

NOVOS DIREITOS

DIREITO, AMBIENTE E URBANISMO

ORGANIZADORES

Frederico Yuri Hanai
Isabel Cristina Nunes de Sousa
Flávia Darre Barbosa

Coleção NOVOS DIREITOS
Celso Maran de Oliveira (organizador)

Frederico Yuri Hanai
Isabel Cristina Nunes de Sousa
Flavia Darre Barbosa
Organizadores

NOVOS DIREITOS
Direito, Ambiente e Urbanismo

São Carlos
2018

© 2018 by Celso Maran de Oliveira (organizador da Coleção Novos Direitos)

ISBN da Coleção Novos Direitos: 978-85-65621-03-8

Direitos dessa edição reservados à Comissão Permanente de Publicações

Oficiais e Institucionais – CPOI

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa da Editora.

Capa e Projeto Gráfico: Matheus Manzini

Editoração eletrônica: Thaís de Brito Barroso e Samanta do Prado

Normalização: Ricardo Biscalchin

Dados internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Novos Direitos : Direito, Ambiente e Urbanismo / Frederico Yuri Hanai; Isabel Cristina Nunes Sousa; Flavia Darre Barbosa (organizadores) . - São Carlos : CPOI/UFSCar, 2018. 179 p. – (Coleção Novos Direitos, 1)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-65621-04-5

1. Direito. 2. Ambiente. 3. Urbanismo I. Hanai, Frederico Yuri, org. II. Sousa, Isabel Cristina Nunes, org. III. Barbosa, Flavia Darre, org. IV. Coleção.



Reitor

Wanda Aparecida Machado Hoffmann

Comissão Editorial

Luzia Sigoli Fernandes Costa

Zaira Regina Zafalon

Vice-Reitor

Walter Libardi



Universidade Federal de São Carlos

Comissão Permanente de Publicações Oficiais e Institucionais

Via Washington Luís, km 235 . CEP: 13565-905 .

São Carlos, SP . Brasil

Telefone: (16) 3351-9472 (16) 3306-6900

<http://www.cpoi.ufscar.br> . E-mail: cpoi@ufscar.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO E PREFÁCIO.....	6
Capítulo 1	9
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E ACESSO À JUSTIÇA: o <i>Living Law</i> entre o empoderamento jurídico e o exercício judicial da cidadania ambiental	
Álisson Thiago de Assis Campos	
Deilton Ribeiro Brasil	
Rayssa Rodrigues Meneghetti	
Capítulo 2	25
NOVOS CONTORNOS DA RES DERELICTA PARA UMA MELHOR TUTELA AMBIENTAL: uma análise da propriedade e sua função social	
Cláudio José Franzolin	
Isabella Silveira de Castro	
Capítulo 3	41
IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL	
Jussara Romero Sanches	
Miguel Etinger de Araújo Júnior	
Capítulo 4	51
DO INDIVÍDUO AO COLETIVO – um ensaio sobre termos: sujeito, agente e ator	
Marcel Britto	
Celso Maran de Oliveira	
Capítulo 5	65
DIREITO À CIDADE EM MOVIMENTO: uma disputa epistêmica para a eficácia social da norma	
Rosângela Lunardelli Cavallazzi	
Gabriela Fauth	
Vívian Alves de Assis	
Capítulo 6	75
REQUALIFICAÇÃO URBANA EM CIDADES CRIATIVAS: estudo da dinâmica socioespacial na antiga estação ferroviária de Cordeirópolis (SP)	
Eduardo Alberto Manfredini	
Capítulo 7	90
MOBILIDADE E ESTRUTURAÇÃO URBANA: articulação de políticas públicas em São José dos Campos-SP	
Ivan Damasco Menzori	
Isabel Cristina Nunes de Sousa	
Luiz Antonio Nigro Falcoski	

Capítulo 8	108
CARACTERIZAÇÃO SOCIAMBIENTAL VISANDO O PLANEJAMENTO DOS PROJETOS DE PEQUENAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO	
João Paulo Romanelli	
Naara Aline Tossani de Melo	
Marcilene Dantas Ferreira	
Capítulo 9	119
EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO ENSINO SUPERIOR E O DIREITO: análise de periódicos do quadriênio 2013-2016 do Qualis/CAPES	
Lílian Carporlíngua Giesta-Cabral	
Rafael Lamera Giesta	
Capítulo 10	136
SUSTENTANDO O QUE DESMANCHA NO AR: direito ambiental internacional e mudanças paradigmáticas no direito da pós-modernidade	
Dorothee Susanne Rudiger	
Capítulo 11	151
ECOCÍDIO: um crime contra a humanidade	
Isabela Moreira Domingos	
Gustavo Carvalho Kshileski	
Capítulo 12	166
O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	
Antonio Zanollo Neto	
Mario Roberto Attanasio Junior	

APRESENTAÇÃO E PREFÁCIO

O presente livro é produto da segunda edição do evento “II Congresso Novos Direitos: a interdisciplinaridade do Direito na sociedade contemporânea”, promovido pelo Grupo de Pesquisa NOVOS DIREITOS, realizado no período de 18 a 20 de outubro de 2017, na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), campus São Carlos-SP.

Os doze trabalhos congregados neste livro simbolizam a síntese dos diversos estudos apresentados oralmente e as profícuas discussões, reflexões e indagações ocorridas na Sessão do Grupo de Trabalho 1 (GT01) – Direito, Ambiente e Urbanismo, conforme desdobramentos da programação do referido evento.

São trabalhos de profissionais de diversas formações e instituições, selecionados para compor um rico material de reflexão sobre as relações do Direito com as demais áreas do conhecimento.

O livro traz inicialmente o papel do desenvolvimento sustentável no equilíbrio entre bem-estar social e meio ambiente, com destaque para a incorporação do acesso à Justiça e empoderamento da população para o alcance da cidadania ambiental.

Preceitos que se opõem às injustiças ambientais que atualmente recaem sobre as populações vulneráveis, especialmente no contexto urbano, em que vigora o descumprimento das funções sociais da cidade, e impera o distanciamento de valores ecológicos no tratamento dos impactos do pós-consumo. Assim, perpassando o interesse coletivo, sobressai uma linha de pensamento em desaprovação da arcaica visão individualista do Direito, com raízes no conservadorismo e na inflexibilidade das normas, e que desconsidera o contexto de inequidades e vulnerabilidades sociais existentes.

Prevalece a necessidade de se pensar nas obrigações do Estado, considerando o direito difuso, com fomento à novas dinâmicas como, por exemplo, a questão da inserção social e da criatividade humana nos arranjos socioespaciais locais. Evidencia-se a utilidade de políticas públicas que possibilitem o acesso de pessoas de menor renda aos espaços mais qualificados na superação das manifestas desigualdades sociais, além do princípio da responsabilidade intergeracional ambiental.

Com foco na educação ambiental, a relevância de garantia de um futuro promissor para as futuras gerações, com escolhas no presente que reflitam esse objetivo, pauta-se na superação da deficitária participação pública e ausência de informações e dados disponíveis para adequada implementação de políticas públicas. Isto apesar dos inerentes paradoxos do presente, que se renovam a cada crise e sua consequente revolução espontânea, que surge para combater o *establishment*.

Somente a superação das polarizações e contradições do modelo vigente é capaz de atingir a governança global, regional e local em prol dos aspectos negligenciados. No entanto, qual o caminho? Definitivamente não está na cultura de impunidade, no consumo exacerbado e no desamparo legal dos mais necessitados do ponto de vista socioambiental.

Durante a realização dos trabalhos do GT 01 (Direito, Ambiente e Urbanismo), além das explanações e apresentações dos autores dos trabalhos, foram colocadas valiosas contribuições dos congressistas, por meio de indagações e questionamentos suscitadas, com importantes discussões e reflexões dos temas abordados, que se desdobraram nos comentários dos participantes presentes. Citam-se como relevantes colocações e assuntos abordados:

- Os impactos do pós-consumo na sociedade capitalista;
- A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a inclusão social;
- O Direito e os valores ecológicos;
- O estado da arte do Direito na questão dos animais domésticos abandonados;
- A função social da propriedade expressa pelo IPTU progressivo sob a ótica da justiça ambiental;
- A Carta de Atenas, o Estatuto da Cidade, e suas expressões no direito à cidadania e à dignidade humana;
- A importância da linguística no Direito, com suas diversas significações;
- A regularização fundiária, o parcelamento do solo e o diálogo com as áreas do Direito;
- A valorização socioespacial, os espaços culturais de criação e de ações educativas na requalificação urbana;

- As estratégias da produção de energia hidrelétrica, os estudos de impacto ambiental e os conflitos socioambientais;
- A transversalidade da educação ambiental no ensino superior e o Direito;
- O equilíbrio do bem-estar social ambiental, sustentabilidade, responsabilidade solidária e o *Living Law*;
- O paradoxo da destruição criativa, das crises socioambientais e do desenvolvimento sustentável;
- Uma nova lógica entre cidadania, economia, justiça e Direito ambiental;
- A visão utilitarista do meio ambiente;
- O ecocídio como crime e a cultura da impunidade no Brasil.

O objetivo deste livro é trazer e disponibilizar conceitos, fundamentos, experiências e abordagens sobre os múltiplos saberes e conhecimentos de diversas áreas e as suas relações com o Direito, o Urbanismo e o Ambiente, no sentido de instigar reflexões, indagações, discussões, desafios e interpretações sobre as temáticas apresentadas, no intuito de reexaminar e repensar o papel dos novos direitos e sua interdisciplinaridade na sociedade contemporânea.

Boa leitura!

Organizadores

Capítulo 1

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E ACESSO À JUSTIÇA: o *Living Law* entre o empoderamento jurídico e o exercício judicial da cidadania ambiental

Álisson Thiago de Assis Campos¹

Deilton Ribeiro Brasil²

Rayssa Rodrigues Meneghetti³

1 INTRODUÇÃO

Na perspectiva de Eugen Ehrlich (1986), o *Living Law* (direito vivo) é aquele que, muito embora não conste nas prescrições jurídicas convencionais, faz-se notar a partir de seu cumprimento voluntário na sociedade, dominando a vida de todos de maneira natural e espontânea.

A existência desse direito vivo e dinâmico indica que para enfrentar os desafios ambientais da atualidade, não basta que o jurista possua conhecimento acerca da dogmática do direito positivado em normas legais. É preciso que se conjugue as diversas formas de pensamento a fim de avaliar a influência e o impacto das mudanças globais na condução dos caminhos que se abrem para a humanidade.

Nessa perspectiva, ampliar o acesso à Justiça do cidadão pode permitir um diálogo maior entre as necessidades da sociedade e a construção de um Direito mais equilibrado e que atenda às demandas de um mundo em constante mutação.

A dinamicidade das comunidades atuais exige a adoção de um modelo eficiente de sustentabilidade, imputando aos Estados e à sociedade o dever de zelar pelo bem-estar das gerações presentes e futuras, agindo de maneira ativa no sentido de implementar e exigir a implementação de políticas públicas adequadas às diferentes situações que se apresentam no horizonte da vida social.

¹ Professor da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete – FDCL e Mestrando em Direito pela Universidade de Itaúna – UIT

² Pós-Doutorando em Direito Constitucional pela UNIME-IT. Professor do PPGD - Mestrado em Direito “Proteção dos Direitos Fundamentais” e Graduação da Universidade de Itaúna e IPTAN/SJDR.

³ Mestranda em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Pós-graduanda em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Como já dito, o *Living Law* surge de maneira espontânea no contexto das relações sociais e demanda do jurista uma análise profunda quanto aos seus limites e possibilidades em face da ordem constitucional vigente. (MALISKA, 2015, p. 149). Dessa forma, compete ao Poder Judiciário o papel de Guardião da Constituição Federal de maneira a permitir a efetivação dos princípios nela estampados.

Partindo das premissas acima apresentadas, o presente trabalho tem o objetivo de compreender e identificar a relação entre o “direito vivo” e o acesso à Justiça na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, apontando uma contribuição para a implementação de um sistema participativo e mais eficaz do ponto de vista social, ambiental e econômico.

A metodologia empregada para a estruturação do presente artigo deverá se basear no método descritivo e analítico, de forma a possibilitar a abordagem, conceituação e análise das categorias consideradas fundamentais para o desenvolvimento da temática exposta. Partindo de uma revisão de literatura baseada na releitura de Eugen Ehrlich e, ainda, mediante uma análise aprofundada do arcabouço jurídico que incentiva a implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável, pretende-se realizar um exame conceitual dos aspectos relacionados à temática.

Em relação aos procedimentos técnicos a serem utilizados quando da coleta dos dados que nortearão a pesquisa, será utilizado levantamento bibliográfico, com enfoque em leituras doutrinárias, normativas e jurisprudenciais relacionadas ao tema, posto que isto possa fornecer bases teóricas para a elaboração do trabalho e descoberta de outros conceitos que permitirão a emissão de um parecer conclusivo após o término dos trabalhos.

No que se refere ao enquadramento bibliográfico lançaremos mão da fundamentação exposta por diversos autores que tratam sobre o assunto e informam os conceitos de ordem dogmática a serem utilizados, além da análise de tratados internacionais e posicionamentos jurisprudenciais.

2 DESENVOLVIMENTO

O Jurista austríaco Eugen Ehrlich (1862-1923), um dos principais expoentes da escola sociológica do Direito, propôs-se a analisar o "Direito Vivo" (*Living Law*) baseando-se em uma visão dinâmica, mutável e influenciável dos fenômenos jurídicos. Em contraposição ao "Direito Morto" (*Dead Law*), que se caracteriza pelo respeito exclusivo ao que estava posto na Lei, o "Direito Vivo" refuta a ideia exegética de que o juiz deveria ser um aplicador cego da lei.

Segundo suas perspectivas, é fundamental que o jurista esteja atento às mutações sociais e às mutações que influenciam no surgimento do direito que nasce “para além da lei”. Conforme ensina Sánchez-Castañeda,

Eugen Ehrlich foi o primeiro a falar de um direito vivo e sobre a possibilidade de uma pluralidade de sistemas jurídicos. Ehrlich assinalou o caráter arbitrário e fictício da unidade do ordenamento jurídico. Assinala que o ponto central do direito não se encontra na legislação, nem na ciência jurídica, nem na jurisprudência. Situa-se na sociedade mesma. Existe um direito vivo que pode ser conhecido através da utilização de diferentes fontes, particularmente da observação direta da vida social, das transformações, dos hábitos, dos usos e costumes de todos os grupos, não somente daqueles reconhecidos juridicamente, senão também dos grupos ignorados ou depreciados pelo direito e, inclusive, condenados pelo direito (SANCHEZ-CASTAÑEDA, 2011, p. 19-33, tradução nossa)

Em uma sociedade mutável e cada vez mais complexa, a aceção de Desenvolvimento Sustentável torna-se cada vez mais dinâmica na medida em que deve buscar alcançar o crescimento econômico e social mediante o respeito ao meio ambiente, garantindo sua preservação de forma a atender às demandas da atualidade e das gerações futuras. A esse respeito Juarez Freitas ensina que o conceito de Desenvolvimento Sustentável é multidimensional e não se relaciona a um princípio meramente abstrato, elusivo ou de observância protelável. Dessa maneira, Desenvolvimento Sustentável consiste em um princípio:

(...) que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. (FREITAS, 2016, p. 52).

Partindo de uma perspectiva multifatorial, o desenvolvimento sustentável trata de conciliar o crescimento econômico e a conservação ambiental, atendendo às necessidades do presente sem que isso comprometa a existência daqueles que ainda estão por vir. Nesse sentido, a obtenção de um modelo sustentável de desenvolvimento pressupõe uma “(...) racionalidade dialógica, interdisciplinar, criativa, antecipatória, mediadora de consequências (diretas e indiretas) e aberta.” (FREITAS, 2016, p.31).

Cada vez mais os estudiosos do direito ao redor do mundo têm estado atentos ao papel que pode ser exercido pelo sistema jurídico na tentativa de dar respostas às questões ambientais mais complexas. No Brasil esse fenômeno não é diferente. Conforme se verifica, o modelo de Desenvolvimento Sustentável encampado pela Constituição Federal de 1988, notadamente em seu art. 225, prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ao atribuir a todos (Poder Público e coletividade) o papel de preservar o meio ambiente, o modelo adotado pelo Brasil distribui responsabilidades de uma maneira dinâmica, exigindo que todos exerçam funções relevantes na prevenção e precaução de danos ambientais.

Com a consagração do *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, surge a necessidade de se criar mecanismos jurídicos eficientes, inclusivos e capazes de evitar desastres ambientais, tornando mais eficaz a sistemática de proteção de direitos descritos nas normas. Tem-se, aí, a importância de se garantir e ampliar o acesso à Justiça para garantir a perpetuação do modelo sustentável.

Essa necessidade decorre do fato de que é cada vez mais imperiosa a implementação de uma cidadania ambiental, propriamente dita, que passa obrigatoriamente pela tomada de consciência acerca das necessidades do meio ambiente, exigindo a participação de todos na formação de um modelo de desenvolvimento sustentável. É evidente, portanto, a necessidade de uma atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil organizada, que atuando de forma participativa, responsável e racional devem unir esforços na preservação do meio ambiente.

A atuação da sociedade, aliás, é fundamental para ampliar a discussão em torno dos modelos de desenvolvimento sustentável que se pretende implantar, aperfeiçoando-os de maneira democrática e garantindo que o “Direito” e a “Justiça” possam andar juntos.

Vale lembrar que foi com a limitação do poder dos Estados, decorrente dos avanços constitucionalistas, que a relação entre o “Direito” e a “Justiça” passou a ser vista como uma demanda humana intimamente ligada à percepção de que os direitos e garantias não se subordinam às fatalidades históricas ou às idiossincrasias dos governantes. É por isso, inclusive, que ao elucidar a *doutrina do Garantismo* o doutrinador Luigi Ferrajoli apresenta o Direito como “(...) um sistema artificial de garantias constitucionalmente preordenado para a tutela dos direitos fundamentais.” (FERRAJOLI, 2010, p. 19).

A concepção de “Justiça” pressupõe, então, mais do que a simples existência de instituições capazes de efetivar os direitos previstos nos mais diversos instrumentos normativos. É fundamental que os interessados também sejam dotados de capacidade para pleitear a efetivação desses direitos com o amparo dos princípios que norteiam o processo judicial (BARROSO, 2014, p. 2).

Salta aos olhos que o acesso à Justiça é uma ferramenta essencial ao progresso da sociedade, sendo certo que a humanização do aparato judicial é imprescindível para se alcançar um modelo judicial mais democrático, inclusivo e participativo. A obtenção de tal modelo, entretanto, é um desafio permanente dos juristas, posto que a constante evolução do mundo e a acelerada modificação legislativa impõem a necessidade de melhorias e aprimoramentos das técnicas processuais.

Para Medeiros (2003), a participação popular é de suma importância para a conservação do meio ambiente. Nesse sentido, é fundamental que a comunidade se conscientize quanto à relevância da proteção ambiental para que possa atuar de maneira eficaz na construção democrática de um direito ambiental participativo e condizente com a realidade.

É bem verdade que participação popular na construção do direito ambiental pode se dar tanto em virtude da existência de um nível de consciência moral elevado,

quanto em razão de imposição jurídica decorrente das normas que formam o núcleo basilar de nossa estrutura constitucional democrática. Dessa forma, partindo do pressuposto de que a participação popular é *conditio sine qua non* para o fortalecimento da democracia, torna-se cada vez mais necessário otimizar e instrumentalizar os mecanismos de participação popular na tutela do meio ambiente, inclusive com o amplo acesso judicial.

Na obra “Acesso à Justiça” (1988), Mauro Cappelletti e Bryant Garth se propuseram a refletir sobre as dificuldades inerentes ao acesso judicial, sistematizando os movimentos renovatórios que buscaram, ao longo dos anos, apresentar soluções para a transposição dos óbices por eles identificados.

O primeiro desses movimentos apresentados pelos autores foi denominado “Primeira Onda Renovatória do Direito” e se refere à necessidade de prestar assistência judiciária aos mais pobres, estando relacionada ao obstáculo econômico do acesso à justiça. Não se trata de somente permitir o acesso gratuito ao Poder Judiciário, mas também de empoderar os indivíduos mais pobres, permitindo o reconhecimento de seus próprios direitos.

A “Segunda Onda Renovatória” trabalhada por Cappelletti e Garth diz respeito à criação de mecanismos para tutela judicial dos interesses metaindividuais, contornando o obstáculo organizacional do acesso à Justiça. As modificações constatadas pelos autores no que diz respeito a essa onda renovatória centraram-se na constatação da incapacidade de o modelo processual tradicional proteger interesses difusos, posto que possuidor de características individualistas. Para eles,

(...) centrando seu foco de preocupação especificamente nos interesses difusos, esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais. Sem dúvida, uma verdadeira “revolução” está-se desenvolvendo do processo civil. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 18).

A “Terceira Onda Renovatória”, por fim, trata de uma prestação jurisdicional mais efetiva, o que “(...) inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 25).

Embora a Constituição Federal garanta a todos o direito de acesso formal à ordem jurídica justa (art. 5º, XXXV, LIII, LIV, LV, LVI e LVII), os óbices de acesso à Justiça, apontados por Cappelletti e Garth, também podem ser notados na sistemática jurídica brasileira. Nesse sentido, é importante dar às pessoas a possibilidade de acessarem o Poder Judiciário independentemente de questões econômicas, sociais, pessoais e etc.

Atento a essa premissa, o ordenamento jurídico brasileiro tem buscado se organizar a fim de ampliar o acesso à Justiça, seja por meio do aprimoramento de técnicas processuais, seja por meio da estruturação de seus organismos de funcionamento.

A Lei nº 1.060/50 (Lei da Assistência Judiciária), a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), a estruturação do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Juizados Especiais, por exemplo, são grandes demonstrações de que o país tem se movimentado no sentido de possibilitar o acesso à jurisdição.

No que se refere às questões relacionadas ao meio ambiente, a própria Constituição Federal Brasileira, em seu art. 5º, LXXIII⁴, garante ao cidadão o direito de anular ato passível de gerar dano ambiental, independentemente do pagamento de custas judiciais e do ônus de sucumbência. Para além de um direito fundamental previsto na Carta Magna, a norma constitucional acima mencionada se traduz em um claro incentivo para que a população atue de maneira direta na proteção ambiental, garantindo que as atitudes que lhes sejam lesivas possam ser obstadas pelo Poder Judiciário. Tem-se, aí, uma boa demonstração de possibilidade de exercício da cidadania ambiental, permitindo o controle judicial de políticas públicas que possam afetar o meio ambiente. Esse entendimento, inclusive, encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. Esta Corte já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente

⁴ Art. 5º, LXXIII: "(...) qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência."

ecologicamente equilibrado para a presente e as futuras gerações, sendo esse um direito transindividual garantido pela Constituição Federal, a qual comete ao Ministério Público a sua proteção. 2. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. (BRASIL, 2012).

Conforme se viu até aqui, o acesso formal ao Poder Judiciário parece estar sendo garantido, mas, torna-se essencial, cada vez mais, possibilitar um acesso efetivo à Justiça. Em outras palavras, é preciso garantir um acesso que transcenda a norma e crie a possibilidade de demandar proteção judicial eficaz na prática.

Torna-se necessário, então, buscar o empoderamento dos cidadãos para que se possa dar a todos o conhecimento acerca de seus direitos e deveres estampados na Carta Magna, permitindo que, então, possam lançar mão dos instrumentos de acesso à Justiça, aptos a propiciar a efetivação dos direitos relativos ao desenvolvimento sustentável.

Embora ainda se trate de um termo em construção, o empoderamento jurídico pode ser definido como

(...) um processo intencional e contínuo, centrado na comunidade local (...), envolvendo o respeito mútuo, a reflexão crítica, a atenção e a participação, por meio do qual as pessoas a que falta um acesso a uma fatia igual dos recursos obtêm maior acesso e controle sobre tais recursos (...) trata-se, aqui, da constituição de comunidades responsáveis, mediante um processo no qual os indivíduos que as compõem obtêm controle sobre suas vidas, participam democraticamente no cotidiano de diferentes arranjos coletivos e compreendem criticamente seu ambiente. (...) Empoderamento implica muitas vezes ultrapassar os instrumentos clássicos da democracia representativa, tendo por base um aumento da cultura política e do capital social. Criam-se novas institucionalidades (...) dilata-se o componente participativo das políticas públicas, mediante a publicização dos conflitos e dos procedimentos de participação. (HOROCHOVSKI, 2006, p. 4-5).

O que se pretende com o empoderamento jurídico não é colocar em cheque o modelo clássico de representatividade ou a autonomia do Poder Judiciário. Pelo contrário, o que se pretende aqui é um aperfeiçoamento do sistema, na medida em que se garanta ao povo - fonte de onde emana todo o poder estabelecido pela Constituição

Federal - a possibilidade de participar de maneira mais ativa da tomada de decisões relativas a questões ambientais.

Nas palavras do Ministro Luis Roberto Barroso,

(...) empoderamento jurídico dos pobres e acesso à justiça são instrumentos valiosos para a promoção de direitos humanos, especialmente aqueles que passam despercebidos pelas classes média e alta. Empoderamento jurídico é a possibilidade efetiva de fazer valer os próprios direitos. Tal possibilidade depende de consciência de cidadania, informação e meios de atuação, não necessariamente judiciais. O acesso à justiça, por sua vez, envolve a possibilidade, sobretudo das pessoas mais pobres, de levar sua demanda a um tribunal, mesmo que ela não seja expressiva economicamente, à luz dos padrões usuais. Para tanto, é preciso, além do empoderamento legal, isenção de custos ou custos baixos e assistência judiciária para quem não tem recursos para pagar um advogado privado. (BARROSO, 2004, p. 2-3).

Somente a partir do empoderamento jurídico torna-se possível o acesso efetivo à Justiça, elemento essencial para o alcance do desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental, social e econômico. Dessa forma, é indispensável que os indivíduos se tornem os atores principais na luta e na construção pelos direitos ambientais, exercendo atividades emancipatórias no contexto da proteção ambiental.

A democratização do acesso à Justiça, sobretudo na perspectiva do Direito Ambiental, faz com que o direito se torne cada vez mais dinâmico, estando em um processo constante de evolução, descobrimento e fundação. A partir daí pode-se formular melhor um conceito de cidadania ambiental ativa, onde o cidadão empoderado torna-se capaz de realizar a reivindicação das normas e dos direitos em prol da coletividade.

Embora a participação racional do indivíduo seja importante no processo de construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, não se pode ignorar, também, a importância da atuação direta dos Estados e das Organizações Internacionais. Vale lembrar, inclusive, que no caso de omissão estatal nasce para o cidadão a prerrogativa de lançar mão de toda a estrutura jurídica disponível a fim de compelir o poder público a tomar as medidas adequadas e necessárias para efetivar, no caso concreto, os princípios estampados na Carta Magna.

Atenta à necessidade de fixar propósitos a serem cumpridos pelos Estados e fomentar o debate acerca da necessidade de implementação de um modelo

democrático e sustentável de desenvolvimento, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, no ano de 2015, os 17 (dezessete) Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) que deveriam ser colocados em prática em todo o mundo durante os próximos 15 anos, isto é, até 2030.

Como não poderia deixar de ser, o Acesso à Justiça foi incluído como um dos principais tópicos a respeito da temática, posto que é “difícil conceber a ideia de desenvolvimento sustentável, em qualquer de suas três dimensões – econômico, social e ambiental –, sem incorporar a justiça como um elemento essencial” (BARROSO, 2014, p. 6).

Objetivo Global para o Desenvolvimento Sustentável nº 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis (ONU, 2017).

O objetivo acima mencionado acabou sendo subdividido pela própria ONU em outros tópicos publicamente divulgados pela instituição, os quais englobam a redução significativa de todas as formas de violência e as taxas de mortalidade a elas relacionadas, em todos os lugares; fim do abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças; promoção do Estado de Direito, em nível nacional e internacional, garantindo a igualdade de acesso à Justiça, para todos; redução significativa dos fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçando a recuperação e devolução de recursos roubados, e combatendo todas as formas de crime organizado; redução substancial da corrupção e o suborno em todas as suas formas; desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, capazes de garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; ampliação e fortalecimento da participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global, fornecimento de identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento, assegurando o acesso público à informação e proteção das liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais, fortalecendo as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a

prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime e promovendo/fazendo cumprir as leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.

Conforme se pode inferir pelas propostas acima elencadas, o objetivo das Nações Unidas é estimular a implementação de um modelo sustentável de desenvolvimento que tenha como fundamento o respeito pelas gerações presentes e futuras, possibilitando aos seres humanos os meios necessários para o exercício de suas potencialidades.

Surge daí a necessidade de se atuar em diversas frentes, garantindo que o Princípio da Sustentabilidade seja introjetado em todo o sistema jurídico político dos Estados, alicerçando-se em uma racionalidade dialógica que põe fim à patologia “ecocida” e às práticas predatórias dos loteadores de poder (FREITAS, 2016, p. 276).

A garantia do acesso à Justiça como pressuposto para a implementação de um modelo sustentável de desenvolvimento parte da premissa de que o Estado Sustentável possui responsabilidade na implementação das garantias previstas na constituição, devendo zelar pelos direitos dos cidadãos nos aspectos econômicos, sociais e ambientais. Dessa forma, não se pode permitir que os Estados permaneçam inertes diante das constantes violações de direitos que colocam em risco a subsistência da espécie humana e de todas as demais que habitam o planeta. Nesse sentido,

(...) para que se instaure o Estado Sustentável, relevante que não persista o acintoso quadro de omissivismo inconstitucional, especialmente nas relações administrativas e ambientais (...) Assim, a ousada releitura da responsabilidade do Estado, coibindo ações e omissões desproporcionais, implica fazer frente aos desafios complexos da gestão pública sustentável, notadamente para lidar (a) com a formação de poupança pública; (b) com os investimentos urgentes e prioritários em infraestrutura; (c) com o uso precípua e crescente das energias renováveis e, não menos importante, (d) com todos os itens que compõem a Agenda da Sustentabilidade. (...) Administrar é aplicar a Constituição em tempo útil e de ofício. O que não exclui a legalidade e o respeito às regras, mas insere o compromisso maior de garantir, em primeiro plano, a eficácia direta à rede complexa dos princípios fundamentais, entre os quais o da sustentabilidade, com a tutela individual e coletiva dos direitos associados (FREITAS, 2016, p. 282).

Ora, se o Estado tem responsabilidade de garantir a implementação de um modelo sustentável e atuar em diversas frentes para garantir ao ser humano o exercício de suas potencialidades, compete ao Poder Judiciário zelar pelo cumprimento dessas

obrigações, inclusive coibindo arbitrariedades omissivas e comissivas por parte da administração pública.

Uma interpretação constitucional sustentável pressupõe que os princípios e direitos fundamentais comuns a gerações presentes e futuras sejam o fundamento e o ápice da ordem jurídica, tendo o condão de suspender a eficácia de determinadas regras, quando estritamente necessário para assegurar a efetividade das metas intertemporais do sistema. (...) Uma interpretação constitucional sustentável é aquela que sacrifica o mínimo para preservar o máximo dos princípios e direitos fundamentais, vedadas ações e omissões causadoras e danos a presentes e futuras gerações. (...) Uma interpretação constitucional sustentável, sem desprezar o texto, avança para além da sua letra, imprimindo eficácia direta e imediata ao princípio que determina, independentemente de interposição legislativa, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela consecução solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar (propósito inconfundível com a mera satisfação de necessidades materiais) (...) Preconiza-se, em síntese derradeira, uma interpretação sistemática capaz de prever movimentos e tendências (às vezes inevitáveis), tomando aquelas medidas impositivas de antecipação, com a finalidade, seja pela adaptação, seja pela mitigação, de promover continuamente o bem-estar, em suas várias facetas. De fato, a exegese sustentável é a que melhor reúne as condições de auxiliar à resolução satisfatória dos problemas hermenêuticos, inclusive de curto prazo. (FREITAS, 2016, p. 311-318).

Dessa forma, sendo premente a necessidade de garantir a implementação de um modelo mais humanizado de desenvolvimento, o que se verifica é que o fomento na ampliação do acesso à Justiça passou a fazer parte das preocupações das Nações Unidas, que tem envidado esforços no sentido de incentivar a estruturação dos Estados para adoção de mecanismos internos capazes de controlar os atos que possam colocar em risco a implementação dos objetivos aqui já abordados.

Se o poder público se omite ou é deficiente na sua tarefa de atuar no combate às atividades que possam, por exemplo, degradar o meio ambiente, deve haver uma possibilidade de controle, por parte do cidadão, no sentido de exigir prestações positivas do Estado, evitando-se um absenteísmo violador de direitos e garantias. Nessa esteira,

(...) resulta claro que, cada vez mais, a via judicial aparece, em muitas circunstâncias, como a única via apta a permitir à sociedade civil a realização do necessário controle sobre as atividades e as omissões

públicas e privadas lesivas ao meio ambiente. Com efeito, diante da inércia ou da tolerância do administrador e/ou do legislador, o Poder Judiciário surge, muitas vezes, como o único canal de que dispõe a sociedade civil para fazer valer o direito ao meio ambiente consagrado na Constituição Federal.

Daí a importância do reforço do acesso à justiça em matéria ambiental, que, nesse tema, deve ser, necessariamente, um acesso *participativo* à justiça, ou seja, um acesso à justiça aberto aos indivíduos, aos grupos, aos organismos e às instituições sociais secundárias que representam em juízo os interesses da sociedade na proteção do meio ambiente.

Esse reforço do acesso participativo à justiça em matéria ambiental passa necessariamente, em primeiro lugar, pela abertura da titularidade do poder de agir em juízo, pela via das ações coletivas (no Brasil, notadamente, ação popular e ação civil pública), aos indivíduos e aos denominados entes intermediários que atuam como autênticos porta-vozes dos interesses da sociedade na proteção do meio ambiente e pelo fortalecimento da atuação destes em prol da preservação da qualidade ambiental. (MIRRA, 2016, p. 1).

Ao Poder Judiciário é dada a obrigação de zelar pelo cumprimento das normas estampadas na Constituição Federal. Nesse sentido, garantir ao cidadão os meios necessários para cobrar a atuação judicial torna-se essencial para que se possa garantir a implementação de um modelo sustentável de desenvolvimento.

Isso inclui, em maior e menor grau, na imposição de medidas aos gestores públicos, no sentido de compelir a administração a cumprir os deveres impostos na Carta Magna ou aqueles decorrentes de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, zelando pela efetivação de políticas capazes de preservar e defender o meio ambiente.

É importante lembrar, entretanto, que de nada adianta investir em estruturação e melhorias no Poder Judiciário se, em complementação, não houver incentivo à implementação de mecanismos democráticos que possibilitem um debate qualificado acerca de soluções para as questões mais complexas. Da mesma forma, é preciso garantir o exercício da cidadania ambiental, incentivando a população a se engajar na busca de soluções para os problemas ambientais da pós-modernidade.

O exercício da jurisdição afeta a todos e, portanto, é essencial que a implementação de um modelo sustentável surja do debate qualitativo entre as partes, em observância ao *living law*, sob pena de tornarmos as normas e as decisões judiciais meros instrumentos de opressão.

3 CONCLUSÃO

Conforme se verificou até aqui, a proteção do direito ambiental não pode se dar exclusivamente através da norma. É fundamental a participação da sociedade na preservação do meio ambiente, notadamente a partir de uma posição mais ativa na construção do direito e no controle das práticas do Estado.

Nessa esteira, é fundamental que o desenvolvimento sustentável esteja amparado pelo exercício de uma cidadania ambiental por meio da garantia de acesso a uma Justiça efetiva, capaz de se apresentar ao cidadão comum.

O direito de acesso à Justiça implica em criar mecanismos capazes de efetivar o alcance de uma prestação jurídica justa, fomentando a participação do cidadão na resolução dos conflitos e na fiscalização dos atos estatais, impedindo violações ao meio ambiente. Para tanto, é fundamental dotar as pessoas dos meios necessários para que possam exigir a efetivação de seus direitos perante os órgãos competentes.

Para isso, é fundamental o empoderamento das pessoas, capacitando o indivíduo para o exercício autônomo da cidadania ambiental de forma a permitir a construção de um direito mais adequado à dinamicidade da vida social da pós-modernidade.

Embora se perceba um intenso movimento de renovação no âmbito do Direito e algumas conquistas já tenham sido contabilizadas, gerando significativas contribuições na ordem social, ainda há necessidade de aprimoramento dos mecanismos para efetivação da justiça, garantindo-se mais inclusão social. Assim sendo, os governantes e a população, de um modo geral, não podem se omitir no seu dever de efetivar os preceitos constitucionais. É preciso garantir a implementação de modelos sustentáveis de desenvolvimento, sob pena de comprometermos a subsistência das gerações futuras.

Assim sendo, não resta dúvida de que é necessário a instituição um sistema jurídico capaz de resguardar e assegurar a implementação de um modelo que permita a obtenção de conquistas materiais que atendam ambições do espírito humano e garantam a perpetuação da espécie. Por outro lado, não se pode perder de vista a concepção de *direito vivo* de Eugen Ehrlich que, apesar e que não negar a existência do Estado, rejeita a matriz unívoca do direito, baseada em seu paradigma formalista.

Dessa forma, permitir o exercício da cidadania ambiental, o empoderamento da sociedade e, por fim, o acesso à Justiça, torna-se cada vez mais necessário para a criação de um *living law*.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. No Recurso Extraordinário 417.408/RJ**. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1941850>>. Acesso em: 24 abr. 2017.
- BARROSO, Luis Roberto. **Justiça, empoderamento jurídico e direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/?p=1062>>. Acesso em: 4 mar. 2017.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de Prevenção, resposta e compensação ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- EHRlich, Eugen. **Fundamentos da sociologia do direito**. Trad. René Eernani Gertz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y Garantías: La Ley Del Más Débil**. Madrid: Editorial Trota, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: Teoria do Garantismo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade – Direito ao Futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GOMES, Alexandre Travessoni. **O Fundamento de Validade do Direito: Kant e Kelsen**. 2. ed. Belo Horizonte, 2004.
- HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Empoderamento: definições e Aplicações. Publicado no 30º encontro anual da ANPOCS, 30, 2006, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2006. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3405&Itemid=232>. Acesso em: 10 mai. 2017.
- KÖHLER, Graziela de Oliveira. O estado democrático de direito do ambiente e os reflexos na estrutura processual: novas perspectivas para a efetividade da justiça ambiental. In: OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de; PADILHA, Norma Sueli; COSTA, Beatriz Souza (coords.); CONPEDI/UFPB (orgs.). **Direito ambiental II**. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p.124. [Recurso eletrônico on-line]

MALISKA, Marcos Augusto. **Introdução à Sociologia do Direito de Eugen Ehrlich: Aportes para uma reflexão atual sobre pluralismo e constituição**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. A proteção ambiental diante da nova necessária formação de uma nova concepção de um Estado democraticamente ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman (org.). 7o Congresso Internacional de Direito Ambiental: direito, água e vida, 7, 2003, São Paulo. **Anais....**São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. v. 2, p.203-204.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004,

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Acesso à Justiça em matéria ambiental no cenário pós-Rio+20**. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-set-24/ambiente-juridico-acesso-justica-materia-ambiental-cenario-pos-rio20#_edn6>. Acesso em: 25 de abr. 2017

ONU. **Objetivos do Milênio**. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/objetivos/>>. Acesso em: 21 abr. 2017

ONU. **Igualdade de acesso à justiça é vital para desenvolvimento econômico inclusivo**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-igualdade-de-acesso-a-justica-e-vital-para-desenvolvimento-economico-inclusivo/>>. Acesso em: 23 de abr. 2017

ONU. **17 Objetivos para transformar nosso mundo**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>. Acesso em: 23 abr. 2017

SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo. Los orígenes del pluralismo jurídico. In: ALBA S., Oscar; CASTRO, Sérgio R. (orgs.). **Pluralismo jurídico e interculturalidad**. Sucre: Bolívia: Comisión de Justicia de la Asamblea Contituyente, [s/d]. p. 19-33, 2011. Disponível em: <<http://www.ibcperu.org/doc/isis/9001.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2013.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo (Org.). **O Direito Achado na Rua: concepção e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

Capítulo 2

NOVOS CONTORNOS DA RES DERELICTA PARA UMA MELHOR TUTELA AMBIENTAL: uma análise da propriedade e sua função social

Cláudio José Franzolin¹
Isabella Silveira de Castro²

1 INTRODUÇÃO

Vivemos na sociedade do hiperconsumo, o consumo é tido como um fim em si mesmo, consome-se pelo prazer da aquisição: o consumo “para o outro” é substituído pelo “consumo para si” (LIPOVETSKY, 2007).

Além disto, nunca a sociedade apresentou uma dinamicidade tão notória, o ritmo de consumo e as projeções populacionais criam a necessidade de ressignificação dos institutos jurídicos, para que o direito não direcione seu olhar a um sítio onde a sociedade não mais se encontra (FACHIN, 2012).

Neste viés, a Constituição cumpre o importante papel de orientar a vida em sociedade e impor condutas que visem consolidar seus valores. Portanto, tendo elegido como valor o direito ao meio ambiente equilibrado, a Carta Magna atua instruindo e conformando a sociedade hodierna ao atendimento deste bem comum que se propôs a tutelar.

Sendo assim, o presente trabalho busca analisar especificamente quais os contornos da propriedade privada como resultado deste processo de ressignificação.

¹ Prof. Dr. Pesquisador da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (Puc-Campinas) com dedicação integral, Membro do GT Mestrado em Direito. Mestre e Doutor em Direito pela Puc-São Paulo. É professor orientador de Iniciação científica. É especialista em Direito dos contratos pelo Centro de Extensão Universitária (C.E.U. – I.I.C.S.) e em Direito Empresarial pela Universidade Mackenzie. É associado do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON), do Instituto de Direito Privado (IDP), do Conselho Nacional de Pesquisa em Direito (CONPEDI), do Instituto “O Direito por um Planeta Verde” e do Instituto Brasileiro de Direito Civil (IBDCivil). É advogado e consultor jurídico. Autor de artigos e de capítulos de livros. E-mail institucional: claudiofranzolin@puc-campinas.edu.br.

² Acadêmica e discente pesquisadora no Programa de Iniciação Científica (PUC-FAPIC) da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, sob orientação do Prof. Dr. Pesquisador Cláudio José Franzolin. E-mail: isabella.silveira.castro@gmail.com.

Partindo, para tanto, dos princípios que orientam o exercício do direito de propriedade, virá a concluir que a concepção de “propriedade direito” evolui para concepção de “propriedade função” (DUGUIT apud ARAÚJO, 2015, p. 59).

E não só, que a promoção do direito a um meio ambiente equilibrado integra a noção de função social, de modo que a propriedade tem, além de uma função socioeconômica, uma função socioambiental.

Outrossim, a função socioambiental gera deveres ao proprietário, alguns deles com incidência até mesmo posteriores ao domínio, como, por exemplo, o dever de dar destinação adequada a *res derelicta*.

Este estudo se debruçará, por fim, na análise da *res derelicta* tendo em vista a função socioambiental que a propriedade deve atender quando se articula o pós-consumo, à luz dos novos vetores interpretativos decorrente da Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010), entre os quais, destaca-se o reconhecimento na *res derelicta* de um bem econômico e de valor social³.

2.MATERIAIS E MÉTODOS

O material empregado nesta pesquisa foi o levantamento bibliográfico e também da legislação pertinente, incluído aí, o de dados e jurisprudência, sempre em consonância com o objeto da pesquisa que é a *res derelicta* e sua função socioambiental, à luz dos novos valores que inauguram uma (re) construção dos institutos de direito privado.

A análise do material se deu à luz do método sistemático (FREITAS, 2004), pelo qual a norma é interpretada a partir de sua contextualização no ordenamento jurídico como um todo, e não isoladamente, articulando-se variadas normas disponíveis e a partir de uma percepção sensível dos termos que demandam análise do intérprete. Não se exclui, ademais, os métodos de interpretação lógico e dedutivo para que possam ser avaliadas situações concretas do porvir.

³ Aliás, neste sentido: “Entendemos que os resíduos podem ser classificados como bens socioambientais e, portanto, comportam dupla titularidade: a do resíduo em si e sua representatividade em relação à sociedade, sendo fundamental para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, de qualquer forma, o art. 6º, VIII, da PNRS [Política Nacional de Resíduos Sólidos] reconhece o resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania (LE MOS, 2012, p. 96).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Princípio do direito ao meio ambiente equilibrado

O meio ambiente equilibrado integra o ordenamento jurídico brasileiro na qualidade de direito fundamental, instituído pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, que confere ao meio ambiente atributo de bem coletivo.

Paulo Afonso Leme Machado (2015) ensina que o direito ao meio ambiente equilibrado, do ponto de vista ecológico, consubstancia-se na conservação das propriedades e das funções naturais desse meio, de forma a permitir a existência, a evolução e o desenvolvimento dos seres vivos.

Destarte, o princípio do direito ao meio ambiente equilibrado supera a análise do tempo presente; o conceito de equilíbrio induz a ideia de que o modo de viver de uma sociedade deve ser tal a promover a evolução da vida; a continuação deste viver adequado, digno, pelas próximas gerações, sem que, conforme ponderou o Desembargador Ivan Bortoleto:

O conforto relativo de algumas poucas gerações se sobreponha ao direito inalienável de sobrevivência de todas as gerações futuras pois a natureza não tem a capacidade de se regenerar com a mesma rapidez com que o homem a pode destruir (BRASIL, 2002a).

Daí extrai-se um limite ao exercício de qualquer direito: a promoção e manutenção de um meio ambiente equilibrado. Nesta esteira, o direito à propriedade deve também ter sua abrangência influenciada por referido princípio, mesmo que, como se verá a diante, o meio ambiente equilibrado não tivesse sido contemplado como atributo de sua função social.

3.2 Princípio da função social da propriedade

Desde a Constituição Federal de 1934 - ressalvada a Constituição Federal de 1937 - a função social é contemplada no texto constitucional, ocorre que, é recente o crescimento da preocupação dos juristas com a sua concretização.

Este direcionamento dos olhares dos juristas à função social que a propriedade deve atender revela uma preocupação com sua concreção pelo intérprete, para servir de janela para recepcionar os comandos constitucionais (PERLINGIERI, 1997, p.12).

O desafio desta hermenêutica está em estabelecer a aplicabilidade da função social. Para superar este entrave a doutrina dividiu as normas constitucionais em regras e cláusulas gerais. Aquelas dizem respeito aos preceitos normativos que contêm estrutura de fácil interpretação, qual seja, hipótese de incidência e consequência jurídica.

Cláusula geral, por sua vez, é conceito aparentemente indeterminado, mas que ganha contorno em situações específicas. Quanto a cláusula geral da função social da propriedade, ela ganha materialidade quer seja como parâmetro de comportamento do proprietário, quer seja como regra de interpretação, ou como norma de conduta e, ainda, como meio de impedir que o legislador conceda ao proprietário poderes supérfluos (LOUREIRO, 2003, p. 116).

Judith Martins-Costa bem pondera que, a especificação desse conteúdo é sempre relacional aos demais dados do contexto no qual incidente a normatividade da cláusula geral, mais interessando sua aplicação do que sua definição (1999, p.41).

Para Pietro Perlingieri, tendo em vista ser o ordenamento inspirado na solidariedade econômica e social, bem como no pleno desenvolvimento da pessoa humana, o conteúdo da função social

(...) assume um papel de tipo promocional, no sentido de que a disciplina das formas de propriedade e as suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento. (PERLINGIERI, 1999, p. 226).

Nesta esteira, partindo das premissas de que a propriedade deve atender sua função social, dita função significa promover os valores do ordenamento. Ou seja, não é uma função para atender aos interesses do proprietário. A funcionalidade se revela, como bem ensina Fábio Konder Comparato (1943, p. 61), “(...) um poder de agir sobre a esfera jurídica alheia, no interesse de outrem, jamais em proveito do próprio titular.”. Neste sentido, quando se diz que a função social não é atingida, explica o autor, “(...) a ilicitude aí, não advém apenas das irregularidades formais, mas também do desvio de finalidade, caracterizando autêntica disfunção.” (COMPARATO, 1983, p. 61), que é o não atingimento, por exemplo, de um dado valor. Um desses valores é, justamente, o meio ambiente equilibrado (art. 225, CF/88).

Extrai-se, nessa rota, como inferência lógica, que a propriedade deverá ser exercida em harmonia com a preservação do meio ambiente, enquanto um valor ordenador para o Estado e para o particular. Aliás, é o entendimento de Perlingieri.

Inclusive, para este autor, função social se revela a partir do momento que ele atende aos mais diversos interesses de forma a se harmonizar interesses sociais, econômicos, ambientais. Nesse sentido, em que pese as divergências,⁴ preferimos afirmar que a função social da propriedade contém também o atendimento aos interesses ambientais (DUGUIT apud ARAÚJO, 2015, p. 59).

Desta feita, a concepção de propriedade privada vem se alterando, a propriedade não é mais tida como direito individual, sendo legitimado o uso anti-social, a propriedade evoluiu ao ponto de vincular-se ao dever jurídico de atender à função social (ARAÚJO, 2015). A função social integra a própria concepção de propriedade, na qualidade de elemento essencial, de tal forma que, a propriedade protegida constitucionalmente passa de “propriedade direito” para “propriedade função”⁵.

3.3 Propriedade e Desenvolvimento econômico sob o enfoque constitucional

No atual quadro de interpretação jurídica a Constituição Federal cumpre o importante papel de ser o eixo de todo ordenamento jurídico, conquistando o seu conteúdo, força normativa, esteja ele exteriorizado como princípio ou como regra.

A Constituição Federal de 1988 elege como princípios norteadores da atividade econômica tanto a propriedade privada, quanto a proteção do meio ambiente, conforme extrai-se do art. 170, incisos II e IV da mesma. A adoção destes dois princípios, simultaneamente, pode parecer contraditória, entretanto, em verdade, trata-se de contradição aparente.

Isto porque, como já exposto, a propriedade protegida constitucionalmente é a propriedade que atende sua função social e a proteção ao meio ambiente integra tal

⁴ Giselle Marques de Araujo (2015) propõe a autonomia dos institutos função social e função ambiental sob a alegação de que nem sempre que a função social é atendida estará também a função ambiental sendo concretizada.

⁵ “A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou, de qualquer modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centro de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito das relações jurídicas de propriedade.” (TEPEDINO, 1999, p. 267-291).

função. Desta feita, a propriedade que é instrumento da ordem econômica é justamente a propriedade que já tem seu domínio limitado pelo princípio do direito ao meio ambiente equilibrado, o que demonstra estar o art. 170 (BRASIL, 1988) afinada com todo corpo constitucional.⁶

Em outras palavras, significa dizer que o uso da propriedade para fins econômicos deve se harmonizar com a preservação do meio ambiente, nessa toada, coloca o Ministro Ayres Britto:

Se antes nós dizíamos que o meio ambiente é compatível com o desenvolvimento, hoje nós dizemos, a partir da Constituição, tecnicamente, que não pode haver desenvolvimento senão com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2002b).

Conforme ensina Miguel Reale, o homem é o único ser capaz de inovar ou de instaurar algo de novo no processo dos fenômenos naturais, dando nascimento a um mundo que é, de certo modo, a sua imagem na totalidade do tempo vivido (2002, p. 200).

Por um lado, a apropriação de recursos naturais faz-se imprescindível a manutenção da vida humana, por outro, o uso desordenado de recursos naturais tem projeções futuras com variados impactos nefastos e sequer inimagináveis a extensão dos efeitos no futuro. Na linha de Reale, o homem está inserido em um contexto maior que transcende a sua individualidade, a humanidade de hoje determinará quais as possibilidades das gerações de amanhã.⁷

Aliar o exercício de direitos essencialmente individuais a utilização racional dos recursos ambientais significa proteger um bem coletivo. Ora, como reconhecer que há

⁶ A respeito, Anderson Schreiber, referindo-se à Constituição vigente: “No capítulo dedicado aos “princípios gerais da atividade econômica” não apenas voltou a mencionar a função social da propriedade, mas também aludiu à “defesa do consumidor”, à “defesa do meio ambiente”, à “busca do pleno emprego” e, mais uma vez, à “redução das desigualdades sociais e regionais”. Com isso, afirmou que a atividade econômica não é protegida em si mesma, mas tão somente enquanto instrumento de outros valores, de cunho existencial. Foi o que estampou com incontestável clareza em seu art. 170 [...]” (SCHREIBER, 2013, p. 19).

⁷ “Na realidade, impõe-se preservar o bem do indivíduo como ponto final, como a que se deve tender de maneira dominante; mas ao mesmo tempo e correspondentemente, é mister salvaguardar e acrescer o bem do todo, naquilo que o bem social é condição do bem de cada qual. Há, portanto, dois aspectos do problema do bem ou, por outras palavras, dois momentos de realização do valor do bem – um individual e outro social.” (REALE, 2002, p. 267).

desenvolvimento quando a dinâmica socioeconômica extingue as possibilidades de manutenção da humanidade?⁸

Por este motivo, o exercício do direito de propriedade, como de todos os demais direitos, deve observar limites impostos pelo bem comum, como a preservação do meio ambiente, para que o uso desordenado de recursos não se alargue ao ponto de impedir a continuidade da espécie com um viver digno.

Nesse contexto, ao conectar a função social, enquanto uma cláusula geral, cuja delimitação conceitual, conforme Judith Martins-Costa, fundamentalmente, é “(...) o emprego de expressões ou termos vagos no delineamento da *fattispspecie* ou a conferência de um mandato – cujo significado pode ser semanticamente impreciso – ao juiz, para, a partir dele, concretizar as consequências normativas visadas.” (MARTINS-COSTA, 1999, p. 309), com a propriedade, permitirá ao intérprete, que ela seja manejada para assumir variados contornos de juridicidade, permitindo que amplie ou restrinja poderes ao proprietário, fixe obrigações de fazer ou não fazer, estabeleça mais elasticidade ao conceito de domínio ou propriedade, sempre levando em conta, a situação concreta envolvida, para a melhor realização dos preceitos normativos envolvidos relacionados ao meio ambiente.

3.4 A *Res Derelicta* à luz da função socioambiental da propriedade

De antemão, cumpre esclarecer ter “*res derelicta*” o sentido literal de coisa abandonada, originando-se da renúncia de alguém a direito de propriedade. Neste sentido, resíduos e rejeitos são *res de relictas*, coisas que perdem sua funcionalidade e são descartadas, abandonadas, em outras palavras: tornam-se lixo. Essa concepção, porém, ganha novos contornos de juridicidade e de caráter socioeconômico.

A atividade humana implica irremediavelmente na manutenção de um ciclo infinito de produção de resíduos e rejeitos, é inerente a natureza humana a geração destes.

⁸ Nesta rota, Luana Reis Roque observa: “Portanto, somente há desenvolvimento econômico, cultural e social em um ambiente saudável, ou seja, há de ocorrer uma efetivação de direito de moradia, saúde, lazer, entretenimento, educação, sempre articulados com uma racionalidade ambiental, levando em conta os valores que se agregam à sustentabilidade.” (FRANZOLLIN; ROQUE, 2017.)

Por outro lado, a dimensão da produção de resíduos e de rejeitos pode variar, e dois são os fatores que influenciam significativamente referido número: o crescimento populacional e o consumo. Tais fatores estabelecem uma relação de proporção direta com a produção de lixo, isto porque, em verdade, são a causa geradora do efeito “produção de lixo”.

Segundo estudo realizado pelo Centro Regional de Informações das Nações Unidas para Organização das Nações Unidas (ONU), estima-se que a população mundial chegue a 8,5 bilhões em 2030 - considerando ser a população mundial de 2015 7,3 bilhões – significa dizer que o crescimento populacional será de 32% em 15 anos.

Quanto ao consumo, não é necessária grande perspicácia para constatar que é grandioso e que a tendência é seu incremento. Não é por acaso que a sociedade hodierna é apontada como “sociedade do hiperconsumo”⁹. A este respeito Agostinho Pereira assevera:

Com o decorrer dos séculos XIX e XX, o consumo aumentou exageradamente, chegando, no século XXI, no que se convencionou chamar de hiperconsumo. A base de toda nossa sociedade se tornou o consumo. A população passou a ser envolvida por publicidades – inicialmente escritas, depois pela fala por meio do rádio, seguindo-se a imagem do cinema e da televisão e, agora, num misto de tudo, pela internet. Esse contorno publicitário que se manifestou e se manifesta de diversos meios, implícitos e explícitos, torna a vida do cidadão manipulada para o consumo. [...]. Os cidadãos se tornam predeterminados a desejarem produtos apresentados no mercado e acreditam que a felicidade está na aquisição desses produtos. (PEREIRA, 2009, p. 13).

Pesquisa intitulada Panorama de Resíduos Sólidos e divulgada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) comprova o crescimento descontrolado do consumo, uma vez que o total de resíduos sólidos urbanos gerado no país aumentou 1,7% de 2014 a 2015, período em que a população brasileira cresceu 0,8% e a atividade econômica (PIB) retraiu 3,8%.

Neste contexto, cresce progressivamente com a produção de lixo os riscos e impactos ambientais desta produção. Isto porque, o lixo, quando não tem destinação adequada, pode comprometer a saúde pública, a fauna e a flora, a água e solo.

⁹ Essencial nesse ponto a lição de Lipovetsky que desenvolve melhor a ideia em: LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Por este motivo, o tratamento jurídico da *res derelicta* deve ser apto a instruir e conformar a realidade social – caracterizada pelo hiperconsumo e crescimento populacional – com a noção e promoção do princípio do direito ao meio ambiente equilibrado.

Destarte, inconcebível admitir que o fim da propriedade, ocasionado com o abandono (*res derelicta*), extingue definitivamente o vínculo existente entre a coisa e o proprietário.

Cumprido ao ex-proprietário dar a destinação adequada a *res derelicta*, promovendo, até o último instante em que é detentor da coisa, a função socioambiental da propriedade.¹⁰

Neste sentido, ilustra perfeitamente o contexto a introdução no ordenamento jurídico brasileiro - através da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), ao apontar, enquanto um dos princípios da Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos, no seu artigo 6º, VIII, de que ele é “reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”.

Ademais, cumpre destacar que, na referida Lei, ainda, se impõe deveres pós-consumo, aos quais se vinculam o produtor (ou fornecedor), que diz respeito a necessidade de incluir nos seus custos a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e a logística reversa.

¹⁰ Consoante tal entendimento: “Ação Civil Pública - Dano ambiental - Lixo resultante de embalagens plásticas tipo “pet” (Polietileno Tereftalato) - Empresa engarrafadora de refrigerantes - Responsabilidade objetiva pela poluição do meio ambiente - Acolhimento do pedido - Obrigações de fazer - Condenação da requerida sob pena de multa - Inteligência do artigo 225 da Constituição Federal, Lei nº 7347/85, Artigos 1º e 4º da Lei Estadual nº 12.943/99, 3º e 14, § 1º da Lei nº 6.938/81 - Sentença parcialmente reformada. Apelo provido em parte. 1. Se os avanços tecnológicos induzem o crescente emprego de vasilhames de matéria plástica tipo “PET” (polietileno tereftalato), propiciando que os fabricantes que delas se utilizam aumentem lucros e reduzam custos, não é justo que a responsabilidade pelo crescimento exponencial do volume do lixo resultante seja transferida apenas para o governo ou a população. 2. A chamada responsabilidade pós-consumo no caso de produtos de alto poder poluente, como as embalagens plásticas, envolve o fabricante de refrigerantes que delas se utiliza, em ação civil pública, pelos danos ambientais decorrentes. Esta responsabilidade é objetiva nos termos da Lei nº 7347/85, artigos 1º e 4º da Lei Estadual nº 12.943/99, e artigos 3º e 14, § 1º da Lei nº 6.938/81, e implica na sua condenação nas obrigações de fazer, a saber: adoção de providências em relação a destinação final e ambientalmente adequada das embalagens plásticas de seus produtos, e destinação de parte dos seus gastos com publicidade em educação ambiental, sob pena de multa” (TJPR - 8ª C.Cível - AC - 118652-1 - Curitiba - Rel.: Ivan Bortoleto - Unânime - J. 05.08.2002).

Aquela é definida pelo artigo 30 de referida lei como o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas, de todos aqueles que participam do ciclo de vida do produto, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos.

O mesmo artigo também estabelece ter a responsabilidade compartilhada o objetivo de, em suma, promover o aproveitamento dos resíduos sólidos, bem como reduzir sua geração; incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e estimular a preferência por produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis.

Para tanto, necessário o desenvolvimento de estratégias que a consolidem, entre elas destaca-se a logística reversa, mecanismo que busca instrumentalizar a aplicação da responsabilidade compartilhada impondo que embalagens e produtos pós consumo sejam restituídos ao setor empresarial para voltarem, como matéria prima, ao ciclo produtivo.¹¹

Nesta etapa, de retorno dos resíduos à cadeia produtiva, a atuação dos catadores de lixo e das cooperativas de reciclagem é de notória importância.

Esta política de estimular o valor socioambiental dos resíduos tem como meta fortalecer as organizações de catadores e integra-las aos sistemas municipais de gestão de resíduos sólidos, visando a geração de renda e postos de trabalho (BESEN,

¹¹ Ocorre que, muito embora a responsabilidade compartilhada e a logística reversa orientem a Política Nacional de Resíduos Sólidos, ainda são muitos os desafios enfrentados para as implementar com eficiência. Cumpre ponderar que os números absolutos não são animadores, segundo o Panorama de Resíduos Sólidos da Abrelpe, 41,3% dos resíduos sólidos urbanos produzidos em 2015 teve destinação inadequada. (Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/panorama_apresentacao.cfm> Acesso em: 9 jun, 2017) A este respeito, evidente que o número poderia ser significativamente minorado se mais municípios contassem com o programa de coleta seletiva. Em 2016 apenas 18% dos municípios dispunham do programa, conforme revela Pesquisa Ciclossoft divulgada pelo Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre). (Disponível em: <<http://cempre.org.br/ciclossoft/id/8>>. Acesso em: 9 jun. 2017.) Por outro lado, a preocupação com a destinação adequada dos resíduos sólidos vem crescendo e, ainda que em ritmo lento, suscitando medidas efetivas, a exemplo do acordo setorial para a logística reversa de embalagens em geral, celebrado em 2015 entre Governo Federal, representantes do setor empresarial e dos catadores de materiais recicláveis. (Disponível em: <<http://www.sinir.gov.br/web/guest/embalagens-em-geral>> Acesso em: 9 jun 2017). O acordo visa introduzir logística reversa de embalagens em geral através de plano de metas progressivas imposto aos setores empresariais e em sua fase inicial contempla onze capitais brasileiras, além do Distrito Federal.

2011). Via de consequência, atribui-se valor social a *res derelicta*, um objeto tido como sem utilidade por alguns, passa a ser fonte de renda de outros.¹²

Ademais, se incentiva boas práticas de integração social e valorização da organização de grupos sociais de catadores, como observa Dias:

O Brasil tem despontado como país onde avanços significativos têm sido alcançados não somente em termos do processo de organização deste segmento social, como também no plano do reconhecimento da atividade pelo poder público. Nas últimas duas décadas o fenômeno da catação tem, paulatinamente, sido encarado como questão socioambiental inserindo-se no âmbito da política e da justiça social, à medida que tem passado a ser objeto de políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal. (DIAS, 2009, p. 24).

Na perspectiva da tutela ambiental, o papel dos catadores no Brasil é fundamental, contribuindo para que sejam reciclados, segundo o Panorama de Resíduos Sólidos da ABRELPE, 98% das latinhas de alumínio, 56% do plástico, 48% do papel e 47% do vidro.

Nesta toada, a *res derelicta* concretiza a função social da propriedade enquanto promove a circulação econômica e integração social de uma nova modalidade de trabalhadores autônomos, além de contribuir para manutenção de um meio ambiente equilibrado.

Entretanto, não se pode olvidar ao fato de que, muito embora os catadores venham ganhando força na medida de sua união, ainda enfrentam desafios diários decorrentes de sua atividade laborativa, que diversas vezes se revela degradante.¹³

Ademais, os catadores, quando não vinculados às cooperativas¹⁴, não usufruem de direitos trabalhistas, tão pouco de previdência social, neste último caso, independentemente de vinculação às cooperativas.

¹² Cumpre ponderar que a profissão dos catadores foi reconhecida na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) pela Portaria n.º 397, de 9 de outubro de 2002, do Ministério do Trabalho, sob o Código n.º 5.192-05. Disponível em: <<http://www.mteco.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTitulo.jsf>>. Acesso em: 27 jun 2017.

¹³ “Marcados pelo desemprego e por terem se tornado não empregáveis, os catadores sobrevivem em condições mínimas de saúde, de moradia e de alimentação. A escolha da autogestão como estratégia metodológica para condução da intervenção aqui apresentada possibilitou o exercício coletivo do saber e gerou o conhecimento acerca da realidade, permitindo a definição de ações para sua transformação. Contudo, se, por um lado, os catadores experimentaram protagonizar a organização socioprodutiva, através de processos de autogestão e participação social, por outro, trabalharam sem o exercício dos direitos trabalhistas.” (BORTOLI, 2017, p. 111).

Ora, evidente que os catadores representam um grupo de vulneráveis. Isto porque, até ser reconhecida a categoria de catadores, esta espécie de trabalho enquadrava-se nas ocupações tidas como “informais”; conforme pondera Pádua Bosi (2008, p. 113), historicamente, os trabalhos informais ganharam relevância no mundo do trabalho, exatamente por serem acionados como forma de produção preferencial do capital e não como escolha exclusiva dos trabalhadores.

Segundo o autor, a estruturação do setor de reciclagem no Brasil se dá a partir do aproveitamento de uma numerosa população trabalhadora excedente que, num aparente paradoxo, teve suas qualidades recusadas pelo “mercado”, mas, por outro lado, com a valoração econômica e social dos resíduos sólidos, ao invés de excluídos do mundo de trabalho, são absorvidos para catação de recicláveis (PÁDUA BOSI, 2008, p. 113).¹⁵

Deste modo, não basta o reconhecimento do trabalho do catador como formal, é necessário a criação de políticas que diminuam sua vulnerabilidade social. Muito já se conquistou em matéria de direito dos catadores, a exemplo da Lei nº 12.690 (BRASIL, 2012), que regula as cooperativas de trabalho, entretanto, o caminho para inclusão efetiva destes trabalhadores na sociedade ainda é longo.

¹⁴ A Lei 12.690 de 19 de julho de 2012 regulou o funcionamento das cooperativas de trabalho, estabelecendo, ainda, os direitos trabalhistas dos cooperadores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm> Acesso em: 26 jun.2017.

¹⁵ “Nesta perspectiva, quando os catadores são pensados como força de trabalho, eles apresentam um perfil caracterizado pela baixa escolaridade, idade avançada e por uma qualificação profissional considerada inadequada para grande parte dos empregos existentes tanto do setor industrial como do setor de serviços. Contudo, estes três fatores não têm transformado tais catadores (entendidos como força de trabalho) em “excluídos” do mundo do trabalho. Tampouco os converteu em desnecessários para o capital. Ao contrário, é noutra direção que apontam os dados problematizados nesta análise, ao revelarem como a estruturação do negócio da reciclagem necessitou estritamente de trabalhadores cada vez mais expropriados ao longo de suas trajetórias ocupacionais. No processo histórico em que esses trabalhadores perderam suas condições de trabalho (uns mais rapidamente do que outros), foram concomitantemente “qualificados” para a catação de recicláveis.” (PÁDUA BOSI, Antônio de A organização capitalista do trabalho “informal”: o caso dos catadores de recicláveis Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, núm. 67, junho, 2008, pp. 101-116. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais São Paulo, Brasil. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10713674008>>. Acesso em: 27 jun. 2017.)

4 CONCLUSÃO

A era do hiperconsumo impõe ao Estado, que tem como fundamento constitucional o direito a um meio ambiente equilibrado, uma série de desafios em conformar a realidade com a efetiva preservação e proteção dos recursos ambientais.

Nesse sentido, a consagração da função social da propriedade como norma constitucional, atrelado ao diploma civil que estabeleceu que o direito de propriedade deve ser harmonizado com o equilíbrio ecológico, fortalecendo o entendimento de que a propriedade protegida constitucionalmente só será aquela que atende a função social e, via de consequência, a função socioambiental.

Portanto, este trabalho almejou abordar, mais especificamente, as implicações jurídicas que o entendimento de propriedade como propriedade funcional tem no campo da *res derelicta*.

Nessa toada, veio a concluir que a *res derelicta* cumpre importante papel social e econômico quando articulada com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a atividade de catadores de lixo e cooperativas de reciclagem.

Por derradeiro, após singela análise da legislação brasileira somada à revisão bibliografia a respeito do assunto, conclui-se que o papel dos catadores é de grande importância para tutela ambiental e, inclusive, promoção da dignidade humana, entretanto, a luta para inclusão e dignidade da categoria deve ainda perdurar; e um dos caminhos, entre outros é, justamente destacar a efetividade da Política Nacional de Resíduos Sólidos, dando operatividade e efetividade à função socioambiental dos resíduos, enquanto um dos objetivos da referida lei.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Giselle Marques de. **Função ambiental da propriedade privada sob a ótica do STF**. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

ARAÚJO, Giselle Marques de. Função ambiental da propriedade: uma proposta conceitual. **Veredas do Direito**: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 14, n. 28, p. 251-276, 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2015.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

BESEN, Gina Rizpah. **Coleta seletiva com inclusão de catadores**: construção participativa de indicadores e índices de sustentabilidade. Faculdade de Saúde Pública da USP, 2011. Disponível: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/190333/mod_resource/content/1/GinaRizpahBesen.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BORTOLI, Mari Aparecida. Catadores de materiais recicláveis: a construção de novos sujeitos políticos. **Revista Katálisis**, v. 12, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179613969013>>. Acesso: 26 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.Htm>. Acesso em: 26 jun. 2017

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Diário Oficial [da] República Federativa Brasileira, Brasília, DF, 3 out, 2010 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 09 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP; e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível nº 118652-1 da 8ª Câmara Cível, Curitiba. Relator: Ministro Ivan Bortoleto. Julgamento em 05/08/2002. Ementa: Ação Civil Pública - Dano ambiental - Lixo resultante de embalagens plásticas tipo "pet" (Polietileno Tereftalato) - Empresa engarrafadora de refrigerantes - Responsabilidade objetiva pela poluição do meio ambiente - Acolhimento do pedido - Obrigações de fazer - Condenação da requerida sob pena de multa - Inteligência do artigo 225 da Constituição Federal, Lei Nº 7347/85, Artigos 1º E 4º da Lei Estadual nº 12.943/99, 3º e 14, § 1º da Lei nº 6.938/81 - Sentença parcialmente reformada. **Lex**: jurisprudência do SJE e tribunais de justiça estaduais, Paraná, ago. 2002a. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/1393017/Ac#>>. Acesso em: 26 jun 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/AM**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em: 08/03/2012. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Federal Nº 11.516/07. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Legitimidade da Associação Nacional dos Servidores do IBAMA. Entidade de Classe de Âmbito Nacional. Violação do art. 62, caput e § 9º, da Constituição. Não emissão de parecer pela Comissão Mista Parlamentar. Inconstitucionalidade dos artigos 5º, caput, e 6º, caput e parágrafos 1º e 2º, da Resolução Nº 1 de 2002 do Congresso Nacional. Modulação dos Efeitos Temporais da Nulidade (Art. 27 da Lei 9.868/99). Ação Direta Parcialmente Procedente. 2002b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4029&class=e=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. Perfis da empresa: Alberto Asquini, Profili dell'impresa. Rivista de Diritto Commerciale, v.41, n. 11-12, p. 16-18, 1943. In: **Revista de Direito Mercantil**, n. 109. **em especial**.

CEMPRE – Compromisso Empresarial para Reciclagem. Disponível em: <<http://cempre.org.br/ciclossoft/id/8>>. Acesso em: 9 jun. 2017

DIAS, Sonia. **Trajetórias e memórias dos Fòruns Lixo e Cidadania no Brasil**: experimentos singulares de justiça social e governança participativa. 2009. Tese (de Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Dias_Thesis.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.

FACHIN, Luiz Edson. Reflexões sobre risco e hiperconsumo. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (Orgs.). **Diálogos sobre direito civil**. Volume III. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 25-44.

FRANZOLIN, Cláudio José; ROQUE, Luana Reis. Princípio do desenvolvimento sustentável e os resíduos sólidos. **Revista de Direito Ambiental**, v. 86, p. 67-96, 2017.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 4ª ed. São Paulo : Malheiros, 2004.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do direito civil. **Revista de Informação legislativa**, v. 36, n 141, p.99-109, jan./mar. 1999.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. [S.l.] : Malheiros Editores, 2015.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa fé no direito privado**: sistema e tópica no processo obrigacional. São Paulo: Saraiva, 1999

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Centro Regional de Informação das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/31919-onu-projeta-que-populacao-mundial-chegue-aos-85-mil-milhoes-em-2030>> Acesso em: 09 jun. 2017.

PÁDUA BOSI, Antônio de. A organização capitalista do trabalho "informal": o caso dos catadores de recicláveis. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, n. 67, p. 101-116, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10713674008>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe; PEREIRA, Mariana Mioranza Koppe. **Hiperconsumo e a ética ambiental**. [Caxias do Sul] : Editora da Universidade de Caxias do Sul, 2009. Disponível em: <http://www.ucs.br/site/midia/arquivos/RC_MEIO_AMBIENTE_EBOOK.pdf#page=13>. Acesso em: 08 jun. 2017.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. [S.l.] : Editora Saraiva, 2002.

SCHREIBER, Anderson. **Direito civil e constituição**. São Paulo: Atlas, 2013.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Dos princípios e instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Virtual Faculdade de Direito Milton Campos**, v. 10, 2012. Disponível em: <<http://www.mcampos.br/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/lisandronortonsiqueiradosprincipioseinstrumentospoliticanacionalresiduossolidos.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: Gustavo Tepedino. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 267-291

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. Função social da propriedade e legalidade constitucional: anotações à decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (AI 598.360.402 – São Luiz Gonzaga). **Revista Direito, Estado e Sociedade**. v. 09, n. 17, p. 48-49, ago./dez. 2000.

Capítulo 3

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL

Jussara Romero Sanches¹

Miguel Etinger de Araújo Júnior²

1 CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O presente artigo aborda a temática que configurou a proposta de projeto de pesquisa submetida ao Mestrado em Direito Negocial, da Universidade Estadual de Londrina, no âmbito do projeto de pesquisa intitulado “A aplicação da Justiça Ambiental nos Negócios Jurídicos Urbanos e Rurais”. A pergunta que norteia o presente estudo refere-se à capacidade do IPTU progressivo no tempo configurar-se como um instrumento para efetivação da Justiça Ambiental no âmbito urbano.

Tendo a resposta a esta pergunta como objetivo principal, desdobraram-se os seguintes objetos específicos: a compreensão de como o conceito de Justiça Ambiental foi desenvolvido, e como ele pode ser pensado na realidade brasileira; identificar os principais contornos do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU progressivo no tempo na legislação brasileira e os fundamentos que o legitimam.

Por fim, buscou-se levantar a questão de como é possível articular a aplicação do IPTU progressivo no tempo com a questão da Justiça Ambiental no meio ambiente urbano. Dessa forma, as divisões do presente artigo referem-se aos primeiros contornos das pesquisas referentes aos objetivos apresentados.

2 APONTAMENTOS SOBRE MATERIAIS E MÉTODOS

O presente trabalho contará inicialmente com uma análise bibliográfica a respeito do conceito de Justiça Ambiental. Identificando seu surgimento, sua proximidade com os movimentos mais amplos por justiça ambiental, como o conceito se expandiu englobando outros aspectos para além dos conflitos ambientais, como as desigualdades sociais. Identificando sua correlação com o conceito de Racismo

¹ Mestranda do programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL. Bolsista CAPES. Graduada em Direito e em Ciências Sociais.

² Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Professor adjunto da Universidade Estadual de Londrina – UEL, na graduação e pós-graduação

Ambiental, para poder compreender de que formas eles se relacionam e como podem ser pensados na realidade brasileira.

Um segundo momento, também de levantamento bibliográfico, procurará compreender quais as aplicações do Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo e como ele é compreendido como um novo instrumento da política urbana brasileira, que busca a interpretação e compreensão da propriedade enquanto função social. A pesquisa também contará com um levantamento de casos em que a progressividade do IPTU foi aplicada e quais as consequências da aplicação do aspecto extrafiscal do imposto, no entanto, o presente estudo não apresentará essa discussão, uma vez que o projeto se encontra em fase execução. Dessa forma, o foco deste recorte será uma aproximação em relação às principais categorias conceituais que nortearão a pesquisa.

Dessa forma, espera-se que o objetivo final seja a constatação de que a utilização do IPTU progressivo no tempo, a partir de seu caráter extrafiscal, se mostre como um instrumento para a efetivação da Justiça Ambiental, por meio da penalização de proprietários que mantêm seus imóveis inutilizados ou subutilizados enquanto grande parcela da população não tem acesso à propriedade urbana. Correlacionando a segregação socioterritorial como um dos obstáculos a ser superado, na realidade brasileira, em busca da efetivação da Justiça Ambiental.

2.1 IPTU Progressivo no tempo e a efetivação da justiça ambiental

Na Constituição brasileira o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida, é um direito de todos. Ao tutelar este direito a Constituição disciplina como responsáveis por esta proteção o poder público e a coletividade, visando a sua preservação para às presentes futuras gerações.

No entanto, a dinâmica social demonstra que nem todos têm acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como afirmam Acseirad, Mello e Bezerra (2009, p.12):

(...) 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.

Essa constatação firmou-se, inicialmente, nos Estados Unidos, na década de 1980, quando no Condado de Warren, na Carolina do Norte constatou-se uma distribuição desigual quanto à localização de lixo tóxico e perigoso (ACSELRAD, 2009)

Como descreve Acselrad (2004, p. 26) em relação às origens do conceito de Justiça Ambiental e do próprio Movimento por Justiça Ambiental:

(...) foi a pesquisa mandada realizar em 1987 pela comissão de justiça racial da United Church of Christ, que mostrou que ‘a composição racial de uma comunidade é a variável mais apta a explicar a existência ou inexistência de depósitos de rejeitos perigosos de origem comercial em uma área.

O recorte racial demonstrado na passagem citada aponta para a correlação existente entre questões raciais e ambientais nas origens do conceito de Justiça Ambiental. O corte racial determinante neste contexto da distribuição dos resíduos tóxicos e perigosos foi tão acentuado que levou ao desenvolvimento do conceito de *Racismo Ambiental*. Cunhado pelo Reverendo Benjamin Chavez, de acordo com Acselrad (2004, p. 26), citando Rachel Pinderhughes (1996) ele refere-se “à imposição desproporcional – intencional ou não – de rejeitos perigosos à[s] comunidades de cor”.

Apesar do conceito de Justiça Ambiente ter se originado neste contexto de conflito racial bem pontual nos Estados Unidos, de acordo com Acselrad (2009, p. 22) a partir de 1987, as bases dos movimentos, “(...) começaram a discutir mais intensamente as ligações entre raça, pobreza e poluição, e os pesquisadores expandiram seus estudos sobre a ligação entre problemas ambientais e desigualdade social”.

A partir do momento em que o conceito de Justiça Ambiental se expande e passa a englobar questões sociais e étnicas interligadas com questões ambientais, é possível utilizar o conceito para compreender a realidade de outras sociedades que não a estadunidense que engendrou inicialmente o conceito.

No contexto social brasileiro deve-se compreender a justiça ambiental como lutas que englobam, de acordo com Acselrad (2010), a defesa dos direitos das comunidades tradicionais, a proteção ambiental contra a segregação socioterritorial, contra as desigualdades promovidas pelo mercado, direito ao acesso equânime aos recursos naturais, contra a concentração de terras, água, e solo seguro.

Sintetizando a compreensão sobre o significado da Justiça Ambiental, Acselrad (2009, p. 16) afirma que ela é o direito:

A um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o ‘meio ambiente’ é considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológica, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas. Refere-se, assim, às condições em que tal direito pode ser livremente exercido, preservando, respeitando, e realizando plenamente as identidades individuais e de grupo, a dignidade e a autonomia das comunidades. A noção de justiça ambiental afirma, por outro lado, o direito de todo trabalhador a um meio ambiente de trabalho sadio e seguro, sem que ele seja forçado a escolher entre uma vida sob risco e o desemprego. Afirma também o direito dos moradores de estarem livres, em suas casas, dos perigos ambientais provenientes das ações físico-químicas das atividades produtivas.

Um dos instrumentos mais eficazes da intervenção do Estado nas relações econômicas, objetivando a correção dessa desproporção, se dá através das normas de Direito Ambiental e Urbanísticas. Os negócios jurídicos têm como fundamento o poder de autorregulação dos interesses das partes, devem observar os preceitos disciplinados por essas duas áreas do direito.

Antunes (2008, p. 20) explicita a importância dele, ao afirmar que “(...) o DA³ é um direito de *coordenação* e, nesta condição, é um Direito que impõe aos demais setores do universo jurídico o respeito às normas que o formam.”. Neste sentido, verifica-se a importância de um estudo que objetiva a análise de como o Estado, através do Direito, em especial o Direito Ambiental e do Direito Urbanístico, é capaz de disciplinar a conduta dos indivíduos a fim de não permitir que os riscos ambientais recaiam, desproporcionalmente, sobre os mais pobres ou grupos étnicos despossuídos de poder.

No contexto urbano, um dos instrumentos compreendido como capaz de corrigir um dos aspectos da injustiça ambiental urbana é Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU progressivo no tempo, que busca incentivar, através de alíquotas progressivas, que o proprietário dê destinação ao seu imóvel e que cumpra a função social da propriedade. Neste sentido, o núcleo do estudo relaciona-se à aplicação da justiça ambiental nos negócios jurídicos urbanos.

O IPTU progressivo no tempo está previsto no Capítulo, inédito nas Constituições brasileiras, sobre Política Urbana. Treze anos depois da promulgação do

³ DA = Direito Ambiental

texto constitucional, os artigos 182 e 183 que compõem o referido capítulo, foram regulamentados pela Lei 10.257 de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) tem como finalidade o estabelecimento de normas de ordem pública e interesse social, e a regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Tem como objetivos o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e para isso regulamenta e cria diversos instrumentos disponibilizados ao Estado para que este cumpra seus objetivos.

Um instrumento tributário e financeiro regulamentado pelo estatuto é o IPTU progressivo no tempo. Este instrumento está vinculado a outras medidas que procuram equalizar o desenvolvimento urbano, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC. O PEUC é destinado às áreas incluídas no Plano Diretor, que não estejam edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, descumprindo a função social da propriedade urbana.

Diante desses casos, em áreas previstas no Plano Diretor, o município pode notificar o proprietário instituindo a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar compulsoriamente. É no caso de descumprimento dessa obrigação instituída pelo Poder Público Municipal, ou seja, no caso de o proprietário manter seu imóvel urbano sem destinação socialmente adequada, o município pode majorar a alíquota do IPTU por cinco anos até atingir 15%.

Conforme é possível perceber, os três instrumentos, como previstos no Estatuto da Cidade aplicam-se sucessivamente. Em relação ao PEUC e ao IPTU progressivo no tempo é importante destacar a necessidade de uma dupla legislação municipal para que esses instrumentos de fato possam ser aplicados.

A primeira legislação é o Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, de acordo com o texto constitucional⁴. No Plano Diretor as áreas

⁴ A Lei nº 10.257 de 2001, estabeleceu outras situações nas quais a aprovação do Plano Diretor é obrigatória. O artigo 40 disciplina que o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição (parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública); integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e cidades incluídas no

urbanas que estarão submetidas tanto ao PEUC como ao IPTU progressivo no tempo devem ser delimitadas. À legislação específica, por sua vez, de acordo com Denaldi, Baima, Cavalcanti e Souza (2015, p. 11) “cabará fixar as condições e prazos para implementação da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar”.

Ao se analisar a finalidade do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU progressivo no tempo é possível verificar que ela não é de arrecadação para o Estado, conforme aponta Fiorillo (2005, p. 801) “(...) fica evidente que o tributo indicado no art. 7º do Estatuto da Cidade deixa de ser considerado única e exclusivamente instrumento jurídico de abastecimento dos denominados ‘cofres públicos’.”. Sua principal finalidade, como destaca o autor, é viabilizar as funções sociais da cidade.

Neste sentido, o IPTU progressivo é considerado um tributo ambiental, no seu aspecto urbano, uma vez que, de acordo com Regina Helena Costa (2005, p. 313), esta modalidade de tributação é utilizada “(...) para orientar o comportamento dos contribuintes à proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório)”. O IPTU progressivo caracteriza-se, portanto, como destaca Barros et al. (2010), como um instrumento destinado a desestimular que o proprietário retenha seu imóvel para fins de especulação imobiliária.

Seu caráter extrafiscal decorre disso, como aponta Costa (2005, p. 321) a extrafiscalidade:

(...) é o emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas sim incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores constitucionalmente consagrados.

O ônus do desenvolvimento urbano pautado pelos interesses econômicos e suas consequências, como a segregação socioterritorial, recaem sobre grupos de formas diferentes. Identifica-se essa compreensão, nas palavras de Henri Acserald (2009, p. 41) ao destacar como a Rede Brasileira de Justiça Ambiental define o conceito de injustiça ambiental, compreendida como “(...) o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos

raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários.”, ou seja, às populações marginalizadas e vulneráveis de modo geral.

No curso do desenvolvimento do conceito de justiça ambiental, Iván López (2014) destaca a década de 2000, na qual são desenvolvidas análises que relacionam em torno da ideia de justiça ambiental a relação entre etnia, classe social e riscos ambientais. Para Henri Acselrad (2009, p. 16) justiça ambiental “implica, pois, o direito a um meio ambiente seguro, sadia e produtivo para todos”, independentemente de raça, cor ou renda.

No contexto urbano, uma das principais formas de penalização das camadas sociais mais vulneráveis da população em relação ao acesso ao solo urbano é a retenção do espaço urbano para fins de especulação imobiliária. De acordo com Campos Filho (2001) além do valor da terra urbana, também compõem o preço da terra as vantagens que a sua localização oferece, ou seja, a disponibilização de infraestrutura nas proximidades ou na frente de uma área passa a ser de suma importância para o proprietário, assim:

(...) deixar de vender uma área, no aguardo de uma infra-estrutura que será produzida publicamente, pode passar a ser norma de comportamento entre os proprietários de terras e imóveis em geral, no interior do espaço urbano ou na sua periferia rural imediata, na expectativa de crescimento da cidade que lhe é próxima. (CAMPOS FILHO, 2001, p. 20).

Campos Filho (2001, p. 20) acrescenta ainda que “este fenômeno de ganho privado pelo proprietário de imóveis à custa de um investimento da comunidade, através, inclusive, da ação estatal, é denominado de especulação imobiliária”. Este tipo de atitude dos proprietários em relação ao seu imóvel urbano traz significativos prejuízos à coletividade.

Em relação a este processo e suas consequências negativas, Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 97) afirmam que:

A manutenção de terrenos vazios ou ociosos, inseridos na área urbanizada, à espera de uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários, diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade, especialmente para os grupos economicamente vulneráveis.

A especulação imobiliária gera no desenvolvimento urbano uma sobrecarga desproporcional em relação aos ônus do desenvolvimento urbano, penalizando, como destacaram os autores, as camadas socialmente mais vulneráveis. As lutas por Justiça Ambiental objetivam, justamente, a correção dessas desigualdades.

É neste sentido que se destacam, tanto o PEUC, quanto o IPTU progressivo no tempo, através do seu caráter extrafiscal, uma vez que o primeiro instrumento, de acordo com Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 97) tem como objetivo, “(...) evitar a formação desses vazios urbanos, coibir a especulação imobiliária e, conseqüentemente, ampliar o acesso a áreas urbanizadas.”.

No entanto, mesmo passados mais de 15 anos de promulgação do Estatuto da Cidade, que regulamentou tais instrumentos, ainda não é possível se obter dados concretos de aplicação destes institutos, uma vez que existem poucas experiências de sua aplicação no Brasil, demandando em um futuro não tão próximo, uma análise empírica que permita a avaliação e efetivação de tais instrumentos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É neste sentido que a aplicação adequada destes dois instrumentos pode ser efetivo na redução das desigualdades socioambientais decorrentes da retenção de terra urbana dotada de infraestrutura, ou seja, uma aproximação do que se considera o direito à cidade, que é o direito à produção e usos dos benefícios do processo de urbanização da cidade.

Constitui-se em Injustiça Ambiental, portanto, conduta ilegítima, a não utilização ou subutilização dos imóveis urbanos inseridos na área de abrangência das leis municipais que regulam o IPTU progressivo no tempo e o PEUC. Tais instrumentos têm o condão de impor ao proprietário da terra urbana sua adequação ao conceito de função social da propriedade, que, ressalte-se, deve estar inserido no Plano Diretor dos Municípios.

Assim, procurando responder à problematização apontada no início deste estudo, entende-se que o IPTU progressivo no tempo pode ser um instrumento eficaz na efetivação do conceito de Justiça Ambiental, na medida em que reduz, ou torna menos desigual, os impactos negativos do exercício do direito de propriedade. Portanto,

(i) se a Justiça Ambiental é um movimento voltado a promover a redução destas desigualdades das atividades humanas no meio ambiente, e neste caso, no meio ambiente urbano, (ii) se a não utilização adequada da propriedade urbana aponta um impacto socioambiental mais acentuado nas parcelas mais pobres da sociedade, na medida em que os investimentos públicos são capturados pelos proprietários destes imóveis, (iii) se não há retorno à sociedade com a manutenção do direito de propriedade nestas condições, (iv) e o poder público é sujeito principal na redução destas desigualdades, caberá a este poder público a adoção de medidas legalmente previstas para combater esta situação.

Neste sentido, o IPTU progressivo tem a capacidade de promover a Justiça Ambiental no ambiente urbano, pois impõe uma conduta ao proprietário da terra urbana, fazendo com que o direito que lhe é garantido, seja também um elemento de promoção do desenvolvimento da sociedade como um todo, pois a utilização adequada do imóvel pode gerar empregos, arrecadação fiscal, melhoria da ambiência urbana, e sentimento de se viver em uma cidade menos desigual.

No entanto, entende-se que estes instrumentos não são a panaceia para os problemas urbanos e para a efetivação da Justiça Ambiental. Dependem, sobretudo, de uma aplicação conjunta e sistemática com outros instrumentos de planejamento urbano. E, ademais, faz-se necessária sua implantação efetiva para se verificar as potencialidades e deficiências.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010.

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

ACSELRAD, Henri. MELLO, Cecília Campello do A. In: BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11ª ed. ampl. reform., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O estatuto da cidade comentado (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (org.). **O estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Ministérios das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras**: seu controle ou o caos. São Paulo: Livros Studio Nobel, 2001.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 312-332.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de (org.). **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: Caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao direito**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2006.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Direito às cidades sustentáveis no âmbito da tutela constitucional do meio ambiente artificial e o IPTU progressivo no tempo como instrumento da política urbana em face do direito ambiental tributário. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 783-803.

LÓPEZ, Iván. Justiça ambiental. **Eunomia, Revista em Cultura de la legalidade**, n. 6, p. 261-268, marzo/agosto 2014.

Capítulo 4

DO INDIVÍDUO AO COLETIVO – um ensaio sobre termos: sujeito, agente e ator

*Marcel Britto*¹

*Celso Maran de Oliveira*²

1 INTRODUÇÃO

Há uma revolução no modo como pensamos sobre nós mesmos e como nos relacionamos com os outros. Segundo Guiddens (2010, p 61): “Entre todas as mudanças que estão se dando no mundo, nenhuma é mais importante do que aquelas que acontecem em nossas vidas pessoais – na sexualidade, nos relacionamentos, no casamento e na família.”.

Portanto, os eventos históricos marcam profundamente a realidade individual em todos os seus múltiplos aspectos.

Os indivíduos ao tempo em que impactam os contornos do corpo social que integram, sofrem eles mesmos os efeitos da conformação social. Nessa relação recíproca/dialética entre o indivíduo e o coletivo, a política se propõe a ser a mediadora entre os interesses, tanto entre os indivíduos quanto destes com o corpo social – organizado no Estado.

O conceito de sociedade tem sido construído historicamente tomando como unidade empírica o Estado-nação e seus contornos territoriais e jurídicos, mas remontam ao aspecto radical – o indivíduo.

Aparentemente, os termos sujeito, agente e ator trazem uma sinonímia evidente, mas apenas superficialmente, pois o modo como se nomeia o indivíduo pode revelar a concepção subjacente à própria organização da sociedade.

Veja-se, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), apregoa já no parágrafo único de seu art. 1º: “ Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”; todavia, pela imprecisão conceitual do termo povo, a defesa de certos interesses em detrimentos de outros é plenamente justificável.

Integram o povo a população, os cidadãos, a própria nação, entendidos,

¹UFSCAR/Pós Graduação em Ciências Ambientais (aluno de pós-graduação) - marcelbritto@hotmail.com

² UFSCAR/Pós Graduação em Ciências Ambientais (docente) - celmaran@gmail.com

comumente como termos equivalentes. Todavia, há sentidos díspares que subjazem aos termos e que, grandemente, devem-se à carga ideológica que se espora.

A relevância da pesquisa sobre os termos reside no fato de que o indivíduo é ao mesmo tempo o ponto de partida e de chegada de toda política pública, são as pessoas o aspecto essencial da sociedade, o valor fonte do Direito.

Toda e qualquer ação social tem no indivíduo elemento constituinte. Como hoje o ambiente não é mais apenas um conjunto de elementos, mas antes todos os elementos do meio e fundamentalmente as relações entre eles, a sociedade não admite a concepção simplista de um somatório de indivíduos.

A sociedade é um sistema de relações sociais, evidentemente estabelecidos entre os indivíduos, cuja variabilidade de acepções podem determinar ou justificar o próprio *modus vivendi* estabelecido.

A proposta é fornecer um panorama dos sentidos fundamentais dos termos recorrentes na dinâmica social para o indivíduo: sujeito, agente e ator, revelando as variações e implicações.

Para tanto, necessário se faz uma abordagem teórico-conceitual sobre os termos, não apenas pelos léxicos, mas no contexto das Humanidades, com vistas a permitir aprofundamento na compreensão de como afinal se entende os componentes da sociedade.

Para que as questões apresentadas não se perdessem na vastidão que o tema permite, as proposições colacionadas e refletidas foram eleitas dentre as mais recorrentes e importantes.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

A forma de ensaio escolhida para a apresentação do estudo já indica a opção metodológica, basicamente uma pesquisa qualitativa, bibliográfica que se serviu de fontes indiretas e que, longe de exaurir o tema, propõe uma apresentação conceitual com algum aprofundamento sobre termos tão largamente utilizados quanto incompreendidos em seus significados.

Buscou-se sistematizar as ideias de maior destaque sobre sujeito, agente e ator, encadeando os conceitos de forma que se possa de forma teórica consistente,

apresentar a discussão, sem, contudo, explorar o tema de forma exaustiva.

Trata-se de tema afeito às Ciências Sociais, especialmente à Sociologia, mas cujas implicações são fundamentais para o entendimento da complexidade da organização humana. Os conceitos em lume, exatamente por pertencerem ao campo especulativo, são carregados de ideologia e, como alerta Chauí (2008), representam uma parte do todo.

Todavia, longe de desqualificar o que se apresenta, a parcialidade exposta em cada concepção favorece a composição de um mosaico cuja contemplação panorâmica fornece bases para a análise não só dos próprios elementos (sujeito, agente e ator), mas antes, do próprio conjunto (a sociedade).

Como limitante do estudo, desde já admitida, as proposições não trazem “definitividade” às questões suscitadas, mas antes, se propõem a inaugurar a discussão.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como o indivíduo interage, sobretudo com o contexto mais amplo da sociedade em que se insere, determina várias designações, dentre as principais: sujeito, agente e ator. Comumente empregadas como sinônimo, os termos podem apresentar nuances importantes de significado que superam o óbvio de que o sujeito se submete; o agente age e o ator desempenha papéis.

Percorrer as definições das expressões pode sistematizar termos cujas delimitações conceituais aparecem “borradas”, tanto no campo teórico da academia, na prática das ciências aplicadas quanto no entendimento do senso comum. Longe de uma visão simplista, as palavras: sujeito, agente e ator ao designarem o indivíduo em sociedade, remontam a questão de alta indagação sobre a qual pensadores ao longo da História humana se dedicaram. Ademais, os termos que designam o indivíduo, entre eles, sujeito, agente e ator, podem ser empregados em diferentes campos do conhecimento.

Portanto, antes mesmo de explorar os termos objeto do estudo, fundamental é traçar breves considerações sobre o indivíduo.

Além dos diferentes contextos, o próprio indivíduo tem dimensões que se

sobrepõem. Como aponta Gaulejac (2013, p. 59): “ (...) o social e o psíquico obedecem a leis próprias, se apoiam e se enlaçam em combinatórias múltiplas e complexas.”. O mesmo autor recorre à obra *Ego - Sociologia do Indivíduo*, de Kaufmann (2003, p. 60) para tratar de algumas questões centrais:

(...) como pensar as relações entre indivíduo? Que parte atribuir ao social na constituição do indivíduo? Como pensar a parte respectiva da exterioridade e da interioridade no indivíduo? Que lugar atribuir aos fatores pessoais e aos fatores sociais nos processos de individualização ?.

Para Dubar (2004, p. 57), as diversas definições sobre o conceito de indivíduo na teoria sociológica dependem, sobretudo, da concepção da linguagem. Como ponto de partida, é interessante destacar que todos esses termos “(...) constituem pontos de vista sobre o indivíduo e o social, todos legítimos *a priori*, traduzindo-se por denominações diferentes que serão consideradas como sintomas das distintas maneiras do fazer sociológico.”.

A partir daqui os termos são abordados em sequência e separação meramente didática, uma vez que a conceituação de um termo sempre depende do contraste com outros.

3.1 Indivíduo

O termo indivíduo se refere a um ser biológico cuja existência depende de sua integridade. Assim, aplica-se a animais e plantas, mas, aqui importa sua aplicação para designar o ser humano.

Pode-se compreender o indivíduo como a parte social mínima de uma sociedade. Para Gaulejac (2013, p. 69), trata-se de um:

(...) conjunto complexo, biopsicossocial. Ele não pode se reduzir a uma ou a outra de suas dimensões. Ele é um ser humano em carne e osso, que possui um caráter, um físico, uma identidade, um status social, um estado civil, uma história familiar, modos de ser, de falar e de fazer; bem como alguém que tem projetos explícitos ou implícitos, crenças, desejos e fantasias. Convém, portanto, estudar o sujeito na sua totalidade, composição complexa e contraditória (...)

Ainda para Gaulejac (2013, p. 69)

(...) a análise dessa totalidade resulta de uma multiplicidade de níveis: da subjetividade, como núcleo atuante do vivente; do aparelho psíquico, através das diversas instâncias e diferentes processos inconscientes; do indivíduo, socialmente e historicamente construído; da sociedade, como coletivo atuante que organiza as condições concretas e simbólicas das trajetórias sociais; mas também, da sociedade, como conjunto de condições materiais e objetivas que condicionam as existências individuais e as possibilidades de individuação.

Max Weber entende que o indivíduo dá sentido às ações sociais, daí o relevo do termo para a compreensão de aspectos da sociedade toda.

3.2 Sujeito

Considerando a multiplicidade de níveis que compõem o conjunto que é o indivíduo, para Goulejac (2004, 2005), o sujeito se constrói no ponto de intersecção entre o universo cognitivo da reflexividade; das regras, leis e normas; do inconsciente, das pulsões, das fantasias e do imaginário; e da sociedade, da cultura, da economia, das instituições, das relações sociais, dos status e das posições sociais. Trata-se de

(...) termo corrente em psicologia, filosofia e lógica. É empregado para designar ora um indivíduo, como alguém que é simultaneamente observador dos outros e observado por eles, ora por uma instância com a qual é relacionado um predicado ou um atributo. (ROUDINESCO; PLON, 1998, p. 742).

Oriundo do latim *subjectus* que significa submetido, sujeitado, exposto ou, ainda, *subgicere* que significa colocar por baixo, submeter, subordinar (REZENDE, 2010, p. 69). A partir dessa primeira concepção, dúbia, o termo foi ganhando corpo no século XIII como “coisa que tem uma natureza própria”; a partir de XVI, designa pessoa considerada como o suporte de uma ação ou de um sentimento. No século XIX, com Kant, o *subject* ganha a consistência filosófica e se relaciona à sede pelo conhecimento, em oposição ao objeto, ganhando campo nas Ciências Humanas (como consciência racional) e, particularmente na Psicanálise (busca de conscientização face à inconsciência) (GAULEJAC, 2013).

Roudinesco e Plon (1998, p. 742) apontam que, na área da filosofia, desde os pensadores como Descartes e Kant até Husserl: “ (...) o sujeito é definido como o próprio homem enquanto fundamento de seus próprios pensamentos e atos. É, pois, a

essência da subjetividade humana, no que ela tem de universal e singular.”.

3.3 Sujeito histórico

De acordo com Silva (1986), a expressão “sujeito histórico” foi objeto de duas teses fundamentais: a individualista e a tese grupal. A primeira – o indivíduo como sujeito – enxerga a história como obra dos homens, em uma dupla relação: homem natureza e homem-homem. Por óbvio, os homens não são todos dotados dos mesmos atributos, mas uns são mais capazes que outros, em todas ou em algumas medidas. Já na concepção do grupo como sujeito, passou-se a considerar o grupo e as estruturas sociais como sujeitos históricos. Nesse panorama, autores como Spencer (sociedade militar/sociedade industrial), Durkheim (sociedade simples/sociedade complexa) e Marx (modos de produção e classe social). “A partir de certa visão do marxismo viu-se nas classes sociais – principalmente na classe proletária – a condição de sujeito histórico” (SILVA, 1986, p. 1194).

Segundo este autor:

Pode-se afirmar que a condição de sujeito histórico foi atribuída, ao longo da história, ora aos indivíduos (individualismo) ora à situação-grupo-estrutura (positivismo extremado, sociologismo, idealismo) ou a uma convergência de ambas as posições (como parecem pretender o marxismo, a teoria voluntarista de T. Parsons etc). Tal convergência se situaria acima do atomismo individualista e do estruturalismo extremo de “morte do homem” (SILVA, 1986, p.1194).

Nessa evolução e clivagem do conceito em diferentes disciplinas e autores, Gaulejac (2013, p. 74) destaca o sujeito como cidadão de direito:

A concepção de um indivíduo que procura se tornar mestre do seu destino ao se tornar um sujeito é confortado pela evolução política do reconhecimento do cidadão como ‘sujeito de direito’, portanto, de uma pessoa reconhecida pela sociedade, igual em direitos e em dignidade. Assistimos, portanto, a uma inversão de sentido que designa, de partida, a submissão, a sujeição, a posição inferior (estar por baixo), e que designa hoje, pela consciência e pelo direito, a busca da liberdade face aos determinismos psíquicos e sociais, a posição superior da pessoa que se afirma como ser pensante, ser falante, ser social.

Há, portanto, algumas denominações para os sujeitos, que especificam esse termo, tais como sujeito histórico (visto anteriormente) e sujeito reflexivo.

3.4 Sujeito reflexivo

Trata-se de conceito considerado da sociologia clínica. Possui forte intersecção com a Psicologia e, de modo especial, com a Psicanálise. Segundo Roudinesco e Plon (1998), o termo sujeito aparece em Freud pela primeira vez, mas foi Lacan quem o conceituou, por volta de 1950 e 1965, no contexto de sua teoria do inconsciente. Para Dubar (2004, p. 61), Touraine foi mais longe na afirmação de um indivíduo moderno singular, que foge inteiramente dos modelos precedentes, tanto de ‘agente ativo’ quanto de ‘ator estratégico’ (termos que adiante são tratados), para defini-lo como uma espécie de sujeito existencial”. Ele falará, então, de uma “liberdade criativa”. De modo prático, esse indivíduo seria considerado em uma entrevista do tipo clínica, entrevista “de explicação”, na qual “interessa-se menos pela singularidade de seu interlocutor do que pela maneira como esse argumenta suas lógicas de ator ou suas justificativas de agente” (DUBAR, 2004, p. 62-63). A este respeito, os sociólogos levam em consideração a singularidade das experiências expressas nessas entrevistas. Para Dubar (2004, p. 63): “Mas, não corremos o risco, então, de acrescentar uma imposição de interpretação a uma outra?”. Talvez Gaulejac (2013, p. 63) responda de algum modo essa questão:

Não basta, portanto, abrir a Sociologia para questões habitualmente estudadas por psicólogos, mas se trata, ainda, de adquirir os conhecimentos psicológicos necessários para tratá-los. A partir do momento em que consideramos que as questões identitárias se apoiam em processos sociais, simbólicos e psíquicos, articulados uns aos outros, não podemos aprender esta complexidade somente a partir de um ponto de vista específico.

Portanto, subjaz à ilusória simplicidade de sinonímia das palavras, um conteúdo semântico próprio, com atributos específicos conforme a vertente considerada.

3.5 Agente

A par do sentido usual de que agente é aquele que age, que realiza algo, no âmbito do Direito Administrativo, trata-se de “(...) pessoa que assegura que qualquer modo de funcionamento do serviço público, dividindo-se em funcionários propriamente ditos e agentes que não tem qualidades de funcionários públicos.” (CRETELLA JUNIOR, 1974, p. 15). O mesmo autor marca uma clivagem no termo ao conceituar

“agente público” (o que, por inferência, evidencia a existência de agente privado):

Chamam-se agentes públicos todos os indivíduos que participam de modo permanente, temporário ou acidental, nas atividades do Estado, seja por atos jurídicos, seja por atos de ordem técnica e material. A expressão agente público abrange não só os indivíduos ajustados pelo Estado ou pelos corpos locais, em virtude de um título de direito público, isto é, os que são designados para exercer funções pertencentes ao domínio do direito público, mas, em geral, todos os que, sem distinção de função, são chamados, de um modo ou de outro, a colaborar no funcionamento dos serviços desses corpos públicos. A expressão agente público é, então, muito mais ampla que a expressão funcionário público, e compreende, além dos funcionários propriamente ditos, uma imensa massa de outros indivíduos engajados pelo Estado (CRETELLA JUNIOR, 1974, p. 15-16).

Considerados no panorama da “sociologia científica” (DUBAR, 2004), os “sujeitos sociais” são rebatizados agentes. Para Bourdieu (2001, p. 260), “(...) os agentes sociais se temporalizam na e pela prática, por meio da antecipação prática que lhe é inerente.”, ou seja, São definidos por indivíduos considerados na prática e imersos na ação, agindo por necessidade. O agente pode transformar seus sentidos subjetivos em pressões objetivas, ou as “esperanças subjetivas e oportunidades objetivas” (BOURDIEU, 2001, p. 261).

3.6 Ator

Considerado no contexto da chamada “análise estratégica” da Sociologia (DUBAR, 2004) trata-se de um indivíduo “(...) autônomo, capaz de cálculo e de manipulação e que não apenas se adapta, mas inventa, em função das circunstâncias e dos movimentos dos seus parceiros.” (CROZIER; FRIEDBER, 1977, p. 38). Para esses autores, o ator é um “constructo humano capaz de aproveitar as oportunidades, isto é, desenvolver estratégias” (DUBAR, 2004, p. 59). Para este autor:

Ao contrário do agente individual que, na perspectiva precedente, é um produto do sistema, de sua incorporação sob a forma de dispositivos para a ação, o ator estratégico é ‘definido’ por sua situação, ao menos pela definição que dela dará, e pela estrutura de jogos na qual está imerso, ao menos pela leitura que faz dela, em resumo, pelo contexto vivido que o define principalmente como um ator participante de um coletivo. [...]. Os jogos não se jogam mais de antemão: a contingência não é um dado secundário, está inscrita na indeterminação das estratégias dos atores. [...] A subjetividade do ator é, portanto, mobilizada por suas estratégias de poder (não no sentido de dominação,

mas de influência, incluindo a cooperação e a aliança), mas é uma subjetividade inteiramente subordinada à ação coletiva. (DUBAR, 2004, p. 60).

Ator, portanto, pode corresponder a indivíduo inserido no âmbito social e que, por isso mesmo, está envolto e afetado por decisões para planejar e gerir os recursos – distribuídos de forma desigual. Assim, os atores estabelecem relações entre si que variam em função do grau de convergência e divergência dos interesses implicados, especialmente com vistas ao acesso aos recursos (distribuídos assimetricamente). Nesse contexto o termo ator se justifica, pois, de forma aproximada, equivale ao enredo que os indivíduos estão submetidos e desempenham na trama das relações sociais.

3.7 Ator Social como Agente

Termos estudados face às possibilidades de mudança que podem empreender em uma estrutura ou sistema social. Esse enfoque é dado pela literatura da Sociologia Contemporânea.

Sousa (2017) destaca que, para Bourdieu, o ator é um “agente”. Touraine também compartilha com Bourdieu a noção de um ator que compartilha uma situação de conflito que emerge de relações sociais de dominação. E destaca: “No entanto, o ator em Touraine age com vistas à transformação de uma ordem, o que em Bourdieu permanece transcendente ao ‘agente’” (SOUSA, 2017, p.1). O agente de Bourdieu possui diferentes tipos de capital (econômico e social) a partir do qual ele ocupará determinadas posições sociais. Para esse autor, as relações de poder são mais importantes que a questão da mudança social.

Apesar de tratar sobre a mudança social, é possível vislumbrar na teoria de Bourdieu uma relação com a mobilidade social do indivíduo, não necessariamente uma mudança estrutural na sociedade, mas uma mudança de si, de sua posição, nessa sociedade. Nesse sentido:

A luta de *places* (luta de lugares ou de posições) é uma luta individual, não para mudar a sociedade, mas para nela ser admitido. A questão das desigualdades permanece central. Todos os lugares não possuem o mesmo valor e os recursos necessários para cobijá-los a fim de, em seguida, obtê-los não são igualmente repartidos. Alguns indivíduos são mais dotados que outros nessa guerra de posições que condiciona o acesso a uma verdadeira autonomia individual (GAULEJAC, 2013, p.

69).

Como explica Malfatti (2011), Touraine enfatiza o ator social é alguém que, engajado em relações concretas, profissionais, econômicas, mas também igualmente ligado à nacionalidade ou gênero, procura aumentar a sua autonomia, controlar o tempo e as suas condições de trabalho ou de existência. É neste mesmo autor que passam a figurar o sujeito mulher, bem como outros grupos tidos como minorias sociais como os homossexuais e os jovens. Enfim, o indivíduo acrescido de sua vontade de agir como ator perfaz o sujeito, todos como elementos indissociáveis.

3.8 Ator e Agente

De maneira mais prática, com vistas à pesquisa de campo, Dubar (2004, p. 60) compara: “As entrevistas são, portanto, ferramentas indispensáveis para compreender e relacionar essas ‘definições de situação’ dos atores e suas antecipações da dinâmica do sistema”; contrariamente ao indivíduo-agente a partir do qual é importante entender o seu passado e a incorporação de capitais, para compreender o indivíduo-agente é necessário entender o futuro e a exteriorização das estratégias implementadas para modificar o sistema concreto (DUBAR, 2004).

Ao ator relacionam-se à criatividade, à inventividade, à iniciativa estratégica. Ao agente, são parte de sua dimensão da sua subjetividade as características individuais, biográficas e pessoais. Para Dubar (2004, p. 60-61): “Não é adaptação individual às regras do jogo que faz o ator, mas o conjunto das iniciativas coletivas que ele antecipa e implementa com outros, para modificá-la em seu proveito”. E complementa: “(...) É porque o objeto do sociólogo é a ação e não o indivíduo, a ação coletiva e não os comportamentos individuais, que esta sociologia faz do indivíduo um ator componente ativo de um sistema.”. (DUBAR, 2004, p.61).

3.9 Ator como Terceiro setor

O termo Setor é muito usado nas áreas das Ciências Econômicas e da Administração. Refere-se a “unidade de organização” (JUNIOR; BONATO, 2010, p. 95). Em um exemplo prático, a atividade de uma empresa é enquadrada em um setor produtivo: metalúrgico, têxtil, construção civil.

Também pode-se referir a uma parte da sociedade. São exemplos as expressões: “setor privado”, “setor público” e “Terceiro setor”. A este respeito, volta-se à concepção de ator como um possível sinônimo.

O enfoque que considera o ator como Terceiro setor é dado pela literatura em Educação construído coletivamente como ator social; caracteriza-se

(...) por desenvolver seu trabalho no distanciamento em relação às organizações da sociedade [...], busca legitimação através das ações em parte voluntárias, em parte profissionais, encontrando seus interlocutores na sociedade civil, às margens do público e do mercado (WAUTIER, 2001, p. 52).

Para a autora, esse ator “(...) ocorre entre a racionalidade econômica e o apelo à solidariedade” (WAUTIER, 2001, p. 52).

Nesse contexto, o Terceiro setor se aproxima muito da ideia de Sujeito como visto em Touraine ainda que haja aí um problema:

E parece mesmo que o tendão de Aquiles do Terceiro Setor é de acreditar no sonho de uma sociedade ideal. Muitas vezes ainda, se coloca ao serviço de uma ideologia ou de um partido político, ao contrário do que, segundo Touraine, caracteriza um movimento societal, este princípio de ação da ideia de Sujeito (WAUTIER, 2001, p. 53).

Para a Wautier (2001, p. 54):

(...) ainda tem muita coisa a dizer sobre um ator social que escapa a toda categorização, caracterizado que ele é pela diversidade, pela pluralidade de formas, pela multiplicidade de ações. O fenômeno gera curiosidade, interesse ou suspeita, provocando oposição ou entusiasmo, ilustrando assim sua qualidade de Sujeito potencial. É um campo aberto à pesquisa (...)

Das concepções de ator exsurge a possibilidade de assumir uma feição que transcende o indivíduo, ou seja, em razão de interesses comuns, vários indivíduos se reúnem e, juntos, desempenham o papel como um ator coletivo. Assim, além das várias acepções para sujeito, agente e ator, é possível uma intercombinação entre os termos, revelando novas categorias, como, por exemplo, no caso do Terceiro setor.

4 CONCLUSÃO

Ao pesquisar e buscar diferenciar os termos de maneira mais sistemática, é possível verificar que as diferenças nos conceitos ultrapassam a questão do termo em

si e acabam discutindo os limites da ação desse indivíduo em sociedade.

Inegável a relação recíproca, dialética, determinante e/ou determinada entre indivíduo e sociedade. A natureza dessa relação varia exatamente na conformidade de concepções de indivíduo.

Essas concepções de termos da sociologia frente à subjetividade preconizam uma abertura para outras disciplinas como Psicanálise, Linguística, Antropologia, História, Direito etc. para a compreensão dos processos de subjetivação.

É possível verificar nos próprios artigos consultados que os termos sujeito, agente e ator tratam sobre a conceituação (ou, melhor, a diferença entre esses conceitos) sem, no entanto, evitar o apagamento desses limites conceituais, uma vez que ora um termo é substituído por outro como sinônimo sem maiores esclarecimentos interdisciplinares.

Incrementa o grau de dificuldade em se separar rigorosamente os múltiplos conceitos implicados em cada um dos termos analisados a possível intercombinação entre eles, aumentando muito os significados pela mera sutileza dos significantes.

Tal qual o estudante se define como aquele que estuda, o indivíduo será considerado sujeito, agente e/ou ator da sociedade conforme sua participação nesse contexto mais amplo. Dada a natureza dinâmica das relações sociais, o Direito prevê e garante que cada ser humano e muitas entidades abstratas sejam capazes de intervir na sociedade em que se inserem, reconhecendo ou atribuindo personalidade.

Prova da complexidade do tema, reforçando as implicações e interpenetrações dos termos para o delineamento de seus sentidos, reside no tratamento que o próprio Direito dispensa, subsumindo as expressões: sujeito, agente e ator, no contexto social pelo termo pessoa.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. Disponível em: <<http://docs15.minhateca.com.br/416540991,BR,0,0,BOURDIEU,-Pierre.-Medita%C3%A7%C3%B5es-Pascalianas.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 mai. 2017.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense. 2008. Coleção primeiros passos, 13. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=261362>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

CRETELLA JUNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1974.

DUBAR, Claude. Agente, ator, sujeito, autor: do semelhante ao mesmo. In. **I Congresso da Associação Francesa de Sociologia**, 2004. Disponível em: <<http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/dubarclaude-agenteatorsujeitoautor-atoragenteautordosemelhanteaomesmo2004.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

GAULEJAC, Vincent de; TAKEUTI. O âmago da discussão: da sociologia do indivíduo à sociologia do sujeito. Tradução de Norma Missae. **Revista Cronos**, [S.l.], v. 5/6, n. ½. jan. 2004, 2005. ISSN 1982-5560. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3233/2623>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrolado**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

JUNIOR, Muris Lage; BONATO, Felipe Kahan. **Minidicionário de termos, expressões e siglas de planejamento e controle de produção**. 1.ed. Goiânia: FUNAPE/DEPECAC, 2010.

KAUFMANN, Jean Claude. **Ego - Sociologia do Indivíduo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.

MALFATTI, Selvino Antonio. Os movimentos sociais em Alain Touraine. **Revista Estudos Filosóficos**, n. 6, p. 217-228, 2011. ISSN 2177-2967. Disponível em: <<http://www.seer.ufsj.edu.br/index.php/estudosfilosoficos/article/view/2288/1598>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

MARTINS, Carlos Benedito. Em defesa do conceito de sociedade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 229-246, jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092013000200014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jun. 2017.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

REZENDE, Joffre Marcondes de. Pessoa, indivíduo e sujeito – linguagem médica. **Rev. de patologia tropical UFG IPTSP**, v. 39, n.1, p. 69-71, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/iptsp/article/view/9501>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

ROUDINESCO, Elisabeth; PLON, Michel. **Dicionário de Psicanálise**. São Paulo: Jorge Zahar, 1998.

SILVA, Benedicto (coord.) **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1986.

SOUSA, Maria Alda de. O ator social na sociologia contemporânea de Bourdieu e Touraine. In. **Brasil Escola**. Disponível em: <<http://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/sociologia/o-ator-social-na-sociologia-contemporanea-bourdieu-touraine.htm>>. Acesso em: 23 mai. 2017

WAUTIER, Anne Marie. Do ator ao Sujeito. Ainda existe um lugar para a ação coletiva pelo trabalho. **Revista Contexto & Justiça**, v. 16, n. 63, jul./set, 2001. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1198/952>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

Capítulo 5

DIREITO À CIDADE EM MOVIMENTO: uma disputa epistêmica para a eficácia social da norma

Rosângela Lunardelli Cavallazzi¹

Gabriela Fauth²

Vívian Alves de Assis³

1 DIREITO À CIDADE: FEIXE DE NOVOS DIREITOS E NÚCLEO DO DIREITO URBANÍSTICO

O capítulo específico sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988, sem dúvida fruto da luta dos movimentos sociais da década de 80, vislumbra novas fronteiras no campo do direito brasileiro, o que possibilitou um reconhecimento social e institucional e uma dinâmica transformadora da nova ordem urbanística (FAUTH, 2009).

Destacam-se os principais marcos políticos institucionais do Direito Urbanístico: a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Ademais, deve-se ressaltar ainda o Código Civil de 2002 e a criação do Ministério das Cidades⁴, como signos do processo de implementação desse recente e já consolidado campo jurídico.

A Constituição de 1988 no campo do Direito Urbanístico, cuja importância não se restringe aos artigos 182 e 183 alcança principalmente, em função dos princípios que adota, um novo marco institucional que cristaliza direitos.

Passada uma década o Estatuto da Cidade de 2001 define quatro dimensões para o enfrentamento da nova ordem urbanística, quais sejam: o das diretrizes e dos princípios; o dos instrumentos jurídico-urbanísticos; o do Plano Diretor; e da gestão

¹ Doutora em Direito (UFSC), Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da UFRJ e do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio. Coordenadora do Laboratório de Direito e Urbanismo PROURB/FAU/UFRJ. E-mail: cavallazzi@uol.com.br

² Doutora em Direito (Universitat Rovira i Virgili), Pós-doutoranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da UFRJ e Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo PROURB/FAU/UFRJ. E-mail: gabrielafauth@hotmail.com

³ Doutoranda em Direito na FND/UFRJ e Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo PROURB/FAU/UFRJ. E-mail: viviandeassis@yahoo.com.br

⁴ Medida Provisória 103/2003 convertida na Lei 10.683/03. Esta lei foi revogada pela Medida Provisória 782/2017, mas mantém o Ministério da Cidade no seu artigo 21, II.

democrática. Cavallazi e Araújo (2004, p. 234) alertam que embora novas formas de apropriação da cidade tenham sido legitimadas, manteve-se ainda uma postura conservadora quanto ao regime jurídico da propriedade do solo, da legislação urbanística de loteamentos, uso e ocupação do solo, firmando-se apenas diretrizes e instrumentalizando a política urbana, mas ficando aquém no que se refere à gestão urbanística.

Compreendendo, portanto, um diploma legal que reúne o conteúdo normativo e força simbólica que lhe garante o *status* de microssistema.

Já no plano internacional, a sociedade civil respondeu às demandas urbanas redigindo a Carta Mundial pelo Direito à Cidade que constata em seu preâmbulo que as cidades não oferecem as condições e oportunidades equitativas aos seus moradores, que, em sua maioria, estão limitadas total ou parcialmente ao atendimento de suas necessidades básicas. A Carta foi aprovada no V Fórum Social Mundial em 2005, afirmando que o direito à cidade é reflexo da dignidade humana e tem conteúdo indissociável dos demais direitos humanos.

A categoria direito à cidade como epicentro do Direito Urbanístico, deve ser compreendida a partir da perspectiva de Henri Lefèbvre. Para o autor, “(...) o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada.” (1969, p. 108). E a luz dos direitos sociais fundamentais que, na perspectiva da eficácia social do direito à cidade, exige o reconhecimento de um sistema composto por um feixe de direitos, conforme o referido conceito:

(...) o direito à cidade, expressão do direito à dignidade humana, constitui o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos incluindo o direito à moradia - implícita a regularização fundiária -, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos - implícito o saneamento -, ao lazer, à informação, à segurança, ao transporte público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado - implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis, como direito humano na categoria dos interesses difusos (CAVALLAZZI, 2005, *passim*).

Logo, o Direito Urbanístico pressupõe uma interpretação flexível e uma abordagem transdisciplinar do conteúdo do direito à cidade em movimento, na perspectiva do reconhecimento de novos direitos com vistas ao alcance dos direitos

difusos e coletivos. A compreensão do direito à cidade em movimento diz respeito às várias possibilidades do diálogo entre direitos instituídos e direitos sociais instituintes que permitem visibilizar novas demandas sociais concretizadas em novos direitos.

Em vista disso, a presente proposta envolve uma abordagem diferenciada, estabelecendo a conexão dos campos do Urbanismo e do Direito essencial para a leitura e compreensão da cidade (CAVALLAZZI; FAUTH, 2014).

Esse diálogo poderá, com certeza, atingir um marco temático e institucional representativo de estudos que compreendam o agravamento das vulnerabilidades nos espaços e nas relações no contexto da globalização, que ao mesmo tempo fragmenta direitos, mas também pode explicitar novos em virtude da força simbólica das demandas coletivas.

No campo do Direito, as chaves de solução buscam superar a matriz moderna que administra demandas individuais e singulares. Nesta perspectiva, um sistema fechado, abstrato e pretensamente abrangente sobre todas as situações não atende as demanda da sociedade contemporânea, repleta de interesses e valores múltiplos e plurais.

A partir desta constatação este artigo visa investigar as raízes do conservadorismo no campo interpretativo como *obstáculo epistemológico* no campo de luta epistêmica para a efetivação dos novos direitos que compõe o direito à cidade.

2 O IMAGINÁRIO JUSPOSITIVISTA NA INTERPRETAÇÃO JURÍDICA

Reconhece-se que reflexões epistemológicas contemporâneas tendem a reconhecer a complexidade das relações sociais em constante transformação através do surgimento crescente de perspectivas que sustentam a descontinuidade, a imprevisibilidade e a fragmentação em contraste com a concepção moderna.

Contudo, o paradigma moderno mantém sua hegemonia apesar de apresentar, conforme sabemos, sintomas de esgotamento, ganhando expressão no mundo jurídico através da dogmática jurídica tradicional, que privilegiou de forma excessiva o cognitivo racional com as simplificações e as certezas, no seu modo de produção de conhecimento. O sentido de esgotamento está vinculado ao reflexo da multiplicidade de

tarefas impossíveis que a modernidade se atribuiu, principalmente a da ordem (BAUMAN, 1999, p. 12).

A dogmática jurídica, como referência do racionalismo jurídico, na disputa pelo discurso hegemônico tornou-se vencedor, abrigando o jurista no “paraíso conceitual” que está mergulhado na a-historicidade⁵.

Deve-se ainda explicar que a crítica à dogmática jurídica tradicional, se situa no racionalismo jurídico e não na razão jurídica, que, a contrário senso, indica sensatez no ato de conhecer. Segundo Warat, o racionalismo jurídico é considerado uma epidemia da razão jurídica. Significa que a sensatez se tornou cancerígena ao tomar forma de razão absoluta, consistindo em um tumor maligno que faz metástase no corpo social (WARAT, 2003, p. 3).

Portanto, a dogmática jurídica permanece com uma visão epistemológica fundada no positivismo jurídico que encontra a sua construção ideológica “(...) em Kelsen, com sua Teoria Pura do Direito, a expressão que melhor servirá aos propósitos da burguesia liberal.”. (CAVALLAZZI, 1989).

Convém ressaltar que o postulado da pureza metodológica e a pretensão kelseniana de constituição de uma Ciência Jurídica em sentido estrito são produtos de uma época e de uma visão de mundo e conhecimento que se coadunam aos preceitos do que se designa como modernidade hegemônica (ASSIS, 2017, p. 9).

Tem sentido, portanto, em compreender e situar historicamente o processo de construção da dogmática⁶ tradicional, identificada como a tentativa de construir uma teoria sistemática do direito que não envolva juízos de valor na aplicação de seu método jurídico técnico em três etapas (WARAT, 2004, p. 153). A primeira etapa pode ser denominada como exegética, na qual ocorre a conceitualização dos textos legais, ou seja, visa o estabelecimento de um conteúdo exato para a lei. Nesta instância metodológica a dogmática identifica-se com a lógica jurídica, que percebe o conceito da

⁵ No seguinte trecho Warat explicita o esforço de juristas que pretendem a fuga do referido “paraíso conceitual”: “Os migrantes do paraíso conceitualizador do mundo jurídico, uma vez renunciado ao esforço histórico, quase bíblico, do entendimento do Direito como dado natural, retificado e homogeneizado, começam a nos mostrar novas condições de entendimento baseado no caráter histórico contingente e medular do Direito nas sociedades capitalistas, qualquer que fosse a sua face.” (WARAT, 2003, p. 26).

⁶ A palavra dogmática vem de *dokein* que significa doutrinar, ensinar. As questões dogmáticas são regidas pelo “princípio da inegabilidade dos pontos de partida” (FERRAZ JÚNIOR, 2007, p. 41-48).

seguinte forma: “El concepto sería entonces, una categoría conceptual estable, indiscutible, con significación cerrada.”. (WARAT, 2004, p. 155). A segunda etapa representa a fase da dogmatização jurídica propriamente dita, em que são fixados os dogmas jurídicos e os princípios gerais que, em termos semiológicos, podem ser considerados como estereótipos — fórmulas ocas — que introduzem critérios axiológicos de forma mascarada para que o ordenamento jurídico obtenha a completude tão sonhada.

O positivismo kelseniano estaria inserido na terceira fase da dogmática jurídica (WARAT, 2004, p. 156), correspondente a sua sistematização, que culmina com uma Teoria Geral do Direito ou uma dogmática geral.

Além da preocupação com a questão epistemológica do discurso jurídico, Kelsen também estruturou o método da dogmática jurídica para elucidá-lo. Como a dogmática jurídica tradicional, a Teoria Pura procuraria “(...) alcançar seu resultado exclusivamente através da análise das normas jurídico-positivas.” (WARAT, 1983, p. 33).

A Teoria Pura pode ser considerada um “aperfeiçoamento” da dogmática jurídica quando se apresenta como uma dogmática geral por constituir um esquema de conceitos básicos, ou seja, categorias gerais deste modelo de conhecimento (WARAT, 1983, p. 38).

Assim, a crítica epistêmica deve estar centrada na pretensão de Kelsen em fundar uma teoria jurídica apolítica e descompromissada e considerar também que os resultados da interpretação do saber jurídico kelseniano não atingiram a neutralidade pretendida, mas a legitimação ideológica da ordem social. Nesta lógica, ensina WARAT, que a Teoria Pura cria uma ilusão da posse de um discurso objetivo, fazendo-se crer no funcionamento anônimo e imparcial do Direito (1983).

Realizar uma digressão sobre o que Kelsen entendia como interpretação realizada pelos cientistas do Direito, com o fulcro no postulado da pureza metodológica, constitui parte desta crítica epistêmica qualificada.

Nesta perspectiva, compreender que para Kelsen, o ato interpretativo pode ser desenvolvido por dois grupos de sujeitos: os órgãos de aplicação normativa; e os particulares, nestes incluídos os juristas e os destinatários da norma. O primeiro grupo

desenvolveria uma interpretação autêntica; o segundo, uma interpretação não autêntica (SGARBI, 2007, p. 445).

Ainda segundo a perspectiva de Kelsen, os juristas, para que pratiquem ciência, devem adotar uma postura descritiva frente ao conjunto normativo, revelando o campo de possibilidades semânticas da norma, apresentando, assim, a “moldura interpretativa”. Não comporta ao cientista jurídico a escolha de um dos sentidos, esta seria uma função de uma interpretação política (SGARBI, 2007, p. 446).

Com isso, o próprio Kelsen reconhece que na atividade de intérprete existem espaços políticos, sendo que a partir da pureza metodológica se constitui a “epistemologia dos conceitos”, em que na *praxis* os conceitos são apropriados pela ideologia jurídica, que os reintroduz nos hábitos significativos (*doxa*) (WARAT, 2014, p. 29).

Ocorre assim o que poderíamos denominar de *doxalização* da *episteme*, em que há a apropriação ideológica da pureza kelseniana para contaminar a *praxis* de pureza. Em verdade, a *episteme* se apresenta como um controle fictício do conhecimento científico do direito, pois, ao observamos a *práxis* jurídica, percebemos que a *episteme* se converte em *doxa* (ASSIS, 2017, p. 77).

Os conceitos a-históricos como mecanismos de dispersão no discurso da dogmática jurídica tradicional oculta o campo interpretativo como campo de luta significativo e ideológico, sendo que mesmo os conceitos normatizados que possuem uma história nas lutas sociais, pluralidade e emancipação, como o direito à cidade, são contaminados pela “pureza” e utilizados para a manutenção do *status quo*.

Deste modo, o imaginário *juspositivista* desempenha um papel fundamental entre os *obstáculos epistemológicos* para uma interpretação jurídica no sentido da eficácia social da norma.

3 DISPUTA EPISTÊMICA: CHAVE PARA A EFICÁCIA SOCIAL DO DIREITO À CIDADE EM MOVIMENTO

A partir da reflexão sobre a permanência do positivismo jurídico como ideologia dominante que adentra no campo interpretativo jurídico para contaminá-lo de pureza e tecnicidade, legitimando assim a higienização da facticidade do mundo concreto,

percebe-se que a ideologia jurídica predominante se torna um *obstáculo epistemológico* para a eficácia social dos novos direitos.

Segundo Bachelard, os conhecimentos anteriores incrustados, como o *juspositivismo*, são *obstáculos epistemológicos* ao ato de conhecer: “No fundo, o ato de conhecer dá-se contra um conhecimento anterior, destruindo conhecimentos mal estabelecidos, superando o que, no próprio espírito, é obstáculo à espiritualização.”. (1983, p. 147).

Com a prevalência da epistemologia calcada no positivismo jurídico o “(...) jurista de construtor transforma-se em tutor, guardião, vigia e, principalmente cúmplice da dogmática jurídica.”. (CAVALLAZZI, 1889, p. 89), o que torna inexorável a denúncia à insuficiência do direito normativo para atender às demandas sociais especialmente na sociedade contemporânea.

Em síntese, destaca-se a necessidade de constituir uma nova legitimidade interpretativa, que reflita na ampliação da eficácia social das normas urbanísticas, pois a interpretação conservadora das mesmas tem um papel fundamental na consolidação da ilegalidade e no processo contínuo de agravamento das vulnerabilidades, segregação social e ampliando as desigualdades na sociedade contemporânea.

Considera-se, assim, que o processo interpretativo se apresenta como um campo de disputa semiológica privilegiado na produção de novos sentidos para as normas urbanísticas, devendo ser balizado pelas práticas sociais instituintes que compõem a cidade em movimento (CAVALLAZZI, 2005, *passim*).

Para que seja possível a efetiva tutela do direito à cidade, além da necessidade de uma legitimidade instituinte no processo interpretativo das normas jurídicas, é fundamental a adoção da compreensão de uma noção mais ampla de eficácia social da norma:

A eficácia social da norma, norteadas pelos critérios da incidência, da legitimidade e da finalidade, corresponde, pois, **à necessária aplicabilidade da norma jurídica pelos indivíduos destinatários da mesma e, também, pela sua capacidade de garantir os direitos dos cidadãos.** (CAVALLAZZI, 2008, p. 691, grifo nosso).

Na posição de referencial no processo interpretativo, o direito à cidade em movimento pode ser considerado uma categoria transdisciplinar, que estabelecer o

diálogo entre o campo do Urbanismo e do Direito e se coaduna um projeto teórico-político emancipatório.

Cabe destacar o sentido de transdisciplinaridade a partir do seguinte entendimento de Mialle (1979, p. 56):

(...) transdisciplinaridade, quer dizer, a ultrapassagem das fronteiras actuais das disciplinas. Esta ultrapassagem não significa que não existam objectos científicos legitimando investigações autônomas, mas estes não têm existência senão num campo científico único que chamaremos, na esteira de alguns, 'o continente história'. Esta imagem espacial quer simplesmente significar que se trata, após a matemática e a física terem sido definidas no seu objecto e nos seus métodos, de dar vida a um outro 'continente' científico, que teria por objecto o estudo das sociedades e suas transformações ao longo da história.

Enfrentando o *obstáculo epistemológico* constituído pela perpetuação do positivismo jurídico torna os juristas avessos à transdisciplinaridade do próprio saber jurídico, que bloqueia a produção de sentido de conceitos com potencial emancipatório.

Assim, apesar de no meio acadêmico se falar sobre a adoção de abordagens transdisciplinares⁷, deve-se refletir se estes trabalhos e interpretações são efetivamente transdisciplinares, ou seja, se permitem a ampliação da análise em outras perspectivas além da estritamente jurídica.

Apenas com a superação do *juspositivismo*, como *obstáculo epistemológico* (BACHELARD, 1983, p.147), pautado pela ideologia cientificista que entende o saber fora da história, e que compreende o mundo sem ambiguidades e incoerências, será possível o reconhecimento da pluralidade de lugares a partir dos quais são produzidas múltiplas significações jurídicas.

A fuga do reducionismo semiológico se torna possível, portanto, através do referido reconhecimento da pluralidade de centros produtores de significação jurídica "(...) práticas jurídicas, escolas de Direito, partidos políticos, instituições sindicais, meios de comunicação de massa (...)" (WARAT, 1983, p. 236-237), entre outros.

Neste contexto, o direito à cidade em movimento constitui uma chave de sentido que permite o reencontro com a cidade vivida ao reconhecer a complexidade das relações sociais em constante transformação e o lugar privilegiado das práticas

⁷ Em busca realizada no banco de dados de grupos de pesquisa do CNPq foram detectados 92 grupos a partir da palavra-chave "transdisciplinar" apenas no nome do grupo, sem contar com o nome e palavra-chave na linha de pesquisa.

sociais instituintes. Aponta ainda para a necessidade de revelação e superação de *obstáculos epistemológicos* para um processo de interpretação da norma que vise a sua eficácia social.

Nesta perspectiva situar o Direito e seus conceitos historicamente, especialmente diante dos desafios contemporâneos, se apresenta como uma oportunidade para a construção de novos espaços de lutas travadas em diversas dimensões inclusive no campo epistemológico e simbólico para a eficácia social da norma na cidade em movimento.

REFERÊNCIAS

ASSIS, V. A. **A dimensão mítica do discurso de Kelsen**: A crítica de Luís Alberto Warat. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BACHELARD, G. **A epistemologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

BAUMAN, Z. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.

BRASIL. Estatuto da cidade. Lei Federal 10.257/2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 15 de jul 2017, 14:00.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Disponível em: <<http://www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/Carta%20Mundial%20do%20Direito%20%C3%A0%20Cidade.pdf>> Acesso em: 14 jul 2017, 13:05.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Novas Fronteiras do Direito Urbanístico. In: TEPEDINO, G. e FACCHIN, L. E. (orgs.). **O Direito e o tempo embates jurídicos e utopias contemporâneas**. Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 683-709.

CAVALLAZZI, R. L.; FAUTH, G. Cidade standard e vulnerabilidades em processos de precarização: Blindagens ao direito à cidade. In: III ENANPARQ, 2014, São Paulo. **Anais eletrônicos do III Enanparq - arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva**. São Paulo: Universidade Mackenzie e Puc-Campinas, 2014. v. 1.

CAVALLAZZI, R. L. O Jurista e as Ideologias. **Revista de Teoria Jurídica - Práticas Sociais – NIDS**, v. 1, 1989.

_____. Tutela Constitucional do Direito à Cidade. In: 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 2005, São Paulo. **Anais eletrônicos do 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental**. São Paulo: [s.n], 2005.

_____. et al. Tutela jurídico-urbanística. Plano de Diretrizes. **Consultoria para a Fiocruz Setor 1** - Campus Jacarepaguá. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli; ARAÚJO, Eloísa Carvalho de. Revendo os papéis da nova ordem jurídica e urbanística na cidade do Rio de Janeiro. In: BENFATTI, D.;

SCHICCHI, M. C. (org.). **Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004. p. 233-238.

FACHIN, L. E. (org.). **O Direito e o Tempo** - Embates Jurídicos e Utopias Contemporâneas. Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FAUTH, G. O Direito Urbanístico na perspectiva dos Novos Direitos: Fundamentos e Instrumentos para Regularização Fundiária. **Espaço Jurídico**, v. 10, n.1, p. 99-112, jan. /jun. 2009.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

LEFÈBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

MIAILLE, M. **Introdução Crítica ao Direito**. Lisboa: Moraes editores, 1979.

SGARBI, A. **Teoria do direito: primeiras lições**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2007.

WARAT, L. A. **Educação, Direitos Humanos, Cidadania e Exclusão Social**: Fundamentos preliminares para uma tentativa de refundação. 2003. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/textos/warat_edh_educacao_direitos_humanos.pdf> Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. **Epistemologia e ensino do direito**: o sonho acabou. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

_____. **A pureza do poder**: uma análise crítica da teoria jurídica. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1983.

GRUPOS DE PESQUISA – **CNPq**. Disponível em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta_parametrizada.jsf> Acesso em: 15 jul. 2017, 20:30.

MEDIDA **PROVISÓRIA 782/2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm#art81> Acesso em: 15 jul 2017, 20:08.

Assim, tomando como referência o contexto urbano dos pequenos municípios do estado, em especial aqueles localizados na Região Político Administrativa de Campinas,² este estudo busca investigar os processos determinados pelo conjunto de ações socioespaciais públicas e privadas, que impulsionaram dinâmicas no território urbano.

No cenário regional mencionado, os municípios conformaram e evoluíram suas tramas urbano-rurais, em especial a partir do período final século XVIII, pautados na exploração econômica da terra, inicialmente como base produtiva atrelada ao setor agrário e posteriormente como mercadoria de valorização patrimonial das classes sociais dominantes.

Passados pouco mais de dois séculos, a conformação da rede de municípios organizada no entorno de Campinas - interligada por cadeias produtivas e interesses econômicos – contextualizou-se pela formação e expansão das urbes atreladas ao capital, fatores que vieram impulsionar a região a se transformar no terceiro parque industrial do país a partir das décadas de 1980 e 1990 do século XX.

No período presente, aglomerações formadas pela proximidade – por vezes continuidade - entre malhas urbanas de algumas cidades, indicam processos de conurbação, onde estão representadas características socioespaciais similares, pautadas em especial, nos arranjos produtivos e nos modos de apropriação do solo.

Algumas destas ocorrências encontram-se inseridas na Metrópole Campineira, composta por vinte municípios³ e também do Aglomerado Urbano de Piracicaba,⁴ constituído por vinte e dois.

² A Região Político Administrativa de Campinas está dividida nas seguintes Regiões de Governo: Bragança Paulista, Campinas, Jundiaí, Limeira, Piracicaba, Rio Claro e São João da Boa Vista.

³ Região Metropolitana formada pelos municípios de Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Jaguariúna, Indaiatuba, Itatiba, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antonio da Posse, Sumaré, Valinhos, Vinhedo e Morungaba.

⁴ Águas de São Pedro, Analândia, Araras, Capivari, Charqueada, Conchal, Cordeirópolis, Corumbataí, Elias Fausto, Ipeúna, Iracemápolis, Leme, Limeira, Mombuca, Piracicaba, Rafard, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Gertrudes, Santa Maria da Serra e São Pedro.

Considerando então esta inserção das cidades de pequeno porte na Região Administrativa de Campinas, abordam-se de modo a compor um entendimento geral dos processos de ocupação do solo na área da Estação Ferroviária de Cordeirópolis (Figura 2 e 3), as ações públicas e privadas, pesquisando os eventuais dispositivos legais, políticas de gestão e suas ramificações, em especial aquelas relacionadas à dinâmica aplicada na ocupação fundiária do solo da cidade e às questões do transporte ferroviário.

Figura 2 - Vista aérea do pátio da estação ferroviária de Cordeirópolis



Fonte: Sanches (2014).

A contextualização das atividades de caráter privado concentrou-se na evolução dos setores produtivos do município, em especial na indústria cerâmica, que impulsionou a produção imobiliária voltada ao atendimento das necessidades habitacionais dos trabalhadores.

Figura 3 - Estação ferroviária de Cordeirópolis na década de 1980



Fonte: Pascon (1976)

Importa ainda destacar que a abordagem mencionada se concentrou no período compreendido entre o final da década de 1980 e o início deste segundo decênio do século XXI, buscando estabelecer contribuição ao estudo de propostas e soluções criativas para a dinâmica do socioespaço, sua história e suas resultantes para as comunidades das pequenas cidades paulistas.

2 CONCEITO CRIATIVO

Nesta pesquisa, foram tratadas também, as ocorrências resultantes da dinâmica socioespacial em Cordeirópolis e as conseqüentemente propostas para a mitigação de problemas e aplicação de instrumentos de gestão, atrelados ao conceito de cidades criativas, buscando ampliar os estudos neste campo de pesquisas, pois, como apontado por Landry (2013, p.13-14)

Uma cidade criativa estimula a inserção de uma cultura de criatividade, no modo como se participa da cidade. Ao incentivar a criatividade e legitimar o uso da imaginação nas esferas pública, privada e da sociedade civil, amplia-se o conjunto de ideias de soluções potenciais para qualquer problema urbano. Esse é o pensamento divergente, que gera múltiplas opções e deve ser alinhado ao pensamento convergente, que fecha as possibilidades, a partir das quais as inovações urbanas que se mostraram viáveis podem emergir. Uma cidade criativa demanda infraestruturas que vão além do *hardware* – edifícios, ruas ou saneamento. Uma infraestrutura criativa é uma combinação de *hard* e *soft*, incluindo a infraestrutura mental, o modo como a cidade lida com oportunidades e problemas; as condições ambientais que ela cria para

gerar um ambiente e os dispositivos que fomenta para isso, por meio de incentivos e estruturas regulatórias. Para ser criativa, a infraestrutura *soft* da cidade precisa incluir: força de trabalho altamente capacitada e flexível; pensadores, criadores e implementadores dinâmicos, já que a criatividade não se refere apenas a ter ideias; infraestrutura intelectual ampla, formal e informal – mesmo assim, muitas universidades que parecem fábricas com linhas de produção não ajudam; ser capaz de dar vazão a personalidades diferentes; comunicação e redes fortes, internamente e com o mundo exterior, bem como uma cultura geral de empreendedorismo, seja com fins sociais ou econômicos.

O autor destacou ainda, que um aproveitamento máximo da criatividade existente no lugar deve ser pautar no conhecimento amplo do desenvolvimento de sua história e cultura:

Levar a cultura em consideração nos ajuda a entender de onde um lugar vem, por que ele está como está e como pode criar seu futuro, por meio de seu potencial. Esses recursos culturais são a matéria-prima da cidade e sua base de valores; seus ativos, substituindo o carvão, o aço ou o ouro. (LANDRY, 2013, p.15).

Assim, o conceito de criatividade foi utilizado como instrumento para explorar os recursos disponíveis no plano local, atrelado à questão histórica, cultural e à evolução urbana, englobando ainda as dinâmicas produtivas e, tendo como foco, a Área da Estação Ferroviária.

Procurou-se caracterizar e integrar fatores como a criatividade, a cultura e a questão dos arranjos produtivos locais, de modo a estudar alternativas que venham contribuir com a construção de uma metodologia voltada ao reconhecimento, gestão e exploração dos recursos locais.

Como observado por Landry, esta cultura deve ser considerada ao estabelecer os critérios e técnicas:

(...) do planejamento e do desenvolvimento urbanos, ao invés de ser vista como um acessório marginal a ser considerado, uma vez que as questões importantes de planejamento, como habitação, transporte ou ocupação do solo, estiverem resolvidas. (LANDRY, 2013, p.15).

Assim, as tratativas propostas buscaram também contemplar as condicionantes culturais e produtivas locais, dentro do contexto do ramo cerâmico de cunho artesanal existente no município, buscando apresentar estudos voltados à evolução da economia

criativa e justiça social, com foco no planejamento urbano sustentável e no incentivo da preservação da história e cultura locais.

Tendo em vista as observações sobre a ocupação do solo em Cordeirópolis, destacam-se como áreas de interesse os impactos desta ocorrência na vida comunitária, influenciada na última década pela ampliação espacial e populacional, estas pautadas na evolução das atividades produtivas do setor cerâmico na cidade de Cordeirópolis.

Deste modo, objetivando-se uma investigação mais detalhada para a elaboração de estudos de propostas com cunho criativo no local, estabeleceram-se análises das relações e processos decorrentes da dinâmica socioespacial urbana, entendendo-as como problemas para elucidação da pesquisa e como procedimento de pesquisa, em especial aquelas ligadas à evolução do setor produtivo e às atividades ferroviárias.

Deste modo, o objetivo central do estudo sobre a Estação de Cordeirópolis esta em identificar as alternativas viáveis para a evolução da economia criativa e justiça social na cidade, estas pautadas no planejamento urbano sustentável e atrelado ao incentivo da preservação da história e cultural locais.

3 EXPANSÕES DE PROBLEMAS URBANOS E OCUPAÇÃO ESPACIAL

Os principais problemas observados no município de Cordeirópolis passam pela condição de pujança econômica apresentada pela localidade nas últimas décadas.

A evolução de seu campo industrial, atrelada à condição logística da cidade, trouxeram questões ligadas à mobilidade urbana e à infraestrutura de modo global, problemas ampliados pela evolução da necessidade habitacional.

As políticas aplicadas no plano municipal e o planejamento urbano, não se mostraram capazes de solucionar os principais acontecimentos negativos e ocorrências presentes na evolução da cidade, embora medidas como a elaboração e efetivação do Plano Diretor tenham estabelecido caminhos para as possíveis soluções.

Com relação à mobilidade urbana, em especial ao sistema viário, são visíveis os problemas relacionados com trânsito e transportes, marcados pela ineficácia da sinalização, precariedade das calçadas, inadequação de equipamentos ligados à

acessibilidade, problemas ladeados pela ausência de estudos relacionados ao tráfego de veículos e pedestres e à limitada capacidade de suporte das vias.

Também são notáveis a inexistência de ciclovias e o ineficiente funcionamento das linhas de transporte público – aponta-se que o município, embora de pequeno porte, tem distritos industriais, por exemplo, localizados a uma distância entre cinco e oito quilômetros da malha urbana – que poderiam auxiliar na redução de veículos particulares nas vias.

Outro fator preponderante se refere ao transporte de matéria prima e produtos da indústria cerâmica, que dada à presença de unidades distribuídas em todo o entorno da área urbanizada, promovem a circulação contínua e desordenada de veículos pesados pela malha viária, tornando o trânsito local lento e caótico.

Segundo a UFSCar (2007), caracterizava o sistema viário de Cordeirópolis (e ainda é característica no presente) a inexistência de hierarquização das vias municipais, com exceção às rodovias Anhanguera, Bandeirantes e Washington Luís, estas que servem como opções para o trânsito rápido.

Cabe ainda apontar que a circulação de veículos de transporte de matéria prima cerâmica – composta essencialmente por argila seca – promove a suspensão de partículas sólidas no ar.

Esta informação vivenciada no cotidiano da cidade se confirma no conteúdo do relatório “Qualidade do Ar no Estado de São Paulo 2014”, elaborado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) ⁵ onde está indicado que, em níveis pouco abaixo do considerado crítico, o problema se efetiva em Cordeirópolis.

Com relação aos problemas ambientais, cabe destacar que a retirada de matéria prima do solo e o armazenamento do material destinado à produção cerâmica, também são processos preocupantes no contexto local.

A degradação ocasionada quando da retirada da argila das jazidas - que têm como resultantes as “cavas” - promove o surgimento de verdadeiras crateras a céu aberto, sendo algumas com profundidade superior a quarenta metros, que acabam por ser transformadas, após a finalizada a exploração da matéria prima e, devido à

⁵ C.f. CETESB, 2014.

presença de água do lençol freático, em lagoas bastante profundas e sem finalidade específica.

Dentre outros problemas que contribuem para alterações no nível de água no subsolo, destacam-se a diminuição das áreas agrícolas e a remoção de solo fértil, que tornam obsoleto o uso produtivo do solo.

Outro problema enfrentado pelo município está na questão da água para abastecimento, em especial no custo de produção, como apontou Lacerda (2015 b), em reportagem onde observou que a escassez da matéria bruta está promovendo o encarecimento do produto.

Importa destacar a este respeito que a principal reserva do município, a represa localizada no Bairro do Cascalho (Figura4), foi atingida no biênio 2014 a 2015 por grave escoamento de sua reserva, ocasionado por fatores como a baixa precipitação no período.

Figura 4 - Represa do Cascalho com nível abaixo do normal em 2014



Fonte: Imagem do acervo pessoal do autor (2015)

Tal ocorrência foi incrementada pela carência com relação ao planejamento preventivo de fontes alternativas à captação e ao consumo nos períodos anteriores, bem como de soluções efetivas de longo prazo nos dez anos passados, capazes de mitigar a situação em períodos de longa estiagem onde a reserva não fosse suficiente.

Também contribuíram para a questão na represa, o desmatamento e a presença de propriedades em seu entorno e na cabeceira, onde estão suas nascentes, que se utilizam da água antes que a mesma abasteça o manancial e ainda reservam água para utilização na produção rural, sem estudos e discussões por parte das autoridades municipais e estaduais.

Outra questão considerável com relação aos principais problemas urbanos está centrada na requalificação urbana, tendo como premissa a recuperação da área da antiga Estação Ferroviária, que abriga além da antiga Gare, um conjunto de edificações residenciais e institucionais, como um teatro municipal.

Entende-se, deste modo, que com a revitalização da Estação Ferroviária, o município poderia transformar a área em um complexo educacional, cultural, comercial e turístico, oferecendo em um primeiro momento às famílias que invadiram a área, assistência educacional, voltada à melhoria profissional e das condições de saúde, estas focadas na obtenção e geração de emprego e renda.

4 EXPANSÃO DA CULTURA CRIATIVA

A questão da aplicação dos conceitos de economia criativa, tendo como foco a Estação Ferroviária de Cordeirópolis, passa como explicitado no decorrer deste estudo, por fatores ligados a questão da preservação do patrimônio histórico e cultural local, ao planejamento urbano e, em especial à gestão urbana.

A situação de degradação oculta problemas urbanos como a segregação, a subabitação, a violência, a desvalorização humana e socioespacial, impondo condições de miséria aos ocupantes daquela porção do território urbano.

Entende-se que sob a tutela da economia e das cidades criativas, estas focadas na utilização da criatividade presente no local, como instrumento de transpasse dos problemas socioespaciais, poder-se-ia mitigar e solucionar a maioria dos conflitos ora representados naquela área da cidade.

Nota-se que, incentivando a criatividade, esta se torna um instrumento capaz de fomentar a expansão de oportunidades não somente no plano local, mas também por todo o município, salientando que uma cidade criativa deve ser liderada pela gestão e

esta estar voltada à promoção socioespacial das melhorias urbanas, como observou Iversen:

(...) também nos parece importante discutir o papel dos governos locais no desenvolvimento de uma política cultural e da economia criativa, que favoreça a diversidade, a criação de empregos, o desenvolvimento econômico, a regeneração urbana e o investimento em infraestrutura criativa e em design. (IVERSEN, 2013, p. 131).

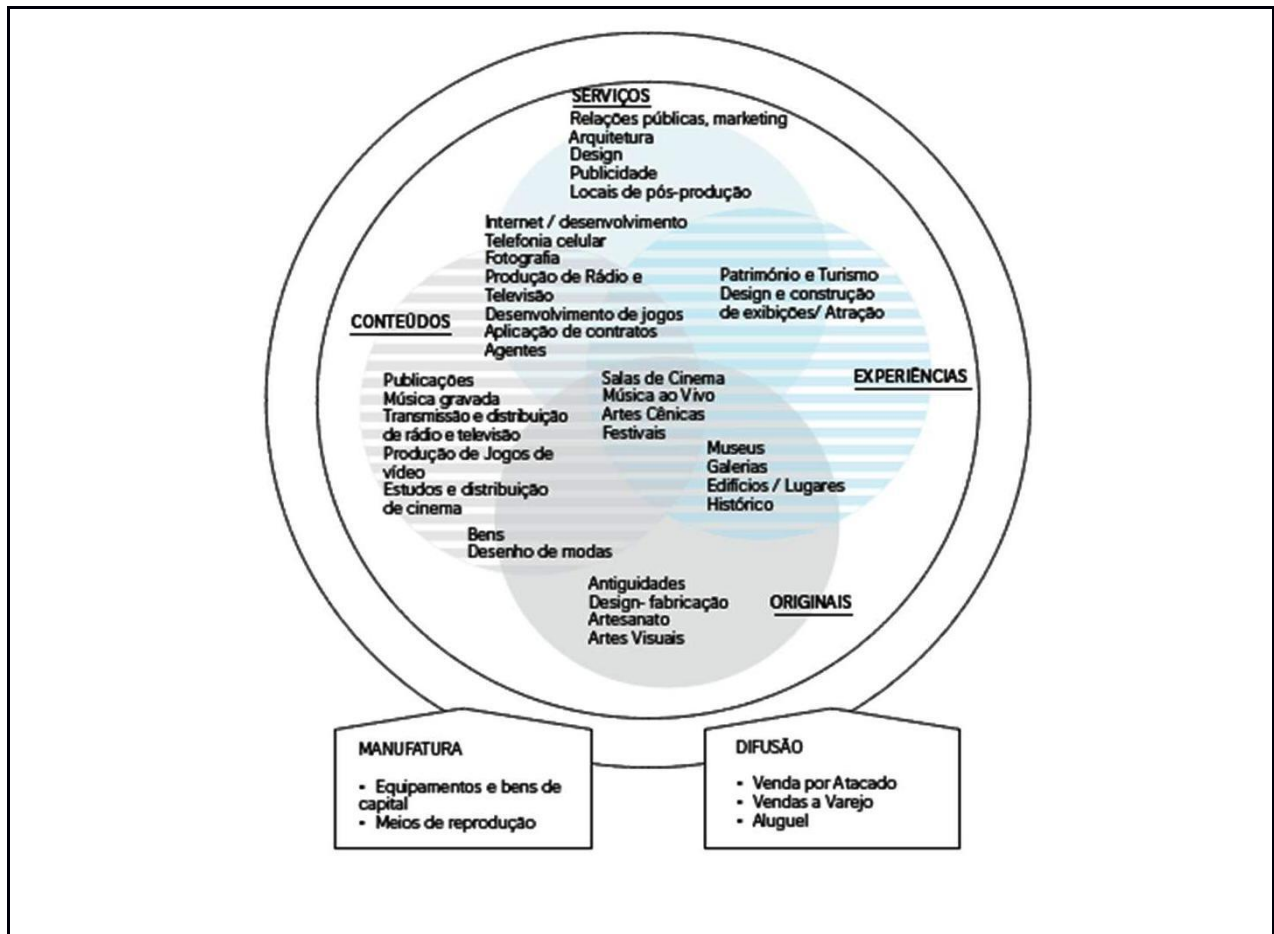
Estes fatores integrados e parte de um planejamento estratégico elaborado pela gestão local, poderiam se tornar atrativos para negócios diferenciados em um futuro não muito distante, pautado em uma futura adequação das atividades realizadas no espaço da Estação, direcionadas para ramos de interesse do pensamento, voltado ao desenvolvimento criativo do município, bem como pautados ainda em outras questões estruturais, como definiu a autora:

As cidades devem se preparar e gerar vantagens pelo uso de transportes modernos, atraentes e favoráveis ao ambiente, o que também torna os negócios mais atraentes. O planejamento de longo prazo inclui clima, energia, meio ambiente e também transporte, que foi incorporado na parte de uso do solo, no Plano Diretor. É preciso coordenar os vários planos. Bom transporte público e uma rede de ciclovias, que levem e tragam as pessoas do trabalho, com conforto e eficácia, aumentam a atratividade do trabalho em Bergen. Também devemos olhar além dos limites de nossa cidade e colaborar com nossos vizinhos. (IVERSEN, 2013, p.135).

Também os conceitos de formação e educação oferecidos, poderiam estar concentrados em capacitar os interessados em áreas do conhecimento – algumas atreladas à história e cultura local - ainda pouco desenvolvidas no plano local, proporcionando formação de mão de obra atrativa em ramos como informática, preservação ambiental e cultura.

Com relação à tipologia dos trabalhos que podem ser desenvolvidos de modo criativo, trabalho elaborado pela Bop Consulting (2010), com o apoio do British Council, apresenta um gráfico dividindo as indústrias criativas em quatro grandes áreas – serviços criativos, conteúdos criativos, experiências criativas e originais criativos – e demonstrando processos de interseção entre elas, distribuindo as diversas atividades nestas grandes áreas ou em suas interseções (Figura 5).

Figura 5 - Proposta de áreas para atividades criativas



Fonte: Bop Consulting (2010)

Observa-se ainda que não é possível estabelecer uma “(...) definição padrão de indústrias criativas, pois cada país adota uma definição diferente de acordo com suas necessidades.”. (BOP CONSULTING, 2010, p. 36).

Assim, faz-se importante, que exista uma análise pormenorizada e integrada à realidade das atividades, bem como, da cultura e do socioespaço local, trabalho este realizado por especialistas de áreas diversas, que levem em consideração fatores e especificidades de cada localidade, desde o escopo municipal até o regional e nacional⁶.

Neste contexto, o objeto de estudos referenciado na antiga estação ferroviária de Cordeirópolis, estabelecida a relação com as áreas supramencionadas, poderia abrigar – referencialmente após a recuperação parcial ou geral do conjunto – atividades

⁶ C.F. Bop Consulting, 2010, p. 36.

como escritórios de arquitetura, design e publicidade (serviços criativos) estes ligados (ou não) ao ramo cerâmico, como a especificação e projeto de aplicação de materiais, design de pisos e revestimentos e mesmo na área de divulgação e marketing dos produtos, tanto através da implantação de escritórios e prestadores de serviços, quanto na instalação de cursos, formação de mão de obra e desenvolvimento de matéria prima e produtos.

Também poderiam estar ali instalados, laboratórios profissionais e atividades educativas nas áreas de música, áudio e vídeo (conteúdos criativos) atrelados à produção e divulgação estabelecida no primeiro conceito dos serviços criativos. Cabe ressaltar que o município já conta com o “Projeto Guri” que em uma de suas vertentes já realiza cursos que ensinam a arte dos instrumentos musicais promovidos pela Secretaria Municipal da Cultura em parceria com os governos federal e estadual, que já tem capacidade para oferecer alunos e profissionais para as atividades propostas.

No ramo das experiências criativas, o município poderia se apropriar de espaços para a instalação de um museu, que abrigasse sua história e a da ferrovia, além de exposições referenciadas na história da ocupação regional, representada pelos acervos das antigas fazendas de café como a Ibicaba e a Santa Gertrudes, ainda hoje preservadas, bem como, de área para a realização de feiras e eventos que possam estabelecer um maior conhecimento acerca dos produtos, cultura e história locais e regionais.

Destaca-se ainda, a oportunidade em se ampliar as atividades ligadas ao artesanato, às antiguidades e as artes visuais (originais criativos), abrindo espaços para a ampliação da capacidade de geração de emprego e renda local e, em especial, para a expansão da cultura criativa local.

Considerando-se o exposto, ter-se-ia ainda os processos de interseção entre as áreas criativas, que promoveriam dinâmicas ao espaço da Antiga Estação, ampliando os usos daquele local e ainda de outros espaços existentes na cidade, como o Teatro, o antigo salão do “Cordeiro Clube” e sua sede esportiva, trazendo recursos para a efetivação da melhoria econômica e socioespacial de todo o município.

5 CONCLUSÃO

Sem perder de vista as atividades produtivas no município e, tendo como foco a Área da Estação, propõe-se aplicar os conceitos de criatividade como instrumentos para explorar, alguns dos recursos disponíveis no plano local como a mão de obra, o potencial dos setores cerâmico e logístico e a posição estratégica no plano regional, atrelados às questões histórica e cultural local.

Assim, as tratativas propostas para a área da antiga estação ferroviária de Cordeirópolis buscaram contemplar as condicionantes que possam apresentar propostas para a evolução da economia criativa e também da justiça social, pautadas no planejamento urbano sustentável, inteligente e criativo.

Nota-se que os autores, abordam em seus estudos, que no planejamento da cidade criativa faz-se essencial a valorização do espaço urbano, pautada na ampliação da capacidade de espaços públicos e privados de promover a sociabilização de oportunidades aos ocupantes da cidade, como materialidades capazes de dinamizar as relações socioespaciais de modo equilibrado, garantindo a mitigação da luta de classes pela apropriação dos resultados do capital.

Entende-se desta maneira, que a melhoria nas condições de infraestrutura local na área da Estação, por exemplo, poderia acarretar aprimoramento na ocupação do solo, da região central da cidade, pautada ainda na oferta de serviços públicos e privados, bem como, na ampliação dos espaços de lazer, turismo, cultura e educação, atraindo assim, para a área em questão, demanda impulsionada pelo atendimento de suas necessidades e, portanto, disposta à obtenção de atendimento, o que poderá gerar emprego e renda.

Com o acesso ao emprego e a renda, a população residente na área da Estação, teria a oportunidade de ocupar imóveis com financiamento acessível, em projetos promovidos pelo poder público em outras áreas da cidade, sendo que as antigas casas da ferrovia localizadas junto à Gare, bem como, as sub-habitações existentes entre as mesmas – estas removidas – poderiam dar lugar aos serviços públicos municipais ora ocupantes de imóveis locados pela Prefeitura na cidade.

A questão da requalificação urbana, esta considerada a partir do ponto de vista cultural, deve passar então, pela promoção de espaços, onde as atividades possam

tomar corpo e se desenvolver, tanto abertos, com funções de praça e área de convívio, quanto fechados, como salas de espetáculos e exposições.

Desta maneira, entende-se que Cordeirópolis tem potencialidade relacionada à cultura local, com produção de eventos e atividades na área, mas faz-se necessário pensar em políticas de gestão pública, estas com capacidade para atrair também a iniciativa privada, com foco no desenvolvimento da economia criativa.

Para que esta evolução não seja relegada a um plano inferior, é possível aproveitar-se a oportunidade, para a requalificação da área da antiga Estação, sob o foco criativo, demonstrando habilidades para auferir a riqueza cultural e criativa disponível no plano local, e buscar efetivar o talento criativo.

Como instrumento de intervenção, a economia criativa teria então, atrelada ao planejamento urbano, o papel de impulsionar o sentimento de identidade que o socioespaço representa para a comunidade.

Esta identificação, no caso da antiga Estação Ferroviária em Cordeirópolis, teria, por exemplo, tal representatividade pautada em se constituir a área como um ponto de encontro e convívio das pessoas, neste período não como o local de chegadas e partidas, mas de encontro e conjunção de ideias.

REFERÊNCIAS

BOP CONSULTING. **Guia Prático para o mapeamento das indústrias criativas**. Tradução de Diana Marcela Rey e João Loureiro. Londres: British Council, 2010. Disponível em:

<http://creativeconomy.britishcouncil.org/media/uploads/files/Mapping_guide_-_Portuguese.pdf> Acesso em: 7.ago. 2017.

CETESB, Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. **Qualidade do ar no estado de São Paulo 2014**. São Paulo: CETESB, 2015. Disponível em: <http://ar.cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2013/12/rqar_2014.pdf> Acesso em: 29.maio 2017.

CRIONI, A. G. O. **Patrimônio cultural e identidade territorial**: estudo do bairro de Cascalho – Cordeirópolis - SP. 2012. 138f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2012.

IVERSEN, L. 2011. Desenvolvimento urbano, clima e meio ambiente como vantagens competitivas. In: REIS, A. C. F.; KAGEYAMA, P. 2011. **Cidades criativas: perspectivas**. São Paulo: Garimpo de Soluções. Disponível em:

<<http://garimpodesolucoes.com.br/wp-content/uploads/2012/10/CCP-PT-final.pdf>>
Acesso em: 5.mar.2017.

LACERDA, D. Ainda sem tratamento, esgoto de Cordeirópolis tem 500 kg de lixo. In: **Gazeta de Limeira**, Limeira, p. 10, 26. jul. 2015a

_____. Conta de água fica 25,62% mais cara em Cordeirópolis. In: **Gazeta de Limeira**, Limeira, p. 5, 30. jul, 2015b.

LANDRY, C. **Origens e futuro da cidade criativa**, São Paulo: SESI, 2013.

PASCON, José Roberto. Imagens da estação ferroviária de Cordeirópolis. 1976. Altura: 295 pixels. Largura: 450 pixels. Formato jpg. **Estações Ferroviárias**: Cordeirópolis, 1976. Disponível em: <<http://www.estacoesferroviarias.com.br/c/cordeiropolis.htm>>
Acesso em: 21.ago.2017.

SANCHES, Renan. **Parcelamentos e ocupações irregulares**. 2014.148f. Monografia (Graduação em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia Civil, Faculdades Integradas Einstein, Limeira, 2015. Disponível em: <<http://www.einsteinlimeira.com.br/p/comissoes/162>> Acesso em: 29.mar.2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS.UFSCar. **Leitura técnica da realidade municipal**: Cordeirópolis/SP. São Carlos: UFSCar, 2007. 150f.

Capítulo 7

MOBILIDADE E ESTRUTURAÇÃO URBANA: articulação de políticas públicas em São José dos Campos-SP

Ivan Damasco Menzori¹

Isabel Cristina Nunes de Sousa²

Luiz Antonio Nigro Falcoski³

1 MOBILIDADES URBANA E ORDENAMENTO TERRITORIAL: POLARIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Questões atreladas à mobilidade são expressivas no cenário contemporâneo das problemáticas urbanas. O afastamento entre residências, oportunidades de emprego, atividades sociais e econômicas, atrelado à autonomia proporcionada pelos transportes individuais motorizados (TIM), são fatores que (re) alimentam um círculo vicioso de precarização dos transportes públicos.

Os veículos motorizados individuais possibilitaram a opção por locais de trabalho e residência cada vez mais distantes dos centros urbanos, independente da disponibilidade de transporte público coletivo. Isso possibilitou o crescimento horizontal das cidades (espraiamento urbano), com ocupações de baixa densidade, e elevação do custo das tarifas, prejudicando a qualidade dos serviços públicos de transporte (ORTÚZAR; WILLUMSEN, 2011).

Como agravante desta problemática nas cidades brasileiras, soma-se a falta de planejamento de longo prazo – descontinuado em função das recorrentes mudanças nas gestões políticas -, e a falta de articulação entre as políticas de mobilidade e as estratégias dos planos diretores (especialmente aquelas relacionadas à habitação e ao uso e ocupação do solo) (ROLNIK, 2013).

Portanto, com vistas à democratização no uso dos espaços públicos - um dos preceitos da mobilidade urbana sustentável (I-CE, 2009), faz-se necessária a

¹ Engenheiro Civil com Especialização em Geoprocessamento e Mestre em Engenharia Urbana (PPGEU/UFSCar) – menzori@ufscar.br

² Formada em Gestão e Análise Ambiental (DCAm/UFSCar), com Mestrado em Engenharia Urbana (PPGEU/UFSCar) – sousa.isabelnunes@gmail.com

³ Arquiteto e Urbanista, Professor Titular-Sênior e Pesquisador do PPGEU/UFSCar - falcoski@ufscar.br

articulação do ordenamento territorial de uso e ocupação do solo com o planejamento dos sistemas de transportes e da mobilidade urbana como um todo.

2 ACESSIBILIDADE URBANA E MERCADO IMOBILIÁRIO INACESSÍVEL

A facilidade nos deslocamentos caracteriza a acessibilidade, um atributo relacionado ao espaço urbano e à facilidade ou dificuldade no acesso aos atrativos da cidade, representando oportunidades para os cidadãos, atreladas à localização. Ou seja, “(...) do ponto de vista conceitual, a acessibilidade é mais vital na produção de localizações, no espaço urbano, do que a própria disponibilidade de infraestrutura.”. (RIBEIRO et al., 2015, p. 270).

Nas cidades brasileiras, são recorrentes as relações ímprobas entre poderes públicos locais e grandes proprietários fundiários urbanos e capitais imobiliários (SILVEIRA; COCCO, 2013) – que reproduzem seus capitais por entre vazios urbanos extensos, e afastam “(...) as populações mais pobres para áreas periurbanas (...)” (SILVEIRA; COCCO, 2013, p. 49).

Este cenário de primazia dos interesses de mercado inviabiliza a provisão de infraestruturas, de tal forma que “(...) o transporte público não consegue se antecipar ou ser implementado de modo concomitante à urbanização.”. (SILVEIRA; COCCO, 2013, p. 49), favorecendo casos de gentrificação.

Soma-se a isso o planejamento urbano com forte dissociação entre estratégias de ordenamento físicas (diretrizes de uso e ocupação do solo), e planas de mobilidade urbana – um tratamento das questões de forma parcial e até desarticulada da realidade urbana (FERMISSON; MACÁRIO; CARVALHO, 2002.).

Assim, implementar de forma efetiva a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012, e suas diretrizes, dependerá da superação de problemas urbanos relacionados à organização espacial das cidades deixada a “(...) bel prazer dos proprietários fundiários urbanos e dos capitais imobiliários. Daí a necessidade de um esforço contínuo pelo planejamento do uso do solo urbano, regulamentado em Plano Diretor (...)”. (SILVEIRA; COCCO, 2013, p. 50).

Ou seja, o planejamento de transportes não se limita à provisão de infraestruturas, mas atrela-se à regulamentação do uso do solo de maneira a garantir a

efetivação da função social da propriedade urbana, nos moldes do Estatuto da Cidade, em uma estruturação institucional direcionada para tornar mais eficiente a fluidez dos deslocamentos urbanos (SILVEIRA; COCCO, 2013).

3 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) e, inicialmente, determinou um prazo de três anos para que os municípios com mais de 20.000 habitantes elaborassem seus Planos de Mobilidade Urbana - PlanMob (BRASIL, 2012). Posteriormente, este prazo foi prorrogado para seis anos por meio da Lei nº 13.406, de 26 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016). Encerrado este prazo, e não elaborado o PlanMob, estes municípios ficariam impedidos de receber recursos federais para a mobilidade urbana.

Segundo os indicadores de mobilidade urbana levantados pelo Ministério das Cidades (MCidades), até o final de março de 2015, aproximadamente 6% dos municípios respondentes ao levantamento declararam ter PlanMob elaborado (BRASIL, 2016). Posteriormente, ao final de 2016, aproximadamente 9% dos municípios respondentes declararam ter elaborado o PlanMob⁴ – o que corresponde a 171 municípios, o equivalente a 23% da população brasileira (WRI BRASIL, 2017).

Uma das orientações basilares da PNMU aos municípios brasileiros é a anteposição dos modos ativos (ciclistas/pedestres) e coletivos de transporte sobre os TIM, em prol de um desenvolvimento urbano mais sustentável. Uma postura adversa à realidade das cidades brasileiras nas últimas décadas, em que medidas de incentivo aos TIM elevaram em três vezes a frota de carros, e reduziram em 15% o número de passageiros do transporte coletivo (WRI BRASIL, 2017).

Este desenvolvimento mais sustentável no planejamento de sistemas de transporte e infraestrutura viária se insere por meio de medidas de destinação de vias exclusivas para ônibus e bicicletas, restrição parcial de circulação de veículos particulares, cobrança de tarifa para utilização da infraestrutura urbana (como estacionamentos rotativos pagos), redução das necessidades de deslocamentos

⁴ Ressalta-se o caráter auto declaratório das respostas, pois o Ministério das Cidades levou em conta “somente as informações prestadas pelos representantes das prefeituras em resposta aos ofícios enviados” (BRASIL, 2017, online).

motorizados cotidianos (por meio de estratégias de adensamento do espaço urbanizado e promoção da diversidade de usos do solo, que abreviam distâncias entre moradia/trabalho/estudo/serviços/etc.), e melhoria da qualidade do transporte coletivo, para que este torne-se uma opção de deslocamento viável e atrativa⁵.

3 METODOLOGIA

A proposta, neste estudo, reside na contraposição entre as infraestruturas de mobilidade planejadas no Plano de Mobilidade de São José dos Campos-SP (PlanMob SJC), e as diretrizes de uso e ocupação do solo apresentadas pelo zoneamento urbano da referida cidade (estruturação das zonas do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI).

Para isto, foram realizadas análises espaço-territoriais dos projetos da infraestrutura viária (provisão e adequações) e das redes cicloviárias do PlanMob SJC. Tendo sido comparadas à disposição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), das Zonas Residenciais (ZR) e das Zonas de Urbanização Controlada (ZUC, que contemplam diversidade de usos do solo) delimitadas no zoneamento urbano de 2014 e de 2017.

A metodologia contemplou consultas ao texto base da LC nº 428/2010 (inclusive com alterações pelas LC nº 498/2013, nº 518/2013 e nº 593/2017), aos Mapas do Zoneamento do PDDI nas situações pré e pós-PlanMob SJC (Anexo 11 de 20/01/2014 e atualização de 23/06/2017 pela LC nº 593/2017), e aos Anexos I, II e IV do PlanMob SJC (LC nº 576/2016), respectivamente: I - Plano Estratégico; II – Macroestrutura Viária; e IV – Sistema Cicloviário Estrutural.

Para integrar as bases de dados espaciais, foi utilizado um Sistema de Informações Geográficas (SIG), na Projeção *Universal Transversa de Mercator* (UTM), *Datum* WGS/84 fuso 23S, por meio do *software* QGIS, versão 2.18.10. Para georreferenciar estas informações, foram utilizados dados vetoriais da estruturação da malha viária de SJC, pleiteados junto ao banco de dados *Strava Metro*, do aplicativo

⁵ No relatório da Agência Nacional de Transportes Públicos de 2014, referente às informações sobre os municípios com mais de 60 mil habitantes, evidenciou-se que, apesar de cerca de 70% das viagens urbanas serem compreendidas por transporte coletivo e modos não-motorizados, 77% do orçamento para mobilidade urbana foi destinado em benefício dos TIM (ANTP, 2016).

Strava Inc. (uma rede global para registro de atividade de esportistas), por meio de solicitação encaminhada a seu canal de suporte.

Como referências para as análises, foram adotadas as seis centralidades delimitadas no PlanMob SJC, sendo elas: 1) Centro; 2) Centro – Vila Adyana; 3) Zona Leste – Av. Juscelino Kubitschek; 4) Zona Norte – Av. Rui Barbosa e Audemo Veneziani; 5) Zona Norte – Av. Rui Barbosa e Rua Guarani; e 6) Zona Sul – Av. Andrômeda. Estas centralidades foram vetorizadas (extraídas digitalmente) com embasamento nas figuras do Plano Estratégico do PlanMob SJC, e integradas ao SIG por intermédio do QGIS.

A partir disto, a metodologia de análise prosseguiu por meio da delimitação de *buffers* representativos das distâncias usuais recomendadas para deslocamentos a pé (2 km) e por bicicleta (7 km), a partir dos perímetros das seis centralidades supracitadas (BRASIL, 2007). Em seguida, estas distâncias usuais de percurso foram transformadas em distâncias lineares (euclidianas, de valores 1,48 km e 5,18 km respectivamente) por meio do coeficiente equivalente a 1,35 (EMBARQ, 2015).

4 RELAÇÃO ENTRE USO DO SOLO E PLANO DE MOBILIDADE: ANÁLISE EM SÃO JOSÉ DOS CAMPOS-SP

4.1 Uso e ocupação do solo no entorno das centralidades

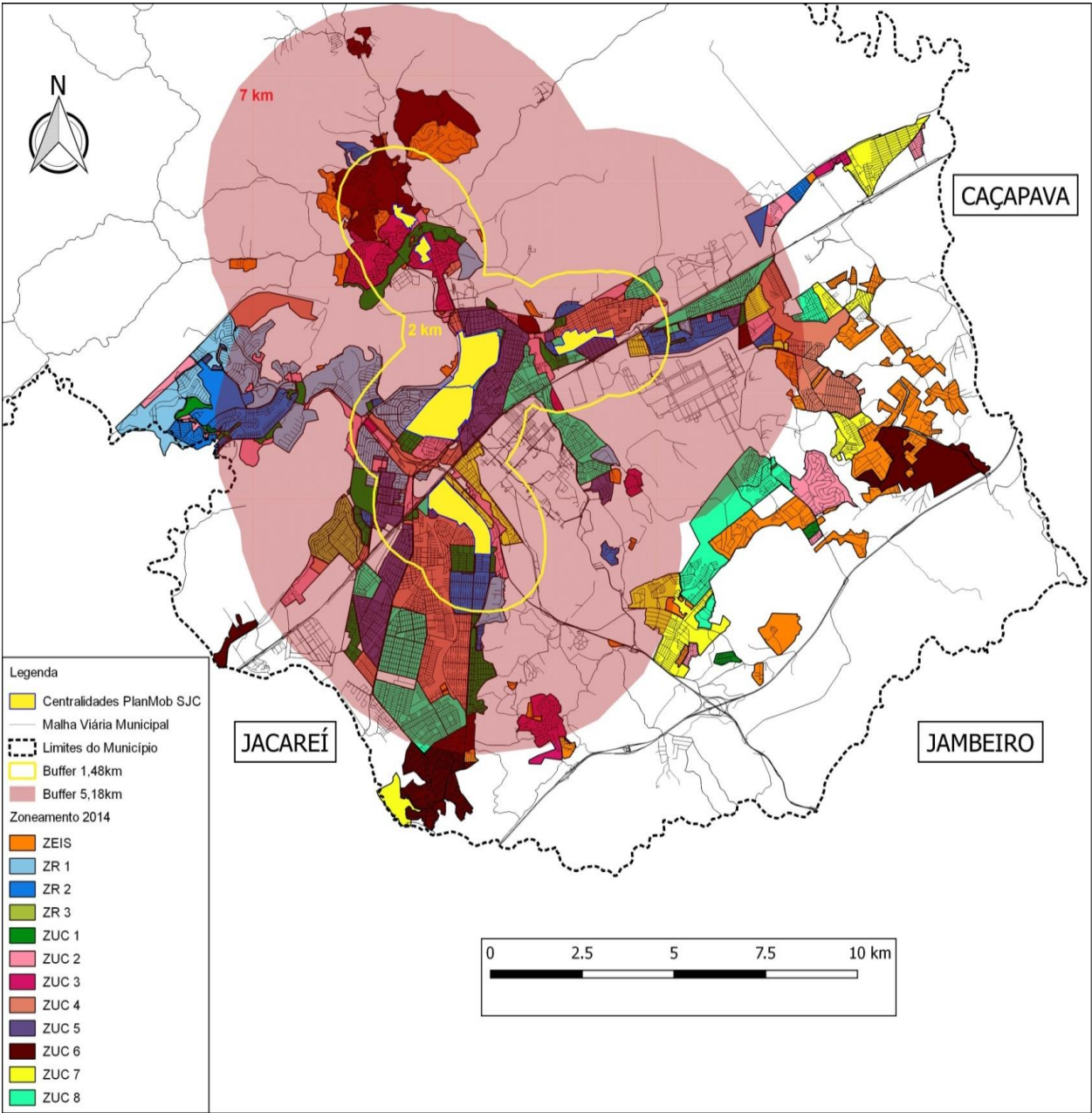
As zonas abrangidas pelos *buffers* foram classificadas de acordo com o Mapa de Zoneamento do PDDI, de 2014 e de 2017, para determinar, junto às centralidades, a estruturação das distintas zonas do território.

A distribuição das ZEIS aponta para uma concentração de 62,8% na Região Leste⁶, com um afastamento linear médio do Centro Tradicional de 9,9 km e uma moda de 12 km (desde o centroide do Centro Tradicional até os centroides de cada ZEIS). Adicionalmente, 22,0% destas zonas localizam-se na Região Norte, com afastamento linear médio de 4,7 km e uma moda de 5 km do Centro Tradicional (centroide a centroide), e os 15,1% restantes dispersaram-se da seguinte forma: 10,3% na Região Sudeste; 3,4% na Região Sul; 1,3% no Centro; e 0,2% na Região Oeste.

⁶ A renda média na Zona Leste atinge 74% da média municipal, sendo a terceira em densidade populacional, "embora conte com extensas áreas de vazio urbano" (IPPLAN, 2014, p. 50). Há um predomínio do modo "a pé" nos deslocamentos internos desta zona (IPPLAN, 2014).

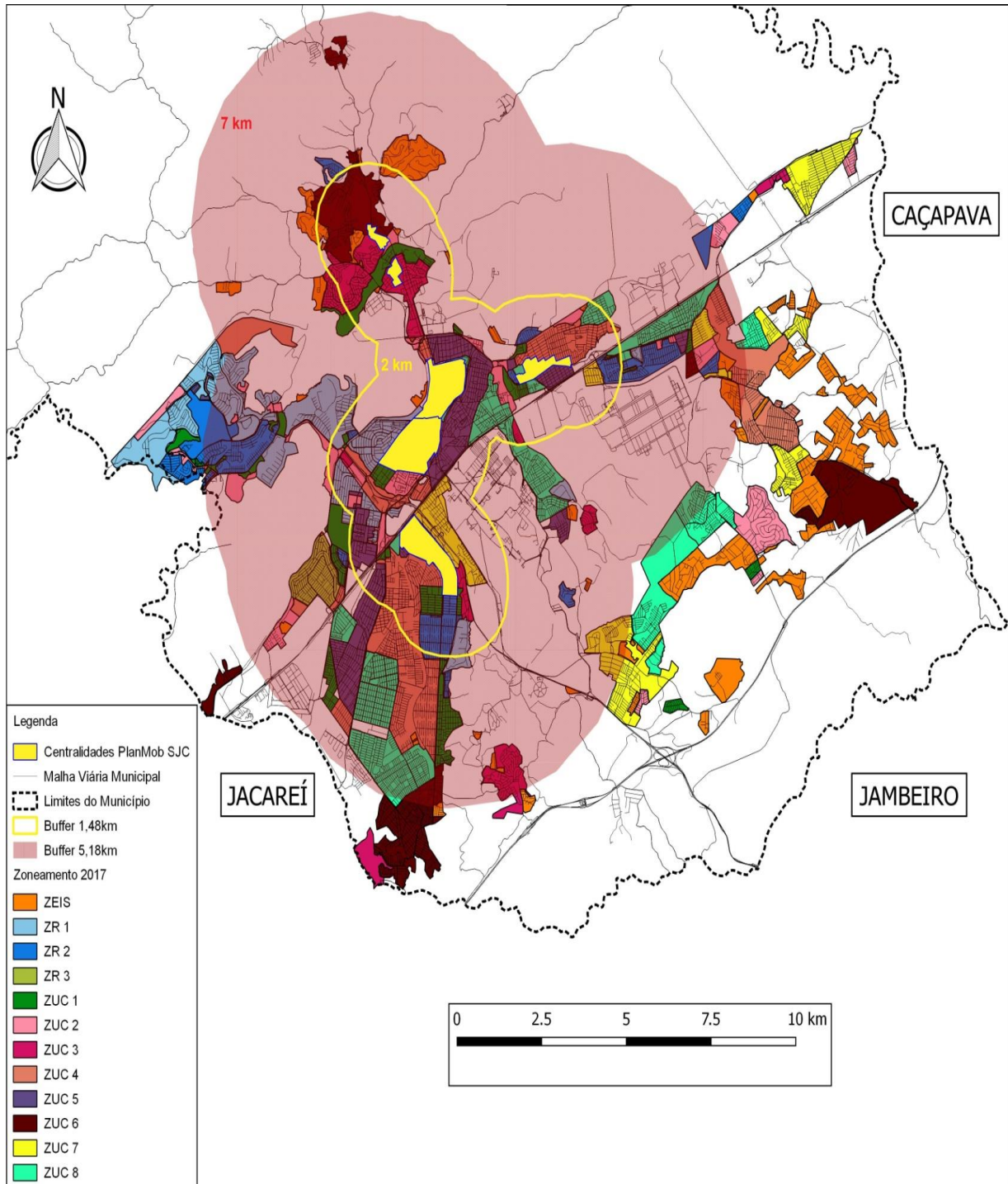
Nas Figuras 1 e 2 constam as distribuições das zonas no entorno das centralidades, em 2014 e 2017, respectivamente.

Figura 1 – Distribuição das zonas de acordo com o anexo 11 do PDDI (2014)



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Figura 2 – Distribuição das zonas de acordo com o anexo 11 do PDDI (2017)



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Especificamente quanto à distribuição das ZEIS no entorno das centralidades, percebe-se que, tanto no cenário anterior quanto posterior ao PlanMob SJC (2014 e

2017, respectivamente), quase 70% estavam delimitadas além das distâncias máximas aceitáveis para percursos por bicicleta (7 km de percurso), com uma minoria (6%) localizadas a uma distância aceitável para percursos a pé (2 km). Ou seja, os cenários das ZEIS (tanto Pré quanto Pós-PlanMob SJC) são virtualmente idênticos, com um pequeno acréscimo, em 2017, no total das áreas na Zona Oeste⁷ de 7,7 ha em relação a 2014.

Na tabela 1 tem-se todas as zonas definidas segundo o zoneamento urbano, com seus respectivos percentuais de distribuição.

Tabela 1 – Distribuição das zonas de acordo com o anexo 11 do PDDI (2014 e 2017)

Zona	< 2km				< 7km				Integral	
	2014 (ha)		2017 (ha)		2014 (ha)		2017 (ha)		2014	2017
ZC1	26,0	100%	26,0	100%	26,0	100%	26,0	100%	26,0	26,0
ZC2	67,9	100%	67,9	100%	67,9	100%	67,9	100%	67,9	67,9
ZEIS	89,3	6,7%	88,8	6,6%	420,1	31,5%	428,6	31,9%	1334,	1342,
ZR1	384,	32,3	343,	29,8	933,1	78,3%	890,2	77,5%	1192,	1149,
ZR2	205,	26,3	205,	26,2	635,6	81,3%	635,5	81,3%	782,1	781,9
ZR3	0,0	0,0%	0,0	0,0%	155,7	100,0	155,7	100,0	155,7	155,7
ZUC1	263,	40,2	265,	40,4	563,7	86,0%	566,4	86,1%	655,2	657,8
ZUC2	280,	37,0	211,	30,9	465,5	61,5%	392,2	57,3%	757,4	684,4
ZUC3	304,	57,7	338,	54,3	479,6	90,8%	514,0	82,4%	527,9	624,0
ZUC4	543,	36,0	534,	35,6	1240,	82,1%	1231,	82,0%	1511,	1501,
ZUC5	662,	72,0	661,	72,2	909,8	98,8%	905,7	98,8%	920,8	916,7
ZUC6	310,	25,2	294,	27,4	619,7	50,2%	423,0	39,3%	1235,	1075,
ZUC7	157,	17,5	199,	22,6	329,2	36,6%	251,9	28,7%	899,7	878,6
ZUC8	326,	19,7	327,	21,9	1254,	75,8%	1254,	83,9%	1655,	1495,
TOTA	3622		3563		8101		7743		11721	11357

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

A alteração das zonas de urbanização controlada e uso misto, representadas pelas ZUC 1 e ZUC 2 (de gabaritos de altura de verticalização limitados), é representada na Tabela 2:

⁷ Apesar de ser uma zona muito adensada, em que "sua densidade demográfica se aproxima do dobro da média municipal" (IPPLAN, 2014, p. 80), a Zona Oeste é a que apresenta os menores percentuais de participação dos modos não motorizados, em torno de 12% apenas, sendo 65% dos deslocamentos por automóvel. É, também, a zona de maior renda, com valores equivalentes ao dobro da média do município (IPPLAN, 2014).

Tabela 2 – Caracterização das zonas de urbanização controlada e uso misto (2014 e 2017)

	Ano	Hectares	Distribuição	
			Até 1,48km	Até 5,18km
ZUC 1 e 2	2014	1.412,60	38,50%	72,90%
	2017	1.342,20	35,50%	71,40%

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

No caso das ZUC que admitem verticalização, ZUC 3 a 8, na Tabela 3 há uma representação das mudanças nessas zonas:

Tabela 3 – Caracterização das zonas que admitem verticalização (2014 e 2017)

	Ano	Hectares	Distribuição			Ano	Hectares	Distribuição	
			Até 1,48km	Até 5,18km				Até 1,48km	Até 5,18km
ZUC 3	2014	527,9	57,7%	90,9%	ZUC 6	2014	1.235,0	25,2%	50,2%
	2017	624,0	54,3%	82,4%		2017	1.075,0	27,4%	39,3%
ZUC 4	2014	1.511,0	36,0%	82,1%	ZUC 7	2014	899,7	17,5%	36,6%
	2017	1.501,5	35,6%	82,0%		2017	878,6	22,6%	28,7%
ZUC 5	2014	920,8	72,0%	98,8%	ZUC 8	2014	1.655,5	19,7%	75,8%
	2017	916,7	72,3%	98,8%		2017	1.495,7	21,9%	83,9%

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Cabe destacar as ZUC 6, com previsão de verticalização para programas habitacionais que atendam famílias com renda de até seis salários mínimos⁸. Mais da metade destas zonas estava inserida além dos 7 km de percurso a partir dos perímetros das centralidades (*buffer* de 5,18 km), e praticamente um terço delas estava além dos 10 km lineares de raio de inserção urbana, com afastamento linear médio de 11,1 km

⁸ Segundo levantamento censitário realizado em 2010, “em São José dos Campos, 12% dos domicílios possuem rendimentos de até meio salário mínimo mensal per capita, 74% enquadram-se na faixa entre mais de meio e cinco salários mínimos, 10% contam com mais de cinco salários mínimos [...]” (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2012, p. 59).

(desde o centroide do Centro Tradicional até os centroides destas áreas). Após a revisão do zoneamento urbano em 2017, não houve alterações nas delimitações das ZUC 6, à exceção de uma redução de 160 ha no total destas áreas (predominantemente na Zona Norte⁹).

Na Tabela 4 são apresentadas as comparações da distribuição das zonas de 2014 e 2017, no interior dos *buffers* com 1,48 e 5,18 km a partir do perímetro das centralidades.

Tabela 4 – Distribuição das zonas no interior dos *buffers* (2014 e 2017)

<i>Buffers</i>	<i>Zonas</i>										
	ZEIS	ZUC 1	ZUC 2	ZUC 3	ZUC 4	ZUC 5	ZUC 6	ZUC 7	ZUC 8	ZR 1	ZR 2
1,48 km	-0,5%	+0,9%	-24,5%	+11,3%	1,7%	0,20%	-5,3%	+24,6%	+0,1%	10,9%	0,30%
5,18 km	+2,0%	+0,5%	15,8%	+7,2%	0,8%	-0,5%	-31,7%	-23,5%	---	-4,6%	---

*Valores desprezíveis; em negrito os acréscimos e reduções mais expressivos.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Em relação ao interior do *buffer* com 1,48 km a partir do perímetro das centralidades, foram identificados maiores acréscimos em zonas de usos mistos de até quatro pavimentos com interferências urbano-ambientais baixa (ZUC 3) a média (ZUC 7). As maiores reduções correspondem, respectivamente, à usos mistos com verticalização restringida (ZUC 2) e usos multifamiliares horizontais com 450 m² de lote mínimo (ZR 1).

Isso poderia representar uma predileção por um adensamento de média altura, em contraposição à ocupação predominantemente horizontal nestas faixas mais próximas às centralidades, condizente com os preceitos da PNMU. Todavia, este raciocínio pode ser denegado levando em consideração a redução das ZEIS e das ZUC 6 de usos mistos e multifamiliares verticais, admitidos para programas habitacionais que atendam famílias de até seis salários mínimos.

⁹ Possuindo uma densidade demográfica que "é quase o dobro da média municipal" (IPPLAN, 2014, p. 90), a Zona Norte é a que possui uma das menores rendas médias, concentrando o segundo maior volume de viagens do modo "a pé" (IPPLAN, 2014).

Quanto ao interior do *buffer* com 5,18 km a partir do perímetro das centralidades, foram identificadas maiores reduções nas ZUC 6, e maiores acréscimos nas ZUC 3 e nas ZEIS.

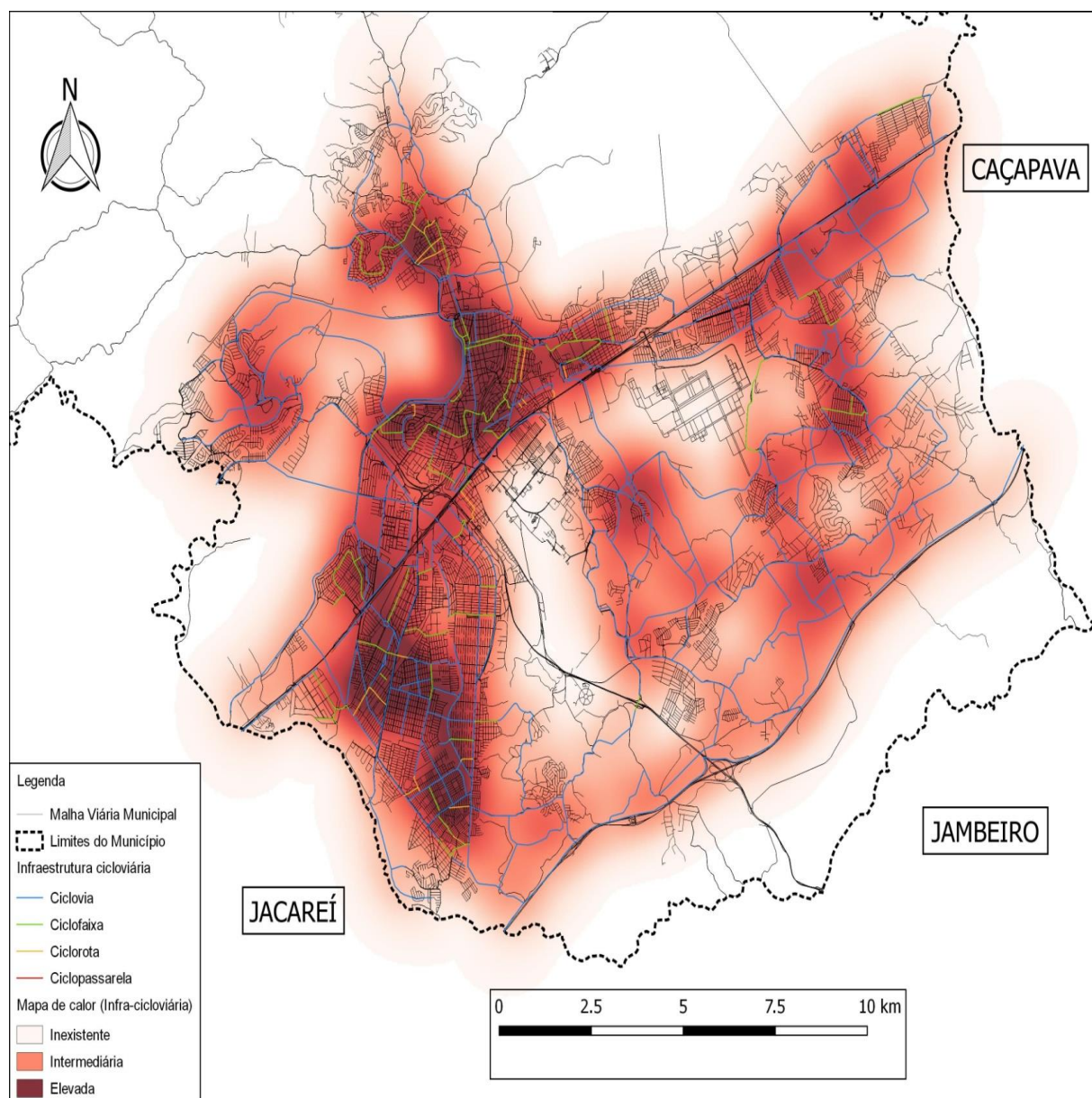
A comparação na destinação de ZUC 6 até 5,18 km mostra uma redução expressiva na distribuição destas zonas – que poderá afastar uma parcela significativa da população das oportunidades e atrativos presentes nas centralidades. No entanto, as ZEIS estão mais presentes nas faixas de até 5,18 km; assim como as ZUC 3 de usos mistos com até quatro pavimentos – o que pode ser favorável, dependendo da provisão de infraestrutura para mobilidade e acessibilidade urbana.

4.2 Análise das infraestruturas planejadas do PlanMob SJC

As análises das provisões e adequações das infraestruturas previstas no PlanMob SJC foram realizadas por meio de mapas de calor, com faixas de análise de 1,48 km (que correspondem a 2 km de trajeto). Assim, quanto mais escura a tonalidade no mapa de calor, maior a incidência de infraestrutura prevista em um raio de 1,48 km e, quanto mais clara, menor é a incidência (sendo as regiões brancas do mapa correspondentes à inexistência de infraestrutura prevista), conforme Figuras 3 e 4.

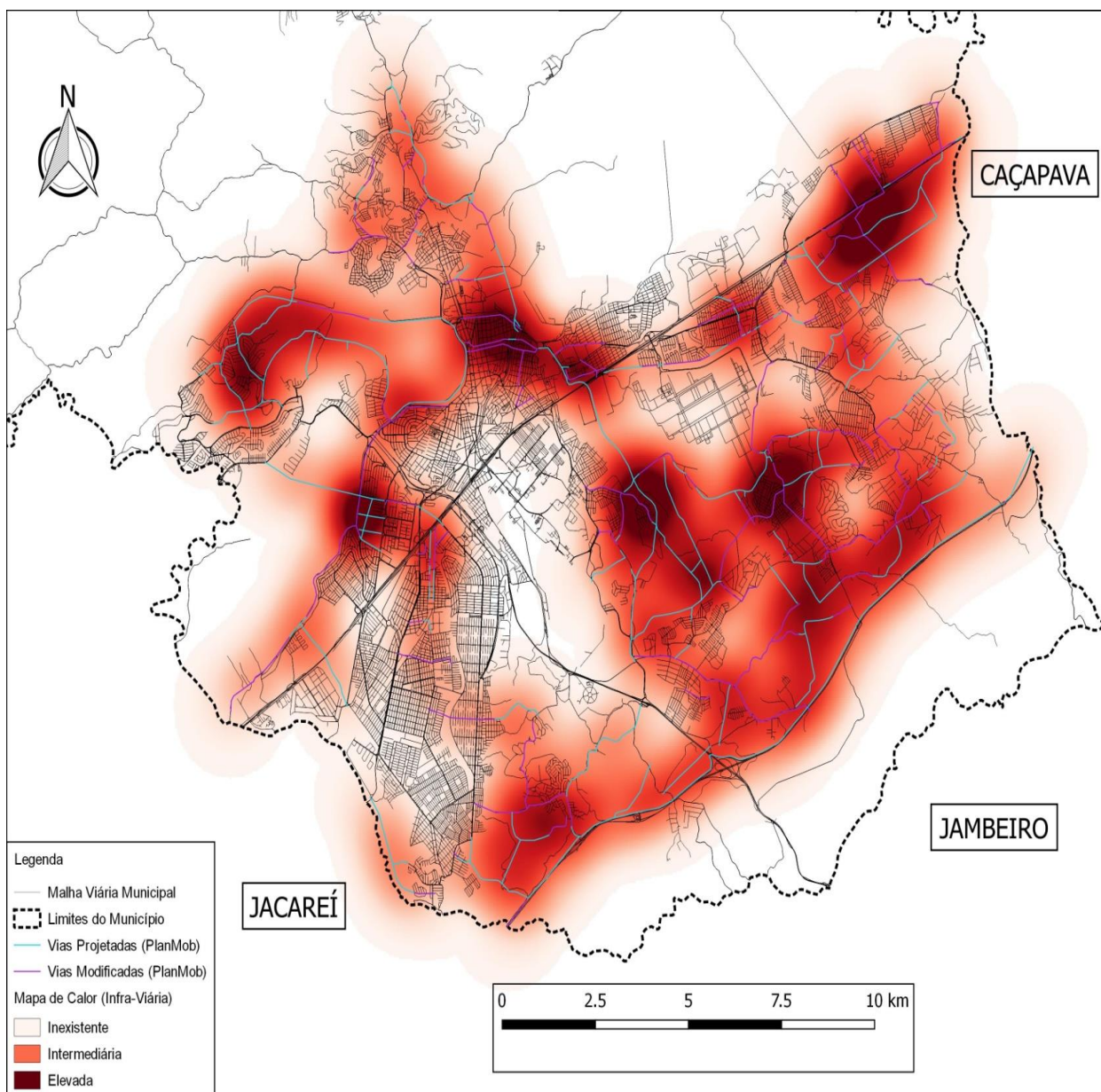
No caso das infraestruturas ciclovárias planejadas, apresentadas na Figura 3, há uma clara homogeneização em suas distribuições no espaço urbano, contemplando as zonas residenciais, de uso misto e ZEIS. Por um lado, isto é positivo, pois indica um incentivo, por parte do poder público municipal, para a promoção dos modos ativos de transporte, visto a distribuição e conectividade das estruturas propostas. Entretanto, não há representação específica de trechos prioritários para a provisão desta infraestrutura, com um cronograma executivo claro – que também poderia indicar, por hora, a ausência de estratégias para a consolidação destes planos.

Figura 3 – Infraestrutura ciclovitária planejada no PlanMob SJC e Zoneamento 2017



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Figura 4 – Infraestrutura rodoviária planejada no PlanMob SJC e Zoneamento 2017



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Na Figura 4 é perceptível a concentração de vias projetadas e vias modificadas em determinadas localidades. Isto poderia apontar para uma investida no incremento da qualidade do sistema viário em pontos críticos, com melhorias e alargamentos de vias públicas, tornando estas mais adequadas para a circulação de veículos particulares e, principalmente, ônibus destinados ao transporte coletivo – apesar de não

haver estratégia específica para o transporte público representada nos mapas do PlanMob SJC.

No entanto, poderia representar, também, uma concentração de investimentos públicos em localidades propícias à expansão imobiliária. Indicativo reforçado pelo histórico de desenvolvimento urbano espraiado da localidade, em que uma possível interligação de seus vazios urbanos abriria espaço para extração de mais-valias urbanísticas nestas áreas – favorecendo grandes proprietários fundiários urbanos e capitais imobiliários.

5 CONCLUSÃO

A comparação entre os dois cenários do zoneamento urbano de SJC (2014 e 2017) revela um aumento na delimitação de zonas de uso misto, que admitem verticalização de até quatro pavimentos junto às centralidades. Uma possível estratégia de concentração demográfica e diversificação de atividades, atreladas ao uso eficiente do solo e melhoria da qualidade de vida junto à redução das necessidades e custos de deslocamento.

Por outro lado, esta mesma comparação mostra que as ZEIS permanecem, em sua grande maioria, distantes das centralidades (quase 70% além dos sete quilômetros de percurso). Assim como as ZUC 6, que admitem usos mistos com verticalização para programas habitacionais que atendam famílias de até seis salários mínimos, em que mais de 60% estão além dos sete quilômetros de percurso desde as centralidades.

E a revisão do zoneamento urbano de 2017, posterior à elaboração do PlanMob de SJC, não evidencia um plano estratégico efetivo para regulação de uso e ocupação do solo orientados à elevação da compacidade, incentivo à multiplicidade de usos, redução do espraiamento urbano, priorização dos transportes ativos e públicos coletivos em detrimento dos TIM, e consequente diminuição das necessidades de deslocamentos motorizados.

Presumivelmente, as estratégias apresentadas pelo PlanMob SJC, apesar de condizentes com a PNMU e alinhadas com seus preceitos, não foram efetivamente incorporadas na legislação de uso e ocupação do solo. Esta aparente desarticulação

entre as políticas públicas, caracterizada por concomitantes avanços e retrocessos na recente revisão do zoneamento urbano, demonstra incongruências e transfiguração do plano de mobilidade em mera carta de intenções.

De modo que, a ausente intersectorialidade entre políticas públicas fundamentais para um desenvolvimento mais sustentável, e a escassez de estratégias relevantes, consolidadas nas diretrizes de planejamento urbano e que correspondam à realidade morfológica e social urbana, podem continuar favorecendo a reprodução do capital imobiliário no território urbano, e contribuindo para o agravamento de problemas operacionais e sociais, além de reduzir a qualidade de vida dos cidadãos, especialmente as populações socialmente vulneráveis, que dependem dos meios de transporte ativos e públicos coletivos para a maioria de seus deslocamentos.

É válido destacar que, no momento da concepção deste estudo, a revisão do plano diretor municipal de São José dos Campos/SP ainda não havia sido iniciada. Logo, como continuidade da pesquisa, tem-se a oportunidade de investigar se a revisão do plano diretor (em andamento), contemplará uma maior interlocução entre o ordenamento territorial e as políticas de mobilidade urbana, visto a disponibilização de novos dados e informações sobre o tema.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP). **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana. Relatório Geral 2014**. 2016. Disponível em: <http://files.antp.org.br/2016/9/3/sistemasinformacao-mobilidade--geral_2014.pdf>.

Acesso em: 9 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União Federativa Brasileira**, Brasília, DF, 4.jan.2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 9 jul. 2017

BRASIL. **Lei nº 13.406, de 26 de dezembro de 2016**. Altera os §§ 3º e 4º do art. 24 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para estender o prazo exigido para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana e para sua compatibilização com o plano diretor municipal. **Diário Oficial [da] União Federativa Brasileira**, Brasília, DF, 27.dez.

2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/L13406.htm>. Acesso em: 9 jul. 2017

BRASIL. Ministério das Cidades. **Indicadores de Mobilidade urbana: Monitoramento Temático**. Ano 2016. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/ArquivosPDF/indicadores_mobilidade_urbana_siop_monitoramento_espelho.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana nos municípios brasileiros**. Abril de 2017. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4398>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta – Bicicleta Brasil. Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2007. 232 p.

EMBARQ BRASIL. **DOTS Cidades: Manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável**. 2ª edição. Maio de 2015. Disponível em: <<http://wricidades.org/research/publication/dots-cidades-manual-de-desenvolvimento-urbano-orientado-ao-transporte>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

FERMISSON, J.; MACÁRIO, R.; CARVALHO, D. **A Influência das Interações Transporte - Uso do Solo nos Padrões de Mobilidade Urbana: Problemas e Medidas**. Portugal: TRANSPLUS – TRANSport Planning, Land-Use and Sustainability. Disponível em: <http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_V_Congresso_APG/web/pdf/D6_14Out_Jo%E3o%20Fermisson.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA, ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO (IPPLAN). **Atlas da pesquisa origem e destino – panorama da mobilidade em São José dos Campos**. São Carlos: Editora Cubo, 2014. 144 p.

ORTÚZAR, J. de D.; WILLUMSEN, L. G. **Modeling Transport**. 4 ed. Chichester: Wiley, 2011. p.7-8. capítulo 1. introdução

INTERFACE FOR CYCLING EXPERTISE (I-CE). **Cycling-Inclusive Policy Development: A Handbook**. 2009. Disponível em: <http://www.fietsberaad.nl/library/repository/bestanden/Cycling-handbook_secure.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

RIBEIRO, E. L.; SILVEIRA, J. A. R. da; SILVA, M. D. da; CASTRO, A. A. B. da C. Transporte público e suas relações com a dinâmica urbana: O caso do VLT de Lyon – França. In: BENINI, S. M; ROSIN, J. A. R, de G. **Estudos urbanos: uma abordagem interdisciplinar da cidade contemporânea**. Tupã: ANAP, 2015. p. 269-289.

ROLNIK, R. Plano de Transporte? Para quê?. **Observatório das Metrópoles**, 2013. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=616%3Aplano-de-transporte%3F-para-qu%C3%AA%3F-%7C-raquel-rolnik&Itemid=164&lang=pt#>. Acesso em: 25 jun. 2017.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 306/06, de 17 de novembro de 2006.** Aprova e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI do Município de São José dos Campos para o próximo decênio e dá outras providências. São José dos Campos: Prefeitura Municipal. Disponível em:<<http://www.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis%20Complementares/2006/306.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 428, de 09/08/2010.** Estabelece as normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo em São José dos Campos, e dá outras providências. São José dos Campos: Prefeitura Municipal. Disponível em:<http://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/403308/lc_428-10_com_anexos.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2017

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura Municipal. **Altera a Lei Complementar nº 428, de 9 de agosto de 2010,** que "Estabelece as normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo em São José dos Campos, e dá outras providências". São José dos Campos: Prefeitura Municipal. Disponível em:<http://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/379659/lc_498-13.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2017

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 518, de 20 de setembro de 2013.** Altera a Lei Complementar nº 428, de 9 de agosto de 2010, que "Estabelece as normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo em São José dos Campos e dá outras providências". São José dos Campos: Prefeitura Municipal. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-jose-dos-campos/lei-complementar/2013/52/518/lei-complementar-n-518-2013-altera-a-lei-complementar-n-428-de-9-de-agosto-de-2010-que-estabelece-as-normas-relativas-ao-parcelamento-uso-e-ocupacao-do-solo-em-sao-jose-dos-campos-e-da-outras-providencias>>Acesso em: 25 jun. 2017

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 576 de 15 de março de 2016.** Institui a Política Municipal de Mobilidade Urbana, e dá outras providências. São José dos Campos: Prefeitura Municipal. Disponível em:<<http://www.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis%20Complementares/2016/576.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 593 de 23 de junho de 2017.** Altera a Lei Complementar n. 428, de 9 de agosto de 2010, que "Estabelece as normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo em São José dos Campos, e dá outras providências.", com suas alterações. São José dos Campos: Prefeitura Municipal. Disponível em:<http://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/785682/lc593_17.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2017

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Prefeitura Municipal. Secretaria de planejamento urbano. Departamento de planejamento urbano. Divisão de pesquisa. **São José em dados 2012.** Edição de 2012. Disponível em:<https://www.sjc.sp.gov.br/media/293116/saojoseemdados4_fev.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

SILVEIRA, M. R., COCCO, R. G. Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n.79, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300004>. Acesso em: 07 jun. 2017.

WRI BRASIL. **Menos de 10% dos municípios brasileiros possuem Plano de Mobilidade Urbana**. 2017. Disponível em: <<http://wricidades.org/noticia/menos-de-10-dos-munic%C3%A9pios-brasileiros-possuem-plano-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Capítulo 8

CARACTERIZAÇÃO SOCIAMBIENTAL VISANDO O PLANEJAMENTO DOS PROJETOS DE PEQUENAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

João Paulo Romanelli¹

Naara Aline Tossani de Melo²

Marcilene Dantas Ferreira³

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o primeiro mecanismo legal associado à Avaliação de Impactos Ambientais - AIA ocorreu através da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, na qual foi estabelecida a Política Nacional do Meio Ambiente. A partir desse marco, a AIA passou a ser requerida no processo de licenciamento ambiental e, posteriormente, evoluiu para procedimentos mais específicos, como o Estudo de Impacto Ambiental – EIA (MMA, 2006; SÁNCHEZ, 2008). A Resolução CONAMA nº 01/86 efetivou o EIA como o principal documento veiculador da avaliação de impactos ambientais de empreendimentos e atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação ambiental (SÁNCHEZ, 2008).

A efetividade do EIA, no entanto, tem sido amplamente questionada durante o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos (PINHO et al., 2007; ERLEWEIN, 2013; RODRIGUES; ROSA, 2013). Os apontamentos referem-se a dois aspectos principais: o estágio tardio do planejamento em que o EIA é solicitado (ERLEWEIN, 2013) e a abordagem reducionista da avaliação de impactos ambientais (ANDRADE; SANTOS, 2015), (RODRIGUES; ROSA, 2013). Além disso, o efeito cumulativo de vários empreendimentos em uma mesma bacia hidrográfica tende a ser desconsiderado nos estudos ambientais, o que pode comprometer severamente a

¹ Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais – Doutorado em Ciências Ambientais – UFSCar; Engenheiro Florestal, e-mail: joaopromanelli@hotmail.com

² Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais – Mestranda em Ciências Ambientais – UFSCar; Engenheira Ambiental, e-mail: naara_tossani@hotmail.com;

³ Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais – Professora Adjunta III – UFSCar; Geóloga, e-mail: marcilene.dantas@gmail.com

sustentabilidade dos projetos ao longo do tempo (ABBASI; ABBASI, 2011; BONNEL; STOREY, 2000).

Conciliar o fornecimento de energia com os objetivos de proteção ambiental e aspectos legais é um grande desafio para economias emergentes como o Brasil (PRADO et al., 2016). Embora a geração de energia hidrelétrica seja considerada estratégica para o país (TOLMASQUIN, 2012), existe uma grande complexidade entre a exploração dos recursos hídricos e a sustentabilidade socioambiental (ABBASI; ABBASI, 2011).

Por essa razão, diversos especialistas e instituições tem sugerido que as abordagens de avaliação de impactos ambientais e as estratégias de planejamento se desenvolvam nos moldes da Avaliação Ambiental Estratégica – AAE (ANDRADE; SANTOS, 2015; RODRIGUES; ROSA, 2013). A proposta da AAE busca abordar, dentre outros aspectos, a identificação das questões prioritárias de avaliação relacionadas a um determinado projeto, e fornecem guias e diretrizes para o seu desenvolvimento (COOPER, 2004; MMA, 2002). O que se propõe é que seja alcançado o equilíbrio entre o desenvolvimento e a conservação dos recursos naturais. Por esse motivo, diferentes estudos têm apontado a necessidade de se aplicar as estratégias da AAE na fase de planejamento da instalação de novos empreendimentos, como as pequenas centrais hidrelétricas - PCHs (ERLEWEIN, 2013; RODRIGUES; ROSA, 2013; WINEMILLER et al., 2016).

A construção e a revitalização das PCHs podem representar uma alternativa viável para a expansão do parque de geração de energia elétrica, contornando parte dos problemas ambientais advindos dos grandes empreendimentos hidrelétricos (ABBASI; ABBASI, 2011; KOSNIK, 2010), além de possibilitar o melhor atendimento às necessidades de carga dos pequenos centros urbanos, rurais e centros industriais (SOUZA; VALÊNCIO, 2004).

Dessa forma, dedica-se uma concentração especial nessa abordagem ao desenvolvimento de uma estrutura de caracterização socioambiental que visa subsidiar o planejamento da instalação de novas PCHs, considerando variáveis legais e socioambientais. A estrutura baseia-se na análise de decisão multicritério em SIG combinada com a Análise Hierárquica de Processos (AHP), com o intuito de

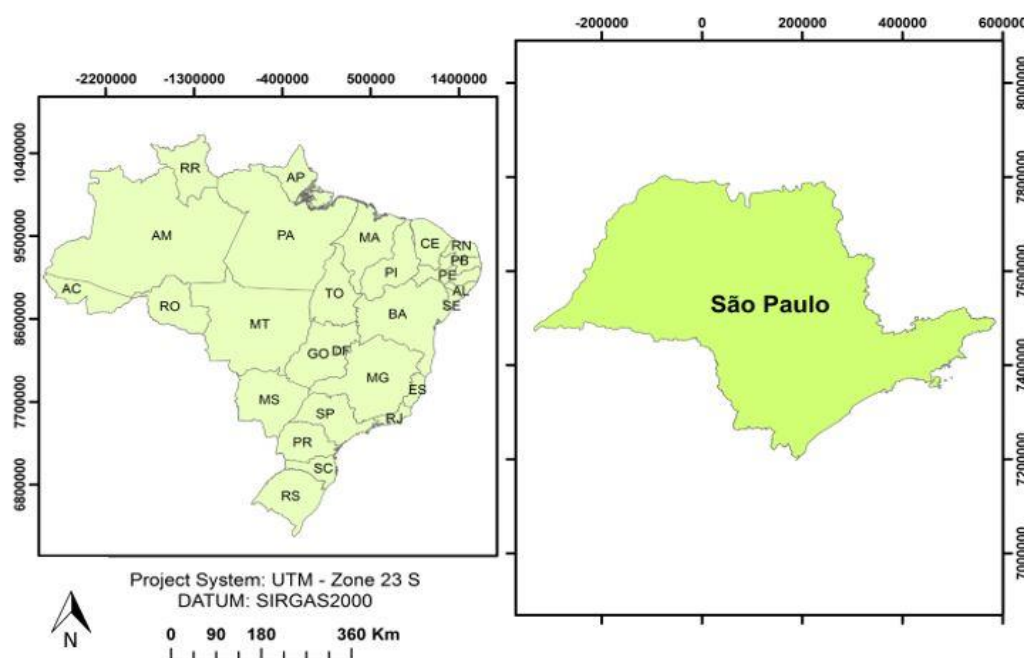
caracterizar as bacias hidrográficas do estado de São Paulo segundo as suas restrições socioambientais para a implementação desses empreendimentos.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

2.1 Área de estudo

O estado de São Paulo está localizado na região Sudeste do Brasil e tem uma área aproximada de 248.222,362km² (IBGE, 2010). O estado foi selecionado devido a sua extensa malha hidrográfica favorável à instalação de PCH e pela demanda crescente por energia elétrica dos setores de base agrícola e industrial (EPE, 2016). A Figura 1 apresenta a localização da área de estudo.

Figura 1- Localização da área de estudo



Fonte: Próprio autor (2017).

2.2 Seleção de variáveis

Para que fossem obtidos resultados confiáveis a partir dessa proposta, os dados georreferenciados utilizados tiveram que representar os principais atributos legais e socioambientais afetados pelo desenvolvimento de PCH. Portanto, a seleção das variáveis foi baseada no conhecimento especializado e na literatura, especialmente as notas técnicas desenvolvidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Energética (EPE),

as quais sugerem as variáveis prioritárias associadas aos projetos de energia hidrelétrica (EPE, 2012a; 2012b). A seleção de atributos também foi condicionada pelas informações disponíveis em bases de dados oficiais do Estado de São Paulo e em trabalhos científicos. A Tabela 1 apresenta as variáveis selecionadas para compor o estudo.

Inicialmente, as variáveis foram reclassificadas pela atribuição de notas de importância segundo seus atributos originais, variando de 1 a 5. Nessa etapa foi utilizada a ferramenta *Reclassify* no software ArcGIS® 10.4.1 (ESRI, 2015). Posteriormente, as variáveis foram hierarquizadas pela técnica AHP e relacionadas através do comando *Raster calculator* para gerar o cenário de restrições socioambientais (Figura 2).

Tabela 1 - Variáveis selecionadas agrupadas por temas

Grupo Temático	Variáveis
(1) Meio biótico	Áreas prioritárias de conservação da biodiversidade (MMA, 2007)
	Áreas prioritárias para conservação dos biomas brasileiros (MMA, 2004)
	Áreas prioritárias de conservação da ictiofauna (FAPESP, 2008)
(2) Meio físico	Erodibilidade (DATAGEO, 2013)
	Inclinação do terreno (MOORE, 1993)
(3) Meio social	Unidades de conservação (MMA, 2010)
	Tribos indígenas (MMA, 2010)

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

2.3 Análise Hierárquica de Processos

A técnica AHP baseia-se na comparação de pares de critérios e na construção de uma série de matrizes quadradas (SAATY, 1991). O resultado da matriz resultante desse processo, chamada de matriz normalizada, é utilizada para definir os pesos associados a cada variável (Tabela 2).

Tabela 2 - Matriz de comparação pareada e pesos calculados com base nas prioridades dos empreendimentos de geração de energia

Atributos	Comparação pareada							Peso	Peso (%)
	IC	TI	BD	BM	UC	ER	IT		
IC	1	3	3	5	5	7	7	0,36	36%
TI	-	1	3	3	5	7	7	0,24	24%
BD	-	-	1	1	3	7	7	0,14	14%
BM	-	-	-	1	3	5	5	0,12	12%
UC	-	-	-	-	1	5	5	0,08	8%
ER	-	-	-	-	-	1	1	0,03	3%
IT	-	-	-	-	-	-	1	0,03	3%

Onde: IC = Áreas prioritárias de conservação da ictiofauna; TI = Tribos indígenas; BD = Áreas prioritárias de conservação da biodiversidade; BM = Áreas prioritárias de conservação dos biomas; UC = Unidades de Conservação; ER = Erodibilidade; IT = Inclinação do terreno.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

A consistência da comparação pareada foi avaliada pelo método da consistência dos julgamentos segundo (SAATY, 1991). O cálculo do Índice de Consistência (IC) foi realizado a partir da equação (1):

$$IC = \frac{[\lambda_{max} - N]}{N - 1} \quad (1)$$

onde:

N é a ordem da matriz e λ_{max} é o maior autovalor da matriz de julgamentos paritários. Nesse estudo foi obtido o valor 7.58 para λ_{max} , portanto:

$$IC = \frac{[7,58 - 7]}{7 - 1} = 0,0966$$

O cálculo da Razão de Consistência (RC) foi realizado para avaliar a inconsistência em função da ordem da matriz de julgamentos, através da equação (2):

$$RC = \frac{IC}{IR} \quad (2)$$

onde:

IC é o Índice de Consistência e IR é o Índice Randômico. Nesse estudo, considerando a ordem da matriz de comparações (N=7), o valor de IR é 1,32 (SAATY, 1991). Portanto, para o cálculo de RC:

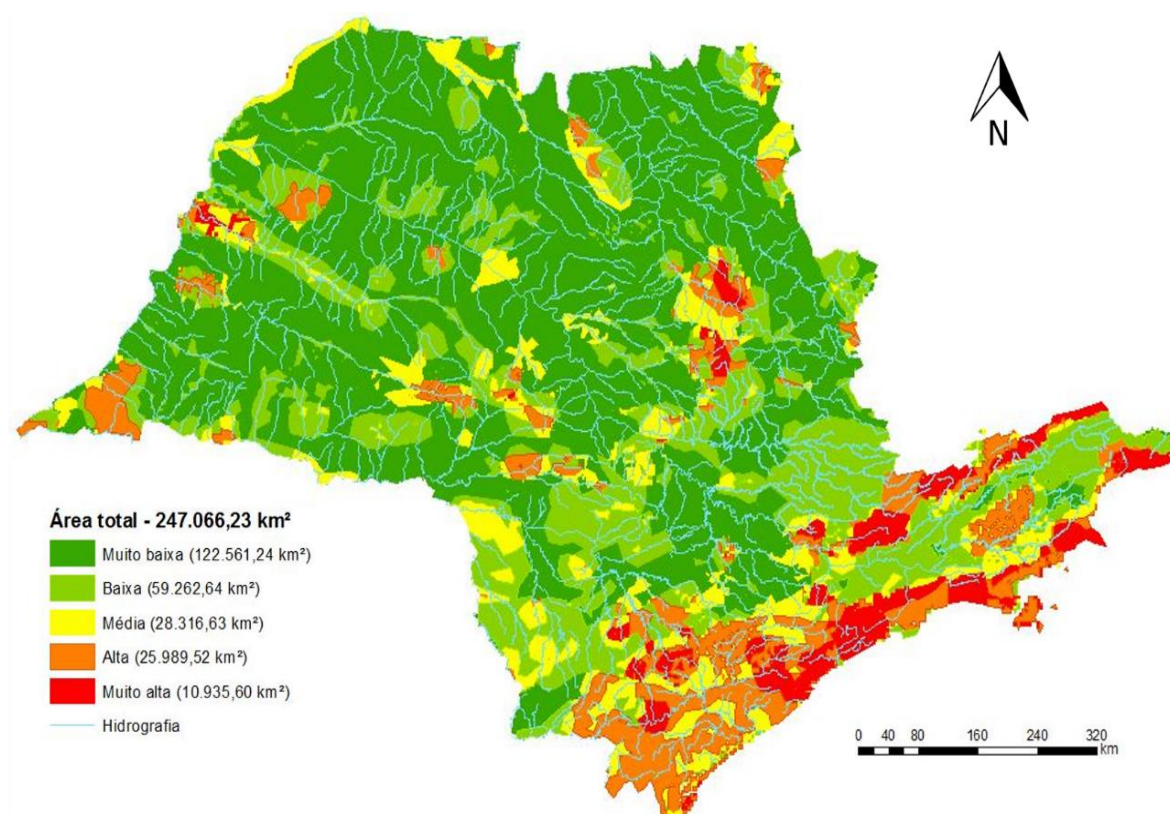
$$RC = \frac{0,0910}{1,32} = 0,0689$$

O valor de RC incluído no método AHP é uma medida da escolha correta dos pesos aplicados a cada atributo, uma vez que pode haver inconsistência associada ao processo de pontuação devido à subjetividade. Para considerar o processo de ponderação válido, o valor do RC deve ser inferior a 0,1 (10%) (CAPILLA *et al.*, 2016). Neste trabalho, foi encontrado um valor CR de aproximadamente de 7%, o que valida os pesos atribuídos para cada atributo selecionado.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O cenário de restrições socioambientais foi classificado em cinco (5) intervalos segundo a classe de restrição, variando desde “muito baixa” a “muito alta”. Os resultados mostraram uma menor densidade de restrições na região Noroeste do estado de São Paulo, enquanto nas regiões Sudeste e Sudoeste as restrições tendem a aumentar (Figura 2).

Figura 2 – Cenário de restrições socioambientais para a instalação de PCHs no estado de São Paulo



Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

A maior parte do estado é caracterizada com restrições muito baixas para o desenvolvimento das PCHs (122.561,24 km²). As áreas com restrições socioambientais muito elevadas estão espalhadas ao longo de uma área de 10.935,60km² dentro do estado. Quando combinadas, as áreas com restrições socioambientais intermédias, altas e muito altas representam 65.241,75km² (26,4%), enquanto as áreas com restrições muito baixas e baixas representam 73,6% do estado (181.823,88km²). A Tabela 3 apresenta o percentual de ocorrência das classes de restrições socioambientais no estado de São Paulo, considerando a área total do 247.066, 23km².

A variável “Áreas prioritárias de conservação da ictiofauna” influenciou fortemente o resultado final do cenário de restrições, uma vez que lhe atribuído o maior valor da ponderação de pesos pelo método AHP (36%), o que pode ser justificado pelos impactos ambientais diretos sofridos pelas assembleias de peixes quando da instalação de PCH's. A variável “Tribos Indígenas” recebeu a segunda maior ponderação de pesos

(24%), e juntamente com as demais variáveis do meio biótico (Áreas prioritárias de conservação da biodiversidade - 14%, e Áreas prioritárias de conservação dos biomas - 12%), e do meio social (Unidades de Conservação - 8%), buscaram refletir as restrições legais associadas à construção de barragens já delineadas nas leis e/ou na Constituição Brasileira. As variáveis “Erodibilidade” e “Inclinação do terreno” receberam os menores pesos pela análise AHP (3%), e influenciaram o direcionamento e a indicação das áreas prioritárias e não-prioritárias para a instalação de PCHs do ponto de vista do meio físico.

Tabela 3 - Percentual de ocorrência das classes de restrições no estado de São Paulo

Restrições socioambientais		
Classe	Percentual	Área (km²)
Muito baixa	49,60%	122.561,24
Baixa	23,98%	59.262,64
Média	11,46%	28.316,63
Alta	10,53%	25.989,52
Muito alta	4,43%	10.935,60
Total	100%	247.066,63

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

4 CONCLUSÃO

A manipulação de informações georreferenciadas combinada com a técnica AHP mostrou-se efetiva na geração de resultados de caracterização socioambiental, podendo, dessa forma, ser empregada como ferramenta de auxílio ao planejamento da instalação de novas PCH's no estado de São Paulo, com vistas à redução das incertezas e dos riscos associados aos aspectos técnicos e socioambientais destes projetos. Os resultados, no entanto, são dependentes da atualização e da qualidade da informação dos bancos de dados, bem como da escala espacial utilizada para representar as áreas conforme os atributos de cada variável.

A ponderação de pesos das variáveis a partir da técnica AHP inevitavelmente incorpora aspectos subjetivos relacionados ao método e ao perfil do analista. Novas atribuições de pesos podem ser realizadas segundo as peculiaridades de cada

processo de tomada à decisão. As considerações dessa abordagem representam um avanço para contornar as deficiências das avaliações socioambientais e legais vigentes, indicando as áreas prioritárias e não-prioritárias para a instalação de PCH.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. L.; SANTOS, M. A. Hydroelectric plants environmental viability: Strategic environmental assessment application in Brazil. **Renewable and Sustainable Energy** n.52, p. 1413–23. 2015.

ABBSAI, T.; ABBASI, S. A. (2011). Small hydro and the environmental implications of its 468 extensive utilization . **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v.15, n. 4, p. 2134-2143, 2011.

BONNELL, S.; STOREY, K. Addressing cumulative effects through strategic environmental assessment a case study of small hydro development in Newfoundland, Canada. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 2, n. 4, p. 477–499, 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set.1981.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Manual de Avaliação Ambiental Estratégica.** Brasília: MMA/SQA, 2002. 92 p. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/aae.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Mapas de áreas prioritárias.** 2004. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/projetos-sobre-a-biodiversidade/projeto-de-conserva%C3%A7%C3%A3o-e-utiliza%C3%A7%C3%A3o-sustent%C3%A1vel-da-diversidade-biol%C3%B3gica-brasileiraprobioi/%C3%A1reaspriorit%C3%A1rias>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Dados geográficos.** 2007. Disponível em: <<http://mapas.mma.gov.br/i3geo/datadownload.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Dados geográficos.** 2010. Disponível em: <<http://mapas.mma.gov.br/i3geo/datadownload.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Secretaria de Recursos Hídricos.** – Brasília: MMA, 2006. 132 p. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/161/_publicacao/161_publicacao02032011035943.pdf> Acesso em 17 fev. 2017.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. EPE (Empresa de Pesquisa Energética) (2012a). **Avaliação Socioambiental de Usinas Hidrelétricas**. <http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/Estudos%20PDE%202021/2012523_1227_1.pdf> Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. EPE (Empresa de Pesquisa Energética) (2012b). **Análise Socioambiental Integrada**. <http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/Estudos%20PDE%202021/20121227_3.527.pdf> Acesso em: 17 jul. 2017.

CAPILLA, J. A. J.; CARRION, J. A.; ALAMEDA-HERNADEZ, E. Optimal site selection for upper reservoirs in pump-back systems, using geographical information systems and multicriteria analysis. **Renewable Energy**, v. 86, p. 429-440, 2016.

COOPER, Lourdes M. **Guidelines for Cumulative Effects Assessment in SEA of Plans**. Imperial College London: [s.n.], 2004.

DATAGE. Sistema Ambiental Paulista. **Erodibilidade** - CETEC, 2013. Disponível em: <<http://datageo.ambiente.sp.gov.br/app/?ctx=DATAGEO>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

ERLEWEIN, A. Disappearing rivers – The limits of environmental assessment for hydropower in India. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 43, p. 135-143, 2013.

ESRI. **ArcGIS Desktop**: Release 10.3.1. Redlands, CA: Environmental Systems Research Institute, 2015.

FAPESP. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. **Diretrizes para a conservação e restauração da biodiversidade no estado de São Paulo**. 2008. Disponível em: <http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/Repositorio/222/Documentos/Diretrizes_conservacao_restauracao_biodiversidade.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.

KOSNIK, L. (2010). The potential for small scale hydropower development in the US. **Energy 555 Policy**, v. 38, n.10, p. 5512-5519, 2010.

MOORE, I. D. *et al.* Soil attribute prediction using terrain analysis. **Soil Science Society American Journal**, Madison, v. 57, n. 2, p. 443-452, 1993.

RODRIGUES, G. S. S. C.; ROSA, R. M. Strategic Environmental Assessment in State of Minas Gerais and Proliferation of Small Hidropower Plant in Uberabinha River Basin. **Environmental Impact Assessment Review Maringá**, v. 31, n. 3, p. 125-137, 2013.

PRADO, F. A. *et al.* How much is enough? An integrated examination of energy security, economic growth and climate change related to hydropower expansion in Brazil. **Renewable and Sustainable Energy**, v. 53, p.1132-1136, 2016.

SAATY, T. L. **Método de Análise Hierárquica**. São Paulo: Makron Books do Brasil Editora Ltda, 1991.

SÁNCHEZ, L. E.; SILVA-SÁNCHEZS, L.E. Tiering Strategic Environmental Assessment and Project Environmental Impact Assessment in Highway Planning in São Paulo, Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 28, p. 515-522, 2008.

SOUZA, P.A.P.; VALÊNCIO, N.F.L.S. **O papel das Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's) no contexto político institucional da reestruturação do setor elétrico nacional.** 2004. Disponível em:

<http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT06/patr%EDcia_souza.pdf>
. Acesso em: 17 jul. 2017

TOLMASQUIN, Mauricio Tiomno. Perspectivas e planejamento do setor energético no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p.247-260, 2012.

WINEMILLER, K. O. *et al.* Balancing hydropower and biodiversity in the Amazon, Congo, and Mekong. **Science**, v. 351, n. 6269, p.128-129, 2016.

Capítulo 9

EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO ENSINO SUPERIOR E O DIREITO: análise de periódicos do quadriênio 2013-2016 do Qualis/CAPES

Lílian Carporlíngua Giesta-Cabral¹
Rafael Lamera Giesta²

1 INTRODUÇÃO

Nos diversos contextos de atuação dos profissionais egressos do ensino superior, muito tem se discutido acerca da educação como processo imprescindível para se obter sucesso na busca pela sustentabilidade. A nomenclatura pode variar conforme escopo teórico adotado pelo autor: educação para a sustentabilidade (EPS), educação ambiental (EA), educação para o desenvolvimento sustentável (EDS), educação para sociedades sustentáveis (EPSS); mas todos tomam a prerrogativa de que deve ser um esforço reflexivo, que vá além da sensibilização ambiental, de forma transformadora (SAUVÉ, 2005; LOUREIRO, 2006; BARBIERI; SILVA, 2011).

Esses pressupostos, ao longo do tempo, vêm sendo também pensados na formação das mais diversas áreas, e implementados através de práticas no ensino superior, publicizadas em eventos e periódicos científicos (JACOBI; RAUFFLET; ARRUDA, 2011; RUSCHEINSKY et al., 2014).

Cabe destacar que tais práticas pedagógicas que contemplem a educação ambiental têm subsídio no aporte legal que sustenta a educação ambiental. A lei 9795/1999, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental no Brasil, dispõe que é obrigatório o desenvolvimento de educação ambiental nos diversos níveis de

¹ Doutora em Administração pela UFRGS. Professora nos cursos de Administração e no Mestrado em Ambiente, Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) – E-mail: ligiesta@gmail.com

² Doutor em Direito, Estado e Constituição pela UnB. Professor do curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado Profissional) em Administração Pública (Profiap UFERSA) – E-mail: advrafaelcabral@gmail.com

ensino não formal e formal, ao qual estão inseridos o ensino superior e a formação continuada como cursos de pós-graduação.

A legislação recomenda que o meio ambiente deve ser considerado tema transversal em todos os níveis de ensino e contraindica o uso de uma disciplina para este fim, o que demanda uma outra ação voltada para a formação de professores, que também é abordado pela lei quando determina: “Art. 11 - A dimensão ambiental deve constar dos currículos de formação de professores, em todos os níveis e em todas as disciplinas” (BRASIL, 1999).

Dezoito anos depois da publicação da lei, esse assunto ainda é controverso, levando em consideração a complexidade do que precisa ser feito, o incentivo para o desenvolvimento dessas ações, a necessidade de engajamento de pessoas que podem não ter conhecimento ou interesse em trabalhar as questões ambientais, e o próprio conhecimento da lei por gestores de cursos de ensino superior, quando esses não têm um envolvimento prévio com a área socioambiental. Nesse sentido, perguntas como: será que as questões legais de educação ambiental estão sendo consideradas nos cursos superiores?; como é trabalhada a formação de professores se a lei estiver sendo implementada?; há discussões acerca da efetividade ou não dessa lei ao longo dos dezoitos anos de vigência?; o que vem sendo debatido no espaço acadêmico sobre a lei de educação ambiental e o ensino superior?

Na linha dos últimos dois questionamentos, percebeu-se que seria relevante traçar o que vem sendo discutido na área de direito, em especial de direito ambiental, sobre os debates da educação ambiental versus a legislação vigente. Por isso, julgou-se necessário fazer um levantamento de periódicos relevantes na área de direito, o que levou à análise de periódicos com classificação Qualis/Capes. Assim, o presente estudo objetiva analisar as discussões da legislação de educação ambiental feitas em periódicos com qualificação Qualis/Capes no último quadriênio (2013-2016) na área de direito, com foco especial no ensino superior. Os resultados do estudo poderão indicar elementos que ampliem o debate das outras questões acerca da temática, bem como suscitar novos questionamentos.

O fato de se verificar o impacto desses estudos na área do direito se justifica pela abrangência e relevância que os princípios do direito ambiental alicerçam para a

compreensão institucional da educação ambiental. Aliado aos princípios que inspiram a proteção ao meio ambiente no nível constitucional, a educação ambiental reflete em ações práticas que concretizam o direito ambiental, destacando o princípio da participação popular na proteção do meio ambiente, com ampliação da função social e ambiental da propriedade, responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e respeito à identidade, cultura e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade.

É importante pontuar que se optou neste texto pelo uso do termo “educação ambiental” (EA) por ser o mesmo usado na legislação brasileira.

Ao longo da construção da educação ambiental no Brasil e no mundo observa-se que há uma série de conceituações desde os anos de 1960. Sauv   (2005b) faz uma análise das concep  es de educa  o ambiental até aquele momento, discutindo a diversidade das proposi  es sobre o tema e criticando a constante divulga  o de “melhor” método, programa “mais adequado”, entre outras falácias que surgem no meio acad  mico. A autora, então, distingue 15 “correntes” da educa  o ambiental ao longo da história. Embora com características específicas, as vertentes não são excludentes e não têm o papel de classificar as teorias e práticas em EA, mas sim auxiliar no esclarecimento de quais são essas ramifica  es conceituais da temática.

Embora não sejam descritos aqui com maior profundidade por fugir do objetivo principal do artigo, os apontamentos de Sauv   (2005b) são significativos não apenas para contribuir com as discussões e a gama de produ  es na área, mas para ratificar a diversidade de pressupostos e concep  es ideológicas que podem fazer parte da produ  o acadêmica de educa  o ambiental. A autora salienta que a maioria dos projetos e programas de EA de fato faz parte de mais de uma corrente.

Um dos conceitos relevantes    o do o Art. 1   da Lei n   9.795/99, que estabelece a Política Nacional de Educa  o Ambiental (PNEA) no Brasil, e dispõe que: “Entende-se por Educa  o Ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conserva  o do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial    sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade” (BRASIL, 1999).   

importante destacar que não há unanimidade acerca do conceito. A escolha de destacar este se deu pela relação com o presente estudo.

Na legislação brasileira, a educação ambiental está presente desde 1981, com a Lei 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) no Brasil. Neste instrumento, em seu artigo 2º, indica:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

(...) X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981).

A relevância da questão ambiental nos processos educativos e a ratificação de que ela deveria acontecer em todos os níveis de ensino se deu com a inserção do artigo 225 da Constituição Federal Brasileira (CF), conhecida como a constituição verde, por ter sido a primeira que inseriu itens explícitos relacionados ao meio ambiente e educação ambiental. No documento está estabelecido que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...) VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; (...) (BRASIL, 1988).

A regulamentação desde inciso do artigo 225 da CF veio em 1999 com uma Lei Federal que rege sobre a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Loureiro (2006, p.1474) ratifica a importância das discussões sobre EA no contexto nacional através da consideração da Lei:

(...) sua importância [da EA] para o debate educacional se explicita formalmente na obrigatoriedade constitucional, em sua inclusão nos Parâmetros Curriculares Nacionais e na publicação da Lei Federal que define a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9795/1999), instrumentos legais e documentos governamentais que asseguram à temática um caráter transversal, indispensável e indissociável da política educacional brasileira – mesmo que possamos considerar que a Educação Ambiental não esteja consolidada nacionalmente enquanto política pública.

O conteúdo denso da Lei impede que ela seja detalhada neste trabalho, no entanto, considera-se pertinente destacar os objetivos da lei nº 9795/99, explícita, em seu 5º artigo:

- I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;
- II - a garantia de democratização das informações ambientais;
- III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;
- IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;
- V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;
- VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia;
- VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade (BRASIL, 1999).

Por fim, vale destacar as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) de educação ambiental, formuladas em 2012, que preconizam as determinações legais e têm como objetivo:

- I - sistematizar os preceitos definidos na citada Lei [9.795/1999], bem como os avanços que ocorreram na área para que contribuam com a formação humana de sujeitos concretos que vivem em determinado meio ambiente, contexto histórico e sociocultural, com suas condições físicas, emocionais, intelectuais, culturais;
- II - estimular a reflexão crítica e propositiva da inserção da Educação Ambiental na formulação, execução e avaliação dos projetos institucionais e pedagógicos das instituições de ensino, para que a concepção de Educação Ambiental como integrante do currículo supere a mera distribuição do tema pelos demais componentes;
- III - orientar os cursos de formação de docentes para a Educação Básica;
- IV - orientar os sistemas educativos dos diferentes entes federados (BRASIL, 2012, p. 2).

Chama-se a atenção para os artigos 6º, 8º e 14º, que dizem:

Art. 6º A Educação Ambiental deve adotar uma abordagem que considere a interface entre a natureza, a ociocultura, a produção, o trabalho, o consumo, superando a visão despolitizada, acrítica, ingênua e naturalista ainda muito presente na prática pedagógica das instituições de ensino.

[...] Art. 8º A Educação Ambiental, respeitando a autonomia da dinâmica escolar e acadêmica, deve ser desenvolvida como uma prática educativa integrada e interdisciplinar, contínua e permanente em todas as fases, etapas, níveis e modalidades, não devendo, como regra, ser implantada como disciplina ou componente curricular específico.

[...] Art. 14. A Educação Ambiental nas instituições de ensino, com base nos referenciais apresentados, deve contemplar:

I - abordagem curricular que enfatize a natureza como fonte de vida e relacione a dimensão ambiental à justiça social, aos direitos humanos, à saúde, ao trabalho, ao consumo, à pluralidade étnica, racial, de gênero, de diversidade sexual, e à superação do racismo e de todas as formas de discriminação e injustiça social;

II - abordagem curricular integrada e transversal, contínua e permanente em todas as áreas de conhecimento, componentes curriculares e atividades escolares e acadêmicas;

III - aprofundamento do pensamento crítico-reflexivo mediante estudos científicos, socioeconômicos, políticos e históricos a partir da dimensão socioambiental, valorizando a participação, a cooperação, o senso de justiça e a responsabilidade da comunidade educacional em contraposição às relações de dominação e exploração presentes na realidade atual;

IV - incentivo à pesquisa e à apropriação de instrumentos pedagógicos e metodológicos que aprimorem a prática discente e docente e a cidadania ambiental;

V - estímulo à constituição de instituições de ensino como espaços educadores sustentáveis, integrando proposta curricular, gestão democrática, edificações, tornando-as referências de sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2012, p. 2-4).

O artigo 6º das DCN reconhece a dimensão ampla que a concepção de meio ambiente toma no contexto atual. A Educação Ambiental passa a tratar da formação cidadã e, dessa forma, precisa incorporar elementos além dos naturais e biológicos, passando pelos culturais, sociais e das relações existentes na atualidade, numa visão socioambiental. Já o artigo 8º está articulado com a visão de Loureiro (2006) acerca da transversalidade da temática socioambiental e da interdisciplinaridade, não configurando, então, uma disciplina de EA em particular. O 14º artigo faz síntese de elementos anteriores, ressaltando os elementos que a EA deve apregoar em seus processos, os espaços institucionais que a EA deve ocupar e a criticidade que deve gerar.

Os elementos expostos pelas DCN, enfatizados neste texto, podem se relacionar, validar e realçar a importância do estudo aqui proposto, já que estimula a EA nos currículos de todas as áreas, inclusive nos cursos no ensino superior.

2 MÉTODO

O presente trabalho é uma pesquisa de cunho exploratório, com a finalidade de proporcionar um melhor entendimento sobre o assunto, analisar possibilidades de aprofundamento da pesquisa posteriormente; e fornecer elucidação sobre um processo ou um problema, nos termos compreendidos por Hart (1998). Apesar de tratar-se, de certa forma, de uma análise bibliométrica, optou-se pela abordagem qualitativa que o intuito extrapola a quantificação das informações obtidas nas buscas, mesmo que parte delas possa ser apresentada.

Como coleta de dados, foi utilizada a análise de documentos. Na escolha dos periódicos a serem pesquisados, num primeiro momento, se identificou as revistas com Qualis/Capes na área de direito que traziam em seu nome “ambient” e “environment” assim poderiam entrar na triagem revistas cujos nomes tinham “ambiente” ou “ambiental”, “environment” ou “environmental”. Foram localizados 43 periódicos (apêndice 1) com “ambient” no título e nenhum com “environment”. Procurou-se o site de cada um deles. Em 9 deles não foram encontrados sistemas de busca de artigos. Outros 8 apresentaram problemas de navegação, sites corrompidos ou não foram localizados. Além disso, 3 periódicos eram repetidos, seja por terem sido substituídas por outras revistas que tinham diferente ISSN, ambas sendo classificadas no Qualis/Capes; seja porque a revista tem a versão online e impressa, com diferentes ISSNs, mas o site e o sistema de busca são o mesmo. A análise se deu, então, com os 23 restantes.

Como 19 dos 43 periódicos também são classificados no Qualis/Capes em educação, optou-se por efetuar a busca pelo termo “educação ambiental” coligado com o termo “legislação” (“educação ambiental” + legislação), assim, otimizariam as buscas por artigos de educação ambiental que mencionassem a legislação em algum sentido. Com este procedimento, emergiram 70 artigos.

Em 2 periódicos com sistemas de buscas mais sensíveis, que apresentavam resultados considerando as palavras separadamente, utilizou-se uma abordagem diferente. No primeiro, “Educação ambiental em ação” (B4 em direito e em educação), buscou-se por “795”, já que poderiam encontrar usos da Lei 9795/1999 com ou sem ponto. Para direcionar aos resultados esperados se usou o buscador do navegador para encontrar os usos dos termos “superior”, “graduação”, “faculdade” ou “universidade”, gerando 16 resultados. O segundo, FLORAM - Revista Floresta e Ambiente (B5 em direito), como não tinha Qualis em educação, apenas utilizou-se o termo “educação”, gerando 3 artigos como resultado. Assim, foram analisados 89 artigos.

Vale salientar que não foi feita nenhuma análise dos títulos, missão ou objetivos dos periódicos pesquisados. A análise qualitativa prévia poderia ter evitado o desgaste com buscas que tinham menor probabilidade de apresentar a temática procurada, a articulação da educação ambiental com a legislação. Em compensação, a busca generalizada, sem filtro de data, pode indicar elementos interessantes de reflexão.

A seguir é exposta a análise dos resultados.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Deu-se início à apreciação dos 89 artigos encontrados mediante os sistemas de busca mencionados. A análise foi feita, num primeiro momento, pelo título do artigo, identificando a confluência do tema dos textos com a articulação entre educação ambiental e legislação, e dessa articulação com o ensino superior. Se a análise fosse inconclusiva, os resumos eram analisados objetivando identificar a mesma confluência. No caso de, mesmo assim, não se ter elementos necessários para chegar à conclusão, outros dados eram levados em consideração, como data da publicação, análise do texto completo (quando disponível), origem da autoria, etc.

Os 89 artigos foram encontrados em 10 periódicos e foram publicados desde 1958 até 2014, conforme pode ser observado no quando 1.

Quadro 1- Período de publicação dos artigos analisados

Artigos	Publicados entre:	Título do periódico
4	1998 – 2014	Ambiente & Educação
7	2006 – 2013	Revista Eletrônica Do Mestrado Em Educação Ambiental (Online)
16	2008 – 2017	Educação Ambiental Em Ação
29	2003 – 2017	Ambiente & Sociedade (Online)
3	2008 – 2016	Revista Ambiente & Água
3	1996 – 2017	Floram - Revista Floresta E Ambiente (Online)
20	2011 – 2014	Revista Eletrônica Em Gestão, Educação E Tecnologia Ambiental
1	2016	Revista Direito Ambiental E Sociedade
2	2015	Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental
4	2013 – 2016	Revista Meio Ambiente E Sustentabilidade

Fonte: Dados do estudo (2017).

Por causa das limitações deste artigo, não serão todos os títulos que serão apresentados, apenas os mais relevantes pela sua possível articulação com o tema deste estudo.

Da totalidade de artigos, 78 puderam ser analisados apenas pelos seus títulos, não tendo relação direta com este estudo: ou os contextos eram outros que não o do ensino superior; ou não apresentavam relação da educação ambiental com a legislação de EA; faziam análises das percepções de estudantes do ensino superior sobre EA, não fazendo inflexões sobre a lei; ou ainda a nem tinham relação direta com educação ambiental, o que pode ter sido gerado pelo tipo de busca. No entanto, foi necessário que a análise fosse ampliada em 11 artigos, 5 deles pelos resumos (quadro 2) e 6 pelos textos completos (quadro 3).

Quadro 2 - Resumo da análise por resumos dos artigos

Autores*	Periódico / Ano	Título*	Análise
Otávio Augusto de Moraes Helen Regina da Silva Rossi Juliana Cristina Correa Rodolfo Antônio de Figueiredo	Educação Ambiental Em Ação/2014	PRÁXIS: A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA UFSCAR, CAMPUS ARARAS	O artigo aparenta relatar e discutir uma ação de educação ambiental em um curso superior, não objetivando fazer inferências sobre a legislação sobre EA no ensino superior.
Simão, Sheila Marino, Gama, Lilian Levin M. F. da, Maciel, Aline Scribelck de C.	Floram - Revista Floresta E Ambiente/1996	ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE GUIAS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIROS E NORTE-AMERICANOS	Resumo não disponível. Link para artigo completo, que poderia ter o resumo, não entrega o texto correto. Não é possível afirmar, mesmo o texto sendo de 1996, pré Lei 9795, que não haveria conjecturas sobre EA, legislação e ensino superior.
Larissa Azambuja Alcântara, Maria Clara Araújo Silva, Toshio Nishijima	Revista Eletrônica Em Gestão, Educação E Tecnologia Ambiental/2012	EDUCAÇÃO AMBIENTAL E OS SISTEMAS DE GESTÃO AMBIENTAL NO DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Este ensaio teórico apresenta a relação entre educação ambiental e gestão ambiental, sem estabelecer vínculo com o ensino superior ou algum curso de graduação específico.
Adriani Maria Muller, Djalma Dias da Silveira, Elpidio Oscar Benitez Nara, Liane Mahlmann Kipper, Jorge André Ribas Moraes	Revista Eletrônica Em Gestão, Educação E Tecnologia Ambiental/2013	Um olhar exploratório sobre os resíduos de serviços de saúde para os cursos da área da saúde numa universidade comunitária do Sul do Brasil	Embora o contexto fosse o universitário, o artigo teve como foco o processo de institucionalização do sistema de gestão de resíduos.
Nelma Baldin, Andrei Popovski Kolaceke	Revista Direito Ambiental E Sociedade/2016	EDUCAÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL: UMA EXPERIÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA E DA SUSTENTABILIDADE	Pelo título não é possível inferir o contexto de aplicação do estudo. No resumo fica claro que se trata de uma pesquisa direcionada à estudantes da comunidade, não tendo, então vínculo com ensino superior.

*Apresentação conforme resultado da busca

Fonte: Dados do estudo (2017).

Como pode-se observar, apenas dois artigos (“PRÁXIS: A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA UFSCAR, CAMPUS ARARAS”; e “Um olhar exploratório sobre os resíduos de serviços de saúde para os cursos da área da saúde numa universidade comunitária do Sul do Brasil”) têm maior proximidade com os temas discutidos neste estudo, por fazer vínculo com o ensino superior, contudo, deixa de contemplar a discussão com a legislação de EA que seriam pertinentes ao estudo do direito. Seis outros artigos foram analisados mediante a leitura do artigo completo, o que foi sintetizado no quadro 3.

Quadro 3 - Resumo da análise por texto completo dos artigos

Autores*	Periódico / Ano	Título*	Análise
Áurea da Silva Garcia, Ilza Alves Pacheco, Marilyn Aparecida Errobidarte de Matos, Ângela Maria Zanon	Revista Eletrônica Do Mestrado Em Educação Ambiental/2008	EDUCAÇÃO AMBIENTAL E SUAS BASES LEGAIS NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.	O artigo faz o resgate de leis ambientais estaduais do Mato Grosso do Sul, incluindo as que dão subsídio para a educação ambiental. Embora não exclua o ensino superior, a discussão apenas menciona um trecho da Lei 9795/99 (BRASIL, 1999) que cita este ensino.
Talita Mazzini Lopes Maria Cristina de Senzi Zancul	Revista Eletrônica Do Mestrado Em Educação Ambiental/2012	A INCLUSÃO DE TEMAS AMBIENTAIS NOS CURSOS DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS PAULISTAS	Texto resgata a Lei 9795 (BRASIL, 1999) e de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) que servem de base para a instrumentação de temas transversais no ensino fundamental. O artigo, fundamentado na problemática da formação de profissionais/professores com habilidade na área ambiental, analisa como cursos de licenciatura em biologia inserem temas ambientais em seus currículos, fazendo inferências ao que é apontado pela legislação. Apresentam

			como crítica que os resultados do estudo apontam para um não atendimento da 9795/99.
Isonel Sandino Meneguzzo Eloisa Aparecida Silva Ávila de Mattos Adeline Chaicouski	Educação Ambiental Em Ação/2014	A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE NÍVEL SUPERIOR: ELEMENTOS PARA UM DEBATE	O artigo discute o uso do Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE como instrumento de EA, com contextualização ambiental e socioeconômica, para o ensino tecnológico de nível superior. Os autores reconhecem as dificuldades de implantação da EA nesses cursos, assim como apresentam a argumentação de que em geral ações de EA dependem de iniciativas de docentes que tenham interesse, já que, em geral, a institucionalização não existe.
Marcelo de Maio Nascimento Stefan Türk	Educação Ambiental Em Ação/2014	ESPORTE E GESTÃO AMBIENTAL-EGA: UMA DISCIPLINA COM CARÁTER AMBIENTAL NA GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO FÍSICA	Os autores abordam um modelo que pauta a disciplina “Esporte e gestão ambiental”, discutindo seus princípios e descrevendo seus módulos. A menção à lei (BRASIL, 1999) ocorreu para fundamentar o elo de EA da disciplina.
Maristela Zamoner	Educação Ambiental Em Ação/2008	Formação do Engenheiro Ambiental e Educação Ambiental: o caso da visita a Empresa de Saneamento Urbano – S.A.U.	O artigo analisa a experiência de uma visita técnica interdisciplinar, como uma ação de educação ambiental, e o impacto na formação do engenheiro ambiental. A menção à lei (BRASIL, 1999) ocorreu para conceituar EA ao destacar seu vínculo na formação do engenheiro ambiental.
Luciano Gomes dos Reis Indiara Beltrame Brancher	Educação Ambiental Em Ação/2014	SUSTENTABILIDADE NO ENSINO DE ADMINISTRAÇÃO: UM ESTUDO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS DO ESTADO DO PARANÁ	Os autores do texto analisaram documentos institucionais de cursos de administração para identificar eventuais inserções formais de sustentabilidade nesses cursos. A menção à lei (BRASIL, 1999) ocorreu para conceituar EA e

			mencionar sua obrigatoriedade nos ensinos formal e não-formal.
--	--	--	--

*Apresentação conforme resultado da busca

Fonte: Dados do estudo (2017).

Percebe-se que, dos artigos analisados com o texto completo, apenas dois apresentam (“A INCLUSÃO DE TEMAS AMBIENTAIS NOS CURSOS DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS PAULISTAS”; e “A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE NÍVEL SUPERIOR: ELEMENTOS PARA UM DEBATE”), além da articulação entre EA e legislação, certa problematização acerca da implementação deste aporte legal. Até por não ser objetivos dos textos, os autores não ampliam a discussão, levantam hipóteses, propõem pressupostos ou sugerem melhorias (legais), apenas indicam problemas. Os demais artigos não problematizam o aporte legal de EA.

É relevante destacar que, dos textos completos analisados publicados depois de 2012, nenhum deles usou argumentação baseada nas DCNs de EA (BRASIL, 2012). Um ainda fez menção ao documento nas referências, mas não o utilizou no desenvolvimento do artigo.

Os resultados da análise de 23 periódicos indicaram que, com as escolhas de busca feitas neste estudo, encontrou-se poucos artigos com articulação real entre educação ambiental e legislação com foco central no ensino superior. Nos artigos encontrados com maior aproximação a este vínculo, percebeu-se que os problemas são comuns em várias áreas do conhecimento: como instrumentalizar a transversalidade, formação docente para a EA prevista na lei. Vale destacar que todos os textos não apresentam solução ou sugestão imediata de alteração na legislação, mas ao apontar os problemas, suscitam a discussão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve o intuito analisar as discussões da legislação de educação ambiental feitas em periódicos com qualificação Qualis/Capes no quadriênio 2013-2016 na área de direito, com foco especial no ensino superior. A análise documental teve início ao identificar os periódicos com Qualis em direito com maior

aproximação com a área ambiental, tendo “ambient” no nome. Ao analisar cada periódico, 89 artigos de 10 revistas corresponderam às buscas.

Embora 6 artigos tenham sido analisados pelo texto completo, apenas 2 apresentaram maior aproximação à articulação da EA com a legislação, em especial no ensino superior. Mesmo com poucos textos relacionados, percebeu-se a intenção de ampliação do debate na identificação de problemas de como instrumentalizar pressupostos determinados na legislação de EA (BRASIL, 1999, 2012), como a transversalidade e a formação de professores.

Cabe destacar, contudo, que essa pesquisa apresenta limitações. Em primeiro ponto, a análise feita pode ser considerada pouco profunda, uma vez que não foram todos os textos completos e resumos que foram revisados, o que foi uma escolha metodológica dada à dimensão desse trabalho e restrições tecnológicas para que uma análise mais ampla fosse feita, já que nem todos os textos eram disponibilizados.

Além disso, os periódicos selecionados estão restritos à escolha feita de direcionar para aqueles encontrados no Qualis de direito, com nome voltado para a área ambiental. Escolhas prévias distintas poderiam gerar diferentes resultados. Há artigos que estariam em consonância com a temática deste estudo que não foram analisados porque não foram contemplados pelas decisões metodológicas feitas.

Contudo, acredita-se que, mesmo com tais entraves, esse estudo colaborou ao identificar a tímida publicação de artigos acerca da legislação de educação ambiental e sua prática com foco no ensino superior em periódicos com Qualis em direito. Para estudos futuros, sugere-se a ampliação para outros periódicos da área, assim como a combinação de outros mecanismos de busca.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, José Carlos; SILVA, Dirceu da. Desenvolvimento sustentável e educação ambiental: uma trajetória comum com muitos desafios. **Revista de Administração da Mackenzie**. v.12, n. 3, p 51-82, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, out. 1988.

BRASIL. Lei nº 6938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá

outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 ago. 1981.

BRASIL. Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial[da] República Federativa do Brasil**, Brasília, abr. 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Diretrizes curriculares nacionais para a Educação Ambiental**; Resolução n. 2, de 15/06/2012, Brasília: MEC, 2012.

COSTA VALLE, Leila Barbosa. **Educação ambiental e ensino jurídico: concepções e práticas docentes na constituição do perfil do egresso**. Tese (Doutorado em Educação Ambiental). Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental Universidade Federal do Rio Grande, 2010. 224.f

HART, C. **Doing a literature review**. London: SAGE Publications, 1998.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 190-205, mar. 2003.

JACOBI, Pedro Roberto; RAUFFLET, Emmanuel; ARRUDA, Michelle Padovese de. Educação para a sustentabilidade nos cursos de Administração: reflexão sobre paradigmas e práticas. **Ram: Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 12, n. 3, p.20-50, jun. 2011.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. Complexidade e dialética: contribuições à práxis política e emancipatória em educação ambiental. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, n.93,p. 1473-1494, set. /dez . 2005.

QUALISPERIÓDICOS. Disponível em:
<<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

REIGOTA, Marcos. **O que é educação ambiental**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RUSCHEINSKY, Aloisio; GUERRA, A. F. ; FIGUEIREDO, M. L.; LEME, P. C.; RANIERI, V. E. L.; DELITTI, W. B. C. (orgs.) . **Ambientalização nas instituições de educação Superior no Brasil: caminhos trilhados, desafios e possibilidades**. 1. ed. São Carlos: USP/São Carlos, 2014. v. 1. 349p.

SAUVÉ, Lucie. Educação Ambiental: possibilidades e limitações. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 317-322, maio/ago. 2005.

SAUVÉ, Lucie. Uma cartografia das correntes em educação ambiental. In: SATO, Michele; CARVALHO, Isabel. **Educação ambiental: pesquisa e desafios**. Porto Alegre: Artmed, 2005b.

APÊNDICE

Apêndice 1- Quadro síntese dos 43 periódicos analisados

Título	Qualis em direito	Qualis em educ.	Artigos Encontrados	Problema de acesso	Journal repetido/ substituído	Sem mecanismo de busca
RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE (TESTO STAMPATO)	B2			1		
REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL	B1		0			1
AMBIENTE & EDUCAÇÃO	B4	SIM	4			
REVISTA ELETRONICA DO MESTRADO EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL(ONL	B3	SIM	7			
DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE (UFPR)	B3	SIM	0			
MEDIO AMBIENTE & DERECHO	B4					1
CIENCIA & AMBIENTE	B5	SIM	0			
FORUM DE DIREITO URBANO E AMBIENTAL (IMPRESSO)	C					1
REVISTA TRABALHO & AMBIENTE	C				1	
EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM AÇÃO	B4	SIM	16			
REVISTA ARANZADI DE DERECHO AMBIENTAL	B5		0			
SINAPSE AMBIENTAL	B5		0			
REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO AMBIENTAL	C					1
REVISTA MAGISTER DE DIREITO AMBIENTAL E URBANISTICO	B2			1		
AMBIENTE & SOCIEDADE (ONLINE)	B2	SIM	29			
REVISTA DE DERECHO AMBIENTAL	B3		0			
AMBIENTALMENTE SUSTENTABLE	B5	SIM	0			
REVISTA AMBIENTE & AGUA	B5		3			
REVISTA AMAZONIA LEGAL DE ESTUDOSSOCIO-JURIDICO-AMBIENTAIS	C			1		
FORUM DE DIREITO URBANO E AMBIENTAL	C					1
REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL	A2		0			
REVISTA MAGISTER DE DIREITO AMBIENTAL E URBANISTICO	B2					1
DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE	B3	SIM	0			
REVISTA BRASILEIRA DE CIENCIAS AMBIENTAIS (ONLINE)	B5	SIM	0			
PLANETA AMAZONIA: REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTA	C		0			
BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL - IPEA	B5			1		
PESQUISA EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL (ONLINE)	C	SIM			1	
REVISTA DE DIREITO ECONOMICO E SOCIOAMBIENTAL DA PUCPR	A2	SIM				1
REVISTA IBERO-AMERICANA DE CIÊNCIAS AMBIENTAIS	B4	SIM		1		
FLORAM - REVISTA FLORESTA E AMBIENTE (ONLINE)	B5		3			
REVISTA DE DIREITO ECONOMICO E SOCIOAMBIENTAL	A2					1
REVISTA ELETRONICA EM GESTAO,	C	SIM	20			

EDUCAÇÃO E TECNOLOGIA AMBIENTAL						
REVISTA SÍNTESE DIREITO AMBIENTAL	C			1		
REVISTA DIREITO AMBIENTAL E SOCIEDADE	B1	SIM	1			
REVISTA VITAS: VISÕES TRANSDISCIPLINARES SOBRE AMBIENTE E SOCIEDADE	C	SIM				1
REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL	B1	SIM		1		
REVISTA GESTÃO & SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	B3	SIM	2			
REVISTA MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE	C	SIM	4			
REVISTA DIREITO AMBIENTAL E SOCIEDADE (UCS)	B1				1	
REVISTA DE GESTÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE	B4		0			
CAMPO JURÍDICO - REVISTA DE DIREITO AGROAMBIENTAL E TEORIAS	B4		0			
ATAS DE SAÚDE AMBIENTAL	C			1		
REVISTA BRASILEIRA DE MEIO AMBIENTE DIGITAL E SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	C	SIM		1		

Fonte: Dados do estudo (2017)

Capítulo 10

SUSTENTANDO O QUE DESMANCHA NO AR: direito ambiental internacional e mudanças paradigmáticas no direito da pós-modernidade

*Dorothee Susanne Rudiger*¹

1 INTRODUÇÃO

A sociedade global contemporânea está marcada por um paradoxo. Sofre com as contingências de suas crises econômicas, políticas, sociais e ambientais. E, no entanto, se reinventa e se sustenta. Esse paradoxo forma a tese central do trabalho sobre as mudanças paradigmáticas pós-modernas no direito internacional contemporâneo. Se, por um lado, há uma quebra de paradigmas do direito moderno, por outro lado, há a construção de um direito, em curso, que segue uma nova lógica. Essa nova lógica é percebida no direito ambiental internacional (DAI) a partir da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que ocorreu em 1972, na cidade de Estocolmo, e da criação do conceito de sustentabilidade no chamado “Relatório Brundtland”, que, neste ano de 2017, comemora 30 anos de existência. Fruto não só das reflexões sobre a destruição do meio ambiente pela sociedade industrial, mas também dos movimentos sociais que ocorreram à época, a Conferência de Estocolmo e suas consequências políticas e jurídicas merecem ser estudadas quando se objetiva o debate das vicissitudes e possibilidades do direito enquanto direito global capaz de servir de instrumento para a solução de problemas econômicos, sociais, ambientais e políticos contemporâneos. A questão que se coloca é, portanto, em que medida a Conferência de Estocolmo contribuiu para que reivindicações de mudanças sociais carregadas nas bandeiras dos movimentos sociais da época se traduzissem em direitos garantidos pelo direito internacional, especialmente, mas não

¹ Universidade Católica de Santos/Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito – dorotheerudiger@gmail.com

exclusivamente, no âmbito do direito ambiental internacional. A hipótese é que, a partir da conferência e do “Relatório Brundtland” sobre o “Nosso futuro comum”, criou-se um direito global que considera a sociedade civil global como agente político de negociação permanente de normas internacionais destinadas a construir soluções para problemas globais cuja complexidade ameaça constantemente escapar do controle dos Estados em sua singularidade.

“1968 – o ano que não terminou”, título do livro do jornalista brasileiro Zuenir Ventura, expressa o que em outros termos podemos chamar de um marco histórico, um divisor de águas para o que até então era a modernidade e a pós-modernidade, esta caracterizada por uma nova concepção de vida. As mudanças que ocorreram a partir da crise da sociedade em escala mundial nos anos 1960, e que tiveram, em 1968, seu ponto culminante, afetam nosso cotidiano hoje, quase 50 anos depois desse momento, período em que, por toda parte, principalmente os jovens expressaram seu profundo mal-estar com a civilização moderna. Criou-se, a partir de então, uma sociedade na qual, como Karl Marx e Friedrich Engels vaticinavam no Manifesto Comunista, “tudo que é sólido desmancha no ar” (MARX; ENGELS, 1987, p. 12) e, no entanto, podemos acrescentar, sustenta-se.

O desmanche, global e pós-moderno, afetou todas as esferas do cotidiano: a estética, a política, os valores morais. Provocou o questionamento daquilo que Jean François Lyotard chama de “as grandes narrativas”, isto é, os paradigmas da sociedade moderna, para ceder à construção e reconstrução de soluções pragmáticas na tentativa de dar conta dos problemas da sociedade global com sua complexidade. Principalmente, mas não exclusivamente no direito internacional, essa mudança paradigmática pôs em xeque os tradicionais pilares de sua organização, transformando-se em direito global cuja fonte deixa de ser exclusivamente a soberania dos Estados, incluindo como representantes de interesses econômicos, sociais, ambientais e políticos os chamados “atores globais”, no sentido mais amplo da palavra. A negociação permanente de uma agenda global carrega os traços de um direito pós-moderno em busca de sustentação, ainda que provisória, num cenário em que se faz necessária não somente a negociação permanente de ações globais para o enfrentamento dos problemas comuns da humanidade como também uma nova ética global.

Para se chegar à abordagem desse novo direito em busca de sustentabilidade, há a necessidade, num primeiro momento, de se buscar suas raízes históricas, marcadas, por um lado, pela reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial e pela Guerra Fria e, por outro lado, pela reconstrução do mercado mundial a partir do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. A descrição desse cenário permitirá a análise da crise e da quebra de paradigmas que ocorreu nos anos 1960: seus aspectos estéticos, seus movimentos sociais, seus questionamentos no plano da ética e do direito. Feito isso, será possível a abordagem da questão central, ou seja, da contribuição do direito ambiental internacional para um direito global pós-moderno e assentado numa nova ética que inclui a responsabilidade pelas contingências da sociedade global, cujas questões são complexas, demandando soluções inusitadas e, principalmente, voltadas para a vida das gerações futuras. Mais do que isso, será possível apontar para as transformações paradigmáticas desse novo direito que, há quase 50 anos, despediu-se da lógica dual do confronto político entre o econômico e o social, entre blocos econômicos e políticos, para propor uma lógica nodal que inclui as vicissitudes da convivência do homem numa sociedade global e em harmonia com a natureza.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

A abordagem da questão da construção de um direito pós-moderno a partir da Conferência de Estocolmo e do “Relatório Brundtland” demanda uma leitura crítica dialética do direito dentro de seu contexto histórico, sem, no entanto, perder de vista o fato de que o direito contemporâneo representa uma construção em torno daquilo que Giorgio Agamben chama de “estado de exceção” global, isto é, um campo de anomia que carece de regulamentação do cotidiano. Compreende-se, portanto, o direito como uma construção que depende, para se concretizar, da ação histórica dos movimentos sociais que, sem possibilidade de soluções definitivas, constantemente, o (re)criam e o implementam. Para tal abordagem, há a necessidade de se utilizar o método transdisciplinar, que coloca as questões jurídicas no contexto de uma abordagem a partir das ciências humanas e sociais, da filosofia e da psicanálise. Do ponto de vista

técnico, o presente estudo restringe-se à pesquisa de documentos, dentre os quais estão os documentos da Organização das Nações Unidas, artigos de revistas, hoje, na maioria das vezes, disponíveis *on-line*, e doutrina nos campos do direito, da filosofia, das ciências humanas e sociais e, *last but not least*, da psicanálise.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A remoção dos escombros da Segunda Guerra Mundial: reconstrução e Guerra Fria

No cenário dos escombros que a Segunda Guerra Mundial deixou nos países que se tornaram palco das ações militares, os Estados, relativamente cercados por suas fronteiras, desempenharam uma função fundamental na reconstrução dos países destruídos. Embora a sociedade mundial fosse dividida em dois blocos políticos, militares e ideológicos, há, nos países industrializados de ambos os blocos, algo em comum: o Estado, enquanto ator principal da reconstrução, era “vetor do progresso” (ROTH, 1998, p. 17). Dirige, dependendo de sua orientação ideológica, em maior ou menor grau, a economia e investe na infraestrutura. No ocidente, o Estado incentiva a reorganização de um mercado de consumidores, desenvolve políticas públicas para abastecer esse mercado e incentiva, por meio de suas leis, a distribuição de renda. Como parte dessa política de incentivar o crescimento da economia, o Estado atende reivindicações da sociedade civil, principalmente as sindicais. Vive-se, na época, sob o pacto entre o capital e o trabalho. Nesse contexto, a negociação coletiva tem a função de distribuição de renda necessária para o crescimento da economia (REICH, 1977, p. 196).

Embora os Estados estivessem concentrando esforços na reconstrução e na política interna, criam, em 1945, a Organização das Nações Unidas, reconstroem, em 1947, o mercado mundial a partir do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e declaram, em 1948, os direitos humanos universais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de natureza política, representa uma marca histórica na (re)construção do direito internacional, uma vez que tira a questão dos direitos humanos da esfera exclusiva dos Estados e a coloca nas mãos da comunidade internacional. Nas palavras de Piovesan (2010, p. 122)

(...) nesse contexto, desenha-se o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução.

Mais ainda, a Declaração Universal dos Direitos Humanos:

(...) mobilizou consciências e agências, governamentais e não governamentais, para atuações solidárias, esboçando uma sociedade civil transnacional e transcultural como possível embrião de uma verdadeira comunidade internacional. (ALVES, 2005, p. 21).

Embora já se desenhe, portanto, nos anos que seguem a Segunda Guerra Mundial, a construção de uma sociedade global, cuja marca é a horizontalidade de suas ações políticas internacionais, no plano interno, pela necessidade de um direcionamento estatal em decorrência dos desafios da reconstrução supramencionados, as sociedades permanecem organizadas de forma vertical. Subjetivamente, as instituições sociais estão, nessa época, “pai-orientadas” (FORBES, 2012, p. 44). Família, empresa e Estado são instituições cuja função paterna, provedora e disciplinadora é ressaltada. Tal como ao pai de família, cabe ao empresário e o ao chefe de Estado o zelo pelo bem-estar dos que a eles estão subordinados.

3.2 “A praia debaixo da calçada”: crise e quebra de paradigmas nos anos 1960

À procura de uma sociedade alternativa a esse mundo organizado, dirigido e regulamentado pelas tradicionais instituições sociais orientadas na figura paterna, a juventude começa a se rebelar. Consome e, no entanto, não encontra satisfação. A música *I can't get no satisfaction*, da banda *The Rolling Stones*, sucesso desde 1965, expressa essa insatisfação com a sociedade industrial e suas promessas de felicidade artificial. É um exemplo da arte prenunciando que, para se chegar à “praia” da nova sociedade haveria “(...) a quebra da calçada” dos antigos valores. Nasce uma nova sensibilidade, um novo jeito de ser que estaria por vir no pós-modernismo.”. (HARVEY, 1998, p. 45). As crises, muito antes de se tornarem assunto de debates políticos, não escapam da percepção dos artistas. Dessa maneira, os anos 1960 – nos quais a economia, até então centrada na reconstrução depois da segunda grande guerra, entra em crise – são acompanhados pela ruptura na arte. Na música, o *rock'n roll* sacode os jovens. Nas artes plásticas, *enfants terribles* tais como Andy Warhol, nos Estados

Unidos, Jean Tinguely, na Suíça, e Joseph Beuys, na Alemanha, geram polêmica. No cinema, o sueco Ingmar Bergman e o francês François Truffaut causam debates. O que há de comum entre esses artistas, além da ruptura de padrões estéticos até então válidos, é a tematização pública da intimidade. A politização do espaço privado a partir da arte é um fato que aparece também nos movimentos sociais da época. Pois, nesse cenário, que culmina com o movimento estudantil de 1968, “articulador da crise político-cultural” (SANTOS, 2000, p. 249), nascem movimentos que mesclam as questões políticas com as da revolução dos costumes.

Esses movimentos, ao menos no ocidente industrializado, questionam, além as políticas públicas destinadas ao crescimento econômico e ao consumo, a sociedade vertical com suas autoridades patriarcais. De onde vem essa insatisfação com as políticas de crescimento e com a sociedade de consumo? Paradoxalmente,

(...) o mundo cheio de possibilidades é como uma mesa de bufê com tantos pratos deliciosos que nem o mais dedicado comensal poderia provar de todos. Os comensais são consumidores, e a mais custosa e irritante das tarefas que se pode pôr diante de um consumidor é a necessidade de estabelecer prioridades: (...) A infelicidade dos consumidores deriva do excesso e não da falta de escolha. (BAUMAN, 2001, p. 82).

Acompanha o questionamento dos paradigmas da sociedade industrial a questão da destruição do meio ambiente e da destruição causada pelas guerras no chamado “terceiro mundo”, sobretudo a guerra do Vietnam.

A rebeldia na arte e entre os intelectuais forma o cenário para uma “dupla crise de natureza econômico-política” (SANTOS, 2000, p. 248). No plano jurídico, essa crise se expressa como sendo “(...) crise da regulação nacional, (...) perante a internacionalização dos mercados e a transnacionalização da produção.” (SANTOS, 2000, p. 248). Em sua dimensão cultural, “(...) a crise é, em parte a revolta da subjetividade contra a cidadania, da subjetividade pessoal e solidária contra a cidadania atomizante e estatizante.”. (SANTOS, 2000, p. 249).

Há algo que incomoda na modernidade, um mal-estar que remonta ao século XIX e que, agora, na segunda metade do século XX, procura ser verbalizado. Michel Foucault localiza a fonte do mal-estar em três autores clássicos que, à primeira vista, não guardam relação ideológica entre si: Friedrich Nietzsche, Sigmund Freud e Karl

Marx. De acordo com esses três autores, todos críticos da sociedade moderna, há algo não dito no discurso da sociedade moderna. Para Karl Marx, a mais-valia não encontra expressão simbólica no capitalismo; para Friedrich Nietzsche, as paixões humanas fogem de seu discurso racionalista; e para Sigmund Freud, a existência do inconsciente é a prova de que há algo que não se expressa em sua lógica (FOUCAULT, 1997). Nossas possibilidades do saber são, portanto, limitadas. Giram em torno do contingencial que Jacques Lacan chama de “o Real”. Onipresente e não simbolizável, o Real “não tem sentido algum” (LACAN, 1975-1976/2005, p. 116). Brotando da angústia do sem sentido, percebido, num primeiro momento, pelos artistas, (re) nascem, nos anos de 1960, movimentos sociais cujas questões colocadas em pauta ultrapassam as antigas bandeiras presentes nas lutas de classe entre capital e trabalho no século XIX e na primeira metade do século XX. O mal-estar, a paixão das revoltas estudantis de 1968 e o questionamento dos paradigmas da modernidade trouxeram de volta à cena antigos movimentos sociais. Esses movimentos, além de suscitarem debates políticos críticos e buscarem a transformação da sociedade, reivindicam os direitos das minorias enquanto direitos humanos (ALVES, 2005).

Podemos citar como exemplo de retomada de movimento social o movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos, liderado pelo pastor Martin Luther King, assassinado em 1968, cuja reivindicação da igualdade de direitos e da superação da segregação racial nos Estados Unidos questiona os valores de uma sociedade voltada para a cultura branca. Outro exemplo de retomada de questões políticas e sociais postas em pauta por uma “minoridade” é o movimento feminista. Existente desde a revolução francesa e presente na revolução feminina da sexualidade no século XIX (ROUDINESCO, 2003), o movimento feminista renasce, no contexto do movimento estudantil de 1968, politizando a sexualidade feminina, a questão do aborto, do amor livre e pondo em xeque a convivência na família tradicional, pai-orientada, vertical, transformando-a em “horizontal e múltipla”. “Esta família se assemelha a uma tribo insólita, a uma rede assexuada, fraterna, sem hierarquia nem autoridade, e na qual cada um se sente autônomo ou funcionalizado.” (ROUDINESCO, 2003, p. 155). Para o rompimento dos paradigmas da sociedade patriarcal, contribui o movimento Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (LGBT). Atribui-se a origem do movimento militante

pelo direito ao respeito da orientação sexual à Revolta de Stonewall Inn, que ocorreu entre 28 de junho e 1º de agosto de 1969 em Nova Iorque. *Last but not least*, há de se lembrar do movimento ambientalista que, a partir dos anos 1960 e na onda da contestação contracultural (BLUMSTEIN; SAYLAN, 2007), aglutina grandes grupos da sociedade civil pelo mundo.

São inúmeras ONGs² que foram criadas e atuam exclusivamente nesse campo, como o Greenpeace, o WWF³ Internacional ou o IUCN – *The World Conservation Union*, tendo conquistado reconhecimento ao longo do tempo. Elas coletam dados, promovem estudos científicos, mobilizam populações, realizam protestos e influenciam, de maneira direta, as decisões tomadas pela comunidade internacional em relação aos problemas ambientais. (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 85).

Os novos movimentos sociais, tal como o movimento estudantil, que ocorrem em Paris, Frankfurt, Berkeley, Rio de Janeiro, São Paulo e outras cidades pelo mundo afora, ultrapassam a “cortina de ferro” e chegam na Polônia, na Tchecoslováquia e na Alemanha Oriental, rompem fronteiras, prenunciam a superação da lógica política da divisão entre leste e oeste, nacional e internacional, pública e privada. Os movimentos são globais: “A novidade dos novos movimentos sociais não reside na recusa da política, mas, ao contrário, no alargamento da política para além do marco liberal na distinção entre Estado e sociedade civil” (SANTOS, 2000, p. 263). Em decorrência disso, os movimentos são capazes de contribuir para as mudanças paradigmáticas, inclusive, do direito no século XXI.

Diante disso, após o final do século XX, o questionamento dos valores da sociedade industrial colocado em pauta, inicia-se uma crise de legitimação daquilo que Jean François Lyotard chama de “grandes narrativas”:

Na sociedade e na cultura contemporânea, sociedade pós-industrial, cultura pós-moderna, a questão da legitimação do saber coloca-se em outros termos. O grande relato perdeu a credibilidade, seja qual for o modo de unificação que lhe é conferido: relato especulativo, relato de emancipação (LYOTARD, 1998, p. 69).

Os grandes orientadores simbólicos da sociedade moderna, isto é, o belo na arte, a verdade na ciência, a emancipação na política e o justo no direito, tornam-se relativos diante de um mundo em que “(...) a continuidade da condição de

² ONG – Organização Não Governamental.

³ WWF – *World Wide Fund for Nature*.

fragmentação, efemeridade, descontinuidade e mudança caótica no pensamento modernista pós-moderno é importante” (HARVEY, 1998, p. 49), e que, com isso, cria-se um “ser leve e líquido” (BAUMAN, 2001, p. 7). Na pós-modernidade, “(...) o recurso aos grandes relatos está excluído.” (LYOTARD, 1998, p. 111). Os grandes relatos cedem às soluções provisórias, às “(...) pequenas narrativas (...)”, encontradas por “(...) interações sociais, onde o contrato temporário suplanta de fato a instituição permanente de matérias profissionais, afetivas, sexuais, culturais, familiares e internacionais, como nos negócios políticos.”. (LYOTARD, 1998, p. 119).

3.3 Em busca de sustentação pós-moderna: o direito no cenário de uma nova ética global

Fruto das interações sociais internacionais e globais, o direito pós-moderno tem seu berço na Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que ocorreu em 1972 na cidade de Estocolmo. Precedida por grandes deastres industriais, a conferência tematiza os limites da própria sociedade industrial (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2014, p. 685). Em pauta, está a insustentabilidade da poluição industrial, mas também a da pobreza nos países em desenvolvimento.

A Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano inaugurou conflito diplomático entre os países desenvolvidos, responsáveis pela maior parte da poluição global e dispostos a atrair a participação dos demais países para a busca de solução conjunta, e os países em desenvolvimento, desinteressados em adotar medidas que poderiam limitar seu potencial de desenvolvimento econômico, despreocupados com problemas ambientais (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2014, p. 686).

Em outras palavras, a conferência tematiza as consequências maléficas da industrialização e do imperialismo, ambas heranças do século XIX. Percebem-se, na ocasião da conferência, interesses comuns entre os países industrializados ocidentais e socialistas, presentes, por sinal, desde a industrialização soviética (LINHART, 1983), e uma nova lógica geopolítica que, mais tarde, ficaria mais clara com o fim da Guerra Fria. Essa nova lógica geopolítica é marcada pela divisão de interesses entre o Norte e o Sul, ambos orientados no modelo de desenvolvimento industrial e de modernização desenhado pelos países industrializados. Nesse contexto, vale lembrar do papel

protagonista da ONU, que percebeu, antes mesmo que se falasse em globalização, que os problemas ambientais têm dimensões globais.

Outro fato que merece destaque é a participação expressiva de representantes dos movimentos da sociedade civil na conferência: “(...) foi a primeira conferência global na qual a chamada sociedade civil conseguiu espaço e ressonância, abrindo caminho para uma crescente participação nos anos seguintes; (...)” (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 91). A Conferência de Estocolmo seria o ponto de partida para o que hoje se convencionou chamar de governança, elemento-chave do direito pós-moderno global. Originalmente concebida pelo Banco Mundial como sendo ação conjunta dos Estados, a partir da criação da Comissão sobre Governança Global pela ONU, em 1992, e de seu relatório, a governança passa a ser a “totalidade das diversas maneiras pelas quais indivíduos e instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns” (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 30). Problemas comuns não faltam na passagem do século XX para o século XXI. A governança serve como um dos meios para atingir uma das metas políticas do novo século: a sustentabilidade.

O conceito de sustentabilidade foi formulado no chamado “Relatório Brundtland”, documento da ONU publicado em 1987. Trata-se do relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela então primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, intitulado “Nosso futuro comum”. Publicado 15 anos depois da Conferência de Estocolmo, o documento aborda a questão da sustentabilidade como meta para o século XXI. Em primeiro lugar, o relatório lança a ideia de que a sustentabilidade deve garantir ao mesmo tempo a satisfação de necessidades e de aspirações humanas para almejar uma vida melhor (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987). Um ponto digno de nota é que o relatório reconhece o ser humano como ser desejante, uma concepção do humano que se encontra na obra “O mal-estar na civilização”, de Sigmund Freud, para quem o ser humano se serve da civilização não só para sobreviver, mas também para desejar felicidade (FREUD, 1930, 2004, p. 66).

Aspecto fundamental a ser ressaltado é que o relatório sai da lógica dual da contraposição entre interesses econômicos e sociais e passa a construir o conceito de sustentabilidade a partir de uma lógica nodal, que entrelaça economia, justiça social e

meio ambiente. Para os estudiosos da psicanálise, essa lógica nodal apresentada no documento encontra um paralelo na representação nodal dos registros do psiquismo conceituada pelo psicanalista francês Jacques Lacan. De acordo com Lacan, o ser humano relaciona-se com o mundo pelos registros do Simbólico, do Imaginário e do Real, do contingencial presente na vida humana que escapa da simbolização e da imaginação, “não tem sentido” (LACAN, 1975, 1976, 2005, p. 116). Se podemos traçar um paralelo entre a lógica nodal da sustentabilidade e do registro do psiquismo humano, podemos pensar a economia como campo simbólico da troca de valores, o social como o imaginário das projeções e dos anseios da sociedade e o real como sendo o ambiente natural e cultural, com suas contingências que exigem ações humanas que se adaptem a seus desafios.

A responsabilidade para o enfrentamento desses desafios inclui, de acordo com a concepção do desenvolvimento sustentável, o resguardo dos interesses de futuras gerações (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987). A inclusão dos interesses de futuras gerações é, nesse momento, uma temática que ultrapassa os debates da questão do meio ambiente. Assim, para o filósofo Hans Jonas, existe o dever da geração presente de vigiar para que futuros seres humanos tenham recursos, direitos, deveres e a possibilidade de, por sua vez, decidirem sobre seus destinos (JONAS, 2003). Nessa perspectiva, o direito cosmopolita global, concebido por Immanuel Kant no século XVIII e base dos direitos humanos universais (MAUS, 2003), é ampliado e, com isso, inclui o direito de futuras gerações a uma existência civilizatória na qual possam realizar suas aspirações.

A nova lógica política, construída para dar conta de situações contingenciais, pede uma forma revolucionária de exercício de poder, ou seja, a governança global como “novo paradigma” de exercício de poder (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 52). O modelo tradicional westfaliano, de acordo com o qual a soberania é exercida pelos Estados no plano nacional e internacional, cede a um modelo de sociedade global com novos níveis de poder, com a divisão dos poderes dos Estados com outras entidades transnacionais e supranacionais e com novas regras “(...) que possam contribuir para a solução de conflitos e promover a cooperação entre vários atores sociais.”. (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 54). A governança global é, em outras palavras, uma

das formas de exercício permanente de convivência, “(...) não se limita a uma única ação ou atividade, mas é muito mais um processo que leva tempo e envolve atores múltiplos.”. (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 60). A cooperação entre os atores globais tem uma função jurídica fundamental. Contribui para a criação e recriação constante dos regimes jurídicos internacionais que, de acordo com a definição de Krasner (1983, p. 1, tradução nossa), são “(...) conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos, em torno dos quais os atores convergem suas expectativas em uma dada área de questões.”⁴.

Mas há de se constatar que, na contramão da governança no cenário geopolítico, há outras maneiras de se enfrentar aquilo que, baseado na experiência política dos Estados Unidos após o 11 de setembro de 2001, Giorgio Agamben chama de “estado de exceção”, isto é, o contingencial na globalização. Encarado não como desafio que demanda criatividade, mas, sim, como “guerra civil mundial”,

(...) o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente – e, de fato, já transformou de modo muito perceptível – a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo. (AGAMBEN, 2004, p. 13).

Indo na contramão de tendências para a restauração da ordem absolutista, a governança global encontra no direito ambiental internacional uma das suas aplicações mais importantes, uma vez que “(...) os temas ambientais são complexos, difíceis de serem compreendidos e plenos de incertezas.”. (GONÇALVES; COSTA, 2011, p. 100). A partir da Conferência de Estocolmo e da participação da sociedade civil nos processos decisórios, criou-se o que se convencionou, hoje, chamar de direito ambiental internacional (DAI), que:

(...) constitui o ordenamento jurídico destinado a regular as relações de coexistência, cooperação e interdependência, institucionalizada ou não, entre atores, que têm como objetivo a proteção internacional do ambiente; ou o conjunto de normas jurídicas de caráter internacional

⁴ International regimes are defined as principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area.

destinado à proteção do ambiente em quaisquer de suas formas.⁵ (SERVI, 1998, 2015, p. 4, tradução nossa).

Procedimental em razão do exercício da governança global, nodal em decorrência da necessidade de construção de princípios, normas e procedimentos em torno de questões contingenciais, contratual por ter como expressão jurídica formal tratados internacionais, o direito ambiental internacional depende, para sua efetividade e implementação, de mais do que um sistema de instituições, precisa da postura dos atores globais em suas ações, isto é, da ética global, da “ (...) contenção voluntária do poder” da ciência e da economia, tal como proposta por Hans Jonas em “O princípio responsabilidade.”. (JONAS, 2003, p. 7).

4 CONCLUSÃO

A Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente de Estocolmo, ocorrida em 1972, representa um ponto de virada político que possibilitou a construção do direito ambiental internacional, pós-moderno por excelência. A conferência quebrou o paradigma geopolítico da Guerra Fria, a divisão dos Estados em blocos ocidental e oriental, capitalista e socialista, evidenciando a existência de uma contraposição de interesses entre países industrializados e países em desenvolvimento. O relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, consequência do novo cenário geopolítico, quebra, em 1987, o paradigma da dualidade de campos de interesses entre o econômico e o social, introduzindo uma lógica política e jurídica nodal, na qual as contingências das questões ambientais adquirem um papel central. A presença dos representantes da sociedade civil na Conferência de Estocolmo foi fundamental para a construção da governança global como novo paradigma de exercício de poder político, antes reservado no direito nacional e internacional para os Estados. O novo direito, fruto da governança, é procedimental, isto é, negociado permanentemente entre os atores globais em vários níveis. É um direito baseado na pluralidade de tratados que contêm princípios, normas

⁵ constituye el ordenamiento jurídico destinado a regular las relaciones de coexistencia, cooperación e interdependencia, institucionalizada o no, entre los actores, que tiene como objetivo la protección internacional del ambiente; o, el conjunto de normas jurídicas de carácter internacional destinado a la protección del ambiente en cualquiera de sus formas.

e procedimento para sua implementação e permitem adequações e soluções de acordo com os desafios que as mudanças do meio ambiente colocam. Sendo direito baseado essencialmente em tratados, exige posturas éticas que visam nada menos que a felicidade das futuras gerações.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, H; SILVA, G. E. N.; CASELLA, P. B. **Manual de direito internacional público**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALVES, J. A. L. **Os direitos humanos na pós-modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BLUMSTEIN, D.T.; SAYLAN, C. The failure of environmental education (and how we can fix it), **PLOS Biology**, v. 5, n. 5, abr. 2007. Disponível em: <http://journals.plos.org/plosbiology/article/citation?id=10.1371/journal.pbio.0050120> Acesso em: 19 jul. 2017.
- FORBES, J. **Inconsciente e responsabilidade**: psicanálise do século XXI. Barueri: Manole, 2012.
- FOUCAULT, M. **Nietzsche, Freud e Marx**: theatrum philosophicum. Tradução de José Lima Barreto. São Paulo: Princípio, 1997.
- FREUD, S. (1930). **Das Unbehagen in der Kultur**. 9. Aufl. Frankfurt a. M.: Fischer, 2004.
- GONÇALVES, A. F.; COSTA, J. A. F. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 7. ed. São Paulo: Loyola, 1998.
- JONAS, H. **Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation**. Frankfurt a. M.: Insel, 2003.
- KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes and intervening variables. In: _____. (Org.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983. p. 1-22.
- LACAN, J. (1975-1976). **Le séminaire de Jacques Lacan**. Texte établi par Jacques-Alain Miller. Livre XXIII. Paris: Seuil, 2005.
- LINHART, R. **Lenin, os camponeses**, *Taylor*. Tradução de Daniel Aarão Resi e Lúcia Aarão Reis. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

- LYOTARD, J-F. **A condição pós-moderna**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**. Moscou: Progresso, 1987.
- MAUS, I. Do Estado nacional ao Estado global: o declínio da democracia. **Impulso, Piracicaba**, v. 14, n. 33, p. 113-134, jan./abr. 2003.
- PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- REICH, N. **Markt und Recht**: Theorie und Praxis de Wirtschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Neuwied/Darmstadt: Luchterhand, 1977.
- ROUDINESCO, E. **A família em desordem**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- ROTH, A-N. O direito em crise: fim do Estado moderno? In: FARIA, J. E. et al. **Direito e globalização econômica**: implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 15-27.
- SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- SERVI, A. (1998). El derecho ambiental internacional. **Revista de Relaciones Internacionales**, v. 7, n. 14, mar. 2015. Disponível em: <<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1785>> Acesso em: 14 jul. 2017.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our common future, from one earth to one world**. Oslo: UNO. 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

Capítulo 11

ECOCÍDIO: um crime contra a humanidade

Isabela Moreira Domingos¹
Gustavo Carvalho Kshileski²

1 INTRODUÇÃO

As constantes mudanças climáticas e desastres ambientais fizeram o mundo repensar quanto aos danos causados ao ecossistema, bem como as comunidades, fauna e flora, animais que necessitam de um ecossistema estável para garantir a sua subsistência. O Direito Penal Internacional assume papel predominante para proteção de bens jurídicos, por meio do Tribunal Penal Internacional foi possível incluir o ecocídio no rol dos crimes contra humanidade.

Nesse viés, o ponto abordado trata sobre a Proteção do meio ambiente no direito internacional, em síntese, compreende a importância do estudo do direito ambiental internacional, através da análise de tratados e convenções, atuando paralelamente com a Constituição Federal de 1988, para salvaguardar as gerações futuras.

Já no segundo momento, a pesquisa apresenta os crimes contra a humanidade, ou seja, atos de desumanidade em larga escala, a título de exemplo: o homicídio, o extermínio, a escravidão, a tortura, dentre outros crimes que causam grande sofrimento ou afetem a integridade física ou mental de um indivíduo, grupo ou comunidade, em especial, os crimes contra o meio ambiente (ecocídio) que afetam substancialmente a qualidade de vida humana.

Por sua vez, no último tópico da pesquisa, abordará a Importância da proteção do meio ambiente para o desenvolvimento da humanidade a luz da sustentabilidade, reconhecendo medidas isonômicas para o alcance dos direitos, vez que possibilita o bem-estar social dos povos.

¹ Fudação Escola do Ministério Público (FEMPAR)/Pós-Graduanda em Direito – Email: isabela.xr@hotmail.com

² Unicuritiba/Graduando em Direito – Email: gustavokichileski2014@hotmail.com

Nessa linha, será apresentado a Responsabilidade Intergeracional como caminho para preservação efetiva do meio ambiente, reprimindo condutas que podem causar dano ao meio ambiente através da gestão de riscos ambientais. Assim, a Responsabilidade Intergeracional implica em políticas sociais, jurídicas e de desenvolvimento, para repressão de crimes ambientais, atuando de forma preventiva e reparatória.

Dessa forma, o presente trabalho visa contribuir para os estudos relacionados a proteção ambiental, sob uma perspectiva internacional, entendendo o Direito ao meio ambiente como uma questão global, que envolve a cooperação dos países para salvaguardar as gerações posteriores.

A metodologia utilizada na pesquisa foi a qualitativa, buscando pontuar reflexões importantes sobre o tema apresentado, seja no ponto de vista científico ou na realidade prática, utilizando-se como fonte de pesquisa bibliográfica artigos, dissertações de mestrado, livros, legislações nacionais, estrangeiras e um julgado do Tribunal Penal Internacional sobre o ecocídio.

2 DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

O Direito Ambiental Internacional, constitui uma área nova e dinâmica que se aperfeiçoou a partir da evolução do Direito Internacional do Meio Ambiente, vem paulatinamente sendo considerado como “ramo” autônomo, porque representa um corpo distinto e específico de normas e princípios, que têm por objeto as relações dos sujeitos de Direito Internacional e dos novos atores internacionais. Com a Agenda Global da Sustentabilidade intensificou a construção de regimes internacionais específicos destinados a proteção e gestão do meio ambiente (GRANZIERA, 2015).

O Direito Ambiental Internacional constitui um ordenamento jurídico a fim de regular as relações de coexistência, cooperação e interdependência, institucionalizada ou não, entre os diversos atores internacionais, que tem como preocupação global, salvaguardar o ecossistema para gerações futuras (GRANZIERA, 2015).

A ineficiência do Direito Internacional Ambiental para solucionar as problemáticas da comunidade global face a sociedade de risco, em especial, no que confere a escassez dos recursos naturais e da potencialidade de um cataclismo

decorrente da ação humana na terra (como por exemplo o aquecimento global e os inúmeros conflitos em razão da escassez de recursos naturais), impulsionam de certa forma, para movimentos voltados à busca de uma normatização internacional mais rigorosa. Em resposta a esta demanda, a expansão do Direito Penal, junto a criação de um Direito Penal Internacional Ambiental, tendo sido apontada enquanto solução imediata para o problema (PRITTWITZ, 2009).

2.1 Convenções e tratados

A proteção dos recursos naturais é objeto de preocupação universal de todos os países do mundo, um exemplo disso está na quantidade de convenções e tratados que os países assinaram para melhorar a proteção do meio ambiente.³Essas diversas convenções, demonstram o grau de importância que os demais países signatários dão para proteção do meio ambiente, sendo este um problema global, que direta ou indiretamente influencia em diversos setores da sociedade, seja social, econômico, tributário, penal, civil, administrativo e financeiro.

2.2 Meio ambiente do como direito humano fundamental

Uma das melhores formas de preservar o potencial evolutivo da humanidade é através da proteção dos recursos naturais. Esta forma de tratamento especial existe

³ Dentre os diversos documentos internacionais, os principais são: Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas; Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio; Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios; Convenção Interamericana para a Proteção e Conservação das Tartarugas Marinhas; Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos; Convenção Internacional para Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo (OPCR-90); Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América; Convenção Internacional para a Conservação do Atum e Afins do Atlântico; Acordo Constitutivo do Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais (Ata de Montevideu); Convenção sobre Diversidade Biológica; Acordo-Quadro sobre Meio-Ambiente do Mercosul; Convenção sobre comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção; Convenção da Basiléia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito; Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos países afetados por seca grave e/ou desertificação, particularmente na África; Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial; Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes; Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica; Protocolo de Quioto à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas; Convenção sobre as medidas as serem adotadas para proibir e impedir a importação, exportação e transferência de propriedade ilícitas dos bens culturais e a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (THOMÉ, 2016).

com o objetivo de se evitar que no convívio social, originem-se conflitos perigosos entre as gerações ocasionados pelo simples desrespeito ao dever solidário na proteção da integridade desse bem essencial, o meio ambiente (QUEIROZ, 2011).

O próprio direito fundamental ao meio ambiente teve seu reconhecimento como um direito fundamental do ser humano com a origem na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada pela ONU em 1972, na cidade de Estocolmo, a qual deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Como resultado das discussões dessa conferência, foi elaborada a “Declaração de Estocolmo”, conjunto de 26 proposições denominadas Princípios:

(...) 1 O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. 2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada. (BRASIL, 2017).

A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, já estabelecia que “Toda pessoa tem direito a um nível de vida próprio a garantir sua saúde, seu bem-estar e de sua família” (ONU, 2009). Contudo, apesar da preocupação com a saúde, a vida e o bem-estar, não se mencionava expressamente a preocupação com o ambiente.

Para José Afonso, a Declaração de Estocolmo foi fundamental, uma vez que não apenas:

(...) abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direitos a não serem perturbados. (SILVA, 2003, n.p.)

Como também serviu para a consciencialização dos Estados em relação a medidas preventivas. Estas passaram a ser preocupação central dos Estados, tanto em

relação a medidas contra a poluição, como de atividades de preservação de sectores inteiros da vida selvagem, tanto da flora como da fauna.⁴

O meio ambiente, como parte integrante do próprio bem-estar dos seres humanos, faz parte dos direitos fundamentais do ser humano, aliás, como pensar em uma vida digna de um sujeito morando em um ambiente insalubre ou poluído, a vida do ser humano nesse caso, é diretamente afetada, pois, sem um meio ambiente saudável (e equilibrado), o direito fundamental a vida está em risco.

2.3 Crimes contra humanidade

O termo "crime contra a humanidade" é potencialmente dúbio, devido à ambiguidade da palavra "humanidade" que pode significar a humanidade (todos os seres humanos) ou a "virtude humana" (LUBAN, 2004).

Segundo Almeida (2009), em sua análise dos Crimes Contra a Humanidade, destaca a ideia de que referenciados crimes têm caráter internacional e utiliza como fundamento os argumentos de Cherif Bassiouni, que apresenta três linhas de pensamento para a definição dos aludidos crimes: a *primeira* se fundamenta na Carta de Londres e o que caracteriza os Crimes Contra a Humanidade é o sacrifício em massa de um grupo determinado como consequência da atuação do Estado; a *segunda* expande o conceito da primeira de forma a alcançar entidades que sejam similares ao Estado, mas que não podem ser confundidas com ele, mas que ainda assim, possuem controle sobre um espaço territorial e sobre seus habitantes, praticando também, um sacrifício em massa; e a *terceira* o caracteriza pelos atos de desumanidade em larga escala de forma reiterada, contra um determinado grupo.

De acordo com o Estatuto de Roma⁵ (art. 7º), o Tribunal Penal Internacional considera como Crimes contra Humanidade as seguintes condutas: a) homicídio; b)

⁴ O ***próprio reconhecimento de um direito fundamental ao meio ambiente, ou também à proteção ambiental, consagra-se um aspecto central da Agenda Político-Jurídica Contemporânea*** (SARLET, 2012, p. 36, grifo nosso).

⁵ O estatuto de Roma deve ser lido à luz do direito consuetudinário existente e dos tratados de direito internacional humanitário. Assim, ao preparar os "elementos dos crimes", os Estados não devem buscar as regras aplicáveis a eles mesmos, mas sim as regras de aplicação geral com a finalidade de punir atrocidades e violações de direito internacional humanitário, afastando o entendimento de que o estatuto, por meio dos crimes contidos no artigo 5º, restringe a jurisdição internacional penal, exercida pelos Estados e pelos tribunais internacionais (JANKOV, 2009, p. 252).

extermínio; c) escravidão; d) deportação ou transferência forçada de uma população; e) prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; f) tortura; g) agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional; i) desaparecimento forçado de pessoas; j) crime de *apartheid*; k) outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.

Esse Tribunal Penal Internacional (LA ROSA, 1998) consiste na instância penal criada pelos Estados, agindo coletivamente e transferindo o poder de julgar os supostos autores de graves crimes de sua competência.

A própria definição do conceito de crimes contra humanidade nos ajuda a perceber que este tipo de delito não é comum, pois, diferentemente de alguns crimes patrimoniais (furto, art. 155 do CP), os crimes contra humanidade põem em risco os bens jurídicos mais importantes para a própria humanidade, como a vida, a dignidade da pessoa humana e o meio ambiente.

2.4 Ecocídio

Polly Higgins e demais membros da ONG *Eradi-cating Ecocide* foram os pioneiros a trabalharem com o conceito de ecocídio, na seguinte definição:

(...) A danificação extensiva, destruição ou perda de um ou vários ecossistemas num determinado território, quer seja por ação humana ou por outras causas, de tal forma que o gozo ao direito a paz, a saúde e a qualidade de vida por parte dos habitantes desse território tenha sido gravemente prejudicado. (HIGGINS, 2010, p. 474-486 apud BORGES, 2013, p. 6567).

A definição do ecocídio não é uma proposta nova, vez que foi debatida nos fóruns internacionais dos anos 70, bem como na Conferência de Estocolmo (1972). O objetivo de estudo foi promover a paz e a segurança da humanidade (1978/1996). Esse

determinado Projeto, posteriormente, tornou-se o conhecido Estatuto de Roma (BORGES, 2013).

O Tribunal Penal Internacional⁶ no término do ano de 2016, reconheceu o ecocídio como crime contra a humanidade. Vê-se que o ecocídio está relacionado a destruição do meio ambiente em larga escala (CONJUR, 2017).

No mês setembro de 2016, a Procuradoria do Tribunal Penal Internacional publicou documento de trabalho informando que o Tribunal interpretará os crimes contra a humanidade de maneira mais abrangente, no sentido de que será incluído crimes contra o meio ambiente que afetem a qualidade de vida de uma comunidade pela destruição do ecossistema, como no caso de desmatamento, mineração irresponsável, grilagem de terras e exploração ilícita de recursos naturais, entre outros (CONJUR, 2017).

É comum pensar em grandes desastres ambientais no mundo (como o Acidente Nuclear de Chernobil), na esfera internacional, porém, cada vez mais o Brasil apresenta casos de desastres ambientais, a título de exemplo, em 2015, na a cidade histórica de Mariana (onde foi construído parte da Estrada Real, no século XVII), foi o cenário principal do maior desastre ambiental da história do Brasil, de acordo com o Ibama. Por volta das 16h, a barragem de Fundão, da mineradora Samarco, se rompeu, provocando o vazamento de 62 milhões de metros cúbicos de lama de rejeitos de minério, matando 19 pessoas (entre moradores e funcionários da empresa), destruindo centenas de imóveis e deixando milhares de pessoas desabrigadas. O vazamento, considerado o maior de todos os tempos em volume de material despejado por barragens de rejeitos de mineração - como informou reportagem do GLOBO em 17 de novembro daquele ano - provocou também a poluição do Rio Doce e danos ambientais que se estenderam aos estados do Espírito Santo e da Bahia (BRANCO, 2016).

Diante o recente desastre em Mariana, a luz do atual entendimento do TPI sobre Ecocídio, poderia se enquadrar como um crime contra a humanidade? Tal pergunta merece reflexões, inclusive pela importância que a tutela penal ambiental internacional tem enfrentado com rigor esses desastres ambientais atualmente.

⁶ O site oficial do TPI está disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

O TPI ao considerar os grandes desastres ambientais como crime contra humanidade, por ora, pode assustar, porém, se levarmos em consideração as consequências que estes desastres ambientais podem causar à sociedade como uma guerra, os seus reflexos não estão distantes.

O direito penal deve proteger os bens jurídicos mais importantes para sociedade, e, o meio ambiente, já considerado como direito fundamental e extensão do direito à vida, com sua responsabilidade intergeracional de todos, pode sim, ser considerado como bem jurídico relevante para tutela penal ambiental.

2.5 Tutela penal do meio ambiente

Uma das principais funções do direito penal, é a proteção dos bem jurídicos mais importantes para vida humana, seja a vida como também o meio ambiente.

Desta forma, a tutela penal do meio ambiente, encontra diversos desafios para sua atuação, seja na forma de criminalização de condutas lesivas ao meio ambiente, seja na forma reparatória, em que o Estado deve encontrar meios efetivos de repressão às estas condutas nocivas ao meio ambiente.

Cruz Bottini (2007, p. 79) menciona a ideia de um *Direito Penal da precaução*⁷, no qual surgiu em razão da ineficiência da proteção ambiental, correspondendo a uma espécie de técnica de gerenciamento de riscos diante da ausência de certeza científica e de evidências estatísticas. Contudo, a utilização destas determinadas técnicas legislativas penais que atuam de forma a gerenciar riscos e preveni-los, de acordo com Bottini, só ocorre quando o tema exigir **suficientes suspeitas, convicção de nocividade potencial; percepções de risco ou riscos certamente suspeitos**.

A intervenção penal como *ultima ratio*, traduz a ideia de atuação do direito penal somente quando as outras esferas do direito (como civil e administrativo) não resolvem o problema em si, na qual há uma evidente e nociva ofensa aos bens jurídicos mais importantes para sociedade, em que a proteção do meio ambiente, pode então, ser realizada de forma legítima e viável.

⁷ Esse entendimento de que os referidos tipos penais orientados pela precaução, deverão ter suas estruturas formal e material com ponderações necessárias de legitimidade dentro da legalidade, de forma que respeite o Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, caso a tutela penal mude a sua forma de atuação, e passe a punir mero descumprimento de normas administrativas ou condutas desvinculadas de ofensividade, o que segundo Langoni (2012), a tutela penal poderá ser colocada em risco sua legitimidade, pois vários dos princípios e garantias constitucionalmente assegurados que, desta forma estariam ameaçados.

Nesse sentido, Marques da Silva (2003) destaca que o meio ambiente é no nosso tempo considerado como um bem essencial e a consciência social reclama crescentemente a sua proteção, a pontos de um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado ser erigido pelas constituições mais modernas, como a nossa, em objeto de um direito fundamental.

Segundo Sícoli (1998), a partir desta preocupante realidade e do reconhecimento de que a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental do homem e essencial para sua sadia qualidade de vida, o legislador lança mão da *ultimaratio*, convocando o Direito Penal para buscar dar efetividade à sua proteção. E, ainda, considerando o ambiente como um direito fundamental dos cidadãos (SARDINHA 1988), o meio ambiente é um verdadeiro Direito Fundamental de consagração constitucional, possuindo por isso toda a dignidade (constitucional) de bem jurídico a necessitar de tutela penal.

2.6 Brasil

No Brasil, a proteção do meio ambiente tem previsão expressa na Constitucional (art. 225, *caput*), e também possui uma grande diversidade de legislações infraconstitucionais acerca da proteção do meio ambiente, dentre as quais destacamos: Lei 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (remissão aos art. 225, 215 e 216 – meio ambiente cultural); Lei 9.433/97 – Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos; Lei 9.985/00 – Lei do Nacional do Sistema de Conservação; LC 140/2011 – Divisão da competência material comum para o licenciamento ambiental (remissão ao Decreto 8.487/15 – tipologias da União em relação a essa competência comum); Lei 12.651/12 – Código florestal e a Lei 13.123/15 – Lei da biodiversidade (o Brasil já era signatário da convenção sobre diversidade biológica).

O Brasil é mundialmente reconhecido como um país que possui uma das maiores biodiversidades do planeta, com inúmeras espécies de plantas e animais que, de certa forma, merecem atenção especial na proteção deste imenso patrimônio ambiental, e, as legislações que regulamentam isso, devem primar pela efetividade da proteção ambiental e a conservação deste patrimônio.

2.7 Importância da proteção do meio ambiente para o desenvolvimento da humanidade

A própria relação da proteção ao meio ambiente com o desenvolvimento humano, está ligada com o desenvolvimento sustentável, em que este não corresponde a um estado permanente de harmonia. O desenvolvimento sustentável constitui um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, junto a orientação dos investimentos, direcionando o desenvolvimento tecnológico e a alteração institucional de acordo com as necessidades atuais e futuras (FGV, 1991).

Segundo Cavalcanti (CAVALCANTI, 2003), a ideia de sustentabilidade diz a respeito acerca da possibilidade de se adquirir continuamente condições iguais ou superiores, de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema.

Na Conferência das Nações Unidas, em que dispõe sobre o meio ambiente humano, realizada em Estocolmo - Suécia no ano de 1972 -, consagrou em seu preâmbulo uma grande quantidade de princípios, todos com uma significativa importância específica. Já no primeiro princípio, ressaltava sobre o direito fundamental do homem à liberdade, à igualdade, e a condições de vida satisfatória num ambiente cuja qualidade lhe permita viver na dignidade e no bem-estar. Nesse viés, a referida declaração de Estocolmo está ligada aos direitos fundamentais de terceira geração (KISS, 1991), o que constitui, um verdadeiro marco importante nesse movimento de universalização dos direitos humanos (DALLARI, 2000).

Essa terceira geração de direitos diz a respeito da ampliação dos beneficiários dos direitos humanos não apenas no espaço, bem como no tempo, considerando como destinatários de proteção especial os direitos humanos das pessoas ainda não nascidas, as gerações futuras, extraíndo-se, portanto, o entendimento sobre a

classificação desses direitos como transindividuais ou transgeracionais (DALLARI, 2000).

A importância da proteção do meio ambiente para o desenvolvimento da humanidade é evidente quando observamos que as próprias riquezas que o homem retira do planeta como petróleo (fonte de energia e combustível) e a mineração (como pedras preciosas), são limitados, ou seja, a necessidade de se pensar em proteger essas riquezas e ao mesmo tempo pensar em fontes de energia alternativas, condiciona o próprio desenvolvimento da humanidade (seja cultural ou tecnológico) ligado a preocupação com o meio ambiente.

2.8 Intergeracionalidade

A preocupação da preservação e da proteção do meio ambiente, está relacionado com a responsabilidade intergeracional. Nesta linha, o próprio desenvolvimento sustentável realiza ligações com a *justiça intergeracional*. E, isso tudo diz que, o que realizamos hoje, é fruto de grande influência de nossas gerações passadas. As nossas atitudes hoje, de forma direta ou indireta, ocasionaram consequências para nossas gerações futuras, portanto, condutas praticadas nos dias de hoje, devem ter preocupação com suas consequências para o nosso amanhã, afetando não só as pessoas que virão após nós, mas também a integridade e potência do planeta que herdarão (LIMA, 2008).

Nesse sentido, a equidade intergeracional, também ligada a responsabilidade intergeracional, possui três importantes princípios

Primeiramente, cada geração deve conservar a diversidade da base natural e cultural do recurso, de modo que não restrinja, impropriamente, as opções disponíveis às gerações futuras em resolver seus problemas e em satisfazer seus próprios valores, e deve, também, ser intitulada a diversidade comparável àquela apreciada por gerações precedentes. Segundo, cada geração deve ser requerida a manter a qualidade da terra de modo que seja passada sobre, em nenhuma hipótese, em piores condições do que aquela em que foram recebidas, e deve, também, ser intitulada a qualidade ambiental total comparável àquela apreciada por gerações precedentes. Em executar este princípio, essas trocas (trade-offs) são inevitáveis. Em terceiro lugar, cada geração deve fornecer a seus membros com direito igual ao acesso ao legado das gerações passadas, e deve conservar esse acesso para as gerações futuras (WEISS, 1989 apud SILVA NETO, 2017, p. 9).

A Responsabilidade Ambiental Intergeracional⁸ cumpre, no sistema jurídico de proteção do meio ambiente, a principal função preventiva, de forma que objetive antever a causa do problema. E, em razão desta função preventiva, na espécie de responsabilidade jurídica ambiental que atua antes da ocorrência do dano, ou seja, decorrente do risco, oferecendo condições indispensáveis para reprimir as condutas que ameaçam a higidez do ambiente, impondo aos agentes responsáveis, obrigações de afastar os riscos ou, quando for o caso, fazendo cessar a atividade lesiva que gerou o problema (ARRUDA, 2005).

É necessário que a humanidade transforme a forma de entender o meio ambiente, percebendo o meio em que vivemos como parte de nós mesmos. A visão mais estanque que tínhamos de natureza neste derradeiro milênio passa a ter uma transformação importante nas derradeiras quatro décadas, seguindo paralelo ao crescimento também acelerado de novas tecnologias, e isso tem causado grande alteração em conceitos quanto ao meio ambiente e sua preservação. A atuação Estatal é imprescindível neste momento e os instrumentos sancionadores são formas de regular e conter os abusos que meio ambiente está sofrendo, e garantir que tenhamos um futuro com boa qualidade de vida (OLIVEIRA, 2016).

3 CONCLUSÃO

Falar do futuro do Direito Ambiental Internacional e dos desafios do século XXI na regulamentação ambiental internacional é falar de um esforço de compreensão da necessidade do direito instrumental de cumprir o seu papel para resolver questões amplas, complexas, próprias da construção de uma sociedade sustentável, inerente a sua própria formulação e existência. Em outras palavras, é desenvolver novos olhares, que deixem de ver apenas a um direito de princípios e passem a enxergar a um direito de obrigações, de compromisso e ações com resultado.

⁸ Nesta Responsabilidade Intergeracional ligada com os princípios, mostram um sistema totalmente voltado com a preocupação imediata das condutas lesivas contra o meio ambiente que, por consequência podem gerar problemas durante gerações, e, portanto, isso traz o entendimento de que a responsabilidade ambiental também é de caráter intergeracional (LIMA, 2008).

O Direito Internacional Penal tem como objeto o combate aos chamados “crimes internacionais”, com o intuito de promover a defesa da sociedade internacional, dos Estados e da dignidade humana contra ações que possam provocar danos a bens jurídicos cuja proteção permite que a convivência internacional se desenvolva dentro de quadro de segurança e de estabilidade, como a manutenção da paz, a proteção de direitos humanos e a preservação ambiental (PORTELA, 2011, p. 453-454).

A tutela penal do meio ambiente, inclusive à luz dos crimes contra a humanidade, como o “Ecocídio”, representa um avanço significativo na proteção do meio ambiente, deixando claro que os grandes desastres (dolosos) ambientais podem ocasionar consequências nefastas para toda a sociedade durante gerações.

A importância a proteção ao meio ambiente se ressalta por este ser considerado como direito fundamental do homem e ligado a própria extensão do direito à vida. Na responsabilidade intergeracional, destaca-se que o poder dever da proteção e preocupação com o meio ambiente, transcendem o interesse da sociedade que hoje habita o planeta, ou seja, seu objetivo é se preocupar com o nosso habitat no futuro, em que sua saúde é essencial para a própria subsistência da humanidade.

O meio ambiente, querendo ou não, faz parte da vida de todos, ou seja, ao ignorá-lo, desconsideramos parte da nossa própria vida, inclusive do interesse de nossos herdeiros, portanto, reflexões sobre sua forma de preservação e proteção, antes de ser interesse individual de apenas pesquisadores e ambientalistas, é um problema de relevância mundial.

REFERÊNCIAS

ACETI JÚNIOR, Luiz Carlos et al. **Crimes ambientais**. Responsabilidade das pessoas jurídicas. São Paulo: Imperium, 2007.

ALMEIDA, Francisco António de Macedo Lucas Ferreira de. **Os Crimes Contra a Humanidade no Actual Direito Internacional Penal**. Coimbra: Almedina, 2009.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

ARRUDA, Domingos Sávio de Barros. A categoria acautelatória da responsabilidade ambiental. São Paulo: **Revista de Direito Ambiental**: Revista dos Tribunais, n. 42, 2005.

BORGES, Orlindo Francisco. Ecocídio: um crime ambiental internacional ou um crime internacional maquiado de verde?. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, ano 2, n. 7, p. 6457-6495, 2013**

BRANCO, Marina. **Maior desastre ambiental do Brasil, Tragédia de Mariana deixou 19mortos.** O globo. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/maior-desastre-ambiental-do-brasil-tragedia-de-mariana-deixou-19-mortos-20208009>> Acesso em: 22 jul. 2017.

CORNELIUS PRITTWITZ, Tendencias actuales del derecho penal y de la política criminal. El derecho penal entre “derecho penal del riesgo” y “derecho penal del enemigo”. In: ____ **Colecciones Derecho y Justicia: Escuela Judicial Lic. Costa Rica** Edgar Cervantes Villalta, 2009.

CARLOS BLANCO LOZANO, Introducción a la problemática de la protección jurídico-penal del ambiente. **Cuadernos de Política Criminal**, Madrid, fasc. 66, p. 539-555, 1998 Madrid.

CAVALCANTI, C. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: ____ (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável.** São Paulo: Cortez, 2003.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

CONJUR. **Tribunal Penal Internacional reconhece "ecocídio" como crime contra a humanidade.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-fev-12/tpi-reconhece-ecocidio-crime-humanidade>>. Acesso em 19 jun. 2017.

DALLARI, Maira Paula. A Comissão Bruntland e o conceito de desenvolvimento Sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos., In: DERANI, Cristiane. **Direito Econômico.** [S.l.:s.n.], 2000.

JANKOV, Fernanda Florentino Fernandez. **Direito Internacional Penal: Mecanismo de implementação do Tribunal Penal Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2009.

JESÚS-MARIA, Silva Sanchez. **La expansión del Dere-cho Penal: aspectos de la política criminal en las sociedades post-industriales.** Madrid: Civitas, 1999.

JORGE REIS BRAVO, **A tutela penal dos interesses difusos: a relevância criminal na proteção do ambiente, do consumo e do patrimônio cultural.** Coimbra: Coimbra, 1997.

MARQUES, Pedro Maia Garcia. **Direito penal do ambiente: necessidade social ou fuga para a frente?.** Coimbra: Coimbra Editora, 1999. Direito e Justiça, v. XIII, tomo 2.

MENDOZA BUERGO, Blanca. **El delito ecológico y sus técnicas de tipificación.** Disponível em: <<http://www.ecoiurislapagina.com/biblio/articulos/art125.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

LANGONI, Rafhaella Cardoso. **A viabilidade da tutela penal ambiental.** IBCCRIM. Disponível em: <<http://www.tribunavirtualibccrim.org.br/artigo/20-A-viabilidade-da-tutela-penal-ambiental>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

LA ROSA, Anne-Marie. **Dictionnaire de Droit International Pénal**. Paris: PUF, 1998.

LIMA, Thiago Nicacio. Princípio da responsabilidade intergeracional ambiental. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 49, jan. 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4128>. Acesso em: 10 jun. 2017.

OLIVEIRA, Silvia Regina Siqueira Loureiro. Proteção ambiental no Brasil e Espanha. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIX, n. 144, jan. 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16698&revista_caderno=5>. Acesso em: 20 jun. 2017.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

REPUBLIQUE DU MALI. **Renvoi de la situation au Mali**. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A245A47F-BFD1-45B6-891C3BCB5B173F57/0/ReferralLetterMali130712.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2012.

ROCHA, Tiago do Amaral; QUEIROZ, Mariana Oliveira Barreiros de. O meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 95, dez 2011. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?artigo_id=10795&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 20 jun. 2017.

SARDINHA, José Miguel. Introdução ao direito penal ecológico. In: **Revista da Ordem dos Advogados**, Lisboa, ano 48, p. 494-470, 1988

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA NETO, Lourival Bezerra da. **Meio Ambiente ecologicamente equilibrado: garantia constitucional**. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/humanidades2009/Anais/GT05/5.2.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6ª ed. Salvador: Editora JusPODVM, 2016.

Capítulo 12

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

*Antonio Zanollo Neto*¹

*Mario Roberto Attanasio Junior*²

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da urbanização tem se intensificado em todo mundo. No Brasil, dados do Censo de 2010 do IBGE³ apontaram que 84,4% da população brasileira morava em áreas urbanas e a tendência é de crescimento, inclusive das favelas e das áreas periféricas aos centros urbanos, onde é comum que se ergam pavimentos em uma mesma construção, a que se dá o nome de laje⁴.

Apesar da oferta de emprego e da possibilidade de melhoria das condições materiais de vida, o processo de urbanização brasileiro caracteriza-se pela expansão desordenada e inobservância de padrões mínimos de infraestrutura básica de habitação e de serviços, como coleta de lixo, abastecimento de água e tratamento de esgoto, o que tem provocado consequências desastrosas para o meio ambiente urbano e para as pessoas que os habitam.

A precariedade de um planejamento integrado e a adoção de normas de zoneamento rígido, sem preocupações com possíveis conflitos entre tipologias (Turner, 1998) e sem contemplar os aspectos sociais e ambientais contribuem para agravar o problema assim descrito por Davis (2006, p. 134):

Todos os princípios clássicos do planejamento urbano, como preservação do espaço aberto e separação entre residências e usos nocivos da terra, estão de cabeça para baixo nas cidades pobres. Um tipo de norma infernal de zoneamento parece cercar as atividades industriais perigosas e as infraestruturas de transporte com densos

¹ Mestre em Direito e Tabela de Notas

² Doutor em Direito pela USP e Docente Unifesp

³ Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/04/total-de-habitantes-das-areas-urbanas-cresce-e-chega-a-84-4-em-2010>>. Acesso em 9 mar 2017.

⁴ Nos estertores do ano de 2016, foi publicada a Medida Provisória 759, que trata sobre “regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências”. O que mais salta aos olhos desta MP é a previsão do chamado direito de laje, por ela inserido como direito real no artigo 1.225 do Código Civil.

matagais de barracos. Quase toda grande cidade do Terceiro Mundo (ou pelo menos aquelas com alguma base industrial) tem um setor dantesco de favelas envoltas em poluição e localizadas junto a oleodutos, fábricas de produtos químicos e refinarias: Iztapalapa na Cidade do México, Cubatão em São Paulo, Belford Roxo do Rio de Janeiro, Cibubur.

O gravíssimo problema do parcelamento irregular do solo urbano, que ocorre tanto através do loteamento ou desmembramento clandestino (não aprovado pela municipalidade) como pelo loteamento ou desmembramento irregular (aprovado pela municipalidade, mas sem sua execução), atinge diretamente as pessoas de baixa renda⁵ e o próprio direito municipal.

A legislação brasileira contempla, notadamente no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e na Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981), uma série de instrumentos de planejamento e gestão ambientais, com vistas à organização dos espaços habitáveis e ao cumprimento das funções sociais e ambientais da propriedade e do território urbano, tais como o plano diretor, o zoneamento, o estudo de impacto ambiental e o licenciamento ambiental. Contudo, tais instrumentos ou são desprovidos de uma regulamentação adequada ou são aplicados de forma desarticulada com a legislação urbanística, tornando-se ineficazes.

Em função desta situação a própria legislação ambiental e urbana, muitas vezes, são consideradas como um entrave para promoção do direito fundamentais, como se houvesse uma oposição insuperável entre dois direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia. Este posicionamento acaba favorecendo interesses políticos e dos grandes grupos do mercado imobiliário que desejam a flexibilização da legislação ambiental para permitir a regularização de loteamentos clandestinos e urbanização de locais ocupados pela população de baixa renda.

Neste sentido, pontua Carvalho (2000, p. 7):

A regularização de assentamentos urbanos precários pela implantação ou localização, devido a insustentabilidade de certos geosistemas, não melhora a qualidade de vida das pessoas que os habitam, mas se omitem na necessidade imperiosa de resgatar-lhes a vida urbana digna,

⁵ Definimos como baixa renda a população pertencentes às classes D e E, ou seja, que tem renda familiar aproximada de U\$ 5 por dia por pessoa, que representam 40,36% do total da população brasileira. Disponível em: <<https://cev.fgv.br/sites/cev.fgv.br/files/Programa%20Baixa%.pdf>> Acesso em 29 mar. 2017.

ou seja, a cidadania. É o nivelamento por baixo que sempre viabiliza maiores pressões para baixar o nível de vida destas pessoas que se procura proteger e, na verdade, viabiliza a aceleração da acumulação excludente.

A despeito das ótimas intenções desta corrente com relação à promoção do direito à moradia, cabe ressaltar que há muitos casos em que há uma necessidade de se avaliar, por meio de um licenciamento ambiental, a capacidade de suporte ambiental do local a ser ocupado ou regularizado. Desta forma, deve-se evitar a lógica consolidada de exclusão social e injustiça ambiental que ocorrem nas cidades, onde o mercado se apropria das áreas nobres deixando as mais ambientalmente sensíveis para os mais pobres, sendo que a posterior intervenção nestas áreas se limita a mitigar os problemas sem atentar para suas raízes, distanciando-se de uma abordagem proativa que concretize um planejamento integrado, democrático e digno com a superação da injustiça estabelecida.

2 A PROBLEMÁTICA INVESTIGADA E SUA RELEVÂNCIA

A casa própria, com documentação, e a certeza de que o imóvel, com o registro no cartório, é da família, é o propósito maior da regularização fundiária. Busca-se solucionar o problema habitacional surgido com a explosão do êxodo rural e das ocupações irregulares ou clandestinas ao longo das últimas décadas, o que fez com que milhares de núcleos habitacionais em inúmeras cidades brasileiras se estabelecessem de forma precária e incorreta.

A regularização dos parcelamentos do solo irregulares e clandestinos traz melhor garantia de segurança social e jurídica aos envolvidos: Município, Governo do Estado, órgãos públicos e cidadãos. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Município aumentará e a cidade passará a ter melhor acesso aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (art. 159, inciso I, alínea *b*, da Constituição Federal), compatível com o volume real de suas moradias e das famílias que abriga. E a partir disto, os proprietários poderão transmitir seu imóvel a seus herdeiros, obter financiamentos e linhas de crédito para reformas, além de serem legalmente donos (proprietários matriculares) do que é seu de direito, amenizando injustiças, evitando conflitos sociais relacionados à posse e promovendo a melhora na qualidade de vida com o acesso aos serviços públicos essenciais de infraestrutura urbana.

Por outro lado, o parcelamento do solo urbano é feito regularmente mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições da Lei nº 6.766/79 e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. Também será regular o parcelamento do solo urbano nos casos de condomínios em edificações e nas incorporações imobiliárias, tudo consoante a Lei nº 4.591/64 e outras correlatas.

A regra é somente admitir o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, que deve ser definido pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (art. 3º da Lei 6.766/79).

Além de ser vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado no cartório de imóveis (art. 37 da Lei nº 6.766/79), não será permitido o parcelamento do solo (BRASIL, 1979)

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Também não será permitido o registro no cartório de imóveis de venda (alienação) voluntária de imóveis em frações ideais com localização, numeração e metragem certas, ou a formação de condomínio voluntário, que implique fraude ou qualquer outra hipótese de descumprimento da legislação de parcelamento do solo urbano, de condomínios edilícios e da Lei nº 4.504/1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra.

Vale ressaltar, ainda, que constitui crime contra a Administração Pública dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento sem autorização do órgão público competente ou em desacordo com as disposições da legislação do parcelamento do solo urbano ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios (art. 50 da Lei nº 6.766/79).

Enfim, essas exigências e vedações legais estão previstas para impedir a ruptura entre a cidade planejada e a cidade existente. Nesse contexto, salienta Dip (2012, p. 15):

A cidade é criação humana, imperada pela natureza mesma dos homens – a que repugna a persistência do nomadismo -, mas não é um efeito abstrato e anistórico da sociabilidade natural humana, não é o resultado de uns rabiscos arquitetônicos em que se confessa, implícita, a fé no racionalismo. (...) Em resumo, o urbanista está para a cidade, como um jardineiro para seu jardim: a qualidade da terra, o clima, são, para o jardim, o que são, para a cidade, os costumes, as tradições, a história, a fisionomia de um povo. Quando isso se despreza, o resultado é o divórcio entre a cidade planejada e a cidade real.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais (art. 8º da Medida Provisória nº 759/2016⁶). Melhor compreender a regularização fundiária como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46 da Lei nº 11.977/09).

Assim é que o direito ambiental aponta para uma articulação relevante entre o parcelamento do solo e licenciamento ambiental, pois o parcelamento consta de uma lista das atividades presentes no Anexo 1 da Resolução Conama nº 237/1997, as quais estão sujeitas ao licenciamento ambiental. De fato, a regularização fundiária urbana deve obediência ao instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, ainda que de forma posterior e mitigada.

O Licenciamento Ambiental busca compatibilizar a proteção dos recursos naturais com as necessárias intervenções humanas na natureza. Segundo a legislação ambiental, o licenciamento ambiental é um “(...) procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva

⁶ A Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, dentre outros assuntos, vigeu por 60 dias e teve seu prazo, por igual, prorrogado uma única vez, devendo, pois, ser convertida em lei até 01/06/2017 ou perderá sua eficácia e decairá como instituto jurídico.

ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (BRASIL, 2011).

O aviltamento do meio ambiente ecologicamente equilibrado ocorre com os parcelamentos dos solos irregulares e clandestinos, que dão origem a gravíssimos problemas fundiários e sociais, como se vê na imagem ilustrativa a seguir⁷. Locais como este são desprovidos ou muito mal providos de serviços públicos considerados essenciais à dignidade da pessoa humana, como a coleta de lixo, falta ou precariedade aviltante no abastecimento de água e tratamento de esgoto, acesso à saúde, acessibilidade, dentre outros, pois não tiveram suas localizações, construções, instalações, ampliações, modificações e operações analisadas no prévio e obrigatório licenciamento do órgão ambiental competente.

Figura 1: “Governo edita MP que facilita regularização de áreas urbanas com ocupação consolidada”



Fonte: Canal de notícias do Senado Federal do Brasil (2016)

O que se constata é que quando a responsabilidade administrativa de prevenir, procurando, por meios eficazes, evitar o dano social e ambiental, não é cumprida pelos

⁷ Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/23/governo-edita-mp-que-facilita-regularizacao-de-areas-urbanas-com-ocupacao-consolidada>> Acesso em: 31 jan. 2017.

responsáveis municipais pelo poder de polícia⁸ na aprovação do parcelamento do solo urbano, será preciso promover a regularização fundiária nas áreas urbanas consolidadas.

Assim, para haver mitigações no licenciamento ambiental, viabilizar o registro da regularização fundiária de assentamentos consolidados sobre imóveis urbanos (por destinação ainda que cadastrados como rural) e conferir titulação aos seus ocupantes deve haver, necessariamente, *área urbana consolidada*, cuja definição é dada pela Lei da Minha Casa Minha Vida - inciso II do art. 47 da Lei nº 11.977/2009- (BRASIL, 2009):

Parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou,
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

3.1 Regularização fundiária no Estado de São Paulo

No Estado de São Paulo existe o Programa “Cidade Legal”, criado em 2007 e iniciado em 2012, cujo objetivo é implementar, agilizar e desburocratizar as ações e os processos de regularizações fundiárias de núcleos habitacionais. Em razão da criação deste programa, foi reestruturado o “Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais”.

Por meio desse programa, a Secretaria de Estado da Habitação oferece apoio técnico às prefeituras na regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizados em área urbana ou de expansão urbana.

⁸ Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (art. 78 do Código Tributário Nacional).

Para que a Secretaria de Habitação possa oferecer apoio técnico aos municípios interessados na regularização dos parcelamentos de solo, de conjuntos habitacionais, condomínios residenciais e a reurbanização de assentamentos precários e favelas, articulando com os órgãos estaduais envolvidos no processo, é preciso que os municípios criem leis e regulamentações que viabilizem a execução do programa, para que ao final do processo de regularização as prefeituras possam enviar toda a documentação ao Cartório de Registro de Imóveis para a averbação do parcelamento ou empreendimento.

A Instrução Normativa nº 01, de 14 de fevereiro de 2017, da Secretaria da Habitação do Governo do Estado de São Paulo, dispõe sobre os documentos necessários para a abertura dos processos administrativos de regularização (PAR) no âmbito do Programa Cidade Legal, e a Instrução Normativa nº 02, de 15 de fevereiro de 2017, também da Secretaria da Habitação do Governo do Estado de São Paulo, dispõe sobre os documentos necessários para formalização e convênio no âmbito do Programa Cidade Legal.

Segundo dados do próprio governo estadual, esse programa “Cidade Legal” já regularizou em todo o Estado de São Paulo 766 núcleos habitacionais, beneficiando 118.442 famílias em 439 municípios, com cerca de 11,3 mil núcleos cadastrados.

4 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O procedimento de regularização fundiária deve observar o instrumento do licenciamento ambiental, previsto pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), o qual tem como propósito preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar ao País as condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

A regularização fundiária, a qual se submete ao instrumento do licenciamento ambiental, é compreendida com um procedimento complexo realizado em duas fases distintas.

A primeira se inicia com a identificação da área e do registro da área no cartório de imóveis, que como regra se dará através do auto de demarcação urbanística. Na

segunda fase, a regularização fundiária destina-se aos registros das titulações dos posseiros no cartório de imóveis competente, onde serão atribuídos os lotes, as áreas institucionais e as áreas verdes, constituindo-os como donos (proprietários) do imóvel e permitindo, então, a transmitir seu imóvel a herdeiros, obter financiamentos, linhas de crédito para reformas etc.

A demarcação urbanística tem dois grandes propósitos: o primeiro é demarcar a área maior e o segundo é identificar seus ocupantes. A demarcação urbanística será obrigatória quando não houver o registro da área no cartório de imóveis, ou seja, quando não houver transcrição ou matrícula da área que está sendo regularizada. E será facultativa nos demais casos, onde já se tem matrícula da área no cartório de imóveis, pois pode ser que a área demarcada não coincida com a descrição do imóvel contida na matrícula ou transcrição e, assim, o projeto de regularização aprovado servirá como uma retificação da área.

Pela técnica registral imobiliária, se já existe uma matrícula (no cartório de imóveis) da área a ser regularizada será desnecessário o auto de demarcação urbanística, porque existem os dados do ou dos proprietários tabulares e dos seus confrontantes, ou seja, já existe uma base para a regularização fundiária e, desse modo, evitam-se outros custos⁹ ao aplicar o princípio da celeridade e da economia no âmbito da regularização fundiária.

Vale destacar que na segunda fase da regularização fundiária, onde há a titulação dos posseiros como proprietários, pode ocorrer pela (a) legitimação de posse e sua conversão em propriedade; pelo (b) registro dos contratos particulares quitados; ou, ainda, pela (c) especialização de fração ideal registrada, o que significa que as novas matrículas serão abertas a requerimento dos titulares das frações ideais ou de seus legítimos sucessores, em conjunto ou individualmente, diretamente no cartório de imóveis.

Não se passará ao estudo de cada um destes enquadramentos com suas características e requisitos específicos no registro imobiliário, pois o objeto deste

⁹ Como por exemplo, os custos com o edital, “a que o poder público responsável pela regularização é obrigado, para notificar eventuais interessados, bem como o proprietário e os confrontantes da área demarcada, se estes não forem localizados nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público para notificação na forma da lei” (Lei nº 11.977/2009).

trabalho tem como foco o licenciamento ambiental na regularização fundiária, mais especificamente nas mitigações do licenciamento ambiental na regularização fundiária.

4.1 As mitigações do licenciamento ambiental na regularização fundiária

Os requisitos urbanísticos para qualquer loteamento, que não contrariam os requisitos ambientais previstos na legislação ambiental, estão expressamente previstos nos artigos 4º e 5º da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Deverão ser atendidos os seguintes requisitos mínimos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem;

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local. (BRASIL, 1979)

Cabe à legislação municipal definir os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes máximos de aproveitamento em respeito ao meio ambiente.

São considerados comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares. Também é preciso observar que se for necessária, o município exigirá uma reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.

O Poder Público municipal competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa não edificante destinada a equipamentos urbanos, entendidos estes como os de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado, dentre outros.

As mitigações no licenciamento ambiental na regularização fundiária correspondem ao afastamento de várias destas exigências e ao abrandamento de inúmeras etapas do licenciamento urbanístico e ambiental, conforme articuladamente explicitado a seguir.

O licenciamento ambiental na regularização fundiária é mitigado na sua aprovação para contentar-se tão somente com 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana obrigatórios: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica, ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (art. 47 da Lei nº 11.977/2009), ainda que o projeto de regularização fundiária deva definir, necessariamente, os seguintes elementos mínimos - art. 51 da Lei nº 11.977/2009- (BRASIL, 2009):

- I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
- II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
- III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
- IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e
- IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e,
- V - as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica¹⁰.

Ao mesclar o licenciamento urbanístico com o ambiental, em busca de simplificação, a regularização fundiária acabou por aceitar, também, que no caso de interesse social a análise e a aprovação pelo Município do projeto de regularização correspondem ao licenciamento ambiental, desde que o Município tenha Conselho

¹⁰ O projeto de que trata o *caput* não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

Municipal de Meio Ambiente e órgão ambiental capacitado, flexibilizando-se, pois, o procedimento do licenciamento ambiental.

Também está previsto que no caso de o projeto abranger área do Grupo das Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Lei nº 9.985/2000), admitida à regularização pelo município, ainda será exigida anuência do órgão gestor desta unidade, o que certamente dificultará a análise e aprovação do projeto de regularização fundiária urbana¹¹ em razão de envolver outros exercícios do poder administrativo discricionário técnico-ambiental.

O município poderá, ainda, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente¹², ocupadas até 31 de dezembro de 2007, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior, mantendo-se, todavia, a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município. Aqui há contradição de dispositivos legais porque é óbvio que as supressões das áreas de preservação permanente não implicarão melhoria das condições ambientais propícias à vida em todas as suas formas.

Já o projeto de regularização fundiária de interesse específico deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente, e demais disposições previstas na legislação ambiental, mas a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações ambientais na forma da legislação específica. Essas contrapartidas e compensações ambientais são perigosas e não devem ser vistas como panaceia para todos os males, porque o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo um direito transindividual, de natureza indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato.

¹¹ Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidades de conservação: (I) Área de Proteção Ambiental; (II) Área de Relevante Interesse Ecológico; (III) Floresta Nacional; (IV) Reserva Extrativista; (V) Reserva de Fauna; (VI) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e (VII) Reserva Particular do Patrimônio Nacional (art. 14 da Lei nº 9.985/2000).

¹² A área de preservação permanente, em zonas rurais ou urbanas, é entendida legalmente como a “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (Lei nº 12.651/2012).

Ainda sobre esse aspecto do licenciamento, não sendo apresentado o licenciamento ambiental pelo Município, será exigida a Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental (DCUA) emitida pelo Estado, por meio do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal (Decreto Estadual nº 52.052, de 13 de agosto de 2007).

E não havendo convênio entre o Município e o Estado para estabelecer o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, será exigida licença expedida pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo para os casos previstos em lei, o que normalmente ocorrerá, pois a CETESB¹³ é a responsável no Estado de São Paulo pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição, com a preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo, aspectos estes diretamente relacionados com a regularização fundiária urbana.

Por fim, ressaltava-se novamente que o registro da regularização fundiária não eximirá o parcelador do solo faltoso da sua responsabilidade civil, administrativa ou criminal, mesmo nas hipóteses em que ele próprio promova a regularização jurídico-registral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A irregularidade urbana é um dos problemas mais graves a serem enfrentados pelos administradores públicos, em razão de ser fenômeno social que atinge inúmeras pessoas.

Esta realidade foi pela primeira vez enfrentada com o Decreto-Lei nº 58/1937, que disciplinou a produção de loteamentos e a venda de terrenos em prestações. Novas tentativas para solucionar os problemas fundiários foram encaminhadas por ocasião da promulgação da Lei nº 6.766/1979, que disciplina o parcelamento do solo urbano, e da Lei nº 10.257/2001, que dispõe sobre o Estatuto da Cidade, sem, contudo,

¹³ O nome original da CETESB era Centro Tecnológico de Saneamento Básico, e com a Lei 13.542/2009 a sigla permaneceu, mas oficialmente passou a denominar-se Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. As mudanças foram substanciais, visando unificar porta de entrada para os pedidos de licenciamento ambiental, que antes eram expedidas por quatro departamentos do sistema estadual de meio ambiente: o Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais – DEPRN, o Departamento de Uso do Solo Metropolitano – DUSM, o Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental – DAIA e a própria CETESB.

alcançarem a efetividade desejada. Foi com a Lei da Minha Casa e Minha Vida (Lei nº 11.799/2009) que se mitigou drasticamente as exigências para que fosse possível a regularização fundiária, colocando o paradigma do direito à moradia em desigualdade com o direito ao meio ambiente. E mais recentemente, a Medida Provisória nº 759/2016 que, se convertida em lei, mitigará ainda mais às exigências ambientais a pretexto de promover a regularização fundiária e o direito à moradia.

Entretanto, apesar de existirem posições sobre direitos humanos fundamentais que defendem o privilégio dos direitos individuais e sociais, como o direito à moradia, em detrimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, esta corrente não deve prevalecer, pois não há hierarquia entre direitos fundamentais uma vez que todos estão no mesmo patamar. Conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, meio ambiente é essencial à sadia qualidade de vida (art. 225) e, do mesmo modo que se devem proteger os direitos à liberdade, à moradia, à saúde, à cultura, deve-se proteger a qualidade ambiental, que reflete significativamente na saúde física e mental dos seres humanos.

Permitir cada vez mais flexibilizar a legislação ambiental para regularização de loteamentos irregulares e clandestinos, assim como a urbanização de locais ocupados pela população de baixa renda, é furtar-se de enfrentar o problema em sua profundidade e complexidade, que envolve a análise das características do meio para consecução de um planejamento ambientalmente sustentável e socialmente justo, que supere as injustiças estabelecidas pelos interesses políticos secundários, pelos grandes grupos do mercado imobiliário especulativo e pelas instituições financeiras interessadas nos financiamentos relacionados à regularização fundiária.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente Celeste; ABREU AMADEI, Vicente de. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)**. 3ª ed. Campinas: Millenium, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Art. 3º, 4º e 5º. **Diário Oficial [da] República**

Federativa do Brasil, Brasília, 20 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 31 jan. 2017

BRASIL. Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Art. 2. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 31 jan. 2017

BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 jul. 2009.

CARVALHO, P.F. Instrumentos legais de gestão urbana: referências ao estatuto da cidade e ao zoneamento. In: **Estatuto da cidade: política urbana e cidadania**. Rio Claro: LPM-IGCE-UNESP, 2000. p. 41-59.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DAVIS, M. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DIP, Ricardo Henry. Prefácio. IN: AMADEI, Vicente Celeste. ABREU AMADEI, Vicente de. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)**. 3ª ed. Campinas: Millenium, 2012.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2004.

GRERRA SERRA, Márcio; HIPÓLITO SERRA, Monete. Coleção cartórios. **Registro de imóveis III**. Procedimentos especiais. Coordenação Christiano Cassettari. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). **Estatuto da Cidade**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2004.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2001.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: RT, 2005.

PRESTES, Vanêscá Buzelato (org.). **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

TURNER, T. **Landscape planning and environmental impact design**. London: UCL Press, 1998.