ser estudadas e comparadas;
- (iv) para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo.

Os autores divergem sobre a existência de uma sustentação jurídica ao princípio da precaução, havendo alguns que defendem sua autonomia, enquanto outros não, por razões argumentativas diversas.

Alexandra Aragão (2008) argumenta que o princípio da precaução é racional e cientificamente fundado de “responsabilidade pelo futuro”. Para a autora, o princípio atenua a insegurança jurídica na gestão do risco na medida em que protege os mais frágeis e responsabiliza quem tem o poder e o dever de controlar os riscos que, na maioria das vezes, são globais, irreversíveis e afetarão gerações futuras, premissa típica da denominada solidariedade intergeracional.

Por outro lado, Sadeller (2004, p. 50) pondera: “[...] apesar das intenções louváveis que defendem essas numerosas declarações, o princípio da precaução não tem, nem de longe, os traços necessários para o seu reconhecimento como regra jurídica.”

Carla Amado Gomes (2007, p. 325), por sua vez, pontua a conveniência de uma desconfiança metodológica acerca da autonomia do princípio da precaução quanto ao princípio da prevenção, considerando a divergência entre eles meramente uma “questão de grau, não de natureza”.

Sob mesmo ponto de vista, Sustain (2012, p. 17) alerta que os riscos “[...] estão sempre presentes nas situações sociais. Qualquer esforço para tornar a precaução universal será paralisante, proibindo qualquer passo imaginável.” Considerar a versão forte deste princípio pode proibir todos os cursos da ação e, quando adotado sem ressalvas, não conduz a direção alguma.

Nesse sentido, o autor americano traz a visão de Aaron Wildavsky, um cientista político que rejeita o princípio da precaução:

Na visão de Wildavsky, a noção de ‘precaução’ deve ser abandonada e substituída por um princípio da ‘resiliência’, baseado na compreensão de que a natureza e a sociedade são capazes de incorporar até mesmo fortes impactos, e que os perigos atuais, são, portanto, menores do que os nossos medos. Em face do princípio da ‘resiliência’, as nações deveriam se preocupar menos com os riscos associados, por exemplo, ao arsênico, ao aquecimento global e à destruição da camada de ozônio. (Sustain, 2012, p. 69).

Sustain (2012, p. 71) finaliza asseverando que “[...] um sistema racional de regulação dos riscos sem dúvida alguma exige que se tomem precauções. Mas não adota o princípio da precaução.”

De acordo com essa perspectiva, o princípio da precaução encerra uma norma não cogente, impassível de ser vinculante ao legislador nacional, notadamente porque ora ele aparece no preâmbulo de instrumentos internacionais, ora inscrito em algum dispositivo que apenas tem o condão de inspirar obrigações jurídicas (Sadeller, 2004).

Apesar disso, o Direito brasileiro contempla o princípio em alguns instrumentos normativos:

O primeiro marco legislativo a trazer o princípio da precaução seja a Lei nº 6.938, que institui a Política e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Em momento posterior, a Constituição Federal, de forma implícita, também faz menção ao princípio da precaução no art. 225, § 1º, V. Entende-se, que a constatação da previsão do princípio, dá-se pela interpretação legal A Lei 11.105/05117 - Lei de Biossegurança - faz menção expressa ao princípio da precaução, todavia, não lhe atribui uma operabilidade normativa. Devendo essa ser interpretada pelo legislador. Existem outras menções, como, por exemplo, na Lei nº 11.428/06118, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica; Lei nº 12.187/09119, que institui a Política Nacional sobre o Meio Ambiente e Mudança Climática; Lei nº 11.934/09120, refere-se a exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, e; Lei nº 12.305/10121, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. (Bieger, 2018, p. 40-41).

Sob o ponto de vista de Alexandra Aragão (2008) o princípio da precaução corresponde “tanto a uma vontade política como a uma necessidade jurídica”. Defende que os direitos dos cidadãos a serem protegidos contra riscos previsíveis, excessivos e desnecessários emana, dentre outros relevantes documentos internacionais, da Decla-



ração Universal dos Direitos do Homem que prevê, entre outros, o direito à liberdade e à segurança.

Tratando os critérios de gravidade dos riscos, menciona a relevância da avaliação de impactos ambientais relacionados a extensão, magnitude, complexidade, probabilidade, duração, frequência, reversibilidade e natureza transfronteiriça em zonas ecológicas ou humanamente sensíveis como uma das formas mais eficazes de prevenir a ocorrência de consequências indesejáveis (Aragão, 2008).

Nessa ordem de ideias, independentemente do referencial teórico adotado, conveniente se faz a análise do princípio da precaução, imbricado que está na temática de REURB's, objeto do presente artigo.

## **Qual o papel da precaução na governança de áreas de risco utilizadas para fins de REURB?**

Sob a ótica do direito brasileiro, a precaução é um princípio implícito, cujo conteúdo é conformado pelo Princípio 15 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que impõe aos Estados o dever de tomar medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental, de acordo com suas capacidades, com a finalidade de proteger o meio ambiente, mesmo na ausência de certeza científica absoluta quanto aos efeitos, quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis.

Em virtude da cogência e autoaplicabilidade, atributos que revestem os princípios no pós-positivismo, a precaução vem sendo utilizada como fundamento para decisões judiciais em diversas áreas, especialmente na ambiental.

Quando a análise é deslocada para além das fronteiras do direito dito – da jurisdição –, a precaução ganha ares de instrumento de governança, sem perder seu sentido teleológico. A natureza e a finalidade do princípio permanecem as mesmas – antecipar medidas visando coibir a ocorrência de danos em situações de incerteza. Alteram-se a forma e o âmbito de aplicação, em virtude da ductilidade da governança, que permite a conjugação de ferramentas de diversas matizes, manejadas por sujeitos estatais e não estatais, algumas com feições e funções de comando e controle, outras baseadas em mecanismos de mercado, tendo em vista, muitas vezes, objetivos compartilhados.

No contexto da governança, duas considerações acerca do princípio auxiliam para afastar posicionamentos extremados em relação à sua operacionalização.

Pardo (2015) percebe o princípio da precaução como forma de exceção da ordem jurídica posta, em nome da técnica, dado que a sua aplicação acarreta a paralisação ou suspensão de atividades que, a princípio, não são vedadas pelo direito, mas que, por incerteza científica, acabam sofrendo sanções. Basta imaginar, a título de exemplo, a adoção de uma medida administrativa que suspende a fabricação e a comercialização de um determinado artefato produzido em conformidade com as normas aplicáveis, ante possíveis danos que, por desconhecimento científico, possam ocasionar à saúde dos consumidores. Neste caso, a adoção do princípio excepcionaliza o direito posto e gera ruídos de origem tecno-científica no sistema jurídico.

Sustein (2012) assevera que o princípio da precaução somente será eficiente se os agentes evidenciarem apenas alguns aspectos da situação regulatória em detrimento de outros. Para explicar isso, resalta cinco pontos importantes: i) aversão à perda e familiaridade; ii) a benevolência mítica da natureza; iii) a heurística da disponibilidade;

iv) indiferença quanto à probabilidade; e v) indiferença quanto aos efeitos sistêmicos. Para ele, as autoridades reguladoras focam o risco “alvo” e não os efeitos sistêmicos ou consequências relacionadas aos riscos a serem precavidos e, enquanto não observarem que os riscos integram sistemas, o princípio mostra-se cada vez menos útil.

Partindo-se destas perspectivas, a utilização da versão forte do princípio acabaria inviabilizando muitas atividades econômicas e, no caso da presente análise, ofereceria óbices consideráveis para a utilização de toda e qualquer área de risco para fins de regularização fundiária o que, em determinadas situações, à primeira vista, não parece ser a medida mais adequada a ser tomada, dado que, possivelmente, perpetuaria as irregularidades a serem sanadas.

Os mesmos critérios de ponderação que indicam a necessidade da aplicação criteriosa da precaução, de modo a evitar a letargia das atividades econômicas e sociais, podem ser utilizados para a defesa de sua aplicação, o que remete à segunda consideração acerca da sua utilização como instrumento de governança dos riscos.

Risco e incerteza são condições de existência da precaução. A partir do momento em que o risco se transforma em perigo e incerteza em certeza a precaução é afastada, em nome da prevenção, quando houver perigo, ou da não adoção de medida antecipatória, quando houver certeza da inocuidade.

Como o risco e a incerteza – que lhe acompanha – estão ligados às incursões do ser humano rumo ao desconhecido, há uma certa noção de que uma boa governança se dará, via de regra, do risco para o perigo e da incerteza para a certeza. É que o risco, ao contrário do perigo, “[...] não pode ser interpretado exclusivamente como algo que pertence ao mundo externo [...], mas também como algo que caracte-

riza a existência humana, independente da formação social temporariamente em vigor.” (Brüseke, 2001, p. 39).

Ocorre que entre risco e perigo, assim como entre certeza e incerteza, há duas diferenças fundamentais: a invisibilidade e a contingência.

Beck (2011) ao tratar da sociedade de risco, caracteriza-a também pela invisibilidade dos riscos que produz, imperceptíveis aos sistemas de controle, monitoramento e percepção. “Tudo é contingente que nem é necessário, nem impossível [...]”, afirma Luhmann (1992, p. 96).

A invisibilidade pode determinar que aquilo que não é na atualidade percebido como risco, venha a sê-lo, na medida em que haja possibilidade, para tanto.

A contingência, ao contrário do que o senso comum costuma definir, é a negação daquilo que necessariamente será ou que, por impossibilidade, jamais poderá ser. Como bem elucida Brüseke (2001, p. 39): “Nem tudo é possível, mas muito mais do que nós comumente imaginamos. Sabemos muito pouco sobre o possível. Este conhecimento incipiente leva-nos, às vezes, a esperar demais, às vezes a esperar de menos ou, em outros momentos, a esperar coisas impróprias.”

Risco e contingência estão ligados, assim, à possibilidade, mas não à casualidade.

Em termos de mudanças climáticas, o que não é considerado área de risco pode vir a sê-lo, por dois motivos: por já o ser e se manter invisível ou por vir a ser, devido a contingências do novo regime de chuvas, por exemplo.

Os dois fatores acabam pondo em xeque os limites de segurança aceitáveis, até então, para utilização de áreas de risco para fins de re-

gularização fundiária e impõem a adoção de padrões de governança que levem ao tratamento de tais áreas, a partir de dois vieses: o primeiro, baseado na situação geográfica das áreas (i); o segundo, lastreado na possibilidade de áreas vulneráveis irregulares, como áreas de risco e áreas de preservação permanente, potencializarem danos em outras regiões (ii).

i) No primeiro caso, a precaução, interpretada à luz dos critérios de ponderação da proporcionalidade e da razoabilidade, pode ser utilizada para garantir direitos ligados à sadia qualidade de vida de população residente em assentamentos irregulares, não somente com base nos dados geotécnicos, hídricos e outros existentes até o presente, mas também a partir de cenários que simulem situações inusitadas, próprias de tempos de mudanças climáticas, por exemplo. Neste caso, a precaução suspende a certeza em favor da incerteza, o certo pelo verossímil, o juízo de convicção pelo de probabilidade.

ii) No segundo caso, a precaução adquire um papel estratégico na conformação e aplicação de políticas de desenvolvimento urbano, que visam garantir cidades mais seguras. Neste caso, a possibilidade de regularização fundiária em áreas vulneráveis ou de risco deve ser evitada, mesmo que estudos demonstrem a viabilidade de eliminação, correção ou administração de riscos na parcela por eles afetada.

A razão da adoção de um critério mais forte de precaução se dá em função da sobreposição existente entre áreas de risco, áreas vulneráveis e espaços territoriais especialmente protegidos – dos quais fazem parte as áreas de preservação permanente.

A utilização inadequada de tais áreas, além de expor a população local a uma série de riscos e perigos, acabam potencializando os efeitos de eventos climáticos, cada vez mais extremos.

A longa lista de desastres evidencia a importância de tais espaços para a construção de cidades resistentes e resilientes, aptas ao enfrentamento das mudanças causadas pelo efeito estufa.

## **Conclusão**

Verificado que o desordenado processo de urbanização gerou, dentre tantos problemas ambientais, a formação de núcleos informais de população vivendo em áreas de risco, a REURB (especialmente a de interesse social) busca dar resolução a tal problemática. Como requisito de sua efetivação, estudos técnicos/diagnósticos socioambientais devem demonstrar a possibilidade de eliminação, de correção ou de administração de risco na parcela afetada.

Evidenciado que o crescimento da sociedade industrial trouxe múltiplas vulnerabilidades e riscos na modernização reflexiva, especialmente a tais populações fragilizadas, muito além dos riscos biofísicos, imprescindíveis sérias análises críticas, com aprofundamento sistêmico de riscos e vulnerabilidades, principalmente em face da complexidade característica desses problemas multidisciplinares e multifatoriais.

Tal análise, a partir do recorte do princípio da precaução, indica a necessidade de se assegurar mínima cautela na apreciação, gestão e decisão, não somente sobre um espaço a se residir, mas, efetivamente, sobre o destino de muitas vidas que sobrevivem diariamente sob reflexos da urbanização de múltiplos, reflexivos e sistêmicos riscos e danos.

Pode-se observar que referida realidade só é perceptível na interface da fragilidade antropicamente criada, com o potencial danoso

de constantes eventos extremos, tragicamente mais impactantes em populações que vivem em áreas fragilizadas como as áreas de risco.

Assim, o princípio da precaução, quando confrontado às incertezas socioeconômicas e ambientais inseridas nas áreas urbanas de risco, não aponta como suficiente para a gestão e decisão segura, tão somente as avaliações e diagnósticos *stricto sensu*, ou seja, que não consigam transpor o limite de estudos biofísicos e de mitigações.

Faz-se necessário que tais procedimentos indiquem procedimentos da adaptação e resiliência, bem como antecipem potenciais cenários e resultados danosos, mesmo que aparentemente distantes da realidade como já se vislumbrou as mudanças climáticas e seus efeitos adversos.

Indica ainda a precaução a aplicação da melhor tecnologia possível, para prospectar e subsidiar evidências científicas encobertas e complexas, que a análise dos indicadores de efeitos dos eventos extremos já mensurados podem apontar, para, assim, possibilitar maior grau de confiabilidade não só de diagnósticos, mas prognósticos responsáveis de riscos, com potenciais de responsabilidade sobre o futuro.

E, finalmente neste contexto, acaba por se sugerir-se a governança multinível em áreas de risco, enquanto instrumento colegiado e propositivo que, pela via da precaução, possa englobar além do caráter jurídico, às políticas e ações (privadas, públicas ou associativistas), instrumentos de gestão e resolução de problemas, empoderados do controle, monitoramento e percepção efetivos, e assim se promova a regularização fundiária urbana certa, segura e digna, às populações mais geograficamente marginalizadas de direitos e garantias disponíveis a todo cidadão.

## Referências

ARAGÃO, A. Princípio da Precaução: manual de instruções. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, v. 11, n. 22, p. 9-57, jul. 2008.

BARBI, F. **Governando as mudanças climáticas a nível local: riscos e respostas políticas**. 2014. 250 f. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.

BIEGER, A. L. **O princípio da precaução e seu campo de incidência**. 2018. 107 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2018.

BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a Proteção de Vegetação Nativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2019a. Disponível em: <[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao\\_Rio\\_Meio\\_Ambiente\\_Developolvimento.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developolvimento.pdf)>. Acesso em: 24 maio 2019.



\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Princípio da precaução**. 2019b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/protacao-da-camada-de-ozonio/item/7512>>. Acesso em: 26 maio 2019.

BRÜSEKE, F. J. **A técnica e os riscos da modernidade**. Florianópolis: UFSC, 2001.

CESCO, S.; PINTOS, L.; CEOLIN, S. Políticas públicas e inundações do rio Uruguai no município de São Borja: o olhar dos atingidos e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 22, p. 285-328, jan./abr. 2017.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GOMES, C. A. As providências cautelares e o “princípio da precaução”: ecos da jurisprudência, reflexões sobre o princípio da precaução. In: SEMINÁRIO LUSO-BRASILEIRO 2007 (DIREITO PÚBLICO E PRIVADO), 2., 2007, Lisboa. **Anais...** Lisboa, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental: o ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente**. Curitiba: Juruá, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 23 maio 2019.

LUHMANN, N. **A improbabilidade da comunicação**. Lisboa: Vega Passagens, 1992.

MADEIROS, H.; GRIGIO, A.; PESSOA, Z. Desigualdades e justiça ambiental: um desafio na construção de uma cidade resiliente. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, Porto, n. 13, p. 247-265, jun. 2018.

MATOS, F. da C. A. E. **A obrigação de reparação ambiental versus responsabilidade civil: a poluição de hidrocarbonetos, no mar**

e nos oceanos. 2013. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2013.

OBERMAIER, M.; ROSA, L. P. Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 155-176, 2013.

PARDO, J. E. **O desconcerto do Leviatã**: política e direito perante as incertezas da ciência. Tradução Flávia França Dinnebier e Giorgia Sena Martins. São Paulo: IDPV, 2015.

RIBEIRO, W. C. Riscos e vulnerabilidade urbana no Brasil. **Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 14, n. 331, 1 ago. 2010.

SADELLER, N. O Estatuto do Princípio da Precaução no Direito Internacional. In: VARELLA, M. D.; PLATIAU, A. F. B. (Org.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANDS, P. O princípio da precaução. In: VARELLA, M. D.; PLATIAU, A. F. B. (Org.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVA, S. T. da. Princípio da Precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In: VARELLA, M. D.; PLATIAU, A. F. B. (Org.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SUSTEIN, C. Para além do princípio da precaução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 259, p. 11-71, jan./abr. 2012.

VARELLA, M. D.; PLATIAU, A. F. B. (Org.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

# **O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Corredor Ecológico do rio Chapecó na avaliação dos agricultores beneficiados pelo programa**

Francis Pierre Ferlin  
Silvana Terezinha Winckler

## **Introdução**

O Governo do Estado de Santa Catarina, por meio da Fundação de Meio Ambiente (FATMA), em parceria com a EPAGRI e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), no âmbito do Programa Santa Catarina Rural, criou o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Tal programa tem sido aplicado em corredores ecológicos previamente definidos, como o Corredor Ecológico Chapecó, que abrange o território de vários municípios e onde há remanescentes de Floresta de Araucária, de Campos de Altitude e de Floresta Estacional Decidual, conhecida como Mata do Alto Rio Uruguai. É, também, onde vive parcela expressiva de agricultores em pequenas propriedades, desenvolvendo a agricultura familiar.

O foco do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é a busca da melhoria da qualidade ambiental. Contudo, não deixa de ter preocupação com a realidade social das pessoas envolvidas no programa. Ou seja, pretende aliar a conservação do meio ambiente ao desen-

volvimento local e regional, de forma a integrar o desenvolvimento econômico à conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos.

O PSA é resultado direto da observação do princípio preservador-recebedor<sup>1</sup>, que revela nova tendência do Direito Ambiental. Este vem inovando ao procurar aliar os instrumentos de comando e controle aos de caráter econômico, que visam ao desencorajamento de condutas danosas, optando pela lógica dos instrumentos econômicos que permitam auferir ganhos econômicos, bem como contribuam para a promoção e melhoria da sustentabilidade ambiental e social.

Altmann (2012), quando se reporta ao princípio do preservador-recebedor, lembra que “[...] esse novo princípio tem como ideia central conferir uma retribuição àqueles que se empenham na melhoria da qualidade ambiental.” É exatamente essa a ideia que envolve a efetivação do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) na realidade catarinense, ou seja, é um programa que pretende remunerar aqueles que efetivamente contribuem para a defesa e promoção do meio ambiente.

Mas, para que o PSA consiga atingir esses escopos, é imprescindível que seja estruturado e aplicado de maneira adequada, de forma a promover a preservação dos recursos naturais e a garantir uma melhor qualidade de vida às pessoas que dele participam.

Busca-se, neste trabalho, analisar como o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é avaliado pelos agricultores beneficiados no Corredor Ecológico Chapecó.

---

1 No artigo utilizam-se as expressões “protetor-recebedor” e “preservador-recebedor” como sinônimas.

Para obter respostas à problemática apresentada, lançou-se mão de pesquisa de campo, baseada em entrevistas com o público beneficiado pelo programa, com suporte em revisão bibliográfica e levantamento documental. Realizou-se, ainda, observações no local do estudo.

A pesquisa justifica-se por permitir aliar a questão teórica à prática, propiciando conhecimento específico sobre o PSA e acerca de sua efetividade para os agricultores do Corredor Ecológico Chapecó. Poderá, desta forma, subsidiar as avaliações do programa para aprimoramento em edições futuras.

## **A avaliação do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Corredor Ecológico Chapecó sob a ótica dos agricultores beneficiados pelo programa**

Neste item destaca-se a importância do PSA para a proteção e recuperação do meio ambiente, bem como para garantir maior qualidade de vida, e analisa-se a percepção dos agricultores envolvidos acerca de sua efetividade.

### *A proteção do meio ambiente: mais que um dever, uma necessidade*

Ao constatar o custo social e econômico das agressões ao meio ambiente, finalmente, nas últimas décadas do século XX, a sociedade internacional vem assumindo o compromisso de impulsionar mudanças na relação entre homens e natureza. A humanidade não poderia continuar a atuar sobre o meio natural como se este fosse inesgotável, sem fim, pois a realidade que o envolve é bem diversa dessa premissa.

Esta conclusão faz com que as pessoas, individual ou coletivamente, passem a se conscientizar de que é imprescindível levar adiante valores conservacionistas, conforme destaca Schwarz (2005) quando se reporta ao tema.

Na verdade, o que ocorre, como destacam Thomas, Foletto e Thomas (2014, p. 113), é que o “[...] processo de ocupação e apropriação do solo e seus recursos naturais pela sociedade humana têm ocorrido, na maioria dos casos, de maneira impiedosa e em grande velocidade [...]”, sem que exista uma mínima preocupação com a preservação e recuperação do meio ambiente que, ao longo dos anos, tem sofrido as consequências do agir humano irresponsável.

A preocupação com a preservação do meio natural sempre ficou em segundo plano, ou seja, cedeu espaço para o atendimento das necessidades humanas e à especulação econômica desenfreada, que avança sobre os recursos naturais como se fossem infinitos.

Mas, como esse problema só se acentua, chega o momento em que a tomada de consciência se impõe, ganhando espaço, como observa Schwarz (2005) “a partir de finais da década de 1960”.

Dessa nova realidade emergem ideias, técnicas e procedimentos de valoração monetária dos elementos da natureza, mesmo quando não são lançados ao mercado, e também a busca de um caminho para que se efetive a integração entre o meio natural e o desenvolvimento, o que para Schwarz (2005, p. 1), “[...] significa aproximar as ciências da vida das ciências sociais e, mais particularmente a economia da ecologia.”

Cavalcanti (2004, p. 150) diz que a economia neoclássica, variante contemporânea da teoria clássica, defende “o livre jogo das forças de mercado”, pois, a partir destas cria-se ambiente propício para a

promoção, “[...] a mais eficiente alocação de recursos, a mais elevada produção, a mais justa distribuição da renda, o mais rápido progresso tecnológico, a mais apropriada utilização da natureza.”

Entretanto, a subordinação da economia global às forças do mercado, para Schwartz (2005), está levando ao uso predatório e ao esgotamento de recursos naturais de modo rápido e inconsequente. Sem falar no favorecimento de um modo de produção insustentável que em nada contribui para a superação das desigualdades sociais, mas, ao contrário, as alimenta e expande, em prejuízo da qualidade de vida.

Para Longuini (2016), isso revela que é preciso buscar-se uma nova realidade em que se consiga conciliar o desenvolvimento econômico e a manutenção do meio ambiente, de forma que se materialize o denominado desenvolvimento sustentável “[...] como diretriz conciliadora entre problemas como a escassez ou deterioração dos recursos naturais frente à constante expansão da produção.”

Com base nessas constatações é que a sociedade e o Estado, como sinaliza Gonçalves (2017, p. 91), procuram identificar instrumentos e ações que contribuam para a preservação e recuperação do meio ambiente, de modo que haja uma compatibilidade entre as atividades produtivas e a manutenção de um meio natural equilibrado, que se sabe, é elemento essencial à garantia da qualidade de vida dos homens e à sua existência sobre a Terra. Para dar efetividade às atividades que se voltam para a preservação e recuperação do meio ambiente, o Estado estabelece em leis as diretrizes e estruturas que deverão ser observadas e aplicadas em casos concretos. Em relação às regras legais que orientam as políticas ambientais, Cairncross (1992, p. 13) adverte que não são raras as situações de normas que estão

distantes da capacidade de efetivação em alguns países, ou seja, são criadas, mas não são efetivamente aplicadas ou observadas.

Trata-se do conhecido problema da falta de eficácia social das normas, algo alertado por Sarlet (2009). Formalmente as normas têm eficácia, isto é, capacidade de gerar efeitos. Contudo, não alcançam a realidade social (eficácia social) porque não encontram na realidade o “aparato necessário” para serem aplicadas aos casos concretos, como adverte Cairncross (1992, p. 11).

O Estado brasileiro não tem se furtado à tarefa de editar normas com vista a orientação, estruturação e aplicação de ações, atividades e instrumentos que sejam capazes de contribuir para a afirmação de realidade mais favorável ao meio ambiente. E tanto isso é verdade que são exemplos sua adesão à Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e ao Protocolo de Nagoya, a criação da Lei n. 13.123/15 (Lei da Biodiversidade), da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro) e da Lei n. 11.105/05 (Lei da Biossegurança).

As leis citadas são iniciativas com vistas à efetivação de uma realidade que se volte para a proteção do meio ambiente. Trata-se, mais do que um dever, de uma necessidade.

Conhecedor dessa realidade, o legislador brasileiro, nas leis antes citadas, não se esqueceu de estabelecer premissas e iniciativas capazes de dar efetividade ao “desenvolvimento sustentável”, que para Cairncross (1992, p. 52) basicamente envolve “[...] a ideia de que o crescimento econômico e a proteção ambiental podem ser compatíveis [...]”.



Na verdade, o desenvolvimento sustentável<sup>2</sup> é algo que deve ser perseguido por todos os atores sociais (Estado, empresas, sociedade, indivíduos), pois a humanidade atende normalmente as suas necessidades com base no avanço sobre os recursos naturais. Como isso é algo contínuo, ininterrupto, é necessário se compatibilizar as atividades econômicas com a indispensável proteção ambiental.

Dentre essas iniciativas estão os programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), que, como se verá adiante, resultam de um instrumento econômico que tem como fim maior valorizar e remunerar aqueles sujeitos que contribuem efetivamente para a conservação e recuperação do meio ambiente (Jardim; Bursztyn, 2015, p. 353). O PSA vem sendo aplicado em alguns Estados brasileiros, como é o caso de Santa Catarina, em que é objeto de implementação nos Corredores Ecológicos Chapecó e Timbó.

O PSA é uma das iniciativas legais que buscam o desenvolvimento sustentável, tendo em vista a conciliação dos interesses econômicos e ambientais, o que se sabe ser um desafio, como bem observa a doutrina. A principal celeuma que envolve o desenvolvimento sustentável, de acordo com Cairncross (1992, p. 52), diz respeito ao atendimento das necessidades do presente sem que ocorra o comprometimento da “capacidade das futuras gerações de atenderem as suas próprias”. Não se pode ignorar os ideais capitalistas que se voltam para a busca do lucro, sem que haja uma preocupação com as consequências do avanço sobre os recursos naturais.

---

2 O desenvolvimento sustentável envolve realidade em que existe o equilíbrio entre três pilares, ou seja, o ambiental, o econômico e o social, de forma que se seja possível compatibilizar os interesses das esferas citadas, sendo a posição de Elkington (1994 apud Sartori; Latrônico; Campos, 2014, p. 2).

No entanto, não é viável, na atual conjuntura socioeconômica, abandonar a ideia de que seja possível compatibilizar os interesses econômicos e ambientais, lembrando que a afirmação dessa realidade já se revela, inquestionavelmente, necessária para a qualidade de vida de todos.

*O interesse econômico como um entrave à efetiva preservação e utilização sustentável do meio ambiente e a necessária busca de instrumentos voltados à compatibilização dos interesses ambientais e do capital*

Na sociedade contemporânea o interesse econômico tem prevalecido sobre o ambiental, o que tem contribuído para a agudização dos problemas ambientais. Cairncross (1992, p. 50) adverte que “[...] por mais que um projeto de desenvolvimento seja bem concebido e executado e quaisquer que sejam as providências tomadas em relação ao seu meio ambiente imediato, é bem possível que o dano ambiental seja inevitável fora dos limites do projeto [...]”.

Porém, isso não significa que os danos não possam ocorrer também na realidade imediata, posto que são raros os projetos isentos de prejuízos ao meio ambiente. Mesmo cientes de que um projeto vai trazer danos ao meio ambiente, Estado e sociedade, em nome do “desenvolvimento”, fecham os olhos, autorizam e aceitam sua implementação.

Carvalho et al. (2015, p. 113), quando se reportam à compatibilização do crescimento econômico com defesa do meio ambiente, observam que:

Para que uma sociedade seja sustentável, é necessário haver a integração do desenvolvimento com a conservação ambiental. A política econômica pode ser um eficaz instrumento para a sustentação dos ecossistemas e dos recursos naturais. Na falta de incentivos econômicos adequados, as políticas e as legislações que visam à proteção do meio ambiente e à conservação de recursos serão desconsideradas. Os sistemas convencionais costumam lidar com o meio ambiente e suas funções como sendo ilimitados ou gratuitos, desta forma, incentivam a exaustão dos recursos e a degradação dos ecossistemas. Todas as economias dependem do meio ambiente como fonte de serviços de sustentação da vida e de matérias-primas, portanto, os mercados e as economias planejadas deverão se conscientizar do valor desses bens e serviços, ou dos custos que a sociedade terá, caso os recursos ambientais sejam reduzidos ou os serviços, prejudicados.

O problema reside exatamente na dependência das economias em relação ao meio ambiente, o qual se apresenta como fonte dos recursos e assim é alvo constante de ataques que acabam por comprometer a sua qualidade. O que também se reflete em sérios prejuízos à sociedade como um todo, uma vez que os reflexos negativos das ações sobre os recursos naturais são sentidos por todos, mesmo que às vezes os indivíduos não se deem conta disto.

Cechin e Veiga (2010, p. 439) lembram que Nicolas Georgescu-Roegen já alertava que era preciso abandonar a visão da economia isolada da natureza, uma vez que a economia, de modo algum, pode ser dissociada desta, tendo em vista que é parte integrante de “um ecossistema vivo e atuante”. E como isso é uma realidade incontestável, resta clara a conclusão de que é urgente a busca da compatibilização dos interesses econômicos e ambientais, até porque, como destacam os mesmos autores (Cechin; Veiga, 2010, p. 448), existe um “[...] sério

perigo de o planeta ser danificado de forma irreversível se as políticas econômicas continuarem a ignorar tais restrições.”

É preciso buscar-se o equilíbrio entre as atividades econômicas e a preservação dos recursos naturais. Uma alternativa para esse desafio é a aplicação concreta dos princípios do poluidor-pagador e do protetor-recebedor, que são importantes instrumentos do atual Direito Ambiental.

O princípio do poluidor-pagador revela a ideia de que aquele que polui tem o dever de suportar economicamente a correção do dano ambiental ocorrido em função de sua atuação, tendo em vista que impossibilitou a sociedade de desfrutar um bem-estar ambiental. A par disto, a doutrina anota que aquele que polui não pode lucrar à custa da coletividade, motivo pelo qual deve arcar com a despesa da utilização dos recursos naturais, não só por uma questão de justiça, como também para impedir novas degradações ambientais (Araújo, 2011, p. 153).

Não se pode esquecer que o princípio do poluidor-pagador traz consigo a ideia de prevenção e repressão. Vão nesse sentido as lições de Moura (2007 apud Hupffer; Weyermüller; Waclawovsky, 2011), que escreve o seguinte:

[...] diversamente do que inicialmente se poderia imaginar, o sentido do princípio do poluidor-pagador não é o de mera responsabilidade, mas, antes disso, é dúplice, no sentido de inserir o caráter preventivo e repressivo quanto a eventuais danos ao meio ambiente. Assim, percebem-se dois momentos de sua incidência. No primeiro, impõe ao agente, potencialmente causador de danos ambientais, o emprego de técnicas e mecanismos no sentido de evitar lesões dessa ordem. No segundo,

isto é, ocorrida a lesão ao meio ambiente, cumpra-se o dever de reparar o dano.

Por outro lado, o princípio do protetor-recebedor passa a ideia de que todos aqueles que contribuem efetivamente para a preservação ou recuperação do meio ambiente devem, a princípio, receber algum tipo de benefício, inclusive de ordem financeira, justamente pela importante tarefa que executam (Rech, 2012, p. 1046).

A eficácia e a continuidade das ações voltadas à defesa e promoção do meio ambiente, a exemplo das agora citadas, são importantes porque delas decorrem inúmeros benefícios para os indivíduos, a sociedade e, inclusive, para o Poder Público. Especificamente acerca da realidade das pessoas que residem junto aos corredores ecológicos, os benefícios que se podem citar quanto à efetiva aplicação de programas que fazem observar os princípios antes apresentados são a melhoria da qualidade de vida, da qualidade ambiental e a mitigação do êxodo rural, sendo este um problema que põe em dúvida a viabilidade da sucessão em boa parte das pequenas unidades familiares de produção, que não contam com herdeiros interessados em dar continuidade à atividade dos pais (Renk; Dorigon, 2014). Nunca é demais lembrar que o êxodo rural é responsável direto pela diminuição da arrecadação dos municípios, pelo aumento da demanda por serviços públicos saturados nas grandes cidades (rede de água, esgoto, iluminação), busca maior por serviços de saúde, educação, emprego, dentre outros direitos sociais que, não raramente, o Estado tem falhado em ofertar à população. São situações que acabam por impor uma frustração para muitas pessoas que, no sonho de melhorar de vida, acabam alimentando o contingente de pessoas que passam a viver em

condições precárias junto às periferias das cidades (Renk; Dorigon, 2014, p. 15, 17).

Assim, o ideal é que se crie uma realidade capaz de favorecer a permanência das famílias no campo, dando-lhes o suporte necessário para que possam ter uma qualidade de vida mais adequada, devendo isso passar pela implementação de programas que lhes garantam renda e possibilidade de desenvolvimento, sem que importem na degradação do meio ambiente. Seria uma maneira de viabilizar o desenvolvimento de atividades econômicas nas propriedades rurais sem que isso importe no avanço desmedido sobre o meio ambiente natural.

Toda essa realidade vale para muitas das cidades do oeste do estado de Santa Catarina, em especial as de pequeno porte, a exemplo das que são alvo deste estudo (Jupia, Xanxerê, Bom Jesus, Ouro Verde, Entre Rios, Lajeado Grande, Ponte Serrada, Coronel Martins, Galvão e Marema), onde a agricultura familiar ainda se revela presente, embora não se possa negar que o êxodo rural tem contribuído para o surgimento de preocupação quanto à manutenção desse tipo de atividade em muitos municípios da região (Brumer, 2014).

Talvez a preocupação em manter as pessoas no campo, aliada ao interesse de preservação dos recursos naturais, é que tenha levado o Estado de Santa Catarina<sup>3</sup> a colocar em prática, junto aos Corredores Ecológicos Chapecó e Timbó, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

---

3 O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) que encontra base legal junto ao Código Florestal Brasileiro, Lei n. 12.651/12, foi instituído junto à realidade do Estado de Santa Catarina através da Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009 (Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências), a qual em seu artigo 201, IV, traz previsão expressa sobre o instituto.

Como muitas vezes o interesse econômico se apresenta como um entrave à efetiva preservação e utilização sustentável do meio ambiente, faz-se necessária a identificação de ferramentas aptas a garantir a compatibilização dos interesses ambientais e do capital. Nessa linha, o PSA é uma alternativa. Na verdade, o PSA, se bem analisado e efetivamente aplicado junto a realidade social, ultrapassa essa barreira, posto que é capaz de fazer emergir outras consequências em prol dos interesses sociais, do Poder Público e de algumas pessoas em particular. Uma vez mantidas as famílias em suas propriedades, evita-se aquela gama de situações problemáticas que alimentam a realidade social de muitas cidades, desafiando o Estado e a sociedade, que não conseguem dar uma solução eficaz aos problemas urbanos (Renk; Dorigon, 2014).

*O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) como instrumento econômico voltado à valorização, à remuneração e à conservação do meio ambiente*

Os altos índices de degradação do meio ambiente levaram os homens a refletirem sobre a necessidade de mudanças de comportamento em relação aos recursos naturais. O aumento dos prejuízos à natureza precisava ser enfrentado de modo mais perene, de forma mais efetiva e com resultados concretos, e não como uma simples obrigação imposta sem maiores consequências (Schwartz, 2005). Essa percepção foi responsável por várias mudanças não só comportamentais dos indivíduos, mas também por parte dos Poderes Públicos, que não podiam ficar inertes frente ao problema que se encorpa e desafia a qualidade de vida no planeta, ameaçando a própria sobrevivência humana. Todavia, para que a realidade se alterasse e o

meio ambiente passasse a ser alvo concreto de ações e atividades que efetivamente se mostrassem viáveis e suficientes para a sua defesa e promoção, era preciso criar mecanismos capazes de concretizar essa realidade (Gonçalves, 2017).

Entretanto, os desafios para a consolidação dessa situação revelam alguns obstáculos. A harmonia entre a economia e o meio ambiente é um deles.

Schwartz (2005, p. 13) alerta, por exemplo, que “[...] a economia afasta-se, contudo, no seu funcionamento efectivo, deste modelo e dos seus parâmetros essenciais de sustentabilidade. Ela caracteriza-se pela prossecução do objetivo do crescimento da produção de bens e serviços.” Schwartz (2005, p. 13) alerta para o fato de que a economia tem como premissas básicas o aumento do consumo *per capita*, a exploração crescente dos recursos naturais, as inovações tecnológicas e a parcial reciclagem dos resíduos.

Na verdade, o objetivo maior é o lucro, colocando num segundo plano a preocupação com o meio ambiente, que sofre os efeitos do mercado. Essa problemática é que fez emergir a ideia da necessidade de utilização de instrumentos econômicos como alternativas para a correção de externalidade negativas ao meio ambiente (Longuini, 2016).

É preciso haver uma interação entre a Economia e o Direito de forma que emergjam instrumentos econômicos voltados à proteção dos recursos naturais. Surgiram alguns instrumentos, os quais, de acordo Longuini (2016, p. 101), podem ser “[...] classificados em três grandes gêneros: instrumentos baseados em preços, instrumentos ambientais comerciáveis e instrumentos de política informacional.”

Nesse contexto, pode-se inserir o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) que, para Gonçalves (2017, p. 11), é um instrumen-



to econômico que visa “[...] valorizar e remunerar a conservação do meio ambiente e, ainda, internalizar as externalidades positivas. Dessa forma, possibilita que o agente que as produziu recupere os custos despendidos, necessários à produção desses benefícios.”

Jardim e Bursztyn (2015, p. 353), quando se reportam ao Pagamento por Serviços Ambientais, esclarecem que

[...] entende-se por PSA as transferências financeiras de benefícios de serviços ambientais para os que, devido a práticas que conservam a natureza, fornecem esses serviços, de forma segura e bem definida, por meio de uma transação voluntária.

O Guia para a formulação de políticas públicas estaduais e municipais de pagamento por serviços ambientais do Ministério do meio Ambiente, de abril de 2017 (Brasil, 2017), define o PSA como “[...] um instrumento econômico que busca recompensar todo aquele que, em virtude de suas práticas de conservação, proteção, manejo e recuperação de ecossistemas, mantém ou incrementa o fornecimento de um serviço ecossistêmico (benefícios providos pela natureza).”

De modo geral, a doutrina entende o PSA como um instrumento que remunera os serviços ambientais prestados por alguém, os quais se voltam para a preservação e recuperação do meio ambiente. Lembrando que, a par do objetivo ambiental, o programa também tem como escopo buscar a melhora da qualidade de vida das pessoas que efetivamente venham a participar (Gonçalves, 2017).

Assim, o PSA pode ser visto como um instrumento que visa a garantir uma melhor qualidade de vida a quem dá sua contribuição para que o meio ambiente seja conservado, algo que se sabe é de importância capital para que as atuais e futuras gerações tenham a

possibilidade de viver dentro de parâmetros que lhes garantam um meio ambiente capaz de afiançar o atendimento de suas necessidades (Schwartz, 2005).

Dessa forma, o PSA não tem só como finalidade a busca da preservação do meio ambiente, mas também se apresenta como ferramenta apta a assegurar para aquele que presta os serviços ambientais uma vida mais digna (Gonçalves, 2017).

Junto a essas considerações, pode-se destacar que o PSA é instrumento econômico-ambiental que visa a compatibilizar os interesses do capital com o ambiental, inclinando-se para uma velha teoria que ganha força nos dias atuais, que prega a indissociabilidade entre economia e natureza, algo que é defendido pelo economista Nicolas Georgescu-Roegen desde a década de 1960 (Georgescu-Roegen, 2012).

Na impossibilidade de se separar a economia da natureza, nada mais plausível que se criar instrumento que seja capaz de compatibilizar tais interesses. Sob esse enfoque, verifica-se o quanto pode ser relevante a efetivação dos programas de PSA, que são exatamente ferramentas aptas a conciliar interesses tão contraditórios.

Ciente de que incentivos econômicos como o PSA podem de fato auxiliar na tarefa de resgate de ações concretas em favor do meio ambiente e da realidade social, o legislador brasileiro tratou de trazer para o contexto jurídico nacional esta ferramenta que hoje tem como base, em nível federal, a Lei n. 12.651/12, que institui o Código Florestal Brasileiro.

Alguns Estados da Federação também já dispõem de legislação que trata do PSA, sendo exemplo disso o estado de Santa Catarina que, através da Lei n. 14.675/09, que cria o Código Estadual do Meio

Ambiente e estabelece outras providências, faz menção ao PSA em seu artigo 201.

Com vistas a dar efetividade ao PSA no estado de Santa Catarina foi criada lei específica, no caso, a Lei n. 15.133/10, que estabeleceu a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Ainda sobre o PSA, cabe expor que, de acordo com o Guia para a formulação de políticas públicas estaduais e municipais de pagamento por serviços ambientais, do Ministério do Meio Ambiente de abril de 2017, esse programa “[...] tem sido uma alternativa recente na política pública ambiental com vistas a estimular a proteção e conservação dos ecossistemas [...]” e “[...] embora a abordagem do PSA tenha sido adicionada recentemente ao conjunto de instrumentos de política ambiental, o Brasil avança rapidamente na área, particularmente nos níveis estadual e municipal.” (Brasil, 2017, [s.p.]).

Prova desse avanço são dados do Ministério do Meio Ambiente que indicam que o PSA vem sendo executado em mais de 2000 projetos que o consagram, *in verbis*:

As iniciativas de preservação ambiental a partir do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) estão entre as que mais cresceram no País nos últimos anos. Números da Matriz de PSA brasileira, elaborada pela Forest Trends em parceria com diversos órgãos ambientais, revelam que mais de 2 mil projetos foram executados por diversas instituições e pessoas físicas até 2014. Levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) detectou mais de 400 municípios que pagam por serviços ambientais. O sistema de PSA faz parte do conjunto de medidas que o Brasil propôs para cumprir as metas do Acordo de Paris sobre mudança do clima. Outros compromissos internacionais na área ambiental também incluem os PSA no rol de medidas propostas. (Brasil, 2017, [s.p.]).

Na sequência volta-se a atenção para o PSA e sua relação estreita com o princípio do protetor-recebedor, tema analisado nesta pesquisa.

### *O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e sua relação estreita com o princípio do protetor-recebedor*

O Estado e a sociedade brasileiros perceberam que é preciso colocar em prática a proteção ao meio ambiente. Em função disso, nos dias atuais, existe um movimento que ganha corpo e que revela elevada preocupação com as questões ambientais. O artigo 225 da Constituição Federal de 1988, comungando dessa apreensão, estabelece que “[...] 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.” (Brasil, 1988, [s.p.]).

Essa realidade constitucional revela que o Poder Público e a coletividade têm o dever de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O meio ambiente, como se sabe “[...] relaciona-se a tudo aquilo que nos circunda, ou seja, engloba toda a forma de vida [...]”, como bem lembra Fiorillo (2007, p. 20). Ele envolve um conjunto de situações que abarca o homem em seu *habitat* natural e artificial.

Milaré (2007, p. 111) aduz que “[...] o meio ambiente seria a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida de todas as suas formas.” Desse modo, são importantes todas as ações que se voltem para a defesa e promoção do meio ambiente como um todo, principal-

mente quando se verifica uma desarmonia entre as ações humanas e o meio em que se vive (Fiorillo, 2007).

A iniciativa do Governo do Estado de Santa Catarina, por meio da Fundação de Meio Ambiente (FATMA), em parceria com a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), no âmbito do Programa Santa Catarina Rural, vai no sentido de criar o PSA, que tem sido aplicado em corredores ecológicos previamente definidos, a exemplo do Corredor Ecológico Chapecó.

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) visa, de modo geral, contribuir para a melhoria das condições de vida das pessoas, bem como procura facilitar a preservação do meio ambiente, ou seja, pretende aliar a conservação do meio ambiente ao desenvolvimento local e regional, de forma a integrar o desenvolvimento econômico à conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos, o que é muito importante na atualidade, segundo as lições de Cechin e Veiga (2010).

O PSA é resultado da observação do princípio do preservador-recebedor, que tem como principal objetivo conferir retribuição àqueles que se empenham na melhoria da qualidade ambiental, conforme destaca a doutrina (Silveira, 2012).

De acordo com Rech (2012, p. 1046), o princípio do preservador-recebedor “[...] busca o Pagamento por Serviços Ambientais como uma forma mais eficaz de multiplicar agentes motivados a preservar a natureza, para que ela continue prestando serviços indispensáveis à preservação da biodiversidade e da própria dignidade humana.” Isso implica em retribuição financeira àqueles que se dedicam à defesa e promoção do meio ambiente. Trata-se de uma estratégia que

se afasta da política de repressão econômica/penal às condutas perniciosas ao meio ambiente, em benefício dessa nova modalidade de intervenção que opta pelo incentivo financeiro (retribuição) aos que efetivamente se empenham na conservação e melhoria da qualidade do meio ambiente.

Georgescu-Roegen (1986) entende que o desenvolvimento econômico deve se pautar em fundamentos que sejam capazes de buscar a participação de todos os atores sociais. Justiniano (2010) também vê com bons olhos ações governamentais que impliquem na efetiva participação da comunidade, em parceria com o Estado, na busca da proteção e preservação dos recursos naturais.

Nesse sentido, o PSA é uma forma de democratização do dever de preservação do meio ambiente, posto que, como bem anotam Accselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 11), em razão do aumento da degradação ambiental planetária, revela-se imprescindível a participação ativa de todos na busca de soluções para a afirmação de realidade mais favorável ao meio ambiente como um todo. O PSA ganha mais relevância ainda quando se percebe que, na atualidade, os interesses econômicos orientam as políticas privadas e estatais. O foco é a busca do lucro, mesmo que isso importe em degradação ou em outro tipo de consequência negativa ao meio ambiente.

Como bem escreve Corazza (2005), a sociedade atual e os meios produtivos são organizados com base em valores destrutivos que pouco ou nada se ocupam com a preservação do meio ambiente. No entanto, essa realidade vem se alterando, mesmo que a passos lentos. O desenvolvimento sustentável, para Mueller (2005) passou a ser popularizado pelo relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMD). Todavia, começou a ser usado em vários sentidos já no início da década de 1980, embora num pri-

meio momento se voltasse para o ponto de vista das inter-relações entre o sistema econômico e o meio ambiente, em que o foco inicial era essencialmente biocêntrico, ou seja, era a natureza que devia ser preservada.

Mas isso era impraticável pelo fato da questão econômica se sobressair aos demais interesses, o que alimentou uma nova tendência no sentido de a sustentabilidade abandonar o conceito unicamente biocêntrico e se inclinar para a ideia de envolver o uso do meio natural aliado a uma perspectiva de sua preservação (Cechin; Veiga, 2010). Essa visão sobre a sustentabilidade não é algo de fácil execução, tendo em vista os diversos desafios à sua efetivação, principalmente os econômicos, que se apresentam normalmente como um ônus que desencoraja os atores sociais (Mueller, 2005).

Como já alertado, a busca da sustentabilidade é um grande desafio, tendo em vista que se vive um momento em que o consumo é amplamente incentivado, sendo necessário um avanço maior sobre os meios naturais.

Georgescu-Roegen, como destacam Cechin e Veiga (2010, p. 439), há tempo já chamava a atenção para o fato de que “não é possível tratar a economia como um ciclo fechado e isolado da natureza”. O elo entre o ciclo econômico e o ambiental é o mais profundo possível, motivo pelo qual é imprescindível se buscar a harmonia entre ambos os setores. A harmonização é necessária porque alguns já chamam a atenção para o fato de que existe um sério perigo do planeta ser danificado, de forma irreversível, caso as políticas econômicas continuem a ignorar as limitações do meio ambiente (Cechin; Veiga, 2010).

Por isso, apesar de alguns não reconhecerem a necessidade de “substituir os fundamentos mecanicistas da Teoria Econômica”, como

advertem Cechin e Veiga (2010, p. 448), isso, na verdade, já deveria ter sido efetivado, pois contribui diretamente para a busca da sustentabilidade. Nessa linha, o PSA pode contribuir imensamente para a afirmação de um modelo econômico produtivo que consiga aliar o interesse do capital à necessária proteção e recuperação do meio ambiente.

Hoje, nos moldes em que é realizado no estado de Santa Catarina, junto aos Corredores Ecológicos Chapecó e Timbó, o PSA pretende contribuir para a equalização dos interesses econômicos e ambientais, tendo em vista que garante renda aos produtores rurais e beneficia o meio ambiente.

O grande diferencial do PSA consiste em ser um programa que permite aliar o processo produtivo à preservação e recuperação do meio ambiente, além da garantia de uma melhor qualidade de vida à população beneficiada, o que se verifica pela garantia de uma renda aos que efetivamente auxiliam na preservação do meio natural.

Este modelo de programa encontra outros semelhantes pelo mundo. A Costa Rica, segundo Fonseca e Drummond (2015), é exemplo de país que, a partir da implementação do PSA, conseguiu reduzir os índices de desmatamento, mudou o uso da terra, expandiu a cobertura florestal e mitigou a pobreza rural.

### *O Corredor Ecológico Chapecó*

Os corredores ecológicos, na definição do Ministério do Meio Ambiente, “[...] são áreas que possuem ecossistemas florestais biologicamente prioritários e viáveis para a conservação da biodiversidade na Amazônia e na Mata Atlântica, compostos por conjuntos de unidades de conservação, terras indígenas e áreas de interstício.”



(Brasil, 2017, [s.p.]). A função dos Corredores Ecológicos, de acordo com a mesma fonte, “[...] é a efetiva proteção da natureza, reduzindo ou prevenindo a fragmentação de florestas existentes, por meio da conexão entre diferentes modalidades de áreas protegidas e outros espaços com diferentes usos do solo.” (Brasil, 2017, [s.p.]). A doutrina também possui esse entendimento. Brito (2006, p. 126 apud Engel, 2013, p. 42) escreve que a

[...] função principal de um corredor ecológico é planejar a conservação da biodiversidade, numa escala compatível com as perspectivas de um ordenamento territorial para melhor assegurar a conectividade entre as Unidades de Conservação e as áreas naturais.

Essa conectividade é importante porque a fragmentação dos *habitats*, atualmente, é uma ameaça à diversidade biológica, conforme ensinam Primack e Rodrigues (2001, p. 82), que citam, entre outras causas, a destruição/degradação dos *habitats* e a superexploração das espécies para o uso humano.

De fato, a fragmentação das florestas pode ser considerada como um fator que atua em desfavor do meio ambiente, pois prejudica o trânsito das espécies e a dispersão de sementes, situações estas que acabam repercutindo em outros impactos à diversidade biológica. Os Corredores Ecológicos contribuem para mitigar os efeitos nefastos da fragmentação das florestas que, se sabe, servem de sustento para todos os tipos de vida.

No estado de Santa Catarina existem os Corredores Ecológicos Chapecó e Timbó, os quais servem aos fins agora destacados, ou seja, buscar a preservação de importantes remanescentes de florestas e fauna que nelas se inserem, com o que se pretende garantir um meio

ambiente mais equilibrado e capaz de garantir às pessoas uma melhor qualidade de vida, em consonância com os fins buscados pela Biologia da Conservação.

Especificamente sobre o Corredor Ecológico Chapecó, cabe destacar que no ano de 2002 o Ministério do Meio Ambiente, através da Portaria n. 49/2002, criou um grupo de trabalho com o objetivo de planejar ações com vistas à preservação da Floresta de Araucárias nos estados do Paraná e Santa Catarina, estudo este que levou à criação de duas Unidades de Conservação no segundo estado citado e cinco no primeiro. Contudo, devido à pressão dos proprietários de terras, a criação de Área de Proteção Ambiental das Araucárias em Santa Catarina não prosperou (Alarcon, 2014). Mas, como se mostrava importante a preservação dos remanescentes de florestas com Araucária na região oeste do estado, o Programa de Recuperação Ambiental e Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Projeto Microbacias 2), sob coordenação da FATMA, indicou a criação de um Corredor Ecológico como medida apta a contribuir para a preservação dos remanescentes de floresta, o qual deveria localizar-se na sub-bacia dos Rios Chapecó e Chapecozinho (Alarcon, 2014, p. 27). Segundo dados da Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (FATMA), o Corredor Ecológico Chapecó foi criado pelo Decreto Estadual n. 2.957/2010 e está localizado no Oeste de Santa Catarina. Possui 5 mil km<sup>2</sup>, abrangendo 23 municípios, que são os seguintes: Abelardo Luz, Água Doce, Bom Jesus, Coronel Martins, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Galvão, Ipuçu, Jupiá, Lajeado Grande, Macieira, Marema, Novo Horizonte, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, Quilombo, Santiago do Sul, São Domingos, São Lourenço do Oeste, Vargeão, Vargem Bonita e Xanxerê.

O Corredor Ecológico Chapecó envolve basicamente áreas remanescentes de vegetação nativa, sendo a araucária uma das espécies que nela se pode identificar em larga escala. Também há fauna local remanescente, que tenderá a se restaurar caso seja bem conduzido o programa de PSA. Alarcon (2014, p. 30) lembra que “[...] os estudos do meio biótico que subsidiaram a criação do CE Chapecó apontaram a ampliação da distribuição de dezenas de espécies de aves, além da presença de espécies ameaçadas de extinção e de quatro novas ocorrências identificadas para o estado de Santa Catarina.”

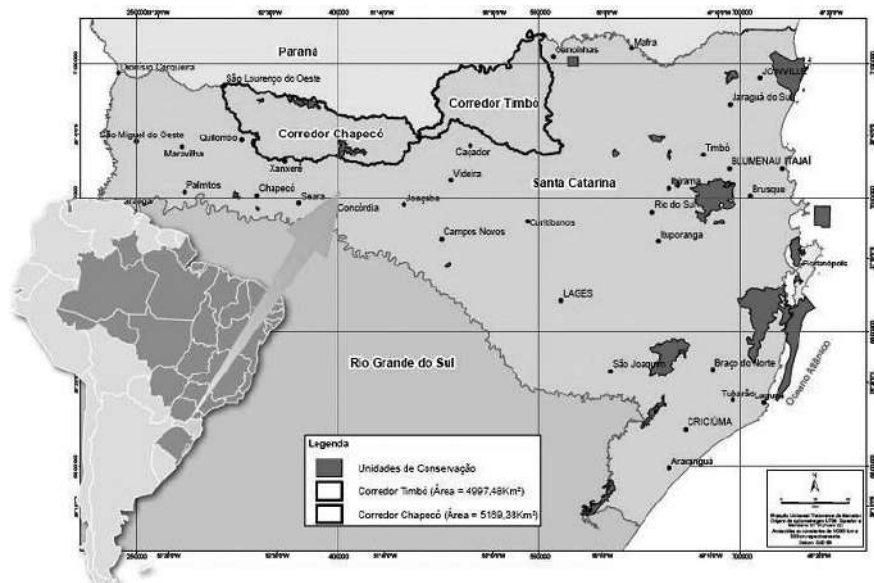
Além disso, Alarcon (2014, p. 30) anota que “[...] os remanescentes florestais e campestres também apresentam abundância relativa de espécies cinegéticas, tais como o cateto (*Pecari tajacu*) e o veado-poca (*Mazama nana*), além da presença de queixada (*Tayassu pecari*) e da provável ocorrência do lobo-guará (*Chrysocyon brachyurus*).”

Em relação aos principais rios, Chapecó e Chapecozinho, que são relevantes em função de serem fontes de recursos hídricos para as atividades econômicas e para as necessidades da população local (2014). Isso revela a importância do Corredor Ecológico Chapecó que procura garantir a proteção do meio ambiente por meio de sua utilização responsável, sem que isso importe em prejuízo para a realidade das pessoas que nele residem e têm a sua fonte de renda em trabalhos ali desenvolvidos.

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2017), destacados pela doutrina analisada no trabalho, a criação de reservas e parques não tem garantido a sustentabilidade dos sistemas naturais, principalmente pela sua descontinuidade. Por essa razão, foi necessária a criação dos corredores ecológicos que permitem a conectividade entre as Unidades de Conservação e as áreas naturais (Engel, 2013). A

seguir, na figura, apresenta-se a posição do Corredor Ecológico Chapecó no território do estado de Santa Catarina.

Figura 1 – Posição do Corredor Ecológico Chapecó no território do estado de Santa Catarina



Fonte: G1-SC (2013).

De modo geral, os corredores ecológicos são elementos que se prestam à conectividade entre as Unidades de Conservação e as áreas naturais, com vistas a contribuir com a preservação dos recursos naturais essenciais para a garantia da qualidade de vida de todos. É através dessa conectividade que se permite o desenvolvimento da fauna e flora remanescente junto às Unidades de Conservação e áreas naturais. São, portanto, mais uma iniciativa, um instrumento das políticas estatais destinadas a assegurar a preservação e recuperação do meio ambiente. Cabe destacar que os municípios que integram o Corredor Ecológico Chapecó, em conjunto, possuem uma população

total aproximada de 80 mil habitantes<sup>4</sup>. O Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios é baixo, salvo em alguns municípios, como Xanxerê e Lajeado Grande, conforme se observa na tabela 1:

Tabela 1 – IDH das Cidades do Corredor Ecológico Chapecó

<b>Posição no Estado</b>	<b>Cidade do Corredor Ecológico</b>				
39	Xanxerê	<b>0,775</b>	<b>0,760</b>	<b>0,861</b>	<b>0,711</b>
49	Lajeado Grande	<b>0,771</b>	<b>0,750</b>	<b>0,858</b>	<b>0,712</b>
115	Marema	<b>0,743</b>	<b>0,748</b>	<b>0,862</b>	<b>0,636</b>
183	Jupia	<b>0,719</b>	<b>0,708</b>	<b>0,862</b>	<b>0,610</b>
184	Bom Jesus	<b>0,718</b>	<b>0,740</b>	<b>0,827</b>	<b>0,606</b>
207	Galvão	<b>0,708</b>	<b>0,704</b>	<b>0,815</b>	<b>0,618</b>
244	Coronel Martins	<b>0,696</b>	<b>0,678</b>	<b>0,816</b>	<b>0,609</b>
245	Ouro Verde	<b>0,695</b>	<b>0,696</b>	<b>0,790</b>	<b>0,611</b>
250	Ponte Serrada	<b>0,693</b>	<b>0,690</b>	<b>0,790</b>	<b>0,610</b>
281	Entre Rios	<b>0,657</b>	<b>0,638</b>	<b>0,808</b>	<b>0,550</b>

Fonte: Estudo do mestrando (2017).

Pode-se dizer que a realidade econômica e social dos municípios que têm seus territórios alcançados pelo Corredor Ecológico Chapecó se mostra desafiadora, tal qual a realidade da maioria das cidades brasileiras. Os índices sociais não são os melhores e exigem ações estatais eficazes para a superação das adversidades que envolvem parcela da população que se encontra em situação social desfavorável.

4 Dados colhidos dos portais dos 23 municípios que tem seu território atingido pelo Corredor Ecológico Chapecó.

Em relação à realidade econômica, Alarcon (2014, p. 30), em estudo sobre as cidades da bacia hidrográfica do Rio Chapecó, destaca que em tal região se sobressai a criação de rebanhos de bovinos, suínos e aves, aliada à elevada produção de leite para as indústrias do estado. Há também a produção de grãos no território, que envolve, por exemplo, o plantio de milho em larga escala. Por outro lado: “A área do Corredor também concentra o maior número de assentamentos da Reforma Agrária em Santa Catarina.” (Alarcon, 2014, p. 31). Em virtude dessa realidade, revela-se importante que se realizem ações voltadas a assegurar uma melhor qualidade de vida às pessoas, o que passa necessariamente por atividades voltadas à preservação e recuperação do meio ambiente. Assim, intervenções são necessárias junto ao Corredor Ecológico Chapecó, em especial, as que possam desenvolver abordagens voltadas à melhora das condições não só ambientais, mas também econômicas e sociais, que é algo buscado pela Biologia da Conservação, como já mencionado (Primack; Rodrigues, 2001). Destaca-se que o Corredor Ecológico Chapecó atualmente é alvo do PSA, uma iniciativa que parece se adequar às premissas da Biologia da Conservação.

## **A inserção no campo da pesquisa e a metodologia do trabalho**

Nesse momento do trabalho discorre-se sobre a maneira como ele foi construído. A pesquisa envolveu estudo de caso e inserção empírica no local de estudo.

Foi realizada, inicialmente, a seleção de propriedades a serem visitadas, obedecendo a critérios de distribuição espacial no território.

rio onde se desenvolve o PSA no Corredor Ecológico Chapecó. Foram escolhidos dez municípios do total de 23 contemplados no PSA. Observando-se as diferenças de indicadores de desenvolvimento econômico e social, foram selecionados os seguintes municípios: Jupiá, Xanxerê, Bom Jesus, Ouro Verde, Entre Rios, Lajeado Grande, Ponte Serrada, Coronel Martins, Galvão e Marema.

Na sequência foram realizadas visitas às propriedades contempladas pelo PSA do Corredor Ecológico Chapecó, nas quais foi realizada observação, com anotação em caderno de campo, e feitos contatos para agendamento de entrevistas.

Foram realizadas entrevistas em dez unidades familiares de produção situadas em diferentes municípios, com um ou mais membros da família, conforme critérios previamente estabelecidos de proporcionalidade entre homens e mulheres e diferentes faixas etárias, de modo a contemplar diferentes percepções.

As entrevistas foram realizadas individualmente ou em grupos, respeitando-se a disponibilidade dos sujeitos e a anuência esclarecida, em consonância com as diretrizes da ética na pesquisa. Foram conduzidas com base em instrumento semiestruturado (questões abertas) previamente elaborado, gravadas e transcritas para posterior interpretação. Esta seguiu o método de análise de conteúdo, que envolve um conjunto de técnicas de análise das comunicações e utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens identificadas (Bardin, 2009).

Outros dados foram buscados em fontes documentais, tais como estudos ambientais, pareceres e relatórios.

## **Avaliação dos agricultores acerca do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Corredor Ecológico Chapecó**

O estado de Santa Catarina tem procurado promover a melhoria da qualidade ambiental, para tanto, aposta na instituição de alguns programas voltados para a conversação do meio ambiente, a exemplo dos denominados Programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Este tipo de programa tem sido aplicado no estado a partir do ano de 2014, quando foram realizados os primeiros pagamentos por serviços ambientais junto aos Corredores Ecológicos Chapecó e Timbó, reflexo direto da criação da Lei n. 15.133/10, que estabeleceu a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Mas, para que o PSA possa se tornar uma importante estratégia ambiental, no sentido de promover a defesa do meio ambiente com integração social mediante a retribuição econômica para aqueles que se empenham na elevação da qualidade ambiental e, ainda, atender aos interesses da economia regional, é preciso que seja conduzido de modo adequado, eficiente e contínuo. A pesquisa toma como fonte principal as informações colhidas junto aos agricultores entrevistados em dez propriedades situadas em municípios cujos territórios integram o Corredor Ecológico Chapecó.

Especificamente acerca da avaliação do PSA, cabe destacar que, de modo geral, os entrevistados não avaliaram bem o programa. Um dos motivos destacados é que não receberam esclarecimentos necessários sobre o PSA que seria aplicado no Corredor Ecológico Chapecó: quando seria implementado, como funcionaria, por quanto tempo, dentre outras questões importantes. De modo geral, relataram



que houve uma reunião com a EPAGRI, contudo, apontaram que não foi possível tirar todas as dúvidas sobre o PSA naquela ocasião.

Outras deficiências apontadas são a falta de continuidade do programa e a inexistência de acompanhamento técnico das ações empreendidas nas propriedades.

O PSA do Corredor Ecológico Chapecó deveria representar, de acordo com o seu Plano de Gestão,

[...] uma proposta piloto de pagamento por serviços ambientais em Santa Catarina, que além de assumir um papel modelo no Estado, possibilitará o aprimoramento dos mecanismos para aplicação das estratégias concebidas no contexto de outros Corredores Ecológicos e outras áreas prioritárias para conservação. (Santa Catarina, 2009, [s.p.]).

Assim, embora deva ser um modelo para o estado, o PSA no Corredor Ecológico Chapecó, na verdade, tem se mostrado como uma ação deficiente, incapaz de atingir os fins que pretende alcançar. Outra questão levantada pelos agricultores e que milita em desfavor do PSA é que os compromissos assumidos pela família no Programa foram essencialmente quanto à preservação das áreas já conservadas na propriedade, não havendo preocupação com as áreas degradadas.

Também foram alvo de críticas, por parte dos entrevistados, os valores pagos como retribuição aos serviços ambientais, considerados irrisórios, revelando uma situação de pouco incentivo à sua participação no Programa.

Possivelmente esses sejam os motivos que levaram 48% dos agricultores consultados por Alarcon (2014), em pesquisa sobre o esse mesmo programa, a não demonstrar interesse em outro programa voltado à recuperação florestal.

Essas constatações são compreensíveis, haja vista que a renda no campo, em especial nas pequenas propriedades, não se mostra suficiente para que os agricultores possam investir em ações de recuperação das áreas degradadas. É necessário que haja um incentivo por parte do estado para abrir-se a possibilidade de os agricultores contribuírem efetivamente para a recuperação das áreas afetadas pela ação humana.

Os valores recebidos pelos agricultores, como compensação pelos serviços ambientais prestados, são a seguir apresentados:

- 1,3 mil reais – propriedade de Marema (duas parcelas/em dois anos);
- 1 mil reais – propriedade de Coronel Martins (duas parcelas/em dois anos);
- 1 mil reais – propriedade de Xanxerê (uma parcela anual);
- 470 reais – propriedade de Entre Rios (uma parcela anual);
- 6,3 mil reais – propriedade de Jupiá (uma parcela anual);
- 700 reais – propriedade de Ouro Verde (uma parcela anual);
- 700 reais – propriedade de Ponte Serrada (uma parcela anual);
- 702 reais – propriedade de Bom Jesus (uma parcela anual);
- 800 reais – propriedade de Lajeado Grande (uma parcela anual);
- 900 reais – propriedade de Galvão (uma parcela anual).

Neste ponto importa lembrar que, de acordo com o artigo 8º, § 7º da Lei n. 15.133, de 19 de janeiro de 2010, que cria a Política Estadual de Serviços Ambientais e regulamenta o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais no Estado de Santa Catarina,

[...] a Unidade de Referência adotada nos parágrafos anteriores para fins de pagamento por serviços ambientais corresponderá ao valor pecuniário equivalente a 30 (trinta) sacas de milho para cada hectare/ano da propriedade, fixado conforme avaliação de preço mínimo estabelecido pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), do Governo Federal. (Santa Catarina, 2010, [s.p.]).

Assim, são trinta sacas de milho para cada hectare/ano a unidade de referência para o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais em Santa Catarina. Considerando que a Portaria n. 1.577, de 17 de julho de 2017, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que fixa os preços mínimos das culturas de verão das safras 2017/2018, estabelece o valor de 19,47 reais pela saca de milho de 60 kg, o agricultor teria direito a receber, pelos serviços ambientais prestados no Corredor Ecológico Chapecó, um valor anual de 584,10 reais por cada hectare/ano da propriedade efetivamente conservado.

Os valores citados são, na verdade, um desestímulo aos agricultores que, em princípio, tendem a ter um ganho muito maior se a área for utilizada para o plantio ou a pecuária.

Apesar de haver muitas críticas ao PSA, não se pode deixar de registrar que, por vezes, os agricultores destacaram que mesmo apresentando problemas o PSA revelou alguns avanços na realidade ambiental local, a exemplo da melhora na qualidade da água e do aumento no número de animais que circulam pelas propriedades, como tatus e aves. Também veem como positivo o fato de o PSA ser capaz de conscientizar as pessoas sobre a necessidade de preservação e recuperação do meio ambiente, algo que muitas vezes eles não tinham preocupação em fazer, destinando a propriedade unicamente à produção.

## Conclusão

O PSA efetivado no Corredor Ecológico Chapecó, de acordo com o que está previsto em seu Plano de Gestão, deveria servir de modelo para os demais programas a serem implementados no território catarinense, ou seja, deveria representar uma proposta piloto de pagamento por serviços ambientais no estado que possibilite o aprimoramento dos instrumentos e das estratégias concebidas no contexto de outros Corredores Ecológicos e de outras áreas prioritárias para conservação e recuperação. Entretanto, isso parece não estar ocorrendo na realidade, uma vez que as entrevistas realizadas junto aos agricultores, conforme explicitado, indicam que o PSA está distante de seus propósitos em razão de algumas deficiências que o envolvem.

Isso ocorre, na visão dos agricultores, porque a quase uma total ausência de suporte técnico aos agricultores. De acordo com os entrevistados, houve somente a apresentação do projeto e posteriormente uma inspeção inicial na propriedade. Superadas essas etapas, não ocorreu o acompanhamento dos técnicos da EPAGRI na realização das atividades efetivadas junto às propriedades rurais.

Outra questão levantada pelos agricultores, que indica que o programa não está sendo conduzido de maneira adequada, reside no fato de ter como única preocupação a preservação de áreas das propriedades, não havendo indicação ou exigência de recuperação das áreas já degradadas, algo que seria extremamente importante.

Os agricultores registram que, com a preservação, eles já verificaram avanço significativo quanto à variedade da fauna, tendo em vista que animais antes poucos vistos já começam a aparecer com maior frequência nas propriedades, a exemplo dos tatus e jacus, que

são animais silvestres da região. A reposição das florestas ampliaria ainda mais essa conquista do PSA no Corredor Ecológico Chapecó.

Outra situação que foi alvo de críticas pelos agricultores reside no fato do pagamento pelos serviços ambientais ser feito com base em valores ínfimos, nada atrativos para eles. De acordo com os entrevistados, é muito mais vantajoso manter a produção nas áreas destinadas à preservação do que mantê-las para receber os recursos do PSA.

Por fim, milita em desfavor da eficácia do PSA no Corredor Ecológico Chapecó a descontinuidade do programa. Não existe perenidade. Hoje, conforme consta nos documentos que orientam o Programa, o agricultor pode participar do projeto por três anos, sem perspectiva de renovação. O ideal seria que o PSA fosse um programa contínuo, sem prazo determinado para encerramento, pois só assim seria eficaz no alcance de seus propósitos.

## Referências

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. **O que é a justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALARCON, G. G. **É pagando que se preserva?** Limitações e oportunidades do pagamento por serviços ambientais como instrumento de conservação de recursos florestais no Corredor Ecológico Chapecó, Santa Catarina. 2014. 243 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Recursos Genéticos Vegetais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

\_\_\_\_\_ et al. Fragmentação da Floresta com Araucária e ecossistemas associados no Corredor Ecológico Chapecó, Santa Catarina. **Revista Biotemas**, Florianópolis, v. 24, n. 3, p. 25-38, set. 2011.

ALTMANN, A. Princípio do preservador-recebedor: contribuições para a consolidação de um novo princípio de direito ambiental a partir do sistema de pagamento por serviços ambientais. In: SILVEIRA, E. M. da (Org.). **Princípios do direito ambiental**. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

ARAÚJO, D. M. de. Os dilemas do princípio do poluidor-pagador na atualidade. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, n. 3, p. 153-162, 2011.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa; Edições 70, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Guia para a formulação de políticas públicas estaduais e municipais de pagamento por serviços ambientais**. abr. 2017. Disponível em: <<https://pagotto.files.wordpress.com/2018/06/guia-politicas-psa.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre o Código Florestal Brasileiro e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção da Diversidade Biológica**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica>>. Acesso em: 14 out. 2017.

BRUMER, A. As perspectivas dos jovens agricultores familiares no início do século XXI. In: RENK, A.; DORIGON, C. (Org.). **Juventude rural, cultura e mudança social**. Chapecó: Argos, 2014.

CAIRNCROSS, F. **Meio ambiente**: custos e benefícios. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Nobel, 1992.

CARVALHO, N. L. de et al. Desenvolvimento sustentável x desenvolvimento econômico. **Revista Monografias Ambientais**, Santa Maria, v. 14, n. 3, set./dez. 2015.

CAVALCANTI, C. Uma tentativa de caracterização da economia ecológica. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 149-156, jan./jun. 2004.

CECHIN, A. D.; VEIGA, J. E. da. Economia ecológica e evolucionária de Georgescu Roegen. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 438-454, jul./set. 2010.

CORAZZA, R. I. Tecnologia e meio ambiente no debate sobre os limites do crescimento: notas à luz de contribuições selecionadas de Georgescu-Roegen. **Revista Economia**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 435-461, jul./dez. 2005.

ENGEL, N. J. **Aspectos jurídicos para a formação de corredores ecológicos**: estudo de instrumentos legais e perspectivas para integração de ecossistemas no oeste de Santa Catarina. 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2013.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

FONSECA, C. A.; DRUMMOND, J. A. O Programa de Pagamentos por Serviços Ambientais na Costa Rica: uma avaliação dos primeiros anos do programa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 33, p. 63-80, abr. 2015.

GEORGESCU-ROEGEN, N. **O decrescimento**: Entropia, ecologia, economia. Tradução Maria José Perillo Isaac. São Paulo: Senac São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. The entropy and the economic process in retrospect. **Eastern Economic Journal**, New York, v. 12, n. 1, p. 3-25, jan./mar. 1986.

GONÇALVES, A. P. R. **Agroecologia e pagamentos por serviços ambientais**: lições e perspectivas. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017.

JARDIM, M. H.; BURSZTYN, M. A. Pagamento por serviços ambientais na gestão de recursos hídricos: o caso de Extrema (MG). **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 353-360, jul./set. 2015.

JUSTIANO, M. A. F. **Pagamento pelos serviços ambientais**: proteção das APPs através do ICMS ecológico. Goiânia: UFEG, 2010.

HUPFFER, H. M.; WEYERMÜLLER, A. R.; WACLAWOVSKY, W. G. Uma análise sistêmica do princípio do protetor-recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 95-114, jan./jun. 2011.

LONGUINI, M. F. **A atuação do Estado como corretor e condutor na proteção do meio ambiente**. Curitiba: CRV, 2016.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 5. ed. reform., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MUELLER, C. C. O debate dos economistas sobre a sustentabilidade – uma avaliação sob a ótica da análise do Processo Produtivo de Georgescu-Roegen. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 687-713, out./dez. 2005.

PRIMACK, R. B.; RODRIGUES, E. **Biologia da conservação**. Londrina: Planta, 2001.

RECH, A. U. O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, n. 2, p. 1043-1071, 2012.

REIS, É. V. B.; VENÂNCIO, S. R. A emergência da ética sociambiental em sociedades pluriculturais em busca do desenvolvimento



sustentável. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 112-131, jan./jun. 2016.

RENK, A.; DORIGON, C. (Org.). **Juventude rural, cultura e mudança social**. Chapecó, Argos, 2014.

SANTA CATARINA. **Lei n. 14.675, de 13 de abril de 2009**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Florianópolis: Disponível em: <[agenciaal.alesc.sc.gov.br/images/uploads/fotonoticia/14675\\_2009\\_lei.docx](http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/images/uploads/fotonoticia/14675_2009_lei.docx)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 15.133, de 19 de janeiro de 2010**. Institui a Política Estadual de Serviços Ambientais e regulamenta o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais no Estado de Santa Catarina, instituído pela Lei n. 14.675, de 2009, e estabelece outras providências. Florianópolis: Alesc, 2010. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2010/15133\\_2010\\_Lei.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2015.133%2C%20de%2019%20de%20janeiro%20de%202010&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Estadual%20de,2009%2C%20e%20estabelece%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2010/15133_2010_Lei.html#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2015.133%2C%20de%2019%20de%20janeiro%20de%202010&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Estadual%20de,2009%2C%20e%20estabelece%20outras%20provid%C3%A2ncias)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano de Gestão do Corredor Ecológico Chapecó**. Florianópolis, ago. 2009.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARTORI, S.; LATRÔNICO, F.; CAMPOS, L. M. S. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: uma taxonomia no campo da literatura. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 1-22, jan./mar. 2014.

SCHWARTZ, H. **Perspectivas ecológicas em economia**. Oeiras: Celta, 2005.

SILVEIRA, E. M. da. **Princípios do direito ambiental**. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

THOMAS, B. L.; FOLETO, E. M.; THOMAS, P. A. A relevância da criação de uma unidade de conservação no Morro Gaúcho, municípios de Arroio do Meio e Capitão/RS. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 27, p. 112-130, 2014.

VEIGA, J. E. da. Indicadores de sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 39-52, 2010.

# **Gentrificação em grandes projetos urbanos nas cidades do Rio de Janeiro, Barcelona e Chapecó-SC**

Daiane Giusti  
Arlene Renk  
Reginaldo Pereira

## **Introdução**

A realidade urbana desigual e problemática resultou no surgimento do denominado processo de gentrificação, que visa retirar e afastar das áreas mais valorizadas e de maior importância das cidades as classes menos favorecidas, isso tudo para beneficiar as classes de maior poder aquisitivo sob a justificativa que isso diminui a violência, bem como permite novos investimentos na área reabilitada.

Ademais, a criminalidade alastra-se cada vez mais nas cidades brasileiras e isso está vinculado às disparidades de condições e oportunidades econômicas e sociais. Assim, a sensação de insegurança se perpetua e intensifica a divisão da sociedade, bem como das classes sociais. O processo de gentrificação ao qual muitas pessoas são submetidas nas áreas urbanas é um dos fatores que impulsionam essa realidade.

Os efeitos da gentrificação recaem, principalmente, sobre os pobres que são excluídos de determinadas áreas ou retidos em espaços reservados.

Estes foram os motivos que serviram de impulso para a elaboração deste artigo, em que se busca analisar os processos de gentrificação e seus efeitos no contexto urbano, além disso, objetiva-se avaliar as consequências causadas pela gentrificação e examinar a partir de casos concretos se ela impulsiona a criminalidade urbana.

A pesquisa realizada é bibliográfica, utilizando-se como fontes principais a pesquisa de livros, artigos, dissertações, inclusive os publicados na internet, doutrinas e legislações. O método utilizado será o dedutivo, consistente no estudo dos diversos temas que envolvem este artigo.

Por fim, serão analisados os casos concretos de injustiça ambiental decorrentes de processo de gentrificação ocorridos em Barcelona, na Espanha, no Rio de Janeiro e em Chapecó-SC.

## **Gentrificação e seus efeitos no contexto urbano**

O desenvolvimento urbano do Brasil está caracterizado pela inaptidão de incluir de maneira igualitária as massas urbanas e pelo caráter excludente de determinados grupos sociais, ou seja, a expansão urbana ocorreu com o amparo legal e estatal somente em relação à cidade “legal” ou “formal”. Isso sucedeu-se porque as cidades que possuíam plano diretor<sup>1</sup> não o aplicavam a cidade “informal”, em suas áreas pobres e destituídas de infraestrutura, conseqüentemente, favoreceu interesses econômicos de empreiteiras, imobiliárias,

---

1 O plano diretor é um conjunto de diretrizes urbanísticas destinadas a organizar e induzir formas desejáveis – do ponto de vista do Poder Público, diga-se – de ocupação e uso do solo (Ferreira, 2017, p. 9).

determinados grupos sociais, dificultando demasiadamente a possibilidade das pessoas com insuficiência de recursos residirem em local adequado (Carvalho; Corso-Pereira, 2013, p. 11).

Esse contexto urbano desigual e problemático resultou no surgimento do denominado processo de gentrificação, que visa retirar e afastar das áreas mais valorizadas e de maior importância das cidades as classes menos favorecidas, isso tudo para beneficiar as classes de maior poder aquisitivo sob a justificativa que isso diminui a violência, bem como permite novos investimentos na área reabilitada.

Segundo Rigol (2005 apud Campos, 2013, p. 80):

O termo gentrificação vem de 'gentry' que, na Inglaterra, é o segmento social posicionado logo abaixo da nobreza. O termo foi usado originariamente pela socióloga Ruth Glass em seu estudo sobre Londres, em 1964, quando percebeu a 'invasão' de alguns de seus bairros operários por parte das classes médias.

Já Battaller (2012 apud Correa, 2016, p. 41) define o processo de gentrificação como sendo:

[...] uma série de melhorias físicas ou materiais e mudanças imateriais – econômicas, sociais e culturais – que ocorrem em alguns centros urbanos antigos, os quais experimentam uma apreciável elevação de seu status. Este processo tem se desenvolvido nos países industrializados basicamente ao longo da etapa chamada pós-industrial ou pós-moderna, iniciada com o declínio do modelo socioeconômico industrial tradicional a partir dos anos de 1970. Caracteriza-se normalmente pela ocupação dos centros das cidades por uma parte da classe média, de elevada remuneração, que desloca os habitantes da classe baixa, de menor remuneração, que viviam no centro urbano.

Atualmente, o Brasil possui em torno de 80% de sua população residindo na área urbana e o desequilíbrio social que afeta tal população é consequência dos “graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade”. E, além do mais “[...] o fenômeno de urbanização desigual observado em grande parte dos países subdesenvolvidos se deve à matriz de industrialização tardia da periferia [...]” (Ferreira, 2017, p. 2).

A gentrificação representa a ocupação do território das cidades de maneira desigual e isso ocasiona o aumento da

[...] insegurança urbana, seguida por novas formas de controle e regulação privada do espaço, nas quais os dispositivos privados de segurança, articulados à oferta do mercado imobiliário, reorganizam o padrão do convívio das cidades, gerando formas particulares de segregação espacial e social. (Ivo, 2012, p. 134).

Ademais, a criminalidade alastra-se cada vez mais nas cidades brasileiras e isso está vinculado às disparidades de condições e oportunidades econômicas e sociais. Assim, a sensação de insegurança se perpetua e intensifica a divisão da sociedade, além das classes sociais. O processo de gentrificação ao qual muitas pessoas são submetidas nas áreas urbanas é um dos fatores que impulsionam essa realidade.

Assim, o contexto social, bem como o econômico são os que influenciam os processos de gentrificação nas cidades e as pessoas submetidas a tal processo na maioria das vezes passam por inúmeras dificuldades, discriminações e, sobretudo, estão mais expostas ao risco da criminalidade.

Portanto, é primordial que em toda a elaboração de projetos que visem intervir, bem como revitalizar espaços urbanos em que predominam o crime, desemprego, prostituição, etc., é necessário a

participação popular de maneira justa e democrática, evitando a supremacia do poder econômico e grupos hegemônicos em detrimento dos mais pobres, conforme determina o inciso II, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01)<sup>2</sup>, para não dar origem a casos de injustiça ambiental decorrentes de processos de gentrificação como os que ocorreram em Barcelona, na Espanha, no Rio de Janeiro e em Chapecó.

## **Casos de injustiça ambiental decorrentes de processos de gentrificação ocorridos em Barcelona na Espanha, no Rio de Janeiro e em Chapecó**

Desde que foi anunciado pelo governo, em 2008, que o Rio de Janeiro seria umas das cidades brasileiras que sediaria a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, ela sofreu inúmeras alterações em sua infraestrutura urbana mudando significativamente a realidade dos moradores, e causando, sobretudo, o fenômeno da gentrificação. Assim,

[...] os processos de gentrificação e de exclusão verificados recentemente com as obras para grandes eventos coevos da ex-

---

2 Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

pansão imobiliária brasileira, não são explicáveis somente pelas leis econômicas, mas também dependem da compreensão de questões sociais mais amplas, como a atuação do Estado, os valores sociais e a história da ocupação fundiária e segregação funcional e espacial presentes nas grandes cidades brasileiras. (Domingues, 2016, p. 52).

Fato semelhante ao do Rio de Janeiro ocorreu em Barcelona, na Espanha, que também foi submetida a mudanças em prol do esporte. Assim, a remodelação da cidade de Barcelona justificada pelas olimpíadas “[...] impulsionou o prefeito Eduardo Paes a assinar acordo com o prefeito de Barcelona, Jordi Hereu, para que o Rio tenha acesso aos projetos detalhados e a ajuda de técnicos que ajudaram na transformação da cidade espanhola.” (Lima, 2013, p. 81).

A posição da administração municipal de que a Rio 2016 terá legado maior que o de Barcelona reflete a projeção de uma cidade ‘moderna’, ‘funcional’ e alinhada aos padrões internacionais dos grandes centros urbanos. No entanto, a aproximação entre Rio e Barcelona, cidade-sede das Olimpíadas de 1992, vai muito além do que possa ter ficado registrado como legado no imaginário social. (Castilho; Costa, 2016, p. 97).

Os jogos olímpicos foram sediados em Barcelona, na Espanha, em 1992, este evento proporcionou várias mudanças e consequências como a gentrificação na cidade, sobre essa situação afirma Carvalho (2014, p. 58):

Em Barcelona, os Jogos revigoraram o protagonismo vanguardista da cidade e afirmaram a consolidação democrática na Espanha, a partir da revitalização da cidade. A organização do megaevento, com seus objetivos de prover legado político,



social, cultural, econômico e urbanístico à cidade, foi um sucesso. Atentando aos aspectos simbólicos, culturais e políticos, os Jogos de 92 foram importantes na afirmação de identidades catalã e europeia e a atuação mais assertiva no cenário internacional teve a ver com demandas objetivas e pôde influenciar a percepção de mundo e os valores de agentes econômicos, culturais e dos atores políticos. Houve profícua articulação entre os setores privados e a sociedade civil organizada, juntamente aos poderes envolvidos. Os Jogos Olímpicos adequaram-se à Barcelona e não o contrário, o que foi muito benéfico, apesar do processo de gentrificação na cidade. Por meio da cooperação descentralizada e seus efeitos para Barcelona e para a Espanha, houve sensíveis melhorias de infraestrutura, que puderam ser observadas na cidade de Barcelona, ao final dos períodos de preparação e realização dos Jogos Olímpicos.

Os casos de Barcelona e do Rio de Janeiro exemplificam a utilização de um megaevento como catalisador da transformação urbana (Lima, 2013, p. 81). Vale ressaltar que “[...] neste fenômeno, em que os Jogos Olímpicos são utilizados, em larga escala, para que o modelo empreendedor transforme a cidade-sede em cidade-negócio, infelizmente, sempre haverá, além das grandes melhorias, resultados negativos [...]” (Carvalho, 2014, p. 58).

A realidade da Espanha e, mais especificamente, a de Barcelona assemelhava-se bastante, antes da escolha como cidade-sede, à do Rio de Janeiro, no que diz respeito ao esvaziamento de suas funções produtivas, especialmente as ligadas à indústria, em face de um novo arranjo internacional, mais globalizado e dinâmico. Apesar de considerada pela imprensa internacional como um exemplo bem-sucedido, a ponto de se tornar uma referência quando se fala em Olimpíadas, Barcelona teve um

legado não muito divulgado em sua totalidade. (Castilho; Costa, 2016, p. 62).

A eleição de determinada cidade pelo Comitê Olímpico Internacional para sediar os jogos olímpicos representa inúmeras alterações e transformações, ou seja:

A eleição de uma cidade pelo COI significa a transformação da mesma, em decorrência da dimensão do evento e das exigências por ele impostas, a começar por uma ampla infraestrutura com nível de excelência, que abranja as diversas modalidades esportivas, as acomodações dos atletas, treinadores, imprensa, espectadores – e suas necessidades básicas – transporte, alimentação. Investe-se grande quantidade de capital em um projeto de candidatura tendo em vista o retorno – financeiro, político, de visibilidade, turístico – que o mesmo trará para a cidade e para o país eleito. (Lima, 2013, p. 34).

Em relação às transformações feitas no Rio de Janeiro, Smith (2005 apud Castilho; Costa, 2016, p. 86) entende que:

Um resgate histórico das reformas urbanas empreendidas na capital, identificada como ‘cartão postal’ do país, revela-nos uma aproximação com um tipo de modernização que, a despeito de incluir uma pequena parcela privilegiada dos habitantes do lugar, tem como contrapartida a exclusão de amplos segmentos da população. Propomos verificar se o projeto olímpico em curso no Rio de Janeiro apresenta aproximações com a lógica de um estado que, para promover o desenvolvimento, produz violência sistemática contra aqueles não inseridos na cidade voltada para os negócios, o entretenimento e o consumo.

Desde a eleição do Rio a candidato oficial à sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) se uniram em torno do projeto Rio 2016 (Lima, 2013, p. 33). E, acima de tudo,

[...] para o Rio de Janeiro, a vitória da candidatura olímpica seria a oportunidade de superar os problemas de ordem socioeconômica que vinham se expandindo e se agravando pela cidade ao longo das últimas décadas; de recuperar o *slogan* de cidade maravilhosa, posto em questão [...] (Lima, 2013, p. 34). Dentro do pacote jurídico para a viabilização do evento olímpico, a grande quantidade de decretos de desapropriação por utilidade pública afetou sobremaneira moradores e comerciantes de diversos bairros da Zona Norte e Zona Oeste, dentre outros motivos, por conta da passagem do sistema BRT (Bus Rapid Transit), sistema de transporte público com corredores exclusivos para ônibus articulados. O caso emblemático do processo de remoção e desapropriação em curso na cidade do Rio ocorreu no bairro Vila Autódromo, comunidade fundada nos anos 1960 como colônia de pescadores ao lado do novo Parque Olímpico, que concentrará a maior parte das atividades esportivas durante os Jogos. Ainda lutavam para permanecer na comunidade 192 famílias (cerca de 800 pessoas), segundo reportagem publicada pela edição brasileira do jornal *El País* (05/08/2015). Este número representa um terço das 583 famílias (cerca de 2.450 pessoas) que moravam na Vila Autódromo até fevereiro de 2014, quando a administração municipal, segundo a mesma fonte, iniciou o processo de desocupação, com reassentamento ou pagamento de indenizações aos moradores. Dados apresentados no livro SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico, com base no Relatório da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), revelam que, entre 2009 e 2013, cerca de 67 mil pessoas foram removidas pela Prefeitura. (Castilho; Costa, 2016, p. 94).

A construção de um Rio de Janeiro idealizado priorizou, como sempre, as elites em detrimento daqueles mais destituídos de recursos financeiros. Tudo valia em prol da imagem da cidade maravilhosa, até o próprio prefeito municipal da cidade pregava e perpetuava a exclusão. “A postura adotada em relação à população pobre culminou no apelido de prefeito ‘bota-abaixo’ ou período ‘bota-abaixo’, título recentemente recuperado pela resistência para fazer referência à gestão de Eduardo Paes em virtude da grande quantidade de remoções [...]” (Lima, 2013, p. 71).

A construção do *Novo Rio* envolve projetos de reconfiguração arquitetônica e simbólica de favelas cariocas com o discurso de que o novo projeto urbanístico será um avanço para a cidade, que trará benefícios sociais e culminará na superação da dicotomia morro-asfalto. Para além do discurso oficial da integração e da inclusão social, entretanto, têm-se observado remoções de algumas famílias que residem em comunidades inseridas no projeto olímpico. Enquanto o discurso oficial da prefeitura defende as remoções das casas que se situam em áreas de risco ou em áreas de preservação ambiental, a Secretaria Municipal de Habitação marca casas e contribui para a redução da pobreza e o desenvolvimento turístico dos territórios. O projeto do *Novo Rio* visa transformar a cidade com vistas a atrair novos investimentos privados e alavancar o turismo. A questão esportiva é o discurso inicial das transformações urbanas, mas a questão, como se sabe, é bem mais abrangente. Não é de se surpreender, portanto, que o atual projeto de resgate das maravilhas do Rio, de projeção de uma cidade integrada e pacificada, tenha como ações a retirada/exclusão de pobres. Trata-se da gestão do lugar do pobre na cidade. (Lima, 2013, p. 99-100).

A realização de grandes empreendimentos na área urbana passa a falsa percepção de que traz benefícios e melhorias à população, mas na realidade as consequências dessas transformações são realmente sentidas pelos cidadãos pobres que na grande maioria das vezes são as maiores vítimas disso tudo e, em muitos casos, acabam sendo despejados e excluídos de suas residências em nome da transformação urbana.

Semelhantes aos casos do Rio de Janeiro e de Barcelona, ocorreu também no Bairro Expoente, em Chapecó, casos de injustiça ambiental decorrentes de processo de gentrificação, que causaram e continuam causando inúmeros transtornos e problemas às pessoas envolvidas.

O Loteamento Expoente, localizado no bairro Seminário, município de Chapecó, construído com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal, mediante uma parceria entre a Caixa Econômica Federal e a Prefeitura de Chapecó. A obra foi autorizada, e o contrato foi assinado em uma solenidade no dia 26 de novembro de 2009, e neste mês a Construtora Embracol, firmou o contrato de construção do loteamento junto à Caixa Econômica Federal. Trata-se do maior empreendimento habitacional no oeste catarinense, construído em uma área de 82 mil metros quadrados, com um total de 470 moradias. O investimento total no projeto é de R\$ 20,6 milhões. O empreendimento foi entregue em um prazo extraordinário de pouco mais de 14 meses. [...]. As moradias fazem parte da execução do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), uma das principais ações voltadas ao financiamento de moradias. O programa foi criado a partir da Lei nº 11.977, sancionada em 7 de julho de 2009. Trata-se de um programa do Governo Federal que tem como objetivo fomentar o acesso à moradia por famílias de baixa renda. (Hetzl, 2016, p. 36-37).

As pessoas que seriam beneficiadas com casas ou apartamentos no Loteamento Expoente foram escolhidas mediante a realização de sorteio e avaliadas sob os seguintes critérios:

Entre 18 de maio a 30 de outubro de 2009, a Prefeitura de Chapecó, através da Secretaria de Habitação, distribuiu 7.588 senhas para famílias. Nesse período, foram feitos 2.618 cadastros, posteriormente avaliados considerando critérios como: Famílias com renda de até R\$ 1.395,00; Famílias estabelecidas em áreas de risco; Mulher chefe de família; Menor renda per capita; Territorialidade; Parte da renda comprometida com aluguel e período mínimo de domicílio de cinco anos no município. As informações fornecidas pelos interessados foram verificadas por uma equipe da Secretaria de Habitação do município que, no dia 07 de novembro de 2010, realizou um sorteio para definir as 470 famílias que seriam beneficiadas com as moradias. O sorteio priorizou os grupos que vivenciavam maiores riscos ou situações de vulnerabilidade social. (Hetzl, 2016, p. 39).

O Loteamento Expoente localiza-se em um lugar afastado da área urbana da cidade de Chapecó, esse fato, portanto, pode ser utilizado como exemplo para demonstrar que o crescimento urbano brasileiro tem intensificado a segregação e as desigualdades entre os seus habitantes (Hetzl, 2016, p. 40-41).

O papel do governo na administração da cidade reúne planejamento e gestão, sem perder de vista fatores que influenciam na dinâmica urbana, como os sociais, arquitetônicos e financeiros, permitindo pleno funcionamento em todos os seus aspectos, desde os físicos, até os econômicos, sociais e institucionais. (Castilho; Costa, 2016, p. 88).

O crescimento urbano é estimulado pelo sistema capitalista, todavia, isso ocasiona a exclusão dos mais pobres para os piores locais da cidade. “Nesses espaços, além de ter moradias precárias, sendo algumas em péssimas condições, também não existem infraestrutura e serviços públicos de qualidade. E é a essas condições de vida a que são submetidas grandes parcelas da população brasileira.” (Hetzl, 2016, p. 41-42).

“Nesse processo de reinvenção, o combate à violência e a manutenção da ordem apareceram como principais linhas de ação dos governos municipal e estadual, afetando os grupos mais pobres da cidade, especialmente os favelados.” (Lima, 2013, p. 82).

Infelizmente não é o que acontece quando se pensa em conjuntos habitacionais de interesse social. As políticas públicas ainda carregam o fardo preconceituoso de atividade assistencialista, de benesse do governo em favor dos pobres, quando na verdade trata-se da efetivação de um direito de cidadania. A ideia de que ‘para os pobres qualquer coisa serve’ aliada à falta de recursos destinados a esse fim influenciam para a ‘redução de custo através da diminuição da área construída, tendo como resultado consequente o empobrecimento das soluções arquitetônicas e urbanísticas em determinados aspectos.’ (Bergan, 2001 apud Hetzel, 2016, p. 43).

As pessoas que residem no Loteamento Expoente foram enfáticas em afirmar que o lugar não é saudável para se viver, bem como que só continuam no local por necessidade e por não terem condições financeiras para se mudarem (Hetzl, 2016, p. 44).

A forma como se planejou e o Loteamento Expoente também revela características segregadoras. A decisão de colocar 470

famílias juntas sem levar em consideração que não tinham nenhum vínculo anterior, e que não se tratava de uma comunidade, mas de pessoas de diferentes lugares que foram sorteadas para ocupar o Loteamento, é uma forma de desenvolver espaços onde se propaga a violência. O resultado desse empreendimento é a criação de um espaço de miséria, onde por falta de planejamento ou vontade política foi construída a favelização, pois é inerente a esse processo, da mesma forma com a carga do estigma. Todos são re-significados com o estigma de pessoas perigosas. Percebem-se nessa localidade graves falhas na execução das políticas públicas que têm produzido e fomentado as desigualdades sociais. (Hetzl, 2016, p. 53).

Para os moradores, o Loteamento Expoente representou a oportunidade de terem suas casas e de melhorarem de vida. Entretanto, as condições que se apresentam, revelam que não era o que eles esperavam. Isso porque, “[...] para quase todos os moradores entrevistados no Loteamento Expoente, esse sonho se transformou em um pesadelo. Frustrados e sem a opção de ter para onde ir, essa é a realidade daquela população.” (Hetzl, 2016, p. 48).

A forma adotada para o enfrentamento da questão habitacional de Chapecó manteve o foco exclusivamente na casa. No discurso político a construção de moradias para população de baixa renda ou a promoção de habitação de interesse social fez parecer que tudo é maravilhoso e que o direito à moradia está garantido, porém não há a compreensão de que, para que os direitos sejam assegurados, a cidade tem de garantir a atenção às necessidades dos moradores. (Hetzl, 2016, p. 49).

Uma questão relevante que ocorreu no loteamento e que demonstra o total descaso com seus habitantes foi o fato de que ele foi destinado essencialmente às mulheres chefes de família, mas somente



cinco anos após a conclusão da construção das casas que uma creche passou a funcionar no local (Hetzel, 2016, p. 50).

Sobre a criminalidade e a violência que assola o Loteamento Expoente, Hetzel (2016, p. 54) relata pormenorizadamente a realidade:

[...] percebe-se que a insegurança assola os moradores; só não sofre com a situação quem se beneficia dela. (Entrevista 14).

Hetzel (2016, p. 55) enfatiza:

A questão da criminalidade e do medo entre os moradores se apresentou de maneira que saltou aos olhos a forma como tal situação apavora os moradores, ao mesmo tempo em que os limita em sua liberdade. Por isso, não poderia desconsiderar esse fenômeno e tratá-lo de forma banalizada. Observei que os moradores vivem sob constante ameaça, sob pressão e medo, sendo agredidos psicologicamente sem poder se defender ou sequer denunciar tais agressões.

É claro é inegável que no Expoente “[...] o cotidiano violento provoca nos moradores o sentimento de insegurança e medo, o que revela que esses indivíduos estão submetidos a constantes agressões psicológicas.” (Hetzel, 2016, p. 55-56).

No Loteamento Expoente há algumas coisas positivas como: a coleta do lixo e o abastecimento de água. No entanto, o esgoto é um problema para o local. E o mau cheiro é constante em todo o ambiente. Isso ocorre em razão de alguns moradores não realizarem o pagamento da taxa condominial e, por este motivo, as fossas não são esvaziadas. Ademais, os moradores comentam que a rede de esgoto sempre deu problemas porque não foi feita de maneira adequada (Hetzel, 2016, p. 59).

Argumenta Hetzel (2016, p. 61): “[...] pode-se perceber nos moradores um sentimento de abandono por parte do poder público, mesmo reconhecendo o atendimento em relação à saúde, à educação e ao transporte; os demais serviços são praticamente inexistentes.” (Hetzel, 2016, p. 61).

Observa-se que o Plano Diretor do município não se aplica totalmente em relação ao Loteamento Expoente, principalmente ao que se refere à garantia de acesso a bens, serviços e políticas públicas a todos os munícipes; moradia digna, saneamento ambiental e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. (Hetzel, 2016, p. 64).

“O projeto Expoente visou atender ao direito de Habitação, porém, a iniciativa acabou por violar outros direitos, ao passo que retirou moradores de várias regiões da cidade e inseriu todos em um único espaço.” (Hetzel, 2016, p. 66). A criação desse loteamento objetivou primordialmente solucionar um problema de habitação. Visou, sobretudo, disponibilizar residências e infraestrutura a inúmeras pessoas marcadas pela desigualdade social, mas deixou de considerar o principal, ou seja, se a realidade em que cada uma daquelas pessoas vivia iria possibilitar a convivência harmônica entre elas em um novo espaço.

O Expoente foi uma tentativa de resolver problemas sociais, mas ao não ter sido planejado na lógica da garantia dos direitos sociais, acabou por retirar a população vista como ‘problema’ de vários locais da cidade e alocar todos estes ‘problemas’ em um único lugar, afastado dos olhos do poder público. Dessa forma, criou um problema que extrapolou o controle das autoridades e tem em sua raiz a violação dos direitos. (Hetzel, 2016, p. 66).

É nítido que faltou estudo detalhado da realidade de cada novo morador do Loteamento Expoente e, acima de tudo, faltou planejamento para inserir cada uma das famílias nesse novo contexto habitacional, situação que resultou um problema de grandes proporções e que a solução não será tão fácil e simples, em razão da falta de engajamento dos setores municipais para tanto.

As transformações urbanas planejadas pelo poder público na maioria das vezes não consideram o que realmente as comunidades necessitam, fato que culmina com a remoção de pessoas de maneira inadequada, haja vista que não é dada importância ao impacto que a mudança de residência pode gerar na vida das pessoas envolvidas nesse processo. Como bem demonstrado pelos exemplos citados, a gentrificação causa sérios danos às pessoas que são submetidas a ela, bem como reflete em outros inúmeros problemas para o contexto da cidade.

## **Conclusão**

Há diversos fatores responsáveis por ocasionar desigualdades urbanas no Brasil e a resolução dessa problemática não é simples, nem mesmo fácil, será necessário forte investimento e prioridade no desenvolvimento social para reverter essa realidade.

Pelo fato do crescimento da população urbana ter iniciado em decorrência do desenvolvimento industrial tardio, bem como em razão da mão de obra ter sido sempre desvalorizada e barata por ser abundante, conseqüentemente, ocasionou extrema dificuldade aos cidadãos para adquirirem habitações de qualidade e com infraestrutura adequada, situação que facilitou o surgimento de fatores como gentrificação e criminalidade.

Os processos de gentrificação alteram significativamente a vida das pessoas envolvidas, e chegam a desencadear terror psicológico porque os que passam por tal processo na grande maioria não querem ou não aceitam alterar sua realidade habitacional, por não saberem se será mais benéfico ou trará vantagens. Geralmente, os órgãos que promovem essas mudanças ocultam informações propositalmente visando concretizarem seu objetivo a qualquer custo, sem se importarem com as consequências que resultarão disso tudo.

A realidade do contexto urbano brasileiro exige urgência para combater a exclusão e segregação tanto social quanto espacial. Assim, torna-se necessário o engajamento do poder público, especialmente os executivos municipais, a fim de que deixem de priorizar os interesses dominantes. Além disso, será imprescindível a utilização adequada dos planos diretores e dos instrumentos urbanísticos dispostos no Estatuto da Cidade, bem como a colaboração e participação dos cidadãos que fazem parte dessa situação para auxiliar na busca pela solução mais apta e justa minimizando as consequências oriundas da gentrificação.

É inegável que o contexto social e econômico são os que influenciam os processos de gentrificação nas cidades e as pessoas submetidas a ele na maioria das vezes passam por inúmeras dificuldades, discriminações e, sobretudo, estão mais expostas ao risco da criminalidade.

As transformações urbanas planejadas pelo poder público na maioria das vezes não consideram o que realmente as comunidades necessitam, fato que, culmina com a remoção de pessoas de maneira inadequada, haja vista que não é dada importância ao impacto que mudança de residência pode gerar na vida das pessoas envolvidas nesse processo. A gentrificação causa sérios danos às pessoas que são

submetidas a ela, bem como reflete em outros inúmeros problemas para o contexto da cidade.

Portanto, é primordial que em toda a elaboração de projetos que visem intervir e revitalizar espaços urbanos haja a participação popular de maneira justa e democrática evitando a supremacia do poder econômico e grupos hegemônicos em detrimento dos mais pobres, assegurando à justiça social da população e a sua qualidade de vida, conforme determina o inciso II, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), bem como os princípios e direitos disposto na Constituição Federal, para que não surjam outros casos de injustiça ambiental decorrentes de processos de gentrificação como os que ocorreram em Barcelona, na Espanha, no Rio de Janeiro e em Chapecó.

## Referências

CAMPOS, H. R. Gentrificação na área central de Tiradentes/MG. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 29, p. 69-87, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/996/521>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

CARVALHO, I. de; CORSO-PEREIRA, G. A cidade como negócio. **Eure**, Santiago, v. 39, n. 118, p. 5-26, set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n118/art01.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2017.

CARVALHO, J. M. de. **Os jogos olímpicos, a cooperação descentralizada e a aplicação de políticas públicas: o modelo de Barcelona 92 para o Rio de Janeiro 2016**. 2014. 76 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-16122014-173932/fr.php>>. Acesso em: 20 set. 2017.

CASTILHO, M. de S.; COSTA, A. C. Mídia e produção de consenso no processo de “revitalização urbana” da cidade olímpica: a construção do image-making carioca. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**, São Cristóvão, v. 18, n. 1, p. 84-99, jan. 2016. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/4630/pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

CORREA, M. R. Envelhecer na cidade. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 184, p. 35-46, set. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/32813/17231>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

DOMINGUES, F. S. Renda da terra, expansão da fronteira imobiliária, gentrificação e exclusão no Brasil (2009-2015). **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 14, n. 35, p. 35-59, jul./set. 2016. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/3070/4896>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

FERREIRA, J. S. W. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justa**. 2017. Material da 5ª aula da Disciplina Direito Urbanístico e Meio Ambiente, ministrada no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu TeleVirtual em Direito Ambiental e Urbanístico – UNIDERP/REDE LFG.

HETZEL, D. **Conjunto habitacional de interesse social: garantia de direitos ou produção de segregação socioespacial?** 2016. 80 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Comunitária Regional de Chapecó, Chapecó, 2016.

IVO, A. B. L. Jardins do Éden: Salvador, uma cidade global-dual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 131-146, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n64/10.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

LIMA, C. C. **Olimpíadas 2016 e a construção de um novo Rio**: o marketing do legado, as políticas públicas e as estratégias comunicacionais em torno das favelas e das remoções. 2013. 171 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

# **Abelardo Luz e seus assentamentos federais**

Bruno Grossi Faria

Arlene Renk

Silvana Winckler

## **Introdução**

O presente texto está dedicado à cidade de Abelardo Luz, localizada na região oeste catarinense. Nele são abordadas questões alusivas à sua origem histórica, população, características e peculiaridades, vocação agrícola e importância local, regional e nacional, dentro do contexto envolvendo os inúmeros assentamentos federais localizados em seu território.

Abelardo Luz, localizado na região oeste do estado de Santa Catarina, mesorregião de Xanxerê, distante 574 km da capital Florianópolis e confrontando ao norte com o estado do Paraná, pelas cidades de Palmas-PR e Clevelândia-PR, é um dos municípios brasileiros que mais concentram assentamentos federais no país.

Atualmente conta com aproximadamente 1,5 mil famílias assentadas, com uma população de assentados estimada em 6,5 mil pessoas, localizadas em uma área de aproximadamente de 21 mil hectares, distribuída entre vinte e dois assentamentos federais, que estão localizados a cerca de 30 km da sede do município, com acesso através de estradas de terra (INCRA, [s.d.]).



## Caracterização do município

A população atual do município é de aproximadamente 18 mil pessoas e possui uma área de 955 km<sup>2</sup>, sendo esta uma das maiores extensões territoriais municipais do estado de Santa Catarina (IBGE, [s.d.]).

Desde os seus primórdios a cidade foi um conhecido ponto de parada por onde passavam militares e tropeiros, sendo caminho obrigatório para a Colônia Militar de Xanxerê.

Sabe-se que a região era habitada por índios Kaingang e caboclos, os quais até os dias atuais permanecem em pequenas parcelas urbanas e rurais do município, cujo povoamento efetivo teve início em meados do século XX, e foi posteriormente intensificado nas últimas décadas com a chegada, principalmente, de imigrantes gaúchos de origem italiana e alemã, além de paranaenses e paulistas.

Conforme esclarecem Reydon, Escobar e Berto (2007, p. 9):

O povoamento efetivo de Abelardo Luz só teve início no presente século [XX], com a chegada principalmente dos imigrantes gaúchos. A origem predominante destes imigrantes era a italiana, os quais vieram a juntar-se aos antigos moradores da região, os índios Kaingang. Um dos fatores primordiais para a atração destes imigrantes foi a grande quantidade de madeira existente na região, bem como a boa qualidade do solo para a agricultura e pecuária.

Do ponto de vista fisiográfico, Abelardo Luz está situado sobre a formação Serra Geral, do Grupo São Bento, ou seja, basicamente rochas vulcânicas extrusivas, principalmente basaltos. Possui relevo forte e ondulado, com terra roxa estruturada. Os solos são predominante-

mente Latossolos Vermelhos, Nitossolos Brunos e algumas ocorrências de Cambissolos Háplicos e Neossolos Litólicos (EMBRAPA, [s.d.]).

O clima é mesotérmico úmido, com verões quentes e invernos frios, sendo sua temperatura média anual de 18,7 graus Celsius. A precipitação total anual de Abelardo Luz e região são de aproximadamente 1.930 mm, com as seguintes distribuições, 26% no verão, 24% no outono, 24% no inverno e 26% na primavera. A vegetação nativa é a Ombrófila Mista, do tipo Mata de Araucária, e os principais rios que banham o Município são o Chapecó e o Chapecozinho (Abelardo Luz, [s.d.]).

Abelardo Luz era um povoado integrante da antiga Colônia Militar do Xapecó, denominada Xapecó Grande, e fazia parte do Distrito de Diogo Ribeiro, hoje São Domingos-SC, com o nome de Passo das Flores (IBGE, [s.d.]).

Em 1922 foi elevado a Distrito com o nome de Abelardo Luz, em homenagem ao filho do então Governador do Estado, Hercílio Luz. Sua emancipação do município de Xanxerê-SC ocorreu em 21 de junho de 1958, pela Lei Estadual n. 348/58.

O município figura entre os maiores produtores de grãos de Santa Catarina, sendo apontado, inclusive, como o líder na produção de milho e soja por hectare de terra, as suas duas principais culturas agrícolas, além do feijão (COAMO, [s.d.]).

Abelardo Luz tem plantados aproximadamente 48 mil hectares de soja, oito mil de milho, seis mil de feijão, quatro mil de trigo, quatro mil de aveia e quatrocentos hectares de fumo, dentre outras culturas, como batata-inglesa, cebola, cevada, alho e triticales (IBGE, [s.d.]).

De acordo com os dados divulgados pela CIDASC (Santa Catarina, 2017), a cidade também é uma grande produtora de aves (434 mil, criadas em 1.222 propriedades), suínos (51 mil, criados em 1.053

propriedades), e bovinos (12.156 cabeças, para produção de leite, e 12.184, para corte, criados em trezentas propriedades), os quais abastecem as cooperativas, laticínios e frigoríficos localizados, em especial, na região oeste catarinense (Santa Catarina, 2017).

É nesta terra de solo fértil, reconhecida como Capital Nacional da Semente de Soja<sup>1</sup>, que se produz uma das melhores sementes de soja do País, com alto índice de germinação, e que é vendida para vários municípios e estados do Brasil.

Tamanha produção advém não apenas dos assentamentos federais, em que predominam as mais diversificadas formas de cultivo e produção (uma característica singular da agricultura familiar e de subsistência, podendo ser citadas a título de exemplo, o fumo, o leite, a soja, o milho, a aveia, o trigo e o feijão), mas também da produção decorrente da atuação de vários produtores rurais locais, que são detentores de consideráveis porções de terras (agricultura de precisão, altamente tecnicizada e em larga escala), nas quais, em verdade, é produzida grande parte dos grãos e do leite/carne oriundos da cidade.

Em relação ao aspecto histórico do território, Reydon, Escobar e Berto (2007, p. 9) retratam o processo de ocupação das terras abelardenses:

Entrevistas realizadas junto a membros da comunidade apontam na realidade para duas situações bem distintas em termos de ocupação do município de Abelardo Luz, as quais são identificadas como região ao norte do Rio Chapecó e região ao sul do Rio Chapecó. A área ao sul do Rio Chapecó teve uma coloniza-

---

1 Lei 12.972/2014 confere ao Município de Abelardo Luz-SC o título de Capital Nacional da Semente de Soja.

ção semelhante ao resto do oeste catarinense, com a entrada de imigrantes principalmente de origem Italiana, que adquiriram pequenas áreas e estabeleceram a agricultura familiar com utilização intensiva da área [...]. A região ao norte apresenta uma ocupação bem diferenciada, sendo que as informações obtidas apontam que em 1985 havia apenas 21 grandes propriedades, com 15 proprietários constituindo grandes latifúndios onde, quando muito, se desenvolvia extensivamente a pecuária de corte. [...]. Hoje essa região, em virtude da criação de novos municípios, se constitui na maior área de Abelardo Luz.

## **Percursos da questão fundiária em Abelardo Luz**

Especificamente no que tange à colonização da região ao norte do rio Chapecó, local em que predomina grande parte dos assentamentos de reforma agrária no município de Abelardo Luz, Reydon, Escobar e Berto (2007, p. 10) indicam a razão pela qual tais áreas foram objeto de ocupações pelo MST:

Segundo os depoimentos, somente na década de oitenta, com o início das ocupações do Movimento dos Sem Terra em Abelardo Luz é que começa a ocorrer uma maior exploração agrícola da região norte. Os proprietários, por medo da desapropriação, começaram a produzir nas áreas ou então começaram a vender ou arrendar estas. A maioria dos proprietários possuía, nessas áreas, criações extensivas de gado e muitos dos proprietários não moravam ou sequer conheciam suas terras. O impulso dado pelas ocupações foi importante para a exploração daquelas áreas.

A respeito dos assentamentos federais abelardenses, sabe-se que foram criados entre os anos 1986 e 2002, frutos de intensas lutas em prol do acesso à terra pelos agricultores, capitaneadas pelo Mo-

vimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), braço da Igreja Católica que auxiliava os camponeses em seu intento, sendo certo que ao longo do processo de estruturação desses espaços a geração de renda propiciada pelo acesso à terra e às políticas públicas mostrou-se essencial para a economia do município, que dispõe de campos que se adaptam muito bem à mecanização das lavouras, devido à planície ondulada de suas terras e à amplitude térmica favorável, com chuvas abundantes e muito sol.

Neste particular, segundo dados coletados pelo IBGE ([s.d.]), nos assentamentos e demais propriedades de Abelardo Luz, num total de aproximadamente 570 produtores, são extraídos cerca de 102 mil litros de leite todos os dias, 3 milhões de litros por mês e 37 milhões de litros ao ano.

Os assentados possuem, ainda, produção diversificada de alimentos, sendo que na região dos assentamentos vivem cerca 35% da população da cidade. Também é dali que sai parcela considerável da produção de grãos em geral, carnes, leite e fumo do Município.

De acordo com os dados fornecidos pelo INCRA ([s.d.]), são milhares de famílias produzindo milho (15 mil toneladas), feijão (682 toneladas), mandioca (588 toneladas) e hortas, que rendem 107 toneladas de alimentos ao ano. Os assentados desenvolvem também a piscicultura, produzindo 86 toneladas de pescados anualmente. A apicultura é outra atividade geradora de renda, com 589 colmeias produzindo mais de quatro toneladas de mel ao ano.

Os assentamentos federais são regiões em que o estado promoveu, por imperativo constitucional, a redistribuição de terras ociosas e/ou improdutivas, as quais, por meio de subsídio e políticas públicas, posteriormente foram transformadas em unidades de exploração

agropecuária objetivando o cumprimento dos requisitos constitucionais de sua função social.

Na verdade, o que se percebe quando da realização da divisão das terras expropriadas na localidade em apreço, foi o fato de que o seu objetivo não era constituir novos latifúndios ou apenas alterar a propriedade daquelas áreas que permaneciam ociosas.

Ao contrário, objetivou-se assentar os agricultores acampados e seus familiares, os quais, com seus esforços, passaram a explorar a propriedade com o objetivo de manutenção econômica da família, com poucos recursos de tecnologia e mão de obra exclusivamente familiar, características próprias destas localidades fundiárias, em que os recursos financeiros são escassos e o apoio do Poder Público é bastante limitado.

Não se pode olvidar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu vários requisitos para o cumprimento da função social da propriedade, definindo sanções aos que não cumprem esse desígnio constitucional, podendo redundar, muitas vezes, até mesmo na desapropriação da propriedade, tal como ocorreu na maioria das áreas expropriadas em Abelardo Luz<sup>2</sup>, o que deu, pois, origem aos assentamentos federais analisados nesta pesquisa.


Na figura adiante é de se observar que, ao lado do nome de cada assentamento, tem-se a sigla “PA”, que significa Projeto de Assentamento, eis que cada um dos 22 assentamentos federais ali localizados confi-

---

2 Algumas áreas em que estão localizados assentamentos federais em Abelardo Luz foram objeto de doação ao INCRA por parte de seus antigos proprietários, muitas vezes tentando escapar ou mitigar os efeitos dos processos expropriatórios que inicialmente tinham por objeto áreas economicamente mais viáveis àqueles do que as que efetivamente foram objeto de doação.

gura, perante o INCRA, um Projeto de Assentamento individualizado, sendo que a disposição das informações está de acordo com a ordem de criação dos assentamentos (do mais antigo para o mais recente).

Figura 1 – Assentamentos Federais de Abelardo Luz (SC)



SR	CÓD. PA	NOME PA	CÓD. IBGE	MUNICÍPIO	CAPACIDADE	FAM. ASSENT.	ÁREA PA	DT. CRIAÇÃO
SR 10 - Santa Catarina	SC0004000	PA PAPUAN I	4200101	ABELARDO LUZ	27	24	359	14/01/1986
SR 10 - Santa Catarina	SC0008000	PA SANDRA	4200101	ABELARDO LUZ	88	54	1001.4421	14/01/1986
SR 10 - Santa Catarina	SC0010000	PA PAPUAN II	4200101	ABELARDO LUZ	63	51	969	01/04/1987
SR 10 - Santa Catarina	SC0013000	PA SANTA ROSA I	4200101	ABELARDO LUZ	82	69	1193	22/01/1987
SR 10 - Santa Catarina	SC0021000	PA SANTA ROSA II	4200101	ABELARDO LUZ	52	34	669	10/04/1987
SR 10 - Santa Catarina	SC0028000	PA CAPÃO GRANDE	4200101	ABELARDO LUZ	91	91	1285	28/06/1988
SR 10 - Santa Catarina	SC0043000	PA VOLTA GRANDE	4200101	ABELARDO LUZ	74	63	1320.77	08/03/1989
SR 10 - Santa Catarina	SC0060000	PA INDIANAPOLIS	4200101	ABELARDO LUZ	90	70	1313	10/01/1995
SR 10 - Santa Catarina	SC0069000	PA JURUÁ	4200101	ABELARDO LUZ	40	38	419	21/12/1995
SR 10 - Santa Catarina	SC0074000	PA RECANTO OLHO D'ÁGUA	4200101	ABELARDO LUZ	25	21	470.4472	05/08/1996
SR 10 - Santa Catarina	SC0078000	PA SÃO SEBASTIÃO	4200101	ABELARDO LUZ	32	28	323	14/10/1996
SR 10 - Santa Catarina	SC0080000	PA TRES PALMEIRAS	4200101	ABELARDO LUZ	70	51	765.328	14/10/1996
SR 10 - Santa Catarina	SC0086000	PA 13 DE NOVEMBRO	4200101	ABELARDO LUZ	105	90	1797	26/02/1997
SR 10 - Santa Catarina	SC0087000	PA NOVO HORIZONTE	4200101	ABELARDO LUZ	60	51	765.328	11/04/1997
SR 10 - Santa Catarina	SC0092000	PA JOSE MARIA	4200101	ABELARDO LUZ	270	241	3833.87	06/11/1997
SR 10 - Santa Catarina	SC0104000	PA NOVA ARAÇA	4200101	ABELARDO LUZ	7	7	94.9857	26/07/1999
SR 10 - Santa Catarina	SC0105000	PA JOAO BATISTA	4200101	ABELARDO LUZ	30	30	419.4195	29/11/1999
SR 10 - Santa Catarina	SC0106000	PA NOVA AURORA	4200101	ABELARDO LUZ	50	43	719.5378	08/11/1999
SR 10 - Santa Catarina	SC0112000	PA ROSELI NUNES	4200101	ABELARDO LUZ	84	81	1108.2435	08/11/2000
SR 10 - Santa Catarina	SC0246000	PA SANTA ROSA III	4200101	ABELARDO LUZ	16	16	231	31/10/2000

Fonte: INCRA ([s.d.]).<sup>3</sup>

3 Embora seja senso comum no município a notícia de que existem 22 assentamentos federais no local, informação confirmada inclusive pelo

Como se depreende da figura anterior, ela reúne os dados atualizados do ano de 2017, tal como constantes na página eletrônica do INCRA, apontando o número de assentamentos, com a indicação de seus nomes, a capacidade de comportar famílias, a área total destinada a cada assentamento, o número de famílias efetivamente assentadas, bem como a data de sua criação.

Vale lembrar que as ocupações no município de Abelardo Luz ocorreram em duas fases distintas. A primeira de 1985 a 1989 e a segunda de 1995 em diante. O primeiro ato ocorreu em 25 de maio de 1985, com cerca de 1500 famílias, na sua maioria oriundas de outros municípios como Campo Êre-SC, Quilombo-SC, São Miguel do Oeste-SC, dentre outros.

Tal ocupação transformou-se em um marco da luta pela terra tanto no município, como no estado e no país, tal como se verá adiante, eis que a cidade de Abelardo Luz passou a ser uma das protagonistas de conflitos fundiários e se viu diretamente envolvida no contexto da luta pela posse das áreas pretendidas.

Abelardo Luz, como se pode notar, estava sempre em ebulição, parecia um verdadeiro Eldorado da Terra. Hoje a economia do município, não obstante ser um grande produtor de

---

próprio INCRA em matérias divulgadas sobre o município em questão, o fato é que a sobredita tabela da autarquia indica que estão implantados apenas 21 assentamentos federais em Abelardo Luz. Entretanto, por cautela, citaremos aqui nominalmente os 22 assentamentos conhecidos na região, a saber: Papuan I, Sandra, Papuan II, Santa Rosa I, Santa Rosa II, Capão Grande, Juruá, Recanto Olho D'Água, São Sebastião, Três Palmeiras, 13 de Novembro, Novo Horizonte, José Maria, Bela Vista, Nova Araçá, João Batista, Nova Aurora, Roseli Nunes, Santa Rosa III, Maria Silveston, Volta Grande e Indianópolis.



soja, depende muito dos assentamentos federais. (Prancutti, 2006, p. 31).

De acordo com relatos de antigos moradores da região, as ocupações em Abelardo Luz foram palcos de violentos conflitos, muitas vezes envoltos em despejos e reintegrações de posses, com mortes e intensa repressão por parte principalmente dos empregados das fazendas que, atendendo aos comandos dos proprietários das áreas objeto das ocupações, aterrorizavam os ocupantes por meio de tiros e barricadas, tal como ocorrido na ocupação de 25 de maio, oportunidade em que foi ateado fogo à única ponte<sup>4</sup> que dava acesso à área a ser ocupada na fazenda (Paim; Siqueira, 2014).

Por outro lado, sabe-se que durante o período de aproximadamente dezesseis anos (1986/2002) foram implantados os vinte e dois assentamentos federais de Abelardo Luz, sendo que os assentamentos Papuan I e Sandra são os mais antigos, ambos criados em 14 de janeiro de 1986, e o Maria Silveston é mais novo, criado de março de 2002.

Como se viu na figura 1, um traço marcante nos assentamentos abelardenses é o fato de que a maioria deles possui um número de famílias assentadas bem próximo da capacidade total do assentamento, sendo o assentamento José Maria o de maior extensão territorial (3.833,87 ha), com maior número de famílias assentadas (243) e o mais populoso, e o assentamento Nova Araçá o de menor extensão

---

4 Posteriormente a referida ponte ficou conhecida na cidade como “Ponte Queimada”.

territorial (94,98 ha), com o menor número de famílias assentadas (7) e o menos populoso.

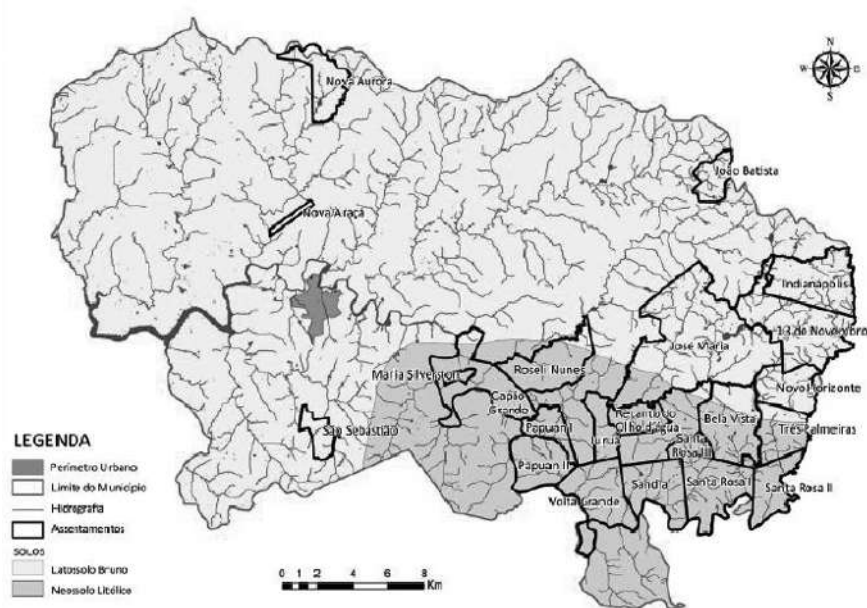
Segundo Lima (2017), três aspectos chamam a atenção para a questão fundiária em Abelardo Luz: a circunstância de uma considerável área territorial do município ter sido destinada à implantação dos assentamentos federais, o grande número de famílias assentadas e o extenso número de assentamentos existentes na cidade.

Aliás, tal questão adquire relevância ao se analisar o número total de assentamentos existentes no estado de Santa Catarina. De acordo com os dados do IBGE, no ano de 2016 existiam no estado 161 assentamentos, com aproximadamente 5.267 famílias assentadas, as quais ocupam uma área de 104.222,86 hectares, sendo que 22 estão em Abelardo Luz. Estes correspondem a 13,66% do número total de assentamentos existentes no estado (IBGE, [s.d.]).

Por outro lado, ao analisar-se o mapa seguinte, vê-se que a maioria dos assentamentos abelardenses está implantada ao leste do município, ou seja, ao norte do rio Chapecó, sendo que um grande número destes confrontam entre si, deixando claro que a aludida região, tal como esclarecido anteriormente, tinha um vasto histórico de ociosidade ou destinava-se quando muito à pecuária extensiva, razão pela qual tornou-se objeto de cobiça dos movimentos sociais em prol da luta pela terra.

Neste particular, cabe esclarecer que apenas os assentamentos Nova Araçá, Nova Aurora, São Sebastião e João Batista não fazem divisa com os demais assentamentos, sendo que o assentamento Nova Araçá é o que tem a localização mais próxima do perímetro urbano de Abelardo Luz.

Figura 2 – Assentamentos de Abelardo Luz (SC)



Fonte: Embrapa (2016).

A constituição e expansão dos assentamentos federais na cidade, a partir do conflito fundiário, da ocupação pelos assentados e da posterior desapropriação, doação e/ou aquisição das aludidas áreas pelo INCRA, têm trazido novas demandas e conquistas não só para os assentados, mas também para a população no seu entorno, assim como novos serviços públicos de saúde, educação, transporte, manutenção das estradas rurais etc., sem olvidar a grande produção agropecuária que emerge destas áreas e impulsiona a economia e o desenvolvimento do município de Abelardo Luz.

Na verdade, consoante esclarecem Reydon, Escobar e Berto (2007, p. 11), tanto a luta pela terra quanto a intervenção pública federal acabaram por transformar os assentamentos federais em um espaço no meio rural local que inaugura, por sua própria dinâmica,

um novo momento dos processos de reivindicação, os quais têm ocasionado alterações na relação da população rural com o poder local.

É possível extrair deste contexto que nas áreas em que estão localizados os assentamentos abelardenses, que até 1985 eram áreas de latifúndio onde, em regra, desenvolvia-se a pecuária de corte extensiva, hoje, além da pecuária de corte, também são produzidas variedades agrícolas e animais, tanto nas áreas de assentamento quanto nas propriedades adjacentes.

Logo, por possibilitarem a ocupação humana e a exploração sustentável dos recursos naturais, os assentamentos da reforma agrária têm sido de fundamental importância não só do ponto de vista socioeconômico, mas também ambiental, já que o resultado da não ocupação destas terras tem-se revelado prejudicial à natureza, com a proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeira, dentre outras mazelas.

Em outras palavras, a reforma agrária e a regularização fundiária têm-se mostrado importantes ferramentas para a sustentabilidade econômica socioambiental mediante a preservação e efetiva implementação da função social da propriedade da terra, fortemente assegurada no texto constitucional de 1988.

## **Conclusão**

A conclusão a que se chega é que os assentamentos rurais vêm influenciando no fortalecimento da produção agrícola local e, conseqüentemente, interferindo positivamente nas tendências da dinâmica agrícola atual do município, bem como no surgimento e desenvolvimento de outras atividades, sobretudo no comércio e na atração de

indústrias alimentícias voltadas à produção de derivados de frangos, suínos, bovinos, rações e óleos oriundos destes processos.

Entretanto, em que pese a viabilidade econômica e socioambiental dos assentamentos federais localizados em Abelardo Luz, a situação jurídica dos assentados produz intranquilidade a quem vive e trabalha nessas unidades federais de reforma agrária. Isto porque a maioria das áreas não foi titulada até o momento, vale dizer, as terras não foram transferidas aos seus possuidores de fato e de direito<sup>5</sup>.

Esta inaceitável omissão estatal gera insegurança e fragilidade na relação dos possuidores com a terra, dificultando procedimentos corriqueiros, como a realização de operações bancárias necessárias para o financiamento da produção agropecuária, dentre outras.

Se os assentados já fossem proprietários destas áreas, tal fato, por si só, traria segurança jurídica não apenas para o agricultor familiar, que poderia ter maior acesso ao crédito rural e às políticas públicas, mas também às instituições financeiras, que poderiam aumentar substancialmente as linhas de crédito concedidas, impactando na implementação das atividades rurais nesta região, beneficiando, conseqüentemente, todo o município de Abelardo Luz.

Enfim, como se viu, são incomensuráveis os prejuízos ocasionados pela omissão estatal em concretizar a tão almejada regulari-

---

5 Em consulta ao sítio do INCRA (disponível em: <<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/titulacao/sr-10-sc.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019) é possível verificar a atual situação de cada assentamento, bem como dos agricultores neles assentados, sendo certo que a maioria destes recebeu recentemente (final de 2017 a meados de 2018), independentemente do tempo de ocupação, contrato de concessão de uso para exploração dos lotes dos assentamentos.

zação fundiária rural dos assentados do município de Abelardo Luz, que aguardam, alguns por mais de três décadas, a concretização deste direito.

## Referências

ABELARDO LUZ. **Município**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.abelardoluz.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/47293>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

COAMO – Cooperativa Agroindustrial. **Agricultura**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.coamo.com.br/jornalcoamo/jun04/agricultura2.html>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Santa Catarina**. [s.d.]. Disponível em: <<file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/BPD462004SantaCatarina.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**: Santa Catarina: Abelardo Luz: infográficos: dados gerais do município. [s.d.]. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/santacatarina/abelardoluz.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Assentamentos**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/assentamentosmodalidades>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

LIMA, F. M. **Percepção ambiental da preservação de áreas protegidas frente à legislação em assentamentos da reforma agrária de Abelardo Luz-SC**. 2017. 163 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2017.

PAIM, E. A.; SIQUEIRA, G. H. CPT e MST: formação e ocupação no oeste catarinense. **Revista Santa Catarina em História**, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 40-56, 2014.

PRANCUTTI, A. **Memória Incra 35 anos: 35 anos em vida com os pés na terra.** Brasília: INCRA, 2006.

REYDON, B.; ESCOBAR, H. H.; BERTO, J. L. Assentamentos rurais e estratégias de desenvolvimento local no Oeste Catarinense. **IE/ UNICAMP**, Campinas, n. 123, p. 1-23, jan. 2007.

SANTA CATARINA. Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC). **Relatório de saldo de animais.** 2017. Disponível em: <<http://www.cidasc.sc.gov.br/blog/2017/page/114/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

# **Sustentabilidade socioambiental nos princípios de atuação dos Núcleos de Inovação Tecnológica das Instituições de Educação Superior do Sistema Acafe**

Reginaldo Pereira

Felipe Migosky

## **Introdução**

A importância das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) no movimento da inovação é incontestável, mas, ao invés atuar apenas na capacitação de pessoal, na pesquisa básica e aplicada e na transferência de tecnologia, detêm ainda a responsabilidade pela inserção da sustentabilidade nas relações com o governo e as empresas, o que então deve se constituir como um vetor de atuação dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs).

Assim, o presente artigo tem como objetivo apontar se os princípios de atuação dos NITs das Instituições de Educação Superior (IES) do Sistema Acafe observam critérios de sustentabilidade.



## Desenvolvimento teórico

### *O papel dos Núcleos de Inovação Tecnológica como órgão gestor da política de inovação das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação*

Na cooperação entre universidade e empresa, ambas têm benefícios, mas essa convivência resulta da aproximação de dois mundos muito diferentes, pois, em síntese, a primeira tem sua conduta normalmente pautada pela maturidade, liberdade e publicidade, ao passo que a segunda se molda pela agilidade, atendimento das necessidades do mercado e apropriação (Pinto, 2012, p. 105-106).

Nesse contexto, são observados como benefícios às empresas a atualidade em relação aos avanços científicos, acesso a mão de obra e infraestrutura qualificadas, redução de custos com pesquisas e boa imagem perante a sociedade. Do lado da universidade, apontam-se a utilidade dos resultados de sua pesquisa, novos problemas de pesquisa que inclusive aproximam o ensino da realidade e diversificação das fontes de recursos (Pinto, 2012, p. 106-107).

Com relação às formas de cooperação estabelecidas, a autora destaca tanto relações informais, em que se destacam a consultoria e a geração de empresas a partir de resultados de pesquisa (*spin-offs*), quanto formais, onde se inserem convênios que preveem bolsas, intercâmbios, treinamentos e pesquisas conjuntas, assim como pode ser estabelecido o envolvimento de órgãos de ligação entre as instituições e até a criação de estruturas especiais como incubadoras e parques tecnológicos (Pinto, 2012, p. 108).

A Lei de Inovação, isto é, a Lei Federal n. 10.973/2004, pretendeu alavancar a inovação tecnológica no Brasil por meio do estímulo à interação entre empresas e ICTs, o que fica ainda mais claro a partir da edição da Lei n. 13.243/2016, isto é, da lei que instituiu o Novo Marco Legal Brasileiro de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

Entre as estratégias previstas na lei para o desenvolvimento dessa interação, encontra-se no *caput* do art. 16<sup>1</sup> a determinação de que seja criado, por uma ou mais ICTs, o Núcleo de Inovação Tecnológica, incumbido da gestão da política de inovação dessas instituições.

Ainda, nos parágrafos 3º a 5º do artigo 16 da Lei de Inovação<sup>2</sup>, os quais foram também inseridos pela Lei n. 13.243/2016, possibilitou-se inclusive a constituição de NITs com personalidade jurídica própria, ou a instituição de parceria com entidades já existentes, desde que, em ambos os casos, esteja ausente a finalidade lucrativa da pessoa jurídica.

Conforme observou o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (2017, p. 26), tal previsão abriu caminho para a realização de atividades sem o controle da comunidade acadêmica e da própria instituição universitária.

---

1 Art. 16. Para apoiar a gestão de sua política de inovação, a ICT pública deverá dispor de Núcleo de Inovação Tecnológica, próprio ou em associação com outras ICTs.

2 § 3º O Núcleo de Inovação Tecnológica poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos. § 4º Caso o Núcleo de Inovação Tecnológica seja constituído com personalidade jurídica própria, a ICT deverá estabelecer as diretrizes de gestão e as formas de repasse de recursos. § 5º Na hipótese do § 3o, a ICT pública é autorizada a estabelecer parceria com entidades privadas sem fins lucrativos já existentes, para a finalidade prevista no *caput*.

A consequência disso é que as atividades do NIT possuirão ainda mais forte tendência de concentrar demandas diretas da indústria, cujas empresas controlarão a agenda de pesquisa e se apropriarão dos benefícios dos projetos desenvolvidos, como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (2017, p. 26-27) exemplificou ser o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), uma Organização Social que recebe recursos públicos federais.

A própria Lei de Inovação estabelece as atribuições a serem desempenhadas pelos NITs, devendo-se atentar que se tratam apenas de competências mínimas, isto é, que podem e devem ser ampliadas, conforme o teor do inciso IV de seu art. 2<sup>o</sup> e do § 1<sup>o</sup> de seu art. 16<sup>4</sup>.

- 
- 3 Art. 2<sup>o</sup> Para os efeitos desta Lei, considera-se: [...] VI - Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT): estrutura instituída por uma ou mais ICTs, com ou sem personalidade jurídica própria, que tenha por finalidade a gestão de política institucional de inovação e por competências mínimas as atribuições previstas nesta Lei;
- 4 § 1<sup>o</sup> São competências do Núcleo de Inovação Tecnológica a que se refere o caput, entre outras: I - zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia; II - avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta Lei; III - avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção na forma do art. 22; IV - opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição. V - opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual; VI - acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição. VII - desenvolver estudos de prospecção tecnológica e de inteligência competitiva no campo da propriedade intelectual, de forma a orientar as ações de inovação da ICT; VIII - desenvolver estudos e estratégias para a transferência de inovação gerada pela ICT; IX - promover e acompanhar o relacionamento da ICT com empresas, em especial para as atividades previstas nos arts. 6<sup>o</sup> a 9<sup>o</sup>; X - negociar e gerir os acordos de transferência de tecnologia oriunda da ICT.

A primeira competência imposta pela Lei de Inovação aos NITs é a de gerir a política de inovação da ICT, porém Alves, Amarante Segundo e Sampaio (2015, p. 690) destacam o paradoxo inserido nessa tarefa, na medida em que não existia tal política nas ICTs. Daí a necessidade dos NITs, antes de tudo, formularem propostas para a sua criação e as disseminarem pela comunidade acadêmica, buscando a efetiva implementação de políticas de inovação em instituições pouco ou nada acostumadas com o assunto.

Essa atribuição e as demais previstas até o inciso VI do parágrafo 1º do art. 16 da Lei de Inovação possuem caráter mais interno, isto é, têm relação com o que ocorre dentro da ICT, já os incisos VII a X, acrescentados pela Lei n. 13.224/2016, impulsionam os NITs a se voltarem ao ambiente externo, para o fim de avaliar, negociar e por fim transferir o conhecimento gerado dentro da ICT a empresas que possam implementá-lo no mercado e na sociedade.

Com isso, observa-se que o novo marco legal brasileiro de CT&I veio delinear uma atuação dos NITs mais voltada ao desenvolvimento econômico, algo que já era defendido pelos estudiosos do tema.

Partindo do pressuposto de que o fluxo de conhecimento representa um processo de entradas e saídas, Benedetti (2010, p. 09-12) analisa que os NITs têm importância fundamental no que diz respeito às entradas, na identificação das possibilidades de fomento externo pelas agências governamentais e por empresas de capital de risco, assim como na identificação de demandas externas para mapear pesquisas internas e colaborar com as incubadoras no desenvolvimento de novos empreendimentos. Do ponto de vista das saídas, os NITs podem contribuir principalmente com a proteção do conhecimento por meio das patentes e seu posterior licenciamento, bem como no estabelecimento de contratos de parcerias e no apoio estratégico para *start-ups*.

Da análise da Lei de Inovação, depreende-se que atualmente se faz necessário que os NITs sejam ecléticos, adotando todos esses comportamentos ao mesmo tempo.

Porém, Arbix e Consoni (2011, p. 215) afirmam que “[...] são poucos os exemplos de NITs que desempenham todas as atividades descritas e prescritas na Lei de Inovação.” Tributando esse panorama, em parte, à juventude da maioria dos NITs brasileiros, acrescentam os autores que “[...] o mais comum é encontrar NITs envolvidos com a condução dos processos de patenteamento e licenciamento, assim como de intermediação de projetos com empresas públicas ou privadas.”

Nesse sentido, cabe destacar que a instituição dos núcleos se tornou obrigatória apenas com o advento da Lei de Inovação, embora algumas ICTs já ostentassem essas estruturas anteriormente. A nomenclatura encontra-se diversificada, pois, de forma equiparada aos núcleos de inovação tecnológica, têm-se as agências de inovação, escritórios de transferência tecnológica e núcleos de propriedade intelectual (Arbix; Consoni, 2011, p. 207).

Para Benedetti (2010, p. 02), “[...] o NIT aparece como agente de moderação entre as duas esferas e, apesar de pertencer à academia, sua gestão deve estar atenta à aproximação e compreensão da forma de gestão dos negócios do setor produtivo.”

No entanto, a ausência de personalidade jurídica imposta aos NITs pela redação original da Lei de Inovação é citada como fator determinante para o insucesso da atuação dessas estruturas, pois, em decorrência desse fator, carecem de autonomia gerencial, orçamentária e de recursos humanos (Rauen, 2016, p. 24).

Por isso, a alteração promovida pela Lei n. 13.243/2016 nesse ponto é bastante louvada pelos entusiastas do desenvolvimento econômico. Como já mencionado, a partir do novo marco regulatório, os

NITs, além de terem suas atribuições ampliadas para incluir atividades estratégicas, passam a ter a possibilidade de constituição autônoma, isto é, com personalidade jurídica própria, tanto no gênero entidade privada sem fins lucrativos quanto especificamente na forma de fundação de apoio (Rauen, 2016, p. 31-32).

Lotufo (2009, p. 56) identifica três perfis adotados pelos NITs, em função das atividades por eles exercidas. O primeiro é revelado por aqueles que se dedicam a regular e formalizar contratos e patentes, e é integrado por juristas e especialistas em propriedade intelectual. O segundo perfil é o dos NITs que se limitam à aprovação e encaminhamentos de convênios e contratos referentes à interação ICT-empresa. E o terceiro modelo se caracteriza pelo desenvolvimento de negócios a partir dos resultados de pesquisa da ICT.

O mesmo autor ainda classifica os NITs em outra tríade, analisando-os de acordo com suas missões: um primeiro grupo que busca nos *royalties* uma fonte extra de recursos para a universidade, outro voltado ao desenvolvimento regional por meio da transferência de tecnologia, e um último grupo mais preocupado em beneficiar a sociedade com os resultados da pesquisa científica (Lotufo, 2009, p. 56-57).

De acordo com Trzeciak, Coral e Pereira (2010, p. 41), “[...] como exemplos de diferentes missões que os NITs podem assumir, estão desde garantir o acesso da sociedade ao conhecimento gerado pela ICT, até a maximização do retorno financeiro sobre a propriedade intelectual gerada.”

Com isso, os NITs também fazem parte de uma estratégia de sobrevivência das universidades brasileiras, frente ao cenário de incertezas acerca da sustentabilidade econômica de muitas instituições de ensino superior, em grande parte decorrente da competitividade hoje existente no setor.

Porém, acerca dos resultados esperados dos NITs, Alves, Amarante Segundo e Sampaio (2015, p. 694) alertam que não devem ser meramente quantitativos, isto é, pautados pelo retorno financeiro, mas, sobretudo, qualitativos, do ponto de vista do desenvolvimento social.

O retorno que os NITs podem oferecer às instituições é, acima de tudo, o cumprimento de uma lacuna social, de entregar à sociedade o conhecimento gerado por meio delas, em forma de soluções encontradas para os diversos e complexos problemas existentes ao seu redor, devidamente protegidas, quando for o caso. Neste sentido, o retorno financeiro deve ser entendido como algo secundário na criação dos NITs, pois ele será a instância na ICT que viabilizará a interação como o ambiente empresarial, viabilizando o completo cumprimento das finalidades da ICT. Como dito por Lita Nelsen, do *MIT Technology Licensing Office*, não é na receita que reside este cumprimento, mas no impacto que tais tecnologias podem gerar na sociedade. (Alves; Amarante Segundo; Sampaio, 2015, p. 694-695).

Na medida em que os NITs ocupam a posição central da hélice tríplice<sup>5</sup>, poderão dar a dinâmica às outras pás em conformidade com critérios de sustentabilidade socioambiental, incluindo o quarto eixo<sup>6</sup> capaz de frear os demais.

---

5 Trata-se de uma figura alusiva à constante influência que o governo, as empresas e as universidades exercem um sobre o outro, e na sociedade como um todo, no desempenho de atividades relacionadas à inovação (Leydesdorff, 2012).

6 A quarta hélice no movimento da inovação pode ser representada pelo público baseado em cultura e mídia (Carayannis; Campbell, 2009), pela sociedade civil (Carayannis; Grigoroudis, 2016, p. 37-38), por usuários, sociedade, público, internacionalização (Leydesdorff, 2012), e representa, para Rodrigues e Engelmann (2014), a preocupação com os impactos socioambientais das inovações.

Assim, o núcleo de inovação tecnológica, como o próprio nome já sugere, é uma figura de importância central para os atores da inovação tecnológica, com papel estratégico tanto para o desenvolvimento econômico quanto para equilibrar a inovação com o respeito às demandas atuais pela promoção de equidade social e de preservação e restauração ambiental.

### *Os Núcleos de Inovação Tecnológica das Instituições de Educação Superior integrantes da Acafe*

A modificação do conceito de ICT promovida pela Lei n. 13.243/16 possibilitou que não apenas órgãos e entidades da Administração Pública imbuídos da pesquisa e desenvolvimento se beneficiem de seus instrumentos, mas também as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham o mesmo objetivo, a exemplo das Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES), com forte presença no estado de Santa Catarina.

As obrigações previstas na Lei n. 10.973/04, por sua vez, parecem mais brandas para as ICTs de direito privado sem fins lucrativos. Por exemplo, o seu art. 15-A, acrescentado pela Lei n. 13.243/16, estabelece somente que “a ICT de direito público deverá instituir sua política de inovação”. O mesmo se observa com relação aos NITs, de constituição obrigatória, segundo o marco legal de CT&I, apenas para as ICTs de direito público (art. 16).

Contudo, as ICTs de direito privado se espelham no sistema público e já possuem muitos NITs espalhados pelo País, assim como políticas de inovação para orientarem suas atividades nessa área. Tais dados são revelados pelo relatório confeccionado com base no Formulário para Informações sobre a Política de Propriedade Intelectual



das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação do Brasil (Formict), o qual foi preenchido pelas ICTs públicas e as privadas beneficiadas pelo poder público em 2017, relativamente ao ano-base 2016.

Conforme o mencionado relatório, das 278 instituições que preencheram o Formict, 193 apresentaram-se como instituições públicas e 85 como instituições privadas. 71,5% das instituições públicas e 63,5% das instituições privadas informaram que detêm uma política de inovação implementada. Ainda, 156 instituições públicas (80,8%) informaram que já possuem o NIT implementado, sete (3,6%) que não está implementado e 30 (15,5%) que está em fase de implementação. Por sua vez, 52 instituições privadas (61,2%) informaram que possuem o NIT implementado, 17 (20%) não possuem NIT implementado e 16 instituições (18,8%) informaram que o NIT se encontra em fase de implementação (Brasil, 2017, p. 09-14).

Esse cenário de significativa participação das ICTs de direito privado no desenvolvimento da inovação, em especial dos Núcleos de Inovação Tecnológica, também está configurado no estado de Santa Catarina, a despeito de sua Lei de Inovação não ter recebido alterações similares às do marco legal brasileiro – ou seja, na legislação regional as ICTs permanecem conceituadas apenas como órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual encarregadas da pesquisa<sup>7</sup>.

---

7 Lei Estadual n. 14.328/08, Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se: [...] IV - Instituições Científicas e Tecnológicas do Estado de Santa Catarina - ICTESC: órgão ou entidade da Administração Pública do Estado de Santa Catarina que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico;

A própria Lei Catarinense de Inovação, após discriminar, nos incisos I a VII de seu art. 14<sup>8</sup>, as atribuições dos NITs de forma semelhante à redação original da Lei Federal n. 10.973/04, acrescenta no inciso VIII que eles deverão “atuar em consonância com os demais NITs apoiados pela FAPESC”, o que indica que o poder público também incentivará as ICTs de direito privado sem fins lucrativos a promoverem inovação, inclusive mediante constituição e aperfeiçoamento dos NITs.

A propósito, logo após a edição da Lei Catarinense de Inovação, em 2008, com o objetivo de estruturar e implementar o arranjo catarinense de núcleos de inovação tecnológica, foi elaborado o Projeto de implantação e estruturação do arranjo catarinense de núcleos de inovação tecnológica (PRONIT), o qual restou aprovado no edital CHAMADA PÚBLICA MCT/FINEP/AÇÃO TRANSVERSAL – PRO-INOVA – 01/2008 (Trzeciak; Coral; Pereira, 2010, p. 03).

Assim, de forma muito rápida os NITs catarinenses receberam apoio para a formulação do seu planejamento estratégico, sendo que

---

8 Art. 14. A Fundação de Apoio a Pesquisa Científica e Tecnológica - FAPESC apoiará as ICTESCs a implantar seus NITs, os quais terão como atribuições: I - organizar e desenvolver as atividades de apoio à inovação nas empresas e instituições, particularmente de interesse regional; II - zelar pela implantação, manutenção e desenvolvimento da política institucional de inovação tecnológica; III - atender e orientar as demandas apresentadas pelo setor empresarial e pela sociedade para a prática da inovação; IV - participar da avaliação dos resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta Lei; V - avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção; VI - promover, em parceria com os órgãos competentes, a proteção das criações desenvolvidas na instituição e sua manutenção e comercialização; VII - decidir sobre a conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição passíveis de proteção pela legislação de propriedade intelectual;

no projeto estavam envolvidas várias universidades integrantes da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe), especificamente: FURB, UDESC, UNESC, UNISUL, UNIVALI, UNIVILLE, UNOCHAPECÓ e UNOESC (Trzeciak; Coral; Pereira, 2010, p. 03).

Isso revela que o papel dos NITs no desenvolvimento da inovação no estado de Santa Catarina se confunde, em grande medida, com a atuação dos NITs das instituições integrantes da Acafe.

De acordo com seu estatuto, a Acafe tem o objetivo de congrega e integrar as entidades mantenedoras do ensino superior no Estado de Santa Catarina, ou seja, as fundações educacionais criadas por lei dos Poderes Públicos Estadual e Municipais, para promover o intercâmbio administrativo, técnico e científico entre as IES, na busca de soluções para problemas comuns nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e administração (Acafe, 2003).

Relativamente à natureza jurídica das entidades associadas, com a contribuição de Siewerdt (2010, p. 13), observa-se que, do conjunto das instituições atualmente filiadas,

[...] três são públicas de direito público. Uma estadual, a UDESC, e duas municipais: a FURB e a USJ. Das três, a FURB é a única que pratica o ensino pago. [...] As demais foram criadas por lei municipal e caracterizadas em sua natureza jurídica como Fundações Públicas de Direito Privado.

O universo de pesquisa (IES do Sistema Acafe) se justifica pelo fato de que as fundações educacionais instituídas no estado de Santa Catarina foram muito importantes para a difusão da educação superior no estado e, em consequência, para o desenvolvimento regional.

Até menos de uma década, seguindo a longa história de concentração do desenvolvimento brasileiro apenas em sua faixa litorâ-

nea, somente uma Universidade Federal estava localizada no estado de Santa Catarina, em sua capital Florianópolis. A interiorização do ensino superior foi resultado de alianças da sociedade civil e dos poderes públicos locais iniciadas a partir da década de 1960 (Lückmann; Cimadon, 2015; Siewerdt, 2010; Gumbowsky, 2013).

Com exceção das instituições com natureza jurídica de direito público que fazem parte da Acafe, as demais podem ser caracterizadas como ICES, que, de acordo com a Lei n. 12.881/2013, possuem, em resumo, as seguintes características: a) estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público; b) patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público; c) sem fins lucrativos; d) transparência administrativa; e) destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênere.

Também é de se destacar, como lembra Gumbowsky (2013, p. 89), que as Instituições de Ensino Superior fundacionais de Santa Catarina, “[...] reunidas na Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe), fizeram valer a sua força política, dificultando a invasão de IES privadas cujo principal objetivo é o lucro.”

Embora também não possuam objetivo de lucro, as ICTs federais localizadas no estado de Santa Catarina não serão objeto deste estudo porque desenvolvem inovação em conformidade com o marco jurídico e as políticas nacionais, ao passo que “[...] as ICES criam suas estratégias, focam sua missão e orientam suas finalidades tendo o local/regional como universo do seu ‘que fazer’ universitário.” (Lückmann; Cimadon, 2015, p. 73).

Ademais, conforme pesquisa realizada por Lückmann, Cimadon e Bernart (2015, p. 21) com base no Censo da Educação Superior do ano de 2012, as Instituições Comunitárias de Educação Superior

de Santa Catarina, que são a maior parte das filiadas à Acafe, foram responsáveis por 126.541 das matrículas no ensino de graduação no estado, ao passo que as universidades públicas responderam por 48.459 das matrículas, e as privadas 138.505.

Portanto, também se verifica relevante analisar a sua contribuição para a promoção da inovação em Santa Catarina, e mais ainda, de uma inovação sustentável, notadamente considerando a inclusão expressa da sustentabilidade socioambiental na Lei Catarinense de Inovação e na Constituição Estadual.

Ademais, enquanto que no plano federal não está claramente identificada a política de aplicação da lei de inovação, por sua vez, a política catarinense de CT&I pode ser observada em documento elaborado pela Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e aprovado pelo Conselho Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONCITI) em 11 de setembro de 2009.

Assim como a Lei Catarinense de Inovação se vincula explicitamente aos princípios constitucionais que garantem a melhoria das condições de vida da sociedade, estabelece-se um compromisso de respeito da política de CT&I no estado com a justiça social, com o respeito à vida, à saúde humana e ambiental e aos valores culturais do povo, com o uso racional e não predatório dos recursos naturais, com a preservação e valorização do meio ambiente, com a participação da sociedade civil e das comunidades e com o incentivo permanente à formação de recursos humanos (Santa Catarina, 2010, p. 36).

Ainda, é elencado como objetivo específico da política o apoio de pesquisas e inovações tecnológicas orientadas ao uso sustentável dos recursos naturais e à valorização do meio ambiente (Santa Catarina, 2010, p. 39).

## *Metodologia*

Para atender ao objetivo proposto neste artigo, serão analisadas as normas das IES do Sistema Acafe que contêm princípios de atuação dos NITs, especificamente o Estatuto, Regimento Geral, Política de Pesquisa, Política de Inovação e Regulamento do NIT.

No entanto, os dados foram colhidos com relação a nove das 16 instituições da Acafe, a saber: FURB, UDESC, UNESC, UNISUL, UNIVALI, UNIVILLE, UNOCHAPECÓ, UNOESC e UNIPLAC. Estas entidades representam adequadamente a população amostral, com base em inúmeros critérios verificados pelo pesquisador, a seguir expostos:

1. Todas são Universidades, de modo que, além de ensino e extensão, realizam pesquisa de caráter científico; o que, aliado ao fato de que são constituídas como entidades da administração pública ou como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, as caracteriza como ICTs.
2. Com relação à maioria delas, já havia sido encontrada e avaliada a Política de Inovação em estudo anterior, sob a ótica do princípio da precaução (Pereira; Migosky, 2017).
3. Para todas as nove mencionadas universidades, foram encontradas na internet informações acerca da existência do respectivo núcleo de inovação tecnológica, muitos deles com *sites* próprios.

No caso da UNESC, da UNISUL e da UNIVILLE, ainda possuem parques tecnológicos, denominados, respectivamente, I-PARQUE, UNIPARQUE e INOVAPARQ. Outro parque tecnológico situado em área de abrangência de ICT componente da Acafe é o Órion Parque,

de Lages, porém sem aparente vinculação direta com a UNIPLAC, sediada na mesma cidade.

4. As instituições componentes da população amostral delimitada no presente trabalho, com exceção da UNIPLAC, foram aquelas que Trzeciak, Coral e Pereira (2010, p. 03) indicaram ter participado ativamente do PRONIT.
5. O número de alunos matriculados em cursos de graduação das universidades efetivamente pesquisadas corresponde à extensa maioria do total relativo às instituições da Acafe, de acordo com os dados mais recentes encontrados no *site* da associação, relativos ao ano de 2013.

Do total de 139.006 de matrículas registradas no Sistema Acafe de dados estatísticos, base 2013, a somas dos números das instituições enfocadas (119.723) equivale a cerca de 86,13% daquela quantia.

6. As nove instituições possuem *campi* espalhados por todas as mesorregiões do estado de Santa Catarina classificadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
7. As Universidades objeto de análise também estão localizadas em todas as regiões metropolitanas instituídas pelas Leis Complementares Estaduais n. 475/2010, 523/2010 e 571/2012. Inclusive, com exceção da cidade de Rio do Sul, todos os demais municípios-sede das regiões metropolitanas possuem *campus* ou mesmo a sede dessas IES.

O levantamento dos dados, isto é, dos documentos delimitados no objetivo específico desta pesquisa - Estatutos, Regimentos Gerais, Políticas de Pesquisa, Políticas de Inovação e Regulamentos dos NITs

– referentes às nove IES integrantes do Sistema Acafe selecionadas, ocorreu por meio de consulta aos *sites* das instituições e a *site* de buscas na internet, e, ainda, mediante correspondências eletrônicas enviadas as IES.

### *Sustentabilidade socioambiental nos princípios de atuação dos NITs da IES do Sistema Acafe*

A análise dos Estatutos, Regimentos Gerais, Políticas de Pesquisa e de Inovação e Regulamento dos NITs das IES do Sistema Acafe demonstrou que os princípios de atuação de seus NITs não observam critérios de sustentabilidade socioambiental, conforme pode ser verificado no Quadro 1.

Quadro 1 – Conclusões extraídas da análise dos documentos de cada IES

Instituição	Conclusões
UDESC	O Estatuto prevê princípios e finalidades que se referem à sustentabilidade socioambiental. O Regimento Geral é neutro. A política de inovação menciona apenas a sustentabilidade econômica e incentiva sobremaneira a ciência de produção <sup>9</sup> , diante do formato de repartição de receitas obtidas com inovação. O Regulamento do NIT enumera as mesmas atribuições constantes nas Leis Federal e Estadual de inovação.

---

9 A ciência de produção é aquela que leva a aumentos na produção, distribuição e consumo de bens e serviços (incluindo militares) que aumentam o lucro. Quer se trate de ciências básicas ou de ciências aplicadas, a ciência de produção objetiva gerar resultados. Estes podem vir na forma de novos bens de consumo, novos sistemas de armas, novos processos de produção ou novos materiais (Schnaiberg, 1980 apud Gould, 2014, p. 36).



FURB	O Estatuto prevê como missão da universidade a realização de ações que se referem à sustentabilidade socioambiental. O Regimento Geral é neutro. A política de pesquisa confunde sustentabilidade com crescimento econômico e deixa de prever a destinação de recursos oriundos de <i>royalties</i> para ciência de impacto. A política de inovação e as atribuições do NIT nela previstas incentivam apenas a ciência de produção e pressupõem que o crescimento econômico alavancará o desenvolvimento social.
UNIVALI	O Estatuto prevê princípios, finalidades e objetivos que se referem à sustentabilidade socioambiental. O Regimento Geral é neutro. A política de pesquisa prioriza o crescimento econômico. A política de pesquisa e inovação e o regulamento do NIT nela previsto subordinam a sustentabilidade ambiental à econômica e incentivam sobremaneira a ciência de produção, diante do formato de repartição de receitas obtidas com inovação.
UNIVILLE	O Estatuto e o Regimento Geral contêm objetivos sem conteúdo claro, de modo que podem ser facilmente manipulados assim como o termo desenvolvimento sustentável. A política de pesquisa prevê uma concepção de sustentabilidade fraca <sup>10</sup> ou até mesmo muito fraca.
UNISUL	O Estatuto sequer contém princípios referentes à sustentabilidade socioambiental. O Regimento Geral deixa explícita relação entre pesquisa e inovação. A política de pesquisa prevê princípios de sustentabilidade socioambiental, mas, de forma contraditória, estabelece a primazia do crescimento econômico e a ideia de que este, por si só, alavancará o desenvolvimento social. A política de propriedade intelectual não aborda outro assunto senão a gestão da propriedade intelectual. O Regulamento do NIT enumera as mesmas atribuições constantes nas Leis Federal e Estadual de inovação.

10 Veiga (2010, p. 39) a define como sendo o conceito de sustentabilidade “[...] que toma como condição necessária e suficiente a regrinha de que cada geração legue à seguinte o somatório de três tipos de capital que considera inteiramente intercambiáveis ou intersubstituíveis: o propriamente dito, o natural/ecológico e o humano/social” Na metáfora de Cechin e Veiga (2010, p. 39), “[...] é como se mais bolos pudessem ser feitos duplicando a quantidade de batedeiras e confeiteiros, prescindindo de quantidades adicionais de farinha, ovos e açúcar.”

UNESC	O Estatuto prevê inúmeros preceitos de missão, valores e princípios referentes à sustentabilidade socioambiental, bem como estabelece esses pilares como prioridade da pesquisa, o que é reforçado pelo Regimento Geral. A política de pesquisa institui temas gerais que convergem para a sustentabilidade socioambiental. A política de inovação menciona esses pilares em seus objetivos, porém ao lado de objetivos de ordem econômica, evidenciando uma concepção de sustentabilidade fraca. O regulamento do NIT subordina o desenvolvimento sustentável ao crescimento econômico e repete as atribuições já constantes nas Leis Federal e Estadual de inovação.
UNIPLAC	O Estatuto prevê princípios e finalidades referentes à sustentabilidade socioambiental, mas também estabelece como objetivo o crescimento econômico, evidenciando uma concepção de sustentabilidade fraca. O Regimento Geral repete apenas alguns preceitos do Estatuto relacionados à sustentabilidade socioambiental.
UNOESC	O Estatuto estabelece objetivos referentes a todos os pilares da sustentabilidade, evidenciando uma concepção de sustentabilidade fraca. O Regimento Geral é neutro. A política de pesquisa e inovação confunde desenvolvimento sustentável com crescimento econômico, ou seja, numa perspectiva de sustentabilidade muito fraca. As atribuições do NIT são as mesmas constantes nas Leis Federal e Estadual de inovação.
UNOCHAPECÓ	O Estatuto prevê finalidades que se referem à sustentabilidade socioambiental. O Regimento Geral é neutro. A política de pesquisa confunde sustentabilidade com crescimento econômico. A política de propriedade intelectual incentiva sobremaneira a ciência de produção, diante do formato de repartição de receitas obtidas com inovação. O regulamento do NIT repete as atribuições já constantes nas Leis Federal e Estadual de inovação.

Fonte: elaboração dos autores.

A estrutura normativa das IES do Sistema Acafe em matéria de inovação se assemelha àquela oriunda do Poder Público. Existe uma norma fundamental enunciando princípios socioambientais de peso

e sujeitando a CT&I a eles (no caso da Constituição da República, da Constituição Estadual e dos Estatutos e Regimentos Gerais das IES).

Já num plano inferior, há outras normas se desviando dos ditames fundamentais (como no caso do marco legal brasileiro de CT&I, da maioria das Políticas de Pesquisa e de Inovação e da totalidade dos Regulamentos dos NITs), ou apenas reproduzindo-os formalmente sem estabelecer medidas para sua concretização (como no caso da Lei Catarinense de Inovação), ou ainda sendo contraditórias em razão de mencionarem a necessidade de cuidados com a sociedade e com o ambiente e, ao mesmo tempo, promoverem medidas concretas destinadas somente ao crescimento econômico (como no caso de algumas das Políticas de Pesquisa e de Inovação).

## **Conclusão**

Diante da ausência de critérios de sustentabilidade socioambiental nos princípios de atuação dos NITs da IES do Sistema Acafe, é de se esperar que no seu dia a dia os NITs não estejam balizados por nenhum desses pilares, ou, quando muito, que os considerem como medidas de equivalência com a sustentabilidade econômica.

A análise sobre a efetiva atuação dos NITs pode ser objeto de uma futura investigação, utilizando metodologia que possibilite a imersão do pesquisador nesses ambientes.

De qualquer forma, a presente pesquisa revelou um aspecto de suma importância: as normas que as universidades editaram sobre o incentivo à inovação foi construída em conformidade com o apelo de alavancar o crescimento econômico, da mesma forma que a legislação que trata do assunto.

Poderiam as universidades, no entanto, disciplinar de forma diferente acerca do desenvolvimento da inovação. Medidas como o maior investimento em ciência de impacto<sup>11</sup>, ou como a obrigação de que, na realização de ciência de produção, houvesse simultânea avaliação dos riscos da inovação em desenvolvimento, seriam consentâneas com a sua autonomia universitária e, ainda, com o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Da mesma forma, a previsão de um maior investimento ou mérito científico para os projetos dedicados a inovações tecnológicas que aumentam a conservação do ambiente e a fruição dos direitos sociais, bem como a constituição de fundos para alocação de recursos obtidos com ciência de produção, destinados à ciência de impacto, seriam critérios essenciais para alinhar a atuação dos NITs em conformidade com o verdadeiro sentido do desenvolvimento sustentável.

## Referências

ACAFE – Associação Catarinense das Fundações Educacionais. **Estatuto**. Florianópolis, 2003. Disponível em: <<http://www.new.acafe.org.br/acafe/acafe/estatuto>>. Acesso em: 31 dez. 2016.

ALVES, V. C.; AMARANTE SEGUNDO, G. S.; SAMPAIO, R. R. Reflexões sobre as competências dos núcleos de inovação tecnológica. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 8, n. 4, p. 603-611, out./dez. 2015.

---

11 A ciência de impacto é aquela que aumenta nossa compreensão sobre os impactos ambientais e sanitários dos processos de produção, produtos e externalidades. A ciência de impacto visa a observar mudanças no ambiente natural e na saúde humana que derivam de acréscimos e retiradas sociais dos ecossistemas (Schnaiberg, 1980 apud Gould, 2014, p. 36).

ARBIX, G.; CONSONI, F. Inovar para transformar a universidade brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 77, p. 205-224, out. 2011.

BENEDETTI, M. H. A atuação dos núcleos de inovação tecnológica na transferência de tecnologia em um modelo de inovação aberta. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 30., São Carlos, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2010\\_TN\\_STO\\_120\\_780\\_16717.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2010_TN_STO_120_780_16717.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação. **Indicadores nacionais de ciência, tecnologia e inovação 2017**. Brasília: MCTIC, 2017. Disponível em: <<https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/arquivos/Indicadores-2017.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

CARAYANNIS, E. G.; CAMPBELL, D. F. 'Mode 3' and 'quadruple helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **International Journal of Technology Management**, London, v. 46, n. 3-4, p. 201-234, 2009.

CARAYANNIS, E. G.; GRIGOROUDIS, E. Quadruple Innovation Helix and Smart Specialization: Knowledge Production and National Competitiveness. **Foresight and STI Governance**, Russia, v. 10, n. 1, p. 31-42, 2016.

CECHIN, A.; VEIGA, J. E. da. O fundamento central da economia ecológica. In: MAY, P. H. (Org.). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GOULD, K. A. Unsustainable Science in the Treadmill of Production: The Declining Salience of Impact Science in Environmental Conflicts. In: MARTÍNEZ-IGLESIAS, Mercedes (Ed.). **Experts and campaigners: scientific information and collective action in socio-ecological conflicts**. València: Universitat de València, 2014.

GUMBOWSKY, A. Desenvolvimento regional: gênese e compromisso das instituições de ensino superior fundacionais do estado de Santa

Catarina – Brasil. In: WORKSHOP DA APDR, 16., 2013, Évora. **Anais...** Évora: Universidade de Évora, 2013.

LEYDESDORFF, L. **The Triple Helix of University-Industry-Government relations**. Amsterdam School of Communication Research. Amsterdam: University of Amsterdam, fev. 2012.

LOTUFO, R. de A. A institucionalização de núcleos de inovação tecnológica e a experiência da Inova Unicamp. In: SANTOS, M. E. R.; TOLEDO, P. T. M.; LOTUFO, R. A. (Org.). **Transferência de tecnologia: estratégia para a estruturação e gestão de Núcleo de Inovação Tecnológica**. Campinas: Komedi, 2009.

LÜCKMANN, L. C.; CIMADON, A. A dimensão pública das instituições de educação superior comunitárias. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 7, n. 12, p. 67-80, 2015.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. BERNART, E. E. O modelo comunitário de educação superior: instituições públicas não estatais? **Impulso**, Piracicaba, v. 25, n. 63, p. 19-34, 2015.

PINTO, M. de M. **Tecnologia e inovação**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES; UAB, 2012.

RAUEN, C. V. O novo marco legal da inovação no Brasil: o que muda na relação ICT-Empresa. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Brasília, v. 2, n. 43, p. 21-35, fev. 2016.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável. **Política Catarinense de Ciência, Tecnologia e Inovação**. 2. ed. Florianópolis: DIOESC, 2010. Disponível em: <<http://www.fapesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

SIEWERDT, M. J. Público, comunitário, privado? O dilema das IES do Sistema ACADE/SC. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25.; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0400.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **Marco legal de ciência, tecnologia e inovação (Lei 13.243/16):** riscos e consequências para as universidades e a produção científica no Brasil. Brasília, 2017.

TRZECIAK, D. S.; CORAL, E.; PEREIRA, G. L. (Org.). **Estruturação e planejamento de núcleos de inovação tecnológica.** [s.l.]: Inventta; IEL-SC, 2010.

VEIGA, J. E. da. **Sustentabilidade:** a legitimação de um novo valor. São Paulo: SENAC, 2010.

# Coronavírus, vigilância e emergência: impressões preliminares em meio à crise\*

Eduardo Baldissera Carvalho Salles

## Introdução

É difícil exprimir sentimentos em palavras. Diria até impossível. As palavras são pequenas caixas frias cujos valores variam de acordo com o contexto regional ou cultural. Os sentimentos, por outro lado, transcendem as palavras porque são compartilhados por todos nós. Um olhar tem tantos nuances e subjetividades que seria impossível mencioná-los em texto.

O escritor nem sempre consegue passar ao leitor o que gostaria de dizer. É uma tarefa árdua, e muitas vezes incompreendida. Para escrever é necessária vocação literária que nem todos têm. Desgraçadamente sou advogado e peço pela prolixidade, o rebuscamento e o tecnicismo – termos que no nosso linguajar pouco criativo indicam a falta de clareza. Não raras vezes, e por um hábito difícil de superar, escrevo de forma não fluída, e, em consequência, fatos complexos viram verbos gelados. Palavras como “irritação” ou “pavor” são

---

\* O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.



demasiadamente simples para se referir ao suor pingando, o coração palpitando ou a boca seca. A narração literária demanda descrever os sentimentos, mais do que relatar tudo na terceira pessoa.

Aqui, de natureza ensaística, tento vencer esses defeitos que infelizmente carrego a tiracolo e busco me aventurar em uma escrita narrativa das percepções cotidianas que tenho vivido em minha experiência na Europa em plena pandemia de coronavírus. É a primeira vez que faço isso. Trata-se da minha singela maneira de homenagear os professores, funcionários, estudantes e ex-companheiros dos cursos de graduação e mestrado em Direito da Unochapecó, onde a minha trajetória acadêmica iniciou e de onde guardo boas recordações.

Enquanto escrevo estas linhas, sentado na sala de estar de meu apartamento andaluz, um acontecimento nos espreita e intoxica todo o ambiente. Como um elefante sentado na sala, que não passa despercebido a ninguém, todos os atuais afetos giram em torno do coronavírus. Se eu escrevesse sobre outra coisa – talvez mais interessante – eu seria pouco sensível com o presente. Urge falar da pandemia que nos atinge.

Não é fácil escrever no calor do momento. Precisamos de uma mudança de perspectiva para ver o todo. Seja pela proximidade que nos cega, ou a distância que nos ofusca a visão, certas ideias e pensamentos só ficam em evidência quando mudamos de posição. Sobretudo quando nos propomos pensar um evento de grande magnitude – como a pandemia de coronavírus –, é importante tempo e distanciamento. Tempo para que os acontecimentos não sofram tanta interferência do que passou e distanciamento para que eles não sejam superdimensionados. O risco de escrever com pressa é usar os óculos do passado para enxergar o presente, confinando-o aos conceitos que antes nos eram habituais.

Reconheço esse risco. Contudo, as percepções que temos do presente, a experiência sensível do cotidiano, também podem se perder frente ao imparável e imparável tempo. Os sentimentos que nos afloram nestes dias pandêmicos precisam ser registrados para que, posteriormente, possam ser analisados em retrospectiva, isto é, para que o próprio comportamento do pesquisador sirva como objeto de análise futura.

Quis o destino que eu estivesse na Espanha durante a pandemia e, a partir daqui, pudesse experimentar um ponto de vista diferente desse “apocalipse”. O período de meu doutorado sanduíche no exterior coincidiu exatamente com a pandemia. Ainda não sei o que tirei dessa experiência e, apesar estarmos no meio desse furacão, algumas reflexões podem ser feitas.

Já passei tempo demais paralisado frente a imensidão do acontecimento. A pandemia não é momento de ficar acabrunhado em nossos cubículos de concreto confrontando a nossa finitude e com a sensação de que algo nos espreita. Como não tenho conhecimentos para ajudar no atendimento aos doentes que se empilham nos hospitais espanhóis, faço aquilo que modestamente tenho aprendido em minha trajetória, que é refletir sobre o presente.

## **Coronavírus e a permanente crise latino-americana**

Para sair de casa é preciso ir sozinho. A ida à rua é permitida apenas em alguns casos essenciais, delimitados pelo governo. Fila para entrar na farmácia, fila para entrar na padaria, fila para entrar no supermercado. Guardas nos pedem para usar luvas. Temos que manter distância dos outros clientes, sob pena de sermos advertidos. Todos

se incomodam com a nossa proximidade excessivamente pestilenta. O coronavírus está transformando nossa sociedade. Transformações não surgidas do dia para a noite, mas que estavam sendo gestadas há significativo tempo e agora foram amplificadas pela pandemia. A fobia do contato humano, o isolamento, a distância de segurança, já eram tendências em muitas partes e agora são adotadas em larga escala. Tanto é que a rotina de muitas pessoas nas grandes cidades não mudou muito. Trocaram o isolamento do escritório pela mesa improvisada em casa. O que nos cabe pensar é se esses novos hábitos serão incorporados ou se conseguiremos os abandonar após a crise.

Medidas como as adotadas nos últimos tempos costumam permanecer no repertório do possível. É preciso deixar claro. Houve uma interdição de quase todas as liberdades individuais e coletivas para preservação do corpo biológico. Como a sociedade não reclamou em volume audível, a adoção dessa medida novamente deixará de causar o assombro esperado. Podem anotar, ela voltará de tempos em tempos na ordem do dia para o “bem” de todos. Agora é a crise sanitária, mas em breve pode ser o terrorismo, as finanças, ou qualquer outra coisa. Essa é a face escura do fenômeno, e que pretendo abordar um pouco melhor a seguir.

Há também uma parte positiva que não posso deixar de mencionar. Os sorrisos trocados entre as varandas, a solidariedade para ajudar os vizinhos mais idosos a levar o lixo na rua, os aplausos que diariamente são feitos das sacadas aos médicos e enfermeiros, a união de trabalhadores em prol de melhores condições de trabalho, com equipamentos de proteção suficientes, mostram que a crise vivida também tem reacendido certos afetos que estavam apagados, afetos de solidariedade. Exemplo disso é que há poucos dias entrou voando pela minha janela um avião de papel com corações verdes escrito

“todo saldrá bien”, um bonito gesto enviado por algum(a) vizinho(a) para dar-me forças para enfrentar a tristeza da solidão de um isolamento prolongado, ou um trágico erro de rota do brinqueado de papel.

Tenho tendência em ser derrotista e apocalíptico, (in)felizmente. A solidariedade que consiste em manter distâncias mútuas não é uma solidariedade que nos permite sonhar algo diferente, transformador. O vírus nos isola e individualiza. Grande parte da humanidade se esconde em uma bolha de superproteção, com medo de tudo e de todos. Que tipo de mundo melhor sairá disso? Do mesmo jeito que eu, a maior parte dos filósofos no campo da esquerda parece privilegiar o aspecto da opressão e dos dispositivos de controle. Todavia, não sou cético em relação à capacidade destrutiva do coronavírus e tampouco desconsidero as conquistas que o fenômeno pode nos deixar. Longe de mim ser negacionista. Tampouco quero aqui fazer uma crítica em desfavor das medidas governamentais de cunho sanitário que têm sido adotadas com a alegação de preservar vidas, porquanto não sou epidemiologista e seria canalhice me improvisar como tal. Devo dizer que reconheço a ameaça do vírus à saúde e à vida de milhões de pessoas, em especial pessoas idosas e com maior vulnerabilidade. Não contesto tantos pesquisadores que alertam para a ameaça real e concreta para nossas vidas.

Minha preocupação não se refere ao coronavírus em si, mas com a posteridade. Qual é o legado que esse momento deixará? Assim como as guerras deixaram tecnologias nocivas para a humanidade, como arames farpados, usinas nucleares, venenos e armas de destruição em massa, é possível antever a continuidade dos experimentos de controle e vigilância social agora realizados. Além disso, o que já era tendência vai se estabelecer de vez: as universidades abraçarão totalmente as aulas on-line, os afetos serão cada vez mais transmitidos por

videoconferência, os hábitos de manter distância de outros humanos serão adotados por muitos, e, o que mais me interessa, a extração de dados comportamentais pela internet seguirá crescendo para prevenir novas crises. Como refere Morozov (2015), muitos acreditarão cegamente que a era digital irá consertar todos os problemas humanos e o vírus é só mais um exemplo disso.

Como disse, o interessante não é refletir sobre a epidemia em si, mas sobre as reações dos homens a ela. A facilidade com que as sociedades aceitaram isolar-se em casa e suspender suas condições normais de vida, suas relações de trabalho, amizade, amor e até suas crenças religiosas e políticas mostram que as sociedades não acreditam em mais nada, exceto a vida nua. Estamos todos dispostos a sacrificar toda a normalidade frente ao risco de adoecer, de perder o corpo. E ao contrário de unir, a vida nua cega, separa, divide, isola. Portanto, não há nenhum projeto viável de comunhão ou solidariedade a ser construído.

Com o avanço do coronavírus os governos europeus correm para investir em saúde pública, aportando quantias absurdas para supostamente proteger a vida. A Espanha anunciou 200 bilhões de euros para amortecer o impacto da crise, enquanto o Reino Unido prometeu investir 400 bilhões (Barría, 2020). É impressionante o grau de mobilização e comprometimento. Em uma época em que as monarquias quase não existem, pude assistir o Rei da Espanha fazendo discurso aos seus súditos. Todos os governantes dizem que a vida deve estar em primeiro lugar. Há uma corrida global para criação da vacina. Mas por que a vida dos que morrem afogados no mediterrâneo não motiva a mesma mobilização? Os europeus não estão a proteger a vida como valor humano “universal”, mas protegem a si mesmos, em uma ação imunitária para defesa de seus semelhantes.

Por essa mesma razão a SARS, que vitimou pessoas no oriente-médio, até hoje não possui vacina. Quando os mortos são “dos outros” a vida não importa. Isso fica bem evidente quando olhamos para a pirataria que os EUA vêm praticando ao desviar equipamentos médicos que iriam para Alemanha, França e Brasil, desconsiderando as consequências humanitárias decorrentes do desabastecimento desses suprimentos em outros países (BBC, 2020). As fronteiras dividem os que importam dos que não importam, pondo em evidência a necropolítica assassina e sem vergonha que perpassa as ações dos governos.

Achille Mbembe (2018) refere que necropolítica não apenas é o direito a matar, mas também o direito de expor à morte outras pessoas – inclusive os próprios nacionais, como ocorre com os trabalhadores de funções ditas “essenciais”. A psicopatia do sistema necropolítico deixa milhares de corpos entre a vida e a morte, em um limbo, como habitualmente vemos nas fronteiras e nas zonas de refugiados, que empilham pessoas consideradas uma categoria inferior de humano. Há nessa lógica um liame com os campos de extermínio nazistas, afinal, as pessoas são consideradas menos humanas devido a nacionalidade que levam estampada em seus passaportes. Há outra razão para deixarem pessoas à deriva no mar mediterrâneo? As fronteiras da Europa e também dos EUA estão repletas desses mortos-vivos, vidas fantasmagóricas, não vidas, que perambulam esperando a mínima oportunidade de entrar no paraíso e obter a salvação.

Impedem os migrantes porque, no pensar deles, são vidas descartáveis. Constituem eles, os estrangeiros, uma espécie de vírus biológico que infecta a sociedade sadia e causa dano ao seu padrão de vida. Não é de estranhar que o coronavírus seja visto como uma doença estrangeira que invade as imunes comunidades nacionais. Todo vírus sempre é estrangeiro. Estrangeiro tanto ao nosso sistema imu-

nológico quanto à nossa comunidade. Os espanhóis acusam os italianos, que acusam os alemães, que acusam os chineses, que acusam os norte-americanos. O propósito é deixar claro que a doença é algo parasitário, exterior, invasor, não apenas ao nosso corpo biológico, mas também à nação.

A ironia do coronavírus é que ele mostrou o aspecto ilusório da soberania e o seu fetichismo com as fronteiras. Ao menor sinal de perigo, fecham o castelo. Resquício do pensamento medieval, possivelmente. Os sistemas de última geração utilizados pela Europa-fortaleza para protegê-la dos perigosos e feios estrangeiros foram incapazes de salvá-la do vírus, disseminada dentro e fora de suas fronteiras pelos turistas.

As fronteiras europeias continuam impedindo a entrada de migrantes em uma tentativa de imunização. Como o estrangeiro representa um perigo ao padrão de vida europeu, foram erigidas barreiras para impedir o acesso deles ao espaço comunitário. O curioso é que essas rígidas fronteiras não barram todos os estrangeiros. A palavra mágica que destrava os portões do paraíso-Europa é o dinheiro. Os endinheirados sempre são bem-vindos no reino do Senhor. Para emissão do visto, a informação mais importante é saber como você vai manter-se financeiramente. Portanto, enquanto as fronteiras são cada vez mais rígidas com os estranhos, são mais porosas com quem pode pagar. Com a ajuda da tecnologia, viajantes recorrentes não precisam nem parar para carimbar passaporte. O sistema os reconhece automaticamente. Paradoxalmente, foi essa espécie de viajante que disseminou o vírus – demonstrando o caráter pouco funcional dos controles de fronteira.

Se realmente dessem valor à vida, como alegam em seus discursos, os europeus deveriam mudar a sua política migratória e ajudar

as pessoas que se afogam no mediterrâneo tentando atravessá-lo. A falta de dinheiro, como vimos, é balela. O coronavírus fez com que os governos arranjassem dinheiro do fundo da cartola. Não ajudam os estrangeiros porque não querem, ou melhor, porque os mortos não pertencem a sua comunidade imunitária, são corpos matáveis, descartáveis, vidas que não valem a pena ser vividas, restos de uma espécie sub-humana, cuja morte não tem narrativa.

É insuportável vê-los falar em proteção da vida frente à pandemia. Justamente os governos que patrocinam guerras em várias partes do mundo e colaboraram com o desastre humanitário na Síria se dizem defensores da vida (deles próprios, é claro) e agora empregam o termo “guerra” para se referir a uma luta contra esse “inimigo”. Na Espanha falam em guerra contra o vírus. A mesma expressão é reproduzida por políticos-papagaio em nossa América Latina. Declaram guerra para unir as pessoas em torno de pautas comuns, desviando o foco das pornográficas ajudas aos bancos e ao mercado financeiro.

Apesar de Itália e Espanha serem os países mais afetados até o momento, com uma grande quantidade de mortos, a sociedade europeia não passará pela crise com a mesma radicalidade que os países latino-americanos. O colapso do sistema de saúde europeu se aproxima do quadro de normalidade do Brasil, onde a crise é cotidiana e há problemas crônicos de falta de leitos e insumos hospitalares.

A incapacidade do regime neoliberal de enfrentar crises – cada vez mais recorrentes – chega a ser cômica. A mão invisível do mercado sumiu e nos deixou à deriva. Até os seus defensores mais ferrenhos tem ido a público exigir intervenção estatal em todos os âmbitos. Querem que o Estado socorra os trabalhadores e as empresas que estão para falir. Exigem estatização de linhas de produção e o confisco de estoques de empresas privadas. Buscam que hospitais privados



façam atendimentos para todos. Propõem que profissionais liberais sejam convocados para auxiliar no serviço público. Pleiteiam empréstimos a juro zero, renda universal e a suspensão de contas de aluguel e de faturas de água e energia. O Estado que servia apenas como fantasma para garantir os latrocínios dos mercados especulativos é chamado às pressas para resgatar todas as crianças que aprontaram nos parquinhos de diversões. Depois de diversas crises do capitalismo e sucessivas ajudas econômicas dadas pelos contribuintes, já sabemos que as aves de rapina do mercado financeiro logo saciarão a sua fome e voltarão a rondar as nossas cabeças. Eles se alimentam justamente dessas sucessivas crises.

Os efeitos econômicos do que vivemos possivelmente não têm paralelos. Governos confiscam estoques, estatizam linhas de produção e fecham fronteiras. Chama a atenção que ao contrário das últimas crises do capital, a presente é a primeira que tem origem na realidade, surge da obstrução dos mercados, com a queda generalizada tanto da capacidade de produção quanto da demanda de consumo. O contínuo movimento de capitais, mercadorias e pessoas sofreu um baque gigantesco. As cadeias de fornecimento e a infraestrutura logística entraram em relativo colapso. Se antes eram as bolsas de valores que guiavam, agora foi a realidade que lhes causou um choque.

A pandemia é um ponto de não retorno do capitalismo. Mas ao contrário de Slavoj Žižek (2020), ela não será um golpe mortal contra o sistema capitalista global. Ainda é difícil ensaiar o caminho. Sandro Mezzadra (2020) enxerga um comportamento laboratorial por parte de alguns governos:

[...] de um lado uma linha que podemos definir como malthusiana (ou inspirada por um essencial darwinismo social), bem

exemplificada pelo eixo Johnson-Trump-Bolsonaro; do outro, uma linha que aponta para a requalificação da saúde pública enquanto instrumento fundamental para enfrentar a emergência (e aqui os exemplos, muito diferentes entre si, podem ser a China, a Coreia do Sul e a Itália).

Mezzadra diz que, no primeiro caso, se privilegia a seleção natural com uma quantidade maior de mortos, mas com menores danos econômicos, e no segundo caso, defende-se a sociedade com grandes doses de autoritarismo e controle social. Não se trata de promover as medidas de um ou outro governo, mas de evidenciar que neste momento, a nível global, está em curso um confronto ideológico que terá consequências no futuro do capitalismo, mas também em nossas vidas.

Na América Latina o coronavírus terá que concorrer com a dengue, a tuberculose, a malária e a diarreia, doenças que absurdamente continuam a matar pobres e malnutridos. Não à toa o presidente brasileiro fez uma comparação jocosa com a capacidade do brasileiro de sobreviver ao esgoto. Disse que brasileiro “pula no esgoto e não acontece nada” (Ronan, 2020). Apesar do mal gosto da expressão, é de se reconhecer que a crise é um projeto permanente no Brasil. Somos um país pobre e sem postos de trabalho, com milhões vivendo em condições miseráveis. Para muita gente a sentença de morte já havia sido pronunciada há muito tempo, só não havia sido executada.

Logo que a pandemia começou surgiram diversos filósofos para acusar a chegada do fim. Os cavaleiros do apocalipse – que vêm denunciando o fim do capitalismo há muito tempo – se apressaram em dizer que esse era o golpe final, e que havia chegado o momento de recobrar nossas vidas. Com o isolamento e o afastamento do traba-

lho teríamos mais tempo para desfrutar do descanso e do carinho de nossos familiares.

Todavia, esse conto não soa bem em meus ouvidos. Não acho que o empilhamento de corpos seja essa tão esperada oportunidade de dar fim à exploração neoliberal – como, poeticamente, tem sido anunciado por aí. Esse momento tem sido muito bem desfrutado por muita gente, especialmente a classe média, que tem condições de trabalhar a distância ou possui reservas suficientes. Mas para quem não é privilegiado – como os precarizados que compõem a grande massa de mão de obra barata do Brasil – a vida é uma aventura diária, com duas ou três conduções para chegar aos trabalhos, quase sempre essenciais.

Para quem vive nas ruas, recolhe lixo ou mora em uma favela escapando da guerra entre o tráfico e a polícia, conseguir o pão é uma vitória diária. Essa gente só cai lutando. E serão eles, os pobres que não podem se dar ao luxo de ficar em casa sem trabalhar, que serão os atingidos pela doença, enquanto os governos covardemente socorrem os banqueiros e agiotas. Como o Brasil não tem a mesma capacidade financeira dos europeus para obter respiradores e equipamentos médicos, não acredito que o país seja capaz de levar a cabo as mesmas soluções empregadas na parte norte do globo. Com isso, não quero dizer que o negacionismo do governo brasileiro esteja correto, mas que o modelo de enfrentamento adotado pela Europa não pode ser copiado pela América Latina. É necessário estabelecer com originalidade uma maneira para escapar da pandemia, respeitando as peculiaridades e os problemas crônicos encontrados nessa parte do mundo.

Infelizmente, a única saída que vejo os países pobres desenvolvendo envolve a supressão de direitos. O medo que nos cega também pode traumatizar. São ingredientes perfeitos para legitimar soluções

*excepcionais*, sem que se pare para refletir sobre as repercussões posteriores. Em 1933 o incêndio do Reichstag motivou a suspensão da normalidade (decreto de emergência) por meio do qual Hitler governou. Agora a OMS pede medidas agressivas para frear o coronavírus. Esse argumento tem legitimado ações *excepcionais* em muitas partes, pois o medo da enfermidade e a urgência por soluções prevalecem sobre a intimidade e a privacidade. Se o inimigo está entre nós, todos somos suspeitos em potencial. Por isso falam tanto em guerra ao vírus. Há toques de recolher sendo decretados em muitos países. O que é mais absurdo é que o inimigo é invisível e se esconde dentro de nós. Trata-se de uma guerra civil. O inimigo não está do lado de fora, além da fronteira. Os inimigos somos nós mesmos (Agamben, 2020).

Minha hipótese é a seguinte: assistiremos a mais uma transformação do neoliberalismo, que incorporará todas as novas ferramentas para voltar ainda pior e mais devorador. A pandemia tampouco será capaz de derrubar regimes autoritários como o chinês. Muito pelo contrário. Como refere Byung-Chul Han (2020), os orientais possuem um modelo de vigilância digital que lhes permitiu administrar com sucesso a epidemia. A quantidade de mortos na China foi muito menor em proporção à Europa. Logo veremos os chineses orgulhosos de seus mecanismos de controle exportando seus sistemas para o ocidente dentro desse novo paradigma, que entra em colisão com o fechamento das fronteiras e o isolamento massivo determinado pelos países ocidentais de modo geral.

Se o inimigo pode estar em qualquer lugar, empregam-se ferramentas de vigilância e controle de toda a população. O uso de algoritmos para encontrar pessoas contagiadas tem sido um dos trunfos dos asiáticos para minorar os efeitos da doença sem ser necessário impor o encerramento de fronteiras. Isso inclusive vem sendo propagandeado

por negadores da ciência no Brasil, os quais maliciosamente deixam de contar que Taiwan e Hong Kong, por exemplo, cruzam a geolocalização dos infectados com os seus contatos anteriores, sendo possível determinar quem corre risco de contaminação. Analisando a evolução nas áreas mais impactadas, em encontro com os fluxos aéreos e rodoviários, tem sido possível estimar a proliferação do coronavírus, de uma maneira parecida da previsão meteorológica (Belli, 2020). Esse tipo de tecnologia não foi adotado pelo Brasil e suspeito da impossibilidade jurídica disso vir a acontecer.

Para combater o vírus os ocidentais fecham fronteiras entre si e impõem o isolamento social. Como os doentes continuam aumentando, Byng-Chul Han (2020) acredita que a ineficácia dessas táticas de afirmação da soberania dará espaço para que o modelo de controle tecnopolítico oriental seja copiado em outras partes do mundo, porque a vigilância digital tem sido mais eficiente que o controle biopolítico sobre os corpos.

Essa vigilância algorítmica tem funcionado por meio de aplicativos de celular, como o *Alipay Health Code*, que classifica o risco de contágio com o coronavírus analisando os padrões comportamentais, atribuindo aos usuários códigos de cor verde, amarela ou vermelha, que determinam o risco de contaminação e a necessidade de restringir a liberdade de locomoção. O algoritmo é o juiz. Cabe ele decidir quem deve, ou não, permanecer isolado em casa (Belli, 2020). Na Coreia do Sul é semelhante. Quem esteve em áreas de risco deve instalar um aplicativo que registra o trajeto realizado e alerta o governo e o usuário caso ele tenha estado em algum espaço infectado. O sistema cruza dados de cartão de crédito, reconhecimento facial e geolocalização, compartilhando-os em um sistema nacional (Han, 2020). Por isso, torna-se desnecessário o isolamento de todos, já que as restri-

ções são impostas de maneira individualizada e de acordo com o risco gerado por cada um.

Mas para criar algo nessa magnitude não é do dia para a noite. Os orientais têm uma cultura coletivista, influenciada por filósofos como Confúcio, em que a privacidade não tem o mesmo significado que no ocidente. Além disso, a China vem introduzindo um sistema de crédito social há significativo tempo, assim, toda a infraestrutura de dados já estava criada. Esse sistema de reputação chinês funciona como um banco de dados brasileiro de inadimplentes. Todavia, ele recebe informações não apenas econômicas, mas também sociais e políticas. Perturbar os vizinhos com música alta e desobedecer às regras de trânsito contam pontos negativos, enquanto comprar verduras, doar sangue e ser voluntário em ações sociais contam pontos positivos. As recompensas e punições são administradas de acordo com o comportamento social e econômico, e as condutas pontuadas são estabelecidas pelos governos locais. Em algumas regiões não recolher o cocô do cachorro conta pontos negativos e, se a pessoa chegar a zero pontos, o dono perde a posse do animal. O mesmo sistema serve para permitir ou impedir a compra de passagens aéreas e ferroviárias, a contratação de internet e a hospedagem em hotéis. Pessoas proibidas de sair da cidade, por exemplo, não conseguem comprar passagens, já que o sistema está conectado com todos os meios de transporte. Essa narrativa distópica já é realidade: conforme o Centro Nacional de Informações sobre Crédito Público da China, até o final de 2018 havia sido negada a compra de 17,5 milhões de passagens aéreas com base na pontuação constante no sistema (Kuo, 2019).

Se cada compra, cada clique, são identificados e arquivados, é possível saber onde a pessoa esteve, quem encontrou e até o que comeu. A conexão com relógios inteligentes permite apurar a tem-

peratura corporal, o peso, o ritmo cardíaco, entre outros, o que já vem influenciando nas ofertas de seguro: quem, como eu, for obeso, sedentário e sem hábitos esportivos será prejudicado no cálculo da apólice, devido a maior chance de morrer precocemente. E se você não aceitar participar desse imenso laboratório, também pode ser prejudicado, porquanto o simples fato de se recusar a compartilhar informações é considerado um dado negativo: afinal, o que o sujeito estaria escondendo?

O tempo de reação do governo chinês foi extraordinariamente rápido por isto: a infraestrutura de vigilância social já estava pronta. Bastou direcionar e acrescentar novos dados na equação. Quando alguém sai de uma estação de trem, as câmeras são capazes de medir a temperatura corporal e avisar as autoridades sobre o risco de alguém ter febre. O teste da doença é feito quase instantaneamente e, caso o resultado seja positivo, todas as pessoas do vagão receberão mensagens informando-lhes de que tiveram contato com alguém contaminado e que, a partir de então, deverão permanecer em quarentena. O descumprimento dessas normas de isolamento compulsório é muito baixo, tanto pela cultura oriental mais afeita às regras quanto pelas consequências negativas daí decorrentes, como a perda de pontos, multa e até prisão.

O modelo asiático já vem sendo copiado no ocidente. Em março de 2020 o *Wall Street Journal* reportou que autoridades estadunidenses estavam usando dados de localização de celulares da indústria de publicidade para rastrear movimentos de cidadãos durante a pandemia. Os governos receberam dados de pessoas de quinhentas cidades consideradas de interesse geográfico, com o objetivo de criar um portal com informações de geolocalização para monitorar o cumprimento da quarentena (Tau, 2020). Na mesma época divulgou-se que

engenheiros do MIT e da Harvard University aproveitaram a ideia oriental para desenvolver o aplicativo *Private Kit: Safe Paths*, que rastreia onde estivemos e com quem cruzamos, e depois compartilha esses dados pessoais com outros usuários, com o objetivo de frear a propagação do coronavírus (Heaven, 2020).

No final do mesmo mês veio a público que a empresa suíça de telecomunicações Swisscom estaria usando os dados de localização geográfica dos celulares para se comunicar com as autoridades quando mais de vinte telefones fossem detectados em uma área de cem metros quadrados. A medida foi tomada após a proibição da reunião de mais de cinco pessoas (Seydtaghia, 2020). Na mesma época o periódico estadunidense *Washington Post* publicou que o primeiro-ministro israelense anunciou a implementação de medidas de contraterrorismo para rastrear pessoas que podem estar infectadas com o coronavírus. Essas medidas incluem o monitoramento dos celulares, bem como a mais sofisticada análise eletrônica de dados e inteligência eletrônica (Hendrix, 2020).

Os sistemas chineses também têm influenciado a Índia. Em abril de 2020 um comunicado governamental anunciou o lançamento de um aplicativo para celular denominado *Quarantine Watch* para que cidadãos enviem, a cada uma hora, uma foto de si próprio, com coordenadas de geolocalização, para comprovar que estão cumprindo com as ordens de quarentena. O governo afirma que todas as fotos serão analisadas e que se uma pessoa em isolamento não enviar a fotografia, ela poderá ser transferida para um dos centros de quarentena em massa. Alguns dias antes o governo já havia começado a usar dados de reservas de companhias aéreas e de transporte para rastrear suspeitas de infecção. De acordo com a Thomson Reuters, as pessoas que chegavam nos aeroportos dos estados indianos de Maharashtra e



Karnataka tinham as mãos carimbadas para especificar até qual data deveriam manter quarentena. No estado de Kerala os registros de chamadas telefônicas, imagens de satélite e sistema de GPS para telefones celulares tiveram seus dados cruzados para criação de mapas detalhados contendo data e hora para verificação do movimento das pessoas contagiadas (Srivastava; Nagaraj, 2020).

Esses exemplos ilustram muito bem meu argumento. Não estamos celebrando a queda do neoliberalismo, como gostariam muitos. Ele segue adormecido, como um monstro à espreita e voltará muito mais voraz, incorporando todas essas ferramentas aprendidas durante o atual período de reclusão no retiro espiritual. Enquanto isso estamos receosos de sair às ruas com medo da pestilência dos vizinhos. Tocar, abraçar ficam terminantemente proibidos. Aqui na Espanha estamos fazendo fila para entrar e para sair dos supermercados, mantendo distância de dois metros entre cada um. Além disso, é proibido estar acompanhado. Vivemos como ilhas. Os humanos devem ser evitados a todo custo, os funerais são proibidos. Tudo em nome da sobrevivência coletiva.

Logo no início da pandemia Agamben (2020) publicou um texto polêmico intitulado “L’invenzione di un’epidemia”, em que denominou as ações do governo italiano de frenéticas, irracionais e completamente imotivadas. A limitação da liberdade de locomoção e a suspensão do funcionamento normal das condições de vida e de trabalho representam para ele a tendência crescente de usar o estado de exceção como paradigma normal de governo. Utilizam de fórmulas vagas e indeterminadas como “higiene e segurança pública” para estender o estado de exceção para todas as áreas. Esgotado o discurso do terrorismo, a pandemia vira o pretexto ideal para estender o estado de exceção para além de todos os limites. Agamben tem toda

a razão. O medo é um péssimo conselheiro. Com medo, fica difícil enxergarmos, o medo nos ofusca a visão.

O que infelizmente já deixou de ser perturbador, mas nem por isso deixo de mencionar, é que o estado de exceção se tornou uma condição normal de governo. Já estamos acostumados a viver em condições de crise e emergência perenes, sobretudo na América Latina. A liberdade de locomoção foi suspensa no Brasil e na Espanha sem que tenha sido necessário sequer um decreto de estado de sítio ou defesa, conforme era de se esperar. A perpetuidade da crise e da excepcionalidade também se evidencia nas frases de Bolsonaro, que ressalta a capacidade do brasileiro em sobreviver ao esgoto. Não me surpreende. Vivemos em perpétua emergência. Nossa vida foi reduzida a uma condição puramente biológica. Já não temos as dimensões sociais, políticas e emocionais. Vivemos em um estado perene de alarme para proteção de nosso corpo, nossa vida.

## **Conclusão**

Em momentos de crise o solucionismo tecnológico surge como salvação dos problemas humanos. Com a pandemia de coronavírus, e a partir do paradigma oriental para enfrentamento da doença, a vigilância do comportamento para estimar o risco de contágio surge na retórica do ocidente como o remédio redentor. A supressão da intimidade e da privacidade são admitidas para proteção do bem maior – a vida.

No presente trabalho aponto que após o coronavírus vamos assistir a uma escalada do emprego de novas tecnologias de vigilância para monitoramento de coisas aparentemente banais, com o objetivo

de construir uma infraestrutura de dados hábil a enfrentar uma nova crise semelhante. A pergunta sem resposta é saber se há saída.

Também afirmo que ao contrário do que dizem as manchetes de jornal, os governos não consideram a vida como bem supremo. Talvez o que lhes preocupa é a manutenção do próprio sistema político. O coronavírus atenta a existência dos Estados, que podem solapar. Para isto a tecnologia serve muito bem: manter as coisas em ordem.

Se os governos realmente tivessem apreço à vida, iriam salvar os imigrantes que morrem no mediterrâneo e nos campos de refugiados. Se preocupariam com o desenvolvimento de vacinas para as doenças que assolam a África e o Oriente Médio. Como não é a sua gente que se afoga e morre de doenças relativamente banais, mas corpos estranhos, alheios à sua comunidade, essas vidas perdidas não têm direito a narrativa e homenagem. Há muito tempo corpos surgem nas praias da Europa e são enterrados como indigentes, sem funeral ou lágrimas. Muitos se assombram com a possibilidade de isso ocorrer também com os seus familiares. Naturalmente, são hipócritas: isso acontece há anos nas bordas do paraíso-Europa, sem que as sociedades se revoltem ou os governos adotem medidas para “proteger a vida”.

O mesmo pode ser dito dos campos de refugiados ou das penitenciárias brasileiras. Mortes que não entram no obituário semanal. O interessante do coronavírus é que ele fez com que as cercas desses “campos” fossem ampliadas. Estamos em um enorme “campo”. Agora os mortos-vivos que perambulavam nas fronteiras e nas penitenciárias, seres cuja vida “não vale a pena ser vivida”, estão em toda a parte. Esses mortos-vivos somos nós, os idosos, gordos e doentes. Com a necropolítica do governo brasileiro, é a nossa vida que passa a ser descartável, cuja finitude é um serviço à nação, mortes pelo bem da economia, da ordem e do progresso.

Para não ficar apenas mencionando as tragédias e fracassos, penso que os acontecimentos recentes podem nos deixar um legado interessante, a depender dos encaminhamentos que as sociedades derem. A saúde pública como um direito universal tende a voltar ao centro do debate político e espero que se torne mais difícil para que os dilapidadores neoliberais continuem privatizando e contingenciando investimentos nessa área. Enquanto as pessoas comuns tiverem com esses fatos frescos na memória, veremos extraordinários investimentos em saúde e pesquisa. Se há esperança no meio da crise, ela vem daí.

## Referências

AGAMBEN, G. Chiarimenti. **Quodlibet**, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-chiarimenti>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. L'invenzione di un'epidemia. **Quodlibet**, 26 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BARRÍA, C. Coronavírus: o que as grandes economias do mundo estão fazendo para evitar falências e a falta de dinheiro. **BBC News**, 21 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51983863>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BBC. Coronavírus: EUA são acusados de “pirataria” e “desvio” de equipamentos que iriam para Alemanha, França e Brasil. **BBC News**, 4 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BELLI, L. Os Big Data do coronavírus. **El País**, 9 mar. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-03-09/os-big-data-do-coronavirus.html>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

HAN, B. O coronavírus de hoje e o mundo de amanhã, segundo o filósofo Byung-Chul Han. **El País**, 22 mar. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/ideas/2020-03-22/o-coronavirus-de-hoje-e-o-mundo-de-amanha-segundo-o-filosofo-byung-chul-han.html>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

HEAVEN, W. D. El MIT lanza una “app” que le avisa si se ha cruzado con algún infectado. Tradução Ana Milutinovic. **MIT Technology Review**, 2020. Disponível em: <<https://www.technologyreview.es/s/12033/el-mit-lanza-una-app-que-le-avisa-si-se-ha-cruzado-con-algun-infectado>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

HENDRIX, S. Israel’s Netanyahu turns to anti-terrorism tools in battle against coronavirus. **The Washington Post**, 15 mar. 2020. Disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/israel-turns-to-anti-terrorism-tools-in-battle-against-coronavirus/2020/03/15/3670bd94-66b9-11ea-b199-3a9799c54512\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/israel-turns-to-anti-terrorism-tools-in-battle-against-coronavirus/2020/03/15/3670bd94-66b9-11ea-b199-3a9799c54512_story.html)>. Acesso em: 7 abr. 2020.

KUO, L. China bans 23m from buying travel tickets as part of “social credit” system. **The Guardian**, mar. 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2019/mar/01/china-bans-23m-discredited-citizens-from-buying-travel-tickets-social-credit-system>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

MBEMBE, A. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MEZZADRA, S. **Uma política das lutas em tempos de pandemia**. Tradução de Franco Tomassoni. Rev. de Marta Lança e Paulo A. M. Monteiro. Portugal: Buala, 16 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.buala.org/pt/jogos-sem-fronteiras/uma-politica-das-lutas-em-tempos-de-pandemia>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

MOROZOV, E. **La locura del solucionismo tecnológico**. Tradução Nancy Viviana Piñero. Buenos Aires: Katz Editores, 2015.

RONAN, G. Bolsonaro diz que brasileiro “pula em esgoto e não acontece nada”. **Estado de Minas**, 26 mar. 2020. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/03/26/interna\\_](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/03/26/interna_)

politica,1132872/bolsonaro-diz-que-brasileiro-pula-em-esgoto-e-nao-acontece-nada.shtml>. Acesso em: 7 abr. 2020.

SEYDTAGHIA, A. Swisscom aidera la Confédération à détecter les attroupements via les téléphones. **Le Temps**, 25 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.letemps.ch/economie/swisscom-aidera-confederation-detecter-attroupements-via-telephones>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

SRIVASTAVA, R.; NAGARAJ, A. Privacy fears as India hand stamps suspected coronavirus cases. **Reuters**, 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-privacy/privacy-fears-as-india-hand-stamps-suspected-coronavirus-cases-idUSKBN21716U>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

TAU, B. Government Tracking How People Move Around in Coronavirus Pandemic. **The Wall Street Journal**, 28 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articlesgovernment-tracking-how-people-move-around-in-coronavirus-pandemic-11585393202>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

ŽIŽEK, S. **Bem-vindo ao deserto do viral**. Tradução de Artur Renzo. 3 mar. 2020. Disponível em <<https://suplementopernambuco.com.br/artigos/2442-slavoj-%C5%BEi%C5%BEek-bem-vindo-ao-deserto-do-viral-2.html>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

# O descarte de lixo tecnológico em países da África e a importância dos movimentos por justiça ambiental\*

Andressa Zanco  
Cleverson Sottili  
Maria Aparecida Lucca Caovilla

## Introdução

O presente artigo envolve a problemática do descarte de lixo tecnológico em países da África e a importância da articulação das lutas de caráter social dos movimentos por justiça ambiental. Esta problemática também envolve questões de justiça anormal, em contextos de lutas que apresentam um número maior de contestações que buscam por redistribuição, reconhecimento e representação.

O descarte inadequado do lixo tóxico nestes países, além de gerar inúmeros danos em cadeia para as pessoas que residem e laboram nestes locais, em virtude dos metais pesados e da radioatividade existente que contribuem para adoecer toda a comunidade, causam

---

\* Trabalho desenvolvido durante o Curso de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó, com o Apoio Financeiro do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP/CAPES) e da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC).

impactos que prejudicam não só as pessoas, mas também o meio ambiente, ocasionando prejuízos, inclusive no âmbito internacional, pela enorme descarga de resíduos tóxicos e venenosos em contato direto com a natureza.

Estes acontecimentos, levados a cabo de forma irregular, ocorrem diante da pouca regulação existente a nível nacional e internacional, e do alto custo de reciclagem, justamente por tratar-se de locais de extrema pobreza, onde não se tem a devida discussão acerca das injustiças sofridas e não se tem as oportunidades necessárias a fim de outorgar a estes povos novos horizontes capazes de lhes possibilitarem pensar e atuar de modo diverso.

Inicialmente, o presente artigo aborda a discussão sobre o depósito de lixo tecnológico em países da África, suas implicações e malefícios para as pessoas e para o meio ambiente. Em seguida, faz-se uma abordagem sobre a importância dos movimentos por justiça ambiental na busca pelo direito ao meio ambiente sadio e equilibrado para todos os povos, por meio de lutas de caráter social.

A discussão do presente artigo versa sobre justiça ambiental e é baseada na imperiosa necessidade de eliminação das injustiças ambientais, que englobam um contexto ambiental e social, uma vez que uma noção de justiça ambiental está estritamente ligada a uma justiça social.

Considerando que a justiça é um termo complexo, de difícil definição e que não está ligada estritamente à lei, aborda-se o tema com enfoque na justiça anormal, que permite o alargamento do próprio conceito de justiça, com um maior número de contestações, que buscam por redistribuição, reconhecimento e representação. Nestes novos contextos é possível inserir os movimentos por justiça ambiental.



A pesquisa é analítica, de caráter teórico-qualitativo e realizou-se por meio da pesquisa bibliográfica em livros e periódicos. O método é hipotético-dedutivo.

## **O depósito de lixo tecnológico em países da África**

A produção de lixo tecnológico é crescente nos últimos anos, obviamente pelo aumento considerável da tecnologia e da obsolescência programada. Isso, no entanto, causa grande preocupação, é em como dar destinação a tanto lixo produzido por estas tecnologias, que afetam significativamente o meio ambiente e as pessoas.

No entanto, o que tem causado maior preocupação é que os rejeitos tecnológicos têm sido destinados para países da África, tornando o local um verdadeiro “lixão tecnológico” a céu aberto, transformando a população em vítima desta destinação inadequada.

Lixo tecnológico ou lixo eletrônico é aquele derivado de sucatas eletrônicas, como computadores, televisores e celulares, que por sua vez criaram uma categoria própria de lixo, o e-lixo. Com a exposição inadequada do e-lixo ao meio ambiente, ocorre a liberação de substâncias químicas altamente tóxicas, como mercúrio, cádmio, arsênio, cobre, chumbo, alumínio, entre outras, que acabam adentrando no solo, no ar, na atmosfera, nos alimentos e na água (Silva, 2010).

Em 18 de maio de 2015 a reportagem do G1 redigiu uma notícia intitulada “90% do lixo eletrônico do mundo são jogados em países africanos”. O corpo da reportagem retratava sobre a realização, nos dias 04 a 15 de maio de 2015, da Conferência das Partes das Convenções de Basileia, Estocolmo e Roterdam, que aconteceu em Genebra, na Suíça, e que reuniu participantes de 171 países (Gonzalez, 2015).

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (Brasil, [s.d.]), a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, foi concluída em Basileia, na Suíça, em 1989. A convenção tem como pressuposto coibir o tráfico ilegal de resíduos perigosos e a intensificação da cooperação internacional para gestão ambientalmente correta destes resíduos. A convenção ainda estabelece mecanismos de controle, baseados nos princípios do consentimento prévio e explícitos da movimentação destes resíduos. Esta Convenção é a única regulamentação internacional que existe até o momento.

No tocante ao lixo eletrônico, a reportagem do G1 destaca que a África é o local que mais sofre com a questão. Segundo os dados do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)<sup>1</sup>, até 90% do lixo eletrônico do mundo é despejado de forma incorreta, principalmente nos países da África, sem qualquer respeito com as pessoas residentes nestes locais e com o meio ambiente (Gonzalez, 2015).

O G1 ainda fez referência a uma reportagem da Deutsche Welle (DW), uma emissora internacional da Alemanha, publicada em 15 de fevereiro de 2012, denunciando o horror dos trabalhadores nos lixões tecnológicos. O artigo publicado na emissora destacou os impactos que este lixo causa na vida das pessoas, principalmente dos trabalhadores, que afirmam que “[...] não podem ir embora, pois precisam

---

1 O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA ou Programa das Nações Unidas para o Ambiente, PNUA ou, em inglês, United Nations Environment Programme (UNEP), é um programa das Nações Unidas voltado à proteção do meio ambiente e à promoção do desenvolvimento sustentável.

do dinheiro, mesmo tendo que utilizar inúmeros medicamentos por conta de doenças desencadeadas pelo lixo.”

Os jovens que trabalham nestes locais afirmam conhecer os riscos que correm ao lidar com este lixo tóxico, no entanto, a afirmação é a mesma, “precisam do dinheiro”. Muitos deles trabalham nestes locais tentando recuperar o lixo para ser vendido ou reaproveitado, e os que não possuem mais serventia são descartados ao ar livre (Kaledzi; Sousa, 2012).

O DW assim se referiu:

Um negócio muito mais lucrativo é vender o lixo eletrônico a negociantes locais, que o importam alegando tratar-se de material usado. Os negociantes depois vendem o lixo a jovens no mercado e eles o desmantelam e extraem os fios de cobre. Estes são derretidos emlareiras ao ar livre, poluindo o ar e, muitas vezes, intoxicando diretamente os próprios jovens.

A reportagem do G1 Notícias suscita dois questionamentos importantes sobre o lixo eletrônico na África e sobre a reportagem da Deutsche Welle (DW): “No que difere dos nossos lixões?” e “por que exportar para a África artigos eletrônicos defeituosos ou inoperantes?”. O fato é que as pessoas que trabalham em lixões tecnológicos lidam com artefatos altamente tóxicos e o depósito ou até mesmo a venda deste lixo em países da África é muito mais barato do que reciclá-los no mundo industrializado em que foram originados (Gonzalez, 2015).

No ano de 2015, ainda antes da reportagem do G1 Notícias, no mês de janeiro, a Folha de São Paulo publicou uma reportagem evidenciando que Gana abriga o maior lixão de eletrônicos da África, dentre eles o lixão de Agbogbloshie, em um bairro de Acra, capital de

Gana, considerado como o maior lixão. A reportagem destaca que a maioria do lixo eletrônico é sucata, e que, majoritariamente, advém de países desenvolvidos. A reciclagem destes equipamentos possui um custo mais elevado do que descartá-los em solo africano e por isso o depósito nestes locais tem sido muito mais lucrativo para estes países.

O fato é que os países desenvolvidos não respeitam a Convenção de Basileia, e continuam a depositar o lixo tóxico nestes locais. Cerca de seiscentos contêineres por mês chegam ao porto de Tema, que é o maior de Gana, e entre 25% a 75% dos bens exportados para a África como produtos de segunda mão, não são reutilizáveis. No entanto, estes lixões são a fonte de renda para muitos africanos, que estão submetidos a uma exposição contínua de substâncias como chumbo, cádmio e mercúrio, as quais provocam inúmeras doenças e destroem o meio ambiente (Giorgi; Attanasio, 2015).

No ano seguinte, de 2016, a BBC News Brasil publicou outra reportagem sobre os lixões em Gana e destacou: “Trata-se de um dos maiores ‘cemitérios de eletrônicos’ do mundo, e um dos locais mais poluídos do planeta.” A reportagem também ressaltou que o lixo eletrônico, em sua maioria advém da América do Norte e da Europa e que se caracteriza como um negócio lucrativo, pois um quarto da população vive abaixo da linha da pobreza (BBC News, 2016).

Antes disso, muitas outras reportagens em *sites* e jornais, nacionais e internacionais, foram publicadas retratando os fatos. Em 2008, a Revista Planeta, do *site* Terra, publicou reportagem sobre o assunto. No ano de 2014 a Revista Fórum e o Instituto Humanitas Unisinos, por meio de uma reportagem publicada no La Marea, também destacaram o horror da vida nestes lixões e a propagação de inúmeras doenças respiratórias, cardiovasculares e até mesmo o câncer.

O problema do lixo tecnológico não é um assunto recente e causa uma enorme preocupação, uma vez que coloca em risco a vida de muitas pessoas e do meio ambiente em que vivem. Esta é uma preocupação que deve envolver todos os países, tendo em vista que as consequências são gravíssimas e podem ultrapassar fronteiras. No entanto, antes de tudo, o descarte de lixo eletrônico em países mais pobres da África se trata de uma injustiça ambiental, e fere a dignidade e o direito ao meio ambiente de inúmeras pessoas. Assim, muitos movimentos propagam a ideia de uma justiça ambiental.

## **Os Movimentos por Justiça Ambiental**

O depósito de lixo tecnológico em países da África representa uma acentuada desigualdade dos riscos socioambientais, uma vez que a maioria de sua população vive abaixo da linha de pobreza e não possui escolha a não ser submeter-se às condições de vida e trabalho degradantes. Neste quadro de injustiça ambiental surgem muitos movimentos que visam modificar esta situação de desequilíbrio.

Há um quadro bastante desigual em relação à proteção ambiental do planeta, e é para as regiões mais pobres que os grandes e mais danosos empreendimentos econômicos têm se dirigido. Além disso, é para as áreas de maior privação socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais e étnicos, que não possuem acesso às esferas públicas que se concentram a falta de investimento e infraestrutura de saneamento, e “a ausência de controle dos depósitos de lixo tóxico” responsáveis pelas más condições de vida e de trabalho (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009, p. 8-9).

Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 9) destacam:

Para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, tem sido consagrado o termo 'injustiça ambiental'. Como contraponto, cunhou-se a noção de 'justiça ambiental' para denominar um quadro de vida futuro no qual essa dimensão ambiental da injustiça venha a ser superada. Essa noção tem sido utilizada, sobretudo, para constituir uma nova perspectiva a integrar as lutas ambientais e sociais.

Segundo Berger e Carrizo (2016, p. 118), a justiça ambiental é considerada um campo de pensamentos e ações dos discursos ambientalistas, no qual o conceito de justiça não está restrito à administração estatal, mas a uma diversidade de práticas no espaço público e estatal do cidadão. Estas práticas criticam e denunciam a distribuição desigual do risco e do dano ambiental e promovem a discussão sobre transformações institucionais que garantam o direito à vida, à saúde e ao meio ambiente.

A ideia central dos movimentos por justiça ambiental é proveniente de movimentos sociais que denunciam a desigualdade do acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio da comprovação de que pessoas com menor poder aquisitivo suportam a maior parcela da degradação e dos riscos ambientais. O surgimento destes movimentos se dá com base em denúncias de grupos sociais, que neste novo contexto proporcionam discussões sobre justiça e distribuição (Kässmayer, 2017, p. 553).

Segundo Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 17):

O Movimento por Justiça Ambiental constitui-se nos anos 1980, a partir de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. Já a partir

do final dos anos 1960, haviam sido redefinidos em termos ‘ambientais’ os embates contra as condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e de disposição indevida de lixo tóxico e perigoso. Fora então acionada a noção de ‘equidade geográfica.’<sup>2</sup>

Em 1976 e 1977, conforme Acselrad (2002, p. 52-3), várias negociações foram realizadas, com o fim de incluir na pauta das entidades ambientalistas o combate à localização inadequada de lixo tóxico e perigoso, que predominava em locais com população negra. Em 1982 a “justiça ambiental” passou “à condição de questão central na luta pelos direitos civis”.

Em 1987, com a realização de uma pesquisa, pela Comissão de Justiça Racial da *United Church of Christ*, evidenciou-se que as minorias étnicas são as que mais suportam os rejeitos perigosos. No entanto, o fator raça foi o que mais predominou, ou seja, os resíduos perigosos são depositados, em sua grande maioria, em locais com populações negras. Foi a partir desta pesquisa que Benjamin Chavis cunhou a expressão “racismo ambiental”, para designar a “imposição desproporcional” de rejeitos perigosos para as comunidades de cor. Assim, começou-se a discutir mais intensamente a relação entre pobreza, raça e poluição.

---

2 Robert D. Bullard, citado no livro *O que é justiça ambiental*, de Acselrad, Mello e Bezerra, assim definiu “equidade geográfica”: refere-se à configuração espacial e locacional de comunidades em sua proximidade a fontes de contaminação ambiental, instalações perigosas, usos do solo localmente indesejáveis, como depósitos de lixo tóxico, incineradores, estações de tratamento de esgoto, refinarias, etc.

Porto e Finamore (2012, p. 1494) destacam que os movimentos por justiça ambiental são parte dos novos movimentos sociais “[...] que demandam e impulsionam políticas emancipatórias no atual momento histórico, e se mobilizam no enfrentamento de conflitos ambientais através de organizações de justiça ambiental.” Estes movimentos são compostos por uma diversidade de populações que residem nas chamadas “zonas de sacrifício”, locais de exclusão e discriminação, em que pessoas são obrigadas a viver e trabalhar em situação de risco.

Berger e Carrizo (2016, p. 120) adentram no conceito de “desigualdade ambiental”, que, em algumas perspectivas críticas também é utilizado para denunciar danos gerados por práticas contaminantes do capitalismo, que afetam predominantemente os grupos mais vulneráveis, configurando uma distribuição desigual dos benefícios econômicos bem como dos malefícios do desenvolvimento. Estas são consideradas externalidades negativas que os grupos mais vulneráveis suportam.

O depósito de lixo tecnológico em países da África caracteriza uma injustiça ambiental, para isso basta analisar os contextos apresentados pelos autores e as práticas de depósito ilegal de lixo eletrônico, na sua maioria por países desenvolvidos, em países extremamente pobres. Enquanto muitos países usufruem dos benefícios dos equipamentos tecnológicos, a África sofre com os malefícios provocados por eles. Os movimentos por justiça ambiental se caracterizam como uma ferramenta importante na busca por igualdade socioambiental.

Kässmayer (2017, p. 555-559) defende que estes movimentos são de grande relevância quando esclarecedores e capazes de promover atuações significativas para frear políticas econômicas prejudiciais à saúde humana e ao meio ambiente. Assim, evidencia-se que a justi-



ça tem papel fundamental na cooperação social. Essa ideia de justiça inclui em seu núcleo a igualdade, a liberdade e a intervenção na estrutura social, tendo em vista que o sacrifício suportado pelos mais vulneráveis não pode ser justificado pelos benefícios usufruídos pelos demais. Assim, pode-se afirmar que a justiça pretende alcançar um equilíbrio social e a justiça ambiental impõe-se de forma a contrariar a visão antropocêntrica.

Acsegrad (2010, p. 108), neste sentido, apresenta uma noção de justiça ambiental que se coaduna com uma justiça social:

A noção de ‘justiça ambiental’ exprime um movimento de resignificação da questão ambiental. Ela resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social. Esse processo de resignificação está associado a uma reconstituição das arenas onde se dão os embates sociais pela construção dos futuros possíveis. E nessas arenas, a questão ambiental se mostra cada vez mais central e vista crescentemente como entrelaçada às tradicionais questões sociais do emprego e da renda.

O pensamento do autor deixa claro que não é possível buscar por uma justiça ambiental sem antes efetivar a justiça social, ou seja, a injustiça ambiental só ocorre porque há grupos sociais e étnicos mais vulneráveis na esfera social, e que não possuem recursos econômicos e/ou políticos para combater a situação de desigualdade socioambiental.

Para compreender esta afirmação, basta analisar a situação de desigualdade social nos países da África e a situação a que as pessoas são expostas, ou seja, a injustiça social acaba por instituir uma injustiça ambiental nestes locais. Berger (2016, p. 39) assevera que:

Essa situação de violação dos direitos à saúde e ao meio ambiente é agravada quando, além dos danos e riscos aos quais seus corpos e modos de vida estão expostos, os afetados sofrem contínuas formas de violência institucional. É particularmente através desses mecanismos que se aprofundam a privação do reconhecimento e a injustiça ambiental. As pessoas afetadas são defensoras dos direitos, sua irrupção e permanência reivindicam o espaço do público, não como algo dado, mas como um espaço da aparência pelo qual se luta diariamente. Portanto, não podemos pensar nos problemas das pessoas afetadas e no reconhecimento do problema sanitário e ambiental, mas há o reconhecimento de suas vítimas como cidadãos que exercem seu direito de defender sua saúde e o meio ambiente.

A situação de descaso com a saúde e o meio ambiente, que envolvem a dignidade da população africana, são evidentes. Neste contexto, é necessário admitir que nesta busca por justiça estão inseridas questões de reconhecimento, de redistribuição e de representação destes grupos mais vulneráveis e que os movimentos por justiça ambiental são extremamente necessários nesta busca por justiça em tempos anormais.

## **A importância dos Movimentos por Justiça Ambiental em contextos anormais**

A análise final se dá por meio de dois autores, Nancy Fraser e David Schlosberg, pois eles trabalham a ideia de uma justiça que atenda a distribuição, o reconhecimento e a representação. Os movimentos por justiça ambiental representam uma luta constante contra injustiças ambientais, que são caracterizadas pela falta de distribuição

equitativa, falta de reconhecimento, bem como de representação em espaços públicos.

Schlosberg (2011, p. 25-6) afirma que a noção de justiça ambiental deve ir mais além do que algo baseado somente na distribuição e esta é a sua primeira reivindicação. Ele destaca que nas últimas décadas autores como Iris Young, Nancy Fraser e Axel Honneth têm defendido a ideia de que a justiça não deve ignorar o tema clássico da distribuição e que também deve prestar atenção aos processos que constroem a má distribuição, uma vez que todos eles enfatizam o reconhecimento individual e social como um elemento importante para a justiça.

O autor ainda chama a atenção para as concepções de justiça baseada nas capacidades, ideia evidenciada por Amartya Sen e Martha Nussbaum. Segundo este pensamento, o verdadeiro discurso da justiça ambiental inclui claramente a noção de distribuição e também questões de reconhecimento, da inclusão de capacidades, que demonstram e outorgam consistência aos avanços teóricos.

Como segunda reivindicação Schlosberg (2011, p. 26) afirma “[...] que tais movimentos demonstram frequentemente uma compreensão multifacetada da justiça, confirmando a plausibilidade de uma noção de justiça pluralista, pragmática, flexível e integrada.” A terceira e importante reivindicação é de que a injustiça é experimentada tanto a nível individual quanto a nível comunitário, porém, a noção de justiça contemporânea leva apenas em consideração a justiça individual.

O ativismo, no entanto, reivindica uma justiça para os indivíduos, bem como para a comunidade. Para Schlosberg (2011, p. 26), “[...] distribuição, reconhecimento, participação e funcionamento são

articulados em ambos os níveis [...]” e um dos pontos-chave da justiça ambiental é a preocupação pelos grupos, comunidades e sistemas. Neste sentido, a justiça se expressa favorável para as capacidades das comunidades, do funcionamento e da reprodução social.

Schlosberg (2011, p. 29) afirma:

[...] mesmo em teoria, a justiça é muito mais que mera distribuição. Mas, ao focar no reconhecimento, nas habilidades e na participação, não sou apenas influenciado pelos teóricos que já avançaram nessa direção, mas também pelo importante fato de que os movimentos sociais vêm levantando esse tipo de demanda há décadas; elas são as principais demandas daqueles que exigem justiça na esfera política.<sup>3</sup>

Não há dúvidas de que os custos da poluição e os benefícios da proteção ambiental não são distribuídos de forma equitativa. Esta interpretação distributiva de justiça é um elemento essencial dos discursos destes movimentos por justiça ambiental e representam um maior número de contestações em tempos anormais.

O depósito de lixo tecnológico em países da África também pode ser considerado pela perspectiva apresentada por Nancy Fraser. A autora trabalha com o termo “justiça anormal” e apresenta novos contornos sobre justiça que fogem dos parâmetros da normalidade. Fraser (2013, p. 740) destaca que:

---

3 Tradução livre do trecho original: “[...] aun em la teoría, la justicia es mucho más que la mera distribución. Pero al centrarme en el reconocimiento, las capacidades y la participación, no sólo estoy influido por los teóricos que ya han avanzado en esa dirección, sino también por el importante hecho de que los movimientos sociales llevan décadas planteando este tipo de reivindicaciones; son las demandas clave de quienes exigen justicia en la esfera política.”

[...] o discurso da ‘justiça normal’ enquanto dissidência e desobediência pública em relação às suas pressuposições constituintes estiverem sob controle. Enquanto desvios permanecerem pontuais ou forem vistos como anomalias, enquanto não se acumularem e não desestruturarem o discurso, o campo de conflitos na esfera pública em questões de justiça prevalecerá como reconhecível, portanto, como uma forma ‘normal’.

Para exemplificar o conceito de “justiça anormal” Fraser (2013, p. 743) identifica três núcleos de anormalidade, que estão centrados em disputas a respeito da justiça. Além disso, formula três estratégias conceituais que esclarecem estas anormalidades e, por fim, considera questões sobre embates políticos contra a injustiça em tempos anormais.

O primeiro núcleo diz respeito ao “o quê” da justiça e reflete a substância com o que se lida. Nos contextos anormais o “o quê” se encontra em disputa e as reclamações não compartilham de uma ontologia comum, ou seja, “[...] onde uma parte vê a injustiça distributiva, outra enxerga hierarquia de classe, e outro ainda vislumbra o domínio político.” Assim, o “o quê” da justiça está aberto a interpretações (Fraser, 2013, p. 744-745).

As incertezas em relação ao “o quê” refletem uma estrutura gramatical antiga. A problematização se deu a partir da “visão westfaliana” de que o Estado territorial moderno é a única entidade na qual a justiça se aplica. Assim, têm-se três conceitos antagônicos que representam o “o quê” da justiça: redistribuição, reconhecimento e representação (Fraser, 2013, p. 747-748).

Na primeira, as pessoas podem ser impedidas de participar efetivamente por estruturas econômicas que lhes rejeitam os

meios necessários para interagir com outros como iguais; nesse caso, sofrem de *injustiça distributiva* ou *má-distribuição*. Na segunda, as pessoas podem ser impedidas de interagir em termos de paridade por meio de hierarquias institucionalizadas de valor cultural que lhes nega a posição necessária; nesse caso, eles sofrem de desigualdade em termos de *status* ou *mal-reconhecimento*. Na terceira, pessoas podem ser impedidas de praticar uma participação plena por regras estabelecidas, negando-lhes a igualdade em deliberações públicas e na tomada de decisões democráticas; nesse caso, eles sofrem de *injustiça política* ou *má-representação*. (Fraser, 2013, p. 752).

Fraser (2013, p. 750-751) destaca que

[...] as dimensões da justiça se revelam historicamente, através dos meios de luta social. Nessa visão, movimentos sociais revelam novas dimensões de justiça quando são bem-sucedidos em estabelecer reivindicações plausíveis que transgridem a gramática estabelecida da justiça normal.

A justiça, portanto, é multidimensional.

O segundo núcleo de anormalidade é em relação ao “quem” da justiça e o que se discute é o quadro em que se aplica, que no caso da justiça anormal não está definido. Alguns acreditam em um “quem” doméstico e outros um regional, transnacional ou global. O “quem” da justiça também está aberto a interpretações (Fraser, 2013, p. 745).

Este segundo núcleo inclui injustiças de “mal-enquadramento”. Estas injustiças acontecem quando ocorrem delimitações de uma entidade política e que negam a algumas pessoas a oportunidade de participar de todos os concursos pertinentes à justiça. Aqueles que não são entendidos como membros são excluídos dos mercedores de re-

conhecimento dentro da entidade política, no que diz respeito a distribuição, reconhecimento e representação (Fraser, 2013, p. 754-755).

O terceiro e último núcleo de anormalidade é refletido pela falta de uma visão compartilhada do “como” da justiça. Esta é uma questão de essência processual (Fraser, 2013, p. 746). Neste núcleo de anormalidade a autora sugere que inicialmente se deve suspender a ideia hegemônica de que os Estados poderosos e elites privadas é que devem determinar a gramática da justiça.

Atualmente, à medida que os movimentos sociais contestam o quadro westfaliano, eles desafiam estas prerrogativas do Estado com o fato de ampliar a discussão pública. Ao reivindicar o direito de determinar o “quem”, eles problematizam também o “como” hegemônico. Estes movimentos, então, buscam por efetivas demandas que criem novos procedimentos, não hegemônicos para lidar com disputas de enquadramento da justiça em tempos anormais (Fraser, 2013, p. 760).

A teoria da justiça em tempos anormais deve abranger uma visão do “como” dialógica e institucional, como por exemplo, uma visão que vislumbra novas instituições representativas globais nas quais as reivindicações podem ser submetidas a procedimentos deliberativos e democráticos de tomada de decisão (Fraser, 2013, p. 763).

Os movimentos por justiça ambiental podem ser encarados como movimentos que buscam efetivar as demandas de uma “justiça anormal”, sobretudo porque a questão ambiental está estritamente ligada à questão social. Estes movimentos, buscam, acima de tudo, por uma justiça que redistribua os riscos e perigos socioambientais, os reconheça e os represente, para que se efetive o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos.

## Conclusão

O crescente aumento das tecnologias é evidente nas últimas décadas, no entanto, com este aumento a obsolescência programada também se tornou um fator considerável. As tecnologias são importantes e apresentam muitos benefícios, no entanto, o descarte deste lixo é um problema enfrentado pela parcela mais pobre da população, principalmente nos países da África.

O depósito de lixo tecnológico em países da África constitui-se como uma injustiça ambiental, bem como uma injustiça social gravíssima. O depósito deste lixo tóxico prejudica as pessoas que ali sobrevivem, além de degradar o meio ambiente, inviabilizando qualquer qualidade de vida.

É evidente que os riscos ambientais não são divididos de forma equitativa entre as populações. Os países mais pobres são os que mais sofrem com os prejuízos da poluição. Estas injustiças ambientais estão estritamente ligadas a injustiça social e esta situação se torna ainda mais evidente ao abordar a questão do lixo tecnológico.

As populações da África afetadas pelos riscos da poluição tecnológica não possuem outra alternativa a não ser submeter-se às condições de vida e de trabalho degradantes, pois necessitam do dinheiro para sobrevivência, tendo em vista que a maior parte de sua população vive abaixo da linha da pobreza.

A pouca regulação e cooperação internacional sobre o assunto também é um fator prejudicial. O depósito deste lixo tóxico, em sua maioria por países desenvolvidos, é um negócio mais lucrativo do que a reciclagem no mundo industrializado.

A reciclagem destes equipamentos possui um alto custo, no entanto, o descaso com estas populações que sofrem com os riscos des-



te depósito irregular é um fator que causa maior preocupação, pois, além de custos, o que está em jogo é a qualidade de vida e do meio ambiente.

Estas situações de injustiças ambientais e sociais não são recentes, como evidencia-se ao analisar o surgimento dos Movimentos por Justiça Ambiental, que decorrem de uma luta de caráter social e que buscam por um meio ambiente equilibrado para todos os povos. No caso da África a justiça ambiental constitui um importante avanço.

A busca pela justiça ambiental ocasiona um número maior de contestações, e por isso estes movimentos constituem uma importante ferramenta de mudança social, uma vez que por meio destas formas de resistência busca-se a transformação das estruturas sociais, a redistribuição dos riscos, o reconhecimento e a representação em espaços públicos.

Os Movimentos por Justiça Ambiental, sobretudo, buscam por justiça em tempos anormais, uma vez que reconhecem que não é necessária apenas a redistribuição dos riscos da poluição, pois, sem o reconhecimento e a representação, estas pessoas ainda continuam em situação de desigualdade.

## Referências

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais. O caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 5, p. 49-60, jan./jul. 2002.

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BBC NEWS BRASIL. O país da África que se tornou um “cemitério de eletrônicos”. **BBC News Brasil**, 10 jan. 2016. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160109\\_lixao\\_eletronicos\\_ab](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160109_lixao_eletronicos_ab)>. Acesso em: 21 nov. 2018.

BERGER, M. Afectados Ambientales. Hacia una conceptualización en el contexto de luchas por el reconocimiento. **Debates en Sociología**, Lima, n. 42, p. 31-53, 2016.

BERGER, M.; CARRIZO, C. Aportes de una sociología de los problemas públicos a la justicia ambiental en América Latina. **Revista Colombiana de Sociología**, Bogotá, v. 39, n. 2, p. 115-134, 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção de Basiléia**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/convencao-de-basileia>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

DAVISON, K. Lixão eletrônico. **Revista Planeta**, Florianópolis, n. 433, 01 out. 2008. Disponível em: <<https://www.revistaplaneta.com.br/lixao-eletronico/>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

FRASER, N. Justiça Anormal. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 108, p. 739-768, jan./dez. 2013.

GIORGI, J.; ATTANASIO, A. Gana abriga maior lixão de eletrônicos da África. **Folha de São Paulo**, 4 jan. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/01/1570205-gana-abriga-maior-lixao-de-eletronicos-da-africa.shtml>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

GONZALEZ, A. 90% do lixo eletrônico do mundo são jogados em países africanos. **G1 Notícias**, 18 maio 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/blog/nova-etica-social/post/90-do-lixo-eletronico-do-mundo-sao-jogados-em-paises-africanos.html>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

KALEDZI, I.; SOUSA, G. d. Lixo eletrônico em África é uma ameaça para a população. **Deutsche Welle**, 15 fev. 2012. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/lixo-eletr%C3%B3nico-em-%C3%A1frica-%C3%A9-uma-amea%C3%A7a-para-a-popula%C3%A7%C3%A3o/a-15743931>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

KÄSSMAYER, K. A Justiça Ambiental como elemento do Estado Contemporâneo. In: LEITE, J. R. M.; DINNEBIER, F. F. (Org.). **Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza**. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017.

MORENO, A. O lixo tecnológico inunda a África. **Instituto Humanitas Unisinos**, 22 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/530482-o-lixo-tecnologico-inunda-a-africa>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. O lixo tecnológico inunda a África. **Revista Fórum**, 3 maio 2014. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/digital/145/o-lixo-tecnologico-inunda-africa/>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

PORTO, M. F.; FINAMORE, R. Riscos, saúde e justiça ambiental: o protagonismo das populações atingidas na produção de conhecimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1493-1501, 2012.

SCHLOSBERG, D. Justicia ambiental y climática: de la equidad al funcionamiento comunitário. **Ecología Política**, 18 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ecologiapolitica.info/?p=4223>>. Acesso em: 8 set. 2018.

SILVA, J. R. N. Lixo eletrônico: um estudo de responsabilidade ambiental no contexto no Instituto de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas – IFAM Campus Manaus Centro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 1., 2010, Bauru. **Anais...** Bauru: IBEAS, 2010. Disponível em: <<http://www.ibeas.org.br/Congresso/Trabalhos2010/III-009.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

# **Sardar Sarovar: um projeto desenvolvimentista para os *adivasi*?**

Arlene Renk  
Katsura Balbinot  
Silvana Winckler

## **Introduzindo**

Pretendemos discutir o caso da hidrelétrica indiana Sardar Sarovar (*Sardar Sarovar Dam Project SSP*), projeto de desenvolvimento, cujas iniquidades sociais e ambientais desencadearam o movimento “Salvem o rio Narmada” (*Narmada Bachao Andola* – NBA), com três décadas de lutas antibarragens.

Os projetos desenvolvimentistas, planejados pelo Estado-nação, tendo como plano de fundo uma realidade atópica, são implantados numa realidade particular, num lugar, nos sentidos empregados por Milton Santos (2005) e por Arturo Escobar (2005). Temos direitos consuetudinários e diversidade cultural, como a dos povos originários e dos povos tradicionais, cuja vida segue como seguia há séculos com rotinas, rituais, plantio, colheita, cerimônias, comércio, barganhas, escambos; mas, quando são afrontados abruptamente pelos projetos de infraestrutura de grande escala (PGEs) veem o seu modo de vida afetado definitivamente. Os PGEs, segundo Ribeiro (2008, p. 111), “[...] formam a quintessência dos chamados ‘projetos de desenvolvimento.’” Caracterizam-se pelo volume de capital, pelo

território ocupado, pelas inovações tecnológicas e alianças políticas que estabelecem. E, por que não dizer, pelo deslocamento populacional que podem gerar ou convulsionar.

Fica evidente que as lógicas dos PGEs e a dos grupos localizados nas áreas em que serão edificados não coincidem. Estes encontram-se em elisão ao planejamento formulado pelo Estado-Nacional.

O que nos move é entender as lógicas estatais e dos grandes empreendimentos, sempre justificados em nome do desenvolvimento e que não repartem os lucros auferidos com todos os envolvidos. Tão somente alguns recebem os dividendos e muitos transformam-se involuntariamente em afetados destes PGEs. Os danos são sofridos cumulativamente pelas populações mais vulneráveis. De que modo no Projeto do Vale Narmada, na Índia, e na Barragem de Sardar Sarovar, em particular, a proposta de desenvolvimento patrocinou iniquidades sociais aos afetados, transformando-os em vítimas desse desenvolvimento?<sup>1</sup>

O texto é eminentemente bibliográfico, centrado em trabalhos acadêmicos, como artigos de periódicos, dissertações e teses, em jornais, relatórios do Banco Mundial, de ONGs e material audiovisual produzido a respeito desse evento.

## **A Índia e a hidro-hegemonia**

O Projeto Vale do Rio Narmada insere-se nos Projetos de Grande Escala (PGEs), cujos ancestrais foram as obras de engenharia do

---

1 Tomamos essa categoria no sentido trabalhado por Renk e Winckler (2017).

Canal de Suez, de meados do século XIX (Dufaux, 2018), e do Canal do Panamá, no início do século XX, chamado de segunda onda tecnológica (Sachs, 2005).

A independência da Índia do domínio britânico, em 1947, foi um movimento traumático com divisão territorial (partição). A partição foi o marco da construção de uma nação contemporânea. Predominantemente hindu, mas com divisões étnicas e multilíngue, com abolição formal do sistema de castas; no entanto, no cotidiano, a eficácia do texto legal parece ter pouco efeito. Nas aldeias, a casta dos intocáveis, os chamados párias (Dumont, 1997), enfrentam os rigores da hierarquização. Em que pese o romantismo de novelas e telenovelas, apontando superações das trajetórias individuais dos párias, o substrato morfológico não foi tão generoso na sociedade indiana.

Um aspecto marcante da Índia pós-colonial é sua relação com os rios e o gerenciamento hídrico, vital à agricultura, ao abastecimento, saneamento e geração de energia. Nehru, um dos artífices da Índia Moderna, no seu plano de desenvolvimento, previa a construção de barragens nos rios indianos, chamadas de templos ou catedrais (conforme a tradução) da Nação. A geração de energia hidrelétrica é um dos pontos do empreendimento. As dimensões da hidro-hegemonia da Índia, expressão usada por Paula Hansz (2014), bem exploradas pela autora em relação aos países vizinhos, têm gerado situações de disputa, tensão e conflito, numa “guerra das águas” no sul da Ásia.

Neste estudo, o enfoque será o das barragens implantadas nos rios para geração de energia. Nossa tarefa aqui é, deliberadamente, tentar abordar os PGEs noutros contextos para olhar de longe e de fora, num exercício de estranhamento que contribua para entender a realidade dos rios brasileiros e dos projetos para eles desenhados.

## Sardar Sarovar: um templo da Índia moderna?

Ao Vale do rio Narmada, a Índia traçou um Plano de Desenvolvimento (*Narmada Valley Development Plan – NVDP*). O arrojado projeto previa povoar o rio Narmada e seus 41 tributários de “templos”, com 30 grandes hidrelétricas, 135 hidrelétricas de médio porte e 3000 pequenas de pequeno porte, uma verdadeira indústria barrageira. Além disso, havia a previsão de cinco canais de irrigação em 18.000 km<sup>2</sup> (Fonseca, 2013; Buelles, 2012).

Narmada é o quinto maior rio em extensão da Índia e um dos sete rios sagrados, o que desempenha um papel aglutinador de peregrinações, manifestações sacras, como a busca de água para fins sagrados, e tem valor milenar na cosmologia hinduísta. Os hindus afirmam que o Narmada supera o Ganges em termos de sacralidade. O complexo rito de uma das peregrinações no deslocamento leva o tempo de três anos, três meses e três semanas. O alagamento interrompe o percurso e o procedimento tradicional dos ritos.

Para os hinduístas, há a crença de que o corpo do deus Shiva nasce no rio Narmada. Os *adivasi*<sup>2</sup> que se constituem numa heterogeneidade de povos sob este nome, são intocáveis no sistema de castas, originário dessa região, e acreditam igualmente no *status* sagrado do Narmada, atribuindo que ali inicia o mundo. Fora isso, atribuem ao Narmada o *status* de Mãe. Além de licenciamento de obras, do deslocamento populacional, a dimensão da cosmologia e os rituais sagra-

---

2 *Adivasi*, etimologicamente, habitantes originais, são povos tribais. Constituem 8% das 5653 comunidades étnicas indianas. Considerado um dos grupos mais pauperizados (Martínez-Alier, 2012).

dos são um ponto que coloca em antagonismo grupos locais e a lógica do planejamento estatal.

A extensão do rio é de 1312 km; correndo na direção leste-oeste, ele desemboca no Golfo de Cambaia no Mar Árábico. Desde o governo britânico foram ventilados projetos para a exploração do rio, mas eles não se concretizaram. Na década de 1950, após a independência da Índia, o Primeiro-Ministro Jawaharlal Nehru tinha um plano de desenvolvimento para o Vale do Narmada. O plano, depois chamado de Plano Quinquenal, encaminhado pelo Primeiro Ministro ao Congresso Indiano, apresenta a centralização do planejamento, a nacionalização, a implantação do projeto de desenvolvimento da Índia (Prates; Cintra, 2009).

A pedra fundamental para o lançamento da Sardar Sarovar, primeira hidrelétrica de grande porte no rio Narmada, teria ocorrido em 1961. No entanto, as disputas entre a partilha dos benefícios e dividendos do empreendimento entre os estados ribeirinhos de Madhya Pradesh, Gujarat, Maharashtra e Rajastha protelaram a construção da obra. A questão foi levada ao Tribunal de Águas criado em 1969, e que em 1979 decidiu os critérios da partilha pelos quais os estados de Madhya Pradesh e Gujarat receberiam quinhão maior (Buelles, 2012).

No entanto, no 6º Plano Quinquenal (1980-1985) é que ficaria evidente a priorização dos setores de infraestrutura (carvão, energia elétrica e nuclear, transporte). Mesmo que não tenha alcançado o crescimento da China, os indicadores indianos foram robustos. É nesse contexto que se apresenta o projeto com barragens para gerar energia elétrica e fornecer recursos à irrigação, uma vez que a Índia tem grande parte de sua economia calcada na produção primária.



A hidrelétrica de Sardar Sarovar provocaria a inundação de mais de 350 mil hectares de bosques, duzentos mil hectares de terras de trabalho, submergindo em torno de 250 vilas. Desalojaria diretamente cerca de 240 mil pessoas e, indiretamente, afetaria pelo menos outro milhão de habitantes em quatro estados indianos (Pereira, 2009; Basu, 2010). O planejamento quinquenal centralizado, com cunho nacionalista e matiz socialista, fazia tábula rasa de aspectos da cultura regional, tanto a hinduísta como a de povos tribais.

Não só o sagrado é importante para a população local. O rio fornecia a pesca, os tributários irrigavam as florestas de onde coletavam frutos, bambus e bens para a vida, água para os pequenos cultivadores, artesãos, manufactureiros. Esse grupo sentiria os maiores impactos na construção dos “templos modernos”, inundando florestas. Para os *adivasi*, situados no estrato inferior das castas, os efeitos de sua abolição na constituição indiana, na vida cotidiana, não se fizeram sentir. Martínez-Alier (2012, p. 181) expressa uma passagem acerca do tratamento dispensado a essa minoria: “Também poderia ser dito, como foi por um político do Gujarat a respeito de Sardar Sarovar: *“quando as águas subirem, os grupos tribais se afogarão ou sairão de suas tocas como ratos”*”.

Além de Sardar Sarovar, outras hidrelétricas foram construídas ou estão em construção no Narmada, como as de Bargi, Indira Sagar e Onkareshwar. Sardar Sarovar foi uma obra que fugiu ao cronograma das instâncias gerenciais dos empreendedores e do Estado indiano. Embora a pedra fundamental tenha sido lançada em 1961, a obra foi iniciada em 1987, com diversas interrupções, de modo a ter o reservatório enchido em 2017, o que não significa que, para a população local, os problemas tenham sido resolvidos.

Depois da disputa das cotas de água entre os estados lindeiros, uma nova questão era posta, a da altura da barragem, ponto de divergência que oscilou aos saberes e sabores do *Narmada Water Dispute Tribunal* (NWDT) e decisões do Supremo Tribunal Indiano. A previsão inicial da obra era de 163 metros, o que formaria um lago de 250 km<sup>2</sup>. O rebaixamento foi considerado uma vitória parcial, uma batalha ganha judicialmente assegurando a altura de 80 metros, sob a justificativa de evitar maiores danos ambientais. Novos embates judiciais foram acionados pelos estados concorrentes que se consideraram prejudicados, reivindicando o aumento da parede.

Em 1995, ao se permitir o aumento para 138,68 metros, houve comoção por parte dos aldeões que realizavam a *satyagraha* (busca da verdade), com a ocupação das aldeias por ocasião do fechamento do lago. Fato é que este destruiu o cultivo, arrasou as casas, houve a intervenção da força policial entrando nas habitações para o resgate, o que foi registrado em documentários. O principal grupo atingido foi o dos ativistas *adivasi* (Haley, 2000). Após longo conflito, disputado pela sociedade civil e intragovernamental, em 2006, a Suprema Corte Indiana autorizou a altura da barragem para 163 metros, aumentando consideravelmente os danos à população e ao ambiente.

A altura da barragem não se trata de mera disputa entre os estados. Quanto mais alta a barragem, maior a área a ser inundada e, conseqüentemente, os danos ambientais e sociais, bem como maiores a quantidade de água a ser armazenada e o potencial de energia a ser gerado. Assim, os interesses de cada estado variam, de acordo com a sua posição: por exemplo, para o estado de Rajasthan, a construção da hidrelétrica com maior altura é a única forma de obter água para irrigação e consumo; o estado de Madhya Pradesh, que abriga o re-

servatório e conta com grande volume de população a ser deslocada, pleiteava menor altura na represa.

## **Resistência, lugar e poder**

Como assegura Escobar (2005), longe de uma atopia, é no frenesi dos projetos de desenvolvimento que se ressaltam o conhecimento e a vida das comunidades que não partilham literalmente do planejamento das grandes obras. Dessa distância e babel de línguas, percepções e cosmovisões, surgem as narrativas que não encontram o seu encaixe, como diria Giddens (1991), terreno propício para germinar resistência à medida que articulam o local com o lugar, com o território, esse como conhecimento que pode ser acionado para a construção de poder (Escobar, 2005).

À medida que os atingidos se dão conta do projeto e da usurpação que representa, em termos concretos de solapamento dos meios de vida e simbolicamente da ruptura do rio sagrado, a cultura local encontra terreno propício para opor-se ao domínio do espaço e ao projeto desenvolvimentista. O movimento antibarragista no Vale do Narmada insere-se nessas considerações. Foi formado em 1989 o movimento “Salvem o rio Narmada”, cujo foco era salvar o vale das barragens. É um movimento contra-hegemônico que canalizou seus esforços contra o Projeto do Vale do rio Narmada e, em especial, a barragem de Sardar Sarovar, mas não deixou de oferecer alternativas de solução descentralizada de captação e uso das águas; girou a metralhadora contra o Banco Mundial, principal financiador, e à falta de transparência; agregou aliados internos e externos, consolidando-se na caminhada de mais de três décadas.

A população atingida era praticamente analfabeta. O recurso era atingi-la numa estratégia de corpo a corpo. Inicialmente foram formados comitês nas aldeias que seriam inundadas, contabilizadas em mais de 245. Conseguiram superar a rivalidade de castas e aproximar os intocáveis *adivasi* aos patidar, formando alianças, bem como aos agricultores com condições mais avantajadas. Sua pauta primeira foi pelas condições concretas de vida que os ameaçavam, a perda dos recursos naturais que os mantinham alimentados, das relações de vizinhança, de aldeias, a salinização, a ameaça do modo de vida tradicional, dos vínculos religiosos, daquilo que a Mãe, como nominam o rio, não poderia mais oferecer, para depois partir às grandes pautas, à luta pelos direitos humanos e ambientais. A criminalização do movimento, os inúmeros processos judiciais acionados contra liderança antibarragistas, as longas marchas de semanas realizadas pelos atingidos, as greves de fome, as ocupações dos prédios públicos, a *satyagraha* (busca pela verdade) e a prática *Jal samarpan* (sacrifício por afogamento) colocam em cena a politização do corpo como o último recurso no confronto desigual. Podemos reter aqui dois elementos, o do local e o recurso da utilização política dos corpos no enfrentamento. O local, lugar (Santos, 2005; Escobar, 2005), como o espaço da diferença, do confronto com o global, com os grandes projetos gestados exteriormente e que os afetam como um meteoro que cai em suas cabeças, não os convidando nem como coadjuvantes, mas ordenando a retirada. Essa indignação oferece elementos para a revolta, para a aglutinação de forças por tão longo período de tempo. Considerando tratar-se de população pobre, desprovida de recursos, a não ser seu corpo, é este que será utilizado no enfrentamento. Não se trata da biopolítica e do biopoder, mas do último recurso ante uma condição de espoliação: a greve de fome, as caminhadas e o sacrifício

por afogamento. Este último é o extremo das formas de manifestação de oposição ao projeto e da resposta do Estado, que se manteve fiel ao planejado.

Externamente, a estratégia das manifestações de oposição à barragem foi o recurso da conectividade, articulando-se com outros movimentos antibarragistas e à luta antidesenvolvimentista, conquistando visibilidade e reconhecimento nas duas faces, interna e externa. Expunham as mazelas do projeto, as denúncias de corrupção, os desastres consequentes.

Diversas ONGs foram formadas sob idêntica bandeira antibarragista. Aglutinaram-se sob o movimento “Salvem o rio Narmada” que, estrategicamente, trabalhou na organização interna e na visibilidade externa, chamando a atenção ao problema das barragens no mundo. Teve interlocução com os grandes movimentos e instituições ambientais. Em 1994, por iniciativa da Rede Internacional de Rios, ocorreu o lançamento do Manifesto de Manibeli, que arregimentou 326 instituições e ativistas, de mais de 40 países, que se opunham à hidrelétrica e ao Banco Mundial, financiador da obra, alegando falta de transparência. Simbolicamente, Manibeli foi escolhida por ser a primeira aldeia a ser inundada.

A Rede Internacional Rios Vivos e o NBA exigiam a moratória do financiamento das grandes usinas; fundo de indenização para os afetados transparente e administrado com independência; evitar que os projetos causassem deslocamentos em grande massa; a presença da população na formatação de projetos e seu acompanhamento. Mostravam-se claramente em oposição à hidrelétrica de Sardar Sarovar e pediam moratória às demais hidrelétricas. O comitê organizador era constituído pelo Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB), Narmada Bachoa Andolan (NBA), Rede Internacional de Rios, Gru-

po Chileno Ação pelo povo Pehuenche da Província de Biobio e Rede Europeia de Rios. Como decorrência do Manifesto de Manibeli, em 1997, foi realizado o Encontro Internacional de Barragens, em Curitiba, ocasião em que se constituiu o esboço para a Comissão Mundial de Barragens, cujo relatório foi publicado em 2000.

Apesar da visibilidade do NBA, outras instituições indianas estiveram presentes na resistência às barragens no rio Narmada, acompanhando os decênios de luta, como o Centro para o Conhecimento Tradicional (SETU), ARCHI-Vahini, além de ONGs internacionais. Ativistas da sociedade civil tiveram papel destacado, como Arundhati Roy, escritora de reconhecimento internacional, que doou ao movimento do NBA o valor do prêmio recebido<sup>3</sup> – foi roteirista, diretora e produtora do filme DAM/AGE sobre a inundação provocada pela hidrelétrica Sardar Sarovar, em especial junto aos *adivasi*. A ativista de papel fundamental foi a assistente social Medha Patkar<sup>4</sup>, personagem de primeira hora que abandonou a tese de doutorado para acompanhar os *adivasi* (Bose, 2004) quando constatou que estes desconheciam a barragem e seus efeitos. Foi uma das fundadoras do

---

3 A autora recebeu em 1998 o Prêmio Book Prizer em literatura inglesa pelo livro *O deus das pequenas coisas*. Na Índia foi condenada à prisão por ser considerada obra obscena.

4 A figura de Madha Patkar surge, em certos momentos, como credencial para o grande movimento de resistência. Em chamadas dos jornais indianos para manifestações que percorreriam diversas cidades e aldeias, escreviam que: “Ativistas de Narmada Bachao Andolan junto com Medha Patkar estão empreendendo um jejum indefinido a partir de hoje nas margens do rio Narmada em Badwani, Madhya Pradesh. Quinta-Feira, 20 de Julho de 2017.” Noutro momento: “Cerca de 600 ativistas da NBA e pessoas do Vale de Narmada, juntamente com Medha Patkar, foram detidos da estação ferroviária de Bhopal e Habibganj em Bhopal.” Disponível em: <[https://www.habitants.org/who\\_we\\_are/join\\_the\\_iai](https://www.habitants.org/who_we_are/join_the_iai)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

NBA e uma das elaboradoras do documento de lançamento da Comissão Mundial de Barragens, evento a que a Índia recusou-se enviar a representante. Muito lembrada é a figura do assistente social Baba Amte, que atuava entre os pobres dos pobres, reconhecidamente com serviços prestados junto aos portadores de hanseníase. Não é objeto aqui o estudo das lideranças do NBA. Sem elas, seguramente, a trajetória seria de menor alcance. Cabe ressaltar que, num contexto de sociedade altamente hierarquizada, a organização de grupos subalternos e estigmatizados, lutando por tão longo período, com estratégias pacifistas, travando diversas batalhas, não é fato corriqueiro.

Um dos primeiros confrontos do NBA foi dirigido contra os financiadores da obra, em especial do Banco Mundial. Passaram a apresentar fragilidades dos estudos e os dados de impactos ambientais e sociais que o empreendimento causaria, bem como as acusações de corrupção que envolviam a obra, o que atingia em cheio a política reputacional do banco. O BIRD assinara contrato para desembolso de 450 milhões de dólares, o que fez em parte. Diante da opinião pública, inicialmente, o Governo do Japão, co-financiador, retirou-se em 1990. O Presidente do Banco Mundial nomeou comissão independente para fazer a revisão (Pereira, 2009). Dos resultados do relatório, conhecido como Relatório Morse, decorreu a retirada do banco, o que o NBA credits como vitória sua. Mesmo assim, a obra continuou buscando outras fontes de financiamento. Em documento nominado *Project Completion Report India. Narmada River- Gujarat Sardar Sarovar Dam and Power Project* (1995), o banco reconheceu que, por ocasião da formatação do Projeto de Sardar Sarovar, a instituição financeira estava recém organizando suas normatizações ambientais. Igualmente, a Índia dava os primeiros passos para a política ambiental, coadunando-se às normas internacionais.

Dentre outras lições, diz ter aprendido que o “[...] Banco não deveria aprovar um projeto, particularmente no caso de uma grande barragem, sem um plano de avaliação e gerenciamento de impacto ambiental adequado.” (World Bank, 2005, p. 94).

Segundo Robert Goodland, responsável pelo “esverdeamento do Banco Mundial”, as hidrelétricas de Narmada, na Índia, e Kedung Ombo, na Indonésia, projetos financiados pelo BIRD, foram aquelas que apresentaram maiores credenciais negativas e que causaram sofrimento desnecessário (Goodlan, 2010). Foi o fracasso de Narmada que levou o BIRD a constituir o Painel de Inspeção do Banco.

O ativismo civil, no caso de Sardar Sarovar, centrou-se na luta contra a insustentabilidade do projeto e a injustiça em nome do desenvolvimento, apontando haver um fosso entre a prioridade estatal desenvolvimentista e vida da população atingida.

Formaram rede socioambiental ativa, composta por entidades nacionais e internacionais, mobilizaram os afetados do vale, que se posicionaram como “civilização” em vias de desaparecimento. Souberam mostrar a diferença entre o local e o global, entre as diferenças do vale, de suas culturas, de suas peculiaridades e das finalidades do empreendimento. Como foi mencionado anteriormente, resultou em greves de fome, jejuns; expulsões e prisões tornavam-se corriqueiras. A conectividade entrou em jogo, como exemplo a #SolidarityAction@JantarMantar, alicerçando solidariedade internacional com o Narmada.

Em junho de 2019, o governo de Gujarat ameaçava fechar as comportas do Sardar Sarovar e a encher o reservatório até seu limite, para testar a capacidade e a resistência da barragem.



Pelos acordos, dentro dos desacordos, os assentamentos e a organização dos afetados deveriam ser realizados seis meses antes do fechamento das comportas. Os relatórios informavam ações em contrário. Ativistas e afetados realizaram a *satyagraha*, isto é, ficaram nas casas das aldeias nos períodos de monções. Alguns levados pelo inconformismo praticaram o *Jal samarpan*, o sacrifício por afogamento.

Segundo o NBA, em julho de 2019, mais de 31.593 famílias não tinham documentação e sua situação estava pendente, com seus meios de vida afetados, inundados, aguardando bolsa de subsistência e lotes para assentar.

O órgão responsável pela proteção ao meio ambiente, pelo estudo de deslocamento e assentamento dos afetados, das políticas de aquisição de terras, chamado de Autoridade de Controle de Narmada (NCA), afirmava desde o início da década anterior que as famílias do vale já haviam sido assentadas. Entre encontros, desencontros e disputas entre NCA e o governo de Madhya Pradesh e Gujarat, que alegavam haver dezenas de aldeias sem assistência, a Autoridade de Controle de Narmada passou a acelerar as obras. Um dos motivos era promover o enchimento do reservatório um mês antes do previsto, para coincidir com o aniversário do primeiro-ministro Narendra Modi, em 17 de setembro, que prestigiou o evento. Simbolicamente, a comemoração do aniversário e o ato de prestígio ao evento, de um lado, e o desastre de inundação e afogamentos, de outro, sem o total reconhecimento da condição de atingidos, foi a consolidação do fosso entre o global e o local, entre o Estado e as minorias.

Os jornais de Bhopal, cidade do vale do Narmada, de novembro de 2019, trazem demandas dos afetados do NBA, informando que as reivindicações e os direitos dos atingidos não foram atendidos; falam das fraudes nas indenizações e reabilitações, apesar de ter ocorrido o

enchimento do lago. O Indian Express de 18 de novembro do mesmo ano informava que Pakta e os ribeirinhos continuavam praticando *satyagraha*.

Podemos levantar duas questões. Uma diz respeito ao planejamento e ao modelo de planejar, não incluindo os interessados ou futuros afetados. É uma modalidade que conjuga muito pouco com cidadania, por mais elástico que seja este conceito. Soa próximo ao colonialismo interno. A outra consideração é perguntar a quem serviu Sardar Sarovar?

Apesar de o projeto estar no arcabouço do hidropoder indiano, de grande projeção econômica da Índia, vale, observar que os derrotados, apesar da longa luta, não foram somente *adivasi*.

Por outras palavras, a quem é que este projeto manchado beneficia? Aparentemente, a resposta não é a “sociedade indiana”. Infelizmente, o projeto ficou aquém do fornecimento de água potável e de irrigação à maioria das zonas propensas à seca. No entanto, o quadro parece ser diferente para as empresas multinacionais fortes. Coca-Cola, Ford Motors e Tata Motors, que parecem colher os benefícios. (GONENC, 2017, p. 04).

Mesmo que o NBA não tenha obtido o êxito esperado em barrar a hidrelétrica, os louros podem ser contabilizados nos avanços das discussões em torno de barragens, como a constituição da Comissão Mundial de Barragens e o espalhamento de movimentos em áreas urbanas da Índia, nas denúncias do desastre ecológico, da expropriação das famílias, do solapamento do modo de vida e da corrupção endêmica. Conseguiram ressonância interna na sociedade indiana e reconhecimento externo. Seguramente aqueles que participaram ti-

veram um aprendizado do qual se valerão em outras circunstâncias adversas.

## Referências

BASU, P. Scala, placa and social movements: strategies of resistance along India's Narmada River. *Nera*, Presidente Prudente, v. 13, n. 16, p. 96-113, 2010.

BOSE, P. Critics and Experts, Activists and Academics: Intellectuals in the Fight for Social and Ecological Justice in the Narmada Valley, India. *International Review of Social History*, Cambridge, v. 49, Suppl., p. 133-157, 2004.

BUELLES, A, C. **Minority right and majority interests: an analysis of development-induced displacement in the Narmada Valley, India.** Ottawa: University of Ottawa, 2012.

DUFAUX, L. Le Canal de Suez: un chantier dans le desert. *Artefact*, v. 9, p. 295-304, 2018.

DUMONT, L. **Hommo Hierarchicus e o sistema de castas na Índia.** São Paulo: EDUSP, 1997.

ESCOBAR, A. **O lugar da natureza e a natureza do lugar ou o pós-desenvolvimento?** Buenos Aires: CLACSO, 2005.

\_\_\_\_\_. **Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, território y diferencia.** Medelin: ANAUL, 2014.

FONSECA, I. **A construção de grandes barragens no Brasil, na China e na Índia: similitudes e peculiaridades nos processos de licenciamento ambiental em países emergentes.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

FRIENDS OF THE NARMADA. **Dams of the Narmada**, jan. 2010. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/narmadaorgin/>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

GIDDENS, A. **As consequências da Modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GOODLAND, R. Viewpoint – The World Bank Versus the World Commission on Dams. **Water Alternatives**, London, v. 3, n. 2, p. 384-398, 2010.

GONENC, D. The Sardar Sarovar Dam: Drowning out citizens but who benefits? **The London School of Economics and Political Science**, London, v. 17, fev. 2017.

HALEY, T. A luta pelo rio sagrado. **Público**, 27 mar. 2000. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2000/03/27/jornal/a-luta-pelo-rio-sagrado-141880>>. Acesso em: 1 mar. 2020.

HANSZ, P. Power Flows Hydro-hegemony and Water Conflicts in South Asia. **Institute for Regional Security**, Kingston, v. 10, n. 3, p. 95-112, 2014.

MARTÍNEZ-ALIER, J. **Ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2012.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. 366 f. Tese (Doutorado em História) – Pós-Graduação em História, Universidade Fluminense, Rio de Janeiro, 2009.

PLANAS, O. Energia nuclear na Índia. **Energia Nuclear**, 12 nov. 2014. Disponível em: <<https://pt.energia-nuclear.net/situacao/energia-nuclear-india.html#>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

PRATES, D. M.; CINTRA, M. A. M. **Índia: a estratégia de desenvolvimento – da independência aos dilemas da primeira década do século XXI**. Brasília: IPEA, 2009.

RENK, A.; WINCKLER, S. De atingidos a vítimas do desenvolvimento: um estudo junto à população afetada direta ou indiretamente pela UHE Foz do Chapecó na região Oeste de Santa Catarina. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 7, n. 2, p. 187-201, 2017.

RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 80, p. 109-125, mar. 2008.

ROY, A. **Os deuses das pequenas coisas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SACHS, J. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço**. 4. ed. São Paulo: USP, 2005.

THE RIGHT LIVELIHOOD FOUNDATION. **Medha Patkar and Baba Amte/Narmada Bachao Andolan**. Índia, 1991. Disponível em: <<https://www.rightlivelihoodaward.org/laureates/medha-patkar-and-baba-amte-narmada-bachao-andolan/>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

WORLD BANK. India's Water Economy: bracing for a turbulent future. **World Bank**, 22 dez. 2005. Report. n. 34750-IN.

\_\_\_\_\_. **Project Completion Report India**. Narmada River Development - Gujarat Sardar Sarovar Dam and Power Project (Credit 1552-IN/Loan 2497-IN). Environmental Impacts and Management I. 1995. Project Background and Environmental Context.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. **Nuclear power of India**. jul. 2020. Disponível em: <<https://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/india.aspx>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

## Sobre os autores

### **Maria Aparecida Lucca Caovilla (Org.)**

Doutora em Direito (2015) na área de concentração Direito, Política e Sociedade e Mestre em Direito (2000) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Docente do Curso de Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó); Coordenadora do projeto de pesquisa Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina (OPCDAL); Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Cidadania; Integrante do Projeto de Extensão Comunitária Jurídica (PECJur); Membro da Rede Internacional para o Constitucionalismo Democrático Latino Americano. Atua como pesquisadora na linha de pesquisa em Direito, Cidadania e Socioambientalismo, nos principais temas: Constitucionalismo Latino-Americano, Pluralismo Jurídico, Filosofia da Libertação, Direitos Humanos, Cidadania, Acesso à Justiça, Democracia, Ensino Jurídico, Direitos da Natureza, Justiça Ambiental e Bem Viver. *E-mail:* caovilla@unochapeco.edu.br

### **Silvana Terezinha Winckler (Org.)**

Doutora em Direito pela Universidade de Barcelona. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pelotas. Docente dos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito e em Ciências Ambientais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Participa como líder/pesquisadora dos Grupos de Pesquisa do CNPq denominados Direito, Democracia e Participação Cidadã, Estudos Históricos do Mundo Rural e Estudos e Pesquisas de Gênero Fogueira. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental e Direitos Humanos, atuando principalmente com os temas: cidadania, conflitos socioambientais, dinâmicas socioambientais e gênero.

### **Bruna Fabris (Org.)**

Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Linha de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*: “Direito, Cidadania e Socioambientalismo”. Pesquisadora de Filosofia do Direito em Física Quântica; Direito Sistêmico; Práticas Integrativas e Complementares em Saúde; Ecopedagogia e Socioambientalismo; Educação e Transdisciplinaridade. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Cidadania”. Membro do “Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina”. Bacharela em Direito pela Unochapecó (2018). E-mail: brunafabris17@unochapeco.edu.br

### **Andréa de Almeida Leite Marocco**

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Mestrado em Direito da Universidade Comu-

nitária da Região de Chapecó (Unochapecó). *E-mail*: andream@unochapeco.edu.br

### **Ana Cristina Fogaça**

Advogada, mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó).

### **Andressa Zanco**

Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela UTFPR – Pato Branco/PR. Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Bacharel em Direito pela Unoesc – Chapecó/SC. Advogada. *E-mail*: andressa.zanco@unochapeco.edu.br

### **Arlene Renk**

Doutora e Mestre em Antropologia pelo Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, respectivamente, em 1997 e 1990. Graduada em Letras pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora titular da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, na Linha Sociedade, Ambiente e Sustentabilidade. Integra o Corpo Docente Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito, atuando na Linha Direito, Cidadania e Socioambientalismo e no Programa Profissional Programa *Stricto Sensu* da Unochapecó, Políticas Públicas e Dinâmicas Regionais. *E-mail*: arlene@unochapeco.edu.br



## **Bruno Grossi Faria**

Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó).

## **Cleverson Sottili**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Bolsista da Unochapecó. *E-mail*: cleverson\_sotili@unochapeco.edu.br

## **Cristiani Fontanela**

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Mestrado em Direito e Coordenadora do Núcleo de Inovação e Transferência Tecnológica da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). *E-mail*: cristianifontanela@unochapeco.edu.br

## **Daiane Giusti**

Mestranda em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Escola do Ministério Público de Santa Catarina. Especialista em Direito Constitucional e Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Especialista em Direito Público – Ênfase em Direito Constitucional e Administrativo pela Unochapecó. *E-mail*: gidaia@unochapeco.edu.br

## **Eduardo Baldissera Carvalho Salles**

Doutorando em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), em Porto Alegre (RS), em cotutela com a Universidad de Sevilla (US), Sevilla, España. *E-mail*: eduardo@carvalhosalles.com.br

## **Felipe Migosky**

Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Professor do curso de Graduação em Direito da Unochapecó. *E-mail*: felipemig@unochapeco.edu.br

## **Francis Pierre Ferlin**

Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). *E-mail*: francispf@unochapeco.edu.br

## **Guilherme Augusto De Toni**

Agente de Polícia Civil de Santa Catarina. Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó).

## **Jessica Lais Martinelli**

Mestre do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó); Pós-Graduada em Criminologia, Política Criminal e Segurança Pública (Anhanguera); Graduada em Direito (UNOESC). *E-mail*: jessicamartinelli@unochapeco.edu.br

## **Karen Bissani**

Doutoranda em Teoria e História do Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Membro dos Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã da Unochapecó e do Ius Commune – Grupo de Pesquisas em História da Cultura Jurídica – UFSC/CNPq.

## **Katsura Balbinot**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). *E-mail:* katsura@unochapeco.edu.br

## **Liéges Schwendler Johann**

Mestranda em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Bolsista pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã certificado pela Unochapecó. *E-mail:* lieges@unochapeco.edu.br

## **Pedro Luiz Volkweis Filho**

Mestre em Direito e Bacharel em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), em 2017 e 2014, respectivamente. Professor titular no curso de Direito na Unochapecó, na área de Direito Civil. *E-mail:* pvolkweis@unochapeco.edu.br

## **Reginaldo Pereira**

Doutor em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Líder do Grupo de Pesquisa Direito Democracia e Participação Cidadã certificado pela Unochapecó. Membro da Rede de Pesquisa Nanotecnologia, Sociedade e Ambiente. *E-mail:* rpereira@unochapeco.edu.br

## **Sadiomar Antonio Dezordi**

Mestrando em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Bolsista do Programa de Bolsas da Unochapecó. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direito, Democracia e Participação Cidadã certificado pela Unochapecó. *E-mail:* sadiomar.dezordi@unochapeco.edu.br

Argos Editora da Unochapecó  
[www.unochapeco.edu.br/argos](http://www.unochapeco.edu.br/argos)  
[www.facebook.com/EditoraArgos](https://www.facebook.com/EditoraArgos)

Título: Cinco anos do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito (PPGD) – Unochapecó: ensaios sobre Direito, Cidadania e Socioambientalismo

Organizadores: Maria Aparecida Lucca Caovilla, Silvana Winckler e Bruna Fabris

Coleção: Perspectivas, n. 50

Coordenadora: Rosane Natalina Meneghetti Silveira

Assistente editorial: Caroline Kirschner

Assistente comercial: Luana Paula Biazus

Editor de textos: Carlos Pace Dori

Divulgação: Caroline Kirschner

Distribuição e vendas: Luana Paula Biazus

Projeto gráfico: Caroline Kirschner

Capa: Caroline Kirschner

Imagem da Capa: Detalhe da obra de Oswaldo Guayasamín

Diagramação: Caroline Kirschner

Preparação dos originais: Carlos Pace Dori

Revisão: Juliane Fernanda Kuhn de Castro e Carlos Pace Dori

Formato: PDF

Publicação: 2020

Em agosto de 2020, o curso de Direito da Unochapecó completou 35 anos de atuação regional. Já o Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito (PPGD) celebrou, no mês de março, cinco anos de jornada. Dentre os motivos para comemorar, sobressaem mais de um milhar de profissionais formados pela Unochapecó, em nível de graduação e de pós-graduação *Stricto Sensu* (bacharéis e mestres em Direito), sem mencionar as inúmeras turmas de especialistas que buscam nesta Universidade o aperfeiçoamento contínuo!

O curso de Direito e o PPGD honram-se pela contribuição à formação intelectual crítica de profissionais e pesquisadores, com vistas à efetivação de práticas jurídicas que levem à promoção dos direitos da cidadania em todas as suas dimensões, com ênfase nos aspectos ambientais e transnacionais, no que diz respeito à pós-graduação.

Para comemorar o fechamento deste ciclo, em parceria com o Observatório de Políticas Constitucionais Descolonizadoras para a América Latina (OPCDAL), foi organizada esta edição comemorativa com a participação e contribuição de professores(as) e mestres(as) que fizeram parte da história do Programa *Stricto Sensu*, com a publicação de artigos científicos em forma de capítulos, distribuídos nas Coletâneas: Volume I – *Direito, Cidadania e Socioambientalismo*; e Volume II – *Direito, Cidadania e Atores Internacionais*.

Convidamos você a apreciar esta valiosa obra acadêmica que registra a produção intelectual de pessoas (docentes e discentes da graduação e da pós-graduação) que fazem parte desta trajetória!



**fapesc**

Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina



**UNOCHAPECÓ**  
UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ

**FUNDESTE**  
FUNDAÇÃO  
UNIVERSITÁRIA DO  
DESENVOLVIMENTO  
DO OESTE

**MESTRADO**  
DIREITO



  
Perspectivas