

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira
Virgínia Totti Guimarães
Organizadoras

Direito, terra e ambiente: análises sociojurídicas sobre a produção do espaço

Conselho Editorial

Série Letra Capital Acadêmica

Ana Elizabeth Lole dos Santos (PUC-Rio)

Beatriz Anselmo Olinto (Unicentro-PR)

Carlos Roberto dos Anjos Candeiro (UFTM)

Claudio Cezar Henriques (UERJ)

Ezilda Maciel da Silva (UFPA)

João Luiz Pereira Domingues (UFF)

João Medeiros Filho (UCL)

Leonardo Agostini Fernandes (PUC-Rio)

Leonardo Santana da Silva (UFRJ)

Lina Boff (PUC-RIO)

Luciana Marino do Nascimento (UFRJ)

Maria Conceição Monteiro (UERJ)

Maria Luiza Bustamante Pereira de Sá (UERJ)

Michela Rosa di Candia (UFRJ)

Olavo Luppi Silva (UFABC)

Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)

Pierre Alves Costa (Unicentro-PR)

Rafael Soares Gonçalves (PUC-RIO)

Robert Segal (UFRJ)

Roberto Acízelo Quelha de Souza (UERJ)

Sandro Ornellas (UFBA)

Sergio Azevedo (UENF)

Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (UTFPR)

Waldecir Gonzaga (PUC-Rio)

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

Virgínia Totti Guimarães

Organizadoras

DIREITO, TERRA E AMBIENTE:
análises sociojurídicas sobre a produção do espaço

LETRCAPITAL

Copyright © Tatiana Cotta Gonçalves Pereira e Virgínia Totti Guimarães
(Organizadoras), 2021

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os
meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
CAPA Luiz Guimarães
PROJETO GRÁFICO/EDITORAÇÃO Luiz Guimarães
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D635

DIREITO, TERRA E AMBIENTE: análises sociojurídicas sobre a produção do espaço /
organização Tatiana Cotta Gonçalves Pereira, Virgínia Totti Guimarães. - 1. ed. - Rio de
Janeiro : Letra Capital, 2021.

308 p. : il. ; 23 cm. (Letra Capital acadêmica)

ISBN 978-65-89925-46-0

1. Direito agrário - Brasil. 2. Direito urbanístico - Brasil. 3. Direito ambiental - Brasil.
4. Posse da terra - Brasil. 5. Propriedade territorial - Brasil. 6. Conflito social - Brasil.
I. Pereira, Tatiana Cotta Gonçalves. II. Guimarães, Virgínia Totti. III. Série.

21-74873

CDU: 349.4(81)

Camila Donis Hartmann - Bibliotecária - CRB-7/6472

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3353-2236 / 2215-3781
vendas@letracapital.com.br
www.letracapital.com.br

Sumário

Prefácio.....	7
<i>Henri Acelrad</i>	
Apresentação.....	13
<i>Tatiana Cotta Gonçalves Pereira</i> <i>Virgínia Totti Guimarães</i>	
O direito na produção do espaço: apontamentos iniciais acerca da relação entre direito e espaço.....	19
<i>Raul Rosa de Oliveira Junior</i>	
A História do Direito de Propriedade no Brasil: um olhar sobre a mercantilização da terra e suas consequências socioespaciais.....	51
<i>Tatiana Cotta</i>	
Cidade standard, retrocessos sociais e agravamento das vulnerabilidades em tempos de pandemia.....	74
<i>Rosângela Lunardelli Cavallazzi</i> <i>Bernardo Mercante Marques</i>	
Os Planos Diretores, sua implementação e processos de revisão: um breve balanço das experiências recentes, a partir dos municípios fluminenses.....	102
<i>Alex Ferreira Magalhães</i>	
Debate sobre o rural e o urbano e alguns aspectos do planejamento urbano e a implementação do PRONAF na cidade do Rio de Janeiro.....	130
<i>Caren Freitas de Lima</i>	

A contrarreforma no Rio de Janeiro: uma investigação da atuação do INCRA e do Judiciário federal no território fluminense	154
<i>Mariana Trotta Dallalana Quintans</i>	
<i>Fhylipe Nascimento de Moraes</i>	
<i>Francisco Trope da Silva Porto</i>	
<i>Thiago Carvalho de Oliveira Garcia</i>	
A luta pela terra na formação do assentamento rural municipal Marapicu, Nova Iguaçu/RJ	174
<i>Fernanda Coelho Bezerra</i>	
Assentamentos ambientalmente diferenciados: dimensões socioambientais da reforma agrária	202
<i>Virgínia Totti Guimarães</i>	
<i>Felipe Hermeto de Almeida</i>	
<i>Gabriela Artiles</i>	
<i>Paula Máximo de Barros Pinto</i>	
Meio século de (in)sucessos do Direito Internacional do Meio ambiente: da Conferência de Estocolmo ao Pacto Global pelo meio ambiente.....	220
<i>Ely Caetano Xavier Junior</i>	
Uma aproximação crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável a partir da justiça ambiental: limites do discurso hegemônico	246
<i>Gabriela Fauth</i>	
Direitos da natureza: um extenso debate para além do jurídico.....	262
<i>Caroline Camargo Barbosa</i>	
A possibilidade de fixação de Dano Moral Punitivo nos desastres ambientais do setor minerário.....	283
<i>Daniela Marques de Carvalho de Oliveira</i>	
Sobre os/as autores/as	304

Prefácio

Henri Acelrad

Após quatro décadas de reformas neoliberais feitas em nome da ampliação da “liberdade de iniciativa” dos capitais, ficou patente que as liberdades públicas, tidas como atributo das democracias ocidentais, passaram a ser fortemente ameaçadas. Em grande parte, o debate apontou para a crise dos sistemas representativos, para democracias em risco ou agonizantes. Na contramão de seu sentido corrente, entretanto, a ideia de democracia veio, em paralelo, sendo repensada e ensaiada como algo mais do que um simples modelo institucional ou um regime político. Para atores sociais que percebem a incapacidade dessa forma de governo proteger o Estado do assalto dos grandes interesses, seus limites passaram a ser criticamente discutidos. Para os que entraram em estado de alerta ante o desmonte dos instrumentos de democratização da sociedade por governos autoritários eleitos, a ideia de democracia precisa ser problematizada.

Por meio de experiências de lutas sociais, a concepção da democracia como um regime eleitoral veio sendo concretamente questionada por não entregar o que promete. O que se veio buscando é uma ressignificação que a pudesse ser associada aos sentidos de um projeto histórico maior, que a venha a entender como uma forma de existência da sociedade definida por um permanente processo de autoinstituição da coletividade pela própria coletividade em movimento. Esta dinâmica se alimentaria da percepção, devidamente difundida na sociedade, de que as leis são historicamente produzidas; que elas são imaginadas e aplicadas em contextos historicamente situados, devendo, portanto, ser entendidas também como mutáveis. Essas leis podem, por um lado, ser a expressão de conquistas sociais lastreadas em desejos majoritários de criação de direitos ou, ao contrário, tal como na onda autoritária da segunda década dos anos 2000, podem resultar de esforços de restrição de direitos, de manipulação de

instrumentos jurídicos e de sistemas de informação com o fim de afirmar ou reafirmar modos de dominação.

A ideia ressignificada de democracia enquanto forma de existência social em movimento resultaria da articulação de diferentes *processos de democratização* pautados na expansão permanente do espaço dos direitos. Seus pilares básicos seriam o entendimento do conflito como constitutivo do social e a cultura dos direitos como resultado de uma socialização – livre e informada – da política. Enquanto movimento de socialização da política, os processos de democratização seriam aqueles fundados na *legitimidade do debate sobre o que é legítimo e o que é ilegítimo* – e não apenas na consideração da existência de “um poder legítimo”. A sociedade se veria aberta, assim, a reivindicações inéditas, integrantes de uma *cultura dos direitos*, feita de demandas de reconhecimento público não redutíveis à simples satisfação de “interesses” e *lobbies*, mas fundadas nos princípios do justo e do injusto e na controvérsia sobre a legitimidade do que está estabelecido e do que deve ser¹. Tal dinâmica de luta por direitos implica, em regra, na emergência de novos sujeitos, com a inclusão dos que se encontram na condição de despossuídos no campo dos que têm direito a ter direitos, identificados e reconhecidos na esfera pública.

A sociedade não é, nessa perspectiva, vista como uma totalidade orgânica e una, mas um lugar onde a legitimidade do conflito político contém a legitimação do conflito social em geral. Caberia, conseqüentemente, não conceber o conflito como simples momento de ajuste de uma sociedade que se reproduz igual a si mesma, mas como momento em que se reconhece a capacidade da sociedade gerar inovações radicais e históricas. É isto o que têm demonstrado movimentos sociais como o dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, movimentos de mulheres, movimento negro, movimentos indígenas e quilombolas, organizações de povos e comunidades tradicionais, de atingidos por barragens e pela mineração, assim como movimentos por

¹ O que buscamos atualizar aqui é uma discussão que, há tempos, foi iniciada por autores como Cornelius Castoriadis, Pierre Clastres e Miguel Abensour, entre outros, repensada, porém, à luz da construção política dos movimentos sociais no Brasil.

direitos LGBT e daqueles que atualizam o direito ao trabalho, sob forte ataque do neoliberalismo, como o dos entregadores precarizados, dos uberizados e daqueles que recusam a relegitimação do trabalho escravo.

As lutas ambientais e territoriais são, a propósito, ilustrativas do caráter inventivo de tais processos. Isto porque as lutas ambientais suscitam uma nova dinâmica dos direitos, assim como propiciam a emergência de novos sujeitos de direitos: populações ameaçadas de serem deslocadas compulsoriamente por grandes projetos exigem serem ouvidas previamente, de forma livre e informada; movimentos por justiça ambiental e contra o racismo ambiental questionam a destinação dos males ambientais do projeto desenvolvimentista aos grupos sociais mais despossuídos e menos presentes nas esferas decisórias; povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais exigem o respeito à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em defesa de seus territórios.

Enquanto experiências não redutíveis a sua tradução em signos monetários, os conflitos em torno às formas sociais de apropriação e uso das águas, do ar e dos sistemas vivos abrem-se para o trabalho político da sociedade. A necessidade de pensar conflitos que são irredutíveis à expressão de signos monetários – externos a regulações de mercado – permite um aprofundamento do debate político. Eles favorecem também a afirmação das múltiplas formas e direitos de uso comum de recursos ambientais já experimentados e defendidos por povos e comunidades tradicionais. As lutas ambientais introduzem, igualmente, graus de indeterminação no poder de disposição sobre os espaços compartilhados das águas, do ar e dos sistemas vivos. Normas, padrões e regulações, como conquistas socialmente disputadas e controladas – e não simples expedientes burocráticos – podem estabelecer limites ao exercício da propriedade privada sobre elementos da natureza, reduzindo igualmente o arbítrio da imposição à população e, em particular aos despossuídos, do consumo forçado dos produtos invendáveis da atividade capitalista, conhecidos como resíduos sólidos, efluentes líquidos e gasosos.

As lutas ambientais podem favorecer, assim, a socialização da política sempre que estas reforçarem a vacância simbólica

do lócus do poder sobre as coisas, alimentarem a dinâmica dos direitos e propiciarem a constituição de novos sujeitos de direitos, suscitando o tratamento dos conflitos socioambientais na perspectiva da construção de novos direitos. Atores com identidade territorial podem articular o discurso ambiental a lutas por modelos contra-hegemônicos ao produtivismo neoliberal e à “monocultura das mentes”, buscando viabilizar experiências populares de uso comum e de socialização dos elementos não mercantis do mundo material, como as experiências de gestão comunitária das águas, de associações de fundo de pasto na caatinga, de “reforma aquática” em defesa da pesca artesanal, da Lei do Babaçu Livre, entre muitas outras.

São esses os atores que, em seus territórios, resistem à grilagem, ao desmatamento e à desmontagem dos instrumentos regulatórios promovidos em benefício dos interesses do complexo agromineral. Ao lado deles, atuam igualmente atores do campo intelectual, assim como defensores dos direitos humanos e lançadores de alerta, sujeitos que se veem como testemunhas do desrespeito a direitos, de atos ilícitos ou perigosos para terceiros, e que decidem alertar a esfera pública para que se ponha fim a tais atos e que se democratizem as esferas decisórias. É de uma tal rede de atores sociais que podem surgir ações destinadas a constranger as elites de poder e a mídia comercial a respeitar as liberdades públicas e as conquistas sociais, ao contrário do que ocorreu, na experiência histórica recente, com a Lei de anistia tolerante para com torturadores, a memória falseada da experiência da ditadura, o combate pouco efetivo à violência policial nas favelas, ao racismo estrutural e a demais formas de discriminação. Os processos de democratização só podem ocorrer com liberdade para o exercício das lutas sociais, da livre associação, da afirmação do respeito à diversidade de modos de vida e do combate à apropriação perversa das noções de direito e de liberdade por aqueles que praticam a violência e a discriminação.

Ao observar criticamente os movimentos de ocupação de lugares como Occupy Wall Street e Nuit Debout, o filósofo Jacques Rancière sugeriu neles faltar a construção de espaços de concordância entre percepção, pensamento, afeto e ação. Esses movimentos de ocupação teriam mostrado um desejo de

comunidade, de livre assembleia e de vida em conjunto, mas não teriam conseguido fazer a passagem de uma comunidade de vida a uma comunidade de luta; faltaria uma visão da história e do futuro, coordenando ações e sintetizando sentidos². No caso brasileiro, temos visto, porém, situações em que os próprios atores sociais têm associado, por exemplo, as ocupações urbanas para fins de moradia a retomadas de terras indígenas e quilombolas. Na perspectiva de construir uma comunidade de luta, a ideia de retomada tem sido o modo pelo qual índios e quilombolas têm se ligado, ao mesmo tempo, aos espaços “de onde simbolicamente nunca se desligaram”³ e a sua própria história, promovendo a ressurgência de povos indígenas. Algo similar estaria ocorrendo quando moradores de periferias passam a evocar sua origem de desterrados, assumindo sua descendência indígena e negra, buscando transformar suas comunidades de vida em comunidades de luta.

As experiências concretas de lutas contra a concentração de poder econômico e político, de resistência a remoções, de invenção de formas de ação e organização social e de proteção dos direitos territoriais de povos indígenas e tradicionais é que podem dar substância a iniciativas formais como a da resolução do Conselho dos Direitos Humanos da ONU, que, em outubro de 2021, estabeleceu que a degradação ambiental constitui uma ameaça à capacidade das gerações presentes e futuras de usufruir dos direitos humanos, incluindo o direito à vida. Ante tais avanços formais, permanece o desafio de entender o campo jurídico como arena de disputa. Pois assim como, na perspectiva de linguistas, “imaginar uma linguagem significa imaginar uma forma de vida”, o recurso à linguagem dos direitos é um momento do trabalho coletivo de imaginação de formas justas de organizar a vida social. E, em contextos autoritários, é a imaginação que exprime a capacidade de se ver no escuro⁴.

² Jacques Rancière. *En quel temps vivons-nous?* Paris: La fabrique ed., 2017.

³ Inaldo Kum’Tum Akroá Gamela. *Lutas sociais e estratégias de enfrentamento*. Seminário Nacional do Grupo de Trabalho de Política Agrária, Urbana e Ambiental do ANDES-SN, São Luis, 24/11/2017.

⁴ Bernardo Carvalho. Como os militares insistem, o inimigo no Brasil é interno. *Folha de São Paulo*, 7/11/2021.

Essa é a perspectiva adotada pelos autores reunidos na presente coletânea discutindo questões disciplinares relativas ao entrelaçamento dos campos temáticos do urbano, do agrário e do ambiental, assim como questões estruturais das implicações ambientais da mercantilização da terra, dos limites da modernização ecológica do capitalismo, das implicações da “irresponsabilidade empresarial organizada” na disseminação de desastres ambientais minerários; ou questões mais conjunturais relativas ao fenômeno pandêmico na cidade neoliberal e às iniciativas de desmontagem do direito à reforma agrária. Este esforço coletivo de reflexão é também um trabalho de recuperação do valor da palavra, contribuição crucial ao enfrentamento de contextos autoritários em que “as palavras, em lugar de serem portadoras da lei e da comunicação do espírito, passam a ser condutoras de terror e falsidade”⁵.

⁵ George Steiner. *Linguagem e silêncio – ensaios sobre a crise da palavra*. São Paulo: Cia. das Letras, 1988, p. 139-140.

Apresentação

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira

Virgínia Totti Guimarães

O presente livro foi pensado para trazer questões jurídicas que perpassam, na atualidade, conflitos agrários, urbanos e socioambientais, partindo da premissa que as normas jurídicas se territorializam de maneira distinta nos espaços sociais, de acordo com inúmeros fatores, mas, especialmente, os sujeitos envolvidos. Os artigos que integram este livro refletem, criticamente, sobre a teoria e a aplicação de normas agrárias, urbanísticas e ambientais, evidenciando as disputas sobre terra no Brasil e recusando a neutralidade com que o Direito, muitas vezes, é (supostamente) lido e aplicado.

O livro insere-se na necessidade de discussão crítica desses temas no atual momento em que a disputa por terra configura-se central, ocasionando os mais diversos conflitos e violências, incentivada por políticas públicas que andam em sentido oposto aos acordos feitos na Assembleia Constituinte de 1987 e que estão consagrados como direitos e garantias na Constituição Federal de 1988. Exemplos que vão desde a liberação de terras indígenas para empresas de mineração e agronegócio, incentivos para atividades de garimpo e desmatamento ilegais, prioridade da titulação individual de propriedades em detrimento de políticas de reforma agrária e regularização fundiária urbana, expressam essa violenta e acirrada disputa em curso no país.

O livro traz reflexões sobre Direito Agrário, Direito Urbanístico e Direito Ambiental, entrelaçando as discussões entre eles, que, por sua vez, já estão conectados pelo fato de terem o espaço, território ou terra como objeto importante e eixo necessário de materialização. As territorialidades vividas em cada espaço são essenciais para a compreensão de como as normas ambientais, agrárias e urbanísticas se concretizam, que relações elas estabelecem, que conflitos criam ou resolvem, enfim, é no âmbito do espaço social que essas normas, mais

do que todas as outras, se efetivam, porque o espaço é da própria essência dessas disciplinas, constituindo-se como categoria chave, e que, muitas vezes, é traduzida juridicamente em sua dimensão proprietária.

Além disso, a edição deste livro busca levar essas discussões críticas a outros campos e, neste sentido, o livro foi organizado tendo como pano de fundo duas ideias-chave: i) as discussões partem de uma abordagem jurídica, priorizando debates e temas próprios do Direito, mas em constante diálogo com outras áreas de conhecimento, em uma concepção interdisciplinar; ii) o conteúdo acessível a todas as áreas do conhecimento, mas sem perder em referencial teórico e crítico. A intenção é oferecer um grupo de artigos que traga conteúdo jurídico básico, mas aprofundado, e que possa ser utilizado em diversos cursos onde as disciplinas jurídicas são oferecidas.

O artigo “Direito na produção do espaço: apontamentos iniciais”, de autoria de **Raul Rosa de Oliveira Junior**, procura introduzir de forma conceitual e crítica os dois conceitos que permeiam o livro e os ramos do Direito Ambiental, Agrário e Urbanístico. O artigo aborda alguns conceitos de espaço e de direito, bem como relaciona os conceitos a partir de uma leitura do moderno estado de direito capitalista, fazendo uma introdução à temática baseada em uma perspectiva marxista.

“A História do Direito de Propriedade no Brasil: um olhar sobre a mercantilização da terra e suas consequências socioespaciais”, escrito por **Tatiana Cotta Gonçalves Pereira**, traz uma abordagem histórica do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, diferenciando-o da posse e mostrando como esses direitos repercutem na organização e produção do espaço. O artigo busca demonstrar como a mercantilização da terra, a partir da Lei de Terras de 1850, insere o capitalismo e suas desigualdades socioespaciais no país, propondo uma reflexão a partir dos institutos jurídicos e suas concretizações tanto no espaço quanto na vida das pessoas.

Rosângela Lunardelli Cavallazzi e Bernardo Mercante Marques, em “Cidade *standard*, retrocessos sociais e agravamento das vulnerabilidades em tempos de pandemia”, abordam a litera-

tura sobre políticas neoliberais e sobre a conjuntura econômica e política brasileira, de retrocessos dos direitos sociais e agravamento das vulnerabilidades no âmbito do direito à cidade, em tempos de pandemia.

No artigo “Os Planos Diretores, sua implementação e processos de revisão: um breve balanço das experiências recentes, a partir dos municípios fluminenses”, **Alex Ferreira Magalhães** parte da premissa de que há aplicação residual dos Planos Diretores municipais e, a partir disso, traz os resultados de uma pesquisa acerca da previsão e aplicação dos principais instrumentos urbanísticos previstos em 15 municípios fluminenses, buscando refinar e atualizar o panorama da implantação dos Planos Diretores no Estado do Rio de Janeiro, e, ainda, dar os primeiros passos no sentido de organizar o debate a respeito das questões envolvidas na avaliação de sua aplicação.

O artigo “Debate sobre o rural e o urbano e alguns aspectos do planejamento urbano: a implementação do PRONAF na cidade do Rio de Janeiro”, de **Caren Freitas de Lima**, traz ainda o debate sobre a agricultura familiar, mas muda o meio: desloca a questão do campo para a cidade, buscando analisar como o atrelamento da agricultura ao meio rural, através de normas de planejamento urbano, reverberou na implementação do PRONAF na cidade do Rio de Janeiro, dificultando o acesso dos agricultores a diversas políticas públicas dele dependentes. As autoras demonstram que a dicotomia rural/urbano afeta a agricultura urbana por normatizar territórios agrícolas aquém das suas realidades, além de fomentar a produção imobiliária em territórios com agricultura tradicional.

Mariana Trotta Dallalana Quintans, Fhylype Nascimento de Moraes, Francisco Trope da Silva Porto e Thiago Carvalho de Oliveira Garcia em “A contrarreforma no Rio de Janeiro: uma investigação da atuação do INCRA e do Judiciário Federal no território fluminense” abordam a efetivação da reforma agrária pelo Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. A Constituição de 1988 garantiu o direito à reforma agrária, determinando que esta deverá se dar por meio de desapropriação de grandes propriedades rurais improdutivas. Nesse contexto,

o Judiciário passou a ter um papel importante, na medida em que a desapropriação se conclui por meio de uma fase judicial. O trabalho busca estabelecer, através de dados, um panorama quantitativo acerca das ações de desapropriação. Além disso, com o estudo dos casos concretos foi possível lançar um olhar sobre as peculiaridades do procedimento em debate.

O intitulado “A luta pela terra no Assentamento Marapicu, Nova Iguaçu/RJ”, escrito por **Fernanda Coelho**, conta a história de luta da população por um pedaço de terra nos anos de 1980. Naquele momento de redemocratização do país, a temática da reforma agrária retornava à pauta política e era incorporada ao texto constitucional. O artigo explicita toda a luta e organização para enfrentar não só a falta de terra, mas as resistências e todos os entraves jurídicos e burocráticos vividos por famílias que ocuparam um enorme pedaço de terra em Nova Iguaçu, buscando a desapropriação e o efetivo assentamento das mesmas.

Virgínia Totti Guimarães, Felipe Hermeto de Almeida, Gabriela Artilés e Paula Máximo de Barros Pinto escrevem o artigo “Assentamentos ambientalmente diferenciados: dimensões socioambientais da reforma agrária”, que debate a interligação entre a questão fundiária e a ambiental. O artigo trabalha com a ideia do socioambientalismo e o avanço na legislação ao reconhecer as dimensões naturais e culturais (materiais e imateriais) do meio ambiente, associando tal avanço à criação dos assentamentos que dão nome ao título. Sem deixar de destacar a necessidade de políticas públicas para as populações tradicionais, a quem é destinado esse modelo de assentamento, a análise dos autores é no sentido de superar o modelo de propriedade e posse individuais clássicos do Direito moderno e garantir que outros modos de vida sejam reconhecidos, inclusive pelo uso coletivo e ambientalmente diferenciado da terra.

No artigo “Meio século de (in)sucessos do Direito Internacional do Meio Ambiente: da Conferência de Estocolmo ao Pacto Global pelo meio ambiente”, **Ely Caetano Xavier Junior** traz um panorama histórico do Direito Ambiental Internacional, a partir da Conferência de Estocolmo, nos idos de 1972. Nesse artigo, o autor demonstra diversas ambiguidades

políticas e jurídicas que permeiam a construção desse ramo do Direito, analisando seus impactos e influências tanto na esfera internacional como nos ordenamentos jurídicos domésticos. Por fim, comenta sobre o projeto de pacto global para o meio ambiente, apresentado como um sopro de renovação do Direito Internacional do Meio Ambiente.

Gabriela Fauth, em “Uma aproximação crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável a partir da justiça ambiental: limites do discurso hegemônico”, caminha na esteira do Direito Internacional ao trazer a crítica à apropriação do conceito de desenvolvimento sustentável, surgido a partir de comissão formada na Conferência de Estocolmo. O artigo procura evidenciar como o conceito vem sendo incorporado pelo capitalismo, quando nasceu como crítica a esse modo de produção. Ao mesmo tempo, aponta no caminho da adoção da justiça ambiental como melhor referencial teórico para lidar com a crise ambiental, acreditando que é essa teoria e movimento social que será capaz de superar a pobreza e promover coesão e justiça social.

“Direitos da Natureza: um extenso debate para além do Jurídico”, escrito por **Caroline Camargo Barbosa**, continua esse olhar para as temáticas do Direito Ambiental, trazendo a concepção inovadora da natureza como sujeito de direitos, descrevendo esse momento de transição do antropocentrismo utilitarista para o ecocentrismo, que considera juridicamente os Direitos da Natureza. Através de revisão bibliográfica e utilizando o método dialético, aborda as diferentes formas de representação da natureza ao longo do tempo e em culturas diversas e visa apresentar os novos sujeitos de direito, seus fundamentos dentro da ética e os argumentos jurídicos que questionam se essa titularidade representa, de fato, um avanço em termos práticos para a resignificação da preservação ambiental.

Daniela Marques de Carvalho de Oliveira, no artigo “A possibilidade de fixação de Dano Moral Punitivo nos desastres ambientais do setor minerário”, traz um enfoque no campo do direito processual ambiental, ao analisar o instituto do dano moral ambiental a partir de estudo doutrinário e jurisprudencial. Tendo em vista que inexistente um critério legal para a fixação dos danos extrapatrimoniais, o seu arbitramento nas ações de

reparação civil depende da subjetividade dos magistrados, mas reconhece-se a possibilidade de estabelecimento de dano moral punitivo na hipótese de ações coletivas, em que a conduta é passível de lesionar número considerável de pessoas, como nas ações de indenização por dano ambiental. Como vai demonstrar a autora, a fixação de pena pecuniária se mostra especialmente adequada nos casos de acidentes ambientais de grandes proporções, tal como o ocorrido em Mariana e Brumadinho.

Esperamos, com a edição deste livro, contribuir para os debates críticos sobre aplicação das normas agrárias, urbanísticas e ambientais, interligando a discussão entre elas, e, ainda, refletindo sobre os impactos que o uso do Direito pode gerar nos conflitos urbanos e agrários.

O direito na produção do espaço: apontamentos iniciais acerca da relação entre direito e espaço

Raul Rosa de Oliveira Junior¹

1. Introdução

Neste trabalho debateremos a relação entre o direito e o espaço, contextualizados em um período histórico no qual o capitalismo influencia ou tenta influenciar de forma hegemônica as relações humanas. Para entender isso, passaremos por uma abordagem conceitual inicialmente, debatendo as principais teorias contemporâneas acerca dos temas deste trabalho para formar um diálogo entre os objetos estudados.

O debate metodológico acerca do enfoque marxista nas duas instituições correlacionadas neste capítulo é fundamental para a construção de uma teoria da mútua influência entre o direito e o espaço. Apesar de Marx não ter abordado de forma direta os objetos deste estudo, sua teoria do fetichismo da mercadoria² é o elemento principal de ligação entre eles.

No momento em que a divisão social capitalista do trabalho domina os territórios de forma global, quando os estados parcelam os espaços delimitando fronteiras abstratas que nem sempre representam as divisões sociais contidas naqueles territórios, a teoria marxiana sobre o capital se apresenta de forma moderna e atual.

Nesse cenário, o direito e o espaço se contrapõem e se complementam, a relação é ao mesmo tempo de transformação e resistência. O espaço não é neutro, é político, e as normas jurí-

¹ O presente artigo é parte do trabalho de dissertação desenvolvido pelo autor para o Programa de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas e foi apoiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

² Karl Marx (2017) desenvolve a teoria que chama de teoria da alienação enquanto jovem nos seus *Manuscritos econômico-filosóficos* e a aprofunda, já na sua fase madura, em sua obra mais importante, *O capital*.

dicas também o são; o espaço é o espaço da norma, mas também é o espaço da ilegalidade, da produção racional e da produção emocional, como vemos em Milton Santos (2017, p. 232):

Através de ações normadas e de objetos técnicos, a regulação da economia e a regulação do território vão agora impor-se com ainda mais força, uma vez que um processo produtivo tecnicamente fragmentado e geograficamente espalhado exige uma permanente reunificação, para ser eficaz. O aprofundamento resultante da divisão do trabalho impõe formas novas e mais elaboradas de cooperação e de controle. As novas necessidades de complementaridade surgem paralelamente à necessidade de vigiá-las, acompanhá-las e regulá-las. Estas novas necessidades de regulação e controle estrito mesmo à distância constituem uma diferença entre as complementaridades do passado e as atuais. Ao mesmo tempo, parcelas significativas do espaço geográfico, situadas sobretudo nas cidades (especialmente as grandes cidades dos países subdesenvolvidos), escapam aos rigores das normas rígidas. Velhos objetos e ações menos informadas e menos racionais constroem paralelamente um tecido em que a vida, inspirada em relações pessoais mais diretas e mais frequentes e menos pragmáticas, pode ser vivida na emoção e o intercâmbio entre os homens é criador de cultura e de recursos econômicos.

É a partir desse pensamento que abordaremos as temáticas debatidas neste trabalho. Porém, não é recente o debate entre espaço e direito. Já houve tentativas de assimilar as duas temáticas em outros momentos. Tentativas de formação de ciências com nome de geojurisprudência e geodireito foram debatidas por pesquisadores, em especial no início do século XX.

Ocorre que a tendência de isolamento das ciências sociais, desenvolvidas no fim do século XIX e início do século XX, levaram os estudos sobre direito a se afastar dos debates interdisciplinares e criar – de forma ainda mais intensa do que as ciências sociais desenvolvidas nesse período – um isolamento ainda maior buscando definir o direito com “teorias puras”.

Mario Giuseppe Losano (2014) pondera que a geojurisprudência surge em 1928, quando um jovem jurista chamado

Manfred Langshans-Ratzeburg desenvolve suas ideias, conforme a explicação do próprio autor:

A sorte da geopolítica no ambiente político, militar e acadêmico em que se movia Karl Haushofer induziu em 1928 o jovem jurista Manfred Langshans-Ratzeburg a elaborar uma ‘geojurisprudência’, a saber, uma ciência que, para o direito, queria ser análoga a aquilo que a geopolítica era para a geografia. Seu manual de ‘geojurisprudência’ foi publicado nos cadernos que acompanhavam a revista *Geopolitik* de Haushofer. Ali se constatava que já era o momento de pensar também na colaboração entre a geografia e o direito. A ‘geojurisprudência’ que nasce desta fusão interdisciplinar é definida como ‘o ramo da ciência jurídica que busca explicar ou ilustrar os resultados da investigação jurídica mediante um tratamento geográfico e cartográfico’ (p. 09). A cartografia se presta de modo especial a ilustrar ‘o âmbito de validade espacial dos fenômenos jurídicos’ (p. 10).

A geojurisprudência, no entanto, não teve a mesma sorte da geopolítica e caiu em desuso. O geodireito, por seu turno, é uma tentativa mais recente de abordar o direito e a geografia a partir de um contexto onde havia um rápido processo de globalização. Natalino Irti (2007) aborda essa temática a partir de uma percepção de que o direito e o espaço ocupam um lugar de destaque na organização política atual, tendo em vista que o Estado define seu direito e sua política a partir de uma base territorial. Para o autor, é nesse contexto que o direito nasce:

O território estatal também marca a extensão de política e do direito. No ‘dentro dos limites’ se agitam as lutas entre partidos e se determinam as orientações políticas. Aqui, se expressa a cidadania como participação no destino de um povo ou, mais simplesmente, nos problemas de uma coletividade organizada. Neste lugar também nascem as normas jurídicas. A luta política conhece, igualmente para cada um, vencedores e vencidos; e os primeiros estabelecem a disciplina jurídica dos interesses. Por detrás de qualquer ordenamento jurídico existe sempre uma vítima do poder. No Estado territorial, como vem se formando na História

moderna da Europa, o poder político-jurídico está, também, restrito aos limites, espacialmente definido (IRTI, 2007, p. 1.187).

Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos (2017, p. 656) traz ainda o debate acerca da justiça espacial que, para o autor, representa uma nova forma de abordagem teórica que não é uma abordagem jurídica, tampouco uma abordagem espacial, mas, sim, localiza-se entre ambas. Conforme o autor explica:

Minha sugestão é que a justiça espacial deva ser buscada entre o direito e o espaço, a arena negociada entre essas duas abstrações disciplinares. A justiça espacial fala por ambas, mas de uma forma que transcende suas fronteiras individuais e até as que recentemente foram forjadas em comum. Mesmo assim, é preciso começar de algum lugar. Como intui Stramignoni, ‘aqui, como em qualquer parte, é preciso começar por algum espaço linear, mensurável, calculável’.

Com isso, vemos que a discussão entre o direito e o espaço não é nova, porém se encontra ainda muito pouco explorada, apesar da grande necessidade de se debater essa temática para melhor compreensão do mundo contemporâneo. A seguir analisaremos como os dois institutos se relacionam, usando para tal uma abordagem marxista.

2. Concepções de espaço

Residem na geografia as definições do que é o espaço. Para entendermos a complexidade contida no termo, inicialmente é necessário distinguir alguns elementos muitas vezes empregados como sinônimos: o território e o espaço.

O primeiro dos conceitos, o território, é elemento fundamental não só para a geografia, mas também para a ciência política e para o próprio direito. Na geografia, o conceito de território é bastante debatido, trata-se de elemento fundamental dessa ciência.

Para Claude Raffestin, o espaço precede o território; o território, portanto, deriva do espaço e seu surgimento se dá a partir

da ação de um ator sintagmático (RAFFESTIN, 1993, p. 143). Ou seja, o espaço preexiste à condição de modificação de qualquer atuação e a partir de um agir programado, e de uma divisão da porção do espaço há a formação do território. Conforme podemos observar:

Os indivíduos ou os grupos ocupam pontos no espaço e se distribuem de acordo com modelos que podem ser aleatórios, regulares ou concentrados. São, em parte, respostas possíveis ao fator distância e ao seu complemento, a acessibilidade. Sendo que a distância pode ser apreendida em termos espaciais (distância física ou geográfica), temporais, psicológicos ou econômicos. A distância se refere à interação entre os diferentes locais. Pode ser uma interação política, econômica, social e cultural que resulta de jogos de oferta e de procura, que provém dos indivíduos e/ou dos grupos. Isso conduz a sistemas de malhas, de nós e redes que se imprimem no espaço e que constituem, de algum modo, o território (RAFFESTIN, 1993, p. 150).

Ocorre que nem sempre o território se apresenta de forma a partilhar um espaço pré-existente; é necessário observar como o território é palco das relações de poder e se transforma de acordo com a modificação dessas relações ao longo do tempo. Nesse sentido, explica Rogério Haesbaert (2009, p. 105):

Talvez pudéssemos afirmar, de maneira mais simples, que assim como o espaço é a expressão de uma dimensão da sociedade, em sentido amplo, priorizando os processos em sua coexistência/simultaneidade (incorporando aí, obviamente, a própria transformação da natureza [a este respeito, ver Massey, 2008]), o território se define mais estritamente a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza ou que coloca seu foco, no interior dessa dimensão espacial, na ‘dimensão’, ou melhor, nas problemáticas de caráter político ou que envolvem a manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas.

O território passa então a configurar uma reflexão ainda mais profunda acerca de sua natureza; além de entendermos

o que o território “é”, é necessário também observamos a sua aplicação, o seu objetivo. Trata-se de uma abordagem epistemológica para entendermos as diversas concepções territoriais e seus papéis em cada momento estudado da história. Por isso, como afirma Rogério Haesbaert (2009, p. 107) “coerente com nossa discussão introdutória sobre a natureza dos conceitos, mais até do que traduzir ‘o que é’ ou o ‘ser’ do território, trata-se de discutir seu devir, isto é, em que problemáticas nos envolvemos e o que efetivamente fazemos ao acionarmos e/ou ao produzirmos nossas concepções de território”. Afinal, a construção dos conceitos é histórica e georreferenciada.

Para a ciência política moderna o território ocupa lugar de destaque. Max Weber, ao delinear sua definição de Estado, traz três elementos fundamentais: o monopólio da violência, o povo e o território. Para o autor, há Estado quando um povo determina o monopólio da violência em um determinado território:

Hoje, o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte da qualidade característica –, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do ‘direito’ de exercer coação (WEBER, 2004, p. 525 e 526).

Portanto, para Weber (2004) o território é a extensão física do Estado, onde em seu interior aquela sociedade exerce o monopólio da violência. Essa percepção do território é diretamente ligada à concepção mais comum de território para o direito, a concepção jurídica do território que compreende o território como *jurisdição*.

A jurisdição no direito compreende a possibilidade de aplicação das normas jurídicas materiais ao caso concreto, ou seja, é o exercício do poder estatal por meio de seus representantes. Um dos princípios que regem a jurisdição é o princípio da *adesão ao território*, que limita a soberania do Estado a certa porção territorial definida pela legislação, bem como a aplicação legal da

autonomia dos entes federados e a própria jurisdição dos juízes de direito, que são recortes dentro do território do Estado.

O termo território não é um termo novo, o seu emprego, no entanto, foi ressignificado pelo moderno Estado capitalista. Nicos Poulantzas (2015, p. 103) atenta para a construção do ponto de vista moderno de fronteiras para entendermos essa ressignificação do território, para ele:

O espaço moderno nasce: um espaço no qual desloca-se infinitamente ao se transpor as separações, em que cada lugar define seu isolamento dos outros, espaço sobre o qual expande-se ao assimilar-se novos segmentos que ele homogeneiza deslocando as fronteiras. Ora, o que é importante, não é esse deslocamento de fronteiras, mas o surgimento de *fronteiras no sentido moderno*, ou seja de limites deslocáveis numa trama serial e descontínua que fixa em todo lugar o *dentro* e o *fora* (grifo do autor).

Com essas reflexões podemos entender o território com diversos significados de acordo com a historicidade e o georreferenciamento usados para conceituar o seu espaço. Na atualidade, podemos entendê-lo como uma porção física do Estado, delimitada pelas fronteiras dos modernos Estados capitalistas, onde estes exercem seu poder de soberania. Outrossim, o território pode ser entendido como porção de terras onde se executa o trabalho humano (os modos de produção) e a interação entre seus atores, formando a territorialidade. O território de um Estado capitalista pode ter, portanto, uma ou diversas territorialidades dependendo da escala pela qual é observado.

Espaço, por sua vez, é um termo com uma grande variedade de empregos, desde o espaço físico, matemático, cósmico, humano. Porém, as explicações de território e paisagem nos dão pistas de qual espaço estamos investigando. O espaço no qual nos debruçamos é, acima de tudo, o espaço social.

Henri Lefebvre (2013) define o espaço social como categoria central em sua obra sobre o espaço. Para o autor, o espaço não pode ser confundido com aglomeração de coisas, ou seja, o espaço vai além de uma simples concepção material de reunião de objetos em um determinado lugar:

Este espacio social no consiste en una colección de cosas, en una suma de datos (sensibles), ni tampoco en un vacío colmado (algo así como un envase) de materias diversas; habrá que mostrar que no se reduce a una ‘forma’ impuesta a los fenómenos, a las cosas, a la materialidad física. El carácter social del espacio — que ahora se afirma como hipótesis previa— se confirmará a lo largo de la exposición (LEFEBVRE, 2013, p. 87).

O espaço social é um produto da sociedade, produzido a partir das relações humanas com a natureza e com os objetos dispostos em dado território. O espaço social é relação direta da sociedade com a paisagem e com o território. Santos (2017) explica que a paisagem é configurada pelas formas como a vemos e o espaço é a significação dada pela vida àquelas formas:

Paisagem e espaço não são sinônimos. A paisagem é o conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza. O espaço são essas formas mais a vida que as anima (SANTOS, 2017, p. 103).

(...)

Quando a sociedade age sobre o espaço, ela não o faz sobre os objetos como realidade física, mas como realidade social, formas-conteúdo. Isto é, objetos sociais já valorizados aos quais ela (a sociedade) busca oferecer ou impor um novo valor. A ação se dá sobre objetos já agidos, isto é, portadores de ações concluídas, mas ainda presentes. Esses objetos da ação são, desse modo, dotados de uma presença humana e por ela qualificados (SANTOS, 2017, p. 109).

A paisagem é também objeto de estudo multidisciplinar e um termo que evoluiu com o tempo. O conceito que mais interessa para nosso estudo é o conceito geográfico da paisagem. Na geografia há uma tendência forte à inclusão da sociedade humana aliada aos elementos naturais para a formação da paisagem, ou seja, a paisagem é a união dos elementos físicos, biológicos, construções humanas e tudo que se possa apreender com a visão e ser trazido para o conhecimento humano, e, nesse sentido, Liz Maximiliano (2004, p. 6) argu-

menta que a construção do termo se deu considerando os domínios humanos:

Se na Antiguidade da região mesopotâmica a paisagem era trazida para dentro dos muros e só então parecia existir e ser aceita na consciência humana, na atualidade a paisagem é composta por praticamente tudo o que é possível trazer para dentro do conhecimento e tecnologia humanos, que são os domínios modernos. Assim, o conceito de paisagem foi sendo construído e ampliado, sempre com base no que existiu e existe de útil e mais ou menos compreensível no entorno da existência humana.

O elemento da visão é fundamental para entender a paisagem, conforme explica Milton Santos (2017, p. 103), e é esse elemento que difere a paisagem do território; para o autor, a paisagem “é o conjunto de elementos naturais e artificiais que fisicamente caracterizam uma área. A rigor, a paisagem é a apenas a porção da configuração territorial que é possível abarcar com a visão”. Portanto, a paisagem é uma parte do território que pode ser apreendida pela visão e o conhecimento humano.

O espaço para Milton Santos (2017) é, portanto, um híbrido entre as formas e seus conteúdos definidos pelo valor atribuído por cada sociedade humana.

Nessa perspectiva, entendemos o espaço social como materialização da contradição entre a ideologia dominante, o cotidiano da vida humana e o espaço físico transformado a partir do trabalho e da produção. O espaço que abordamos é o local de realização das relações entre seres humanos e do ser humano com a natureza.

3. Concepções de direito

Na teoria do direito há uma separação entre os termos: direito, lei e justiça. Nem sempre os três caminham de forma conjunta na aplicação do ordenamento jurídico pátrio. A justiça é o mais abstrato dos termos, podendo variar de acordo com a ideologia de cada povo ou até mesmo de cada indivíduo dentro de uma sociedade complexa como são as sociedades contempo-

râneas. Para entender melhor, faremos uma breve narrativa da evolução dos conceitos de justiça.

Na Antiguidade a ideia de justiça é representada no pensamento aristotélico, pois, para Aristóteles (1991), a justiça tem dois atributos principais: justiça distributiva e a justiça corretiva. Nessa ótica, a justiça torna-se uma justa distribuição dos bens de uma determinada sociedade de acordo com uma proporcionalidade de bens a detentores de direitos. A segunda é a correção da desproporção causada por uma injustiça, ou seja, equacionando a justa distribuição material, conforme podemos observar nos textos do filósofo:

Eis aí, pois, o que é o justo: o proporcional; e o injusto é o que viola a proporção. Desse modo, um dos termos torna-se grande demais e o outro demasiado pequeno, como realmente acontece na prática; porque o homem que age injustamente tem excesso e o que é injustamente tratado tem demasiado pouco do que é bom. No caso do mal verifica-se o inverso, pois o menor mal é considerado um bem em comparação com o mal maior, visto que o primeiro é escolhido de preferência ao segundo, e o que é digno de escolha é bom, e de duas coisas a mais digna de escolha é um bem maior. Essa é, por conseguinte, uma das espécies do justo.

A outra é a corretiva que surge em relação com transações tanto voluntárias como involuntárias. Esta forma do justo tem um caráter específico diferente da primeira. Com efeito, a justiça que distribui posses comuns está sempre de acordo com a proporção mencionada acima (e mesmo quando se trata de distribuir os fundos comuns de uma sociedade, ela se fará segundo a mesma razão que guardam entre si os fundos empregados no negócio pelos diferentes sócios); e a injustiça contrária a esta espécie de injustiça é a que viola a proporção (ARISTÓTELES, 1991, p. 105).

Na Idade Média esse pensamento continuou vivo, dando base para o pensamento que atravessaria séculos: o jusnaturalismo. O pensamento do direito natural tem como um de seus principais teóricos São Tomás de Aquino (1995). Para Aquino, o direito se divide em direito natural e direito positivo, onde

o primeiro é dado ao homem por Deus e pela natureza e no segundo caso é dado por um príncipe. O direito é, nesse caso, um instrumento da justiça, e a justiça, para Aquino, assim como para Aristóteles (1991), tem uma natureza distributiva de acordo com uma justa compensação de bens, entretanto, nesse caso, a justificativa passa a ser divina.

O jusnaturalismo é um marco importante para a transposição do direito e da justiça enquanto doutrina religiosa para um novo modelo, o contratualismo. Esse período dá bases para a transição entre um modelo feudal e um modelo de organização nacional pré-capitalista.

Hobbes (2003) desenvolve um raciocínio buscando afastar o direito do divino; o direito para ele é natural enquanto não há um contrato de convivência entre as populações humanas; cada um tem o direito natural de usar seu poder como achar mais justo. O direito, na teoria do autor é o ato de fazer ou omitir algo (HOBBS, 2003, p. 112). A lei, por sua vez, é o oposto do direito, trata-se de uma obrigação ou ordem de fazer ou omitir algo.

Essa narrativa da evolução do conceito na história a partir de uma perspectiva eurocêntrica é importante para entendermos o pensamento jurídico que se assenta sobre as instituições político-jurídicas da atualidade. Essas ideias ainda passam por amplo debate para tentar definir o que é o direito na atualidade, além de ser base para discussões que buscam a construção de uma ciência do direito.

Entendendo as características da justiça, passaremos a entender o que é o direito e a lei em suas versões contemporâneas.

A lei é uma representação das normas construídas pelas relações sociais, eivada de legitimidade de uma autoridade soberana dentro da sociedade, ou seja, são as leis que constituem o ordenamento jurídico de cada sociedade. Na atualidade, com o advento das democracias liberais, as leis passam a ter papel predominante na organização social ao redor do mundo, chegando até o patamar de discussão onde a lei é posta como a única fonte de produção do direito.

É o caso da doutrina positivista, que tem como seu principal teórico o austríaco Hans Kelsen (2000). O autor buscou

dissociar o direito de qualquer pensamento ideológico, teológico ou político, elevando o direito puramente à categoria de ordenamento jurídico. Para o autor “o direito não é, como às vezes se diz, uma regra. É um conjunto de regras que possui o tipo de unidade que entendemos por sistema” (KELSEN, 2000, p. 5). Na tentativa de construir o direito enquanto uma ciência pura, o autor atribuiu a definição de justiça ao próprio ordenamento jurídico.

O direito encontra-se atualmente numa condição técnica, ou seja, trata-se de uma construção do pensamento humano para organizar a sociedade, porém, com um objetivo claro de buscar a justiça construída definida pela sociedade. Nesse sentido, podemos trazer a explicação de Sergio Cavalieri (2004, p. 58):

O Direito, por seu turno, é uma invenção humana, um fenômeno histórico e cultural para pacificação social e a realização da justiça. Em suma, enquanto a Justiça é um sistema aberto de valores, em constante mutação, o Direito é um conjunto de princípios e regras destinado a realizá-la. E nem sempre o Direito alcança esse desiderato, quer por não ter acompanhado as transformações sociais, quer pela incapacidade daqueles que o conceberam, e quer, ainda, por falta de disposição política para implementá-lo, tornando-se por isso um direito injusto.

Essas construções teóricas, no entanto, por vezes ignoram o materialismo dos fatos que levaram às condições existentes na atualidade. Engels e Kautsky (2012) explicam bem como o processo de transição da Idade Média para a Modernidade elevou o *status* jurídico à demanda principal da sociedade.

Engels e Kautsky (2012, p. 17-19) explicam que até o período final da Idade Média europeia, a concepção política teológica era dominante. Motivo pelo qual a burguesia, que buscava o poder naquele momento, engendra uma série de tentativas de transformações teológica para alcançar o poder. Outrossim, a forma de construção de riqueza adotada pela burguesia era uma forma mercantil, baseada em trocas de mercadorias.

Essa síntese entre a produção da riqueza e a forma política

impede que a burguesia daquele momento atinja o domínio político; era necessário subverter a forma teológica e o direito divino adotado até então. A descoberta do continente americano pelos europeus acirra ainda mais a necessidade de regras que fossem uniformes para a garantia da forma comercial entre os comerciantes que, então, passam a atuar em mercados cada vez maiores.

Podemos citar alguns casos notáveis do início dessas transformações: o Tratado de Tordesilhas, por exemplo, é um grande marco; com base em um direito divino, o rei de Portugal e os reis católicos dos territórios hoje ocupados pela Espanha dividem a propriedade de um continente sem que houvesse nenhuma exploração prévia daquelas terras.

A propriedade é transformada em direito nos séculos seguintes; na Inglaterra, os cercamentos das terras pertencentes aos senhores feudais e utilizadas pelos servos vinculados àqueles senhores. Esse processo de modificação da propriedade da terra ocorreu entre os séculos XVI e XVIII. Os campos da Inglaterra que eram explorados de forma comum pelos servos da época passaram a ser explorados por propriedades fechadas e sua aquisição passa a ser a forma de compra e venda; o processo expulsou uma grande massa de trabalhadores do campo para a cidade e criou um grande proletariado industrial³.

No Brasil, as mudanças sobre a aquisição da terra vieram mais tardiamente. Em 18 de setembro de 1850 é editada a Lei 601, conhecida como a Lei de Terras, que transforma o modo de aquisição de propriedades imóveis para uma única forma: a forma mercantil, com contratos de compra e venda.

A Revolução Francesa, que criou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, também trouxe elementos fundamentais da transformação do papel do direito na nova sociedade que se construiria nos séculos seguintes: como princi-

³ Esse cercamento expropriou as terras dos camponeses com o intuito de promover o acúmulo do capital, impedindo o acesso à terra e empurrando a população do campo para a cidade, sendo um dos motivos para o surgimento da proletarização. Através dos cercamentos surgiu a propriedade privada capitalista e, atualmente, eles ainda existem, mas denominados de novos cercamentos ou expropriações, o que impede o acesso à terra e expulsa a população para as periferias das cidades (ANDRADE, 2018, p. 417).

pais diretrizes os direitos individuais da liberdade, propriedade, segurança e combate a opressões⁴.

Essas características da transição da forma dos direitos dos períodos pré-capitalistas para o direito moderno estão presentes no ordenamento jurídico atual e dão base para toda a forma de construção do pensamento político-jurídico. No Brasil, o artigo 5º da Constituição Federal vigente traz o seguinte texto em seu *caput*: “Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos: (...)”.

Não podemos ignorar, porém, como o papel do direito também foi herdado pelas classes trabalhadoras. A disputa de classes na forma capitalista se torna uma disputa político-jurídica. As reivindicações das classes proletarizadas engendraram uma série de regulamentações voltadas à manutenção das condições mínimas de subsistência dos trabalhadores, como os direitos sociais⁵; mais recentemente, as conquistas de direito por grupos considerados minoritários e a conquista de direitos da natureza⁶.

Ocorre que a disputa jurídico-política travada pelas classes dominadas e dominantes não rompe com a tradição mercantil do direito capitalista, apenas ameniza seus efeitos agressivos àqueles que não detêm o poder, tornando o capitalismo ainda mais palatável.

⁴ A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão traz, em seu artigo segundo, o seguinte texto: “Artigo 2º - O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”. Tradução do original: “Art. 2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l’Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l’oppression”.

⁵ Geração de direitos conquistados pela luta dos trabalhadores. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foram positivados, em seu artigo 6º, as bases dos direitos sociais: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

⁶ Tais direitos correspondem à inovação de alguns países da América Latina que consagram, no neoconstitucionalismo latino-americano, a natureza como sujeito de direitos.

Segundo Alysso Mascaro (2018, p. 6), essa relação entre o direito e o capitalismo se dá a partir de uma forma jurídica mercantil, construída como base de sustentação do sistema dominante:

Não é apenas o *conteúdo* das normas jurídicas que garantem o capitalismo. É a própria *forma* jurídica que o faz. Desde o momento em que os indivíduos são tratados como átomos e que o Estado garante a propriedade de alguns contra todo o resto, a transação que garante o lucro e a mais valia está respaldada em determinadas formas como a do sujeito de direito. Ferramentas normativas estatais distintas, usadas em todas as relações jurídicas, possibilitam exatamente que se constituam todas as relações econômicas capitalistas. A forma jurídica dos sujeitos atomizados que se submetem ao poder estatal e transacionam mercadorias. A estrutura do capitalismo mercantil ensina as formas do direito, que então passam a possibilitar as próprias relações do capital.

O direito abstrato é, portanto, a positivação de elementos das lutas político-jurídicas. Porém, sua concretização se dá a partir da atuação do Estado. É o Estado que garante os contratos e o direito à propriedade, fundamentais para a manutenção do capitalismo. Pachukanis (2017) explica a materialização do Estado:

O Estado não é apenas uma forma ideológica, ele é, ao mesmo tempo, uma forma de ser social. O caráter ideológico de um conceito não elimina aquelas relações reais e materiais que este exprime (PACHUKANIS, 2017, p. 89).

O acabamento formal dos conceitos de território nacional, de população e de poder reflete não apenas uma ideologia, mas, ainda, um fato objetivo da formação de uma esfera real de dominação concentrada e, conseqüentemente, a criação, antes de tudo, de uma organização administrativa, financeira e militar real, com um aparato material e de pessoal correspondente (PACHUKANIS, 2017, p. 90).

Ora, se a justiça é conceituada a partir da ideologia presente em cada povo, em cada tempo e em cada espaço, o direito, enquanto instrumento de busca pela justiça, é o instrumento

consolidador da ideologia dominante naquele período, concretizado a partir do Estado. Não há que se falar em direito enquanto instituição divina ou mesmo como ciência pura das normas, o direito é o instrumento de consolidação dos anseios dos grupos que dominam a sociedade e, no momento atual, o direito ganha ainda mais destaque, tendo em vista que o modelo de Estado que temos é o modelo de Estado de direito e as normas jurídicas se espraiam por todas as relações sociais.

Com essas considerações, podemos entender que se há uma forma jurídica definida pelas relações sociais e um modelo de sociedade moldado pela ótica capitalista, convém afirmar que o direito atual é um direito capitalista. E não há apenas normas isoladas dentro do ordenamento jurídico que sejam capitalistas, mas sim todo o direito enquanto instituição política é um direito capitalista.

Portanto, quando falamos em direito, estamos abordando a forma jurídica moldada por cada sociedade e em cada período de tempo. Falamos do ordenamento jurídico e, no nosso caso, da concretização do Estado a partir de um ordenamento jurídico capitalista.

4. O fetichismo da mercadoria, o espaço e o direito

Para que possamos entender melhor os objetos estudados, é fundamental que observemos como o capitalismo é mais do que um modelo econômico; trata-se de um modelo de sociedade, modelo esse que define os mais variados aspectos da vida humana, do cotidiano ao Estado de Direito.

A teoria marxiana da alienação, nas suas obras iniciais, aponta como um dos aspectos da alienação a separação do trabalhador do produto final de seu trabalho (MARX, 2002, p. 112), e essa alienação da qual o autor trata refere-se à separação entre o ser humano e a terra e ao produto final do trabalho; com o capitalismo o próprio trabalhador e o ato de trabalhar tornam-se produtos a serem ofertados no mercado.

Em *O capital*, Marx (2017) desenvolve a teoria do fetichismo da mercadoria, e o autor explica como há uma separação definitiva entre o trabalhador e o trabalho; a transformação reali-

zada no material pelo trabalho passa a ser atributo do produto final e não uma obra humana, fazendo com que o detentor do produto possa acumular riqueza sem que seja o próprio realizador daquela obra, conforme podemos observar:

O caráter misterioso da forma-mercadoria consiste, portanto, simplesmente no fato de que ela reflete aos homens os caracteres sociais do seu próprio trabalho como caracteres objetivos dos próprios produtos do trabalho, como propriedades sociais que são naturais a essas coisas e, por isso, reflete também a relação social dos produtores com o trabalho total como uma relação social dos objetos, existente às margens dos produtores (MARX, 2017, p. 147).

Convém pontuar que o fetichismo da mercadoria vai muito além de uma simples relação entre o trabalhador e o produto final, e essa ideologia adquire tal autonomia que nos impõe a forma como nos comportamos, vivemos e o que consumimos. A alienação faz com que o modo de produção nos torne instrumentos para alavancar o acúmulo de riquezas. Há uma tentativa de padronização de todo o comportamento humano e de suas obras, e os focos de resistência tornam-se meros excentricismos a serem superados; essa ideologia domina o pensamento geral e nos leva a acreditar que é a única forma de vida sustentável, ocultando as contradições geradas no seio da sociedade, essa relação toma uma forma religiosa (MARX, 2017, p. 148).

Antes de prosseguir é importante esclarecer o que seriam os tais modos de produção que abordamos neste trabalho. Para Karl Marx (1983), os modos de produção são a forma que determinada sociedade possui para produzir a riqueza. Essa produção se dá a partir de um desenvolvimento real dos meios de produção e a relação com uma estrutura jurídico-política desenvolvida a partir desses meios. O autor explica em sua obra *Contribuição à crítica da economia política* (1983):

Na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas

materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência (MARX, 1983, p. 24).

Para o autor, o capitalismo é responsável por criar um novo modo de produção divergente dos modos anteriores. No modo de produção capitalista, os meios de produção se somam à exploração do trabalho e a circulação de mercadorias para a geração de riquezas, e esta é materializada pelo dinheiro. O valor da mercadoria passa a ter um caráter absolutamente relevante no modo de produção capitalista; afinal é a partir da definição do valor que certos produtos se tornam mais ou menos lucrativos, gerando mais ou menos riquezas. Essa complexa relação de produção desenvolvida no capital é o que define o capitalismo como um sistema singular e nos leva ao desenvolvimento de uma ideologia da mercadoria.

Ocorre que Karl Marx (2017) prioriza em sua análise o tempo e não o espaço. Não é uma decisão equivocada, mas sim uma prioridade específica do período em que o autor analisa a circulação do capital. Para o capital, o processo de circulação envolve o processo de troca e o controle do tempo de trabalho, e o espaço é uma barreira a ser superada, conforme explica David Harvey (2006, p. 145):

Na circulação do capital, o propósito e o objetivo dos envolvidos deve ser controlar o *tempo* do trabalho excedente, e transformá-lo em lucro dentro do *tempo de rotação socialmente necessário*. Do ponto de vista da circulação do capital, portanto, o espaço aparece, em primeiro lugar, como mera inconveniência, uma barreira a ser superada. O capitalismo, conclui Marx, em um notável *insight*, é caracterizado necessariamente por um esforço permanente da superação de todas as barreiras e da ‘anulação do espaço pelo tempo’ (Grifo do autor).

A teoria marxiana, se preocupa com o espaço a partir de uma análise do tempo de circulação, portanto, como visto no texto de David Harvey citado anteriormente, o capital busca superar as condições espaciais reduzindo o tempo de circulação. No trecho a seguir, Karl Marx (1985, p. 188) observa que o espaço é visto pelo capital como algo a ser superado:

Durante todo o tempo de sua viagem para o mercado, o capital se encontra confinado no estado de capital-mercadoria; se se produz por encomenda, até o momento da entrega; se não se produz por encomenda, ao tempo de viagem para o mercado ainda se acrescenta o tempo durante o qual a mercadoria se encontra à venda no mercado. Aperfeiçoamentos nos meios de comunicação e de transporte reduzem o período de locomoção das mercadorias em termos absolutos, mas não suprimem a diferença relativa, originária da locomoção, do tempo de circulação de diferentes capitais-mercadorias ou também de diferentes parcelas do mesmo capital-mercadoria que se transladam para diferentes mercados.

O capital tende, portanto, a desenvolver as tecnologias de superação do espaço. Como podemos observar atualmente as tecnologias de transporte e, em especial, as de comunicação tornaram-se altamente efetivas. É possível comunicar-se com qualquer local do mundo em milésimos de segundos e com grandes fluxos de informação; com as tecnologias mais avançadas se alcança patamares globais.

Com o advento de novas tecnologias de informação, comunicação e transportes o padrão de produção capitalista do espaço passa a ter um intuito global. Diferentemente da época em que o capital se manifestava na forma de fábricas, que exerciam também o papel de centros urbanos, no século XIX.

Hoje o cenário é diferente, apesar de haver especificidades de cada território, o capital busca planificar o espaço em nível global. É fundamental que percebamos também que essa planificação não se furta a igualar os territórios, a produção capitalista do espaço depende de capitalismo desiguais para distribuir as atividades, levando para alguns lugares atividades produtivas mais agressivas e menos valorizadas e para outras atividades

menos degradantes e detentoras de maior valor. Milton Santos (2017, p. 338) explica essa disparidade entre a ordem local e a ordem global:

A ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares respondem ao Mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade. A ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema. A ordem local é associada a uma população contígua de objetos, reunidos pelo território e como território, regidos pela interação. No primeiro caso, a solidariedade é produto da organização. No segundo caso, é a organização que é produto da solidariedade. A ordem global e a ordem local constituem duas situações geneticamente opostas, ainda que em cada uma se verifiquem aspectos da outra. A razão universal é organizacional, a razão local é orgânica. No primeiro caso, prima a informação que, aliás, é sinônimo de organização. No segundo caso, prima a comunicação.

A discussão se torna mais complexa e pensadores como Florestan Fernandes (1975, p. 54) analisam esse processo entre os lugares e o global observando qual tipo de capitalismo há em cada espaço; o pensador observa que na América Latina há um processo de dependência dos outros espaços do capital, onde os atores econômicos internos seguem as escolhas dos atores externos, criando um capitalismo dependente, como podemos observar:

A dependência, por sua vez, não é mera ‘condição’ ou ‘acidente’. A articulação estrutural de dinamismos econômicos externos e internos requer uma permanente vantagem estratégica do polo econômico hegemônico, aceita como *compensadora, útil e criadora* pelo outro polo. Ainda aqui, são os momentos de crise e de transição que revelam melhor a natureza do processo. Quando se dá a eclosão do mercado moderno, a revolução comercial ou a revolução industrial, os parceiros internos se empenham em garantir as condições desejadas pelos parceiros externos, pois veem em seus fins um meio para atingir os próprios fins.

Observando o pensamento dos autores, podemos perceber que há um movimento contraditório entre o espaço do lugar e o espaço global que impõe modificações nas diferentes escalas de observação, porém, sofre a resistência da racionalidade local, conforme argumentado por Milton Santos.

É nesse contexto que se insere o ordenamento jurídico. O moderno ordenamento jurídico inaugura uma tradição de planificação das normas jurídicas, em um contexto territorial, onde todo e qualquer cidadão se submete ao jugo da legislação vigente no território de seu nascimento ou de sua residência. As normas jurídicas possuem um caráter abstrato para que possam ser usadas em uma diversidade de situações distintas, elemento próprio do direito capitalista que “forma um sistema axiomatizado, composto de conjunto de normas abstratas, gerais, formais e estritamente regulamentadas” (POULANTZAS, 2015, p. 84).

No Brasil, o direito regula desde a complexa estrutura do Estado, passando pela concretização dos atos do poder público, tributação, finanças e a forma política, até escolhas da vida privada dos indivíduos que compõem nossa sociedade, como as relações de trocas, compra e venda, instituições de casamento e mesmo o uso de substâncias pelos cidadãos.

Evguiéni Pachukanis (2017, p. 104) aborda como o direito se transforma para ganhar a forma definida pelos modos de produção:

O direito, historicamente, começou com o litígio, i.e., com a ação judicial e só depois abarcou as relações puramente econômicas e factuais preexistentes, as quais, desse modo, desde o começo, já adquiriram um duplo caráter: jurídico-econômico. A dogmática jurídica se esqueceu dessa sucessão histórica e começa de repente com o resultado pronto, com normas abstratas, com as quais o Estado, por assim dizer, preenche todos os espaços sociais, atribuindo características jurídicas às condutas aí existentes. De acordo com essa representação simplificada, nas relações de compra e venda, empréstimos, garantias etc., o momento fundamental e determinante revela-se não no próprio conteúdo material econômico, mas no imperativo que se dirige em nome do Estado a cada indivíduo em particular; esse ponto de vista

do qual parte o jurista prático, contudo, é inadequado para a investigação e a explicação da estrutura jurídica concreta e, em particular, para a análise da forma jurídica e suas definições mais gerais. O poder estatal confere clareza e estabilidade à estrutura jurídica, mas não cria seus pressupostos, os quais estão arraigados nas relações materiais, ou seja, na produção.

Apesar de haver elementos que podem ser definidos de forma similar nos diversos ordenamentos jurídicos ao longo da história, o direito capitalista é uma forma jurídica própria. E isso não é à toa; como já observamos, o modo de produção capitalista também é responsável por moldar a superestrutura jurídica e política.

As razões para que o direito seja de tal forma desenhado vêm desse modo de produção. O direito e a política são a forma de manutenção e disputa do poder dentro de determinada sociedade, porém, quando condicionados a um modelo específico de relações de produção, tais disputas pelo poder tendem a se limitar somente a bandas que não ameacem romper com o sistema instituído.

A ideologia do direito é outro fator fundamental para a manutenção da forma jurídica. O direito é apresentado como representação da justiça, apesar de ser elemento de manutenção de injustiças. Como explica Alysson Mascaro (2019, p. 30):

É por causa desses problemas que o direito se apresenta sobre um quadro dialético bem claro: na sua aparência imediata e na sua estrutura formal, o direito se apresenta como justo, igual, racional e livre. E, materialmente, ele estrutura e ampara uma sociedade injusta e desigual. Toda vez que identificamos o direito só como técnica neutra ou como a ordem justa, encaminhamos a sua compreensão para um claro e danoso conservadorismo ou até a um calamitoso reacionarismo, em defesa da exploração capitalista.

A ideologia jurídica capitalista, além de mascarar as desigualdades sociais através de seus discursos de igualdade formal, também impulsiona e amplia as desigualdades “erigindo como sistema de coesão e como organizador da unidade-homogeneização dessas diferenças” (POULANZAS, 2015, p. 85).

Como podemos observar, os modos de produção, o espaço e o direito, possuem uma relação de implicação mútua, onde há uma contradição entre a imposição normativa e a resistência das especificidades do espaço; entre a modificação imposta pelos modos de produção e a força política que produz o direito e entre o espaço produzido e as necessidades de avanços nos modos de produção.

5. O direito na produção do espaço

O capitalismo revolucionou as estruturas sociais, modificando os modos de produção, o espaço, o direito, as relações sociais e os demais elementos formadores da sociedade. Como afirma Henri Lefebvre (2013, p. 112), uma revolução deve modificar o espaço, as superestruturas ideológicas, as instituições e aparatos políticos para ter de fato um caráter revolucionário.

La cuestión tiene su importancia. Una revolución que no da lugar a un nuevo espacio no llega a realizar todo su potencial; embarranca y no genera cambios de vida, tan sólo modifica las superestructuras ideológicas, las instituciones, los aparatos políticos. Una transformación revolucionaria se verifica por su capacidad creativa, generadora de efectos en la vida cotidiana, en el lenguaje y en el espacio, aunque su impacto no tenga por qué suceder necesariamente al mismo ritmo y con similar intensidad.

O capitalismo, portanto, é revolucionário, no ponto de vista de transformação social entre as formas sociais precedentes e as formas sociais posteriores à sua instituição. O direito, portanto, faz parte dessa revolução e isso explica que a forma jurídica seja a forma do capital.

Ocorre que o direito, sendo um instrumento para a busca da justiça definida pelas relações sociais, passa a ter um caráter também transformador da sociedade. Nesse contexto, o direito também produz o espaço, tendo em vista que as regulações sejam as explicitamente especializadas, como o direito que regula o planejamento urbano e o território quanto o direito que influencia de forma indireta o espaço têm esse caráter transformador.

Um exemplo que pode ser citado é a forma federalista de Estado adotada no Brasil. Conforme definido pelo art. 1º da Constituição de 1988, o Brasil é composto pela União, estados e municípios. Trata-se de recortes territoriais em três níveis, definindo as administrações locais de acordo com fronteiras traçadas pelos mais diversos critérios, de acordo com o seu processo político de formação.

Muitas vezes esses recortes territoriais não refletem uma separação territorial de acordo com suas características, o que gera efeitos como conurbação, onde dois territórios se misturam fisicamente, formando uma malha urbana contínua, mas possuem jurisdição distinta. A separação entre o direito de dois municípios ou dois estados diferentes, porém conectados pela conurbação, pode ter a execução de políticas públicas totalmente diversas nesse mesmo espaço.

Esse contexto se dá pela definição de fronteiras fictícias, definidas juridicamente, e que nem sempre demonstram uma descontinuidade do espaço. Certas fronteiras são politicamente definidas sem uma noção do espaço produzido cotidianamente; impostas pelo Estado essas fronteiras são totalmente invisíveis, cortando o espaço apenas de forma burocrática, mas quando concretizadas pelo aparato do Estado passam a ter um impacto relevante no cotidiano. Fronteiras abstratamente definidas podem cortar espaços contínuos ou unir espaços descontínuos. Quando separa espaços contínuos, informalmente realçam as semelhanças; quando unem espaços descontínuos, exacerbam suas singularidades.

As fronteiras definem os Estados, mas também dividem a administração dos territórios com base em seu direito interno. O caso do Brasil é emblemático, instituiu uma nova forma federativa de Estado inspirado no constitucionalismo americano, porém moldado nas tradições brasileiras de distribuição do poder entre as oligarquias locais e com um certo grau de ineditismo com a adição dos municípios enquanto membros federados, ganhando, assim como os estados, autonomia política e administrativa.

Os municípios passam a produzir o seu próprio direito que, apesar das suas limitações definidas pela Constituição de 1988, é único em cada uma das porções territoriais. Ao todo, atualmente, o Brasil possui 5.570 municípios com formas singulares de

tratarem suas cidades e isso se dá através das legislações de planejamento urbano, meio ambiente e políticas públicas de saúde, educação, tributação e demais demandas de interesse local.

Porém, não é só o direito que produz o espaço; o espaço também produz o direito, considerando que há uma troca mútua entre racionalização e espaço produzido, conforme explica Henri Lefebvre (2013, p. 128)

Las relaciones formales que permiten la cohesión de los actos en su conjunto no se separan de las condiciones materiales de la actividad individual y colectiva, ya se trate de desplazar un peñasco, de hostigar la caza, o de realizar un objeto simple o complicado. La racionalidad del espacio no resulta, tras este análisis, de una cualidad o propiedad de la acción humana en general, del trabajo humano como tal, del 'hombre' o de la organización social. Al contrario: ella es el origen y la fuente (no lejana sino inmediata o más bien inherente) de la racionalidad de la actividad, origen oculto y sin embargo implicado por el inevitable empirismo de los que se sirven de sus manos y de sus útiles, que componen o combinan sus gestos al emplear sus energías en tareas específicas.

Como podemos ver, a relação não é puramente harmoniosa; há uma relação de conflito entre espaço e direito, onde o primeiro impõe suas especificidades e o segundo busca ignorá-las buscando uma homogeneização abstrata de suas normas. Conforme dirimido por Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos (2017, p. 17):

Nesse sentido, o espaço leva à consciência de (outros) espaços, ao mesmo tempo dentro e fora do alcance do direito, o que, ao espacializar-se, o direito terá que levar em consideração para chegar a uma decisão. A racionalidade e interconectividade do espaço cria uma ética de necessidades simultaneamente locais e globais, as quais devem ser eticamente enfrentadas. O espaço é precisamente o eixo de disjunção entre o fluxo global e a estrutura territorial, o tangível e o distante, o abstrato e o concreto.

As normas jurídicas produzem o espaço no rigor de suas cidades organizadas, mas possuem um resíduo da não formali-

dade ou da ilegalidade que permeia a construção dos espaços sociais de forma desordenada e sem o rigor do direito na sua condução.

O espaço é produzido pelo direito, mas a rigidez jurídica e a negação da espacialização do direito, por vezes pode produzir o espaço a partir de um não direito, ou seja, a partir da ilegalidade, conforme situa Milton Santos (2017, p. 232):

Ao mesmo tempo, parcelas significativas do espaço geográfico, situadas sobretudo nas cidades (especialmente as grandes cidades dos países subdesenvolvidos), escapam aos rigores das normas rígidas. Velhos objetos e ações menos informadas e menos racionais constroem paralelamente um tecido em que a vida, inspirada em relações pessoais mais diretas e mais frequentes e menos pragmáticas, pode ser vivida na emoção e o intercâmbio entre os homens é criador de cultura e de recursos econômicos.

Por certo que a ilegalidade não deixa de ser direito. A representação da ausência de normas formalmente instituídas produz outra forma de direito. A propriedade, por exemplo, muda seus aspectos, enquanto juristas afirmariam categoricamente não haver propriedade de um imóvel construído e ocupado sem a chancela do Estado e o seu registro cartorário, isso não impede o uso, a percepção dos frutos ou a disposição daquele bem.

Por outro lado, a garantia da violência que poderia ser empregada pelo soberano para garantir que não haja violação limita-se aos delineamentos de outras formas jurídicas, como a posse e as concessões especiais definidas pelo direito administrativo. Demandas que surgem através de uma necessidade de proteção jurídica para relações que inicialmente não eram garantidas juridicamente, mas que geram conflitos e, portanto, tendem a ser regulados pelo Estado.

Nesse sentido, surge a “função social da propriedade”⁷, uma forma de relativização do direito capitalista mais básico: a propriedade, flexibiliza a forma de aquisição e manutenção da propriedade, em especial do bem imóvel, tornando possível a

⁷ Art. 170, III, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

aquisição e a perda por meio distinto do modelo de compra e venda definido como principal forma de troca desse bem.

O que pretendemos demonstrar é que o direito se transforma a partir de demandas que vêm das camadas mais populares e também se transforma a partir das demandas impostas pelo capital dominante. Por esse ponto de vista percebemos como a função social da propriedade é uma demanda que surge de uma necessidade de transformação do absolutismo característico do antigo direito de propriedade, ocasião em que esse direito era irrevogável e inalienável e o aumento da degradação das classes mais populares levavam à necessidade de distribuição desses bens que não possuíam utilidade para seus donos.

Conforme explica Fredie Didier Jr. (2010, p. 186-187), a propriedade é transformada por uma mudança da conceituação ideológica da liberdade na sociedade capitalista:

O direito de propriedade era concebido como um poder jurídico que recaía, inicialmente, sobre coisas materiais, envolvendo-as em todas as suas relações e permitindo ao proprietário excluir a interferência indesejada de terceiros. Trata-se das duas notas características do direito de propriedade: submissão da coisa ao proprietário e exclusão dos outros. Poderia o proprietário, assim, segundo a concepção clássica, submeter a coisa à sua vontade: usar, fruir, dispor materialmente, dispor juridicamente, alterar destinação econômica e, até mesmo, destruir-lhe, bem como reaver a coisa de quem quer que injustamente a detenha.

Partia-se do pressuposto ideológico de que cada qual agindo egoisticamente atenderia ao interesse social: o empregador, por exemplo, pagando o salário de miséria atenderia a seu interesse (lucro) e ao coletivo (emprego). Este poder jurídico, que é o mais amplo que pode existir no campo dos direitos reais, esteve sujeito a uns poucos limites de caráter excepcional, que estabeleciam o que o proprietário não poderia fazer no exercício de seus direitos – eram, na verdade, limites negativos: a) direitos de vizinhança; b) limitações administrativas.

(...)

Se a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, servindo como instrumento

de exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano; é preciso, enfim, reconhecer a propriedade dever, o lado passivo de direitos humanos alheios.

E aqui surge a concepção da função social da propriedade – outro princípio constitucional que rege a atividade econômica – e que aparece como complemento do estatuto constitucional da propriedade privada, impondo a ela um conjunto de deveres, ao lado dos clássicos poderes antes mencionados.

O espaço, portanto, representado pela forma de manutenção da propriedade, em especial a propriedade imobiliária, demanda transformações ideológicas que, por sua vez, impõem modificações no ordenamento jurídico.

Como podemos ver, até direitos que demandam de classes mais populares e que transformam concepções ideológicas são moldados pela manutenção capitalista, tendo em vista que o direito abordado estimula a distribuição de propriedades, em especial a propriedade imobiliária, o que aumenta a competitividade do capital e, conseqüentemente, a produção e circulação de riquezas nos moldes capitalistas.

Por outro lado, as reformas jurídicas que atingem o espaço também são demandas pelas classes dominantes. O Programa Minha Casa Minha Vida⁸, desenvolvido no governo Lula, injetou uma quantidade significativa de dinheiro – com intuito de conter a crise econômica mundial de 2009 – nos setores privados para a construção de moradias. Esse programa permitiu que o dinheiro aplicado pelo governo federal fosse responsável pelo estímulo econômico necessário através do setor da construção civil, que passou a disponibilizar moradias populares a preços baixos e com longos prazos de pagamento, aumentando o consumo e, portanto, o emprego naquele momento.

Ocorre que um dos efeitos colaterais desse programa foi que, em diversos locais, a indústria da construção civil forçou a transposição das fronteiras urbanas, expandindo-as, pois eram locais mais afastados do centro, onde se encontravam terras

⁸ Instituído no ano de 2009, através da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009.

com menores custos para a construção dos imóveis. Isso levou a indústria a forçar mudanças legislativas em diversos Planos Diretores, buscando transformar áreas rurais e áreas de preservação ambiental em áreas urbanas, para que assim fosse permitido a construção desse tipo de imóvel. Como bem explicam Fix e Pereira (2013, p. 264):

O programa define os limites de financiamento por unidade habitacional diferenciados para o país, devido às grandes variações do preço da terra no território nacional. No entanto, os limites são os mesmos para todos os municípios dentro de uma mesma região metropolitana (RM). Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas e Brasília estão no topo desta remuneração. A estratégia do empreendedor imobiliário tende, portanto, a ser aquela de priorizar as áreas de menor preço dentro de cada uma destas RMs. A consequência é levar os empreendimentos habitacionais, sobretudo os destinados à faixa de renda de zero a três salários mínimos, ao limite das áreas que dispõem de infraestrutura urbana, ou mesmo forçar os municípios a estender esta infraestrutura para áreas cada vez mais distantes, entrando em contradição com as diretrizes e recomendações dos especialistas e da própria política nacional para que as cidades sejam mais compactas e para o cumprimento do dispositivo constitucional da função social da propriedade. Este direcionamento para terras mais baratas tende a levar promotores imobiliários a pressionar municípios para mudança na legislação de uso e ocupação do solo, transformando, por exemplo, terra rural em urbana. Os agentes imobiliários acabam assumindo funções técnicas que caberiam aos municípios.

À primeira vista pode parecer que apenas o Estado, organizado pelas normas jurídicas, produz o espaço, porém, somente as normas jurídicas também o fazem, independentemente da concretização delas pelos meios estatais. A existência de um ordenamento jurídico em determinado território influencia diretamente os comportamentos dos grupos sociais.

No Brasil usamos a expressão “lei que não pega” para designar diplomas jurídicos que entraram em desuso, porém, para as que “pegam”, ou seja, para as normas jurídicas que ao

entrarem em vigor tomam o senso comum e são amplamente aplicadas pelos tribunais e pelo Estado, neste caso podemos dizer que as relações sociais são diretamente influenciadas.

Quando esse caso se aplica a uma relação de produção do espaço podemos dizer que houve a norma por si influenciando o espaço; o direito de propriedade pode, novamente, ser trazido à baila como exemplo, pois, apesar de haver uma série de violações a esse direito como invasões, grilagens e ocupações ilegais, ainda há em certa medida um grande respeito a esse direito e, muitas vezes, até uma omissão do Estado em garantir função social a uma gama de imóveis que são abandonados ou subutilizados⁹. Apesar de haver uma quantidade exorbitante de pessoas desabrigadas no país¹⁰, esses imóveis não são ocupados por respeito à legislação que habita no senso comum e o medo da repressão estatal.

Como vimos, espaço é vivo e se transforma constantemente, assim como o direito, que apesar de ter um caráter conservador em alguns aspectos, também possui uma atividade de transformação constante, seja pela reedição do ordenamento jurídico ou pela simples interpretação de suas normas.

Portanto, como podemos ver, o espaço e o direito permanecem em constante produção e reprodução, oposição e complementação, um produz o outro a partir de uma perspectiva das formas de produção, modificam-se constantemente.

Nos próximos capítulos abordaremos como a relação entre o direito e o espaço se expressa em um contexto metropolitano, analisando a formação de novas centralidades a partir de uma influência jurídica e como o espaço influenciou a formação jurídica na Baixada Fluminense.

⁹ O Plano Municipal de Habitação de São Paulo de 2016 demonstrou que havia cerca de 1.385 imóveis em situação de abandono e subutilizados na cidade. Disponível em https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf, consultado em 12 de julho de 2019.

¹⁰ O mesmo Plano Municipal de Habitação citado na nona Nota de Rodapé indica um déficit habitacional na cidade de São Paulo de 358 mil habitações.

Referências

- AQUINO, Santo Tomás de. *Suma de teologia*. Madri: Biblioteca de Autores Cristianos, 1995. Edição dirigida por los Regentes de Estudios de las Provincias Dominicanas em Espanha.
- ANDRADE, Diogo de Calasans Melo. Historicidade da propriedade privada capitalista e os cercamentos. *História: Debates e Tendências*, Passo Fundo, v. 3, n. 18, p. 408-419, set. 2018.
- ARISTÓTELES. *Metafísica*. São Paulo: Editora Abril, p. 211, 1973.
- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Livros I e II. Brasília: UNB, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 212 p.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. Direito, Justiça e Sociedade. *Revista da Emerj*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 5, p. 58-65, 2002.
- DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. In: *Regras processuais no Código Civil: aspectos da influência do Código Civil de 2002 na legislação processual*. 4. ed., rev. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 181-192.
- ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. *O socialismo jurídico*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar. 1973.
- FIX, Mariana; PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de. *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013, p. 259-290.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006, 252 p.
- HAESBAERT, Rogério. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 95-120.
- HOBBS, T. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- IRTI, Natalino. Biodireito, tecnodireito e geodireito. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 102, n. 0, p. 1.171-1.191, 2007.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

- LEFEBVRE, Henri. *La producción del espacio*. Madri: Capitán Swing Libros, 2013, 454 p.
- LOSANO, Mario Giuseppe. Direito e geografia: o espaço do direito e o mundo da geografia. *Revista Direito & Justiça*, v. 40, n. 1, p. 84-93, Porto Alegre, jan./jun. 2014.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- MARX, Karl. *O capital*: Livro I. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017, 898 p.
- MARX, Karl. *O capital*: Livro II. São Paulo: Nova Cultura, 1983.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013, 139 p.
- MASCARO, Alysson Leandro. *Introdução ao estudo do Direito*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018, 198 p.
- MAXIMIANO, Liz Abad. Considerações sobre o conceito de paisagem. *Ra'e Ga: o espaço geográfico em análise*, Curitiba, v. 8, p. 83-91, jan. 2004.
- PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria geral do Direito e marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017, 226 p.
- PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Quem tem medo do espaço? Direito, geografia e justiça espacial. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, [s.l.], v. 70, p. 635-661, 29 dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12818/p.0304-2340.2017v70p635>.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2015, 276 p.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo (SP): Ática, 1993.
- REZENDE, Gervásio Castro; GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos Estados Unidos e a sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses dois países. In: COELHO, A. B.; TEIXEIRA, E. C.; BRAGA, M. J. (Org.) *Recursos naturais e crescimento econômico* (p. 279-311). Brasil: Editora da Universidade Federal de Viçosa, 2008.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*, São Paulo: EdUSP, 2002.

A História do Direito de Propriedade no Brasil: um olhar sobre a mercantilização da terra e suas consequências socioespaciais

Tatiana Cotta

1. Introdução

O Brasil é um país com sérios problemas fundiários. O modo como a Coroa portuguesa estabeleceu a ocupação de suas terras, seguido por outras normas igualmente descoladas da realidade, deixou como herança uma calamidade tanto no que se refere à concentração quanto à titularidade da propriedade do solo, seja pública, seja privada. Dessa maneira, somos um dos países com o maior número de latifúndios do mundo¹, ao mesmo tempo que a irregularidade da propriedade da terra é alarmante em diversos pontos do país, ensejando lutas e mortes pelas reformas agrária e urbana.

Essa realidade fundiária tem diversas causas, cabendo-nos aqui breve análise sobre leis de acesso à terra no país, pois é nesse campo que atuamos e que podemos contribuir para uma visão que, junto à questão do poder político e do modo de produção, seria capaz de explicar de forma suficiente essa realidade. À análise meramente jurídica é possível somar um olhar crítico acerca de quem essas normas privilegiaram, definindo quem pertence à elite brasileira, já que no Brasil a elite é notadamente ligada à propriedade fundiária.

Além disso, não se pode deixar de partir da premissa básica de que

¹ Notícias divergem se somos o primeiro ou o segundo, sendo, de toda forma, relevante pensar na desigualdade que essa concentração gera. Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2017 do IBGE, temos 5.072.152 estabelecimentos rurais em 350.253.329,273 hectares de terras agricultáveis no país, representando 41,13% do território brasileiro. Em termos de concentração, os estabelecimentos com 1.000 hectares ou mais representam quase metade (47,5%) da área total e os de 100 a 1.000 são 32%. Inclusive, o último Censo mostra que a concentração fundiária aumentou.

O solo é incomensurável em seu valor, tanto para os particulares como para o povo em seu conjunto. Nele se radicam a fonte de alimentação das gentes, as riquezas criadoras dos instrumentos elementares para a satisfação das incontáveis necessidades vitais, e de todo o sistema habitacional dos seres humanos. Dele se extraem as substâncias curativas e de fortalecimento, as possibilidades inesgotáveis de recreio e lazer, e, sobretudo, nele se exerce basicamente a liberdade essencial do homem de ir e vir. O solo é toda hipótese e possibilidade de vida (HEDEMANN *apud* LIRA, 1997, p. 108).

Portanto, o solo, ou a terra, é essencial para a reprodução da vida humana. Independentemente da forma jurídica que cada sociedade estabeleça em cada momento histórico para definir legalmente a relação entre o homem e a terra, ela é imprescindível para todos, já que ninguém vive fora dela. Partimos, assim, da ideia de que o acesso à terra deve se configurar como um direito fundamental e não o direito de propriedade sobre ela, o que desenvolveremos ao longo do texto.

Contudo, a realidade fundiária brasileira aqui analisada se faz sob um olhar jurídico que, propositadamente, ignora a imprescindibilidade da terra como meio de vida, não a definindo como direito fundamental, colocando a apropriação legal da terra como fundamental, o que é bem diferente. Dessa forma, nossa concentração fundiária é fruto de diversas normas – e políticas – que privilegiaram e definiram as classes abastadas em cada momento histórico. O estabelecimento do regime sesmario na colônia brasileira, em 1531, por exemplo, privilegiou homens brancos, católicos e com renda, ignorando os direitos de 5 milhões de indígenas que aqui já estavam (RIBEIRO, 1997, p. 151). As sesmarias² foram doadas para homens com posses suficientes para erigir torres ou fortalezas e cultivar a terra, além de ter que medir e registrar tais terras (ROCHA, I. *et al.*, 2010, p. 60 e 61).

² Nesse momento ainda não havia o direito de propriedade tal qual o conhecemos hoje, o que vigorava era o sistema de enfiteuse e foreiro, em que há uma divisão dominial.

Naquele momento, é interessante ressaltar, a ocupação e produção da terra era condição de validade do negócio jurídico, tratando-se de uma doação condicionada a termo: não cumpridas tais condições em um prazo que variava de três a cinco anos, as terras seriam devolvidas à Coroa, para que esta as doasse a quem fosse realmente ocupar e produzir³. O regime sesmarial é, sem dúvida, a base jurídica da formação do latifúndio no Brasil: muita terra nas mãos de poucos e poderosos homens.

A quantidade de exigências na relação Coroa/Capitão Mor/sesmeiros, criou, já no período colonial, uma cisão de legalidade entre aqueles que conseguiam cumprir tais requisitos e os que não conseguiam, e ainda os que simplesmente não eram “amigos do rei”, não recebendo nenhum tipo de concessão, mas que precisavam morar e produzir:

Pelo sistema sesmarial, a terra era concedida, apenas, aos amigos do rei (fidalgos arruinados e plebeus enriquecidos); os homens rústicos e pobres, por sua vez, não tinham outra alternativa senão apoderar-se fisicamente de qualquer pedaço de terra remota e distante dos núcleos de povoamento e zonas populosas (MATTOS NETO *apud* ROCHA, I. *et al.*, 2010, p. 61).

Portanto, desde a colônia há desigualdade jurídica no acesso à terra. Esse não é um fato banal, pois quem desfrutava legalmente da mesma tinha meios de produzir riquezas e gozava de direitos que mais pareciam privilégios, em comparação com os que não tinham legalmente o seu pedaço de chão, como os indígenas, negros escravizados e a população branca pobre em geral.

A situação, entretanto, se agrava a partir do advento da Lei de Terras, em 1850. Naquele momento a terra é enfim mercantilizada, recaindo sobre ela o direito de propriedade, transferido do negro escravizado:

Somente no ano de 1850, com a primeira Lei anti-escravagista, a Lei Euzébio de Queiroz, que proibiu o tráfico negreiro, sentiram os donos da terra e o Poder que se fazia urgente

³ Essa é a origem das terras devolutas, cuja previsão de titularidade encontra-se ainda hoje na Constituição de 1988, nos arts. 20, II e 26, IV.

definir a propriedade. (...) Isso porque com o advento da Revolução Industrial e o avanço do modo de produção capitalista, como já ocorrera na Europa, a mão-de-obra escrava tendia a ser substituída pela mão-de-obra assalariada e, aberto o campo, a eventuais apossamentos (BALDEZ, 1997, p. 106).

Assim, o objetivo do presente artigo é demonstrar como a inserção do direito à propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, através da Lei de Terras, contribuiu de forma decisiva para criar uma realidade de segregação socioespacial no país. Falamos aqui do direito de propriedade nos moldes burgueses, obtido através da compra e legitimado por um título registrado. Além disso, a criminalização da posse, inserida na mesma lei, transformou a população pobre à época, como os negros libertos e os imigrantes, em criminosos, estigmatizando tais populações e seus espaços de moradia.

Portanto, a inserção da distinção entre posse e propriedade no nosso ordenamento jurídico tem consequências reais na possibilidade de exercício de direitos por parte da população e divide tanto pessoas quanto os espaços em legais e ilegais. São essas distinções, aparentemente inofensivas e eminentemente jurídicas, que pretendemos abordar.

2. Posse e propriedade da terra: que distinção é essa?

A distinção entre posse e propriedade da terra é uma ficção jurídica, ou seja, é algo que apenas conhecendo o ordenamento jurídico de um país – seja no tempo, seja no espaço – é possível de identificar, não sendo algo natural ou dado. Acredita-se que originalmente essa distinção não existia:

(...) o modo originário de aquisição da propriedade foi a ocupação, a *ocupatio*, que assumiu duas características, conforme as contingências: a primeira, a pacífica, foi a forma primitiva mais comum, porque as poucas tribos existentes puderam ocupar comodamente o solo necessário à caça e ao plantio rudimentar a que se dedicavam, os trechos dos rios navegáveis piscosos, que constituíam a *res nullius*, coisa de

ninguém, coisa sem dono e a *res derelictae*, coisa abandonada pela vontade do dono (sem a qual a coisa seria perdida e não abandonada); a segunda, a conquista ou a ocupação mediante a força, tornou-se mais freqüente com as constantes migrações das crescentes populações, em busca da caça que rareava e de melhores terras e melhores pastos para a agricultura e para o pastoreio, que floresciam. As coisas estavam a princípio à disposição de todos, passando a pertencer àquele que dela primeiro se apoderasse (...) (MARTINS, 1999, p. 39).

Percebe-se, portanto, que a posse é o que existia, fruto da ocupação do solo. A posse é a realidade, é a situação concreta, a relação de fato do homem com a terra. E assim permaneceu até o surgimento da era capitalista, na Revolução Industrial e burguesa. A figura jurídica da propriedade baseada em um título e adquirida como mercadoria é uma criação do Direito burguês na transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, pois com a transferência da estrutura econômica do campo para a cidade, fez-se necessária a criação de uma figura jurídica que garantisse à classe dominante seu monopólio sobre a terra (BALDEZ, 1997). Como colocam Marx e Engels (2010, p. 52): “A Revolução Francesa, por exemplo, aboliu a propriedade feudal em proveito da propriedade burguesa”. Ou ainda:

Transações que haviam sido raras na sociedade feudal tornaram-se habituais. Em lugares onde a terra, até então, só era cedida ou adquirida à base de serviços mútuos, surgiu uma nova concepção de propriedade agrária. (...)

(...)

O fato de que a terra fosse assim comprada, vendida e trocada livremente, como qualquer outra mercadoria, determinou o fim do antigo mundo feudal (HUBERMAN, 1967, p. 61).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na Convenção francesa de 1793, símbolo da ideologia burguesa, já proclama no art. 2º: “Esses direitos são a igualdade, a liberdade, a segurança, a propriedade”. Ora, era preciso assegurar a propriedade privada, pois naquela época lutava-se contra o poder soberano dos reis, que podiam, por mera liberalidade, confiscá

-las. Havia imperiosa necessidade de garantir que a propriedade privada fosse respeitada como um direito humano, tal qual a liberdade e a igualdade, independentes de rei ou qualquer outro poder soberano. E assim surgiram filósofos como Locke a propagar a ideia de que a propriedade seria um direito natural que deveria ser assegurada pelo Estado. O direito de propriedade foi então consagrado como um direito natural. A posse, que antes da era capitalista era o modo de usar e, portanto, possuir a terra, tornou-se mera exterioridade da propriedade, essa ficção jurídica.

Mais uma vez recorremos a Miguel Baldez:

Assim, elaborado mais cuidadosamente o conceito de propriedade privada, atribuiu-se a ela os poderes típicos da posse: o uso, a fruição e a disponibilidade da terra, de tal maneira que esses elementos tipificadores da posse, absorvidos pelo conceito jurídico abstrato (imperceptível pelos sentidos) de propriedade passaram a ser identificados como poderes próprios do conceito de propriedade privada. Foi o meio de que se valeram os juristas da burguesia para fazer da posse não mais uma relação do homem com seu exterior mas, ao contrário disso, um mero atributo, ou do ponto de vista visual, a externidade da propriedade (BALDEZ, 1997, p. 105).

Esclarecido, portanto, o contexto histórico do direito que estamos falando, passamos agora a uma breve exposição legislativa e bibliográfica acerca do mesmo na história fundiária brasileira.

3. O sistema de posses e a lei de terras: a mercantilização da terra no Brasil

Proclamada a independência do país, é suspenso o regime sesmarial, que vigorou durante todo o Brasil colônia e que favoreceu a formação de uma elite colonial atrelada à propriedade fundiária distribuída pela Coroa portuguesa:

Ao longo da colonização, os proprietários das sesmarias tornaram-se os grandes proprietários de terra que compunham a elite colonial. Ocupando o topo da hierarquia

social, não só concentravam terras, mas também abriam caminho para a conquista de vários outros direitos restritos aos seus semelhantes. Não raro, os sesmeiros ocupavam importantes cargos públicos, integravam os altos postos das instituições militares e garantiam seus interesses em desfavor da maioria da população (SOUSA, disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/as-sesmaria.htm>>).

Pela absoluta ausência de regulamentação, ocorrerá, entre 1822 e 1850, a denominada “fase áurea da posse” (ROCHA *et al.*, 2010; ORTIZ, 2009). Ou seja, nesse período histórico, a relação jurídica estabelecida entre o homem e a terra não é definida por lei, fazendo com que a posse assumira uma posição preponderante, já que se constitui como fato concreto e não meramente jurídico.

A explicação do que seja juridicamente posse já apresentou mais de 70 teorias, sendo até hoje assunto extremamente debatido no meio jurídico. No entanto, duas teorias sobre a posse são clássicas, havendo necessidade de nos ocuparmos um pouco delas.

A primeira teoria é a do alemão Savigny, conhecida como subjetiva (BESSONE, 1996). Para ele, a posse se constitui de dois elementos básicos: o *corpus* e o *animus domini*. O primeiro se refere ao elemento material da posse, e o segundo ao elemento psicológico. Para o jurista alemão, possuidor é aquele que, além do *corpus*, possui *animus domini* em relação à coisa, ou seja, possui a coisa como sua. Aquele que não age como dono, não manifestando essa vontade, é juridicamente detentor da coisa, mas não possuidor. Dessa forma, a posse existe de maneira autônoma à propriedade, já que é a vontade e a possibilidade de dispor da coisa como se sua fosse que caracteriza a posse jurídica. Para ele, portanto, a posse é um fato social que produz efeitos jurídicos.

Já para Jhering, o que caracteriza a posse não é seu elemento moral, mas sim o material (BESSONE, 1996). Esta segunda teoria, conhecida como objetiva, entende a posse como mera exteriorização da propriedade. Não importa aqui a vontade do possuidor, mas sim a relação jurídica que ele tem com a coisa. Para ele, ainda que haja *corpus* e *animus domini*, é preciso averiguar o que diz a lei, pois se ela não reconhece o sujeito como possuidor, ele será mero detentor.

De fato,

(...) o problema sobre a natureza jurídica da posse, se é fato ou é direito, é uma questão colocada pelo direito dogmático em contraposição à propriedade, porém, o conteúdo da posse não pode ser reduzido apenas a um conceito jurídico. (...) pois, do ponto de vista dos fatos e da exteriorização, não há distinção fundamental entre o possuidor proprietário e o possuidor não proprietário (HERNÁNDEZ GIL *apud* FACHIN, 1988, p. 20-21).

No entanto, a posição de Jhering é a posição adotada pelo art. 1.196 do nosso Código Civil, que vê a posse como um direito a partir de certas condições: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Aparece aí um conceito que se afirma em função de outro, o direito de propriedade, pois, vale ressaltar, os poderes do possuidor são os inerentes aos do proprietário. Que poderes seriam esses? A resposta está no art. 1.228 do Código Civil: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Portanto, usar, gozar e dispor da coisa são os poderes atribuídos legalmente ao proprietário, mas que os possuidores também podem ter, demonstrando que a construção dessa diferença é normativa e não fática, como apontado por Fachin (1988).

No “período áureo da posse”, o sentido de possuidor, contudo, era diferente, pois não havendo lei que estabelecesse o acesso à propriedade, não havendo, portanto, diferença entre posse e propriedade, vigorou mesmo foi a força dos coronéis:

Livre de entraves burocráticos, a posse generalizou-se e, tanto os grandes proprietários, donos de engenhos de açúcar, quanto os camponeses e outros despossuídos livres enquadraram-se, aparentemente na mesma condição de posseiros. Porém, essa aproximação era apenas formal – a posse do grande proprietário abria caminho ao reconhecimento da propriedade do latifúndio e a posse do pequeno produtor direto era incessantemente questionada, a partir da expansão da fronteira agrícola mercantil.

Neste contexto geral, o termo posseiro deixou de referir-se apenas a pessoas de classe social subalternizada – que detinham pequenas extensões e produziam para subsistência – e a pequenos plantadores que participavam subsidiariamente da produção para exportação, passando a significar todo aquele que ocupava a terra sem precisar de doação ou concessão prévia e que não possuía título legal referente à sua posse. Incluía, com destaque, os grandes proprietários, com produção voltada para o comércio internacional, detentores de grande escravaria (ORTIZ, 2009, p. 34).

Regina Gadelha assim coloca esse período:

Note-se que, neste período, ampliou-se o processo da posse da terra, agora sob o domínio e controle dos fazendeiros. No Vale do Paraíba espalhavam-se as plantações de café, ampliavam-se os latifúndios em áreas antes dedicadas às lavouras de subsistência, agora cada vez mais exploradas pelo trabalho escravo. Conseqüentemente, expulsavam-se moradores e pequenos posseiros, que outrora pontilhavam o caminho tantas vezes trilhados pelos tropeiros e bem conhecido de Saint-Hilaire (GADELHA, 1989, p. 160).

Essa situação, contudo, é insustentável a longo prazo. Embora o Brasil fosse agrário, com uma economia baseada em produtos primários produzidos nos latifúndios formados desde o regime sesmarial, o mundo estava entrando na era do capitalismo através das revoluções industrial e francesa. Ou seja, a riqueza não era mais exclusivamente gerada através da terra e da exploração do trabalho de negros escravizados – surgem as fábricas e o trabalho assalariado. E esse novo modo de vida vai ser imposto às antigas colônias.

Dessa forma, era preciso pensar no que aconteceria com as fazendas e todo o capital investido na escravidão. Até ali, o direito de propriedade recaía sobre a população negra escravizada, mas era uma questão de tempo a chegada do capitalismo – da “modernidade” – e a conseqüente liberação dessa mão de obra. A Lei de Terras é concebida então a partir da necessidade de frear a posse sem critérios e, ao mesmo tempo, estabelecer

a transição do modo de produção escravagista para a produção com trabalho assalariado.

Conforme narra Helen Ortiz (2009), foram intensos os debates acerca do texto da Lei de Terras, perdurando por sete anos. Regina Gadelha (1989) assim nos conta o trâmite legislativo:

Desde a década de 1830, a Regência tentaria regulamentar a questão do solo através da promulgação de mais de 15 decretos e leis. Após 1843, entretanto, as pressões inglesas para suspender o tráfico, exigiram novas medidas. O Partido Conservador, então no poder, tentaria fazer aprovar o Projeto n° 94 sobre Terras e Colonização (10-06-1843), apresentado pelo Ministro da Marinha, o Deputado Joaquim José Rodrigues Torres.

Este Projeto, expressando os anseios da classe rural da época, refletia a preocupação de modernização das estruturas vigentes e, **sobretudo, buscava garantir aos proprietários os instrumentos jurídicos necessários, que lhes resguardasse o direito de propriedade e monopólio do solo.** Inspirado nas modernas teorias européias sobre colonização, e que tinham no teórico inglês E. G. Wakefield seu maior porta-voz, através do chamado ‘self supporting system’, então, criticado por Marx o Projeto previa:

1º) A regulamentação das sesmarias sem cultivo, e das posses sem título;

2º) a criação de um imposto sobre a terra, com o qual o Governo cobriria os custos da importação de mão-de-obra estrangeira.

(...)

Os objetivos do Projeto foram bem explicitados por Torres:

1º) Encarecer o preço da terra, isto é, torná-la inacessível aos que só possuísssem força de trabalho, impedindo a posse gratuita de terras aos menos favorecidos (...)

2º) Garantir a segurança dos proprietários contra os posseiros (...)

3º) Agrupar a população dispersa, obtendo-se, desta forma, melhor rendimento do trabalho e produtividade, assegurando, também, o escoamento da produção (...)

4º) Com o produto da venda de terras o Governo poderia subvencionar a imigração (GADELHA, 1989, p. 157-159 – grifos nossos).

Enfim, em 1850 a lei é aprovada, ou melhor, as duas leis são aprovadas: a Lei Eusébio de Queiroz, Lei nº 581, é aprovada em 4 de setembro; e a Lei de Terras, Lei nº 601, em 18 de setembro. Temos assim, através desses dois diplomas legais, o início do capitalismo no Brasil, já que uma marca o início da abolição gradual da escravidão no Brasil⁴ e a outra o tratamento da terra como mercadoria.

O art.1º da Lei de Terras estabelecia a compra como único meio de se apossar das terras devolutas⁵. Dessa forma, não é mais a doação do rei, ou a ocupação da terra que vai gerar a possibilidade de aquisição legal de um pedaço de chão, mas apenas a compra e venda, forma que vigora até hoje no Brasil.

Embora pareça natural a todos que vivemos sob o manto do capitalismo, o fato é que a mercantilização de qualquer coisa que é essencial à reprodução da vida humana – como a terra, a água, o ar, as sementes – cria uma desigualdade brutal na sociedade, entre os que têm condição de pagar e os que não têm.

Em 1850, havia negros libertos, negros escravizados, brancos pobres, indígenas, imigrantes, enfim, uma gama de pessoas e etnias que, historicamente, não tiveram acesso legal à terra, ou seja, não foram favorecidos pelas políticas da Coroa portuguesa e nem tinham armas, jagunços e títulos nobiliárquicos para se apossarem das terras. Além disso, eram pobres, não teriam como comprar terras, sobretudo com a estratégia do preço suficiente:

Sua proposta era de que o governo deveria fixar o preço da terra em um certo patamar que não fosse tão alto, a ponto de pouquíssimos adquiri-la, e nem tão baixo, acessível a todos. Segundo Wakefield, a intenção ‘era prevenir os trabalhadores

⁴ São quatro leis que marcam a abolição no Brasil: i) em 1850, a Lei Eusébio de Queiroz, proibindo o tráfico negreiro; ii) em 1871, a Lei do Ventre-Livre, que tornava livres os filhos das pessoas escravizadas que nascessem a partir dali; iii) em 1885, a Lei Saraiva-Cotegipe, conhecida como Lei dos Sexagenários, levou à liberdade os negros escravizados com mais de 65 anos de idade; iv) por fim, a Lei Áurea, em 1888 que libertou da escravidão toda a população negra.

⁵ “O termo devoluto é, em sua acepção primordial, relativo à terra devolvida, que retorna às mãos do rei para ser dada novamente em sesmaria. Contudo, ele tornar-se-á uma referência a terras livres, coerente com a expansão em áreas ainda não ocupadas. Por conseguinte, a palavra devoluta passa a expressar terras não aproveitadas, não povoadas, sem conhecimento de seu dono, sem vestígio de que fora algum tempo ocupada ou onde não se tem notícia da pessoa a quem pertença” (MOTTA, 2012, p. 132).

de virem a se tornar proprietários de terras, de imediato: o preço precisa ser suficiente para esse propósito e não outro' (ORTIZ, 2009, p. 37).

Percebe-se, portanto, que a Lei de Terras passou a conferir um tratamento de mercadoria à terra – trata-se da monetarização explícita do direito fundamental à terra. Como o direito de propriedade sobre o negro passou a ser rechaçado, a propriedade vai então recair sobre a terra. Baldez (1997) vai chamar essa legislação e as seguintes de “cerca jurídica da terra”, numa clara alusão do papel da legislação de barrar o acesso a esse bem fundamental.

Outro artigo muito importante na Lei de Terras e crucial para a compreensão da dinâmica de ocupação legal da terra no país é o art. 2º:

Art. 2º. Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.

Paragrapho unico. Os Juizes de Direito nas correições que fizerem na forma das leis e regulamentos, investigarão se as autoridades a quem compete o conhecimento destes delictos põem todo o cuidado em processal-os o punil-os, e farão effectiva a sua responsabilidade, impondo no caso de simples negligencia a multa de 50\$ a 200\$000.

Esse artigo traz para o Brasil a criminalização da posse. Embora a Lei de Terras tenha uma natureza de norma de direito civil – já que trata de direito de propriedade –, de fato estabelece uma norma de conteúdo penal, a inserção do que quase um século depois seria o crime de esbulho possessório:

Na verdade, o esbulho possessório por muito tempo foi desconhecido como crime, sendo um indiferente penal, recebendo a tutela tão só do direito privado. Como ilícito penal foi previsto inicialmente nos Códigos toscano (art. 426)

e sardo (art. 687), com a denominação de turbato possesso (Fragoso, 1995, p. 384). Os Códigos Penais brasileiros do século XIX não tratavam deste fato social, sendo sua previsão penal bastante recente, datando do Código Penal de 1940, ainda hoje em vigor (LOPES, 2005, p. 128).

Existem duas situações possessórias colocadas pela Lei de Terras e que precisam ser esclarecidas e diferenciadas para prossequirmos: a primeira trata da criminalização da posse estabelecida no art. 2º (colocado acima), que criminaliza o ato de possuir um pedaço de terra de 1850 em diante. Ou seja, depois de quase 30 anos de um regime jurídico em que a posse era a realidade social por conta de um vácuo na regulamentação do direito de propriedade, a partir dali não seria mais possível simplesmente ocupar um pedaço de terra, construir um casebre e produzir para subsistência. Tornou-se crime, inclusive com pena para as autoridades que negligenciassem a situação, conforme se depreende do parágrafo único do art. 2º.

Essa é uma situação que vai impedir, obviamente, o acesso à terra de cada negro e negra libertos no país, seja em 1850, seja dali para frente. É de se notar que a liberdade conferida aos negros e negras escravizados tanto pelas leis quanto por cada senhor individualmente é uma liberdade formal, ou seja, a possibilidade de ser livre por si só, sem efetivas condições materiais de realizá-la plenamente, já que tal liberdade apenas abriu as portas das senzalas, deixando tal população sem renda, sem saber ler nem escrever, enfim, sem meios concretos de sobrevivência.

Um dos objetivos da Lei de Terras foi exatamente impedir que os imigrantes e os trabalhadores brancos pobres, negros libertos e mestiços tivessem acesso à terra. Seu efeito prático foi dificultar a formação de pequenos proprietários e liberar a mão-de-obra para os grandes fazendeiros. Nesse contexto, somente os ricos tiveram oportunidade de comprar terra e expandir os latifúndios. No caso específico dos escravos, sem alternativas, migraram para as periferias das cidades ou tornaram-se assalariados de grandes proprietários (LINHARES, 2006, p. 29).

Embora não seja nosso tema em si, é muito relevante perceber como a lei garantiu que os negros e negras continuassem pobres, submetidos à dominação de seus brancos senhores, ainda que libertos da escravização, ensejando uma situação que ainda hoje repercute no Brasil.

A outra situação possessória trazida pela Lei de Terras refere-se à legitimação das posses existentes, ou seja, das posses obtidas entre 1822 e 1850, tratando-se de caso de reconhecimento de direito de situação fática anterior. Nesse caso, estabelecia a lei: “Art. 5º. Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente (...)”.

Essa era, portanto, uma situação diferente, pois tratava de reconhecer a situação de possuidores em suas mais diversas situações: desde os pequenos até os latifundiários que, conforme exposto, ampliaram e muito seu domínio sobre a terra no período.

A Lei de Terras previu também a validação das concessões de sesmarias, a devolução ao poder público de todas as sesmarias não cultivadas (caídas em comisso, tornadas, assim, terras devolutas) e o financiamento da vinda da mão de obra imigrante, mas não cuidaremos dessas questões a fundo. Vale destacar, contudo, que o termo “grileiro”, tão comum no país ainda hoje para designar pessoas que ocupam terra com documentos falsos, surge nessa época:

O termo tem origem no antigo artifício de se colocar documentos novos em uma caixa com grilos, fazendo com que os papéis ficassem amarelados (em função dos dejetos dos insetos) e roídos, conferindo-lhes, assim, aspecto mais antigo, semelhante a um documento original. A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/oquegrilagem> >

É desse jeito que a Lei de Terras estabelece a cerca jurídica, utilizando o perfeito termo de Baldez (1997): de um lado, coloca um preço na terra, e um “preço suficiente”, inacessível para a

maioria da população brasileira. Por outro lado, criminaliza a ocupação da terra, como se fosse possível para os que não podem comprá-la simplesmente ir viver no mar, ou no ar...

A situação, por fim, manteve a história de ocupação do país, privilegiando os ricos, o que não passa necessariamente pela observância da legalidade, e sim do poder:

A posição dos latifundiários sairia vitoriosa na aprovação da lei de 1850, e os pontos polêmicos do projeto de 1843 seriam resolvidos a seu favor. O imposto territorial seria abolido do texto final, bem como o limite para as posses a serem registradas seria alargado, sendo permitidas demarcações que não ultrapassassem no máximo a extensão da última sesmaria concedida na mesma comarca. O registro das posses determinado pela Lei de Terras constituiria um capítulo à parte da oposição à sua aplicação por parte dos proprietários. A bibliografia é unânime em afirmar que poucas sesmarias foram revalidadas e poucas posses foram legitimadas. As medidas tomadas pelo governo e seus agentes nesse sentido, com as criações das repartições especiais de terras públicas e de juízes comissários de medição nas províncias e da organização da Repartição Geral de Terras Públicas em nível nacional, foram insuficientes para garantir sua execução. Essa incapacidade já era notada pelo governo desde 1856, quando se esgotou o primeiro prazo para os registros. O prazo original ainda seria prorrogado por mais duas vezes, primeiro por mais um ano e depois por mais seis meses, sem que fossem obtidos melhores resultados.

Os grandes proprietários recusaram-se em sua maioria a registrar suas terras pela ameaça que isso representava ao equilíbrio de poder local no campo, e as penas prometidas pelo Estado acabaram não sendo executadas. Dessa forma, ainda durante o Império, seriam criadas novas secretarias e repartições na tentativa de se aplicar a lei, como Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas em 1861, e a Inspeção-Geral de Terras e Colonização em 1876. Entretanto, o poder de ação desses órgãos foi limitado e a terra continuou a ser adquirida sem o controle do Estado através da prática constante da falsificação de documentos (ALMEIDA, 2016, disponível em: < <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/279-lei-de-terras>>).

4. Posse e propriedade na atual realidade espacial: favelas e periferias

O ato jurídico que constitui o direito de propriedade só está perfeito com o registro do título aquisitivo da propriedade, conforme preceitua o art. 1.245 do Código Civil: “Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. § 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel”. A propriedade regular, portanto, passa a ser, desde 1850, e de forma mais aprimorada, desde 1864, a propriedade registrada.

O Registro Imobiliário no Brasil tem sua origem fixada pela Lei 601, de 18.09.1850 e seu Regulamento 1.318, de 30.01.1854, quando a posse passou a ser reconhecida perante o Vigário da Igreja Católica. Por isso, essa lei passou a ser conhecida por ‘Registro do Vigário’ e se fazia na freguesia da situação do imóvel. (...)

Segundo José Maria Junqueira de Azevedo, o Registro de Imóveis, com a função de transcrever aquisições imobiliárias e inscrever ônus reais, instituiu-se, no Brasil, pela Lei 1.237, de 24.09.1864, regulamentada pelo Dec. 3.453, de 26.04.1865 (ERPEN; PAIVA, 1997, disponível em: < <http://registroimoveis1zona.com.br/?p=270>>).

Logo, a situação jurídica que gera segurança é o registro do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição em que ele se localiza, com número próprio de matrícula, com dimensões e confrontações claras, tudo que leve à sua individualização. No entanto, sabemos que adquirir a propriedade de um bem imóvel se faz mediante compra e venda e que quanto melhor for o lugar em termos de localização, serviços públicos e privados, condições de mobilidade, amenidades ambientais, mais caro ele será.

Além disso, os poderes das classes sociais presentes na dinâmica de produção do espaço fazem com que haja retenção e especulação imobiliária. Como o acesso à terra é mediado pelo dinheiro, as possibilidades de morar, trabalhar, vivenciar espaços

de lazer são diferentes para cada classe social. Assim, a produção do espaço urbano tem como consequência a segregação socioespacial. O fato de a terra – única possibilidade de morar – estar concentrada nas mãos de vários proprietários diferentes, associado ao tratamento jurídico da propriedade aqui exposto, dificulta o acesso para os mais pobres. Mercado e Estado atuam condicionando o acesso à terra a um preço e a burocracias a serem cumpridas.

Portanto, é fácil concluir que a questão fundiária é uma das responsáveis pela segregação das classes no espaço. Se no passado se visualizava essa segregação através do latifúndio e da exploração de mão de obra escravizada, atualmente é possível observar através da forma de morar dos pobres: as favelas e as periferias.

A criminalização da posse a partir de 1850 criou uma forma de ocupação do espaço social em que a população pobre fica segregada em áreas periféricas ou ilegais ou ambas. O surgimento das favelas como local de moradia é um exemplo. Como explica Boaventura de Sousa Santos, “a favela é um espaço territorial cuja relativa autonomia decorre, entre outros fatores, da ilegalidade coletiva da habitação à luz do direito oficial brasileiro” (SANTOS, 1993, p. 42). Narra Maurício de Abreu (1984):

Até 1930, a favela existe de facto mas não de jure. Está, portanto, presente no tecido urbano, mas ausente das estatísticas e dos mapas da cidade; não é individualizada pelos recenseamentos. É considerada como uma solução habitacional provisória e ilegal, razão pela qual não faz sentido descrevê-la, estudá-la, mensurá-la. Para os poderes públicos, as favelas simplesmente não existiam (ABREU, 1994, p. 34).

A verdade é que se criou uma maneira de morar ilegal, já que a posse era crime, mas a única solução possível para morar. Nesse sentido é que surge a “cidade partida”⁶. Maurício de Abreu

⁶ *Cidade partida* é o nome de um livro, do jornalista Zuenir Ventura, lançado em 1994 após uma inserção de dez meses na favela de Vigário Geral, onde havia ocorrido uma chacina de 21 pessoas em agosto de 1993. O livro narra um espaço da cidade do Rio de Janeiro onde a violência impera e o Estado

fala ainda da ocupação das favelas pelos negros e negras, o que era de se esperar, dada toda a conjuntura já narrada:

Como visto, a imagem de ‘terra sem lei’ atribuída ao morro da Favela no início do século [XX], logo acabou englobando as outras favelas que se formavam. Numa sociedade recém-saída da escravidão, era inevitável, entretanto, que as favelas, e sua maioria de população negra, fossem também identificadas como símbolos de ‘atraso’. Referências à ‘persistência da África no meio da civilização’ e à ‘ralé de cor preta’ são constantes nesta época. (...) (ABREU, 1994, p. 40).

Assim, além da lei, na prática, excluir negros e pobres do sistema formal de aquisição da propriedade de sua moradia, já que não podem pagar e, portanto, não possuem Escrituras de compra e venda a serem registradas no Registro Geral de Imóveis, os possuidores são vitimizados pelo sistema, pois antes de serem possuidores são esbulhadores: o tipo penal do art. 161, §1º, II do Código Penal criminaliza a pessoa que “invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório”.

Nesse sentido, vale a pena trazer o que Nilo Batista descreve como o estereótipo do criminoso para a nossa sociedade. Tal estereótipo foi construído através da repetição de tal imagem em telejornais, novelas e revistas, introjetando no imaginário coletivo tal imagem:

O estereótipo do delinqüente se fixa na figura do favelado. Pouco importa que, de 100 mortes no Rio de Janeiro, apenas duas estejam associadas a um assalto e 35 sejam causadas por motoristas imprudentes (as restantes são episódios interindividuais – homicídios dolosos –, ou ‘mortes institucionais’): nossa figura do matador não é um homem de classe média sentado no seu carro, e sim

só chega para matar. O termo passou a ser adotado para designar a ruptura entre espaços legais e ilegais na cidade, onde alguns gozam das benesses da vida urbana enquanto outros somente são vistos como criminosos, pessoas sem direitos. Esse também é um olhar possível para a dicotomia posse/propriedade tendo como referência a prática policial nos espaços de posse coletiva, as favelas.

o assaltante armado. Pouco importa que o dano econômico e social produzido por um só dos grandes crimes de colarinho branco (falências fraudulentas, sonegações fiscais, evasão de divisas etc.) supere de mil vezes o somatório de todos os roubos e furtos: nossa figura do ladrão não é um banqueiro desonesto sentado em seu escritório, e sim o assaltante ou mesmo o ventanista (BATISTA, 1990, p. 168).

Tal vitimização⁷ se dá ainda hoje porque a “invasão” à propriedade não considera sequer a função social que exige a Constituição⁸, menos ainda fatores socioeconômicos. Quando se dá a queixa do esbulho possessório, não é observada a necessidade e a oferta de moradia no espaço, a condição econômica das pessoas e nem o porquê do subaproveitamento da propriedade. Ora, as pessoas só conseguem ocupar o que está vazio, mal aproveitado ou não usado, mas por força do direito sagrado e consagrado pelo Direito Liberal, a propriedade é vista por todos como um direito natural, perpétuo e exclusivo, como se sua utilização não importasse à vida e à organização da cidade, mas apenas ao seu dono, ignorando que a terra é o “suporte material da sociedade” (LEFEBVRE, 2001, p. 85).

No mesmo sentido, podemos observar a ocupação do espaço através da formação das periferias. Ao contrário dos países centrais, em que os subúrbios são os melhores locais para

⁷ Utilizamos a palavra vitimização para designar a ideia, própria da vitimologia enquanto área de estudo da criminologia, de que pessoas estigmatizadas no meio social podem ser consideradas vítimas. Na questão do acesso à terra e da vitimização ideológica do possuidor, seria suficiente analisar o que a própria lei penal estabelece. Além disso, a propriedade é encarada como sagrada no capitalismo, e qualquer esforço para mantê-la é justificado. O fato de existirem milhares de pessoas sem casas não importa ao sistema, que reforça todos os dias como algo normal o fato de alguns terem acesso e outros não. Assim, quem “invade” transgride normas justas e naturais, e por isso deve ser punido.

⁸ A Constituição de 1988 elenca a função social da propriedade como direito fundamental (art. 5º, XXIII), além de defini-la no âmbito da propriedade rural (art. 186), da propriedade urbana (art. 182, §2º) e da propriedade econômica (art. 170, III). Dessa forma, subordina o direito individual do proprietário ao interesse social, o que já é melhor do que o caráter absoluto que o direito à propriedade tinha nos séculos XIX e início do XX no Brasil. Esse é um tema relevante no estudo da propriedade, mas não nos debruçaremos sobre ele aqui, mesmo porque sua ínfima aplicação não tem modificado, até o momento, a realidade no exercício de direitos sobre a terra.

se viver, ocupados pela elite que procura qualidade de vida, as nossas periferias são os espaços da *espoliação urbana*, termo difundido por Lúcio Kowarick (1979) ao tentar demonstrar que a classe trabalhadora, ao residir nas periferias, sofre com a falta de infraestrutura, com a ilegalidade da terra, e com a distância do trabalho, que a obriga a longos deslocamentos, consumindo sua força de trabalho. Assim, *espoliação urbana*

(...) é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979, p. 59).

As periferias aparecem assim como os espaços onde os espoliados da vida urbana vão construir suas vidas, à revelia da especulação imobiliária, da legislação urbanística e ambiental, do acesso à propriedade privada e à infraestrutura básica. Vivem sem saneamento, sem asfalto, longe de escolas e postos de saúde, trabalham longe, compram seus lotes de grileiros ou apenas ocupam. Tanto quanto nas favelas, a irregularidade fundiária também existe, embora possa ser diferente⁹.

Não bastasse tudo isso, o morador da periferia, tal qual o da favela, é ainda estigmatizado por essa condição, tendo “sérios problemas de integração e de convivência entre grupos sociais diferentes e de autoestima coletiva” (SOUZA, M. L., 2011, p. 69), já que sua condição social se apresenta, de uma maneira geral, como ilegal.

Há, portanto, uma correlação entre a segregação espacial e a possibilidade concreta de exercer direitos, estabelecida, dentre outros fatores, pela situação jurídica da terra, tornada mercadoria no capitalismo.

⁹ Nas periferias brasileiras são mais comuns algum tipo de parcelamento do solo, já que em princípio há mais abundância de terras a serem ocupadas. Juridicamente esses espaços recebem o nome de loteamentos clandestinos ou irregulares, a depender de alguns fatores. De toda forma, é comum que seu morador não detenha o registro da propriedade do lote em seu nome, podendo ter uma propriedade irregular ou posse.

5. Considerações finais

A formulação do direito à propriedade privada da terra tal qual conhecemos hoje, ocorreu no advento do capitalismo e é uma das situações jurídicas que definem as classes sociais: a burguesia se identifica como a classe proprietária dos meios de produção – dentre os quais a terra – e os trabalhadores são os não proprietários, condicionados à venda de sua força de trabalho para sobreviverem.

O ordenamento jurídico brasileiro adotou o direito de propriedade da terra nos moldes liberais quando o Brasil se viu pressionado a abandonar o modo escravista de produção agrária para incorporar o capitalismo e suas facetas. Dessa forma, a Lei de Terras vem sacramentar tal adoção ao mercantilizar o acesso à terra e criminalizar a posse.

O presente artigo visou demonstrar que a distinção entre posse e propriedade, adotada de forma sistemática a partir de 1850, produziu e produz efeitos jurídicos diferentes para as classes e também para os espaços, uma vez que o espaço é produzido pelas pessoas em suas relações sociais. Na medida em que a aquisição da propriedade se coloca como a única possibilidade segura, já que legal, de adquirir um pedaço de terra, e que ela deve ser adquirida através de compra e venda, somente quem pode pagar por ela se tornará proprietário. Dessa forma, a lei cria uma desigualdade no acesso ao solo, percebida através de quem é e quem não é proprietário, excluindo os pobres do acesso a um direito fundamental e, mais do que isso, jogando-os na irregularidade, uma vez que “o solo é toda possibilidade de vida” (HEDEMANN *apud* LIRA, 1997, p. 108), não sendo possível viver sem morar e produzir nele.

Essa diferença no acesso à terra pode ser vista espacialmente: há uma clara divisão social na ocupação do espaço, onde aqueles que podem pagar moram nos melhores lugares, com infraestrutura adequada, serviços públicos essenciais no entorno e muitas opções de lazer e consumo. Já os que não conseguem comprar um pedaço de terra, ou ocupam lugares proibidos pela legislação, ou se distanciam dos núcleos urbanos, criando periferias e cidades-satélites. Além desses problemas materiais básicos, ainda são estigmatizados.

Muitos pesquisadores, operadores do Direito e sobretudo movimentos sociais, questionam o direito de propriedade e a força que a ele é dado pelo ordenamento jurídico, sobrepondo-se, por exemplo, ao direito de moradia ou ao direito de produzir na terra. A própria função social da propriedade, prevista constitucionalmente, não é efetiva no país. Nesse sentido, seria muito bom que a posse fosse vista como um direito e não fosse marginalizada pelo sistema, deixando uma significativa parcela da população discriminada socialmente. A posse deve ser entendida como um direito real, com força para subjugar outros direitos, inclusive o de propriedade, pois ela sim é manifestação real da relação entre a pessoa e a terra.

Enquanto a distinção entre posse e propriedade ocorrer juridicamente, a sociedade será dividida entre pobres e ricos e a ocupação do espaço será socialmente segregada. Em nossa visão, não é possível pensar o espaço como a soma de propriedades privadas, mas sim como espaço de moradia, produção e circulação de riquezas, que deve garantir a sobrevivência e a dignidade de todos, colocando o direito à terra como elementar e fundamental.

Referências

ABREU, M. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas no Rio de Janeiro. *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 14, n. 37, 1994. p. 34-46.

ALMEIDA, F. *Lei de Terras*. 2016. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/279-lei-de-terras>>. Acesso em: 27 julho 2019.

BALDEZ, M. L. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça. In: *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*. Número 3. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 1997, p. 105-113.

BATISTA, N. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BESSONE, Darcy. *Da Posse*. São Paulo: Saraiva, 1996.

ERPEN, D. A.; PAIVA, J. P. L. *Panorama histórico do registro de imóveis no Brasil*. 1997. Disponível em: <<http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=270>>. Acesso em: 27 julho 2019.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva do usucapião imobiliário rural)*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

- GADELHA, R. M. A. F. Lei de Terras (1850) e a Abolição da Escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. *Revista História*, São Paulo, 120, p. 153-162, jan./jul. 1989.
- HUBERMAN, L. *História da riqueza do homem*. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Agropecuário*. 2017.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *O que é grilagem*. 2009. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/oquegrilagem>>. Acesso em: 27 julho 2019.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- LINHARES, E. M. V. *Dinâmicas espaciais e resultados socioambientais em assentamentos de reforma agrária: a espacialização no assentamento Estivas em Amaraji – PE*. 2006. 138 p. Dissertação (mestrado em Geografia), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.
- LIRA, R. P. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- LOPES, J. L. F. Invasões rurais e suas implicações jurídicas – Aspectos criminais. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 127-134, jan. 2005. ISSN 2527-2675. Disponível em: <<http://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/289>>. Acesso em: 27 julho 2019.
- MARTINS, R. B. *A propriedade e a ética do capitalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- MARX, K.; ENGELS, F. *O manifesto comunista*. 1. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MOTTA, M. M. M. *Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito:1795-1824*. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2012.
- ORTIZ, H. A expansão da grande propriedade no Brasil Império: as posses livres e a Lei de Terras de 1850. *In: Revista História & Luta de Classes*, Paraná, ano 5, n. 8, p. 34-38, novembro 2009.
- RIBEIRO, D. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- ROCHA, I. et al. *Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- SANTOS, B. de S. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. *In: GERALDO, J. O direito achado na rua*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.
- SOUSA, R. *As sesmarias*. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/as-sesmarias.htm>>. Acesso em 26 julho 2019.
- SOUZA, M. L. *ABC do Desenvolvimento Urbano*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

Cidade *standard*, retrocessos sociais e agravamento das vulnerabilidades em tempos de pandemia

*Rosângela Lunardelli Cavallazzi*¹

*Bernardo Mercante Marques*²

Introdução

O presente texto traz notas sobre os caminhos entrelaçados da pesquisa em tempos de pandemia. Aborda a delimitação teórico-metodológica de dois projetos de pesquisa em desenvolvimento no Laboratório de Direito e Urbanismo/PROURB-UFRJ e PUC-Rio observando as redefinições de seus escopos e metas em razão dos processos de retrocessos dos direitos sociais e agravamento das vulnerabilidades na conjuntura da pandemia.

Aborda a literatura sobre políticas neoliberais e sobre a conjuntura econômica e política brasileira na perspectiva da compreensão do processo de agravamento das vulnerabilidades no âmbito do direito à cidade, em tempos de pandemia.

O Laboratório de Direito e Urbanismo do PROURB/UFRJ e PUC-Rio desenvolve desde o ano de 2019 dois projetos de pesquisa: “Paisagem metropolitana e construções normativas:

¹ Professora e pesquisadora do PROURB/UFRJ e da PUC-Rio. Pós-doutora em Direito Urbanístico na École Doctorale Villes et Environnement Université Paris 8. Cientista do Estado da FAPERJ, bolsista produtividade CNPq, nível 1A, membro do Conselho Consultivo do IDEC, membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, diretora do BRASILCON e vice-presidente Sudeste do CONPEDI. Coordena projetos de pesquisas no Laboratório de Direito e Urbanismo do Diretório de Grupos de Pesquisas do CNPq (desde 1994).

² Graduado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mestre em Planejamento Urbano e Regional, pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutorando do Programa de Pós-graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, PROURB/UFRJ. Pesquisador do Laboratório de Direito e Urbanismo do PROURB/UFRJ e membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

direito à cidade e urbanismo de austeridade” e “Cidade *standard* e superendividamento: retrocessos e agravamento das vulnerabilidades”, respectivamente com o apoio da FAPERJ e do CNPq³. As propostas mantêm continuidade temática com as linhas de pesquisas institucionais e com as redes de pesquisas vinculadas ao Diretório de Grupos de Pesquisas do CNPq desde 1994.

O diálogo entre os campos do Direito e do Urbanismo prioriza a questão urbana situando o enfrentamento dos desafios do direito à cidade com os retrocessos dos direitos sociais e agravamento das vulnerabilidades e endividamento das famílias a partir da paisagem metropolitana, da cidade *standard*⁴ e do urbanismo de austeridade⁵.

O aporte teórico incluiu a adoção de diversas categorias analíticas, entre elas, o conceito de vulnerabilidade, tanto dos sujeitos das relações que envolvem o direito à cidade, quanto ao espaço urbano nas cidades contemporâneas. A proposta metodológica incluiu o estudo de casos referência⁶ e o diálogo das fontes⁷.

O estudo de caso-referência constitui o método adotado desde 1993⁸. Os casos-referência constituem casos concretos que permitem a observação da cristalização das hipóteses em

³“Paisagem metropolitana e construções normativas: direito a cidade e urbanismo de austeridade”. Cientista do Nosso Estado (2019-2022) PROURB-UFRJ-PUC-Rio. Projeto de Pesquisa CNPq. “Cidade *standard* e superendividamento: retrocessos e agravamento das vulnerabilidades”. Produtividade em Pesquisa (2019-2023) PROURB/UFRJ-PUC-Rio.

⁴ Sobre esse conceito ver em: CAVALLAZZI, R. L. *In: Relatório de pesquisa projeto códigos da cidade: análise das interferências jurídico-urbanísticas na cidade standard*, Rio de Janeiro: FAPERJ/PROURB - PUC-Rio, 2012. CAVALLAZZI, R. L.; PINHEIRO MACHADO, D. B. Construções normativas na cidade *standard*: vulnerabilidades e sustentabilidade. *Revista Conpedi Law Review*, vol 1, n. 11, 2015, p. 142. FAUTH, G. Cidade *standard* e o caráter emancipatório do direito à cidade como ferramenta de resistência na cidade de Barcelona. *In: CAVALLAZZI, R. L.; FAUTH, G. Cidade standard e novas vulnerabilidades*, Rio de Janeiro: PROURB, 2018, p. 25.

⁵ Peck, 2012.

⁶ Vide CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli.

⁷ Vide JAYME, Erick. Entrevista com o professor Erick Jayme. *Revista Trimestral de Direito Civil*, ano 1, vol. 1. Rio de Janeiro: PADMA, janeiro/março 2000 p. 33-37.

⁸ Vide CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. O Plano de Plasticidade na Teoria Contratual. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 1993.

consonância com a delimitação teórico-conceitual. Visam identificar uma situação que funcione como um caso exemplar para a pesquisa mediante a adoção de um caso real, base fática para a pesquisa teórica a ser desenvolvida, constituindo, portanto, referência para a construção do objeto do conhecimento.

A adoção do referido método permite aproximar o referencial teórico à realidade enfrentando os desafios epistemológicos na construção de quadro teórico, métodos e técnicas. Em virtude da complexidade da pesquisa e, principalmente em razão da tradição dos métodos da hermenêutica jurídica⁹, o caso-referência constitui um caminho crítico para a compreensão das práticas sociais ao permitir ampliar o processo de interpretação e produção de sentido inerente ao quadro conceitual construído nos campos do Direito e do Urbanismo.

O método do diálogo das fontes foi adotado em razão da natureza do campo do Direito Urbanístico – direito difuso. *O Diálogo das Fontes* encontrou sua primeira tradução no Brasil com Claudia Lima Marques¹⁰, no campo do Direito do Consumidor. Erik Jayme, autor do método, inaugura a excelente chave de sentido no campo do Direito Privado viabilizando a aplicação simultânea, coerente e coordenada das diversas fontes legislativas.

Os projetos realizam estudos que consolidam a qualificação dos recursos humanos de formação de pesquisadores, possibilitando-lhes instrumental teórico para as complexas questões que envolvem o Direito e o Urbanismo no terceiro milênio. Pretende-se, assim, construir condições para o enfrentamento das insuficiências teóricas, do senso comum teórico e paradigmas do saber acadêmico tradicional.

Cidade *standard* e a paisagem como princípio de interpretação da norma urbanística

As cidades contemporâneas têm apresentado uma tipo-

⁹ Os métodos de interpretação da lei “... constituem um conjunto de princípios e conceitos que funcionam como diretrizes retóricas para os raciocínios dos juristas”. WARAT, Luis Alberto. *Mitos e teorias na Interpretação da Lei*. Porto Alegre: Editora Síntese, 1979, p. 65.

¹⁰ Vide MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, pp. 320-323; 325; e 329-330.

logia e estrutura de identidade uniformizada e uniformizadora. Padrões estandardizados de cidades são produzidos e disseminados como referência de qualidade de vida que passam a constituir, de forma hegemônica, a paisagem da cidade *standard*.

Na paisagem urbana a incidência de construções normativas, como, por exemplo, as alterações casuísticas de parâmetros urbanísticos no caso-referência Plano de Estruturação Urbana (PEU) das Vargens e da sua Operação Urbana e as alterações nos parâmetros urbanísticos na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro¹¹, reforçam o modelo de cidade *standard* ao estabelecerem sintonia com a lógica de mercado e dinâmica do mercado imobiliário.

Os desafios da cidade *standard* e as consequências diretas que obstaculizam o direito à cidade e impossibilitam espaços e demandas democráticas, muito provavelmente estabelecem um nexos causal entre medidas de austeridade e retrocesso dos direitos no contexto de um mercado que se estende em diversas dimensões da vida social. Na cidade *standard* o habitante adere a uma cidade que não permite diálogos, e, sua sobrevivência cada vez mais se constitui em espaços de desigualdade.

Na paisagem da cidade *standard* a uniformização da produção do espaço urbano predomina sobre a história produzida pelos seus moradores. Contrariando, dessa forma o sentido do conceito concebido por Milton Santos¹².

A conjuntura econômica e social dos espaços hegemônicos da cidade *standard* encontra identidade com a desigualdade estrutural presente no Brasil contemporâneo.

Muito além dos desdobramentos da conjuntura de políticas neoliberais em tempos de pandemia e seu processo contínuo de retrocessos dos direitos sociais e agravamento das vulnerabilidades, no caso Brasil, país que nunca conheceu a política de bem-estar social, as relações de vulnerabilidade atingem patamares incomensuráveis.

¹¹ Vide Luciana de Amorim Albuquerque: “A narrativa ambiental no campo do urbanismo”. Qualificação de tese de doutorado PROURB/UFRJ. Orientação de Rosângela Lunardelli Cavallazzi. 2019.

¹² “A paisagem é o conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as relações localizadas entre homem sucessivas entre o homem e natureza. O espaço são essas formas mais a vida que os anima”. (SANTOS, 1985, p. 51).

Na perspectiva da compreensão da cidade *standard*, especialmente no que tange ao contraste – ou poderíamos mesmo dizer no avesso da garantia ao direito à moradia –, as investigações foram pautadas por casos-referência buscando identificar e analisar as interferências jurídico-urbanísticas na cidade estandardizada.

O modelo capitalista que constitui não só uma moldura, um contorno, mas sobretudo está incluso, é inerente ao processo de produção da cidade.

Na cidade, a paisagem cristaliza a concepção do homem urbano quanto ao trabalho, à moradia, ao lazer, ao seu modo de vida na cidade do encontro, no sentido do reconhecimento e dos conflitos e na coexistência na diversidade.

A concepção da paisagem como princípio de interpretação da norma urbanística tem sido adotada em nossos estudos em razão do reconhecimento da cidade produzida em todas as suas dimensões e por todos os seus atores, e especialmente diz respeito às favelas como constitutivas da paisagem urbana.

A cidade tem identidade a partir da produção cotidiana dos espaços sociais, sua complexidade e riqueza, como lembra muito bem Lefebvre¹³, incluindo os espaços institucionalizados e, via de regra, representativos dos discursos hegemônicos e os espaços das práticas sociais instituintes¹⁴, lugar da resistência e da invenção da vida. Essa cidade das práticas sociais instituintes é a referência para paisagem como princípio de interpretação da norma urbanística.

Na perspectiva da eficácia social, exequibilidade da norma urbanística (segundo os critérios da incidência, finalidade e legitimidade), é importante ressaltar que não é possível “revogar” a cidade.

A incidência de uma construção normativa em determinado espaço urbano que determine a alteração de forma radical, por

¹³ “A forma do espaço social é o encontro, a reunião, a simultaneidade. O que se reúne? O que é reunido? Tudo o que há no espaço, tudo o que é produzido, seja pela natureza, seja pela sociedade – seja por sua cooperação, seja por seus conflitos. Tudo: seres vivos, coisas, objetos, obras, signos e símbolos” (LEFEBVRE, 2006, p. 149).

¹⁴ Sobre o conceito de práticas sociais instituintes, vide: CAVALLAZZI, 1993.

exemplo, dos parâmetros urbanísticos, apesar de todas as regras legais¹⁵ quanto à revogação expressa ou implícita da norma anterior em conflito com a norma vigente, não tem a possibilidade de interferir imediatamente na paisagem.

Dessa forma, o processo de interpretação da norma urbanística ganha um relevante papel na produção e redefinição de sentido do conteúdo das normas urbanísticas à luz da paisagem como um princípio de interpretação.

A paisagem como princípio de interpretação enfrenta o senso comum do consenso que constitui mais do que um mero obstáculo para o reconhecimento do conflito; ganha na verdade ações de uma borracha que vai apagando a realidade, os reais espaços em sociedade e substituindo por harmonias inventadas¹⁶, a cidade consentida. As respostas para essa constatação somente poderão derivar da práxis, no âmbito das práticas sociais instituintes.

Nesse sentido, as práticas sociais instituintes constituem o espaço de resistência e contraponto da lógica da cidade *standard*.

Dinâmica da financeirização na cidade *standard*

A cidade *standard* se orienta primordialmente pela lucratividade dos mercados, de modo especial o setor imobiliário, incorporador e financeiro. Sua lógica é composta de prerrogativas que têm como objetivo final a criação de condições para a dinamização específica de um conjunto significativo de setores econômicos organizados, muitas vezes em estruturas hierarquizadas em complexas cadeias produtivas. Para além da satisfação social

¹⁵ Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010) (...) Art. 2º: Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º: A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º: A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

¹⁶ CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; SILVA, Sayonara Grillo Coutinho da; LIMA, Clarissa Costa de. Tradições inventadas na sociedade de consumo. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Cláudia Lima (Coord.) *Doutrinas Essenciais de Direito do Consumidor*, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ou mesmo econômica dos seus habitantes, as cidades *standard* reforçam a ideia do espaço urbano como, antes de tudo, um palco para a realização de operações econômicas e financeiras do sistema capitalista. Tal fenômeno se intensifica com a hegemonia das finanças não apenas nas formas de produção do espaço urbano, como também da vida cotidiana de seus moradores.

O processo de hegemonização das finanças no modo de produção capitalista intensifica-se ainda em meados do século XX. Entre tantos marcos históricos, podemos citar o fim do acordo de Bretton Woods (com a elevação do papel do dólar como moeda fiduciária ao invés do ouro), que contribuiu para alterações político-econômicas, como o estabelecimento de taxas de juros variáveis e a flutuabilidade da taxa de câmbio, aumentando a instabilidade e volatilidade da economia através da ampliação de riscos relacionados com as operações financeiras e possibilitando a obtenção de lucros no mercado futuro¹⁷. Nesse sentido, quando falamos de financeirização estamos nos referindo às possibilidades de antecipação de fluxos de renda, o que, como consequência, tem alterado historicamente a maneira como a economia capitalista se estruturava até então.

O aumento da dependência do modo de produção e da economia com o sistema financeiro, inevitavelmente produziu, e ainda produz, um conjunto de condicionantes capazes de reorganizar espacialmente um vasto universo de setores da economia. Como consequência da financeirização, é possível observarmos alterações significativas das lógicas econômicas, assim como o surgimento e o protagonismo de novos agentes econômicos, tais como: agentes financeiros, investidores, analistas, empresas de consultoria financeira, bancos de investimento e agências de avaliação de riscos, entre outros. De modo sintético, de acordo com os autores Luiz César de Queiroz Ribeiro e Nelson Diniz (2017), temos que:

(...) a financeirização deve ser compreendida como o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. Quer dizer, como um processo geral de transformação do capitalismo que se torna estrutural, cria novas formas

¹⁷ Klink e Souza, 2017.

institucionais, marca as estratégias de todos os agentes privados relevantes, altera a operação das finanças e dos gastos públicos e, de alguma maneira, diferencia-se dos modos de manifestação do capital enquanto expressão do valor-trabalho (RIBEIRO e DINIZ, 2017, p. 353).

Como podemos observar, entendemos a financeirização como um fenômeno multiescalar e espacial e que perpassa de modo transversal por diferentes aspectos da vida social, política, ambiental, urbana e institucional¹⁸. Nesse sentido, tem-se observado um processo crescente de transformação de terras urbanas em ativos financeiros. A esse recorte específico do fenômeno convencionou-se a utilização do termo financeirização das cidades. Nesse sentido, a cidade *standard* é uma das várias facetas processuais desse complexo fenômeno.

Tal fato (financeirização das cidades) explica-se uma vez que a circulação do capital se ancora constantemente na reorganização espacial em diferentes escalas; ele (o capital) recorrentemente se ampara na produção de novos espaços de valorização, entre tantas estratégias, como forma de absorção do capital excedente¹⁹. Em outras palavras, a produção do espaço (e das cidades) é um elemento-chave da dinâmica de acumulação do capital. Entretanto, a financeirização acentua e complexifica esse fenômeno.

As cidades, ou mesmo pequenas frações territoriais, passam a exercer um protagonismo nas dinâmicas atuais do capitalismo²⁰, passando a desempenharem um papel importante no sistema econômico. Institucionalmente, surgem novas formas de inserção e articulação político-econômica, que obviamente repercutem no cotidiano desses espaços. Alteram-se escalas, métricas, narrativas e significados dos espaços urbanos. Segundo Aalbers (2008), a financeirização aparenta um descolamento constante com diferentes setores econômicos, tornando-se uma finalidade em si mesma.

¹⁸ Aalbers, 2015, p.218.

¹⁹ Marx, 1996; Harvey, 2014; Harvey, 2007; Sevilla-Buitrago, 2015.

²⁰ Santos, 2000.

Entre tantos efeitos da financeirização, podemos citar: um aumento da dependência do sistema financeiro para a aquisição de imóveis; aumento dos processos de endividamento das famílias; transferência de responsabilidades da produção dos espaços urbanos e oferta de unidades habitacionais; aumento da interferência de agentes financeiros na produção de estratégias de produção espacial, assim como o condicionamento de investimentos públicos às variações e orientação do mercado financeiro. Evidentemente que a concretude dessas operações exige um amplo amparo em construções normativas, em diferentes escalas administrativas, que condicionam a construção de uma ambientação ideal para a efetividade de realização operacional desses mecanismos de mercado.

Como efeito tem se observado um aumento da dependência dos governos locais do investimento privado como forma de produção ou requalificação de espaços e infraestruturas urbanas orientadas, inicialmente, para a satisfação de expectativas mercadológicas. De acordo com Guironnet *et al.* (2016):

Os governos municipais que desejam desenvolver partes de seus territórios podem, portanto, ser cada vez mais forçados a depender dos mercados imobiliários e, assim, acomodar as expectativas dos intermediários financeiros que canalizam os investimentos para o ambiente construído (GUIRONNET *et al.*, 2016, p. 19) – tradução nossa.

Como preconiza o receituário neoliberal, é necessário que sejam realizados ajustes constantes para a consolidação efetiva²¹, introjetar massivamente uma áurea redentora das estratégias de mercado para a solução dos desafios urbanos e, se possível, tal ideário deve ser naturalizado. Do ponto de vista do urbanismo neoliberal²², ao Estado caberia a garantia de condições para que o mercado, logicamente por meio de seus agentes, possa livremente realizar de maneira mais “eficiente” o que ele supostamente faz com “ineficiência”. Trata-se de uma racionalidade poderosa e que, aos poucos, inconsciente ou intencionalmente,

²¹ Peck e Tickell, 2012.

²² Brenner, Peck, Theodore, 2015.

parece seduzir cada vez mais gestores públicos e analistas por meio da suposta sofisticação da roupagem de seus mecanismos e modos de operação.

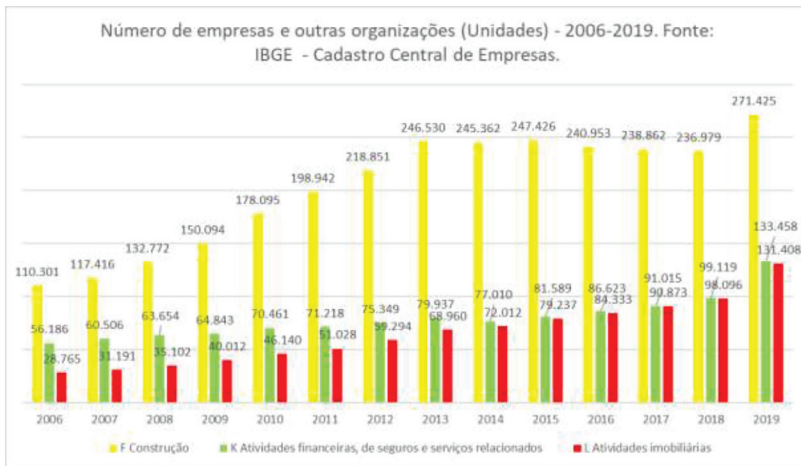
No Brasil, por meio da análise de um conjunto de marcos legais, uma das pontas do rastro normativo e institucional que contribuiu para a aceleração dos processos de financeirização das cidades pode ser considerada a Lei 6.385/1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e regulamenta o setor securitário de créditos imobiliários. De lá para cá, outros marcos foram elaborados com o propósito de respaldar legalmente as operações financeiras desse tipo. Podemos citar ainda: a Lei 8.668/93 (dispõe da constituição de fundos de investimento imobiliário); a Lei 9.514/97 (dispõe sobre o sistema de financiamento imobiliário); o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, que entre outros aspectos, consolida por meio da Operação Urbana Consorciada os certificados de potencial adicional construtivo que pode ter sua comercialização atrelada ao mercado secundário, ampliando as possibilidades especulativas sobre a terra urbana de determinada área de uma cidade, por exemplo; e, por fim, a Lei 10.931/04, que dispõe sobre um conjunto de mecanismos específicos relacionados com o sistema de crédito imobiliário (cédulas de crédito imobiliário, letras de crédito imobiliário, entre outros).

Não obstante, temos observado um aumento significativo do número de empresas relacionadas ao ramo imobiliário, da construção e financeiro no Brasil. De acordo com dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), podemos constatar essa rápida evolução no período de 2006 a 2019, último ano com informações válidas referentes a esses fenômenos. De acordo com a Figura 2, onde é possível observarmos a separação desses dois segmentos de mercado, é possível verificarmos um crescimento contínuo do setor de atividades imobiliárias, enquanto o setor de atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados²³ tem apenas uma pequena queda em 2014, retomando, no ano seguinte, uma ascendência até 2019.

²³ O agrupamento desse conjunto diversificado de ramos de atuação econômica é baseado na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0.

Quando observamos o número de abertura de novas empresas da construção, de 2006 até 2019, verificamos em um primeiro período da análise que, em 2006, foram abertas 110.301 novas empresas. Já em 2019, podemos observar a abertura de 271.425 novas empresas, um aumento de 146,1%. Com relação ao setor de atividades imobiliárias, de 2006, ano em que foram abertas 28.765 empresas até 2019, que já somavam 131.408 empresas, temos um crescimento em todo esse período de 356,8%. Já quando analisamos o setor de atividades financeiras, seguros e atividades relacionadas, constatamos em 2006, a abertura de 56.186 novas empresas e, ao final do período analisado, 133.458 empresas desse ramo de atuação econômica, o que representou um acréscimo de 137,5%.

Figura 1 – Evolução da abertura de empresas de atividades imobiliárias e de atividades financeiras no Brasil, de 2006-2019.



Fonte: Cadastro Central de Empresas/CEMPRE - IBGE.

Os dados anteriormente apresentados não representam o porte das empresas e mesmo o monitoramento das diferentes fases de um ciclo de vida das empresas identificadas (se posteriormente vieram a abrir falência ou se expandiram filiais etc.). Contudo, objetivamente, supondo hipoteticamente que todas essas empresas não se extinguíram ou se fundiram, estamos nos referindo a um volume de 2.834.008 novas empresas do setor

da construção, uma soma de 1.110.968 novas empresas do setor financeiro e securitário e um total de 916.451 novas empresas do setor imobiliário. É evidente que esses resultados são frutos de algumas conjunturas específicas e, sem dúvida, de algumas políticas públicas, como o Programa Minha Casa, Minha Vida (2009) ou mesmo o Programa de Aceleração do Crescimento (2007) que impactaram nas dinâmicas de cada um desses setores. O que nos chama a atenção, neste primeiro momento, é a expansão econômica que determinados setores alcançaram em tão pouco tempo. Esses dados, como pano de fundo ou mesmo local de partida, parecem nos evidenciar não apenas o dinamismo relacionado a cada conjunto de condicionantes econômicas, mas parecem revelar como as cidades tornaram-se e, vem se tornando, palcos privilegiados de valorização do capital e, nesse caso, cada vez mais financeirizado.

A operacionalização da financeirização – que no caso das cidades pode precipitar um amplo conjunto de características observáveis nas cidades *standard* – é amparada por um conjunto sofisticado de marcos legais conjugados com as verticalidades do sistema técnico que transnacionaliza o território. Portanto, o urbanismo neoliberal²⁴ ou sua face mais radicalizada, o urbanismo de austeridade²⁵, têm um papel fundamental na limitação de possibilidades e construção de alternativas a essa cidade uniformizante, cuja paisagem urbana se torna refém e que agrava as vulnerabilidades sociais já existentes no espaço urbano.

A lógica do mercado e seus mecanismos se orientam para o alcance de objetivos e interesses econômicos que alcançam diferentes atores e irradiam seus efeitos e impactos sobre as práticas sociais de um conjunto diversificado e plural de grupos sociais. A criação de estratégias, instrumentos e mecanismos está condicionada a essa lógica em diferentes campos. Não é diferente no campo do urbanismo.

²⁴ Brenner, Peck, Theodore, 2015.

²⁵ Peck, 2012.

Pandemia e agravamento das vulnerabilidades

Apenas cinco dias se passaram, no intervalo entre 31/12/2019 e 05/01/2020, entre a identificação de um surto de pneumonia de causas não identificadas, em Wuhan, e a confirmação de uma nova forma de vida microbiológica. Em 25 dias após a detecção da nova doença, no dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde decretou emergência de saúde pública de interesse internacional em função da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Sars-cov-2). As preocupações sobre os possíveis impactos em decorrência de uma crise sanitária global voltavam-se, primordialmente, para os efeitos econômicos em detrimento do agravamento dos cenários epidemiológicos em alguns países do Sudeste Asiático e, evidentemente, da China. Em 30 dias corridos entre esses eventos, o número de casos confirmados com a nova doença, em todo o mundo, era da ordem de pouco mais de 7.800 casos com apenas 170 mortes²⁶, em sua maioria em território chinês.

A paralisação das atividades econômicas na China, como uma das medidas para controle epidemiológico, impactou negativamente diferentes setores da economia global, atingindo de maneira imediata o mercado brasileiro de *commodities*²⁷. Desse modo, o mercado financeiro registrou uma das piores semanas desde a crise financeira de 2008²⁸, produzindo imediata turbulência no mercado cambial, a maior alta do dólar até aquele momento²⁹ e, conseqüentemente, ocasionando um dos piores momentos de desvalorização cambial da moeda brasileira. O cenário econômico, naquele momento, já indicava a complexi-

²⁶<https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/01/30/novo-coronavirus-e-emergencia-de-saude-internacional-declara-oms.ghtml>. Consultado em: 22/08/2021.

²⁷ <https://www.istoedinheiro.com.br/cinco-empresas-brasileiras-ja-perderam-r-54-bilhoes-com-coronavirus/>. Consultado em: 15/12/2020.

²⁸ <https://www.aljazeera.com/economy/2020/2/28/markets-head-for-worst-week-since-2008-as-coronavirus-cases-surge>. Consultado em: 15/12/2020.

²⁹ No dia 26 de fevereiro de 2020, o dólar havia alcançado o valor de R\$4,44, que naquele momento atingia o valor mais alto da história do Real. <https://veja.abril.com.br/economia/surto-de-coronavirus-leva-dolar-a-r-444-maior-valor-da-historia/>. Consultado em: 15/12/20.

dade e o nível da gravidade da crise sanitária global em termos econômicos e sociais.

O vírus chegou ao Brasil no dia 26 de fevereiro de 2020³⁰, com a confirmação do primeiro caso na capital paulista: um homem de cerca de 60 anos que havia visitado a região norte da Itália a turismo. Até aquele momento, o noticiário brasileiro observava, a distância e com grande comoção, a acentuação da crise sanitária no norte da Itália. No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) reconheceu que a disseminação do novo coronavírus era considerada oficialmente uma pandemia, em função dos aspectos geográficos da disseminação viral³¹. Não demorou muito e a primeira morte confirmada pelo novo coronavírus no Brasil ocorreu no dia 16 de março de 2020³², também na capital paulista. Coincidentemente, nesse mesmo dia, as Bolsas de Valores do mundo desabaram em função das incertezas relacionadas com a eficácia das medidas econômicas de contenção dos efeitos da crise sanitária, recém-anunciadas pelo Federal Reserve e outros bancos centrais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³³. Imediatamente o pânico propagado pelo mercado financeiro impactou a Bolsa de Valores de São Paulo que, em seis dias consecutivos, recorreu ao *circuit breaker* – paralisação das operações de compra e venda de ativos financeiros para a contenção de quedas vertiginosas do índice Ibovespa. O mundo começava a se dar conta da dimensão planetária do fenômeno. As escalas geográficas de observação mudaram rapidamente no Brasil. A crise sanitária que havia se instalado a algumas centenas de quilômetros no interior da China, que posteriormente produziu grande comoção nacional com a observação da elevação dos números absolutos das mortes em território italiano, desembarcou sutilmente em terras brasileiras e produ-

³⁰ <https://oglobo.globo.com/economia/coronavirus-chega-ao-brasil-saiba-como-epidemia-pode-afetar-industria-seu-dia-dia-24272736>. Consultado em: 15/12/2020.

³¹ <https://www.nationalgeographic.com/science/article/how-coronavirus-could-become-pandemic-and-why-it-matters>. Consultado em: 15/12/2020.

³² <https://canaltech.com.br/saude/primeira-morte-pelo-novo-coronavirus-e-registrada-no-brasil-161945/>. Consultado em: 15/12/2020.

³³ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/16/bovespa.ghtml>. Consultado em: 15/12/2020.

ziria, como é sabido, consequências desastrosas tanto econômicas como sociais.

Os fatos relatados, em pouco mais de três meses do novo vírus, são reveladores do que Milton Santos (2000) cunhou como sendo as características perversas da globalização, em especial a cognoscibilidade e simultaneidade do mundo. O fenômeno da simultaneidade como conhecemos – desenvolvido ainda nos primórdios da Revolução Industrial nos esforços fabris de controle temporal da produção –, como nos mostra Thompson (1991), acentuou-se de maneira exponencial ao longo das últimas décadas. O modo de produção capitalista, desde a segunda metade do século XX, com o desenvolvimento das novas tecnologias do campo das telecomunicações, trouxe maior controle dos investimentos e aplicações financeiras em um âmbito global. Um fenômeno sanitário no interior da China é capaz de produzir um efeito em cadeia sem precedentes. As reações negativas do mercado financeiro e as articulações estatais de reorientação das políticas econômicas nacionais demonstram de maneira incontestemente a complexidade das redes espaciais instaladas ao redor do globo. Entretanto, o espaço geográfico não é caracterizado apenas pela sua capacidade formativa de redes interesaciais. Ao analisar a diferenciação entre o processo de formação de redes de espaços geográficos e a banalidade do espaço – este último conceito desenvolvido pelo economista francês François Perroux – Milton Santos é categórico:

As redes constituem uma realidade nova que, de alguma maneira, justificam a expressão verticalidade. Mas além das redes, antes das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns (SANTOS, 2005, p. 256).

Nesse sentido, a análise escalar dos fenômenos é, mais uma vez, reveladora da perversidade da chamada globalização. Enquanto, de um lado, os mercados financeiros se organizam em formas espaciais verticais, dotadas de uma complexa estruturação hierárquica e seletividade territorial, agindo e reagindo em emaranhadas cadeias de comando, conectadas e operadas em

territórios específicos, por outro, a disseminação viral no país se manifesta, inicialmente, por intermédio das estruturas técnicas organizadas, de mesmo modo, em redes (como transporte aéreo) e se alastrou territorialmente por meio de uma das características centrais do espaço, a banalidade espacial.

O exercício de observação científica, por meio de distintas escalas geográficas de análise e por meio de um recorte de classes, é fundamental para a identificação de algumas características dos padrões epidemiológicos de circulação viral. No início da pandemia não era incomum escutarmos alguém resignadamente falando que “estamos todos no mesmo barco”. Ora, alguns obviamente viajam de primeira classe enquanto outros descascam batatas nos porões dos navios como forma de custeio da viagem. Obviamente que nesse caso, em consonância com o que preconizava Milton Santos (2000), a suposta fábula da globalização e seus efeitos homogeneizantes e uniformizadores se referem exclusivamente à aceleração de fenômenos relacionados aos mercados globais e ao desenvolvimento de técnicas e tecnologias capazes de “encurtar” distâncias entre esses atores. Ou seja, se referia exclusivamente ao compartilhamento dos “bônus” de tal fenômeno em nichos muito pequenos e específicos da chamada “aldeia global”. Entretanto, a pandemia do novo coronavírus revelou algo até então pouco observado: alguns dos “ônus” desse processo podem, de maneira igual e tragicamente isonômica, serem distribuídos entre todas e todos que estejam fora dos circuitos econômicos estruturados por essas redes espaciais.

No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sabe-se que a circulação interestadual, por meio da BR-101, foi um elemento central da interiorização e da disseminação viral no Estado do Rio de Janeiro³⁴.

De acordo com o primeiro *Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas Favelas*³⁵, elaborado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) com o objetivo de realizar o monitoramento da evolução da pandemia nas favelas do Rio de Janeiro, observou-

³⁴ (Ribeiro; Braga; Teixeira, 2021).

³⁵ Fiocruz, 2020.

se, após o primeiro mês da presença do vírus, que os casos confirmados se concentravam nos bairros considerados de classe média e média alta da cidade, e começaram a se alastrar para os bairros mais periféricos da capital fluminense (Fiocruz, 2020, p. 42). Já na segunda edição do boletim³⁶ – que cobriu o período de 20 de junho a 28 de setembro de 2020 –, 45% dos pacientes diagnosticados com Covid-19 daquele período eram negros e cerca de 48% dos óbitos também eram, igualmente, de pessoas negras (Fiocruz, 2020, p. 36). Já em sua terceira edição³⁷, os pesquisadores e pesquisadoras do estudo foram categóricos ao relatar que “em tempos de pandemia, não é incorreto afirmar que a maioria dos casos de SG [síndrome gripal], atendidos principalmente na Atenção Básica, está relacionado ao SARS-CoV 2” (Fiocruz, 2021, p. 2).

A observação das taxas de letalidade na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é reveladora de como as desigualdades socioespaciais são determinantes para o agravamento epidemiológico nesses espaços periféricos, tanto em função da localização dos equipamentos de saúde como pelas condições de acesso a esses serviços. Ainda, segundo os autores Ribeiro, Braga e Teixeira³⁸:

A sobreposição do IDH [Índice de Desenvolvimento Humano] à taxa de letalidade evidenciou que as áreas com maior IDH tiveram a taxa de mortalidade reduzida, se comparada com as de menor IDH. Acrescentamos, ainda, o olhar sobre a espacialização dos equipamentos de saúde na capital fluminense, observando padrões de centralização em sua distribuição e condições desiguais de acesso à saúde. A sobrecarga dos equipamentos de saúde no município do Rio de Janeiro e a distribuição dos equipamentos voltados ao combate à Covid-19 também podem ser demonstradas pela alta demanda de atendimentos oriundos de todo o estado (RIBEIRO, BRAGA, TEIXEIRA, 2021, p. 996).

³⁶Ibidem, 2020a.

³⁷Ibidem, 2021.

³⁸Ribeiro; Braga; Teixeira, 2021.

A pandemia da Covid-19 impôs ao mundo, em uma escala planetária, o debate sobre as fragilidades humanas diante de uma forma de vida imperceptível sem o aporte de instrumentos adequados de observação, em razão de sua imprevisível imanência. A pandemia atual expõe a fraqueza e vulnerabilidade da humanidade em muitos aspectos. Talvez o aspecto mais imediato é a crença equivocada de que, como ilustra o filósofo alemão Gabriel Markus³⁹, o progresso científico e tecnológico é capaz, por si próprio, de nos impulsionar para um progresso moral e humano. Markus, ao analisar o termo pandemia, nos expõe um inquietante aspecto etimológico: derivado do grego antigo, pandemia significa “todo o povo” e, como ele mesmo nos mostra, o atual cenário sanitário parece que ligou todos os seres humanos em um cordão invisível. Se por um lado, a pandemia aparenta possuir um aspecto universalizante quando lidamos com o contágio, por outro lado, ela evidencia a desigualdade social estrutural inerente à formação social brasileira. O debate filosófico sobre a perspectiva escalar da pandemia do Covid-19 e suas consequências sociais, políticas e econômicas é indissociável.

Desde 2019, o governo federal tem adotado um conjunto de políticas neoliberais voltadas para um desmonte do Estado brasileiro. Entre tantos exemplos, podemos citar os mais reconhecidos, como a implementação de privatizações, desestatização, transferência de patrimônio público para a iniciativa privada, reformas ditas estruturais repletas de retrocessos de direitos sociais. Até os primeiros meses de 2020, o direcionamento dessas políticas, que incluíam no seu repertório um vasto conjunto de medidas de austeridade, avançaram de modo abrupto. A partir de uma leitura mais pragmática, a pandemia do novo coronavírus impôs uma interrupção do projeto neoliberal em curso e, em parte e por um breve período, reforçou, ainda que de maneira tardia e precária, o papel do Estado na contenção dos impactos econômicos e sociais diante das sucessivas crises recentes:

A crise de 2008, que aliás conduziu a autocríticas da visão liberal, mostrou que as forças de mercado não são capazes de manter o pleno emprego e, mais do que isso, que o Estado é

³⁹ Markus, G. 2020.

o único agente capaz de resgatar famílias e empresas de um caos econômico e social em que todos retraem gastos. A crise na qual estamos inseridos, decorrente da abrupta interrupção da atividade econômica em função do isolamento social necessário para conter o coronavírus, reforçou ainda mais o papel do Estado ao redor de todo o mundo (SILVEIRA, VIANNA e JORGE, 2020 p. 110).

Diante da iminente necessidade de isolamento social e interrupção de um conjunto significativo de atividades econômicas, o governo federal precisou agir. Voltando para alguns dados da conjuntura, ainda no mês de março de 2020, o Senado Federal aprovou o Decreto Legislativo nº 6/2020 que reconhece a ocorrência de calamidade pública no país em função da pandemia. A criação de tal decreto – que suspendeu temporariamente as metas do resultado primário previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal – estava condicionando a criação de um conjunto de ações, por parte do governo federal, para combate aos efeitos econômicos da pandemia, como o Auxílio Emergencial (AE). A criação do AE foi alvo de intensas disputas com relação à formação final do valor do benefício. Inicialmente, o Executivo federal estabeleceu um valor nominal de R\$200,00, entretanto, por ter sido considerado baixo, o Poder Legislativo subiu o valor para R\$600,00 a serem pagos nos primeiros três meses⁴⁰ do benefício. Segundo dados da Caixa Econômica Federal (CEF), foram cadastradas cerca de 101,2 milhões de pessoas. Desse total, 59 milhões de pessoas foram consideradas elegíveis. Deste último grupo, cerca de 19,2 milhões de pessoas eram beneficiárias pelo programa Bolsa Família⁴¹. Segundo pesquisa realizada em 28 de maio de 2020, um terço das pessoas que solicitaram o benefício ainda não haviam recebido⁴².

⁴⁰ Vide Lei 13.982/2020.

⁴¹ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/28/auxilio-emergencial-13-de-quem-requisitou-beneficio-nao-recebeu-nenhuma-parcela.ghtml>. Consultado em: 15/12/2020.

⁴² <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/28/auxilio-emergencial-13-de-quem-requisitou-beneficio-nao-recebeu-nenhuma-parcela.ghtml>. Consultado em: 15/12/2020.

Em 2021, as construções normativas incluem o crédito consignado, que pode ser considerado crédito irresponsável, previsto na Medida Provisória 1.061/21 que institui os programas Auxílio Brasil e Alimenta Brasil em substituição, respectivamente, ao Bolsa Família e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ambos criados em 2003.

A referida Medida Provisória define o *quantum* como mínimo existencial para promover acesso à alimentação. Portanto, o art. 23 é tema impróprio no bojo da legislação específica sobre Auxílio Brasil, que ao permitir o crédito consignado constitui um contrasenso, pois o *quantum* definido configura o único valor que não pode sofrer restrições. A contrário senso, os valores destinados a garantir o mínimo existencial, definido em até 30% do benefício, poderão vir a ser destinados para a ciranda financeira.

Ao setor empresarial, o governo federal criou dois programas visando conter os efeitos da pandemia da Covid-19: o “Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda”⁴³ e o “Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte” (Pronampe⁴⁴). O primeiro criava um conjunto de medidas trabalhistas e o segundo tinha a finalidade de conceder crédito financeiro subsidiado voltado para a realização de investimentos e custeio de capital de giro isolado ou associado ao investimento. Resumidamente, o primeiro programa estabeleceu o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, a possibilidade de redução de jornada de trabalho e salários e a suspensão temporária do contrato de trabalho⁴⁵, enquanto o segundo orientou-se pela disponibilização de operações de crédito para a aquisição de máquinas e equipamentos, realização de reformas e custeio de despesas operacionais⁴⁶.

Ambos os programas foram alvos de duras críticas por parte de alguns setores do empresariado brasileiro. Especifi-

⁴³ Vide Lei 14.020/2020.

⁴⁴ Vide Lei 13.999/2020.

⁴⁵ <https://www.jornalcontabil.com.br/mp-936-o-que-vai-mudar-para-os-trabalhadores-a-partir-de-agora/>. Consultado em: 15/12/2020.

⁴⁶ <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/credito/pronampe/>. Consultado em: 15/12/2020.

camente sobre o Pronampe, segundo pesquisa realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), 6 a cada 10 empresários que buscaram crédito, supostamente amparado pelo programa, tiveram suas solicitações recusadas pelas instituições financeiras. Além das recusas na contratação dos empréstimos, o estudo ainda revelou que, em muitos casos, ocorreu, por parte de algumas instituições financeiras, uma elevação das taxas de juros para novas operações de crédito⁴⁷. O programa ainda contou com uma baixa adesão dos bancos privados, o que dificultava ainda mais a concessão de créditos⁴⁸.

Alguns indicadores revelam que a pandemia do novo coronavírus teve um papel de acentuação das vulnerabilidades sociais no país. A partir da análise do superendividamento das famílias brasileiras é possível constatar o agravamento de tal fenômeno⁴⁹. De acordo com a Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC), elaborada continuamente pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)⁵⁰, entre janeiro de 2019 até março de 2020, mês em que se decreta calamidade pública por conta da crise sanitária, observa-se um aumento de 10,7% no número absoluto de famílias endividadadas. Quando comparamos os períodos de janeiro de 2019 até julho de 2021, observamos uma elevação de 20,03% de famílias nessa situação (Figura 2).

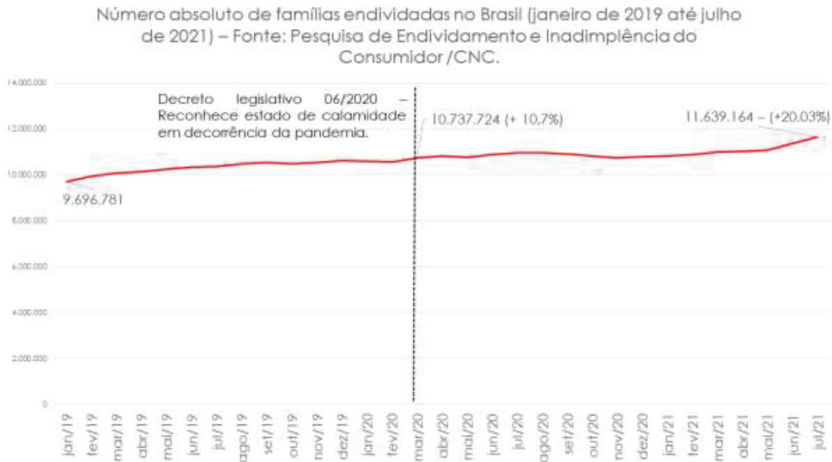
⁴⁷ <https://veja.abril.com.br/economia/bancos-negam-credito-a-60-dos-empresarios-que-buscam-financiamento/>. Consultado em: 15/12/2020.

⁴⁸ <https://fdr.com.br/2020/07/09/pronampe-bancos-privados-nao-estao-liberando-acesso-ao-emprestimo/>. Consultado em: 15/12/2020.

⁴⁹ Um grande avanço na proteção do cidadão endividado poderá vir a partir da recente Lei federal n. 14.181/2021 sobre superendividamento que atualiza o Código de Defesa do Consumidor. Uma conquista após 10 anos de tramitação no Poder Legislativo. Contudo, é importante registrar o veto presidencial ao artigo – art. 54-E da Lei federal n. 14.181/2021 – relativo à garantia do mínimo existencial com o limite de 30% do crédito consignado além da garantia do direito de arrendimento.

⁵⁰ A PEIC é realizada desde 2010 e pode ser acessada pelo *site*: <http://cnc.org.br/tudo-sobre/peic>. Consultado em: 15/08/2021.

Figura 2 – Número absoluto de famílias endividadadas no Brasil (janeiro de 2019 até julho de 2021).



Fonte: Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor /CNC.

Os dados abaixo (Figura 3) permitem a análise do número de pessoas em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único, entre janeiro de 2019 e junho de 2021. Segundo dados do Ministério da Cidadania, em janeiro de 2019 o país tinha 38.332.528 pessoas nessa situação. Em março de 2020, esse número era de 39.153.520 pessoas, um aumento de 2,1%. Já em julho de 2021, quando comparamos com o período inicial, é possível verificarmos um salto na quantidade de pessoas em situação de extrema pobreza no país, totalizando 41.124.856 de pessoas, um aumento de 7,3%. Ou seja, de acordo com a estimativa populacional do país, segundo o IBGE⁵¹, que projeta que o Brasil tem em torno de 213.531.818 habitantes, podemos afirmar que, de acordo com as informações obtidas no Ministério da Cidadania, cerca de 19,3% da população brasileira encontra-se em situação de pobreza extrema.

⁵¹ <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Consultado em: 30/08/2021.

Figura 3 – Pessoas em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único (janeiro/19 - junho/21).



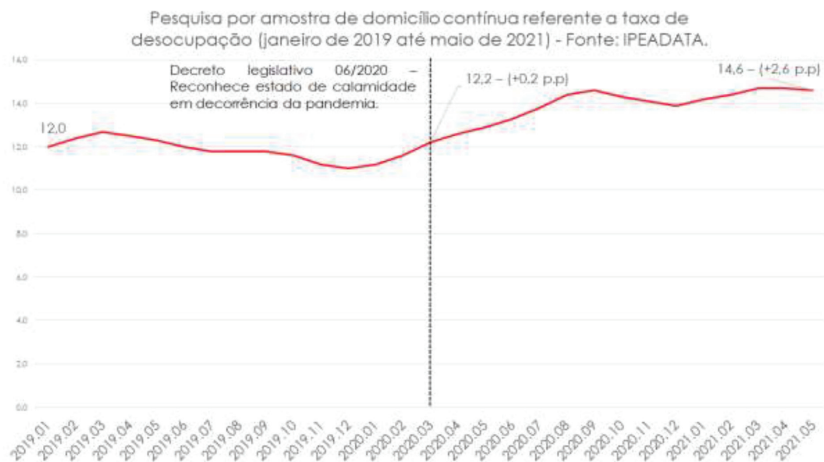
Fonte: Ministério da Cidadania.

Outro indicador que nos parece ser relevante para a constatação do agravamento das vulnerabilidades no Brasil, a partir da pandemia, é a taxa de desocupação. É importante realizarmos uma breve distinção entre taxa de desemprego e taxa de desocupação, visto que a primeira mede as taxas específicas relacionadas aos empregos formais, enquanto a segunda auxilia na mensuração da ausência de qualquer ocupação, seja ela formal ou informal. De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em janeiro de 2019, a taxa de desocupação era de 12% da população economicamente ativa. Até o início da pandemia, identificamos uma elevação de 0,2 pontos percentuais. Entretanto, em julho de 2021, já é possível observarmos um aumento de 2,6 pontos percentuais (Figura 4). De modo mais elucidativo, a desocupação provocada pela pandemia, segundo estudos do próprio IPEA⁵², atingiu de maneira mais significativa, no terceiro trimestre de 2020, a população mais jovem do país, entre 18 e 24 anos, representando cerca de 29,8%, de desocupação entre a população dentro desse recorte etário, cerca de 4,1 milhões de jovens.

⁵² IPEA, 2021.

Figura 4 – Pesquisa por amostra de domicílio contínua referente à taxa de desocupação (janeiro de 2019 até maio de 2021).

e 24 anos, representando cerca de 29,8%, de desocupação entre a população dentro desse recorte etário, cerca de 4,1 milhões de jovens.



Fonte: IPEADATA.

Considerações finais

Os indicadores sociais apresentados anteriormente denotam pessoas em situação de extrema pobreza, número de famílias endividadas e taxa de desocupação, sendo possível observar, em parte, a dimensão dos impactos socioeconômicos da pandemia do novo coronavírus⁵³. Nesse sentido, verificamos um aumento da vulnerabilização social no país. Os dados observados ainda não retratam nenhuma indicação de blindagem de retrocesso desse cenário. Por certo, a pandemia do novo coronavírus e, especialmente, as medidas políticas e econômicas de mitigação dos seus efeitos, até o presente momento, parecem ter efeitos meramente paliativos.

O aumento da taxa de desocupação, o incremento do superendividamento e a ampliação do número de pessoas em extrema pobreza causam preocupação, visto que as dinâmicas urbanas

⁵³ Isso sem mencionarmos os quase 579 mil mortos pela doença (30/08/2021).

apresentadas, relativas às cidades *standard* ou mesmo ao processo histórico de acentuação da financeirização, indicam a configuração social de cidades brasileiras caracterizadas por uma população empobrecida e cada vez mais sujeitada às regras e condições dos agentes financeiros. Nesse contexto, podemos supor que várias dimensões sociais estão sujeitas a diferentes aspectos da financeirização. Famílias submetidas ao controle e obrigações creditícias e dinâmicas urbanas que se reproduzem, em parte, por meio de mecanismos atrelados a muitos agentes financeiros que possuem grande capacidade de influência no cotidiano e na vida social das cidades brasileiras.

As medidas de austeridade em um contexto de políticas neoliberais reforçam a transferência para o indivíduo da responsabilidade pela gestão social de seu próprio destino (tendo este que garantir suas próprias condições materiais de existência, independentemente do grau de dignidade e satisfação envolvidos nesse aspecto). Assim, com os impactos socioeconômicos da pandemia, é possível identificarmos o estabelecimento de reforços nas condições de vulnerabilização social, o agravamento dos processos de superendividamento e a inviabilização da garantia do mínimo existencial.

Essa conjuntura de retrocessos de direitos sociais, extremamente agravada pelos tempos de pandemia, evidenciam os caminhos entrelaçados da pesquisa com a realidade brasileira. Esta constatação encaminha para uma permanente redefinição de sentido das metas e do recorte temporal e espacial dos casos-referência inerentes aos projetos de pesquisa do Laboratório de Direito e Urbanismo/PROURB e PUC-Rio.

Nessa perspectiva, garantindo os objetivos centrais dos projetos de pesquisa em curso, o quadro de delimitação teórico-metodológico tem alcançado também a adoção de estudos visando a análise de decisões relativas aos processos de despejos no Poder Judiciário brasileiro, estudo dos processos de superendividamento das famílias brasileiras com análise de construções normativas relativas ao feixe de direitos sociais. A aproximação entre a práxis e a teoria explicita novos caminhos para o enfrentamento dos retrocessos sociais e agravamento das vulnerabilidades em tempos de pandemia.

Referências

- AALBERS, M. B. *The potential for financialization. Dialogues in Human Geography*. July 10, 2015.
- ALBUQUERQUE, Luciana de Amorim. *A narrativa ambiental no campo do urbanismo*. Qualificação de tese de doutorado PROURB/UFRJ. Orientação de Rosângela Lunardelli Cavallazzi, 2019.
- BRASIL. Lei nº 12.376, de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112376.htm. Consultado em: 22 de agosto de 2021.
- BRASIL. Lei nº 13.982/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Consultado em: 22 de agosto de 2021.
- BRASIL. Lei 13.999/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13999.htm. Consultado em: 22 de agosto de 2021.
- BRASIL. Lei 14.020/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm. Consultado em: 22 de agosto de 2021.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficante de sueños, 2015.
- CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *O Plano de plasticidade na teoria contratual*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.
- CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Relatório de pesquisa projeto “Códigos da cidade: análise das interferências jurídico-urbanísticas na cidade standard*. Rio de Janeiro: FAPERJ/PROURB - PUC-Rio, 2012.
- CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; PINHEIRO MACHADO, Denise Barcellos. *Construções normativas na cidade standard: vulnerabilidades e sustentabilidade*. *Revista Conpedi Law Review*, v. 1, n. 11, 2015, p. 142.
- CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; SILVA, Sayonara Grillo Coutinho da; LIMA, Clarissa Costa de. *Tradições inventadas na sociedade de consumo*. In: MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). *Doutrinas Essenciais de Direito do Consumidor*, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- FAUTH, G. *Cidade standard e o caráter emancipatório do direito à cidade como ferramenta de resistência na cidade de Barcelona*. In: CAVALLAZZI, R. L.; FAUTH, G. *Cidade standard e novas vulnerabilidades*. Rio de Janeiro: PROURB, 2018, p. 25.
- FIOCRUZ. *Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas favelas*. Edição 1. 2020. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_socioepidemiologicos_covid_nas_favelas_1.pdf. Consultado em: 22 de agosto de 2021.

FIOCRUZ. *Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas favelas*. Edição 2. 2020a. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim2_covid19_favelas.pdf. Consultado em: 22/08/2021.

FIOCRUZ. *Boletim Socioepidemiológico da Covid-19 nas favelas*. Edição 3. 2021. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/covid19nasfavelas_ed3.pdf. Consultado em: 22 de agosto de 2021.

GABRIEL, Markus. El virus, el sistema letal y algunas pistas... *In: Sopa de Wuhan*. Barcelona: ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 2020. Disponível em: <https://tiempodecrisis.org/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf?fbclid=IwAR386959-q7FG9ZCeGsEFSxGBOerZNNMf3s1hmLn8nYjcieT4QA-yxx6zE>. Consultado em: 22 de agosto de 2021.

GUIRONNET, Antoine; ATTUYER, Katia; HALBERT, Ludovic. Building cities on financial assets: the financialization of property markets and its implications for city governments in the Paris city region. *In: Urban Studies*, v. 53, n. 7, pp. 1.442-1.464, 2016.

HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.

HARVEY, David. Neoliberalismo como destruição criativa. *InterfacEHS: Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 1-30, 2007. Disponível em: <http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/trad-2007.pdf>. Consultado em: 22 de agosto de 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desempenho recente do mercado de trabalho e perspectivas para o ano*. Brasília: IPEA, 2021.

JAYME, Erick. Entrevista com o Professor Erick Jayme. *Revista Trimestral de Direito Civil*, ano 1, vol. 1. Rio de Janeiro: PADMA, janeiro/março 2000 p. 33 a 37.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Caderno das Metrópoles*, [online], vol. 19, n. 39, pp. 379-406, 2017.

LEFEBVRE, Henri. *A produção do espaço*. Tradução: Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4. éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000), 2006.

MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, pp. 320-323; 325; e 329-330.

MARX, Karl. *Os economistas*. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

PECK, Jamie. "Austerity Urbanism", *City* 16 (6): 626-655, 2012.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing spaces. *Antipode*, Oxford, vol. 34, n. 3, 2002.

RIBEIRO, Daniel Albuquerque; BRAGA, Aruan Francisco Diogo; TEIXEIRA, Lino. Desigualdade socioespacial e o impacto da Covid-19 na população do Rio de Janeiro: análises e reflexões. In: *Cadernos Metrôpoles*, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 949-969, set./dez., 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/3WJjLRs9WCgwCLZM5ctykjm/?lang=pt&format=pdf>. Consultado em: 22 de setembro de 2021.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985, p. 51.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: OSAL: *Observatorio Social de América Latina*, ano 6, n. 16 (jun. 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; JORGE, Caroline Teixeira. Estado, desigualdade e crescimento: as falácias sobre gasto, tributação e dívida pública. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. *Economia pós-pandemia*. Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia literária, 2020.

THOMPSON, Edward Palmer. *Costumes em comum*. Estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

WARAT, Luis Alberto. *Mitos e teorias na interpretação da lei*. Porto Alegre: Editora Síntese, 1979, p. 65.

Os Planos Diretores, sua implementação e processos de revisão: um breve balanço das experiências recentes, a partir dos municípios fluminenses

Alex Ferreira Magalhães

1. Introdução

Os municípios brasileiros, a partir da Constituição Federal de 1988, foram erigidos à condição de entes federativos autônomos, com competências próprias e determinadas. Dentre as competências que se tornaram parte do cotidiano administrativo e político dos municípios, está o poder-dever de promover a política de desenvolvimento e expansão urbana, através, principalmente, do Plano Diretor, eleito constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana municipal. Embora fosse uma obrigação constitucional desde 1988, somente em 2001, com a edição do Estatuto da Cidade, passou a figurar na legislação nacional a previsão objetiva de sanções para os municípios que não elaborassem seus planos diretores dentro do prazo ali estabelecido: outubro de 2006, posteriormente ampliado para o ano de 2008.

Nesse período, o Ministério da Cidade, em conjunto com o Conselho Nacional das Cidades, lança, em 2005, a campanha intitulada “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”, alcançando os cerca de 1.600 municípios que tinham a obrigação legal de elaborar seus planos diretores (BRASIL, 2005). Estes foram então aprovados, em sua expressiva maioria, entre 2005 e 2008, de modo que, a partir de 2015, entraram em período de revisão decenal obrigatória, conforme determina o mesmo Estatuto da Cidade. Segundo o entendimento que defendemos, acompanhando outros especialistas no tema, o processo de revisão dos Planos Diretores deve ser necessariamente subsidiado por avaliação de seus efeitos e impactos sobre o desenvolvimento

urbano, especialmente no que tange às variáveis de ordem “local”, que estariam sob relativo controle dos municípios. Esta, em nosso sentir, constitui a premissa fundamental do processo de revisão, o seu ponto de partida, que envolve aquilo que se convencionou chamar de leitura técnica e comunitária dos referidos efeitos.

A partir dos resultados de uma pesquisa preliminar desenvolvida pelo grupo de pesquisa “Transformações Estruturais no Direito Urbanístico Brasileiro Contemporâneo: um estudo multidimensional a partir do caso do Rio de Janeiro” (constituído no âmbito do IPPUR/UFRJ), realizada no ano de 2015 (MAGALHÃES; RIBEIRO, 2016) em 10 municípios fluminenses envolvendo entrevistas com seus respectivos gestores públicos, revelou-se um cenário geral de aplicação residual dos Planos Diretores, por distintos motivos, dentre eles: desconhecimento das disposições contidas nos planos, desaparelhamento e/ou baixo desenvolvimento institucional das prefeituras, resistências políticas, influência dos agentes do mercado imobiliário, dentre outros.

Esse contexto, que se afina com a percepção geral estampada na literatura sobre o tema, foi o ponto de partida para o desenvolvimento de uma nova pesquisa, iniciada em 2017. A partir dessa segunda, chegamos às análises que serão apresentadas neste artigo, em que se esboça um primeiro movimento no sentido de refinar e atualizar o panorama da implantação dos Planos Diretores no Estado do Rio de Janeiro, bem como se busca dar os primeiros passos no sentido de organizar o debate a respeito das questões envolvidas na avaliação de sua aplicação.

O panorama aqui referido tem como referência empírica um universo de 15 municípios fluminenses: os dez com mais de 250 mil habitantes (conforme os dados da estimativa populacional de 2015 – IBGE, 2015)¹, além do município mais populoso de

¹ Caso os mesmos critérios de eleição fossem aplicados com base nos dados da estimativa mais recente do IBGE (para a data de 1º/07/2020, conforme <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020#:~:text=IBGE%20divulga%20estimativa%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20dos%20munic%C3%ADpios%20para%202020,-Editoria%3A%20Estat%C3%ADsticas%20Sociais&text=O%20IBGE%20>

cada uma das regiões de governo do Estado do Rio de Janeiro e que não estivessem contempladas entre os dez mais populosos do estado, a fim de garantir a representatividade da amostra. Os municípios integrantes do universo de pesquisa reúnem cerca de 75% da população fluminense, o que reforça sua representatividade, bem como o seu recorte em municípios de médio e grande porte. A distribuição dos referidos municípios pelas regiões fluminenses encontra-se na tabela abaixo (Quadro 1).

Quadro 1 – Universo dos municípios estudados na pesquisa.

REGIÃO DE GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	SUB-REGIÃO	MUNICÍPIO
METROPOLITANA	Capital	Rio de Janeiro
	Baixada	Duque de Caxias
		Nova Iguaçu
		Belford Roxo
		São João de Meriti
	Leste	Niterói
		São Gonçalo
NOROESTE		Itaperuna
NORTE		Campos
SERRANA Nova Friburgo		Petrópolis
BAIXADAS LITORÂNEAS (LAGOS)		Cabo Frio
MÉDIO PARAÍBA		Volta Redonda
CENTRO-SUL		Três Rios
COSTA VERDE		Angra dos Reis

Tal amostra também pode ser caracterizada à luz dos critérios classificatórios estabelecidos pelo Instituto Brasileiro

divulga%20hoje%20as,77%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202-019), a relação dos municípios objeto da pesquisa seria acrescida de mais um (Macaé).

de Geografia e Estatística (IBGE), especialmente nas “Regiões de Influência das Cidades” (REGIC), cuja edição utilizada na pesquisa foi a de 2007. Tal base tem como objetivo estudar a hierarquia da rede urbana brasileira, propondo uma classificação das cidades em cinco grandes níveis: MetrÓpole, Capital Regional, Centro sub-regional, Centro de zona e Centro local (IBGE, 2008). Estes ainda podem ser subdivididos em dois ou três subníveis, para uma análise mais aprofundada da rede urbana brasileira (Quadro 2). Com base nessa matriz, os municípios integrantes de nossa referência empírica se distribuem da seguinte forma:

Quadro 2 – Categorias de acordo com a tipologia do REGIC/IBGE.

Categoria (Tipologia REGIC)	Definição	Municípios objeto da pesquisa
METRÓ-POLE NACIONAL	Principais centros urbanos do país, que se caracterizam por seu grande porte e fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta.	Rio de Janeiro
CAPITAL REGIONAL A, B e C	Possuem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrÓpoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para conjunto de atividades, por grande número de municípios. O primeiro grupo (A) inclui as capitais estaduais não incluídas no nível metropolitano. O segundo e o terceiro (B e C) são diferenciados segundo o porte.	Campos dos Goytacazes (C) Volta Redonda (C)
CENTRO SUB-REGIONAL A e B	Centros com atividades de gestão menos complexas, têm área de atuação mais reduzida e seus relacionamentos com os centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, com as três metrÓpoles nacionais. Estão subdivididos em grupo segundo o porte e relacionamentos, sendo o grupo A constituído por cidades com medianas de 95 mil habitantes e 112 relacionamentos, e o grupo B com medianas de 71 mil habitantes e 71 relacionamentos.	Cabo Frio (A) Itaperuna (A) Nova Friburgo (A) Angra dos Reis (B)

CENTRO DE ZONA A e B	Cidades de menor porte, com atuação restrita à sua área imediata e que exercem funções de gestão elementares. Subdividem-se em Centro de Zona A, com medianas de 45 mil hab. e 49 relacionamentos, e Centro de Zona B, com medianas de 23 mil hab. e 16 relacionamentos.	Três Rios (A)
----------------------	--	---------------

Fonte: IBGE, 2008.

Os demais sete municípios não estão classificados na REGIC, de modo que sua metodologia não abrange as demais tipologias não relacionadas à definição de centro urbano, ou seja, diversas especificações que são “capazes de dotar uma cidade de centralidade” (IPARDES, 2009). Contudo, isso não significa que esses municípios não possuem representatividade para a pesquisa, pois são relevantes no contexto de desenvolvimento urbano e territorial fluminense no que diz respeito às regionalidades do Estado do Rio de Janeiro.

A metodologia e etapas seguidas pelo projeto foram: (i) análise legislativa (Planos Diretores e legislações urbanísticas municipais em geral); (ii) análise bibliográfica sobre o tema em geral e sobre os municípios em particular; (iii) coleta e análise de dados socioeconômicos e de aplicação/revisão do Plano Diretor nos municípios objeto da pesquisa; (iv) pesquisa de campo com representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e da sociedade civil, em cada um dos municípios objeto da pesquisa; (v) análise de dados e elaboração de conclusões finais.

Assim, a partir da análise a ser desenvolvida nos próximos capítulos, buscamos contribuir para a atualização do debate a respeito da implantação dos Planos Diretores pelos municípios fluminenses, por meio da problematização das condições e obstáculos à sua aplicação. Além disso, temos por objetivo debater propostas metodológicas de avaliação dos Planos Diretores quanto à sua efetividade, tendo como referência empírica os dados produzidos a respeito dos 15 municípios selecionados como universo de estudo, com ênfase nos seus instrumentos urbanísticos. Entretanto, dada a natureza do artigo, nos limitaremos à elaboração de um diagnóstico amplo, apresentando um quadro geral sobre a avaliação dos Planos Diretores municipais estudados.

2. Um panorama da implantação dos Planos Diretores no Estado do Rio de Janeiro

A fim de iniciar a proposta de análise de implantação dos Planos Diretores fluminenses, passa-se a traçar um panorama dos municípios que compõem o universo de pesquisa. Os dados aqui apresentados são fruto de pesquisa em textos legais e bases de dados públicos sobre os municípios. Em um sentido mais geral, os Planos Diretores dos 15 municípios são extensos, contando muitas vezes com mais de 200 artigos, no entanto, nem sempre apresentam diretrizes e instrumentos de planejamento urbano dotados de aplicabilidade imediata por parte dos gestores públicos. O que se percebe é uma prevalência de objetivos e diretrizes gerais, além de capítulos dispendo sobre políticas setoriais, ao lado da ausência de uma regulação mais efetiva dos instrumentos de direito urbanístico, especialmente aqueles modelados pelo Estatuto da Cidade, que seriam fundamentais para a estruturação de política urbana por parte dos municípios. Uma exceção a esse cenário é o Município de Angra dos Reis, que editou um Plano Diretor absolutamente enxuto, de apenas 19 artigos, apenas com diretrizes gerais, deixando a regulamentação mais específica para legislações complementares. Na pesquisa de 2015, acima mencionada, foi encontrado um cenário semelhante ao de Angra dos Reis no Município de Paracambi.

Apesar da extensão dos Planos Diretores, estes não podem – e, talvez, não devem – dar conta de toda a regulação urbanística municipal, que demanda um conjunto de leis que permitem maior flexibilidade e maior detalhamento dos diversos aspectos envolvidos na regulação urbana e nas políticas setoriais dos municípios. A partir de uma análise preliminar das legislações municipais, foi possível concluir que esse sistema legislativo não se encontra integralmente implantado em nenhum município.

Em sua maioria, os municípios operam com Planos Diretores relativamente recentes em contraste com uma legislação urbanística muito antiga, muitas vezes datada das décadas de 1960 e 1970 – este inclusive é o caso da capital do estado. Esse cenário de defasagem das legislações que deveriam dar concre-

tude ao Plano Diretor dificulta sobremaneira a implantação de suas diretrizes, instrumentos e políticas setoriais.

Outro dado importante em relação aos Planos Diretores dos municípios é o nível de aplicabilidade em relação aos instrumentos urbanísticos, especialmente aqueles dispostos no Estatuto da Cidade. Todos os Planos Diretores relacionam esses instrumentos em seu respectivo rol daqueles a serem acionados na política urbana municipal, embora, via de regra, de forma genérica e sem transparecer ter havido uma seleção rigorosa daqueles que se adequariam, de fato, à realidade municipal. Isso passaria, fundamentalmente, por sua *territorialização*, isto é, pela definição de onde se aplicariam, com que fins e com que ajustes normativos, tendo em vista que, como regra, não se revela adequada a aplicação indiscriminada de quaisquer desses instrumentos à totalidade do território municipal.

Esse tipo de tratamento acaba por configurar um baixo aproveitamento do potencial de intervenção no desenvolvimento urbano contido no leque de instrumentos disponibilizados aos municípios pelo Estatuto da Cidade, que oferece uma gama significativa de opções de instrumentos que podem ser ajustados às necessidades fáticas locais. As disposições genéricas impedem a aplicação prática dos instrumentos, revelando as limitações objetivas dos processos de planejamento.

Quanto à dimensão participativa, é possível afirmar que a totalidade dos Planos Diretores traz a previsão de conselhos de acompanhamento e/ou gestão dos Planos Diretores com ampla participação popular. No entanto, apesar da previsão, poucos foram efetivamente implementados, ficando longe de satisfazer à demanda social de democratização dos processos reais de tomada de decisão a respeito da política urbana. Esse cenário se revela ainda mais preocupante se levarmos em consideração o momento de revisão pelo qual passam os municípios objeto da pesquisa.

Outro aspecto de destaque para um panorama sobre a efetividade dos Planos Diretores fluminenses é a análise do nível de engajamento popular no controle e gestão das políticas urbanas municipais, especialmente pela via de atuação dos movimentos sociais, visto que, como vimos, os órgãos institucionais previstos

nos planos para tal fim não estão sequer implantados ou não cumprem seu papel de maneira adequada.

Nesse sentido, a análise realizada a partir das legislações e bases de dados municipais – associada a um trabalho de pesquisa de notícias e atividades políticas nos municípios estudados – resultou na localização de diversos movimentos sociais atuantes em áreas ligadas à política urbana municipal. Entretanto, muitos desses movimentos tocam em questões específicas e tangenciam disposições mais amplas dos planos. Ao longo do desenvolvimento da pesquisa identificamos três municípios que contam com movimentos sociais atuantes no debate a respeito do Plano Diretor na sua totalidade, bem como no acompanhamento de sua implantação. São eles: Duque de Caxias, São João de Meriti e Volta Redonda.

A análise dos Planos Diretores dos 15 municípios que constituem a referência empírica da pesquisa apontou, ainda, para uma tendência de classificação da maior área possível do território municipal como urbana, chegando-se ao extremo de considerá-lo como 100% urbano, como ocorre em alguns municípios da região metropolitana, dentre eles a capital do estado. Esse movimento, que distorce a realidade socioeconômica e físico-territorial, tem impacto direto sobre o ordenamento territorial municipal e sobre as atividades econômicas rurais existentes. Embora a classificação do território municipal como área urbana possa trazer ganhos em termos arrecadatórios, esse modo de tratamento de sua realidade fática tende a acelerar prematuramente os processos de expansão urbana, comprometendo o estabelecimento de uma ordenação adequada às diferentes territorialidades que nele se apresentam.

No que tange à integração metropolitana, temos um universo de análise igualmente representativo, visto que, dos 15 municípios estudados, 7 compõem a região metropolitana constituída desde meados da década de 1970 em torno da capital do estado², além do que outros dois deles (Cabo Frio e Campos dos Goytacazes) participam de arranjos intermediários de integração, já emergindo a cogitação de uma potencial nova formação metro-

² A saber: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, São João de Meriti, Niterói, São Gonçalo, Nova Iguaçu e Belford Roxo.

politana (SOUZA; TERRA, 2017). Os Planos Diretores desses municípios registram tal processo e preveem, ainda que de forma genérica, diretrizes de integração de suas políticas urbanas em escala metropolitana, tendência que tem se manifestado em outros municípios do estado, inclusive alguns que não foram alcançados pela pesquisa.

Apesar dessa previsão encontrada em alguns dos Planos Diretores municipais, importante registrar a recente elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado para a Região Metropolitana do Grande Rio, reorganizada a partir da edição da Lei Complementar estadual nº 184, de 2018, provocada por comandos decorrentes de decisão do Superior Tribunal Federal (STF) e do próprio Estatuto da Metrópole. Embora prejudicado pela grave crise política e financeira que o Estado do Rio de Janeiro atravessou na última década, uma primeira versão do plano foi concluída e entregue ao governo estadual, em cerimônia pública, pela empresa de consultoria contratada para esse fim, encontrando-se no aguardo do estabelecimento dos órgãos competentes para a gestão da região metropolitana, a fim de que possa ser ajustado e oficializado. Uma vez que esse processo esteja concluído, os municípios integrantes da região deverão, forçosamente, realizar revisão de seus planos, ainda antes do período de 10 anos estabelecido pelo Estatuto da Cidade, de modo a adequar as disposições dos planos municipais ao plano metropolitano.

Por fim, uma preocupação que emergiu no curso da análise dos Planos Diretores foi a da possibilidade de fragmentação do planejamento urbano, especialmente percebida nos municípios do Rio de Janeiro e Niterói, por meio da instituição de planos “regionais”, voltados para áreas específicas dessas cidades, como também pela edição de leis urbanísticas esparsas, abordando temas específicos, elaboradas sem um alinhamento rigoroso com o Plano Diretor. É o caso de leis que criam programas de requalificação de áreas determinadas da cidade, leis de flexibilização da normativa urbana no sentido de regularizar edificações nas “*áreas formais*” da cidade, leis de revisão de determinado tipo de parâmetros etc. Trata-se de práticas um tanto arraigadas no planejamento urbano de determinados municípios, cujos produtos não guardam unidade com o Plano Diretor, além de privilegiar os

interesses de agentes do mercado imobiliário, introduzindo parâmetros urbanísticos mais permissivos e regulamentando instrumentos urbanísticos com o objetivo de viabilização de empreendimentos imobiliários.

Gera preocupação esse tipo de prática, especialmente pelos resultados já visíveis de sua implantação: aumento de gabarito, alteração de parâmetros urbanísticos em áreas ambientalmente sensíveis dos municípios, mas contidas no vetor de expansão das cidades³. Apesar da necessidade de um olhar cuidadoso, não se deixa de reconhecer que os chamados “planos regionais” têm aspectos positivos, como a aproximação do planejamento em relação às demandas locais, permitindo a territorialização de instrumentos dos quais os Planos Diretores tanto carecem.

As considerações e aspectos trazidos acima pretendem montar um panorama da situação atual da implementação dos Planos Diretores fluminenses. Percebe-se que o nível de efetividade dos Planos Diretores é reduzido, até mesmo em função das próprias contradições dos planos em si mesmos considerados, e que há muito trabalho a ser feito para que eles se tornem, de fato, o instrumento-guia da política urbana nos municípios fluminenses.

Como produto de uma análise individual dos Planos Diretores de cada município do universo da pesquisa, o Quadro 3⁴, abaixo, apresenta a subsequente legislação complementar necessária para tornar aplicáveis os instrumentos urbanísticos contidos nos planos, o que se deu através da análise de conteúdo dos planos e de outras leis que regulam a política urbana dos municípios pesquisados. A partir da análise de conteúdo desse material foi feita uma avaliação do atendimento, pelas legislações municipais, dos requisitos mínimos exigidos pelo Estatuto da Cidade para que determinados instrumentos urbanísticos gozem de aplicabilidade, do ponto de vista estritamente normativo.

³ É o que se verifica, por exemplo, na região das “Vargens”, no município do Rio de Janeiro, e na região de Pendotiba, em Niterói.

⁴ Esse Quadro expressa a posição da legislação desses municípios até o momento da conclusão dos trabalhos de campo da pesquisa mencionada no início do presente artigo.

Quadro 3 – Aplicabilidade dos instrumentos no município com base em sua regulamentação.

Municípios	PEUC	IPTU Progressivo	Direito de Preempção	Outorga Onerosa	OUC	Transferência Direito de Construir	EIV
Belford Roxo	X	X	X	X	X	X	X
Campos	X	X	X	Plano Diretor Lei nº 7.972/08	X	Plano Diretor Lei nº 7.972/08	Lei nº 7.974/10
				Lei nº 7.974/10		Lei nº 7.974/10	
Duque de Caxias	X	X	X	Plano Diretor Lei nº 1/06 (anexos)	X	X	Plano Diretor Lei nº 1/06
				Decreto 6.200/12			
Niterói	X	X	X	X	X	X	X
Petrópolis	X	X	X	X	X	X	X
Rio de Janeiro	X	X	X	Decreto 41.031/15	Lei nº 101/09	Lei nº 133/13	X
				Decreto 38.330/14	Lei nº 133/13	(Apenas em área de OUC)	
São Gonçalo	X	X	X	Lei nº 315/10	X	X	Plano Diretor Lei nº 01/09
São João de Meriti	X	X	X	X	X	X	X
Volta Redonda	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Código Tributário	Plano Diretor Lei nº 4.441/08	X	X	X	X
Angra dos Reis	X	X	X	Lei nº 3.419/15	X	X	Lei nº 3.246/14

Municípios	PEUC	IPU Progressivo	Direito de Preempção	Outorga Onerosa	OUC	Transferência Direito de Construir	EIV
Cabo Frio	X	X	X	X	X	X	Plano Diretor Lei nº 4/06 (PD)
Itaperuna	X	X	X	X	X	Plano Diretor Lei nº 403/07	Plano Diretor Lei nº 403/07
Nova Friburgo	Plano Diretor Lei nº 24/07	X	X	Plano Diretor Lei nº 24/07	X	X	Plano Diretor Lei nº 24/07
Três Rios	Plano Diretor Lei nº 3.906/13	Plano Diretor Lei nº 3.906/13	X	Plano Diretor Lei nº 3.906/13	X	Plano Diretor Lei nº 3.906/13	Plano Diretor Lei nº 3.906/13
Nova Iguaçu	X	X	X	X	X	X	Lei nº 2.882/97

As células marcadas com “X”, na linha de cada município, representam os instrumentos não aplicáveis por ausência de regulamentação legal. Já as demais informam o diploma legal regulamentador desses instrumentos que se encontra vigente em cada município. Importante ressaltar que o Quadro 3 informa apenas a legislação dos instrumentos considerados aplicáveis com base na análise feita no âmbito da pesquisa. Ou seja, nele há casos de instrumentos que até preenchem alguns requisitos exigidos pelo Estatuto da Cidade, mas, por não cumprirem todos, não foram considerados pelos pesquisadores como aplicáveis. Portanto, não necessariamente o instrumento não está previsto no Plano Diretor, mas pode ter sido previsto de forma genérica ou incompleta.

O quadro acima permite a construção de algumas hipóteses iniciais a respeito dos avanços obtidos na implantação dos Planos Diretores e de outros problemas relacionados, como, por exemplo, a seletividade na regulamentação e aplicação do leque

de opções de instrumentos urbanísticos potencialmente disponíveis aos municípios.

Observa-se que a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), por exemplo, possui grande incidência de regulamentação, o que pode ser entendido como possível indicador de admissão de patamares mais intensos de aproveitamento do solo, vindo ao encontro do interesse de incorporadores urbanos, ou, *a contrario sensu*, como de tentativa de estabelecimento de regulação pública dessa atividade, de modo a capturar as mais valias por ela geradas. Tais hipóteses antinômicas, mas ambas verossímeis, mostram a complexidade envolvida na aplicação dos instrumentos contidos nos Planos Diretores, que, via de regra, pedem estudos de caso aprofundados a fim de produzir interpretações mais seguras, que não sejam comprometidas pela primeira imagem produzida por uma observação de curta duração.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) configura outro instrumento com boa incidência de regulamentação, o que pode ser explicado pela relação que esse instrumento tem com a atração de empreendimentos de maior envergadura para o município, ou, ainda, pelo menor número de requisitos para a sua aplicação, que exige, basicamente, a definição dos empreendimentos e atividades a serem submetidos a ele.

Já o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Terreno Urbano Progressivo no Tempo (IPTU progressivo), instrumentos tidos como os mais fundamentais no atendimento da função social da propriedade, encontram-se completamente regulamentados apenas em Volta Redonda e Três Rios. O Plano Diretor de Três Rios, comparativamente aos demais analisados na pesquisa, pode ser considerado o mais completo, embora sem notícias, até aqui, de efetiva aplicação desses instrumentos.

É possível também ressaltar que alguns dos municípios pesquisados sequer possuem um único instrumento totalmente regulamentado e com plena capacidade de aplicação, deixando em aberto a questão de como se estrutura, concretamente, a política urbana nesses municípios, questão que é uma das cruciais com as quais o estudo e pesquisa das experiências municipais deve trabalhar. Em outras palavras, não basta a qualquer pesquisa constatar

a **falta** de aplicação de determinados instrumentos, mas deve necessariamente descer à análise de **quais instrumentos operam em lugar destes que, supostamente, estão ausentes**.

Uma hipótese inicial, cogitada no âmbito da pesquisa, sugere que esta tem se apoiado no repertório mais tradicional dos instrumentos urbanísticos que já teriam sido “compreendidos” e apropriados pela máquina pública – tais como zoneamento, parcelamento, códigos de obras, códigos de posturas, leis de perímetro urbano, leis de abairramento etc. – em detrimento do que poderia ser considerado como a “última geração” de instrumentos trazidos desde a Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, que exigem a absorção de uma série de novos paradigmas sobre gestão urbana, além de um amplo aparelhamento dos órgãos municipais. Tal “geração” está exemplarmente ilustrada pelos sete instrumentos apresentados no Quadro 1, acima. Um outro caso ilustrativo diz respeito à aplicação, no Rio de Janeiro e em Niterói, do instrumento conhecido nesses locais como Operação Interligada, que não foi expressamente recepcionado pelo Estatuto da Cidade, e que é muito questionado com relação à sua compatibilidade com as diretrizes nele elencadas e com os princípios gerais do direito urbanístico brasileiro, estabelecidos desde as Constituições federal e estadual, sem falar nas Leis Orgânicas municipais.

Em síntese, via de regra, os municípios pesquisados se limitaram a prever os instrumentos dentro de seus planos e, em alguns casos, produziram legislação que dá alguns passos iniciais a fim de viabilizar a sua aplicação. Porém, poucos deles apresentaram evidências concretas de efetiva aplicação. Alguns dos exemplos são:

- Rio de Janeiro, Niterói e Duque de Caxias, que aplicaram a Outorga Onerosa do Direito de Construir, porém de modo pontual, no contexto restrito de determinadas operações urbanas, além do que com um viés mais de legitimação de grandes projetos, do que de regulação deles e redistribuição de mais valias.
- Volta Redonda, onde colhemos relatos de início da aplicação do IPTU Progressivo.

É importante ressaltar que o levantamento de informações a respeito da aplicação dos instrumentos, e as respectivas avaliações desse processo, constituem exercício continuamente refinado, com base nas novas evidências que emergem ao longo do tempo.

3. A implantação dos Planos Diretores: um inventário dos principais desafios e questões

A pesquisa encontrou diversos *vieses* presentes na implantação dos Planos Diretores. Foi possível identificar certo grau de incompatibilidade dos planos com a realidade de alguns dos municípios parte do universo de pesquisa. Essa percepção vai ao encontro dos resultados de outra pesquisa desenvolvida no âmbito do mesmo laboratório de pesquisa (MAGALHÃES; RIBEIRO, 2016). Partimos da consideração de que a efetividade dos Planos Diretores pode ser entendida com base em três eixos:

- a) execução de uma política urbana comprometida com as suas diretrizes;
- b) regulamentação, territorialização e aplicação dos instrumentos urbanísticos nele elencados;
- c) orientação das políticas urbanas setoriais nele integradas conforme as diretrizes e programas nele estabelecidos.

Assim, ela depende de diversas variáveis, que extrapolam a regulamentação legal (que por si só já se mostra bastante desafiadora), enfrentando obstáculos de ordem política, institucional, econômica, dentre outras. Tal premissa fica clara diante dos dados socioeconômicos e de planejamento urbano levantados nos 15 municípios abrangidos na pesquisa, que permitem uma visão ampla das demandas do município e, logo, dos desafios à aderência do plano à realidade local.

Como sabemos, o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana municipal. Entretanto, não é capaz de, por si só, esgotar toda a regulamentação necessária para a efetivação do que propõe, sendo necessárias outras leis urbanísticas – grosso modo chamadas de “complementares” – que forneceriam o suporte normativo necessário à operacionalidade do plano.

Esse conjunto de leis é composto, por exemplo, pela lei de uso e ocupação do solo, de parcelamento, daquelas regulamentadoras de instrumentos urbanísticos etc.

Cabe ressaltar, no universo de Planos Diretores analisados, a regulamentação e aplicação de alguns instrumentos, ao lado da não regulamentação e aplicação de outros, de modo a priorizar os interesses privados em detrimento dos interesses da coletividade, a exemplo das operações urbanas consorciadas, no primeiro caso, e do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, no segundo. Nesse sentido, o importante debate a respeito da efetividade dos Planos Diretores talvez exija um recorte: para o setor privado, que utiliza o solo urbano para a apropriação privada das mais valias decorrentes do desenvolvimento urbano, o Plano Diretor pode estar sendo efetivo. Haveria, portanto, uma seletividade na regulamentação dos instrumentos urbanísticos que favoreceria a retenção especulativa de terras, a apropriação privada de processos de valorização fundiária e de produção de vantagens locacionais, gerando mais segregação socioespacial nas cidades.

Em adendo a essa hipótese, necessário indagar até que ponto a contratação de consultorias externas pode ter influência nesse cenário, uma vez que, em muitos casos, as empresas contratadas sequer são sediadas no município e, logo, possuem pouco conhecimento prévio da realidade com a qual estão lidando. Para que a realidade fosse apreendida em sua complexidade, seria necessário um diagnóstico detalhado da situação do município, de modo que uma das hipóteses para a disseminação dos chamados “planos genéricos” recaia exatamente na ausência ou debilidade dos vínculos da equipe de técnicos e especialistas envolvidos na elaboração dos planos em relação ao município.

Outro ponto de destaque é o fato de que a maioria dos Planos Diretores analisados traz previsão de alguma forma de conselho municipal de gestão e/ou planejamento com participação popular. Tal constatação não deve ser encarada como uma afirmação de que há, de fato, participação popular nos processos de gestão urbana, mas sim como ponto de partida para a investigação a ser feita a respeito da efetividade dos instrumentos de gestão previstos nos Planos Diretores.

Diante da crise econômica que o Estado do Rio de Janeiro enfrentou recentemente, da qual ainda não se recuperou inteiramente, além do histórico de baixo dinamismo econômico (VERSIANI; OSÓRIO; REGO, 2016), de um cenário geral de insuficiência das legislações de suporte ao plano, e, por fim, da emergência da pandemia do Covid-19, muitos dispositivos e pautas dos Planos Diretores ficaram secundarizados e/ou defasados. Tais fatos contribuem para agravar as dificuldades na aplicação dos instrumentos urbanísticos, e também do Plano Diretor como um todo, justificando um processo de revisão que considere centralmente essas variáveis e ajuste o ferramental da política urbana para o enfrentamento das consequências que delas advêm.

De outro lado, essa situação encontrada nos municípios do Estado do Rio de Janeiro abre margens para uma problematização mais profunda da política urbana estadual e nacional. Em que medida os instrumentos, do Estatuto da Cidade e de outras importantes peças legislativas do sistema jurídico-urbanístico brasileiro, não estão sendo feitos de “letra morta”, fundamentalmente pela ausência de política urbana estruturada nos níveis nacional e estadual? Estas teriam o condão de orientar e impulsionar aquelas a serem desenvolvidas no nível municipal que, reconhecidamente, constituem o elo mais fraco da corrente de nosso pacto federativo, do ponto de vista institucional, financeiro, de coordenação de ações, de planejamento em escalas mais amplas etc. No vácuo de uma política urbana nacional e estadual, pode-se antever que serão muito reduzidas as possibilidades de enfrentamento das questões que já estão a emergir, por parte dos municípios. E isso significará Planos Diretores praticamente fadados ao fracasso. Isso constitui, portanto, uma dimensão crucial do problema da (in)efetividade dos planos diretores, uma dimensão colocada não apenas na conjuntura da última década, mas nela especialmente reforçada e aprofundada.

A partir dos apontamentos apresentados, é possível indicar alguns desafios que se colocam para a aplicação dos Planos Diretores. Embora o universo de análise se restrinja a municípios do Estado do Rio de Janeiro, a percepção dos pesquisadores é a de que tais desafios estão postos para um grande número de muni-

cípios do país, ainda que combinados com outros, particulares de cada contexto urbano e regional.

A atual geração de Planos Diretores, que emergiu especialmente na primeira década do século XXI, teve por desafio fundamental, como era próprio desse contexto, incorporar ao planejamento urbano municipal as premissas do Estatuto da Cidade, como balizas (re)estruturadoras da política urbana. Entretanto, carentes de detalhamento e regulamentação específica, tais balizas e os próprios instrumentos trazidos pelo Estatuto, agora apropriados pelos municípios, parecem, à primeira vista, ainda não ter conseguido alcançar grau significativo de efetividade e eficácia socioespacial, sobretudo se entendidas estas pelo prisma de diretrizes como a da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e da redução das desigualdades, segregações e injustiças territoriais.

Além desse desafio, outros de igual relevância se colocam, como a abordagem da questão metropolitana nos Planos Diretores municipais, e em especial da compatibilidade entre os planos de escala municipal e metropolitana. Com o advento do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), diversas regiões metropolitanas iniciaram o processo de elaboração de seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), que podem trazer diversos dispositivos que exigirão esforços de adaptação por parte dos municípios, o que implicaria num novo processo de revisão. Fica em aberto o quanto esse processo guardará sincronia e sinergia com a revisão dos Planos Diretores que os municípios devem realizar por força do transcurso de 10 anos de sua vigência, a fim de que não se vejam ante a situação de ter que gerir processos de planejamento contraditórios entre si, e/ou de sucessivas revisões obrigatórias por força de lei, num curto espaço de tempo, o que pode ser de difícil atendimento, além de confundir um já frágil sistema municipal de planejamento.

Conforme indicam Schvarsberg e Lopes (2011), reconhece-se que a dimensão metropolitana ou regional abordada nos Planos Diretores é limitada ao âmbito do gerenciamento comum de políticas setoriais, como transporte público e saneamento ambiental, sem entrar no ponto crucial do ordenamento territorial. Desse modo, há um distanciamento de uma visão da necessidade do

planejamento e gestão compartilhada de um mesmo território metropolitano. Contudo, vale indicar que há avanços nesses aspectos nos Planos Diretores do Rio de Janeiro e São João de Meriti, por exemplo, que autorizam o poder público municipal a participar de gestões para a criação de órgão metropolitano de gestão de assuntos comuns.

Em complementação, Resende (2010, p. 198) aponta que o recorte metropolitano é reconhecido como “*essencial na medida em que se intensificam os problemas urbanos comuns a várias cidades*”. Além disso, seu planejamento promove a integração para a resolução de desigualdades, não só em municípios metropolitanos, mas em cidades que recebem o impacto de grandes projetos de desenvolvimento econômico, tais como os empreendimentos relacionados à cadeia de exploração e extração do petróleo, a exemplo de Campos dos Goytacazes e grande parte dos municípios das regiões Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas.

Há ainda a questão – já trabalhada há tempos pela literatura – do desafio representado pelo diagnóstico e participação popular de modo a garantir um Plano Diretor politicamente legitimado no município e, logo, potencialmente mais adequado à realidade municipal e com maior potencial de produzir efeitos positivos no desenvolvimento urbano em seu processo de implementação. Apesar dos já exaustivos debates sobre o tema, a questão parece ainda não superada pelos municípios. Mecanismos como audiências públicas, conferências e conselhos, que figuram entre os principais meios de comunicação entre governo e sociedade, parecem não estar sendo capazes tanto de materializar a ideia de participação popular, como também de assegurar que o planejamento urbano enfrente as questões do desenvolvimento urbano efetivamente colocadas na realidade municipal e que produza respostas a ela consonantes com os princípios de justiça territorial e de direito à cidade.

Outra reflexão relevante é a questão da cisão entre a visão técnica e a visão popular. Isso se mostra muito presente nos processos de audiências públicas comumente realizadas, palco de importantes disputas. Nelas fica explícito o contraste entre as apresentações técnicas dos planos, realizadas pelos gestores

municipais, e as falas dos representantes dos movimentos sociais. A comunicação mostra-se truncada e difícil, refletindo uma complexidade mal resolvida dos papéis de cada um no processo de elaboração e revisão dos planos.

Como exemplo para essa reflexão, verifica-se o caso de Niterói. Em 2017, o processo de revisão do Plano Diretor estava em finalização, quando, diante do descumprimento do preceito da participação popular, mesmo após a realização de diversas audiências públicas, foi interposto um mandado de segurança, impetrado por um vereador, que pleiteava a suspensão do processo legislativo e a devolução do plano ao Executivo, alegando deficiências no processo participativo, e que obteve decisão liminar favorável, que impediu a votação do plano pela Câmara municipal.

O caso mostra a litigiosidade latente nos processos de elaboração, revisão e aplicação dos Planos Diretores, cenários nos quais se manifestam as disputas pela cidade e pelo controle dos mecanismos de sua governança.

Assim, diversos questionamentos se colocam forçosamente para uma pesquisa que vise avaliar as experiências de aplicação dos planos e os impactos que eles estão acarretando nas cidades, tais como: que conflitos surgiram na elaboração e execução dos Planos Diretores? Em que medida o Judiciário pode obrigar ou suprimir a atuação dos gestores públicos? Como acontecem as interferências do Ministério Público na política urbana municipal?

Retomando-se alguns dos temas debatidos ao longo do presente artigo, pode-se (e deve-se) também indagar: os Planos Diretores devem ser todos autoaplicáveis? Quais partes sim e quais partes não? Em que medida instrumentos como os *planos urbanísticos regionais*, ou denominações similares que variam de município para município, têm aproximado efetivamente o planejamento em relação à população e aos problemas urbanos de cada localidade? As audiências públicas devem mesmo ser o carro chefe da participação popular, como vêm sendo consideradas atualmente? Até que ponto e como é possível definir se ela foi efetiva ou não? É cabível se pensar em outros modelos de participação popular diversos dos atuais? Como avançar para além do cumprimento estritamente formal e assegurar

que os planos atinjam efeitos concretos no meio urbano? (MURTA, 2007).

4. Perspectivas para a avaliação de efetividade: avançando na elaboração de um modelo de análise

O processo de implementação dos Planos Diretores se mostra extremamente complexo e de difícil consolidação, como é possível observar na prática da política urbana dos municípios. Muitas questões emergem a partir dessa constatação, tais como aquelas acima enumeradas. O perfil escolhido na etapa de elaboração do Plano Diretor pode influenciar no seu grau de maior ou menor efetividade. No entanto, a implementação dos planos depende de muitas variáveis e da atuação de diversos atores sociais.

Já se sabe há algum tempo que a mera inscrição dos Planos Diretores na forma de lei, através da previsão de objetivos, princípios e instrumentos urbanísticos no ordenamento jurídico municipal, não garante que as transformações no meio urbano, de fato, aconteçam conforme as suas disposições. Assim, ultrapassada a etapa da elaboração dos Planos Diretores, faz-se necessário avaliar em que medida esses são efetivos e em que medida contribuem para concretizar os grandes princípios e diretrizes estruturadores do Estatuto da Cidade.

Entre os desafios atinentes ao exercício de avaliação dos Planos Diretores estão: (a) necessidade de definição da metodologia de avaliação; (b) superação de uma análise superficial dos municípios; (c) construção de indicadores de natureza quantitativa e qualitativa que sirvam de parâmetro para as análises.

Alguns autores já se detiveram nessa questão e construíram esboços de modelos de análise da implantação dos Planos Diretores, a exemplo do trabalho de Stephan, Reis e Rocha (2012). A pesquisa desenvolvida pelos referidos autores teve como objeto a avaliação qualitativa dos primeiros anos de vigência dos Planos Diretores de dez municípios de pequeno porte no Estado de Minas Gerais, e focou na etapa de aplicação. Este foco foi estabe-

lecido de modo que pudessem ser identificados os dispositivos que de fato foram aplicados, entender os entraves que dificultaram a aplicação de outros e, com isso, formular recomendações para futuros planos e administradores municipais. Essa proposta avançou bastante em relação à de Murta (2007), uma vez que conseguiu desenvolver e aplicar uma metodologia a casos concretos, trazendo uma proposta para debate.

Inicialmente, os planos foram analisados individualmente quanto à existência de dispositivos autoaplicáveis para depois serem objeto de análise conjunta. Identificados os instrumentos autoaplicáveis, procurou-se avaliar quais de fato foram aplicados e quais os problemas encontrados nos casos de não aplicação.

Na análise conjunta, foram elaboradas algumas tabelas para comparação. Em primeiro lugar, os instrumentos foram divididos em: instrumentos com prazo e instrumentos de aplicação imediata. Em seguida, foi analisado quantitativamente se esses mesmos instrumentos foram aplicados, não aplicados ou não possuíam informação. Muitas dificuldades foram relatadas pelos pesquisadores, a exemplo da falta de informação disponibilizada nos sítios eletrônicos e da dificuldade em reconhecer os responsáveis pelo acompanhamento de aplicação dos Planos Diretores.

A partir disso, o segundo quadro elaborado teve a finalidade de compreender a influência dos conselhos e órgãos de planejamento no monitoramento dos Planos Diretores. Para cada um dos dez planos foi analisado se o município havia criado um conselho de acompanhamento do Plano Diretor, se o conselho era atuante, se havia um órgão de planejamento. Ficou constatado que a maioria possuía conselho de acompanhamento e que este era atuante, mas havia falta de integração com os outros órgãos de planejamento urbano, o que dificultaria a aplicação do Plano Diretor.

Por fim, um outro quadro foi elaborado a fim de verificar a maneira pela qual determinados instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade estão dispostos nos Planos Diretores estudados. Os instrumentos selecionados foram: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; transferência do direito de construir; outorga onerosa do potencial construtivo; estudo e relatório de impacto de vizinhança; operações urbanas consorciadas; direito de preempção. Nesse quadro, a metodo-

logia utilizada se ocupou em avaliar, gradativamente, se o Plano Diretor menciona tal instrumento, se o define, se o plano ou a legislação suplementar detalham esse instrumento e, finalmente, se o município aplica.

A grande maioria dos planos se limitou a mencionar os instrumentos citados. Alguns poucos foram detalhados, mas nenhum chegou à última etapa de aplicação (STEPHAN; REIS; ROCHA, 2012).

Outro exemplo de metodologia de avaliação de Planos Diretores está presente na pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (LIMA NETO *et al.*, 2014). O estudo pretendeu analisar os Planos Diretores no nível operacional e não apenas pela sua simples existência. O método se baseou na ideia de que a previsão integrada de alguns instrumentos urbanísticos seria capaz de gerar mais efetividade aos planos. Tal previsão integrada foi denominada “circuito”, exemplificativamente composto por três instrumentos urbanísticos: a outorga onerosa, a operação urbana consorciada e as zonas de especial interesse social. Dessa forma,

[...] a existência do circuito favorecerá a consolidação dos princípios da política urbana previstos no EC, por meio do ordenamento do espaço urbano, da recuperação das mais-valias fundiárias urbanas, da provisão habitacional e do acesso à terra e, por conseguinte, um PLANO DIRETOR de maior qualidade e aplicabilidade (LIMA NETO *et al.*, 2014).

Para a construção do circuito foram consideradas algumas condições de uso dos instrumentos integrantes e não apenas os requisitos de aplicação de cada um deles. Foram construídas duas condicionantes para a melhor compreensão das relações entre os instrumentos urbanísticos aqui estudados. A primeira é a “condição 1”, que corresponde à aplicação integrada da outorga onerosa e da operação urbana consorciada; a segunda é a “condição 2”, que corresponde à aplicação dos três instrumentos de forma conjunta, configurando o circuito completo (LIMA NETO *et al.*, 2014).

Primeiramente, a proposta metodológica apresentada no estudo do IPEA buscou fazer uma avaliação da presença dos

instrumentos urbanísticos e a capacidade administrativa municipal. Tendo como base análises de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) (2003 *apud* LIMANETO *et al.*, 2014), os autores debatem a hipótese de que quanto maior o porte do município e a capacidade administrativa do mesmo, maior é a efetividade dos Planos Diretores. Entretanto, em se tratando da presença dos instrumentos urbanísticos, não é possível afirmar essa correlação positiva, o que permite levantar a possibilidade de que não apenas a quantidade de funcionários com nível superior, mas também das áreas de formação dos profissionais relacionadas aos instrumentos constitua variável interveniente no grau de efetividade dos planos.

Acredita-se que esse é um quadro de análise que pode ser recuperado e refinado ao longo de futuras pesquisas. Pode-se buscar relacionar os atores envolvidos no processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores e levantar a formação de cada um deles, a fim de tentar compreender como isso influencia na construção das leis e políticas.

Em seguida, os autores buscaram entender como outros fatores podem influenciar no rumo da política urbana municipal, tais como: aspectos históricos, nível educacional da população e do corpo de funcionários, engajamento social, forças políticas atuantes etc. Para isso, foram produzidas algumas tabelas para demonstrar quantos municípios atendiam às “condições 1 e 2” de avaliação elaboradas pelos autores. Os autores se apropriaram do total de municípios e verificaram a presença das condições, depois os que cumpriam essas condições, por tipo de categoria da rede urbana, indicada pela pesquisa de Regiões de Influência das Cidades (REGIC).

Essa técnica foi aproveitada na pesquisa que desenvolvemos, no sentido da realização de um comparativo entre todos os municípios estudados, com a construção de tabelas sobre a presença dos instrumentos em cada município (colunas correspondentes aos instrumentos e linhas correspondentes aos municípios) e, posteriormente, da representação desses municípios pelas categorias da REGIC (IBGE, 2008) indicadas pelos autores, como visto anteriormente neste artigo.

Além da construção de tabelas de presença dos instrumentos nos Planos Diretores, também parece válido complementar a análise com a inclusão de uma coluna que apresente os requisitos legais necessários para cada instrumento e se eles estão presentes nos casos estudados, para comparativo. Da mesma forma, após ida a campo, análise da aplicação, na prática. Assim, pode-se chegar a uma matriz na qual se articulem e considerem os três fatores: existência, regulamentação e aplicação.

No estudo do IPEA também foi feita uma avaliação temporal dos casos. Acredita-se que seja viável recuperar a “linha do tempo” da implantação de cada Plano Diretor, com uma tentativa de localização do período de regulamentação e aplicação de cada instrumento urbanístico e do contexto em que esses processos ocorreram.

Quanto à metodologia proposta no estudo para avaliação de Planos Diretores a partir da existência do circuito completo nos municípios, entende-se que os municípios pesquisados podem não ter aplicado os instrumentos que integram o circuito (operação urbana consorciada, outorga onerosa e ZEIS). Dessa forma, seria mais viável apurar: (a) que instrumentos foram ou vêm sendo aplicados de fato?; (b) em que medida esses instrumentos são aplicados como um circuito, nos termos propostos pelos autores?

Assim, é possível se valer da lógica do circuito para analisar os Planos Diretores a partir da verificação de quais instrumentos estão sendo aplicados e qual a relação existente entre eles, flexibilizando o método apresentado no estudo do IPEA a fim de adaptá-lo aos casos concretos encontrados nos 15 municípios, objeto da pesquisa.

A partir das linhas acima indicadas, pretende-se, portanto, com base em estudos como aqueles acima comentados, construir uma matriz de avaliação dos Planos Diretores quanto à sua efetividade, que possa ser aplicada à análise de Planos Diretores, bem como, eventualmente, subsidiar os processos institucionais de revisão dos mesmos.

5. Breves considerações finais, à guisa de conclusão

O panorama aqui exposto a respeito dos Planos Diretores de 15 municípios fluminenses apontou a predominância de diretrizes gerais nos conteúdos dos planos, em contraponto à ausência de regulamentações dos instrumentos urbanísticos de modo a que se tornem aplicáveis, o que nos leva ao levantamento de hipóteses quanto à seletividade na regulamentação desses instrumentos e a que forças e processos sociopolíticos subjazem a essa seletividade.

Contribuem para essas hipóteses a situação peculiar do planejamento urbano, no Brasil como um todo e em particular no Rio de Janeiro, em um contexto de crise econômica, política e de outras ordens. Num contexto como esse, tende-se a tratar o planejamento urbano e as políticas urbanas como algo em segundo plano, em uma compreensão superficial das reais causas dos problemas vivenciados em nosso estado, que passa pelas questões de planejamento.

Diante disso, releva a importância do estudo e desenvolvimento de metodologias direcionadas à avaliação do Plano Diretor, fundamentais para a aferição de seu grau de efetividade e eficácia socioespacial, que deve englobar variáveis como aquelas aqui apontadas, de modo a dar conta da amplitude de aspectos relacionados às decisões sobre a política urbana dos municípios. A observação empírica dessas variáveis é, portanto, de interesse significativo para os rumos do desenvolvimento urbano no estado e no país, que tem como um de seus propósitos o desenvolvimento de uma matriz de avaliação capaz de compreender os complexos processos de regulamentação, aplicação e execução dos Planos Diretores.

Referências

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações [...]. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, [1988] 2016. 496 p.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo*. Brasília. 2005. Disponível em: <www.amunes.org.br/?pg=publicacoes...PlanoDiretorParticipativo.pdf> Acesso em: 17 jun. 2016.

COSTA, M. B.; SADER, A. C. Acerca da implementação de planos diretores: avaliar é preciso. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, v. 3, p. 109-116, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *População estimada – 2015*. IBGE Cidades. Rio de Janeiro, 2015.

IBGE. *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro: Coordenação de Geografia/IBGE, 2008.

LIMA NETO, V. C. *et al.* *Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção*. 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2905/1/td_1943.pdf. Acesso em: 5 fev. 2018.

MAGALHÃES, A. F.; RIBEIRO, T. F. “Só quero saber do que pode dar certo, não tenho tempo a perder”: o problema dos vazios urbanos e da não aplicação do parcelamento/edificação/utilização compulsórios. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, v. 2, n. 3, jul./dez. 2016.

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? *Informativo Observatório das Metrópoles*, Rio de Janeiro, p. 1-14, 2015.

MURTA, C. M. *Avaliação de planos diretores municipais*. 2007. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (*Lato Sensu* em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/19219.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2018.

PARANÁ. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. *Comentários sobre os resultados do REGIC 2007*. Curitiba: IPARDES, 2009.

RESENDE, V. O plano diretor como processo. E a atuação metropolitana ou regional? In: HERCULANO, S (Org.) *Oficina sobre impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé*. Niterói: UFF, 2010.

SCHVARSBURG, B.; LOPES, A. O tema metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SOUZA, Joseane de; TERRA, Denise Cunha Tavares. Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana? *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 40, p. 817-840, set./dez., 2017.

STEPHAN, I.; REIS, L. F.; ROCHA, M. R. Planos diretores participa-

tivos: uma avaliação de sua aplicação em dez municípios de Minas Gerais. *Cadernos Proarq*, v. 18, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.proarq.fau.ufrj.br/revista/public/docs/proarq18planosdiretoresstephan-reisrocha.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2018.

VERSIANI, M. H.; OSORIO, M.; REGO, H. R. S. Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. In: MARAFON, Gláucio (Org.). *Revisitando o território fluminense* VI. 1. ed., Rio de Janeiro: UERJ, 2016, v. 1, p. 3-24.

Debate sobre o rural e o urbano e alguns aspectos do planejamento urbano e a implementação do PRONAF na cidade do Rio de Janeiro¹

*Caren Freitas de Lima*²

Resumo: Através de uma revisão bibliográfica sobre a cidade, o campo, o urbano e o rural e sobre o aspecto normativo do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), e utilizando dados das instituições oficiais, como o IBGE, EMATER-Rio, BACEN, a presente pesquisa visa analisar como a dicotomia no sentido produtivo, que atrela a agricultura ao rural, reverberou no planejamento urbano e na implementação PRONAF em âmbito urbano, mais especificamente na cidade do Rio de Janeiro. Compreende-se que a dicotomia afeta a Agricultura Urbana (AU) no planejamento urbano por normatizar territórios agrícolas aquém da sua realidade e ao fomentar a produção imobiliária em territórios com agricultura tradicional. Constatou-se que os instrumentos urbanísticos, como o da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Plano de Estruturação Urbana (PEU) favorecem o aumento da produção imobiliária nas regiões com atividades agrícolas, afetando, principalmente, os agricultores tradicionais. No âmbito das políticas públicas, essa dicotomia é refletida na Lei nº. 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece

¹ O presente trabalho é fruto da pesquisa realizada durante a dissertação com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES). E a partir das trocas oriundas do Grupo de Pesquisa em Direito e Justiça Ambiental (GPDJA) e do Grupo de Pesquisa Mercado, Redes e Valores do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA-UFRRJ).

² Graduada em Economia, Integração e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Especialista em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UFRRJ.

as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares e que atrela o acesso às políticas pública ao zoneamento rural. Em relação às especificidades, compreendeu-se que analisar a agricultura urbana é também investigar a conjuntura e as normativas político-administrativas. A respeito disso, destaca-se a crise do Estado do Rio de Janeiro e da EMATER-Rio que refletiu no acesso de apenas quatro agricultores ao crédito do PRONAF, em 2018.

Palavras-chave: Agricultura urbana. Agricultura Familiar. Plano Diretor.

Introdução

Agricultura enquanto prática e modo de vida é parte constitutiva da história das cidades. Dentre alguns autores que enveredam por essa relação estão Crouch & Ward (1988), Acton (2011) e Lohberg (2016). Esses autores evidenciam não apenas essa relação histórica, dado que o próprio processo de sedentarização dos homens é ligado intrinsecamente à produção de alimentos, mas também como a Agricultura Urbana (AU) segue ainda como parte da realidade cotidiana da cidade.

Crouch & Ward (1988) e Acton (2011) explicitam que, mesmo em Londres, berço da Revolução Industrial, no século XVIII, a agricultura perdurou na cidade. Inclusive, ela foi política de Estado em determinados momentos, como durante a Segunda Guerra Mundial, sendo importante fonte de alimentos para a população. Na visão dos autores, atualmente, a AU vem sendo ressignificada e promovida a partir de preocupações com as técnicas de produção de alimentos, questões ligadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Soberania Alimentar, bem como à produção de espaços verdes urbanos.

No Brasil, a relação da AU com a cidade sempre foi muito íntima, dado que o país foi essencialmente agrícola por séculos e a própria concepção de uma cidade urbanizada contemporânea apenas pôde ser aplicada ao Brasil a partir do século XX (SANTOS|, 2005, p. 17). Fernandez (2014; 2016) demonstra como a agricultura de grande parte da zona oeste da cidade do

Rio de Janeiro, no chamado Sertão Carioca³, é tradicional. A autora demonstra como essa agricultura já estava interligada com a dinâmica da cidade. Atualmente, esses territórios são urbanos normativamente, apesar de parte dos agricultores, quilombolas o reivindicarem como rural (TECA, 2019).

Dentre os territórios agrícolas da e na cidade, nos termos de Fernandez (2019), estão: Campo Grande, Santa Cruz, Bangu, Vargem Grande, Jacarepaguá, dentre outros⁴. De acordo com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio de Janeiro (EMATER-Rio) (2019), dos 1.505 agricultores atendidos pela instituição, 1.355 são da zona oeste do Rio de Janeiro. No que tange à produção agrícola, a cidade do Rio de Janeiro é a primeira do estado na produção de banana, abacate, acerola. Segundo maior produtor do estado de coco-da-baía, quinta na produção de aipim e caqui, dentre outras produções (IBGE, 2017). São toneladas de alimentos, como as quase 4.000 toneladas de banana, 18 mil toneladas de aipim, 6.000 toneladas de coco verde, 712 toneladas de caqui, 193 toneladas de abacate, dentre outras produções não mensuradas, mas igualmente importantes para a agrobiodiversidade da cidade (EMATER-RIO, 2019).

Todavia, apesar de significativa produção na e da cidade do Rio de Janeiro, a AU, aqui compreendida como diversos tipos de agriculturas que estão integradas ao sistema econômico e ecológico urbano (MOUGEOT, 2000), ainda é negligenciada por parte das políticas públicas e do planejamento urbano. Ainda ressoa na política pública sobre a agricultura uma dicotomia que ainda a separa do urbano. A implementação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), na cidade do Rio de Janeiro, reforça esse cenário.

De acordo com os dados do Banco Central do Brasil (BACEN), em 2018, apenas quatro contratos foram implementados na cidade, totalizando menos de R\$ 50 mil reais. Ao

³ O Sertão Carioca compreendia a zona rural do município do Rio de Janeiro, abrigando uma população de perfil rural agrícola com forte relação de dependência dos recursos naturais locais para garantir seu sustento e reprodução social (FERNANDEZ, 2014, p. 132).

⁴ Para Fernandez (2019) é preciso ter em conta que a agricultura não é apenas na cidade, como resquício de um rural, ao dialogar com Almeida (2015), mas também da cidade por existir também uma agricultura tradicional.

adentrar na análise da dificuldade de acesso por parte dos agricultores ao PRONAF, constataram-se alguns entraves, como a crise do Estado do Rio de Janeiro, o sucateamento da EMATER-Rio, e, não menos importante, a dificuldade de obtenção da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP)⁵. Verificou-se que parte dessa dificuldade está relacionada com a dicotomia presente na Lei nº. 11.326/06, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. No art. 3º dessa lei é considerado “agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural”. Isto é, a lei que regulamenta o PRONAF atrela a prática da agricultura familiar ao meio rural que, político-administrativamente, é definido através do Plano Diretor.

Importante mencionar que o presente artigo não visa sugerir qual o melhor tipo de zoneamento para a prática agrícola, pelo contrário, pretende-se problematizar a dicotomia ainda presente no planejamento urbano, políticas públicas e suas reverberações. Será focada a análise no PRONAF e alguns aspectos do planejamento urbano e a crise do Estado do Rio de Janeiro, que interfere diretamente na precarização da EMATER-Rio, importante instituição para a Agricultura Familiar urbana.

Diante disso, o presente artigo está dividido em três seções. A primeira, com breve debate das categorias cidade-campo, urbano-rural, buscando resgatar os traços teóricos da dicotomia que ainda reverbera no âmbito do PRONAF e algumas implicações, como no planejamento urbano municipal e seu aspecto tributário. Na segunda será traçada uma breve exposição das normas que regem o PRONAF, tanto as Leis como as Resoluções e Portarias que regulamentam a expedição da DAP. E, na terceira seção, um breve panorama das dificuldades de implementação do PRONAF em âmbito urbano, resgatando parte da seção anterior, mas focando a pesquisa na cidade do Rio de Janeiro.

⁵ A DAP é o instrumento que toda família agricultora precisa obter para ter acesso ao crédito do programa e a outras políticas públicas, como a assistência técnica, extensão rural (Ater), beneficiário especial da Previdência Social, cotas em escolas profissionalizantes, dentre outros benefícios e direitos.

1. O urbano e o rural e a agricultura urbana: breve debate sobre suas categorias e algumas implicações

A relação da agricultura com as cidades é intrínseca. O próprio processo de sedentarização do homem está interligado com o desenvolvimento da agricultura. Sob esse ponto de vista, analisar a agricultura é compreendê-la tanto como uma atividade do homem, como uma transformação da natureza que ocorre dialeticamente desde a sua existência (MAZOYER; MARCEL; ROUDAR, LAURENCE, 2008, p. 145).

Recorrendo ao processo histórico, constata-se que a AU foi premissa básica para o crescimento da maioria das cidades europeias, pois apesar da crescente distinção entre o urbano e o rural – no sentido produtivo –, a agricultura nunca foi excludente da cidade (LOHBERG, 2016, p. 16). E, dentre algumas das formas que perdurariam nas cidades, estão as hortas que são parcelas de terras cultiváveis próximas às moradias para a produção de hortaliças, cereais, plantas medicinais, dentre outras culturas.

Crouch & Ward (1988) e Acton (2011) também correlacionam a agricultura com o desenvolvimento do homem, da sociedade. Os dois últimos, por exemplo, analisam a AU em Londres, berço da Revolução Industrial, evidenciando como uma perspectiva que exclua a agricultura como parte da história da cidade não encontra ressonância na realidade. Inclusive, a AU foi política de Estado em determinados momentos da história, como durante a Segunda Guerra Mundial. Jane Jacobs (1969) vai além: em sua visão, as cidades foram primordiais para o desenvolvimento da agricultura e não o contrário. É na cidade que a conjunção de métodos permitiu o surgimento do excedente da produção agrícola.

No Brasil, um país cujo histórico é essencialmente agrícola e cuja urbanização contemporânea é recente, como exposto por Santos (2005, p. 17), a relação da agricultura com a cidade sempre foi muito interligada. No Rio de Janeiro, Fernandez (2014; 2016), ao analisar o Sertão Carioca, que hoje compreende parte da zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, explicita como a agricultura esteve intimamente ligada com a constituição da cidade. Não é

à toa que, atualmente, a zona oeste possui o maior número de agricultores. De acordo com a EMATER-Rio (2019), dos 1.505 agricultores atendimentos pela instituição, 1.355 são da zona oeste. Cabe destacar que a agricultura urbana tradicional não é apenas o único tipo de AU; há também a agricultura cuja iniciativa é do poder público, como as Hortas Cariocas, as agriculturas de quintal, de coletivos urbanos e de cunho empresarial e comercial (LIMA, 2019).

Conquanto, apesar de uma historiografia associar a agricultura com a cidade, ainda ressoa nas políticas públicas e planejamento urbano uma concepção de que a agricultura é do campo, do rural. Essa concepção dicotomizada que relega estritamente ao espaço rural a produção agrícola remete ao processo de desenvolvimento do capitalismo e sua urbanização que, no final do século XVIII, enquanto processo, forma e conteúdo dessa forma, explodiu e implodiu a cidade (SANTOS, 2005; LEFEBVRE, 2004).

Nessa explosão e implosão da cidade, o urbano e o rural, enquanto adjetivos para a cidade e o campo, ganham autonomia e cisão (CANDIOTTO & CORRÊA, 2008). E o urbano passa a ser símbolo do capitalismo, do progresso, e o campo, o rural passa a ser refúgio da aristocracia decadente e de antigas relações e formas de vida (REIS, 2006).

No Brasil, o inchaço das cidades remete ao processo desencadeado pela mudança do padrão de acumulação ocorrido na década de 1930 – que impulsionou a industrialização nas cidades (CANO, 2012, p. 80). Contudo, a inflexão em relação ao aumento da população urbana em comparação com o rural deu-se entre a década de 1960 e 1970, período da Revolução Verde no Brasil. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1970, a população urbana passa a ser de 55,98% em comparação com a população rural. É nesse período que a Revolução Verde impulsionou parte da população para as cidades sem as mínimas condições de reprodução de vida (GRAZIANO DA SILVA, 2003, p. 120).

Sob o contexto dos países europeus, cuja industrialização e urbanização foram precedentes às do Brasil, as formulações do que seria o campo e a cidade começaram no início do século

XX. Alguns autores buscarem teorizar sobre as diferenças entre a cidade, campo e o que seria urbano e ou rural. Ferdinand Tonnies (1995), no livro *Comunidade e sociedade*, assera sobre o predomínio do valor de troca que ocorre com maior rapidez nas cidades, contrastando com a vida em comunidade – vida que ocorre de forma mais lenta.

Sorokin & Zimmermann (1929), a partir da concepção de um *continuum* entre rural e urbano, analisaram a cidade e o campo e, apesar de considerarem gradações entre ambos os espaços, os separaram em diversos aspectos. Dentre as diferenças denotadas pelos autores estão as relacionadas com o trabalho, sendo o campo voltado para a atividade agrícola e a cidade voltada para a indústria, comércio e demais serviços. No tocante à relação da sociedade com a natureza, no campo ela seria mais direta, enquanto ela seria obstaculizada, na cidade, pelo ambiente artificial.

Redfield (1956) é outro autor que busca teorizar sobre a cidade e o campo. O autor, ao estudar quatro comunidades na Península de Yucatán, México, contrastou as comunidades *folks*, comunidades isoladas, com as civilizações urbanas. Em sua perspectiva, elas seriam opostas. No entanto, há a explicitação de gradações de espectros entre as comunidades muito além das dualidades explicitadas pelos autores anteriores. O autor demonstra como os camponeses dessas comunidades, por exemplo, situavam-se numa escala intermediária entre as sociedades que ele considerava primitivas, rural, e as civilizadas – urbanas. Cabe destacar que há críticas também às próprias homogeneidades dentro das comunidades mexicanas, como bem expostas pelo antropólogo brasileiro Ruben George Oliven (1985, p. 22).

No campo marxista, contrapondo-se à Escola de Chicago – que considera que a cidade seria oriunda de movimentos “espontâneos e naturais, como exposto por Corrêa (1989) –, Castells (1983) propõe uma análise da cidade como lócus privilegiado da reprodução da força de trabalho, espaço de consumo coletivo. Também na perspectiva marxista, Lojkin (1981), mas criticando a concepção de Manuel Castells reduzida ao consumo coletivo, diferencia o consumo produtivo e improdutivo, e define a cidade como o produto de uma dupla socialização, das condições gerais de produção e a do espaço, sendo a urbanização moldada,

modelada, de acordo com as necessidades da acumulação capitalista. Uma contribuição importante também é a de Henri Lefebvre. Para Lefebvre (2004), a cidade é lugar do encontro, dos conflitos e possibilidades. Para o autor, a industrialização enquanto progresso das forças produtivas, de mudanças técnicas, muda, produz e dialeticamente muda novamente a cidade. E, na própria produção da cidade, ela se produz – a sociedade urbana (LEFEBVRE, 2004, p. 19).

No Brasil, esse debate do que é cidade, campo, urbano e rural e quais suas características, é amplo. Há desde as críticas do ponto de vista geográfico, uma análise do espaço, sociológico, até as análises que partem do ponto de vista político-administrativo.

No campo sociológico, Graziano da Silva (1999, p. 1) expõe que o rural só pode ser entendido como um *continuum* do urbano do ponto de vista espacial, mas não do ponto de vista da organização da atividade econômica e/ou mesmo a partir de uma perspectiva de ausências. O autor corrobora sua visão com as transformações desencadeadas pela Revolução Verde e pela Revolução Biotecnológica, no campo, a partir da década de 1980. O campo passou a ter indústrias com tecnologia de ponta e equipamentos e infraestruturas que antes eram consideradas como exclusivos da cidade.

Na geografia, Santos (2005, p. 10) defende ser a cidade o lócus do processo de urbanização, como relação social e como materialidade. Para o autor, a grande cidade se torna o lugar de todos os capitais e de todos os trabalhos. Contudo, com o desenvolvimento do capitalismo, o aumento da urbanização e expansão capitalista no campo, há uma diversificação da urbanização e complexificação do território. O campo passa a requerer máquinas, implementos, componentes, insumos materiais e intelectuais indispensáveis à produção, ao crédito, à administração pública e privada. O mecanismo territorial da oferta e demanda de bens e serviços muda substancialmente em comparação à fase anterior. No que tange às diferenças entre a cidade e o campo, o autor (2005, p. 65) demarca que o Brasil urbano inclui áreas agrícolas e o Brasil agrícola contém cidades.

Rua (2005) também traz contribuições importantes. De acordo com o autor, é preciso atenção às diferenças entre a urba-

nização física e a urbanização ideológica. E, buscando superar a perspectiva dicotômica da cidade, campo e rural e urbano, com base nas novas territorialidades que estariam vinculadas à dimensão cultural, identitária de individuais dos grupos sociais, o autor frisa que não há delimitações estáticas. A modernização do campo não levou necessariamente à industrialização ou à urbanização física do rural, nem à urbanização ideológica. Por outro lado, a ruralidade pode persistir, sendo, muitas vezes, resgatada e reafirmada.

O autor, ao tratar dessas categorias, abarca uma concepção de interações múltiplas, transescalares, não hierarquizadas entre o rural e o urbano. Em outras palavras, ele compreende tanto o espaço rural quanto o urbano como híbridos. Essa perspectiva reflete na sua análise sobre a ressignificação do rural que, na sua visão, não é fruto apenas das criações urbanas, mas também das leituras particulares por parte dos habitantes das áreas rurais (RUA, 2005, p. 47 e 54).

As dimensões do exercício do poder, dos conflitos são parte da análise do autor. É preciso ter em conta as disputas nas definições do que é cidade, campo, urbano e rural.

Nessas disputas diversas instituições projetam seus interesses no território, como o IBAMA, o INCRA, as prefeituras, proprietários e especuladores de terras, empresários do agronegócio e do turismo, agricultores familiares (proprietários e parceiros) e assentados, movimentos ambientalistas e dos que lutam pela reforma agrária, proprietários de sítios e de condomínios de segunda residência, todos vivenciando assimetricamente o exercício do poder, numa busca de manutenção de hegemonias e de construção de contra-hegemonias, o que provoca constantes conflitos (RUA, 2005, p. 54).

Pegando o gancho do autor acima, do ponto de vista político-administrativo, há a crítica de Veiga (2002). Ele critica a determinação político-administrativa do que é considerado cidade e campo no Brasil. Para o autor, o Decreto-Lei nº. 311, de 2 de março de 1938 é uma das bases normativas para a determinação do que é cidade no Brasil. E essa norma determina que todo município possui uma sede – cidade – e que ela é automática-

mente urbana, sendo o campo a zona rural, a exclusão de tudo aquilo que não é a cidade e seu perímetro urbano, isto é, uma perspectiva de ausências e exclusão. O autor critica também as cidades imaginárias. Na sua visão, o Brasil é mais rural do que se pensa. As 5.507 sedes de municípios que, por conta da lei, tornaram-se cidades, não evidenciam a realidade urbana brasileira. Dado que só existem 715 sedes de municípios com mais de 25 mil habitantes, e parte delas não tem os equipamentos exigíveis para que uma vila se torne cidade.

Ainda sobre a determinação do que é cidade, campo, urbano e rural a partir da perspectiva político-administrativa, cabe mencionar que, atualmente, a determinação do que é urbano e rural no Brasil é de outorga dos municípios através do Plano Diretor (PD). O PD é um instrumento da política urbana municipal que determina o que é rural e urbano. Ele é regulado pelos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 que trata sobre o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo.

Esse debate acima é extremamente necessário, dado que essa determinação implica diretamente na AU. O município do Rio de Janeiro, nosso foco de análise, é inteiramente urbano e isso reflete no âmbito tributário, planejamento urbano e políticas públicas, no caso aqui analisado, o PRONAF.

Em relação ao aspecto tributário, apesar de o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ter julgado, em 2010, o Recurso Especial nº. 1.207/093 – SP (2010/0127944-9) – e ter permitido a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) para imóvel agrícola na cidade, há limitações em relação ao referido acórdão. Nessa decisão ficou permitida a incidência do ITR para imóvel localizado em área urbana. Para isso, é necessário que esse imóvel seja empregado em atividade de exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, dado que a Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966, no artigo 15, abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado nessas atividades.

Corroborando com esse arcabouço jurídico, a Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, define o imóvel rural como “o prédio rústico”⁶, de área contínua qualquer que seja

⁶ Chacpe (2017), em artigo intitulado “Do conceito de Imóvel Rural como unidade de exploração econômica: consequências quanto à forma de elaboração

a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial. No entanto, apesar do avanço no aspecto normativo acerca do ITR independente do seu zoneamento urbano ou rural, há insegurança por parte dos agricultores no que tange à continuidade desse tributo. Essa hesitação é dada pelo acórdão do STJ restringir a incidência do ITR apenas para quem, de forma contínua, utilizar o imóvel para a produção agrícola. Dentre uns dos motivos citados que poderiam afetar a continuidade dessa atividade agrícola urbana estão: problemas de saúde e ou outras atividades econômicas temporárias, expressando uma diferença notória em comparação com a aplicação do imposto na zona rural. E isso deve ser levado em conta, pois a pluriatividade, exercício de outras atividades econômicas com vistas a complementar a renda, é parte tanto da realidade rural quanto urbana.

Outro aspecto tributário, no Rio de Janeiro, é acerca do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O Decreto nº. 14.327 de 1º de novembro de 1995, no artigo 12º, redação acrescentada pelo Decreto nº. 40.524 de 18 de agosto de 2015, isenta imóveis agrícolas das regiões A e B⁷, cuja utilização para fins agrícolas ou de criação sejam registrados na repartição competente para supervisionar essas atividades. Esses imóveis devem possuir área agricultável igual ou superior a 1.000 metros quadrados, na qual sejam cultivadas três quartas partes dela, ou, se usada para criação, seja mantida idêntica proporção em pastos devidamente tratados e economicamente aproveitados. Essa lei isenta também os imóveis dessas regiões utilizados na exploração de atividades avícolas. Todavia, em que pese essa normativa, cabe frisar que ela exclui alguns tipos de AU, como a agricultura de quintal, cujo tamanho da área agricultável é menor.

Acerca do planejamento urbano, no Rio de Janeiro, a definição de territórios agrícolas é aquém da realidade. A Lei de

de laudo agrônomo de fiscalização e a classificação fundiária do imóvel para fins de desapropriação para reforma agrária”, analisa a dicotomia que ressona na lei, atrelando prédio rústico à concepção do rural.

⁷ Região A - dentre alguns bairros, estão: Guadalupe, Anchieta, Parque Anchieta, Campo Grande e Santa Cruz. Na região B estão: Saúde, Gamboa e Santo Cristo, Colônia Juliano Moreira.

Uso e Ocupação do Solo (LUOS), regida pela Lei Complementar nº. 57/2018, normatiza uma área agrícola menor do que a realidade. Na zona oeste, onde há os maiores territórios agrícolas do município do Rio de Janeiro, não há a definição de territórios agrícolas em Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim, Recreio, dentre outros bairros daquela região conhecida como a Área de Planejamento (AP) 4⁸, excetuando a permissão agrícola dentro do Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB) que, contraditoriamente, entra em choque com a legislação ambiental, como já exposto por Fernandez (2016).

Por outro lado, a AP5 possui normatização de áreas agriculturáveis, no entanto, muito aquém da realidade, sendo apenas destinadas algumas porções de Campo Grande, Bangu, Guaratiba e a faixa de território compreendida entre a Avenida Brasil e as Avenidas Santa Cruz e Cesário de Melo, que não está no zoneamento, mas destacado na seção IV da referida lei, referente à preservação das áreas agrícolas e industriais. Sobre este último, cabe destacar algumas contradições concernentes às áreas agrícolas e industriais. Em Santa Cruz, por exemplo, as zonas de uso e ocupação destinadas exclusivamente ao uso industrial estão lado a lado com as zonas de ocupação mista, cuja atividade agrícola é bem marcante. São nesses territórios onde há grande parte da produção de aipim e coco da Bahia do município. Outra contradição da AP5 é dada pela expansão imobiliária que, na busca de terrenos mais baratos, com a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, sob a Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009, houve uma ascendência correlacionada ao número de licenciamentos permitidos para

⁸ As Áreas de Planejamento são recortes territoriais do Plano Diretor regido pela Lei Complementar nº 16, de 1992. Apesar de, em 2011, a Lei Complementar nº. 111 pormenorizar a Área de Planejamento, os dados oficiais ainda estão compatibilizados com as 5 APs. A AP1 compreende as Regiões Administrativas (RA) do Centro, Ilha de Paquetá, Santa Teresa, Portuária, Rio Comprido e São Cristóvão. A AP2 abarca as RAs de Botafogo, Copacabana, Lagoa, Rocinha, Tijuca (excluído o Alto da Boa Vista), Vila Isabel. A AP3 que engloba as RAs de Ramos, Complexo da Maré, Meier, Jacarezinho, Irajá, Madureira, Inhaúma, Complexo do Alemão, Penha, Vigário Geral, Anchieta, Pavuna, Ilha do Governador. A AP4 compreende as RAs da Barra da Tijuca, Cidade de Deus e Jacarepaguá. E a AP5, por sua vez, abrange as RAs de Bangu, Campo Grande, Guaratiba, Realengo e Santa Cruz.

o bairro pela prefeitura. Entre 2006 e 2010, há uma evolução significativa do número dos imóveis licenciados, passando de 435 imóveis para 5.998, apenas no respectivo bairro. Em se tratando da AP5 como um todo, esse número passa de 2.997, em 2006, para 22.218 em 2010.

Sobre a AP4, destaca-se que houve uma ascensão do número de licenças permitidas pela Secretária de Urbanismo (SMU) do município do Rio de Janeiro. De acordo com os dados da SMU, o número de licenciamentos para imóveis passou de 12.832, em 2006, para 22.562, em 2012, correspondendo a um aumento de mais de 75%. E, de acordo com a análise de alguns instrumentos urbanísticos, esse aumento esteve interligado com o LUOS e o Plano de Estruturação Urbana (PEU) das Vargens. Sobre o PEU das Vargens, ele abrange os bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá. Na atualidade, o PEU regido pela Lei Complementar n. 104/2009 está, em partes, em vigência, e o PEU da Lei nº. 140/2015, que pretende substituí-lo, ainda está em trâmite na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro. Menciona-se que essa última proposta do PEU estagnou por conta da crise econômica e política nas três esferas políticas e econômicas do Brasil. A própria Lava Jato possui sua influência nessa conjuntura, uma vez que esse último PEU pretendia estabelecer uma Parceria Pública Privada (PPP) para a região das Vargens, nos moldes da Zona Portuária da cidade do Rio de Janeiro, capitaneado pelas empresas Odebrecht e Queiroz Galvão.

No que tange às políticas públicas, a definição do que é urbano e rural incide diretamente na aplicação do PRONAF. Em Porto Alegre, por exemplo, a antiga Zona de Produção Primária da cidade reivindicou o retorno do rural. Dentre alguns dos motivos estão o acesso às políticas públicas, como o PRONAF (LIMA; LOPANE; PEREIRA; WILKINSON, 2019). No Rio de Janeiro, cujo território em sua totalidade é normativamente urbano, há também dificuldades no que tange ao acesso às políticas públicas focadas para a agricultura. Esses entraves possuem vários aspectos correlacionados, dentre eles uma dicotomia que ainda exclui a concepção de agricultura no urbano, a AU, mas também uma conjuntura econômica e política do Rio de Janeiro que será explo-

rada na terceira seção. Por hora, será exposta breve análise do PRONAF e a dificuldade de acesso à DAP em âmbito urbano.

2. O PRONAF e a agricultura familiar urbana

O PRONAF foi criado, em 1996, através do Decreto nº. 1.946, de 28 de junho de 1996. Essa criação foi dada sob o contexto de redemocratização do país. A abertura comercial corrobora esse contexto, uma vez que com a criação do MERCOSUL, em 1991, alguns setores da produção agropecuária brasileira reivindicaram políticas públicas para fazer frente à concorrência internacional (GRISA & SCHNEIDER, 2014, p. 29).

Nesse bojo, seguindo os moldes do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), o PRONAF iniciou uma transição e demarcação do que seria a Agricultura Familiar no Brasil, que antes enquadrava miniprodutores, pequenos produtores e que disputavam os recursos com os grandes proprietários⁹. A primeira Resolução do BACEN quanto ao tema, a Resolução nº. 2.191 de 1995 (não mais vigente), instituiu os critérios para os beneficiários do PRONAF. No artigo 2º, ficam sujeitas às seguintes condições: i) explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; ii) não manter empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir; iii) não deter, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor; iv) no mínimo, 80% de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; v) residir na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos.

Com o tempo, muitos desses parâmetros foram modificados, como o número de empregados permitidos e a renda

⁹ Anterior à criação do PRONAF, durante o governo de Itamar Franco, em 1994 foi desenvolvido juntamente com o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) o PROVAP, que também fora baseado no estudo desenvolvido pela FAO/INCRA (1994). Tal programa foi o antecessor do PRONAF e contava com a concessão de crédito pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Com a reformulação do PROVAP, no ano de 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, avançou-se para a criação do PRONAF, que entrou em vigor no ano de 1996.

bruta anual proveniente da exploração agropecuária. Nos dias atuais, apesar da Resolução 4.584 do BACEN, de 29 de junho de 2017, estabelecer que o trabalho familiar deva ser predominante na exploração do estabelecimento de Agricultura Familiar, a Portaria nº. 523 da Secretária de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), quando ainda era vinculada à Casa Civil, não explicita um limite para o uso de terceiros na Agricultura Familiar. A Portaria nº. 1, de 29 de janeiro de 2019 modifica alguns pontos, mas esse não é um deles. A renda também é um quesito em que houve significativas mudanças. A Portaria nº. 523 da SAF estabelece que a renda auferida seja de no mínimo 50%. A anterior Resolução nº. 4.228, de 18 de junho de 2013 referenda esse percentual.

No entanto, apesar de tantas modificações, há a lei principal que rege o PRONAF e que não sofreu modificações, apenas suas normas secundárias, como as Portarias e Resoluções. O *caput* do artigo 3º da Lei 11.326/06, que atrela as Políticas Públicas para a Agricultura Familiar ao seu desenvolvimento em meio rural – e, portanto, inicialmente entendido como necessário o zoneamento rural da área – não foi modificada. Apesar de o deputado federal João Paulo Cunha propor uma nova redação a respeito, mudando de “no meio rural” para “em imóvel rural” através do Projeto de Lei (PL) nº. 3.446/12, essa modificação não foi lograda. De acordo com Lima, Lopane, Pereira e Wilkinson (2018), essa seria uma modificação sutil, mas muito relevante, já que o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) permitiria enquadrar um imóvel em âmbito urbano no PRONAF.

Em suma, a Lei 11.326/06, que regulamenta o PRONAF, dificultou a obtenção da DAP. Contudo, na prática, muitos agricultores familiares urbanos conseguiram acessar a DAP. Esse acesso foi dado através da flexibilização dada pelas Portarias e Resoluções, mas também por nenhuma dessas normas antes restringir a expedição da DAP para a Agricultura Familiar urbana explicitamente. Desde a primeira Resolução do BACEN sobre o tema, a Resolução nº. 2.191 de 1995 (não mais vigente), que instituiu as normas para o PRONAF, não há o atrelamento ao zoneamento. A Resolução nº. 2.310 de 1996 (também não mais vigente), da mesma instituição, consolida a resolução anterior.

Relacionado às Portarias, a Portaria nº 26 de 9 de maio de 2014, do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), também não estabelece o atrelamento do zoneamento ao acesso às políticas. Em outra Portaria, primeira após a extinção do MDA de nº 234 de 4 de abril de 2017, expedida pela SAF (órgão diretamente vinculado à Presidência da República), há mudanças significativas. Pela primeira vez o zoneamento urbano está expresso, dando aval para a expedição da DAP para os Agricultores Familiares urbanos.

Não obstante, percebe-se que o avanço da Portaria anterior retrocede na Portaria SAF nº. 1 de 13 de abril de 2017. O destaque do zoneamento urbano como possível beneficiário do PRONAF some. No entanto, na Portaria SAF nº. 523 de 24 de agosto de 2018 há o retorno de que o perímetro urbano não interfere na expedição da DAP. Ainda sobre esta última Portaria, vale mencionar que ela estabelece uma rede privada de certificação da DAP.

Por sua vez, em 2018, há a expedição da Portaria nº. 663, de 19 de novembro de 2018. Há novamente a explicitação de que o imóvel agrário é independente de sua localização, indo a favor do entendimento do acórdão que o STJ julgou, em 2010, sob o Recurso Especial nº. 1.207/093 – SP (2010/0127944-9). E, em 2019, a Portaria nº. 1, de 29 de janeiro de 2019, reforça a Portaria anterior, modificando a validade da DAP que passa a ser de dois anos, diferente do um ano explicitado antes. E nela são estabelecidas as condições e procedimentos gerais para gestão e registro do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF).

Feita essa breve análise, é preciso esmiuçar alguns pontos. O primeiro é a não modificação do *caput* do artigo 3º da Lei 11.326/06, que explicitamente determina o zoneamento rural para os Agricultores Familiares conseguirem acessar o PRONAF. Apesar de o deputado João Paulo Cunha propor uma modificação dessa lei que rege o programa através do PL nº 3.446/12, para os agricultores urbanos terem acesso ao PRONAF explicitamente através da lei primária, essa tentativa não foi alcançada. No dia 31 de maio de 2015, o referido PL foi arquivado nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Alguns dos argumentos explicitados para a modificação da Lei nº 3.446/12 no PL nº 3.446/12 são: i) a necessária adequação da referida lei com a Política da Segurança Alimentar e Nutricional, que, por meio do fortalecimento da Agricultura Familiar, vem permitindo a ampliação da oferta de produtos agropecuários, com maior qualidade e diversidade aos moradores das áreas urbanas; ii) a necessidade de implantação de uma política de desenvolvimento urbano para os municípios brasileiros que, através do Plano Diretor que define o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, cumpra as funções sociais dos imóveis. Ele deve integrar as dinâmicas existentes entre as zonas rurais e urbanas, uma vez que suas diretrizes devem abranger o território do município como um todo.

O primeiro ponto levantado pelo PL nº 3.446/12 é referendado pela importância das cidades para a promoção de sistemas alimentares e dietas sustentáveis. O Pacto de Milão é uma amostra desse debate. Nesse documento há a proposição de repensar as cidades e a produção de alimentos. Essa proposta é dada sob o contexto de aceleração da urbanização e da coexistência da fome e da má nutrição como parte da realidade da cidade. Sob esse bojo, a conservação e integração da biodiversidade nas paisagens e nos sistemas alimentares das cidades são pensadas como potencialidade da AU, contribuindo assim para a criação de sinergias entre a SAN (MILAN URBAN FOOD PACT, 2015).

Sobre o segundo ponto, como proposto pelo deputado João Paulo Cunha, apesar do PD prever as dinâmicas existentes na zona rural com as da zona urbana, a realidade tem demonstrado que os municípios, principalmente aqueles integrantes das regiões metropolitanas, vêm reduzindo seus espaços agrícolas e determinando o IPTU para todo ou grande parte do município, com o intuito de aumentar a arrecadação tributária.

No Rio de Janeiro, a determinação do município em toda a sua integralidade como urbano é uma das queixas constantes de parte dos agricultores. Na Conferência Municipal de Política Agrícola e Desenvolvimento Rural do Rio de Janeiro (CMPADR-RIO), uma das maiores críticas relacionadas ao planejamento urbano foi acerca da ausência de uma normatização no PD de áreas rurais (TECA, 2019).

Importante mencionar, no entanto, que essa ausência no PD não deve ser compreendida exclusivamente como um impeditivo para a prática da AU, no entanto, soma-se a esse fato uma normatização aquém da realidade no LUOS regido, atualmente, pela Lei Complementar nº. 57/2018, os aspectos tributários e a dificuldade de acesso dos Agricultores Familiares urbanos ao PRONAF, que será analisado na próxima seção. A análise será centrada no acesso à DAP e PRONAF pela importância do programa e sua incidência na política agrícola brasileira, principalmente a partir de 2003 – quando há um crescimento de 31% em relação ao padrão anterior. Esse programa abrangeu, em 2018, mais de 1 milhão de contratos e mais de 23 bilhões de reais em crédito. Além disso, o acesso à DAP permite o acesso ao PRONAF, mas também a outras políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dentre outros.

3. O PRONAF e a cidade do Rio de Janeiro

Apresentado na seção anterior, percebe-se que há desencontros no aspecto normativo acerca da possibilidade de a Agricultura Familiar urbana acessar o PRONAF. Enquanto a lei primária restringe-se ao meio rural, as Portarias e Resoluções flexibilizaram e garantem a possibilidade de esses agricultores conseguirem a DAP e acesso ao PRONAF.

Na cidade do Rio de Janeiro, a articulação dos agricultores com a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) local, a EMATER-Rio, foi dada no sentido de que houvesse a possibilidade de os Agricultores Familiares urbanos lograrem o acesso à DAP e às políticas públicas que a partir dela são possibilitadas, como o PRONAF. Nesse aspecto, as Portarias e Resoluções, que ampliaram o acesso do programa para o âmbito urbano, foram um grande avanço para a Agricultura Familiar urbana do Rio de Janeiro. No entanto, analisando os contratos e volumes contratados pela Agricultura Familiar do município do Rio de Janeiro, percebe-se que a realidade ainda está muito aquém da possibilidade.

TABELA 1 – Número de contratos e volume de crédito do PRONAF para o município do Rio de Janeiro.

Contratos e Crédito PRONAF Município Rio de Janeiro Ano base: 1999		
Ano	Nº de contratos	Valor R\$1,00
1999	7	R\$ 4.453.610,94
2000	11	R\$ 12.462.915,26
2001	22	R\$ 24.701.498,55
2002	14	R\$ 10.069.457,25
2003	22	R\$ 1.539.244,48
2004	113	R\$ 1.497.113,04
2005	147	R\$ 7.512.367,94
2006	153	R\$ 27.179.384,85
2007	82	R\$ 13.734.864,10
2008	68	R\$ 17.540.286,31
2009	54	R\$ 21.235.210,81
2010	39	R\$ 20.251.217,50
2011	27	R\$ 38.044.028,12
2012	30	R\$ 10.282.752,54
2013	3	R\$ 22.648,42
2014	7	R\$ 33.879,22
2015	5	R\$ 31.897,17
2016	4	R\$ 59.378,21
2017	2	R\$ 25.317,94
2018	4	R\$ 49.346,05

Fonte: elaborado pela própria autora com base nos dados do BACEN.

Algumas considerações são necessárias. A primeira é sobre o decréscimo dos contratos entre 2006 e 2007 que, em pesquisa de campo junto à EMATER-Rio, constatou a hipótese da influência da regulamentação restritiva da Lei do PRONAF. Foi constatado que a insegurança jurídica pelos técnicos da EMATER-Rio prejudicou a emissão das DAPs antes das Portarias e Resoluções que vinculavam o seu acesso ao zoneamento rural (LIMA, 2019, p. 109).

Concernente ao sistema bancário, em pesquisa junto aos agricultores que conseguiram DAP na cidade do Rio de Janeiro, foi relatado o despreparo do sistema bancário. Há um

desconhecimento grande acerca do PRONAF e sua regulamentação. Tanto que os agricultores urbanos cariocas relataram sua ida ao município de Nova Iguaçu, que normativamente tem um zoneamento rural, para lograr o acesso ao crédito do PRONAF (LIMA, 2019, p. 111).

Em 2018, houve apenas quatro contratos do PRONAF no município do Rio de Janeiro, contabilizando menos de R\$ 50 mil. Esse fato demonstra a fragilidade da Agricultura Familiar local, tendo em conta que há mais de 1.505 agricultores cadastrados pela EMATER-Rio. E mais de 1.000 agricultores mensurados pelo IBGE (2017), isso tendo em conta que há um recorte do IBGE que acaba por não mensurar parte considerável de agricultores (ibidem, 2019, p. 25).

O número de DAPs ativas é mais um elemento para essa análise: são 53 DAPs ativas no município do Rio de Janeiro, 38 são da modalidade Agricultores Familiares e 5 de quilombolas. Isto é, quatro contratos nesse universo de DAPs também reforça essa dificuldade. Em pesquisa de campo, ao analisar 25 iniciativas, englobando 79 pessoas, nos mais diversos tipos de AU do município do Rio de Janeiro, mais de 50% mencionaram a vontade, mas também a dificuldade de conseguir a DAP e acessar o PRONAF (ibidem, 2019).

Entretanto, sobre os entraves para a obtenção da DAP exposto acima, não apenas a dicotomia afeta o acesso às políticas públicas por parte dos agricultores e agricultoras urbanos. O decréscimo a partir de 2013 é alarmante. A crise do Estado do Rio de Janeiro agrega essa conjuntura de vulnerabilização. Há apenas seis técnicos no escritório de Campo Grande, em 2019, que atendem grande parte dos agricultores e agricultoras do município do Rio de Janeiro. Isso sem falar da necessidade de investimento para com a instituição com o intuito de manter a manutenção e visitas de campo – extensão – pilar fundamental da instituição. E sendo a EMATER-Rio conveniada ao Banco do Brasil (BB) para a garantia da liberação por parte do crédito, esse processo bancário foi prejudicado. A atual situação financeira da instituição, por ter certidões positivas de débito, por conta da crise, enfrentou obstáculos em relação à atualização dos convênios com o Banco do Brasil.

Relativo ao sistema bancário, por conta da dificuldade de acesso dos agricultores e agricultoras urbanos ao crédito, está em andamento um acordo entre a Seappa, EMATER e Banco do Brasil. Nesse acordo, 14 escritórios da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado (EMATER-RJ), vão atuar como correspondente bancário (Coban) do BB para as operações de crédito rural com diversas linhas de financiamentos. Todavia, de acordo com a gerente estadual de crédito rural da EMATER-Rio, Lina Provenzano, o escritório de Campo Grande – que abarca a cidade do Rio de Janeiro –, até então não funcionará nessa modalidade.

Considerações finais

A agricultura na cidade congrega diferentes tipos de AU e diversas dificuldades no âmbito do planejamento urbano e das políticas públicas para a agricultura. No planejamento urbano, constatou-se que o Plano Diretor, o LUOS e outros instrumentos urbanísticos, como o PEU, engendram o aumento da produção imobiliária em regiões com agricultura tradicional. Ao mesmo tempo em que esses instrumentos normatizam a existência da agricultura aquém da realidade, como mostrado na AP5 e AP4. Nesta última não houve demarcação de qualquer região agricultável, excetuando no PEPB, que, contraditoriamente, é onde há conflitos relacionados à legislação ambiental. Cabe mencionar que as referidas APs possuem o maior número de agricultores e também onde há o maior número de licenciamentos permitidos pela prefeitura entre a década de 2000 e 2010, período com forte expansão da produção imobiliária na cidade do Rio de Janeiro.

Na AP4, os aumentos dos licenciamentos demonstraram estar correlacionados com os instrumentos urbanísticos voltados para o mercado imobiliário para as camadas com rendimentos mais altos. Já na Região Administrativa de Santa Cruz, compreendendo o bairro de Santa Cruz, Cosmos, Inhoaíba, o licenciamento esteve conectado ao fomento da produção imobiliária para as camadas populares através do PMCMV. Concernente ao

bairro de Campo Grande há uma mistura de ambos os processos apontados acima.

O aspecto tributário é também umas das implicações diretas, apesar do STJ, em 2010, ter permitido a cobrança do ITR para imóveis agrícolas na cidade, alguns aspectos causam hesitação por parte dos agricultores, dado que no respectivo acórdão está determinada a necessidade da prática agrícola de forma perene.

No âmbito das políticas públicas, foi analisado o acesso ao PRONAF no Rio de Janeiro. Uma realidade ínfima de contratos e volume de crédito. Demonstrou-se como a Lei nº. 11.326, de 24 de julho de 2006, que regulamente o PRONAF, dificultou o acesso do Agricultor Familiar urbano. Outrossim, não apenas a dicotomia refletiu nessa realidade, mas também a crise do Estado do Rio de Janeiro e a precarização da EMATER-Rio, responsável pela elaboração do projeto e conveniada com o Banco do Brasil para a liberação de crédito para a Agricultura Familiar.

E, recuperando o debate sobre os diversos tipos de AU no município do Rio de Janeiro, é preciso problematizar as possibilidades de incidência do PRONAF em âmbito urbano e o seu necessário avanço. Mas também é preciso delinear outras políticas públicas que abarquem a heterogeneidade da agricultura na cidade, principalmente aquelas que fomentem uma crítica do padrão atual da sociedade, uma vez que reproduzir a agricultura convencional no urbano não condiz com a necessária reformulação do homem com a sociedade e a natureza.

Referências

ACTON, Lesley. Allotmentgardens: a reflection of history, heritage, community and self. *PapersfromtheInstituteofArchaeology*, v. 21, 2011.

BACEN. *Manual de Crédito Rural* – Capítulo 10. Disponível em: www.bcb.gov.br

BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de jul. de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2006.

BRASIL. Projeto de Lei n. 3.446, de 14 de mar. de 2012. Dá nova redação ao *caput* do artigo 3º da Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, que esta-

belece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2012.

Brasil. Projeto de Lei n. 906, 25 de mar. de 2015. Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e dá outras providências. 2015.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa; CORRÊA, Walquíria Kruger. Ruralidades, urbanidades e a tecnicização do rural no contexto do debate cidade-campo. Ruralities, urbanitiesandtherural´stechnicization in thecontextofcitu-campo issue. *Campo-Território: Revista de geografia agrária*, v. 3, n. 5, p. 214-242, 2008.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

CODATO, Adriano Nervo; PERISSINOTTO, Renato Monseff. El Estado como institución: una lectura de las “obras históricas” de Marx. *Rev. Crítica marxista*, n. 13, p. 9-28, 2001.

CORRÊA, Roberto Lobato *et al.* *O espaço urbano*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

CROUCH, David *et al.* *The allotment: its landscape and culture*. Faber and Faber, 1988.

FERNANDEZ, Annelise Caetano Fraga. Eu vivo da natureza: resistência e conversão agroecológica de produtores na cidade do Rio de Janeiro. *REDD-Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, v. 8, n. 2, 2014.

FERNANDEZ, Annelise Caetano Fraga. The “sertão” became park: nature, culture and heritage processes. *Estudos Históricos* (Rio de Janeiro), v. 29, n. 57, p. 129-148, 2016.

FERNANDEZ, Analise Caetano Fraga; BATISTA, Silvia. Agricultura familiar urbana: limites das políticas públicas e das representações sociais”, (mimeo), 2019.

GRAZIANO DA SILVA, J. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

GRAZIANO DA SILVA, J. *O novo rural brasileiro*. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1999.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2004

LIMA, Caren Freitas. Agriculturas na e da cidade do Rio de Janeiro: dicotomias e especificidades da agricultura urbana. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas) – PPGDT, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 135, 2019.

LIMA; LOPANE; PEREIRA; WILKINSON. Velhas e novas dicotomias do rural/urbano no planejamento urbano e políticas públicas e seus impactos para a Agricultura Familiar urbana: o caso de Porto Alegre. *In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Anais do XVIII ENANPUR 2019*. Natal: ENANPUR, 2019.

- LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editor, 1981.
- LOHRBERG, Frank *et al.* (Ed.). *Urban agriculture Europe*. Jovis, 2016.
- OLIVEN, Ruben George. *A antropologia de grupos urbanos*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1985.
- REDFIELD, R. The Folk Society. *American Journal of Sociology*, 1947.
- REIS, Douglas Sathler. O rural e urbano no Brasil. *Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, p. 1-13, 2016.
- RUA, J. A resignificação do rural e as relações cidade-campo: uma contribuição geográfica. *Revista da ANPEGE*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 45-66, 2005.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2005.
- SOROKIN, P. A.; ZIMMERMAN, C. C.; GALPIN, C. J. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e urbano. (1929) In: MARTINS, J. S. *Introdução crítica à Sociologia Rural*. São Paulo: Hucitec, 1986.
- TECA. Relatório Final da I Conferência Municipal de Política Agrícola e Desenvolvimento Rural. 2019.
- TONIES, Ferdinand. Comunidade e sociedade. Textos Seleccionados. In: MIRANDA, Orlando. *Para ler Ferdinand Tonies*. São Paulo: Edusp, 1995.
- VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. São Paulo: Editores Associados, 2002.

A contrarreforma no Rio de Janeiro: uma investigação da atuação do INCRA e do Judiciário federal no território fluminense

Mariana Trotta Dallalana Quintans¹

Fhylipe Nascimento de Moraes²

Francisco Trope da Silva Porto³

Thiago Carvalho de Oliveira Garcia⁴

Introdução

A Constituição Federal de 1988 dedicou pela primeira vez na história constitucional brasileira um capítulo específico para a política pública da Reforma Agrária. Entretanto, ao longo dos mais de 30 anos da promulgação do texto constitucional, a política de desapropriação para fins de Reforma Agrária andou a passos lentos. Autores como Paulo Alentejano (2020) apontam para o processo de contrarreforma agrária em curso no país, que tem como marca o esvaziamento da política de reforma agrária e mesmo a reconcentração fundiária com a ampliação das monoculturas para exportação. O autor aponta continuidades, mas também um aprofundamento e aceleração desse processo somado à criminalização dos movimentos sociais rurais a partir da eleição do atual presidente da República em 2018.

O presente trabalho tem como objetivo analisar esse cenário de contrarreforma agrária, em âmbito nacional e local, com foco no Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa observou a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA),

¹ Professora da FND/UFRJ, Doutora em Ciências Sociais pelo CPDA/UFRJ. É coordenadora do NAJUP Luiza Mahin e do Projeto de Pesquisa “Mapeando a Reforma Agrária no Rio de Janeiro: uma análise da atuação Judiciário e do INCRA”.

² Advogado formado pela Faculdade Nacional de Direito/UFRJ, pós-graduando em Direito Penal e Criminologia pelo Introcim/CEI.

³ Bacharelando em Direito na FND/UFRJ e integrante do grupo de pesquisa.

⁴ Bacharelando em Direito na FND/UFRJ, integrante do grupo de pesquisa e bolsista PIBIC.

autarquia responsável pela implementação da política constitucional de Reforma Agrária. Assim como a atuação da Justiça Federal no Rio de Janeiro, visto a fase judicial das desapropriações para fins de Reforma Agrária.

O trabalho foi desenvolvido com base nos referenciais metodológicos da pesquisa militante, reflexão-ação e pesquisa-ação, visto que as reflexões apresentadas no presente trabalho são decorrentes das atividades de pesquisa e extensão desenvolvidas no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Os autores do presente trabalho atuam no Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, que promove assessoria jurídica popular a movimentos sociais no Rio de Janeiro, atuando junto a assentamentos rurais vinculados à luta do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no território fluminense. As problemáticas identificadas sobre a questão agrária por meio da prática extensionista são trabalhadas na pesquisa “Mapeando a Reforma Agrária no Rio de Janeiro: uma análise sobre a atuação do judiciário e do INCRA”.

O presente artigo apresenta os resultados preliminares obtidos pela referida pesquisa situando os dados sobre a política de reforma agrária nacionalmente com os dados do Estado do Rio de Janeiro, analisando a atuação do INCRA e do Judiciário nas ações para a criação de assentamentos rurais.

A pesquisa articula técnicas de pesquisa quantitativa e qualitativa. A utilização das duas perspectivas permite maior abrangência na descrição, explicação e compreensão do universo a ser pesquisado, nos permitindo ter uma ideia mais ampla e inteligível da complexidade do problema (GOLDENBERG, 2002). Nesse sentido, de forma quantitativa a pesquisa tem promovido a sistematização dos dados sobre os assentamentos rurais criados pelo INCRA no Rio de Janeiro, assim como analisa as ações de desapropriação relativas aos assentamentos criados no Rio de Janeiro após 1988. Concomitantemente, também tem aprofundado as reflexões por meio da análise qualitativa de dois assentamentos rurais: o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Osvaldo Oliveira e o Assentamento Irmã Dorothy.

1. Reforma Agrária: a contrarreforma acelerada no Brasil.

A concentração fundiária marca a história brasileira, com a prevalência de um modelo pautado na grande propriedade rural, que prioriza atividades agrícolas voltadas predominantemente para a exportação, em detrimento do abastecimento interno.

Entretanto, esse cenário sempre foi acompanhado por resistências dos movimentos sociais. Assim ocorreu na redemocratização do Brasil, com a eclosão das demandas por terras na agenda política por meio da articulação dos movimentos sociais do campo, tais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), reivindicando a criação de mecanismos que alterassem a lógica da questão agrária. Nesse processo de redemocratização, marcado pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, como aponta Quintans (2011), foi elaborada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que cristalizou tanto as reivindicações dos grandes proprietários rurais quanto dos movimentos em defesa da Reforma Agrária.

Desse modo, apesar da previsão constitucional que possibilitou a desapropriação de imóveis rurais em razão do não cumprimento da função social, o que se percebe é que outros dispositivos, como a vedação de desapropriações de propriedades produtivas, impuseram obstáculos à efetivação de uma política de reforma agrária no país.

O agronegócio, definido por Delgado (2006, p. 1) como uma “associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária, sob patrocínio fiscal, financeiro e patrimonial do estado”, mais uma vez tem sido apresentado pelo capital como potencial modernizador da economia brasileira, principalmente em razão do incentivo à produção monocultura de *commodities*, impactando não apenas o padrão produtivo da agropecuária nacional, mas atentando também à segurança alimentar brasileira.

Segundo Paulo Alentejano (s/d), cada vez mais tem se observado a diminuição da produção e oferta de alimentos básicos, ao passo que as grandes propriedades rurais têm sido destinadas à agroexportação, a partir da produção de grãos (sobretudo para

ração animal); cana-de-açúcar para produção de agrocombustíveis como o etanol; criação de animais (principalmente bovinos); e plantio industrial de árvores, para fabricação de papel e celulose ou carvão vegetal.

A chamada “prioridade para o agronegócio” (ALENTEJANO, 2020), atravessou os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula, Dilma e Temer, e se acentuou com o aumento da demanda mundial das *commodities*, oficializando-se em políticas econômicas legitimadas ideologicamente pelos setores públicos e pelo discurso hegemônico midiático. Desse modo, percebe-se, cada vez mais, o avanço da flexibilização dos direitos trabalhistas, diminuição do crédito rural à agricultura familiar, expansão da criação de bovinos, notadamente em direção à Amazônia, e crescimento da produção de madeira a partir da silvicultura (ALENTEJANO, 2020).

No entanto, se a pressão dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada por vezes foram capazes de frear minimamente o processo de “contrarreforma agrária” (ALENTEJANO, s/d) no país e atenuar os impactos dessas políticas, percebe-se que, no governo Bolsonaro, a necessidade de regularização e modificação da estrutura fundiária no país foi absolutamente ignorada e paralisada.

Nesse sentido, o discurso oficial do Poder Executivo é contrário à qualquer forma de democratização da terra, afirmando que nenhuma terra indígena será demarcada, que essas terras serão reservadas a atividades econômicas de larga escala, como a mineração e a agropecuária, reforçando uma lógica de expansão privatista da terra pelo capital agroindustrial. Além disso, resgata-se o mesmo discurso adotado pelo governo durante a ditadura empresarial-militar de menosprezo da cultura das sociedades tradicionais e de uma suposta necessidade de “integrá-las à sociedade nacional” (ALENTEJANO, 2020).

A radicalização dessa política de paralisação da reforma agrária, do reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas e quilombolas, historicamente delineada, tem sido uma marca do governo Bolsonaro. De acordo com informações prestadas pelo INCRA, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 769, ajuizada por diversas entidades e organizações da sociedade civil para discutir a lesão a preceitos

fundamentais relacionados à Reforma Agrária, não houve qualquer decreto desapropriatório nos dois primeiros anos de mandato do governo Bolsonaro (2019-2020) (INCRA, 2020), conforme demonstra gráfico abaixo:



Fonte: INCRA (2020).

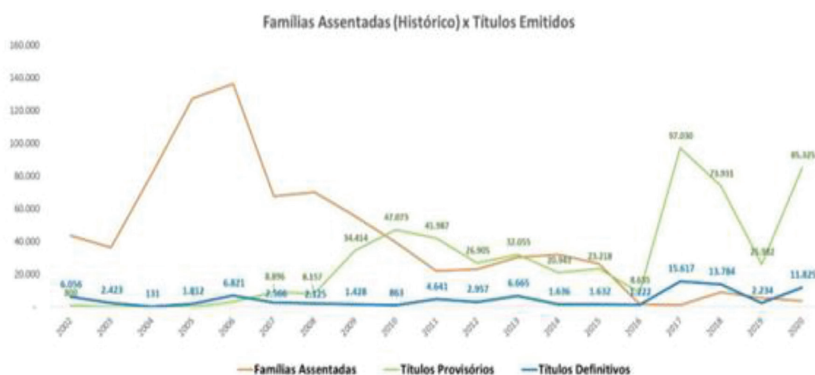
De igual modo, segundo informações do INCRA, decaiu o número de famílias assentadas/homologadas no Programa Nacional de Reforma Agrária nos cinco últimos governos, seja pela criação de projetos de assentamentos diretamente pelo INCRA, seja pelo reconhecimento de áreas para conceder às famílias acesso às políticas de desenvolvimento agrário, conforme se verifica no gráfico abaixo:



Fonte: INCRA (2020).

Se, por um lado, ocorreram a diminuição do orçamento e a edição de atos normativos destinados a reduzir ainda mais o processo

de obtenção de novas áreas para o programa de reforma agrária, com a paralisação de processos administrativos de desapropriação e mesmo a desistência de ações judiciais de desapropriação, por outro lado, o governo federal apenas tem se preocupado com a emancipação e titulação dos assentamentos da reforma agrária (FERNANDES *et al.*, 2020). O gráfico abaixo contendo o levantamento feito pelo INCRA demonstra a redução do número de famílias assentadas (histórico e acumulado) com o número de títulos provisórios e definitivos entregues pelo INCRA ao longo dos últimos anos:

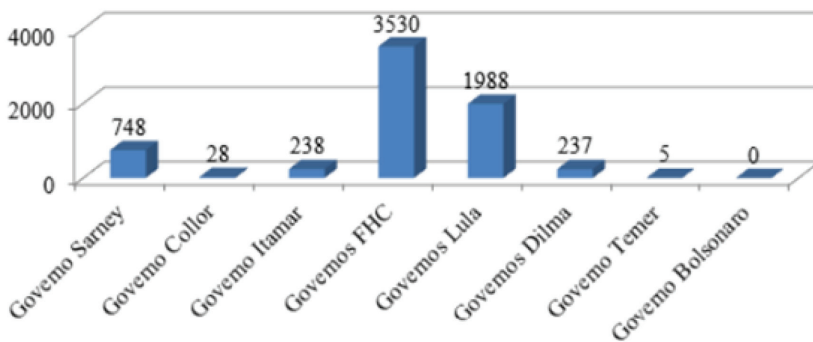


Fonte: INCRA (2020).

O gráfico demonstra a redução do número de famílias assentadas e o aumento da concessão de títulos definitivos a partir do governo Temer em 2017. Cabe destacar que no governo Temer foi promulgada a Lei 13.465/2017, fruto da Medida Provisória 759, que criou mecanismos para facilitar e estimular a emancipação dos assentamentos rurais com a titulação das famílias assentadas, sem a obrigação do INCRA implementar políticas de desenvolvimento dos assentamentos⁷. Também foi criado o Titulômetro, um sistema de metas com bonificações destinadas a estimular as superintendências do INCRA a emitirem títulos aos beneficiários da Reforma Agrária. Essa medida aprofundou a contrarreforma agrária, ao conceder apenas o título de propriedade sem a estrutura necessária nos assentamentos, estimulando a alienação das terras pelos assentados, e criando, portanto, condições para o retorno das áreas ao mercado de terras, agravando a concentração fundiária (ALENTEJANO, s/d, SAUER e

LEITE, 2017; FERNANDES *et al.* 2020). Em dezembro de 2020, o governo Bolsonaro instituiu o programa “Titula Brasil” que poderá aprofundar ainda mais a contrarreforma agrária.

Outro aspecto que merece destaque é o tratamento destinado às terras indígenas. Embora o artigo 231 da Constituição de 1988 estabeleça o dever da União de demarcar, proteger e fazer respeitar todos os bens dos povos originários, o número de demarcação de territórios indígenas caiu vertiginosamente na década de 2010, até zerar no governo Bolsonaro, conforme demonstra Alentejano (2020):



Fonte: Alentejano (2020).

Desse modo, o governo federal não demarcou nenhuma terra indígena nos dois anos de mandato do presidente Jair Bolsonaro. Em contrapartida, segundo os dados do último “Relatório Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil” (2019, p. 6), durante o primeiro ano de seu mandato, pôde-se notar a intensificação das expropriações de terras indígenas, forjadas na invasão, na grilagem e no loteamento, e, por conseguinte, verificar-se o aumento das mais variadas formas de violência contra esses povos.

O aumento da violência aos povos indígenas é identificado por Alentejano (2020) como um projeto político, percebido também na movimentação no âmbito legislativo:

O segundo movimento fundamental de incorporação de novas terras à dinâmica expansiva do agronegócio é a abertura da exploração das terras indígenas. Este objetivo, há muito acalentado pelos ruralistas e objeto de inúmeros projetos legislativos, foi encampado pelo governo Bolsonaro neste ano de 2020,

através do envio ao Congresso do Projeto de Lei 191/2020, que regulamenta a exploração econômica em terras indígenas por terceiros (ALENTEJANO, 2020, p. 380-381).

Dessa forma, como apontado por Alentejano (2020), e verificado nos dados fornecidos pelo próprio governo federal, por meio do INCRA, o processo de contrarreforma agrária se acelerou e se aprofundou no país nos últimos dois anos. Esse processo se soma à intensa criminalização dos povos do campo e dos movimentos sociais pelo governo federal (ALENTEJANO, 2020). Cabe destacar que assim que tomou posse, o atual presidente da República, criou a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários e nomeou Luiz Antônio Nabhan Garcia, ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR), para a pasta.

Segundo o último levantamento da Comissão Pastoral da Terra (CPT), realizado em 2019, já com os dados do primeiro mandato do governo Bolsonaro, foram registrados 1.833 conflitos no campo, o número mais elevado dos últimos cinco anos, um recorde de disputas por terra desde que os casos começaram a ser registrados pela entidade.

2. A contrarreforma agrária no território fluminense

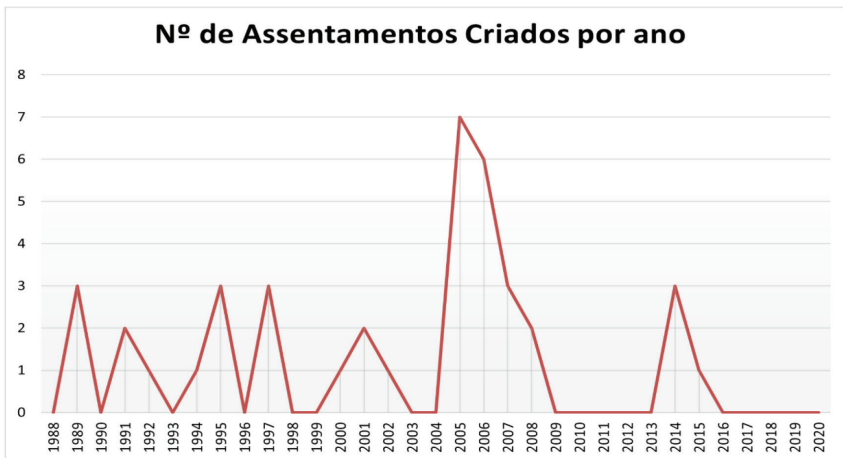
Segundo dados do INCRA, em terras fluminenses existem 80 assentamentos rurais, criados da década de 1930 até 2015, conforme dados sistematizados na tabela abaixo:

Modalidade	Data de criação/regularização	Número
PIC	1930-1981	9
PE	De 1997 a 2010	14
PAC	2010	1
PAM	2009	1
PCA	2015	1
PA	1982-2015	50
PDS	2014	2
RESEX	2013	1

Total: 80

Dessa forma, são 9 Projetos Integrados de Colonização (PIC), 14 Projetos Estaduais (PE), 1 Projeto de Assentamento de Cooperação (PAC) entre o INCRA e o Instituto de Terras e Habitação do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), 1 Projeto de Assentamento Municipal (PAM), 1 Projeto de Assentamento Casulo (PCA), 50 Projetos de Assentamento (PA), 1 Reserva Extrativista (RESEX) e 2 Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) criados pelo INCRA (INCRA, 2019).

Foram selecionados para análise da pesquisa os assentamentos rurais criados pelo INCRA após 1988 no Rio de Janeiro, totalizando 42 projetos de assentamentos nas modalidades de PA e PDS⁵. Com base nesses projetos, foi elaborado o gráfico abaixo que permite visualizar o número de assentamentos criados pelo INCRA por ano no Estado do Rio de Janeiro⁶:



Fonte: elaboração própria.

⁵ Os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) são modalidades de assentamentos rurais ambientalmente diferenciados. Inicialmente criados na Região Amazônica, mas que posteriormente passaram a ser criados em outras regiões do país, esses assentamentos têm a característica de compatibilizar a produção rural em caráter coletivo e a preservação ambiental, com a promoção de práticas agroecológicas pelos assentados da reforma agrária (TAVARES *et al*, 2021, no prelo).

⁶ Esse gráfico não conta com o Projeto de Assentamento Casulo (PCA) Terra criado pelo INCRA em 28 de agosto de 2015, durante o governo Dilma Rousseff (PT). Esse tipo de assentamento rural tem como característica um tamanho diferenciado de lote rural, com medidas inferiores aos assentamentos tradicionais da reforma agrária.

Observa-se um grande crescimento de criação de assentamentos no primeiro governo Lula (PT), com 16 assentamentos criados entre 2005 e 2007. Nos 13 anos de governos petistas foram criados 22 assentamentos no estado, pouco mais do que os 17 criados desde 1989. Após 2008, observa-se um profundo declínio no número de assentamentos criados, apenas sendo criados assentamentos nos anos de 2014 e 2015. Dessa forma, em 11 anos, ou seja, de 2009 a 2020 somente quatro assentamentos rurais foram criados pelo INCRA no Estado do Rio de Janeiro. Após o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT) em 2016, nenhum assentamento foi criado, seja no governo Temer (MDB) seja no de Jair Bolsonaro.

Esses dados indicam o processo de contrarreforma agrária com o progressivo esvaziamento das políticas públicas de reforma agrária que, em conjunto ao sucateamento do INCRA, levaram ao estado atual de paralisação da política de obtenção de terras para a criação de novos assentamentos rurais e a priorização de emancipação de assentamentos sem infraestrutura necessária com a concessão de títulos definitivos aos assentados. (ALENTEJANO, 2020).

Importante destacar que, para além da atuação dos governos federais, é fundamental analisar a atuação do Poder Judiciário nesse processo de contrarreforma agrária. Desde a promulgação do texto constitucional de 1988, a política nacional de reforma agrária tem no Poder Judiciário um ator central para definir seu alcance, sua real efetividade frente ao histórico predomínio do latifúndio monocultor no campo brasileiro. Regulamentada pela Lei 8.629/93 e LC 76/93, não basta mero ato administrativo ou de fiscalização para pôr em prática a política prevista no Capítulo III do Título VII da Constituição. Os procedimentos para a desapropriação de terras destinadas à reforma agrária passam, necessariamente, pela decisão judicial nos processos de desapropriação para fins de Reforma Agrária movidos pelo INCRA contra os proprietários dos imóveis, assim como previsto no artigo 184 da CF/1988 e na LC 76/93.

Portanto, coloca-se o Poder Judiciário como intermediário essencial para a condução de uma política pública. Caberá aos seus magistrados, oficiais e procuradores proceder uma inter-

pretação dos conflitos que abrange não somente o cumprimento ou não da função social, mas também o confronto do interesse público com o privado, o sopesamento de direitos – do direito à propriedade diante da vida, à moradia, ao valor social do trabalho – e – por que não? – de distintos projetos de desenvolvimento nacional.

Dessa forma, as preferências e perspectivas adotadas por juízes de diferentes graus influem decisivamente na realização ou não das desapropriações, na concessão ou não de liminares de reintegração de posse aos proprietários, na imissão do INCRA na posse do imóvel e no tempo decorrido até que esta ocorra, na realização ou não de audiências com os movimentos representantes dos movimentos sociais. Uma série de mediações que, apesar de coordenadas por um procedimento – teoricamente – tecnicista, estão abertas ao posicionamento político do magistrado. Assim, é ao posicionamento adotado pelo Poder Judiciário nesses conflitos que a análise das ações de desapropriação para fins de reforma agrária deve se voltar.

Dos 42 assentamentos rurais do INCRA no Rio de Janeiro após 1988, a pesquisa conseguiu identificar 20 ações de desapropriação para fins de Reforma Agrária até agora. Foi possível realizar uma análise detida dessas ações, organizadas por critérios como a data de ajuizamento, vara em que transcorreu, município, data da imissão na posse, data da criação do assentamento, se tem presença de movimento social etc. Os dados sistematizados pela análise quantitativa desses processos ajudam a refletir sobre o papel do Judiciário na política de reforma agrária no Rio de Janeiro.

O gráfico abaixo apresenta o tempo para a criação do assentamento rural após o ajuizamento da ação de desapropriação pelo INCRA na Justiça Federal. A Constituição de 1988, regulamentada pela LC 76/93, estabelece que após a edição do decreto de desapropriação pelo Presidente da República, o INCRA tem até dois anos para a propositura da ação judicial; nessas ações os juízes devem apreciar de plano ou em até 48 horas, o pedido de imissão na posse ao INCRA. A decisão de imissão de posse provisória nas ações judiciais autoriza o INCRA a iniciar a criação do assentamento rural. O gráfico abaixo apresenta de forma conju-

gada o lapso temporal para a decisão judicial de imissão na posse e o tempo para a edição da portaria de criação do assentamento pelo INCRA:



Fonte: elaboração própria.

Nesse conjunto de 20 ações, foi observado um tempo médio para criação do assentamento de 636 dias. Alguns assentamentos, como o PA Irmã Dorothy e o PA Josué de Castro, permaneceram por mais de cinco anos nessa situação de instabilidade. Essa lentidão é demonstrativa da posição adotada pelo Poder Judiciário na condução dos processos de desapropriação e do INCRA em criar os assentamentos rurais⁷.

⁷ Em 2021, o INCRA foi imitado na posse do Complexo de Fazendas da Usina Cambahyba, no Município de Campos dos Goytacazes, região norte fluminense. Nesse território encontra-se localizado o acampamento Cícero Guedes do MST. Entretanto, até o fechamento deste artigo, o INCRA não tinha editado a portaria de criação do assentamento rural e, por tal motivo, ele não foi incorporado ao gráfico. Cabe destacar que a ação de desapropriação foi ajuizada pelo INCRA em 2013 e o decreto de desapropriação datado de 1998, portanto, no governo FHC. Para mais informações sobre esse longo conflito jurídico-político ver Tavares *et al.* (2019).

Como identificado em outras pesquisas, a Justiça Federal no Rio de Janeiro majoritariamente não concede a imissão de posse ao INCRA no prazo de 48 horas estabelecido na LC 76/93. (QUINTANS *et al.*, 2019). Buscando compreender os motivos, podemos citar dois exemplos.

O processo de desapropriação da fazenda CESBRA, que deu origem ao Assentamento Roseli Nunes, em Piraí, região sul fluminense. Nesse processo a demora de 18 dias para a concessão da imissão de posse foi motivada pela ausência de juntada pelo INCRA da cópia da certidão atualizada de ônus real do imóvel desapropriado. O juiz determinou a juntada do documento e, só então, concedeu a imissão prévia ao INCRA na posse do imóvel (Processo n. 0022962-38.2006.4.02.5101, 1ª Vara Federal de Barra do Piraí). Nesse processo, a demora para a concessão da imissão na posse teve motivo na não juntada pelo INCRA de documentos obrigatórios previstos na LC 76/93.

Entretanto, em processos como da desapropriação da Fazenda da Pedra, que deu origem ao Assentamento Irmã Dorothy, a imissão de posse concedida seis anos e quatro meses após o ajuizamento da ação de desapropriação, teve motivos interpretativos. No despacho inicial, apesar da inicial estar devidamente instruída, o juiz entendeu que seria necessária a consulta dos réus da ação, proprietários do imóvel, por compreender que existia uma ação de nulidade da desapropriação e por estar a fazenda “invadida” por famílias sem terra. Dessa forma, flexibilizou a interpretação da LC 76/93, que estabelece a necessária concessão da liminar em até 48 horas nos casos em que o INCRA tiver instruído a ação com todos os documentos previstos nos artigos 5º e 6º, I, da LC nº 76/1993. Importante destacar que, apenas passados seis anos, com o julgamento de improcedência da ação de nulidade da desapropriação, o juiz concedeu a imissão na posse. Cabe ressaltar que foi informado na ação de desapropriação pelo INCRA que o imóvel estava ocupado há mais de nove anos por famílias sem terra, potenciais beneficiários do projeto de assentamento, com a aquiescência e o aval do próprio INCRA (Processo n. 0000202-03.2008.4.02.5109, 1ª Vara Federal de Resende).

Esse caso ilustra toda a cautela reservada à desapropriação, ao cuidado para não violar o direito à propriedade, mesmo que a contrapartida seja manter as famílias acampadas na posição de não direito e insegurança. A morosidade fortalece e adensa os conflitos fundiários presentes. Por isso, é tão problemática a demora para a imissão do INCRA na posse do imóvel.

A criação do assentamento representa um ato importante na destinação do imóvel rural para a reforma agrária, mas não é uma resolução definitiva ou que dê segurança aos assentados de sua condição. Em vários casos, os conflitos e ameaças de despejo seguem recorrentes, como nos casos do Assentamento Irmã Dorothy e do PDS Osvaldo Oliveira.

No que se refere ao PDS Osvaldo de Oliveira, a portaria de criação do assentamento data de 2 de abril de 2014, dois meses depois da decisão de imissão na posse do INCRA na fazenda na ação de desapropriação. Esse processo teve uma reviravolta com a decisão do Tribunal Regional Federal (TRF) da 2ª Região no recurso de reexame necessário que reformou a sentença na Ação Civil Pública (ACP), declarando a impossibilidade de criação do assentamento rural e determinando o despejo das famílias que já estavam devidamente assentadas. Por esse motivo, hoje, as famílias assentadas desde 2014 correm o risco de serem despejadas. Os recursos ainda serão julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ).

No caso do assentamento Irmã Dorothy, criado pela portaria do INCRA em 25 de setembro de 2015, até hoje as famílias que ocupam o imóvel há 16 anos não foram devidamente assentadas. O INCRA ainda não fez a seleção das famílias, não as incluiu na relação de beneficiários nem promoveu, portanto, a concessão de contrato de concessão de uso (CCU) nem de créditos para a produção e habitação. Por outro lado, em meio à pandemia da Covid-19, o INCRA notificou as famílias para apresentarem os motivos de ocupação do imóvel sob pena de serem despejadas do imóvel. O INCRA alega que, com base nos novos critérios estabelecidos pela Lei 13.465/2017 e pelo Decreto 9.311/2018, será necessária a abertura de edital público para a seleção de

famílias para serem assentadas, e que não promoverá o assentamento das famílias sem terra que não se enquadrem nos novos critérios da lei ou que recebam pontuação mais baixa que outras pessoas que não participaram da luta pela desapropriação do imóvel⁸. Dessa forma, várias famílias que foram fundamentais para pressionar a desapropriação do imóvel podem não ser devidamente assentadas.

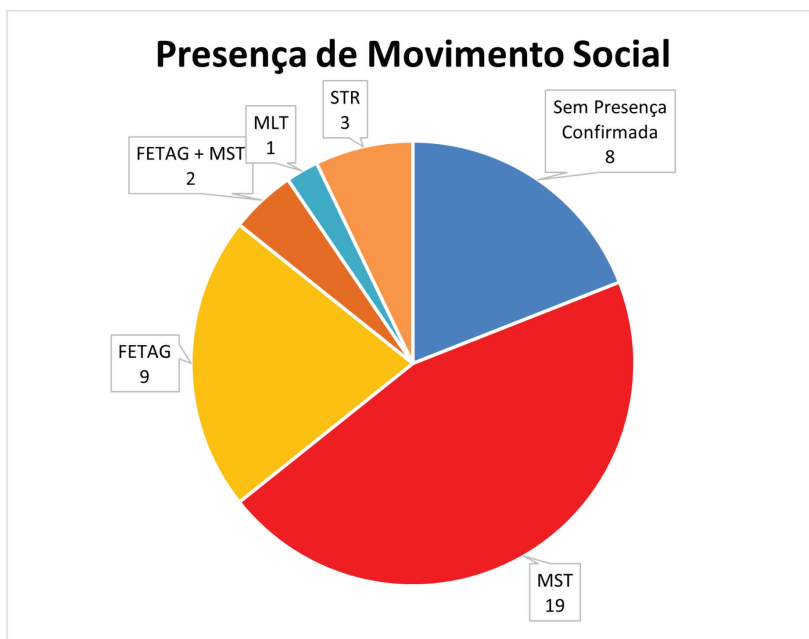
Importante destacar que a participação dos movimentos sociais foi fundamental para as desapropriações e criações de assentamentos rurais no Brasil. A própria legislação, por meio do Decreto nº 2.250 de 1997, estabelece a participação de entidades representativas de trabalhadores rurais nos processos administrativos de desapropriação com a possibilidade de indicação dos imóveis para serem vistoriados.

As ocupações às propriedades rurais que descumpriam a função social também foram indispensáveis para que, de fato, ocorresse a criação de assentamentos rurais. Majoritariamente, os projetos de assentamentos criados no país foram fruto da regularização fundiária de acampamentos de trabalhadores rurais em terras ocupadas por movimentos sociais (LEITE *et al.* 2004).

No Rio de Janeiro não foi diferente: do conjunto de 42 assentamentos analisados por esta pesquisa, só em oito não se identificou diretamente a presença de movimentos sociais de luta pela terra, em sua maioria por se tratarem de ações de desapropriação mais antigas (cinco delas são anteriores a 1993)⁹. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) é o movimento mais presente, atuando em quase metade desses. Também se verifica forte presença da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), de diferentes Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) e do Movimento Terra Livre (MTL).

⁸ Para mais informações ver Mourão (2020).

⁹ O que não significa necessariamente que não existia a luta de posseiros contra a expropriação por grandes fazendeiros e pela desapropriação pelo poder público. Até o presente momento a pesquisa não conseguiu aprofundar essa análise.



Fonte: elaboração própria.

Faz parte da ideologia proprietária a deslegitimação das ações dos movimentos sociais e a criminalização das ocupações como formas de pressão para a realização da política de Reforma Agrária (QUINTANS, 2005; CORTES, 2017). Entretanto, o fato é que sem a pressão feita pelos movimentos de luta pela terra, não ocorre desapropriação para fins de reforma agrária no Brasil. A intervenção estatal foi pautada pelas ações dos movimentos mediante a ocupação de imóveis que descumprem a função social. Não à toa que esse ato de ocupar, ato fundador e legitimador de direitos que mobiliza o sistema judicial, como aponta Cortes (2017), é constantemente criminalizado seja por atos normativos do Executivo e Legislativo Federal – como a MP de 2001 no governo FHC, a MP 759, convertida na Lei 13.465/2017 –, e das normativas do governo Bolsonaro, seja nos processos judiciais nos quais a ideologia proprietária incide de forma a criminalizar os movimentos e fechar possíveis canais de diálogo. Sara Cortes destaca que:

Há uma permanência histórica capturada nos discursos judiciais: desresponsabiliza-se o proprietário tanto de deli-

mitar, demarcar e registrar (no caso de área excedente), averbar reserva legal, e, principalmente – tolera-se a improdutividade e a ausência de função social da propriedade, pelo amplo entendimento do *jus utendi e abutendi* como características do direito de propriedade – usar e abusar. Por outro lado, responsabiliza-se como adversários os sujeitos em luta que com ações diretas de retomadas e ocupações visam denunciar e dar visibilidade à condição injusta agrária (CORTES, 2017, p. 412).

Os dados que obtivemos analisando as 20 ações judiciais no Rio de Janeiro sinalizam que as ações desapropriatórias tramitam por anos no Judiciário, prolongando a insegurança e a vulnerabilidade das famílias sem terra, que se veem ameaçadas de despejo mesmo após décadas de assentamento, de cultivo e enraizamento num local. Entretanto, mesmo criminalizados, os movimentos sociais são atores essenciais na luta pela reforma de um modelo agrário desigual e que se encontra imbricado na ideologia proprietária que permeia o Poder Judiciário.

Outras pesquisas também identificaram a demora no trânsito em julgado das ações de desapropriação. Tal morosidade faz com que as indenizações aos proprietários se tornem altíssimas com a incidência de juros compensatórios¹⁰, tornando-se muito onerosas ao erário e gerando contradição com o fato de que a desapropriação deveria ser uma sanção aplicada ao proprietário que descumpriu a função social de sua propriedade (QUINTANS *et al.*, 2019). Esse fato tem sido alegado pelo atual governo federal para justificar a desistência de ações de desapropriação e na edição de novos decretos de desapropriação de imóveis, o que contribui para a contrarreforma agrária.

Considerações finais

Este artigo analisou o panorama da Reforma Agrária no cenário nacional brasileiro a partir dos dados relacionados à concentração fundiária na última década, em especial à paral-

¹⁰ Tais juros teriam a finalidade de compensar o proprietário do bem pelas perdas financeiras no tempo em que ficou sem o imóvel e são devidos quando houver diferença entre o preço ofertado em juízo pelo INCRA e o valor do bem, estabelecido em sentença.

sação das políticas referentes à democratização do acesso à terra, reforçada com a repressão aos movimentos sociais acentuadas no governo Bolsonaro.

Analisando as dinâmicas da contrarreforma agrária no Estado do Rio de Janeiro, apontou para a atuação do INCRA no esvaziamento da política de desapropriações para fins de Reforma Agrária e na não criação de novos assentamentos rurais no último período.

O capítulo também problematizou a atuação da Justiça Federal no território fluminense que, em muitos casos, apresenta-se como um obstáculo à efetivação da Reforma Agrária.

Referências

ALENTEJANO, Paulo. *A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI*. (s/d) Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egall15/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/01.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.

ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. As políticas do governo Bolsonaro para o campo: a contrarreforma agrária em marcha acelerada. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, p. 353-392, 2020. Disponível em <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12434>. Acesso em: 23 de setembro de 2021.

CIMI. *Relatório Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2019*. Publicação do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 11 de abril de 2021.

CORTES, Sara da Nova Quadros. *Análise do Discurso Judicial nos conflitos por terra referentes às desapropriações para fins de reforma agrária e ações possessórias: in dubio pro “proprietário”?* Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

CUNHA, Joaci. Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. *Cadernos do CEAS*, v. 241, p. 321-326J, 2017.

DELGADO, Guilherme Costa. “O que significa agronegócio no Brasil”. Brasília: IPEA, 2006, *apud* ALENTEJANO, Paulo. As políticas do governo Bolsonaro para o campo: a contrarreforma agrária em marcha acelerada. *Revista da ANPEGE*. v. 16. n. 29, p. 353-392, 2020.

FERNANDES, Bernardo *et al.* A questão agrária no primeiro ano do

governo Bolsonaro. *Boletim DATALUTA*. Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA). Janeiro de 2020.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2002.

INCRA. Assentamentos. 2020. Publicado: terça-feira, 28 de janeiro de 2020, 16h33min. Última atualização: quarta-feira, 18 de março de 2020. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/assentamentos.html>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.

INCRA. SR-7. Assentamentos – Informações Gerais. Disponível em <http://www.incra.gov.br/>. Acesso em: 22 de agosto de 2019.

LEITE, Sergio *et al.* *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

MEDEIROS, Leonilde (Org.) *Ditadura, conflito e repressão no campo: a resistência camponesa no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

MOURÃO, Rafaella Araujo Cunha. *A contrarreforma agrária no governo Temer: uma leitura a partir da promulgação da Lei n. 13.465/2017*. Monografia de final de curso (TTC), elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2020.

MST. Organizações populares realizam ato e protocolam ADPF em defesa da reforma agrária. *Site do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, 9 dez. 2020. Disponível em: <https://mst.org.br/2020/12/09/organizacoes-populares-realizam-ato-e-protocolam-adpf-em-defesa-da-reforma-agraria/>. Acesso em: 15 de dezembro de 2020.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. *Poder Judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Rio de Janeiro, 2011.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana *et al.* Poder Judiciário e Reforma Agrária: as ações de desapropriação no Judiciário fluminense. In: *A Reforma Agrária e o Sistema de Justiça*. Brasília: MPF, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CARLET, Flavia. The Landless Rural Workers' Movement and its Legal and Political Strategies for Gaining Access to Law and Justice in Brazil. In: GHAI, Yash; COTTRELL, Jill. (Orgs.) *Marginalized Communities and access to justice*. New York: Routledge, 2010.

STF. ADPF 769. NOTA TÉCNICA Nº 360/2021/GABT 1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA. Disponível nos autos do processo judicial no sistema do Supremo Tribunal Federal (STF). Acesso em: 11 de abril de 2021.

STF. ADPF 769 no sistema do Supremo Tribunal Federal. Acesso em: 11 de abril de 2021.

TAVARES, Ana Cláudia; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa; CARVALHO, Luana; SANTOS, Lúcia Marina dos; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. De olhos bem abertos: quando o Judiciário tem lado? Os 21 anos de luta dos sem terra pela desapropriação da Usina Cambahyba. *In*: Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *A reforma agrária e o sistema de justiça*. Brasília: MPF, 2019.

TAVARES, Ana Cláudia *et al.* A (contra) reforma agrária no Rio de Janeiro: a atuação do Judiciário fluminense. *Revista Praia Vermelha*, 2021.

THOMPSON, E. P. *Senhores e caçadores*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

A luta pela terra na formação do assentamento rural municipal Marapicu, Nova Iguaçu/RJ

Fernanda Coelho Bezerra

1. Introdução

A luta pela terra no Brasil tem seu auge político e teórico nos anos 1960. Todavia, o golpe militar cessa inclusive as tentativas de debate sobre o tema e impõe a modernização agrícola. De maneira contraditória, o regime institui o Estatuto da Terra, uma importante lei sobre a temática da Reforma Agrária no país.

Segundo Silva & Botelho (2014), assim que a diversificação e complexificação do parque industrial nacional se completa, no final dos anos 1950, o propósito modernizante passa a atuar para conectar os diversos setores da economia, facilitando assim, a acumulação de capital.

Esse modelo, denominado modernização conservadora, previa despontar na quantidade e rapidez produtiva, porém, acarretou no aumento da pobreza e da exclusão rural, além da concentração de terras e de renda, ou seja, a desigualdade, o que foi reforçado a partir da década de 1990, época da implantação do modelo neoliberal, juntamente com a sua pretensão ao agonegocio, em detrimento da agricultura familiar ou dos pequenos empreendimentos.

Ao longo dos anos, a Reforma Agrária no âmbito nacional se mostrou controversa, pois, em alguns momentos foi apresentada, mesmo que de forma acanhada, como uma política pública e, em outros, apenas como demanda das populações do campo.

A partir desse panorama, o presente artigo se propõe a apresentar algumas breves considerações sobre Reforma Agrária e Assentamento Rural, tal como fazer uma reconstrução do histórico de ocupação do Assentamento Rural Municipal Marapicu, localizado no município de Nova Iguaçu, pertencente à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O estudo, realizado tanto por

revisão bibliográfica e documental interdisciplinar, quanto por meio de entrevistas de história oral, faz uso de dados primários e secundários. Pretende apresentar como os temas foram abordados no recorte do território estudado, sem a pretensão de esgotá-los, além de contribuir com os seus debates, a partir da valorização das percepções dos atores sociais envolvidos, como os assentados e as assentadas.

2. Reforma Agrária e Assentamento Rural

No pós-guerra, verificou-se a existência de novos interesses, modos de viver e de consumir, sobretudo urbanos e industriais. Nos anos 1950, qualquer estagnação da produção agrícola era definida como empecilho para o crescimento econômico do país, já que era recorrente o discurso de insuficiência de alimentos.

Por volta da década de 1960, quando os debates sobre a Reforma Agrária efervesceram no cenário brasileiro, cujos pleitos eram a desconcentração fundiária e melhora nas condições de trabalho, com o fim da pobreza rural, esses foram abafados por seu contraponto, a modernização conservadora, imposta durante o regime militar. “Heterogeneidade do sistema produtivo e das relações de trabalho no campo, e as baixas condições de vida dos empregados rurais, principais componentes que configuravam uma questão agrária, além da concentração de renda agrícola a partir de 1970” (KAGEYAMA, 1993, p. 23).

De acordo com Delgado (2005), para a modernização da agricultura, com sua ótica capitalista, importava tão somente a oferta, demanda, preço e exportação de produtos agrícolas, deixando de lado os problemas relacionados aos camponeses e à estrutura fundiária. “Procurava fazer crescer a produção e a produtividade do setor, puxadas pela demanda urbana e pela externa em processo de acelerado crescimento” (DELGADO, 2005, p. 58).

A imaginação dos economistas conservadores da época, e também de alguns críticos do sistema, está impregnada das chamadas cinco funções da agricultura: I) liberar mão-de-obra para indústrias; II) gerar oferta adequada de alimentos;

III) suprir matérias-primas para indústrias; IV) elevar as exportações agrícolas e V) transferir renda real para o setor urbano (DELGADO, 2005, p. 56).

Como a busca se dava pela quantidade de produção em curto prazo, constatou-se, então, uma mudança na maneira de produzir, voltada à adoção dos pacotes da revolução verde, com a inserção de insumos e máquinas, além de sua intenção, que não necessariamente tinha a ver com o desenvolvimento rural. “Voltado ao consumo de capital e tecnologia externa: grupos passavam a fornecer insumos, máquinas, sementes, agrotóxicos e fertilizantes. A aquisição era facilitada pelo acesso ao crédito rural, determinando o endividamento e a dependência dos agricultores” (BALSAN, 2006, p. 126).

Para Balsan (2006), esse padrão tinha novos objetivos e formas de exploração agrícola, e teve como consequências o desencadeamento de impactos ambientais e socioeconômicos. Os primeiros, gerados a partir da monocultura, com a destruição de florestas e biodiversidade, contaminação de recursos naturais e alimentos, entre outros. Os segundos são causados pelas rápidas e complexas transformações da produção agrícola no campo, resultados dos interesses dominantes do desenvolvimento adotado.

(...) ocasiona uma fragilidade ambiental, econômica e social. A fragilidade ambiental é marcada pela (...) erosão genética. (...) sementes tradicionais são substituídas por variedades modernas e cientificamente criadas em busca da produtividade e lucratividades. (...)

(...) abertura de novas ‘terras’ para a agricultura, pecuária extensiva e até para a especulação imobiliária (...). O praguejamento e o uso intensivo do solo, mais a fragilidade econômica, conduzem à dependência de mercados globalizados e à fragilidade social e trazem como característica a sazonalidade do emprego agrícola no Brasil, especialmente em algumas culturas (...) (BALSAN, 2006, p. 130-131).

O modelo concentrador e excludente provocou a aglomeração dos setores em alguns estados ou regiões, que se tornaram centros de produção para exportação, com valori-

zação e concentração econômica, diferente das pequenas produções de alimentos para consumo interno, espalhadas pelo país. Com isso, pequenos produtores passaram a precisar oferecer sua mão de obra, e, por ser mecanizado, esse processo utilizava cada vez menos trabalhadores, implicando assim na exclusão do homem do campo, que passou a executar, quando muito, atividades sazonais, sem vínculo empregatício e com reduzida remuneração.

As transformações rápidas e complexas da produção agrícola, implantadas no campo, e os interesses dominantes do estilo de desenvolvimento adotado, provocaram então, resultados sociais que ameaçam a capacidade de sobrevivência das cidades e, portanto o futuro da própria sociedade.

(...) uma reorganização do espaço geográfico, adequando-o às novas condições de produção determinadas, em geral, pelos interesses do Estado e dos grupos econômicos capitalistas (BALSAN, 2006, p. 129- 130).

Devido à sua distribuição desigual – ao favorecer que apenas poucas pessoas, com poder aquisitivo maior, tivessem acesso à terra e explorando-a, e, conseqüentemente concentrando riquezas – ocorre o aumento da pobreza no campo, onde agricultores ou pequenos proprietários tinham desvantagens e restrições. “Pacote tecnicamente modernizante e socialmente conservador, que, em simultâneo à integração técnica, da indústria com a agricultura, trouxe ainda, as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial” (DELGADO, 2005, p. 61).

O aumento da concentração da terra, em muitos casos se dá pela sua utilização como reserva de valor ou especulação imobiliária, não necessariamente associado à sua utilização como meio de produção. Assim, a propriedade privada da terra constitui-se uma condição necessária, mas, não suficiente, para a existência da renda, seja ela diferencial ou absoluta (BALSAN, 2006, p. 132).

Com a crise da modernização conservadora, que gerou um grande impacto social negativo, o tema Reforma Agrária retornou à pauta política nacional, quando, em ocasião da pré-Constituinte

tuinte, foi construído um discurso contraditório a seu favor, com a criação do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Com o ambiente da abertura política ocorre uma articulação ampla dos movimentos sociais e entidades de assessoria agrária: nasce o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), reorganiza-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), a Comissão Pastoral da Terra da Conferência Nacional dos Bispos (CNBB), criada em 1979, é fortalecida pela Igreja e surgem várias organizações não governamentais (ONGs) em apoio ao 'Fórum Nacional pela Reforma Agrária' (DELGADO, 2005, p. 61).

Não obstante a opção pelo modelo neoliberal a partir dos anos 1990, ocorre o destaque dos grandes empreendimentos agroindustriais voltados à geração de *commodities*, sem que sejam consideradas a reforma ou a questão agrária. Trata-se do agronegócio, “uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária, que realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob o patrocínio de políticas de Estado” (DELGADO, 2005, p. 66), com o emprego de restrita mão de obra, o que proporciona o agravamento da exclusão social da população do campo. Assim que os grandes proprietários rurais se realinharam com o setor político, o campesinato, não absorvido pelo sistema, torna-se um imenso setor de subsistência.

Como na sociedade capitalista tudo tem um dono, a propriedade passou a ter relevância. Nesse sentido, a Constituição de 1988 trouxe o direito de propriedade como garantia fundamental, além de definir sua função social, apontada em seu capítulo III, sobre a Política Agrícola e Fundiária e de Reforma Agrária, que no artigo 186 afirma ser cumprida a função social quando a propriedade rural atende, simultaneamente, o aproveitamento racional e adequado; a preservação do meio ambiente; as legislações trabalhistas e lhe atribui a exploração econômica, desde que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. “No Brasil, as diferentes formas de exploração impostas às classes subalternas do campo, têm sua origem no quadro da propriedade privada e são agravadas pela condição

de subordinação sociocultural vivenciada por estas populações” (MARQUES, 2002, p. 109).

Delgado (2005) aponta que a Reforma Agrária se dá através da desapropriação por interesse social ou por meio da arrecadação de terra devoluta pública, a compra direta e a utilização do crédito fundiário. De acordo com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2019), trata-se do “conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra conforme alterações no regime de posse e uso, para atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção”. Segundo o instituto, a reforma pode proporcionar a desconcentração e democratização da estrutura fundiária; produção de alimentos básicos; geração de trabalho e renda; combate à fome e à miséria, entre outras ações.

O órgão responsável pela tributação da terra rural, cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) e pelas desapropriações por interesse social, nos casos das propriedades consideradas improdutivas, é o INCRA.

Para o INCRA (2019), Assentamento Rural é um conjunto de unidades agrícolas independentes, denominadas glebas, parcelas ou lotes, que servirão para moradia e produção familiar, uso coletivo ou locais de preservação ambiental. São estabelecidos pelo próprio órgão, em local onde havia um imóvel rural que pertencia a um único proprietário, que foi disponibilizado como medida de Reforma Agrária para famílias que não possuem condições financeiras para adquirir de outra forma. Os trabalhadores rurais que recebem a gleba devem fazer dela local de moradia e trabalho, apenas com a utilização de mão de obra familiar, sem contratação; além de não poder vender, alugar, doar ou emprestar as terras.

A criação de um assentamento é feita através da publicação de uma portaria, que deve conter os dados do imóvel, capacidade estimada, o nome do Projeto de Assentamento e os próximos passos que serão dados para sua implantação. Assentamentos podem ser criados através da obtenção de terras, na forma tradicional, pelo Projetos de Assentamento (PAs), que incluem os ambientalmente diferenciados e o Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável (PDAS); ou implantados por instituições governamentais e reconhecidos pelo INCRA, para acesso

às políticas públicas do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) (INCRA, 2019).

A quantidade de lotes de cada assentamento vai depender da capacidade da terra de comportar e sustentar as famílias ali assentadas, e tanto seu tamanho quanto sua localização são determinados pelas condições geográficas, topográficas e produtivas que o terreno oferece. Após a instalação das famílias e de posse de um Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) é iniciado o investimento em obras de infraestrutura dos assentamentos (INCRA, 2019).

Figura 1 – Fases do Assentamento Rural.



Fonte: INCRA, 2019.

Cada lote é uma unidade da agricultura familiar em seu respectivo município e demanda benefícios das três esferas de governo em educação, saúde, infraestrutura, créditos, assistência técnica entre outros serviços de apoio para o desenvolvimento das famílias e do próprio assentamento. Os assentados pagam pela terra e pelos créditos contratados durante a instalação; e até que possuam a escritura do lote estarão vinculados ao instituto (INCRA, 2019).

Para Delgado (2005), a aquisição das terras se dá das seguintes maneiras: as propriedades privadas, através do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)¹; as terras públicas e Unidades de Conser-

¹ É um sistema que registra informações sobre os imóveis rurais do país, como seus titulares, pessoas que exploram a terra, como comodatários, parceiros e arrendatários.

vação (UC), inscritas no Serviço de Patrimônio da União (SPU); áreas indígenas, em que a titularidade é realizada via Fundação Nacional do Índio (Funai) e inscritas no SPU; e as terras devolutas, públicas não legalizadas (DELGADO, 2005).

3. Antecedentes da ocupação de Marapicu

O intenso processo de urbanização imposto a partir da década de 1930 transformou todo o país e, com sua tendência modificadora, pressionou as áreas rurais. Nesse período, a Baixada Fluminense teve seu território loteado, o que inicialmente contribuiu para o acesso à terra por parte de agricultores que, naquele momento, eram considerados fundamentais para a produção de alimentos. Contudo, posteriormente, com a valorização desses lotes e sua especulação, devido à realização de obras de infraestrutura, ocorreu a expulsão dessa parcela da população por grileiros², que reivindicaram a posse das terras, em 1940. Como não existia um cadastro rigoroso, era difícil definir a quem pertenciam e quais eram as delimitações das áreas (MEDEIROS & IAMAMOTO, 2015).

Na Baixada, a entrada de lavradores nas terras era relativamente recente e, de maneira geral, seus proprietários não exerceram com continuidade o papel de organizadores da produção. (...).

A presença de grileiros contribuiu para esgarçar ainda mais os laços de subordinação que prendiam os lavradores (...) porque, quem promovia as expulsões, o grileiro, era não aquele que exercia a dominação direta sobre o lavrador, e sim, um elemento externo, alguém vindo de fora. Assim, quando surgia o grileiro, e muitas vezes eram vários reivindicando um mesmo terreno, era para ele, e não para

² Grilagem é a ocupação irregular de terras, a partir de fraude e falsificação de títulos de propriedade. O termo tem origem na ação de colocar documentos em uma caixa com grilos, fazendo com que os papéis ficassem amarelados (em função dos dejetos dos insetos) e roídos, conferindo-lhes aspecto mais antigo, semelhante a um documento original. A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 10 de março de 2019.

aquele que dominava diretamente, que, a princípio, se dirigia a hostilidade do lavrador. A continuada pressão e as constantes tentativas de expulsão, no entanto, fariam reverter a situação (GRYNSZPAN, 2009, p. 43).

O campo, além de ser o local de trabalho e moradia para o agricultor, é onde ocorre a reprodução de sua condição e de suas relações sociais, portanto, para tentar resistir à pressão sofrida nessa época, os camponeses fundaram os primeiros movimentos sociais organizados de luta pela terra no estado. “Os despejos tiveram maior concentração na Baixada, e foi a partir dessa região, que eles começaram a se organizar, resistindo contra as expulsões” (GRYNSZPAN, 2009, p. 38).

Em 1950, esses coletivos se consolidaram, com a intensificação das mobilizações e a realização de marchas, onde, ao unificar diversificadas bandeiras, indicavam as variadas conjunturas em que se davam as lutas por terra e reivindicavam melhores condições para os trabalhadores em geral. Logo no início de 1960, período de efervescência da questão agrária no âmbito nacional, realizaram-se as primeiras ocupações pelo estado (MEDEIROS & IAMAMOTO, 2015).

Até o final dos anos 50, as ocupações apareciam como resistências de antigos posseiros contra o assédio dos grileiros. Já no início dos 60, contudo, elas passariam a ser feitas de forma aberta.

(...) aquele era um momento de crescente politização da questão agrária em nível nacional. O movimento camponês se projetava de forma evidente na cena política, alimentando o debate em torno da reforma agrária e dos instrumentos necessários à sua implementação, entre esses o mecanismo da desapropriação de terras, previsto pela Constituição vigente (GRYNSZPAN, 2009, p. 46).

Para Macedo (2010), esses movimentos rurais organizados alteraram sua estratégia de ação com o passar do tempo. Primeiro focaram nas ações de usucapião, visando o Poder Judiciário; depois, na desapropriação, voltada para o Executivo, nos âmbitos estadual e federal.

O Rio de Janeiro foi o estado brasileiro que, através de atos do Poder Executivo, mais realizou desapropriações entre 1950 até 1964. “Priorizavam-se áreas devolutas e públicas que, por sua vez, precisariam ser delimitadas; falava-se em venda da terra aos agricultores e previa-se a criação de mecanismos de controle sobre as áreas” (MEDEIROS & IAMAMOTO, 2015, p. 64).

Com o golpe militar, esses movimentos, que vinham se fortalecendo nos últimos anos, sofreram implicações negativas, como a destinação dessas áreas aos que se diziam proprietários; igualmente, era exercida forte repressão à atuação dos trabalhadores rurais, a de qualquer outro agente ligado a eles, ou mesmo a pessoas que apenas residiam próximo a esses locais, entre outras. Medeiros & Iamamoto (2015) assinalam:

Num momento de organização crescente, mas ainda incipiente, o golpe teve profundos efeitos sobre os trabalhadores do campo. A repressão foi imediata: lideranças tiveram que abandonar seus lugares de moradia e trabalho; casas dos trabalhadores que viviam nas áreas de conflito foram invadidas e reviradas em busca de documentos e armas; famílias foram ameaçadas e coagidas (...) a violência e a perseguição não eram dirigidas apenas aos lavradores com envolvimento direto nos conflitos ou com alguma militância. Os proprietários de terras e grileiros se apropriavam da ‘desculpa’ da luta contra a subversão, legitimada pelo Estado, para alcançar seus objetivos de expulsão dos lavradores de suas terras (MEDEIROS & IAMAMOTO, 2015, p. 69).

No período pós-golpe, os sindicatos fizeram uso da legislação existente para defender os direitos conquistados antes de 1964, já que os governos militares passaram a legislar sobre o direito agrário, e, contraditoriamente, criaram instrumentos legais para atuar sobre as áreas de conflito. “Foi-se conformando uma nova linguagem que, de um lado, fazia apelo aos instrumentos legais existentes e, de outro, constituía a terra como um direito” (MEDEIROS & IAMAMOTO, 2015, p. 86).

A Igreja Católica, que passou a atuar junto aos trabalhadores do campo por volta de 1960, a partir de 1975, com a criação da

Comissão Pastoral da Terra (CPT), veio a desempenhar um papel primordial na condução de suas lutas.

Se os anos 1970 podem parecer como anos de silêncio, não foram um período de total desmobilização. (...) apesar da repressão, algumas formas de articulação se mantiveram, outras foram criadas e as experiências anteriores processadas e reorganizadas. O que mudou foi a forma da luta (MEDEIROS & IAMAMOTO, 2015, p. 284).

No decorrer da década de 1970, o país optou por uma política de estímulo à modernização produtiva e tecnológica da agricultura, o que fomentou a criação de uma cultura empresarial agropecuária e alterou as relações de trabalho, aumentando os conflitos trabalhistas. Aliado a isso, a violência imposta no período também fez com que parte dos agricultores deixassem o campo e fossem buscar trabalho nos centros urbanos.

A partir do final de 1970, com a crise do regime militar vigente e a proximidade dos debates acerca da redemocratização do país, foram intensificadas as mobilizações e organizações dos camponeses. Na Baixada Fluminense, por intermédio da fundação do Núcleo Agrícola Fluminense (NAF), antigas e novas lideranças, com o auxílio da Igreja, retomaram as lutas, inclusive pelas mesmas áreas do pré-64, com velhas e outras alianças, além de estratégias mais amadurecidas, conforme Novicki (1995):

No início da ‘abertura política’ ressurgiram lideranças camponesas do pré-64 na Baixada Fluminense e, (...) fundaram o Núcleo Agrícola Fluminense (NAF) em 1978, com o apoio da Igreja. Organizada pelo NAF, a continuidade dos movimentos de ocupação de terras na Baixada Fluminense tornou-se visível com a reocupação de imóveis em Caxias (3) e Nova Iguaçu (1), entre 1978 e 1980, basicamente pelas mesmas famílias que foram expulsas dessas áreas após o golpe de 64. Como as terras reconquistadas tornaram-se pequenas para o número de interessados, organizaram novas ocupações (NOVICKI, 1995, p. 60).

Em 9 de janeiro de 1984, um grupo de famílias foi reunido pela Comissão Pastoral da Terra de Nova Iguaçu (CPT), pelo

Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nova Iguaçu e por participantes de ocupações rurais em Duque de Caxias e de uma ocupação urbana, em Nova Aurora (local que posteriormente passou a pertencer a Belford Roxo), e, pela primeira vez, montou um acampamento em Campo Alegre (MACEDO, 2010).

Esse se deu em uma ampla área da antiga fazenda de citricultura denominada Mato Grosso, que nos anos 1940 foi adquirida pela Imobiliária Ernesto Moreira e em 1950 transformada em lotes urbanos (NOVICKI, 1995). O empreendimento não progrediu e foi à falência, fazendo o local permanecer ermo, sendo parcialmente utilizado por grileiros, que deixavam alguns poucos gados pastando e degradando a mesma.

(...) era um loteamento que não foi adiante e ficou largado. (...) O pessoal jogava muito lixo, (...) de vez em quando aparecia um corpo (...) você já ouviu falar nos grupos de extermínio? (...) Alguns grileiros, uns sete, oito, muitos militares (...) até gente do mão-branca (...) Cel. Inácio, Manuel Maluco, Detetive Ademar, José Maricá (...) se diziam donos. (...) Deixavam uma meia dúzia de gados solto por ali pisoteando e endurecendo a terra (...). (ENTREVISTADO 2).

Figura 2 – Localização da Ocupação de Campo Alegre.



Fonte: acervo pessoal do Entrevistado 1.

Situada onde antes era o distrito de Queimados, em Nova Iguaçu, até sua emancipação, em 1988, quando passou a compreender a parte dos municípios de Nova Iguaçu e de Queimados, a ocupação pretendia reivindicar a desapropriação da área para a realização da Reforma Agrária.

A ocupação foi formada, em sua maioria, por descendentes das famílias que vieram para a região entre as décadas de 1940 e 1960, sendo elas de outros estados, regiões ou países. Eram integrantes heterogêneos, que possuíam origem rural, mas, que por motivos variados, foram dele afastados. Ex-lavradores, aposentados ou desempregados, que viviam de forma precária nas periferias urbanas, sobrevivendo de bicos, como domésticas, pedreiros, serventes etc., e enxergaram no campesinato a esperança de uma vida digna.

A fome nos trouxe. (...) Era muita gente. As pessoas vinham de toda a Baixada. Tinham uma história com o rural, mas ao vir para o Rio de Janeiro, perderam esse vínculo. (...) Eram muito pobres, não tinham emprego e mal conseguiam sobreviver (...) não conseguiam pagar o aluguel, a luz, a água (...) a ocupação veio ajudar um pouco com a promessa de ter terra (ENTREVISTADO 3).

Vimos na esperança de um pedacinho de terra para melhorar (...). Nós estávamos acampados (...) e vários (...) a gente colocava um caldeirão para ferver e cada um colocava um pouquinho (...) doava uma coisinha. (...) Depois foi dividido um pedacinho para cada um (...) (ENTREVISTADO 2).

Realizada durante a primeira gestão do governador Brizola (1983-1986), contou com aproximadamente 600 famílias envolvidas. “A segunda e maior ocupação de terras neste período, organizada pelo NAF (Núcleo Agrícola Fluminense) e CPT/RJ (Comissão Pastoral da Terra/Rio de Janeiro), envolvendo 600 famílias e uma área de 3.500 ha”. (NOVICKI, 1995, p. 61). “Chegamos a ter mais de cinco mil pessoas em Campo Alegre, e lá só deu para seiscentas famílias (...) era uma demanda muito grande. (...) A gente prometeu terra, e para manter a palavra, (...) ocupamos várias outras áreas, inclusive fora de Nova Iguaçu” (ENTREVISTADO 6).

Dadas as suas grandes dimensões, para despistar a ação dos grileiros e do governo federal, optou-se pela atuação em mutirão, ou seja, a realização de todas as atividades em grupo, a fim de fortalecer e proteger a todos, além da ocupação da terra por fases, evitando a separação dos participantes, principalmente nos primeiros meses.

(...) todas as atividades desenvolvidas pelas famílias de Campo Alegre tiveram como objetivo sobreviver, resistir na área e consolidar a ocupação. As formas de enfrentamento utilizadas, visaram inviabilizar investidas dos 'grileiros' sobre os ocupantes individualmente. Uma delas foi o mutirão, onde um conjunto de tarefas indispensáveis como desmatamento, limpeza e aração, construção de moradias, cozinha, vigilância etc., passou a ser realizada coletivamente. Verificada a impossibilidade de ocuparem a totalidade da área e, ao mesmo tempo, enfrentarem a violência dos grileiros, os ocupantes concentraram suas forças e investiram contra um adversário de cada vez. Assim, a ocupação foi progredindo por etapas (NOVICKI, 1995, p. 61).

Os organizadores reuniam os interessados, que inicialmente eram levados para a Vila Americana, também conhecida como Urbano, por ser um pequeno aglomerado próximo a Campo Alegre. De acordo com os relatos obtidos, o mutirão recebia diariamente aproximadamente seis pessoas motivadas a conseguir uma terra para morar e plantar, formando uma fila de quase 4.000 inscritos.

Muita gente procurava o Mutirão. Todo dia chegava pelo menos umas 06 (seis) pessoas pedindo terra para ficar. (...) No geral eram pessoas pobres, que não tinham outra opção. (...) Foi feita uma lista que chegou a uns 3 (três), 4 (quatro) mil inscritos, até que teve uma hora que precisaram parar de inscrever até o estado ajudar na ocupação (ENTREVISTADO 2).

Logo que chegavam à Vila Americana, as famílias eram cadastradas e, aos poucos, enviadas para o Cruzeiro, ou Acampamento, região central onde foi montado o acampamento base. No Cruzeiro havia uma grande tenda, com cozinha coletiva e, ao seu redor, tendas menores, disponibilizadas próximas umas das outras, sendo todas de bambu com lona preta, além de uma roça,

também coletiva, onde eram cultivados, de forma assistemática e com dificuldades, alguns alimentos.

Os primeiros meses demandaram maior persistência. Foi necessária a realização de campanhas para a arrecadação de alimentos pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), os sindicatos e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Os grileiros, além de continuar deixando seu gado andar e atrapalhar as plantações, realizavam constantes ataques e ameaças, percorrendo a região portando armas de fogo. Também existem relatos de hostilidade policial, que nada faziam quando eram chamados ao local logo após os incidentes, ou se recusavam a realizar registro de ocorrência das violências sofridas em diferentes ocasiões.

(...) nunca revidamos (...) vinham com jagunços armados (...) de todos os tipos de armas (...) vigiavam (...) agrediram, atiraram na direção (...), saquearam, queimaram tudo (...) quando íamos à delegacia, ninguém registrava (...) fomos várias vezes (...) quando a polícia vinha e via que eram eles, falava para a gente dar o fora (...) teve uma vez que o Odenir apareceu e (...) disse para o policial sair da frente que ia matar todo mundo (...) sabe o que o policial fez? Falou para a gente não voltar que ele matava mesmo (ENTREVISTADO 3).

A gente ficava em barracas de lona (...) dormia no chão (...) corria risco (...) havia cavaleiros armados até os dentes para cima e para baixo (...) tentando colocar medo na gente (...) teve um dia que eu estava conversando (...) umas 14h, 15h (...) e ouvi um tiro (...) era perigoso mesmo (...) (ENTREVISTADO 2).

Com a finalidade de pressionar a realização de ações mais efetivas por parte do governo estadual, em junho daquele ano organizaram uma passeata até a sede do Palácio Laranjeiras. Na ocasião, o governador assinou o Decreto nº 7.351/84, declarando a área ocupada como de utilidade pública para fins de desapropriação, e se comprometeu a garantir um maior apoio e atuação dos órgãos públicos estaduais com relação à segurança e ao desenvolvimento de Campo Alegre.

Era um clima tenso, (...) resistiram pacificamente até 20 de junho de 1984, quando fizeram uma manifestação, (...) foram

de trem até a Central, e de lá (...) até o palácio do governador, a pé (...) 700 pessoas com fome e sede. (...) Pressionaram e ele assinou o Decreto (...) foi uma vitória parcial (...) ninguém seria despejado (ENTREVISTADO 1).

Após a assinatura, deu-se início às desapropriações em prol do Mutirão, e como os grileiros não possuíam escritura, foram feitas apenas indenizações às benfeitorias, o que proporcionou o fim dos conflitos. Foi constituída a Associação Mutirão Campo Alegre, com personalidade jurídica reconhecida, e os 3.500 hectares da antiga fazenda, divididos em cerca de 100 lotes entre 3 ha e 4 ha cada um, além das áreas de cultivo e atividades comunitárias e de preservação.

Ao definir as áreas, alguns lavradores receberam lotes, então, puderam construir suas moradias e iniciar suas culturas, apesar de problemas como recursos financeiros e técnicos reduzidos, e falta de documentação definitiva. Quem aguardava seu lote, ficava nas barracas, cultivando nas hortas comunitárias. A associação reforçava que ninguém era proprietário, pois a terra foi conquistada por todos, pertencendo ao Mutirão. “(...) as famílias não sofriam mais as ações dos grileiros (...) aparentemente ficaram satisfeitos (...) nem ameaças de despejo (...), mas também não tinham o título de posse (...) nem os benefícios dos projetos de reforma agrária (...)” (ENTREVISTADO 6).

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento instituiu um grupo de trabalho para planejar e executar um Plano Emergencial da Fazenda Campo Alegre, com a disponibilização de insumos – sementes, mudas, adubos, formicida, mecanização, a partir da reivindicação dos camponeses. Na primeira visita técnica realizada pela Secretaria de Planejamento foi constatada a necessidade de assessoria técnica, social e financeira, pois existia uma precariedade com relação à moradia e alimentação, além de investimentos em infraestrutura – saneamento básico, transporte, construção de equipamentos de saúde e educação, recuperação das estradas de acesso e iluminação.

Nessa gestão do governador Leonel Brizola, foi realizado o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado de Campo Alegre (PDRI), onde estava inserido um Plano Emergencial, que preten-

diam criar infraestrutura e melhorar tanto a capacidade produtiva quanto a de comercialização, com a implantação de diversificadas culturas, buscando novos e potenciais mercados consumidores. “O Estado enviou alimentos, tratores e outras máquinas para ajudar na produção, além de recursos a fundo perdido para a criação de cooperativas, autoconstrução de algumas casas e projetos como a criação de cabras (...)” (ENTREVISTADO 7).

Assim que a primeira gleba, Acampamento, alcançou o número desejado de pessoas, organizaram-se outras seis, denominadas Regionais. Foram elas: Fazendinha, Chapadão, Terra Nova (que, por ser pequena, posteriormente foi integrada ao Chapadão), Capoeirão, Mato Grosso e Marapicú. Atualmente, apenas as três primeiras e uma pequena parte da quarta pertencem ao município de Queimados; a maior parte de Capoeirão e as demais, incluindo Acampamento, fazem parte de Nova Iguaçu.

Figura 3 – Regionais de Campo Alegre.



Fonte: acervo pessoal do Entrevistado 1.

A União das Associações dos Mutirões de Campo Alegre (UAMCA) realizava a administração geral, possuía mecanismos de organização e decisão próprios. A direção, tanto dela quanto das Regionais, eram escolhidas democraticamente, através do voto secreto de seus associados a cada dois anos. As reuniões com a participação de todas as Regionais eram realizadas uma vez por mês, e nelas eram abordados os problemas encontrados e reivindicações. Quanto aos investimentos, cada Regional era responsável por sua aplicação.

Devido à sua dimensão e seu nível de organização, a ocupação foi considerada uma referência, tanto que estimulou outras na Baixada Fluminense. Em 1989, criaram a Cooperativa Agrícola Mista da União das Associações dos Mutirões de Campo Alegre (COUAMCA), que visava melhorar as condições de vida e de trabalho dos lavradores, pretendia atuar na defesa econômica e social dos associados, com foco nos problemas de produção e comercialização (MACEDO, 2010).

O Estado tinha boa vontade, mas não tinha experiência nisso (...) não sabia como, nem o que fazer (...) não haviam profissionais treinados (...) foi caminhando e tentando se adaptar (...) criando secretarias, órgãos (...) foi meio que um laboratório para as outras ocupações do estado. (...) eles queriam a construção de um 'escritório' lá dentro, (...) para eles ia garantir a presença de profissionais e a execução de atividades (ENTREVISTADO 7).

(...) A organização deles (...) sua força (...) foi importante (...) conquistaram o apoio governamental (...) sensibilizando os setores. (...) queriam a presença do Estado, mas não queriam que o Estado interferisse nas questões internas (...) organização, decisão, tudo. (...) Gerou uma situação nova (ENTREVISTADO 6).

4. Conhecendo o Assentamento Rural Municipal Marapicu

Conforme exposto anteriormente, Marapicu era uma das sete Regionais de Campo Alegre, sendo a última delas realizada

um pouco mais de um ano depois da primeira. De acordo com os relatos dos entrevistados em março de 1985, aproximadamente 100 famílias acamparam na Fazenda Boa Vista, que, diferentemente das demais ocupações da região, não chegaram a sofrer violência.

Os assentamentos vieram da Dutra para cá. (...) Em 1985 ocupamos (...). Com o apoio do Brizola (...) sua experiência no Sul (...) ele queria se firmar (...) essa ocupação foi tranquila (...) diferente de Campo Alegre. (...) Teve apoio da Justiça. (...). (ENTREVISTADO 2).

(...) Esse foi um assentamento pacífico. (...) Não houve violência. (...) Havia um auxílio, (...) uma sustentação (...) da Secretaria de Justiça do Estado (...) Delegado Hélio Luz. (...) Foi uma ocupação praticamente decretada, pois, (...) já havia o decreto de desocupação das terras. (...) (ENTREVISTADO 1).

Com 318 ha divididos em 92 lotes com cerca de 3 ha cada (INCRA, 2019), o assentamento fica localizado na Unidade Regional de Governo (URG) Cabuçu, entre os bairros Ipiranga e Marapicu, a aproximadamente 6 quilômetros do centro da URG e 20 km do centro do município.

Nele cruzam os rios Ipiranga e Cabuçu³, que desaguam no rio Guandu. Suas fronteiras são as áreas rurais e ambientais – Área de Proteção Ambiental (APA) Guandu-Açu, Projeto de Assentamento Mato Grosso –, além de alguns sítios, e as áreas urbanizadas – Condomínio Cidade Paradiso e Clube⁴, Conjunto da Marinha⁵ e o loteamento Aliança⁶.

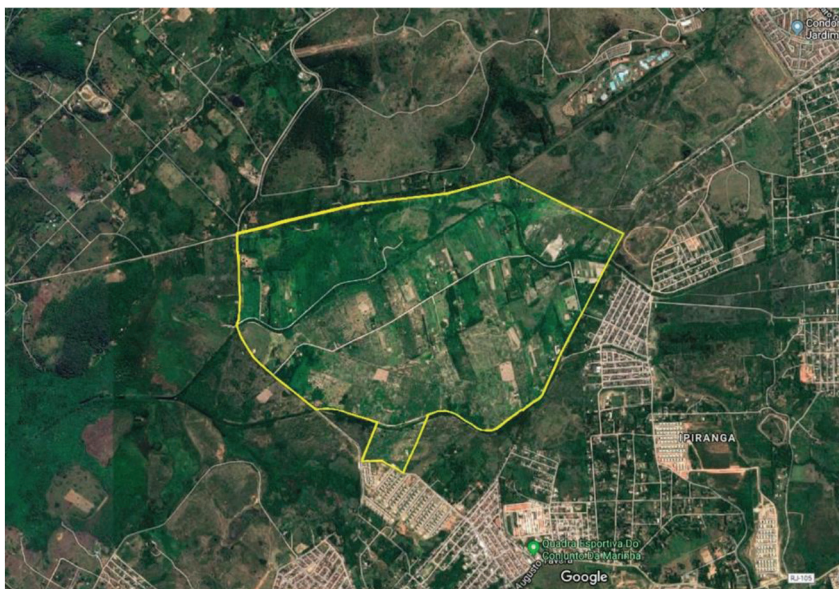
³ Devido ao despejo de esgotamento sanitário, resíduos sólidos e excedentes industriais ao longo dos anos, os rios encontram-se poluídos. Seus trajetos perpassam a APA Guandu-Açu e desembocam no Rio Guandu, localizado na área de proteção municipal.

⁴ Empreendimento de grande escala cuja construção foi iniciada em 2008, onde existia uma plantação de eucaliptos que pertencia à Votorantim. Compreende a condomínios residenciais e um clube, além de ter sido prevista a criação de polos logístico e industrial, e heliporto. Não possui relação direta com o Assentamento, sendo separado pela Alameda da Petrobras.

⁵ No bairro Marapicu foi construído um conjunto habitacional para integrantes da Marinha brasileira, atualmente é conhecido como “Favela da marinha”, devido à presença do tráfico.

⁶ Segundo Tinoco (2013), é um loteamento popular construído pelo governo do estado em 1981, que, apesar de ter sido ocupado por moradores da região

Figura 4 – Localização do Assentamento Marapicu.



Fonte: GOOGLE EARTH- MAPAS. Elaboração: própria.

Os acessos ao assentamento podem ser realizados através da Alameda da Petrobras, ou pela Estrada do Mato Grosso ou por meio da Rua Fortunato, no bairro Ipiranga, que liga o loteamento Aliança à Alameda José de Lima dos Santos, mais utilizada internamente.

Na ocasião da ocupação, foi solicitada a documentação de desapropriação, conforme Decreto sancionado pelo governador meses antes. Descobriu-se então que se tratava de uma propriedade da Caixa Econômica Federal (CEF), antes destinada a ser um conjunto habitacional do antigo Banco Nacional de Habitação (BNH), que não foi à frente.

Em 1985, Marapicu foi ocupado (...) exigiu-se a documentação. (...) era uma fazenda federal. (...) Os antigos donos tinham uma dívida com o Banco do Brasil, (...) relativo a um empréstimo com o banco (...) negociaram com o BNH, que pagou a dívida e ficou com a terra (ENTREVISTADO 1).

na época, e, apesar da proximidade temporal e física, não possui relação com a ocupação do Assentamento. Fica no bairro Ipiranga.

Governador decretou (...) quando fomos ver, descobrimos que era do governo federal. (...) Na questão de negociação da terra da fazenda (...) o governo do Estado não podia fazer nada (...) não podia regularizar (...) só o federal. (...) (ENTREVISTADO 3).

O fato de as terras pertencerem ao governo federal tornaria mais dificultoso o processo de desapropriação, pois o Decreto somente valia para a negociação de áreas estaduais. Então, o INCRA foi procurado e, em uma espécie de parceria realizada junto à Secretaria de Agricultura do Município de Nova Iguaçu, foi iniciado o reconhecimento da ocupação. “Fomos até Brasília, no INCRA, e foi aberto um processo de desapropriação” (ENTREVISTADO 2).

Em 16 de setembro de 1986, foi registrada a Associação dos Camponeses de Marapicu (ACM), integrante da UAMCA. Devido à situação da Fazenda Boa Vista ser diferente das demais ocupações do Mutirão, que estavam sendo tratadas via Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), ficou acordado que Marapicu permaneceria junto das demais Regionais em tudo que se referisse às questões políticas, porém, separada na fundiária.

O estado investiu na entrega de mudas e sementes, entre outras ações, principalmente através do ITERJ e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio de Janeiro (EMATER). “Quase tudo que ia para Campo Alegre vinha para cá também” (ENTREVISTADO 5), contudo, após as eleições, as ocupações praticamente saíram de pauta, e a atuação governamental foi escassa. “O governo seguinte, de Moreira Franco, entretanto, não ofereceu o mesmo apoio a estes movimentos. Ainda assim, foram regularizadas várias áreas ocupadas durante o governo anterior” (MACEDO, 2010, p. 17).

Com a realização de novas eleições, por meio das quais Brizola retornou ao Poder Executivo estadual, em 1991, a temática reforma agrária voltou a ser debatida, e também o suporte às áreas ocupadas, inclusive com a implementação do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas⁷, que realizou drena-

⁷ O programa que pretendia promover um melhor aproveitamento agropecuário

gens, entre outras intervenções; a EMATER realizou formações e um Agente Comunitário de Saúde (ACS) foi disponibilizado para cobrir a área. “De 1987 até 1997 o processo ficou perdido (...) ninguém sabia dizer onde ele estava (...) não consideravam mais a realização do assentamento. (...) governo do Estado (...) na gestão do Brizola (...) foi o único que ainda fez alguma coisa (...)” (ENTREVISTADO 3).

Em janeiro de 1994, a União sancionou a Lei nº 8847, que dispõe acerca do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que fez com que os moradores do Marapicu não precisassem mais pagar o imposto, necessitando apenas realizar a declaração anual de isenção junto à Receita Federal.

O ano de 1997 foi de destaques positivos e negativos. As ruas de acesso à ocupação foram abertas e o processo foi retomado. Em encontro realizado na sede do ITERJ, os ocupantes tomaram ciência de que o INCRA tentou negociar a área com a CEF, mas como o pagamento proposto seria realizado em Títulos da Dívida Agrária (TDA), a mesma não aceitou. Desse modo, foram informados de que não mais seria realizada a Reforma Agrária ali, direcionando as ações para o Estado do Rio de Janeiro.

O ITERJ buscou retomar as negociações com a CEF. Para tal, foi feito um levantamento do preço da fazenda, que na época valia R\$ 860.000,00, porém, como as terras não poderiam ser doadas ao estado, ficou acordada a venda no valor de R\$400.000,00. Foi elaborado um documento para que o governo estadual efetuasse o pagamento. Esse chegou até a Secretaria de Fazenda, contudo, já se tratava de período eleitoral, que impediu a realização da transação.

Em 1999, através do ITERJ, foi elaborado um novo documento para o então governador, Anthony Garotinho, dar prosseguimento à compra. Porém ao recebê-lo, ele respondeu da seguinte forma: “Eu não posso tirar verba do orçamento do estado para pagar a União. Quem tem que fazer reforma agrária são eles” (ENTREVISTADO 4).

com atenção às redes hidrográficas nasceu no âmbito do Ministério da Agricultura em 1987, e a partir de 1990 foi implementado no Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Pesca.

Em uma reunião muito grande, (...) com vários assentados (...) de todo o estado (...) foi feita uma minuta para que o governador comprasse. (...) A Caixa venderia por R\$400 mil, (...) valor venal. (...) Marcelo Alencar aceitou (...) Secretaria de Justiça aceitou (...) foi para o secretário de Fazenda pagar (...) com a perda da eleição, (...) voltamos à estaca zero (ENTREVISTADO 4).

Em 2001, o ITERJ indicou a elaboração de um dossiê detalhado sobre a situação de Marapicu, contendo fotos e mapas, para encaminhá-lo ao INCRA, a fim de sensibilizar o órgão quanto à solução dos desdobramentos necessários. Meses depois, ao visitar a ocupação, o instituto realizou entrevistas e cadastros com as famílias, além de informar que deveriam aguardar um contato. “Tiramos fotos (...) pegamos mapas na prefeitura (...) para fazer o dossiê (...). INCRA veio (...) conversou com o pessoal (...) fez várias perguntas (...). Disse que estava tudo ok (...) que deveríamos aguardar uma chamada (...)” (ENTREVISTADO 1).

No dia 14 de abril de 2002, chamados ao órgão, os moradores foram informados que havia 55 famílias de agricultores com perfil para a titulação, todavia, para tal seriam necessárias três ações, sendo elas: (a) realizar uma consulta ao município; (b) solicitar a licença ambiental à Superintendência Estadual de Rio e Lagos (SERLA); (c) e encaminhar as documentações ao Presidente da República para a realização da desapropriação.

Em um novo encontro, ocupantes questionaram o porquê da demora no andamento do processo, já que todos os documentos se encontravam em posse do INCRA. Lá, foram informados que, segundo a consulta realizada junto à prefeitura de Nova Iguaçu, a terra da fazenda estava localizada em área considerada urbana, conforme o instrumento de planejamento em vigor, e, com isso, a CEF tornou-se devedora de uma quantia de R\$500.000,00 de IPTU, o que fez com que o município, focando em interesses econômicos, não concordasse com a transação.

A revisão do Plano Diretor elaborada em 1997 transformou as áreas rurais do município em urbanas. Desse modo, a administração desses espaços deixou de ser do INCRA e passou a ser de responsabilidade do próprio município, tal como a dívida da CEF. Com a finalidade de impulsionar a urbanização, o muni-

cípio delimitou os espaços rurais existentes como locais de baixa densidade populacional, tentando desse modo excluir qualquer rastro de ruralidade.

(...) A prefeitura de Nova Iguaçu mudou o rural (...). Não podia mais fazer o assentamento porque não tinha área rural (...) fomos pegos de surpresa (...) ninguém soube de nada (...) dessas mudanças (...). Volta tudo ao começo (...) de novo (...)
(ENTREVISTADO 5).

(...) Lembro que um dia fomos convidados para uma festa (...) tinha até gente de fora (...) quando chegamos lá (...) tinha projeto para tudo que era área (...) menos para a agricultura (...) conversa vai (...) descobrimos que tinha sido feita uma mudança no Plano Diretor (...) na surdina (...)
(ENTREVISTADO 3).

Como o Plano Diretor de 1997 delimitou as antigas áreas rurais como urbanas, essa parcela da população perdeu o direito à terra e ainda passou a ter que pagar IPTU. O imposto sobre a área urbana era cobrado de forma exorbitante, já que as áreas em questão possuíam dimensões rurais, bem maiores que as urbanas, o que poderia justificar o valor elevado.

Em 2004, o município de Nova Iguaçu sinalizou interesse em realizar o assentamento. Foi aberto um processo na Procuradoria Municipal e solicitado o levantamento ao INCRA. No mesmo ano, uma pasta que tratava sobre agricultura foi inserida na Secretaria de Urbanismo, bem como inaugurado o Mercado Produtor. Este último funcionava no galpão da Associação Rural, com a comercialização das mercadorias que eram produzidas na região e transportadas por um veículo público. “Já estávamos discutindo qual seria o modelo do assentamento (...) tava tudo certo. (...) com o mercado, fazíamos nossa feira toda quinta (...) vinham buscar nossas mercadorias (...) durante seis meses (...) até a outra eleição (...)” (ENTREVISTADO 2).

Na sequência, foi descoberto que o município havia acionado judicialmente a CEF que, devido ao ocorrido, se recusava a negociar as terras. Em 2005, foi criada uma comissão para tentar dialogar com a CEF. Seus integrantes eram o INCRA, MST, EMATER, representantes de Marapicu e de outras associa-

ções rurais do município, cujos moradores recebiam cobranças excessivas de IPTU e não conseguiam pagar. Ao mesmo tempo, a comissão elaborou um ofício que perguntava ao novo prefeito qual seria o seu posicionamento com relação aos fatos e quais eram os desdobramentos previstos.

Nova Iguaçu colocou a Caixa Econômica na justiça para o pagamento da dívida de IPTU (...) nós já éramos isentos do ITR, (...) fazíamos a declaração de isento junto ao leão, (...) só Marapicu (...) os demais tinham que pagar um IPTU muito caro. (...) ninguém conseguia (...). A prefeitura disse que não cobrava a gente porque cobrava da Caixa (...). Não podia existir dívida. (...) Era uma cobrança dupla (...) (ENTREVISTADO 4).

O prefeito Lindberg Farias recebeu a comissão em abril, meses depois de tomar posse, e apesar de não haver nada para a agricultura em sua plataforma política, o processo foi reaberto. Em maio, foi fundado o Conselho de Desenvolvimento Rural e iniciadas as reuniões em todos os órgãos e secretarias, com a finalidade de reunir novos parceiros.

Todos os órgãos se juntaram na comissão. (...) plano de trabalho do Lindberg não constava nada para agricultura. (...) ele disse: vamos resolver o problema de vocês. (...) Em julho foi criado o Conselho Municipal de Agricultura, com a participação da Diocese, EMATER, MST, Saúde, educação, PT, PC do B, associações de agricultores, ITERJ etc. (...) (ENTREVISTADO 3).

No ano seguinte, para comemorar o aniversário do conselho, como não havia mais o Mercado Produtor, foi criada a Feira da Roça, assim como elaborado um novo dossiê, que acabou desaparecendo da secretaria e precisou ser remontado. “Em 2006 a secretaria foi invadida e sumiu todo o processo de Marapicu. A sorte é que cada um tinha uma parte (...) cópias, *pendrive*, (...) Pessoas foram demitidas” (ENTREVISTADO 1).

(...) O mercado, que estava muito mal, foi fechado no governo Lindberg, (...) de cunho popular, (...) no princípio seria uma

reforma (...) virou outra coisa. (...) No ano seguinte, depois de muita luta (...) foi criada a Feira da Roça, na Praça Rui Barbosa (ENTREVISTADO 6).

A CEF solicitou a reintegração de posse das terras, e paralelamente foi realizada uma negociação com seus representantes, juntamente com o INCRA e a Procuradoria do município. O decreto de criação do Assentamento Rural chegou a ser publicado em Diário Oficial, porém, esse foi inviabilizado, devido à área ser classificada como urbana no Plano Diretor. “Saiu o decreto que iam criar o assentamento e tudo (...) saiu na imprensa (...) inclusive em Diário Oficial (...), todo mundo contente (...) falando (...). Daí, ficamos sabendo (...), mas nada podia ser feito enquanto não mudassem o Plano Diretor (...) (ENTREVISTADO 6).

Com a finalidade de alterar o Plano Diretor de 1997 (PDDUS), a partir de uma lei, foram planejadas e realizadas diversas atividades, principalmente junto aos demais conselhos, além de audiências públicas e manifestações. “O Conselho Municipal de Política Urbana não queria a mudança” (ENTREVISTADO 5).

O Projeto de Lei que mudava o PDDUS foi votado em agosto de 2006 e aprovado por unanimidade, ou seja, os 21 vereadores votaram a favor. Ele previa que o zoneamento fosse refeito, do mesmo modo, que fossem retomadas e informadas as áreas rurais localizadas em Nova Iguaçu.

Não tinha rural no papel, mas, tinha homem no campo (...) o COMPURB foi um obstáculo pra gente (...) eles articulavam contra. (...) Chegamos a fazer três manifestações (...) uma saindo da vila olímpica até a praça Rui Barbosa e duas saindo da prefeitura até a praça Rui Barbosa. (...) o pessoal da educação ajudou muito (...) (ENTREVISTADO 1).

Com essa etapa concluída, foi dado o prosseguimento à elaboração do novo Plano Diretor. Cada URG mobilizou a população e disponibilizou transporte, a fim de certificar maior adesão aos encontros propostos por região. Nesses, eram colhidas as demandas dos representantes das associações – de bairro, rurais, da indústria – e da população em geral, que seriam compiladas em um documento a ser debatido em um “encontrão”.

Entre os dias 6 e 7 de julho de 2008, a Casa da Cultura recebeu muitos munícipes, incluindo de todos os mutirões e assentamentos do município, tal como os integrantes de suas secretarias e órgãos, e do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) para a construção do Plano Diretor Participativo, “elaborado com uma perspectiva de reconhecimento das zonas rurais, dessa maneira levando a uma nova divisão do trabalho dentro do território entre as zonas urbanas e rurais” (PACÍFICO *et al.*, 2009, p. 2).

No mesmo ano foi feito um acordo no qual a CEF abriria mão do pagamento das terras em troca da isenção do valor de IPTU devido, caso a prefeitura destinasse as mesmas para a criação de um assentamento. O INEA concedeu a licença ambiental e o INCRA reconheceu sua regularização, e, em 2009, Marapicu se tornou o primeiro assentamento municipal do país, sendo denominado Assentamento Rural Municipal de Marapicu.

Foi liberada a área (...) INCRA fez cadastro do SIPRA⁸ com o número de famílias a serem contempladas. (...) Lindberg assinou tudo (...) a prefeitura fez cadastro socioeconômico por família para os títulos. (...) algumas foram habilitadas. (...) Algumas não tinham os documentos solicitados (ENTREVISTADO 4).

Em 2012, aproximadamente 60 famílias que produziam em pequena escala, através da agricultura familiar desde a época da ocupação, na década de 1980, receberam o título de propriedade da prefeitura, que reconheceu esse como o primeiro Assentamento Rural Municipal do Brasil.

5. Considerações finais

A Reforma Agrária, enquanto política pública, teve seu auge na década de 1960, nos momentos que antecederam o golpe militar de 1964, que, ao ser instaurado, reprimiu até mesmo as tentativas de debate sobre o tema, e impôs o seu contraponto, a modernização conservadora.

⁸ Cadastrado realizado pelo INCRA via Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA).

Com o declínio do regime, na década de 1980, os movimentos sociais em prol de políticas para o campo se fortaleceram e avançaram em direção a suas bandeiras. Em Nova Iguaçu, município da região da Baixada Fluminense, localizado no Estado do Rio de Janeiro, foi ocupada uma grande extensão de terra, que deu origem ao Mutirão de Campo Alegre, na qual Marapicu é uma de suas Regionais.

A forma como a área foi definida nas legislações municipais, os Planos Diretores, de 1997 – na qual ela deixava de ser rural, tornando-se urbana – e de 2008, elaborado através da participação popular, com destaque para o retorno das áreas rurais, interferiram diretamente no processo de luta pela terra.

Depois de uma trajetória árdua, iniciada na década de 1980, a Regional de Marapicu conseguiu ser alvo da Reforma Agrária. Essa foi realizada através do município, que concedeu a titulação aos moradores da área. Assim sendo, a ocupação se tornou um Assentamento Rural Municipal, o primeiro do país.

Quase três décadas de resistência possibilitaram o reconhecimento da existência dessas populações rurais, com a manutenção de seu modo de viver. Contudo, a Reforma Agrária ali jamais avançou para a etapa de estruturação proposta pelo INCRA, já que a prefeitura até os dias atuais opta por negligenciar o território.

Faz-se urgente que essas populações sejam alvo de políticas públicas que considerem suas especificidades e que atendam suas necessidades; para tal, essas comunidades devem permanecer pressionando o poder público.

Assentamentos ambientalmente diferenciados: dimensões socioambientais da reforma agrária

Virgínia Totti Guimarães
Felipe Hermeto de Almeida
Gabriela Artiles
Paula Máximo de Barros Pinto

1. Considerações iniciais: reforma agrária, proteção socioambiental e usos coletivos

Os assentamentos ambientalmente diferenciados baseiam-se em três premissas principais: a importância da reforma agrária como política pública a ser executada pelo Estado brasileiro; a necessidade de preservação do ambiente equilibrado para a manutenção da qualidade de vida, modos diferenciados de vida, biodiversidade, produção de alimentos, dentre outros fatores; e, por fim, os modos diferenciados de ocupação do território que fogem ao modelo da propriedade individual e privatista.

A concentração de terras no Brasil é fato que o acompanha desde a colonização portuguesa e que permanece – agravando-se – até os dias atuais. As exclusões social, racial e agrária são estruturantes do Estado brasileiro. E os números relativos à concentração de terras rurais são alarmantes. Por todos, cita-se o Censo Agropecuário de 2017: 47,5% dos estabelecimentos rurais possuem mais de 1.000 hectares (um número maior que o divulgado no Censo de 2006) e ocupam uma área ainda mais extensa: 350 milhões de hectares (em 2006, o número era de 330 milhões de hectares)¹. Por outro lado, deve-se discutir, embora

¹ Os resultados preliminares do Censo Agropecuário de 2017 estão disponíveis em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3093/agro_2017_resultados_preliminares.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2021. Sobre o tema, v.: REVISTA IHU *online*. Censo Agropecuário: “Os dados que apareceram já são muito ruins e mostram o agravamento dos problemas do campo brasileiro”. Entrevista com Paulo Alentejano. 8 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78->

não seja objeto deste artigo, os usos dessas grandes propriedades de um modo mais amplo e para além da concentração de terras que, por si só, já seria um fator relevante. Não se deve deixar de verificar, em relação àquelas, sua destinação (o que se planta, a quem serve...), seus proprietários e controle transnacional sobre a agricultura brasileira, o modo como se articulam as relações de trabalho em suas áreas, a distribuição das riquezas nelas produzidas, a relação com o meio ambiente, dentre outros. Estes são elementos que agravam, ainda mais, esse cenário e colocam em evidência (ou ao menos deveriam colocar) a importância das políticas de reforma agrária.

Uma das dimensões do poder do latifúndio e do agronegócio é a “recusa às formas de regulação e apropriação pública ou comunal das terras e a afirmação cada vez mais profunda da lógica privatista”, o que produz impacto direto nas políticas de democratização da terra e na realização da reforma agrária (ALENTEJANO, 2015). Importante lembrar que a reforma agrária encontra-se expressamente prevista na Constituição de 1988, sendo uma das políticas estruturantes para distribuição de terras no Brasil e uma das obrigações do poder público voltada para a redução das desigualdades sociais e regionais.

E, assim como a reforma agrária está prevista constitucionalmente, também está o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e gerações futuras. A Constituição de 1988 inaugura uma nova fase nos marcos normativos sobre proteção ambiental; alguns autores farão referência, até mesmo, a um constitucionalismo ecológico (BENJAMIN, 2007), ou um Estado Socioambiental de Direitos (SARLET, FENSTERSEIFER, 2012). E essa proteção ambiental não se refere apenas ao meio ambiente físico, químico ou biológico, mas também social; garante-se a proteção de culturas diferenciadas que estão associadas diretamente à preservação ambiental no Brasil: povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares que refletem, no seu modo de viver, uma integração com o meio que os cerca. Santilli, por meio de uma interpretação

noticias/581608-censo-agropecuario-os-dados-que-apareceram-ja-sao-muito-ruins-e-mostram-o-agravamento-dos-problemas-do-campo-brasileiro>. Acesso em: 4 ago. 2021.

sistêmica das normas constitucionais, irá se referir ao direito socioambiental, que permite integrar a proteção ambiental e cultural, afirmando, por exemplo, que a biodiversidade resulta de “contribuições culturais de povos e comunidades que desenvolvem uma relação de estreita dependência do meio natural, formas culturais diferenciadas de interação e de apropriação dos recursos ambientais, e um vasto conjunto de conhecimentos, inovações e práticas” (SANTILLI, 2006).

Esses mesmos grupos sociais que trazem formas culturais diversas de relação com o meio ambiente, que refletem conhecimentos específicos sobre usos de recursos naturais, muitas vezes, possuem uma relação diferenciada com o território, que constitui sua própria identidade enquanto grupo culturalmente diverso. Há uma relação direta entre a identidade cultural e o território ocupado. Muitos exemplos podem ser dados sobre esses usos coletivos, como as terras indígenas, quilombolas, e de outros povos e comunidades tradicionais, bem como determinados grupos de agricultores familiares que se relacionam de modo não privatista com suas terras.

Apesar das inúmeras formas e modos de viver e usar a propriedade e a posse, percebe-se uma dificuldade, no campo do Direito, em reconhecer formas coletivas e comuns delas, bem como em trazer instrumentos que consigam garanti-las. De um lado, isso está ligado tanto ao predomínio epistêmico e prático da propriedade individual no Direito moderno. Ao analisar o descompasso do tratamento jurídico da propriedade, Pilati afirma que a “realidade é que se está a manter uma ordem jurídica que se tornou inadequada à tutela dos interesses fundamentais da civilização e da espécie humana”. E complementa: “Um sistema cujo conceito de propriedade é superado e exige nova conformação das instituições políticas e jurídicas; que resgate o coletivo como condição essencial do equilíbrio proprietário” (PILATI, 2009, p. 92).

Por outro lado, esse fato relaciona-se aos processos de mercantilização da terra, que vê na coletivização um obstáculo para “os negócios”. Souza Filho afirma:

tudo que está permanentemente sobre a terra, ocupando o espaço, na lógica cruel da mercadoria, é atrapalho, inutilidade,

obstáculo nefasto. Nesta categoria de obstáculo nefasto para a mercadoria terra está a natureza ou a biodiversidade natural, estão também os índios, quilombolas, povos tradicionais e suas culturas (SOUZA FILHO, 2015, p. 59).

Nesse sentido, não é coincidência que os instrumentos de garantia de posse e propriedade sejam, em sua larga maioria, individuais, inclusive no que se refere à reforma agrária, demonstrando essa evidente limitação do Direito em tratar dessas questões. Fachin, ao analisar os paradoxos do reconhecimento do direito de propriedade e sua função social pela Constituição de 1988 e da não efetividade do acesso à terra, afirma:

soa necessário arrostar os limites do campo jurídico, e preencher as grandes extensões do território fundado na exegese do dogmatismo positivista, nelas edificando a morada da justiça sob uma tábua axiológica renovada, em defesa da vida. Urge semear férteis valores na aridez desse solo. Na sintomatologia do conflito, 'procurar compreender e aliviar as dores do parto de um mundo novo que está para nascer' (FACHIN, 2003, p. 32).

Tendo como pano de fundo essas premissas, o presente artigo tem como objeto analisar os principais aspectos jurídicos dos assentamentos ambientalmente diferenciados, em especial seu fundamento constitucional, inclusive em relação aos seus principais destinatários (comunidades tradicionais e agricultores familiares), bem como suas origens e atuais instrumentos à disposição do poder público.

2. Direitos socioambientais na Constituição de 1988: os fundamentos para as políticas de reforma agrária voltadas para a agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais

Desde a entrada em vigor da Constituição de 1988, o debate sobre a proteção do meio ambiente e de grupos culturalmente diferenciados destacou-se e trouxe um novo paradigma de interpretação constitucional a partir do reconhecimento de

outras forma de viver, através da inclusão de direitos de natureza coletiva, indivisível e plural (SANTILLI, 2006). Houve a emergência de “novos direitos”, difusos, coletivos e metaindividuais, cujos titulares são grupos ou categorias, além de não integrarem um patrimônio particular ou estatal, porque pertencem à coletividade (WOLKMER, 2003).

É nesse cenário que emerge a concepção dos direitos socioambientais, pelos quais se estabelece a necessária integração do patrimônio natural e cultural enquanto dimensões do meio ambiente. Isso significa que a Constituição, ao reconhecer a diversidade de maneiras de se relacionar com a natureza, orienta-se para a proteção da biodiversidade que importa de igual maneira à proteção da sociodiversidade; que as florestas, águas e animais são tão relevantes quanto as formas com as quais os grupos com elas se relacionam. Para tanto, é preciso fazer uma leitura sistêmica da Constituição, ao entender que a proteção ao meio ambiente está presente nos dispositivos do capítulo destinado ao meio ambiente, mas também nos que tratam de economia, cultura, propriedade, desenvolvimento urbano e rural, moradia e outros (SANTILLI, 2006).

A Constituição, ainda, ampliou o conceito de bens culturais, uma vez que os dispositivos que tratam da proteção à cultura o fazem através de uma lente multicultural, reconhecendo as distintas formas de criar, fazer e viver, considerando o saber popular (SANTILLI, 2006). Assim, a ordem constitucional incorpora as dimensões materiais e imateriais dos bens culturais, considerando seu caráter coletivo referente à identidade dos povos e comunidades.

O reconhecimento das dimensões naturais e culturais (materiais e imateriais) do meio ambiente, de certo, representam grande avanço no campo legislativo. Contudo, cumpre destacar o desafio deixado para a concretização desses direitos no campo das políticas públicas. Para fins deste artigo, importa, ainda, destacar a necessidade de se reconhecer os destinatários de tais políticas nesse contexto onde se insere o reconhecimento do uso coletivo e ambientalmente diferenciado dos assentamentos da reforma agrária.

Os assentamentos ambientalmente diferenciados voltam-se para as populações que se baseiam no extrativismo, na agricultura familiar ou em atividades de menor impacto ambiental, prevendo uma titulação coletiva de posse ou propriedade, que

reconheça uma relação diferente com a terra. Nesse sentido, uma das características principais desses assentamentos será o fato de sua titularidade ser coletiva, em um contexto em que os direitos são garantidos a partir da realidade constatada, como pertencer a um povo, a relação que se cria com seus territórios, com as águas, florestas, as práticas culturais preservadas e transmitidas ou, ainda, um novo modo ou proposta de se relacionar com a terra em questão, privilegiando a integração com o ecossistema e em uma rede de solidariedade e cooperação entre os beneficiários. Tais características afastam o conceito de direito individual concebido em sua integridade na cultura privatista, e se aproxima de um direito onde todos são sujeitos (MARÉS, 2011, p. 151).

Os destinatários mais imediatamente identificáveis dos assentamentos ambientalmente diferenciados são os povos e comunidades tradicionais. O Decreto nº. 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, trouxe pela primeira vez a definição de povos e comunidades tradicionais como

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Trata-se de um termo que abrange inúmeros povos e que possuem em comum um histórico de atividades de baixo impacto ambiental e enorme interesse em se manter em seus territórios (CUNHA, 2009).

Esse Decreto tornou-se importante ferramenta para garantir os direitos de gestão e auto-organização desses povos, que possuem dificuldades em proteger seus modos de vida, suas manifestações culturais e a maneira de lidar com seus territórios. E, além disso, objetivou-se promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com destaque para o reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, socioambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização a suas identidades, suas formas próprias de organi-

zação, suas instituições, seus usos, saberes, costumes e conhecimentos tradicionais.

Verifica-se, portanto, que há um novo paradigma sendo utilizado para interpretar determinadas normas, isto é, uma nova abordagem conceitual para se dedicar aos povos e comunidades tradicionais, que deve servir de ferramenta para incluir e reconhecer formas diferenciadas de vida. Trata-se de uma ressignificação das interpretações dos dispositivos constitucionais que permitem o reconhecimento de “novos direitos” advindos das pautas de luta dos sujeitos constitucionais que foram até então invisíveis, como defende Carlos Marés. Esses novos significados afastam o conceito de direito individual incorporado pela concepção contratualista e acrescentam e compreendem tais direitos como coletivos, ou seja, são direitos que pertencem a todos (MARÉS, 2011, p. 94-98).

Nesse sentido, é importante reconhecer que os agricultores familiares podem e devem ser destinatários dessas políticas, tanto pelas características acima mencionadas, ainda que não se autorreconheçam como comunidades tradicionais, quanto pela construção de um projeto de ocupação do território que incorpore tais elementos.

A agricultura familiar é um conceito bastante amplo e genérico que, ao longo do tempo, adquiriu uma diversidade de formatos e particularidades, tornando-se difícil determinar um único modelo, visto que existem variáveis que precisam ser analisadas de acordo com o contexto econômico, social e cultural no qual estão inseridas.

Segundo Maria de Nazareth Wanderley, agricultura familiar é:

um conceito genérico, que incorpora uma diversidade de situações específicas e particulares, constituindo o campesinato uma forma particular de agricultura familiar, que se constitui enquanto modo específico de produzir e de viver em sociedade. A agricultura familiar nas sociedades modernas precisou se adaptar a um contexto socioeconômico próprio a elas, que a obriga a fazer modificações importantes em sua forma de produzir e em sua vida social tradicional. Um agricultor seria, portanto, portador de uma tradição camponesa, que lhe permite, precisamente, adaptar-se às novas exigências da sociedade (WANDERLEY, 1998).

No Brasil, a partir da legislação, foram definidos alguns critérios que determinam o que seria uma produção agrícola em um contexto familiar. Como consequência da luta dos agricultores familiares e movimentos sociais, foi elaborada a Lei nº 11.326/2006, determinando que, para ser considerado como agricultor familiar, é preciso que a propriedade tenha, no máximo, quatro módulos fiscais (que variam conforme o município e a proximidade maior ou menor com as zonas urbana e rural), onde seja utilizada predominantemente mão de obra da própria família, assim como a base de sustentação da renda familiar tenha origem nas atividades econômicas vinculadas ao próprio empreendimento.

A Lei estende os benefícios dessas políticas aos silvicultores, aquicultores, pescadores, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. Isto é, amplia a lista de legitimados por essa política e compreende grupos sociais diversos enquanto agricultores. E, com o objetivo de reconhecer e proteger esses povos, a Lei ainda prevê: a integração da política de crédito, assistência técnica, pesquisa, cooperativismo, comercialização, habitação, legislação sanitária, previdenciária e tributária, educação, capacitação, profissionalização e assim por diante (PACKER, 2012, p. 24).

Assim, é importante destacar que os assentamentos ambientalmente diferenciados devem ser destinados aos agricultores familiares, comunidades e povos tradicionais, com o objetivo, inclusive, de proporcionar uma articulação mais efetiva por parte desses grupos, capaz de moldar e influenciar a opinião pública e lutar pela sua implementação. Nesse sentido, os agricultores familiares e os povos e comunidades tradicionais exercem um papel fundamental para a garantia de interesses coletivos que levem em consideração as suas diferentes formas de ser, estar e lidar com a natureza.

As políticas públicas de reforma agrária devem servir como instrumento para concretização e garantia de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais previstos na Constituição de 1988, a partir justamente do conhecimento e da identificação precisa a quem ela se destina, para que o próprio destinatário adquira consciência e tenha legitimidade para garantir suas prerrogativas diante do Estado e da sociedade (ALFONSIN, 1997).

3. Assentamentos ambientalmente diferenciados: origens e principais instrumentos

Inicialmente, cabe realizar uma rápida perspectiva da composição histórica da categoria dos assentamentos ambientalmente diferenciados. Manuela Carneiro da Cunha e Mauro de Almeida (2017, p. 275) documentam a convergência entre a política pública da reforma agrária e a ascendente pauta da conservação ambiental nas mobilizações sociais que constroem as Reservas Extrativistas (RESEX). Fosse contra a servidão imposta pelo regime de barracão que vigorava nos seringais, fosse contra o desmatamento e expansão da fronteira agrícola, a luta do movimento dos seringueiros abriu todo um debate acerca não só do uso da terra, mas dos recursos naturais, em especial das florestas e da diversidade ecológica e ambiental.

Como levanta Brianezi (2007, p. 159), foi em 1985, à ocasião do I Encontro Nacional de Seringueiros, ocorrida simultaneamente à constituição da Confederação Nacional dos Seringueiros (CNS), elaborou-se um manifesto que é um dos primeiros registros da ideia de uma “reforma agrária ecológica”. Reivindicava-se um modelo de proteção que permitisse garantias territoriais análogas às dos povos indígenas. Essa demanda só foi atendida em 30 de janeiro de 1990, com o Decreto nº 98.897, que cria a modalidade RESEX², praticamente, dois anos após a morte de Chico Mendes, em 1988.

Na discussão das RESEXs emerge a temática da gestão coletiva do território. Ao contrário do sistema de loteamento aos quais deveriam se adequar os beneficiários, que até então vigorava na política pública da reforma agrária, as RESEX trouxeram a questão da adaptação da política pública ao sistema de gestão

² Atualmente, o tema está tratado na Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Ao lado das RESEX, essa Lei previu as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) voltadas para comunidades tradicionais, que têm como objetivo básico “preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações” (art. 20).

territorial praticado pelos beneficiários. A adaptação ao sistema de colocações consistia na repartição das RESEX em estradas que deveriam ser manejadas por cada família para a extração da seringa e outros frutos e insumos florestais (ALMEIDA, 2012, p. 130). Simultaneamente, emergiram questões relativas à manutenção de flora e fauna: o problema da caça, dos animais domésticos, da habitação e da conservação das florestas trazia dinâmicas organizacionais bem mais complexas do que a simples produção da seringa.

Nesse sentido, o modelo de RESEX ganhou reconhecimento a partir de lutas com projeção nacional e internacional do movimento seringueiro, mas, com isso, entrelaçou-se como uma categoria de unidade de conservação, em que se admite a presença de populações tradicionais, que, por sua vez, compõem suas identidades a partir de expressões ecotécnicas (ALMEIDA 2007, p. 176), ou a partir dos modos de ser e fazer adaptados a condições ecossistêmicas específicas. E, apesar de motivado pela finalidade da reforma agrária, as RESEX, por conta de seu delineamento institucional, ficaram restritas às condições políticas e socioambientais da Amazônia, com pouca operacionalidade às situações e contextos dos assentamentos em diferentes regiões do país e vinculados aos órgãos e entidades ambientais. Contudo, com a ascensão da pauta socioambiental e de diferentes demandas territoriais, novas modalidades, atualmente denominadas de assentamentos ambientalmente diferenciados, começam a emergir.

De acordo com a Instrução Normativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nº 99/2019, há três tipos de assentamentos ambientalmente diferenciados: Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projetos de Assentamento Florestal (PAF)³. Nestes assentamentos ambientalmente diferenciados “[a] CDRU⁴ é o instrumento de titulação definitiva em Projetos de

³ Instrução Normativa INCRA nº 99 de 2019, artigo 2º, incisos XII a XV.

⁴ Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um instrumento legal de titulação definitiva que transfere os direitos de uso e gozo aos beneficiários da reforma agrária em caráter permanente e hereditário, observadas as exigências aos familiares de já residirem e estarem engajados nas atividades produtivas no imóvel e, evidentemente, preencherem os requisitos socioeconômicos para o benefício. Basicamente se transfere aos beneficiários todos os direitos

Assentamento Ambientalmente Diferenciados, devendo Superintendência Regional (SR-00) providenciar a imediata emissão do CCU⁵ enquanto a emissão da CDRU não for possível”⁶.

Os primeiros assentamentos ambientalmente diferenciados administrados pelo INCRA são os Projetos de Assentamento Extrativista. A modalidade é criada pela Portaria INCRA/P/Nº 627, de 30 de julho de 1987, antes mesmo do advento da nova Constituição, e já estabelece, no seu artigo 2º, “que a destinação das áreas para tais projetos dar-se-á mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativista, condominial ou cooperativista”. Ainda em 1987 é criado o PAE São Luiz Remanso, em Rio Branco, Acre, fruto da articulação do movimento dos seringueiros na tentativa da concretização da reforma agrária ecológica.

Com o advento da Portaria INCRA/P/Nº 268, de 23 de outubro de 1996, altera-se o nome da modalidade para “Projeto de Assentamento Agroextrativista” (PAE) permanecendo assim até hoje. A redação atual dada pelo inciso XIII do artigo 2º da Instrução Normativa INCRA nº 99 de 2019 define o PAE como “projeto ambientalmente diferenciado destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, por meio de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem tradicionalmente a respectiva área”.

Já no caso da categoria Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), sua primeira ocorrência no ordenamento jurídico

da propriedade exceto o direito de dispor do bem. O CDRU é uma dentre duas alternativas legais de titulação definitiva de imóveis destinados à reforma agrária, sendo a outra o Título de Domínio (TD). O Título de Domínio opera a transferência total dos direitos de propriedade, permitindo a alienação dos imóveis, e reinserindo-os no mercado, após 10 anos da expedição do TD (determinado pelo §3º do artigo 18-A da Lei nº 8.629/93, redação conferida pela Lei nº 13.465/17).

⁵ Contrato de Concessão de Uso (CCU) é o título provisório que os beneficiários da reforma agrária devem receber ao serem selecionados que lhes garanta o direito sobre o imóvel até a resolução do processo judicial de desapropriação e da transferência do pleno direito de propriedade sobre imóvel do ex-proprietário para o INCRA, a partir da qual podem ser emitidos os títulos definitivos, no caso CDRU ou TD.

⁶ Instrução Normativa INCRA nº 99 de 2019, artigo 83, §1º.

se dá com a Portaria INCRA nº 477 de 1999. Apesar do foco nas regiões do bioma amazônico, desde sua primeira previsão normativa, o PDS também tem o objetivo de conservação dos demais biomas nacionais. Inicialmente “destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental”, já demonstra o caráter amplo dos potenciais destinatários da política de reforma agrária ambientalmente diferenciada, não estando restrita a populações tradicionais (o termo, inclusive, está ausente na Portaria INCRA nº 477/99). A destinação das áreas do PDS se dará “mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativista, condominial ou cooperativista”⁷.

Nesse momento inicial do modelo PDS, ele era vinculado à participação necessária do Ministério do Meio Ambiente e do Conselho Nacional de Seringueiros. Esta parece ser a gênese do atual instituto do Conselho Gestor, cujo objetivo é o acompanhamento e assessoria do PDS, que não deixa de representar uma instância de controle e vigilância por órgãos externos, uma vez que submete ações e determinações das famílias assentadas a esferas administrativas e supostamente técnicas. O artigo 3º da referida Portaria estabelece que:

[..]os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's) serão criados no atendimento de interesses sociais e ecológicos e contará com participação do Ministério de Estado do Meio Ambiente (MMA) e do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). Esta modalidade de projeto terá as bases de sustentabilidade e promoção de qualidade de vida como seus pontos determinantes.

A Portaria INCRA nº 1.040 de 2002 alterou este artigo 3º da Portaria INCRA nº 477 de 1999, passando sua redação a ser:

Os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) serão criados no atendimento de interesses sociais e ecológicos, para as populações que já exercem ou venham a exercer

⁷ Portaria INCRA nº 477 de 1999, artigo 2º, *caput*.

atividades extrativistas ou de agricultura familiar em áreas de preservação ambiental, com supervisão e orientação do INCRA, IBAMA, órgão estadual ou municipal de meio ambiente ou organização não-governamental (ONG) previamente habilitada.

Por um lado, ao defini-los, expande os sujeitos de direito do PDS, enquanto as populações que exerçam ou venham a exercer atividades extrativistas ou de agricultura familiar, definição aberta que permite dialogar com a ideia de transição⁸. Com isto aponta na direção de maior extensão da garantia do direito ao reconhecimento dos assentamentos em categorias ambientalmente diferenciadas, admitindo o papel fundamental do extrativismo e da agricultura familiar na manutenção dos ecossistemas, Demonstra-se, com isso, uma concepção não essencialista dessa categoria ambientalmente diferenciada, sem vinculá-la à noção de comunidades tradicionais mas à pluralidade associada, por exemplo, à ampla noção de agricultura familiar, consoante ao disposto no *caput* do artigo 225 da Constituição de 1988, e no caráter difuso dos direitos, e portanto dos sujeitos, ao meio ambiente equilibrado, conforme se tratará no item seguinte deste artigo.

Desde sua regulação inicialmente focada, mas não exclusiva, para assentamentos na Região Amazônica do país, a categoria PDS se alastrou em demais regiões e biomas. No Estado de São Paulo foram registradas experiências como a do PDS Professor David Luiz e do PDS Mário Lago, que já representam referências da modalidade no Sudeste e para o Bioma da Mata Atlântica.

Muito importante atentar à definição dada pelo inciso XIII do art. 2º da IN INCRA nº 97/2018 ao PDS: “Projeto de interesse social e ecológico destinado às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental”. Novamente, a definição é reproduzida no dispositivo normativo mais recente,

⁸ A partir da linha de estudos de regimes de transição sociotécnica de Lawhon e Murphy (2012, p. 360) é possível pensar a potência do PDS enquanto constituição de um nicho, lugar privilegiado da inovação, da emergência de novas técnicas e tecnologias sociais, de experimentação, de outros registros de diferentes ecossistemas, adaptações instrumentais.

a IN INCRA nº 99/2019, que regulamenta a questão contemplando amplas categorias de beneficiários do PDS, em larga discordância com o material publicizado pelo INCRA em seu *website*, no qual estabelece que o PDS seria “dirigido para populações tradicionais”⁹.

A última modalidade de assentamentos ambientalmente diferenciados a ser criada foi o Projeto de Assentamento Florestal (PAF), em 19 de dezembro de 2003, pela Portaria INCRA nº 1.141. O seu artigo 1º o estabelece enquanto uma modalidade “[...]destinada a áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte”. Também é garantido que “a destinação das áreas para tais projetos dar-se-á mediante Termo de Concessão de Uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativista, condominial ou cooperativista” (artigo 2º). No caso do PAF, o artigo 3º define que só serão implementados em “terras de dominialidade federal, estadual e municipal”, o que restringe a possibilidade de criação em terras privadas improdutivas via processo de desapropriação.

Nesse sentido, é importante verificar uma larga tradição na política agrária brasileira, iniciada com os Projetos de Assentamento Extrativista – atualmente Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) – passando pelo Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e pelo Projeto de Assentamento Florestal (PAF), e que engloba as Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, embora estas duas estejam, institucionalmente vinculadas aos órgãos e entidades ambientais, que se baseiam nas premissas anteriormente apresentadas: a importância da reforma agrária, a necessidade de preservação do ambiente equilibrado para a manutenção da qualidade de vida, modos diferenciados de vida, biodiversidade, produção de alimentos, dentre outros fatores, e garantida dos modos diferenciados de ocupação do território que fogem ao modelo da propriedade individual e privatista.

⁹ Informação disponível em: <<https://antigo.incra.gov.br/pt/assentamentosmodalidades.html>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

4. Conclusão

A titulação individual de propriedades e o desmonte das políticas de reforma agrária têm sido importantes meios que conduzem ao agravamento da concentração de terras no Brasil, entendido como um dos graves problemas estruturais brasileiros não enfrentados em sua história. Associa-se, ainda, um discurso de retrocesso das políticas socioambientais brasileiras em que, muitas vezes, se alega o “direito absoluto” à propriedade em contraposição a restrições ambientais que possam ser impostas aos setores rurais.

Tais políticas, atualmente ainda mais em destaque no país, confrontam-se, diretamente, com os assentamentos ambientalmente diferenciados, que se baseiam na importância da reforma agrária e distribuição de terras como forma de redução das desigualdades sociais, na necessidade de preservação do ambiente equilibrado e no reconhecimento de modos diferenciados de ocupação do território que fogem ao modelo da propriedade individual e privatista.

Nesse sentido, não é estranho que, apesar das inúmeras formas e modos de viver e usar a propriedade e a posse, exista uma dificuldade, no campo do Direito, em reconhecer formas coletivas e comuns destas, bem como em trazer instrumentos que consigam garanti-las, o que pode ser associado ao predomínio epistêmico e prático da propriedade individual no Direito moderno e, ainda, ao processo de mercantilização de terras que privilegia títulos individuais pela facilidade de circulação e negociação.

No entanto, é preciso reconhecer que, a partir da Constituição de 1988, tem-se um novo paradigma de interpretação constitucional que reconhece outras formas de viver, através da inclusão de direitos de natureza coletiva, indivisível e plural. E, nesse sentido, encontram-se em consonância com as normas constitucionais os assentamentos ambientalmente diferenciados, que se voltam para as populações que se baseiam no extrativismo, na agricultura familiar ou em atividades de menor impacto ambiental, prevendo uma titulação coletiva de posse ou propriedade, que reconhece uma relação diferente com a terra. Os direitos são garantidos a partir da realidade constatada, como

pertencer a um povo, a relação que se cria com seus territórios, com as águas, florestas, as práticas culturais preservadas e transmitidas ou, ainda, um novo modo ou proposta de se relacionar com a terra em questão, privilegiando a integração com o ecossistema e em uma rede de solidariedade e cooperação entre os beneficiários. Nota-se que os destinatários dessas políticas são os agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais.

Destaca-se, por fim, que, atualmente, de acordo com a legislação em vigor, há três tipos de assentamentos ambientalmente diferenciados: Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projetos de Assentamento Florestal (PAF), tendo como uma de suas principais características a emissão de um título coletivo de posse e propriedade. Assim, verifica-se uma larga tradição na política agrária brasileira, iniciada com os Projetos de Assentamento Extrativista – atualmente Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), passando pelo Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e pelo Projeto de Assentamento Florestal (PAF) –, e que engloba as Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, que se baseiam nas premissas apresentadas e que se encontram em consonância com a Constituição de 1988.

5. Referências

ALENTEJANO, Paulo. A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI. *Anais do Encuentro de Geógrafos de América Latina – Por uma América Latina unida y sostenible*, v. 15, p. 1-21, 2015.

ALFONSIN, Jacques Távora. A reforma agrária como modalidade de concretização de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. *Anais da Conferência Nacional de Exigibilidade dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais*. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/325/areformaagraria.pdf?sequence=10>>. Acesso em: 4 ago. 2021.

ALMEIDA, Mauro W. B. As colocações: forma social, sistema tecnológico, unidade de recursos naturais. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 1, p. 121-152, 2012.

ALMEIDA, Mauro W. B. Narrativas agrárias e a morte do campesinato. *RURIS – Revista do Centro de Estudos Rurais-UNICAMP*, v. 1, n. 2, p. 157-186, 2007.

ALMEIDA, Mauro W. B.; CUNHA, Manuela C. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CUNHA, Manuela C. (Org.) *Cultura com aspas*, p. 267-292. São Paulo: Editora Ubu, 2017.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.) *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRIANEZI, Thaís. A reforma agrária ecológica na Floresta Nacional de Tefé. *Revista de Estudos Amazônicos*, v. 153, p. 153-171, 2007.

CUNHA, Manuela C. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

FACHIN, Luiz Edson. Homens e Mulheres do chão levantados. *Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, p. 9-24, 2003.

GUIMARÃES, Virgínia Totti; LOPES, Juliana Chermont Pessoa; DE BARROS PINTO, Paula Máximo. Código Florestal Brasileiro, agricultura familiar e assentamentos rurais. *Dom Helder Revista de Direito*, v. 1, n. 1, p. 106-125, 2018.

LAWHON, Mary; MURPHY, James T. Socio-technical regimes and sustainability transitions: Insights from political ecology. *Progress in Human Geography*, 36(3), p. 354–378, 2012.

PACKER, Larissa A. *Biodiversidade como bem comum: direitos dos agricultores, agricultoras, povos e comunidades tradicionais*. Curitiba: Terra de Direitos, 2012. p.9-24.

PILATI, José Isaac. Conceito e classificação da propriedade na pós modernidade: a era das propriedades especiais. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 30, n. 59, p. 89-119, 2009.

SANTILLI, Juliana. Os “novos” direitos socioambientais. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, ano VI, nº. 9. Porto Alegre: Ed. PUC-RS, novembro 2006.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. Crise nos padrões jurídicos tradicionais: o direito em face dos grupos sociais portadores de identidade coletiva. *Anais do XIV Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI)*, p. 3-05, 2012.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Terra mercadoria, terra vazia: povos, natureza e patrimônio cultural. *Revista InSURgência*, Brasília, v. 1, 2015.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais*. Curitiba: Letra da Lei, 2011.

WANDERLEY, Maria de Nazareth. Raízes históricas do campesinato

brasileiro. *In*: TEDESCO, João Carlos (Org.) *Agricultura familiar: realidade e perspectivas*. Passo Fundo: UPF, 1998, p. 3-6.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. *In*: WOLKMER, Antônio Carlos; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.) *Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2003.

Meio século de (in)sucessos do Direito Internacional do Meio ambiente: da Conferência de Estocolmo ao Pacto Global pelo meio ambiente

Ely Caetano Xavier Junior

Introdução

Realizada em 1972, a Conferência de Estocolmo representa um marco constitutivo do Direito Internacional do Meio Ambiente. Na primeira metade do século XX, alguns tratados já haviam incorporado temas relacionados a questões ambientais, embora a preocupação neles expressada se relacionasse mais claramente à conservação de recursos para garantia de ulterior exploração econômica. Depois de 1972, contudo, consolidou-se uma visão menos utilitarista e mais ampla da contribuição que deveria ser dada pelo Direito Internacional à proteção do meio ambiente.

Desde então, o Direito Internacional do Meio Ambiente procurou se desenvolver tanto por meio de conferências gerais de meio ambiente – destacando-se, nesse particular, a Conferência do Rio de 1992 (Rio-92), a Conferência de Johannesburgo de 2002 e a Conferência do Rio de 2012 (Rio+20) – quanto por meio do desenvolvimento de regimes setoriais em temas como mudanças climáticas, biodiversidade e proteção da camada de ozônio. Conquanto sejam inegáveis os avanços da disciplina num e noutro âmbitos, o Direito Internacional do Meio Ambiente ainda precisa superar as lacunas normativas, a fragmentação institucional e o déficit de efetividade.

Nesse panorama, surgiu o projeto de adoção de um pacto global para o meio ambiente por ocasião da efeméride de 50 anos da Conferência de Estocolmo, em 2022. Iniciativa da sociedade civil organizada apoiada, em um primeiro momento, pelo governo francês e, em seguida, pela Organi-

zação das Nações Unidas (ONU), o projeto de pacto global poderia representar uma tentativa de superação das lacunas normativas por meio da adoção de um tratado multilateral com dispositivos obrigatórios para os Estados, abandonando a tradicional lógica de adoção de documentos não obrigatórios (*soft law*). Embora sem inovações em relação ao conteúdo e sem preocupações em relação a procedimentos obrigatórios de cumprimento, o projeto encontrou resistência entre os Estados: sintoma da postura pouco colaborativa com o avanço do Direito Internacional do Meio Ambiente.

Na primeira parte, apresenta-se o panorama histórico do Direito Internacional do Meio Ambiente emanado das grandes conferências gerais. De um lado, discute-se o insucesso que decorre da predominância de instrumentos não obrigatórios e, de outro lado, demonstra-se o sucesso gerado pela influência do Direito Internacional nos ordenamentos jurídicos domésticos. Na segunda parte, comenta-se a importante contribuição dos regimes multilaterais setoriais para o avanço das agendas de proteção do meio ambiente, ressaltando-se, por outro lado, as lacunas normativas e a fragmentação institucional que ainda precisam ser superadas. Na terceira parte, comenta-se o projeto de pacto global para o meio ambiente, apresentado como um sopro de renovação do Direito Internacional do Meio Ambiente. Espera-se, desse modo, contribuir com reflexões sobre os sucessos e insucessos de meio século de Direito Internacional do Meio Ambiente, formulando algumas propostas de desenvolvimento futuro da disciplina.

1. (In)sucessos do Direito Internacional do Meio Ambiente

Desde o final do século XIX e durante a primeira metade do século XX, predominou uma visão assaz utilitarista nos instrumentos de Direito Internacional que se ocupavam da proteção do meio ambiente. Na década de 1920, foram elaboradas algumas convenções internacionais com abordagem antropocêntrica (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p. 103).

O caso Trail Smelter foi o primeiro a se debruçar sobre a questão da poluição atmosférica e da consciência ambiental (MONIZ, 2012, p. 9). Nos anos 1940, foram assinadas algumas convenções para a proteção da fauna, já um pouco desvinculadas da ideia puramente utilitarista. Nas décadas de 1960 e 1970, inaugurou-se um período mais profícuo na produção de tratados em matéria ambiental, que procuraram ampliar o escopo material desses instrumentos. Em outras palavras, o meio ambiente passava gradualmente a ser percebido como um problema global, mitigando-se lentamente o pensamento exclusivamente antropocêntrico, que enxergava o meio ambiente como fonte de recursos de interesse para a espécie humana.

Em 1972, realizou-se a Conferência de Estocolmo com o objetivo de conscientizar a sociedade a melhorar a relação com o meio ambiente e assim atender às necessidades da população presente sem comprometer as gerações futuras. Durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, os países reagiram de maneira polarizada aos problemas ambientais internacionais, que incluíam o assoreamento de rios e lagos, o aumento das ilhas de calor e os indícios de inversão térmica e o aumento das temperaturas globais em razão dos gases de efeito estufa. Evidenciou-se, nesse particular, uma divisão teórica entre os países desenvolvimentistas e os países ambientalistas (PASSOS, 2009, p. 10-11).

O principal resultado institucional da Conferência de Estocolmo foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que buscava avançar a agenda de proteção do meio ambiente como condição necessária para o desenvolvimento humano (BRANCHER, 2012, p. 102). Na década de 1980, há a criação de instrumentos geograficamente abrangentes com substituição de acordos mais tímidos. Em meados dos anos 1980, são publicados os resultados da Comissão Brundtland, destacando-se, nesse particular, o relatório sobre o desenvolvimento humano (*Our Common Future*), que inaugurava o conceito desenvolvimento sustentável.

Em 1992, organizou-se a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), marcando o conceito de desenvolvimento sustentável e reduzindo o traço antropocêntrico. Na

declaração que sintetizou as posições defendidas na Rio-92, procurou-se destacar o princípio da equidade entre as gerações e o estabelecimento da indivisibilidade entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente, de modo que o conceito ampliado de desenvolvimento passou a figurar como objetivo global condicionado diretamente à proteção do meio ambiente. Um dos principais resultados da Rio-92, a denominada Agenda 21, procurava estabelecer “um programa de ação com o cunho de viabilizar o novo padrão de desenvolvimento conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (TORRES; MUNIZ, 2016, p. 194).

Embora a Declaração do Rio tenha sido considerada um “documento de poucas páginas que conseguia resumir” – como entende Lago (2006, p. 82) – “com surpreendente concisão, muitas das mais importantes questões que dividem os interesses e preocupações dos países desenvolvidos, em desenvolvimento e com economias em transição”, não se pode deixar de reconhecer o caráter não vinculante que uma declaração apresenta no Direito Internacional. De todo modo, a Rio-92 representou um avanço, à época, em termos de desenvolvimento da agenda ambiental internacional. No entendimento de Lago (2006, p. 85):

[...] o mundo parecia pronto a colocar o meio ambiente entre os temas prioritários da agenda mundial. A perspectiva de que o desenvolvimento sustentável seria a base de um novo paradigma da cooperação internacional, no entanto, revelou-se ilusória, uma vez que o processo de globalização se sobrepôs.

Na Conferência de Johannesburgo de 2002, realizada uma década depois da Rio-92, pretendia-se avaliar a implantação da Agenda 21, de modo que o principal documento aprovado naquela ocasião foi o Plano de Implementação, que refletia o insucesso do encontro. Já nas etapas preparatórias, os desacordos sobre a agenda da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável deixavam entrever o insucesso que se avizinhava. Na avaliação de Lago (2006, p. 108):

O impasse provocado pela radicalização das posições dos países desenvolvidos e em desenvolvimento no processo preparatório levou a que temas como a reiteração de princípios acordados no Rio, a globalização, os meios de implementação – no contexto dos quais era dada especial atenção à questão de comércio – e a governança tivessem de ser negociados, sob forte pressão, durante a própria Cúpula.

Em 2012, depositava-se na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) a expectativa de que emergisse um direito da sustentabilidade à luz do paradigma da justiça ambiental (VIEIRA, 2012, p. 50). Os resultados da Rio+20 foram menos profícuos em comparação com conferências anteriores, tendo se concentrado na adoção de uma declaração não obrigatória, que se limitava a esboçar desejos para o futuro. Finda a Rio+20, não foram estabelecidos objetivos concretos com prazos para cumprimento dos compromissos ambientais renovados por ocasião do encontro. Desse modo, Guimarães e Fontoura (2012, p. 26) fazem acertada avaliação do insucesso da iniciativa, no sentido de que:

A Rio+20 não esteve centrada, sequer foi desenhada, com o objetivo de culminar negociações sobre aspectos fundamentais para o futuro ambiental do planeta, focando-se somente em discussões, quase acadêmicas, em torno de ‘economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza’ e sobre ‘o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável’. Com o mundo imerso na mais profunda crise econômica desde a Grande Depressão de 1929, foi realmente difícil convencer líderes mundiais a viajarem ao Rio em Junho para simplesmente discutir estes temas, mas sem ter que tomar decisões, de resto, não identificadas em momento algum para a sua ratificação e posta em prática, exceto na vaga declaração política ‘O Futuro que Queremos’.

No terreno multilateral, outras iniciativas de *soft law* procuraram fazer avançar a agenda do Direito Internacional do Meio Ambiente. Nesse sentido, a Cúpula do Milênio realizada pela ONU em 2000 produziu os objetivos de desenvolvimento do

milênio (ODM), um conjunto de oito pontos que incluíam o objetivo de sustentabilidade e respeito ao meio ambiente. Depois da Rio+20, a ONU adotou um conjunto mais amplo de objetivos inspirados pelos resultados não vinculantes da conferência. Os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) representam um conjunto de 17 metas globais de desenvolvimento sustentável a serem alcançadas até 2030¹.

No panorama histórico do Direito Internacional do Meio Ambiente, evidencia-se o insucesso dos modelos tradicionais de elaboração de normas obrigatórias para os Estados, ao contrário do que se observou nas áreas de comércio internacional e de direitos humanos. Os principais instrumentos gerais de Direito Internacional do Meio Ambiente apresentam abordagem declaratória, não obrigatória e programática.

No entanto, é importante reconhecer que o Direito Internacional do Meio Ambiente alcançou sucesso concreto de outros modos: em primeiro lugar, no papel de fazer avançar a agenda internacional do meio ambiente produzindo pressão sobre os Estados para a adoção de normas domésticas alinhadas com os objetivos globais; e, como oportunamente se discute, na produção normativa em setores específicos como preservação de biodiversidade, mitigação de mudanças climáticas e proteção da camada de ozônio.

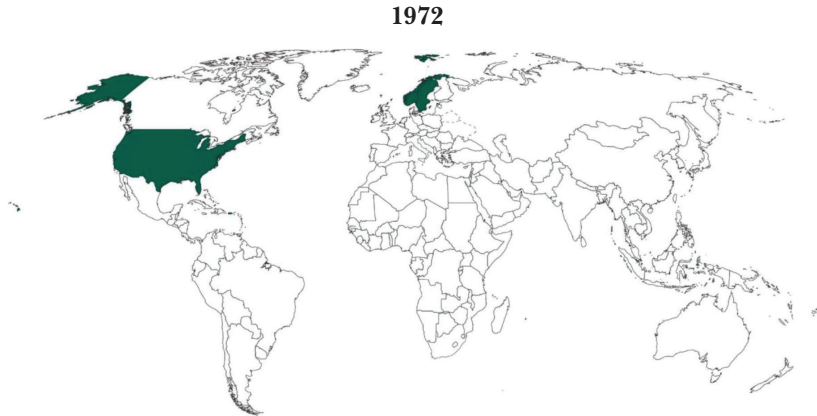
Em relação à pressão sobre os Estados, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente reconhece que desde a Conferência de Estocolmo de 1972, normas e instituições nacionais com responsabilidades ambientais se expandiram ao redor do globo, de modo que “em muitos casos, essas leis e instituições auxiliaram a retardar ou reverter a degradação do meio ambiente” (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, 2019, p. 1).

O primeiro legado importante do Direito Internacional do Meio Ambiente consiste, portanto, na produção de princípios,

¹ Os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) foram formalmente adotados em 2015 pela Resolução nº 70/1 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas e incluem metas relacionadas a temas como erradicação da pobreza, educação, igualdade de gênero, energia, justiça social, meio ambiente, entre outros.

entendimentos e práticas que geram uma expectativa de implementação no âmbito nacional. Embora os instrumentos de *soft law* careçam de execução obrigatória pelos Estados, a produção de conhecimento sobre impactos das atividades humanas no meio ambiente e a geração de consensos sobre os caminhos a serem trilhados para redução desses impactos produzem uma expectativa de que os Estados internalizem, de algum modo, certos conceitos e valores emanados do Direito Internacional e persistam na negociação de normas obrigatórias (SKJÆRSTEH; STOKKE; WETTESTAD, 2006, p. 110). Nesse sentido, os dados do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Figura 1) evidenciam a recente e rápida proliferação de normas gerais em matéria ambiental no ordenamento jurídico interno dos Estados².

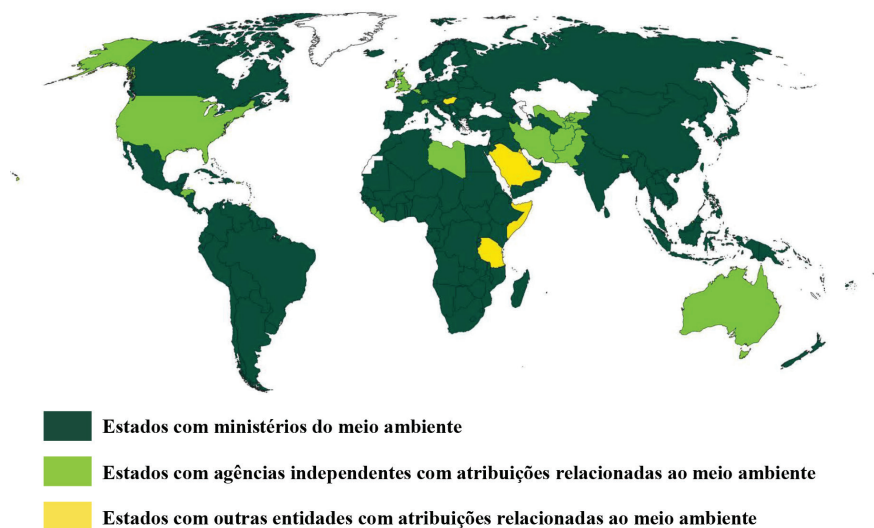
Figura 1 – Evolução de Estados com normas gerais nacionais em matéria ambiental.



² Em 1972, por ocasião da Conferência de Estocolmo, apenas Estados Unidos, Noruega e Suécia tinham leis gerais sobre matéria ambiental. Em 1992, quando da realização da Conferência do Rio (Rio-92), leis gerais tinham sido adotadas em 75 países. Em 2017, são 176 países com normas gerais sobre meio ambiente em seus ordenamentos jurídicos internos (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, 2019, p. 5).

Figura 2 – Estados com instituições nacionais com atribuições relacionadas a questões ambientais.

(2017)



Fonte: United Nations Environmental Programme (2019, p. 6).

Embora as normas domésticas em matéria ambiental, inclusive em nível constitucional³, e as instituições nacionais tenham se proliferado, o cumprimento das normas permanece um desafio para os Estados, uma vez que os mecanismos institucionais nacionais são irregulares, incompletos e ineficazes (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, 2019, p. 3). Nesse sentido, o Direito Internacional do Meio Ambiente fornece uma segunda contribuição importante, por meio da criação de regimes multilaterais específicos para determinados itens da agenda ambiental internacional.

³ Desde 1970, 88 países reconheceram um direito constitucional a um meio ambiente saudável e 62 outros países inseriram a proteção do meio ambiente em dispositivos constitucionais, de modo que 150 países têm alguma norma constitucional sobre meio ambiente (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, 2019, p. 1).

2. Regimes multilaterais e fragmentação do Direito Internacional do Meio Ambiente

Outro legado importante do Direito Internacional do Meio Ambiente é a assinatura de diversos tratados que acabaram por estabelecer regimes multilaterais para questões ambientais específicas (JACKSON; BÜHRS, 2015, p. 66). Os regimes têm como núcleo central um tratado geral com previsão ampla de áreas de interesse para os Estados. Essas convenções-quadro garantem uma flexibilidade do regime regulatório, que é complementado por uma série de acordos internacionais secundários (*à la carte*) com regras mais densas e específicas para determinadas matérias (GEHRING, 1990, p. 35). Esse mecanismo abre espaço para a atuação complementar dos órgãos governativos criados pelos acordos, que têm como funções garantir a implementação das regras previstas nos tratados, desempenhar funções de administração e difusão de informações, e realizar o controle do cumprimento das obrigações internacionais pelos Estados (ELLIS, 2018, p. 160). Em comparação com os instrumentos gerais de Direito Internacional do Meio Ambiente emanados das grandes conferências, os regimes multilaterais apresentam maior grau de obrigatoriedade e institucionalidade.

Exemplo da constituição de regimes regulatórios multilaterais é o arcabouço normativo e institucional sobre mudanças climáticas. Nesse particular, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima de 1992 foi complementada pelo Protocolo de Quioto de 1997, que instituiu metas concretas de redução de emissões para países desenvolvidos e economias em transição. Em relação aos países em desenvolvimento, o Protocolo de Quioto instituiu o mecanismo de desenvolvimento limpo, com diferentes possibilidades de flexibilização dos modos de cumprimento das metas de redução de emissões, com o objetivo de garantir as agendas de desenvolvimento dos países mais pobres, sem comprometimento da agenda global de proteção do meio ambiente (BODANSKY, 2001, p. 32).

No âmbito institucional, a Conferência das Partes foi instituída como órgão principal da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima. Na 21^a Conferência das Partes (COP21), realizada em 2015, adotou-se um compromisso internacional

com o principal objetivo de fortalecer os esforços de combate à ameaça da mudança do clima e expandir a capacidade dos Estados para responder aos impactos decorrentes das mudanças anunciadas pelos estudos científicos (FALKNER, 2016, p. 1.112). Na ocasião, o Acordo de Paris foi aprovado pelos 195 Estados-partes da Convenção, que assumiram a obrigação de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Nos termos do Acordo de Paris, os Estados se comprometem a limitar o aumento da temperatura média global ao máximo de 2°C acima dos níveis pré-industriais e a adotar medidas efetivas para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. O mecanismo para atingimento dos objetivos de redução de emissão de gases depende do estabelecimento dos compromissos de redução pelos próprios governos, com a definição das contribuições nacionalmente determinadas estimadas (iNDC, na sigla em inglês).

Tendo atingido o número mínimo exigido de ratificações, o Acordo de Paris entrou em vigor em novembro de 2016. No caso brasileiro, por exemplo, a ratificação ocorreu com a definição das contribuições nacionalmente determinadas, que incluem as metas de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Nesse particular, o país apresentou comprometimento de aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030 (BRASIL, 2016).

Embora apresente diferentes graus de detalhamento normativo, o Direito Internacional do Meio Ambiente tem logrado avançar agendas importantes por meio do estabelecimento de outros regimes setoriais (Quadro 1), para além do regime de mudanças climáticas. Em recente relatório, o secretário-geral da ONU reconhece o avanço produzido pelos regimes regulatórios do Direito Internacional do Meio Ambiente, embora reconheça, na mesma medida, que “a diversidade de peculiaridades e prioridades nacionais nas negociações de tratados produz acordos multilaterais em matéria ambiental que frequentemente servem a

múltiplos objetivos, os quais não são facilmente conciliáveis nem se reforçam mutuamente” (UNITED NATIONS, 2018a, p. 13).

Quadro 1 – Principais instrumentos normativos de alguns regimes multilaterais setoriais.

Mudanças climáticas	1992 – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima 1997 – Protocolo de Quioto 2015 – Acordo de Paris
Proteção da camada de ozônio	1985 – Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio 1987 – Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio 1990 – Emenda de Londres 1992 – Emenda de Copenhague 1997 – Emenda de Montreal 1999 – Emenda de Pequim 2016 – Emenda de Kigali
Resíduos perigosos e substâncias tóxicas	1989 – Convenção da Basileia sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito 1989 – Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas 1990 – Convenção relativa à Segurança na Utilização de Produtos Químicos no Trabalho (Convenção nº 170 da Organização Internacional do Trabalho) 1994 – Convenção de Segurança Nuclear 2001 – Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes 2013 – Convenção de Minamata sobre Mercúrio 2015 – Declaração de Viena sobre Segurança Nuclear
Poluição atmosférica	1979 – Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância 1984 – Protocolo Relativo ao Financiamento a Longo Prazo do Programa Comum de Vigilância Contínua e de Avaliação do Transporte a Longa Distância dos Poluentes Atmosféricos na Europa 1985 – Protocolo Relativo à Redução das Emissões de Enxofre 1988 – Protocolo Relativo ao Controle de Óxidos de Nitrogênio 1991 – Protocolo Relativo ao Controle de Emissões de Compostos Orgânicos Voláteis 1994 – Protocolo Relativo a Novas Metas de Redução das Emissões de Enxofre 1998 – Protocolo Relativo a Metais Pesados 1998 – Protocolo Relativo a Poluentes Orgânicos Persistentes 1999 – Protocolo Relativo à Redução de Acidificação, Eutrofização e Ozônio Tropicoférico

Diver- sidade biológica	<p>1971 – Convenção sobre as Zonas Húmidas de Importância Internacional Especialmente Enquanto Habitat de Aves Aquáticas</p> <p>1973 – Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora em Perigo de Extinção</p> <p>1979 – Convenção sobre a Conservação de Espécies Migratórias de Animais Silvestres</p> <p>1992 – Convenção sobre Diversidade Biológica</p> <p>2000 – Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança</p> <p>2001 – Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura</p> <p>2010 – Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização</p>
Desertifi- cação	<p>1994 – Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África</p>
Recursos hídricos	<p>1969 – Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo</p> <p>1973 – Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios</p> <p>1982 – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar</p> <p>1990 – Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo</p> <p>1992 – Convenção sobre a Proteção e o uso dos Cursos D'Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais</p> <p>1997 – Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização dos Cursos d'Água Internacionais para fins distintos da Navegação</p>

Fonte: United Nations (2018a) – adaptado.

Mais do que a produção de lacunas normativas, a estratégia que se afigurou possível nas negociações internacionais, concentrada no estabelecimento de regimes regulatórios setoriais, produziu uma fragmentação institucional (VAN ASSELT, 2012, p. 1.209). Juntamente com a Organização das Nações Unidas, diversas outras organizações internacionais têm contribuído setorialmente para o desenvolvimento do Direito Internacional do Meio Ambiente. Frise-se, por exemplo, o papel da Organização Mundial da Saúde (OMS), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), entre diversas outras organizações internacionais globais e regionais (STEPHENS, 2009, p. 316).

Deve-se destacar, no entanto, o papel central da ONU e de seus órgãos especializados na estruturação de um marco geral para a proteção internacional do meio ambiente. De especial importância é o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), estabelecido como resultado da Conferência de Estocolmo de 1972 para estimular a cooperação em matéria ambiental, garantir o fluxo de informações técnicas e conhecimentos especializados necessários para promover o desenvolvimento sustentável e fomentar o treinamento de lideranças nacionais responsáveis pela implementação das normas internacionais. Entretanto, importantes decisões têm sido tomadas nos denominados *treaty-bodies*, ou seja, nos órgãos autônomos criados por tratados específicos, como a Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Em paralelo à heterogeneidade de atores, há também uma fragmentação de soluções institucionais entre os diferentes regimes multilaterais (Quadro 2). No que se refere aos arranjos institucionais, as soluções variam desde a utilização de arranjos existentes até a discussão sobre a criação de uma organização internacional exclusiva para o meio ambiente. No âmbito dos mecanismos de implementação dos acordos, os regimes internacionais utilizam desde sistemas de monitoramento por relatórios até procedimentos perante tribunais internacionais. Essas variáveis conduzem a diferentes graus de institucionalização, que convivem com a pluralidade de atores.

Quadro 2 – Soluções institucionais dos regimes multilaterais setoriais.

Arranjo institucional (A)		
Opção A1	Opção A2	Opção A3
Utilização de arranjos existentes (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente)	Criação de novos arranjos com alcance limitado (conferência de partes, secretariados)	Criação de uma organização internacional específica para o meio ambiente

Mecanismo de implementação (M)			
Opção M1		Opção M2	Opção M3
Elaboração de relatórios periódicos para órgão existente ou novo		Estabelecimento de mecanismos formais e não-contenciosos de monitoramento	Estabelecimento de mecanismos de adjudicação contenciosa em tribunal permanente
Soluções institucionais (S)			
Baixo grau de institucionalização	S1	A1+M1	Somente apresentação de relatórios a um órgão existente
	S2	A2+M1	Somente apresentação de relatórios a um novo órgão específico de tratados
	S3	A1+M2	Submissão a revisões periódicas e recebimento de recomendações de um órgão existente
Médio grau de institucionalização	S4	A3+M1	Somente apresentação de relatórios a órgão de organização internacional
	S5	A2+M2	Submissão a revisões periódicas e recebimento de recomendações de um novo órgão específico de tratados
	S6	A1+M3	Elaboração de protocolos aos acordos existentes com cláusula de consentimento para julgamento por tribunais permanentes
Alto grau de institucionalização	S7	A3+M2	Submissão a revisões periódicas e recebimento de recomendações de órgão de organização internacional
	S8	A2+M3	Instituição de novos órgãos específicos de tratados com poderes de proferir decisões obrigatórias
	S9	A3+M3	Estabelecimento de uma organização internacional com sistema próprio de julgamento por corte permanente

Fonte: Le Moli e Viñuales (2019, p. 178) – adaptado.

Essa fragmentação institucional torna possível afirmar que “a proliferação de acordos multilaterais em matéria ambiental e a resultante multiplicação de missões institucionais distintas ignoram a unidade, a interligação e a interdependência do ecossistema do planeta” (UNITED NATIONS, 2018a, p. 34). É imperioso, portanto, fomentar processos de sinergia entre dife-

rentes regimes regulatórios de modo a garantir uma integração sistêmica no Direito Internacional do Meio Ambiente. É nesse panorama que se insere o projeto de pacto global para o meio ambiente.

3. Um pacto global para o meio ambiente

O projeto de elaboração de um pacto global para o meio ambiente resultou de uma iniciativa da sociedade civil por ocasião do aniversário de 25 anos da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CLUB DES JURISTES, 2018, p. 16). Reunido no primeiro semestre de 2017, um grupo de juristas elaborou um anteprojeto de tratado sobre princípios gerais de Direito Internacional do Meio Ambiente. O anteprojeto foi, em seguida, apresentado ao governo francês, tendo recebido imediato apoio. Na 72^a Sessão da Assembleia Geral da ONU, o projeto de um pacto global para o meio ambiente foi formalmente apresentado pela República Francesa. Na ocasião, o documento foi submetido como um projeto de tratado para estabelecer “direitos e deveres para a humanidade em relação à natureza e em relação a si mesma” (MACRON, 2017). Nesse sentido, procurava-se agregar, em uma única norma vinculante, os diversos elementos que constituem o Direito Internacional do Meio Ambiente, produzindo um arcabouço jurídico para o Antropoceno.

Em maio de 2018, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução nº 72/277, que estabelecia as ações concretas da organização para possibilitar a adoção do pacto global sobre o meio ambiente (UNITED NATIONS, 2018c). Exceto pelo voto negativo de seis Estados e pela abstenção de outros seis Estados, a Resolução nº 72/277 foi adotada com maioria de 143 votos (UNITED NATIONS, 2018b, p. 6)⁴.

Em atendimento ao que determinou a Resolução nº 72/277, o secretário-geral da ONU preparou um relatório sobre as

⁴ Os seis votos contrários à adoção da Resolução nº 72/277 da Assembleia Geral da ONU foram de Estados Unidos, Filipinas, Irã, Rússia, Síria e Turquia. Entre os Estados-membros que se abstiveram estão Arábia Saudita, Bielorrússia, Malásia, Nicarágua, Nigéria e Tadjiquistão.

lacunas (*gaps*) do Direito Internacional do Meio Ambiente. Em primeiro lugar, o relatório reconhece a inexistência de uma estrutura normativa única que defina princípios e regras de aplicação geral aos problemas ambientais em escala internacional. Embora muitos princípios de Direito Internacional do Meio Ambiente tenham sido reconhecidos expressamente em tratados específicos e nas decisões judiciais deles decorrentes, outros encontram menos consenso na sociedade internacional. Essa ausência de normas gerais acaba por produzir uma falta de previsibilidade no cumprimento das obrigações internacionalmente assumidas (UNITED NATIONS, 2018a, p. 13-14).

Do modo semelhante, o relatório ressalta a fragmentação do Direito Internacional do Meio Ambiente, em razão da ausência de coerência e de sinergia entre os diferentes regimes internacionais estabelecidos ao longo das décadas. Essa fragmentação é agravada pelo déficit de coordenação entre os distintos sujeitos envolvidos na complexa governança global do meio ambiente. Outro aspecto negativo do Direito Internacional do Meio Ambiente reconhecido pelo relatório do secretário-geral da ONU é a produção exclusivamente reativa de normas, que procuram corrigir *a posteriori* as deficiências normativas identificadas pela sociedade internacional. No aspecto institucional, o relatório aponta a heterogeneidade de atores, que resulta em frequentes dissensos sobre o sentido e a obrigatoriedade de princípios em matéria ambiental (UNITED NATIONS, 2018a, p. 33).

Nos meses seguintes, o grupo de trabalho *ad hoc* criado pela Resolução nº 72/277 realizou encontros preparatórios para discutir os aspectos substanciais da redação do pacto global (AGUILA, VIÑUALES, 2019, p. 3). Nos diversos antecedentes ao projeto, evidenciou-se a intenção de adotar um instrumento que pudesse mitigar as lacunas do Direito Internacional do Meio Ambiente, conferindo um sentido de conjunto às normas da matéria. Ressalte-se que o consenso e o entusiasmo na adoção do Acordo de Paris certamente reacenderam o interesse da sociedade internacional pela elaboração de normas obrigatórias sobre proteção do meio ambiente (CLUB DES JURISTES, 2018, p. 18-19).

Em linhas gerais, o anteprojeto de pacto global estabelece o direito humano a um meio ambiente ecologicamente equi-

librado, por um lado, impondo o dever de proteção do meio ambiente a Estados, organizações internacionais, indivíduos e pessoas jurídicas públicas e privadas. Nota-se uma abordagem atípica nos instrumentos de Direito Internacional, uma vez que o texto do pacto global impõe obrigações inclusive a indivíduos e instituições privadas, que não têm a eles reconhecida a condição de sujeitos de Direito Internacional (FRANCIONI, 2019, p. 40). Em seguida, o pacto estabelece a obrigação de integrar políticas nacionais e internacionais decorrentes de diferentes regimes de proteção, mencionando especificamente os regimes de biodiversidade, mudanças climáticas e proteção de oceanos. Do mesmo modo, impõe-se a obrigação de apoiar políticas públicas, padrões de consumo e processos de produção sustentáveis (BARRAL; DUPUY, 2019, p. 48).

O anteprojeto de pacto global para o meio ambiente se dedica, em seguida, a estabelecer obrigações que procuram dar concretude aos princípios do poluidor pagador, da prevenção, da precaução, da equidade intergeracional, da transparência, da participação pública, do acesso à justiça, da cooperação, do não retrocesso e da responsabilidade comum mas diferenciada. De acordo com o anteprojeto, os Estados ficam obrigados a adotar medidas de educação, pesquisa, treinamento e inovação, a envolver atores não estatais e entidades subnacionais no cumprimento do pacto e a adotar normas internas para implementar o pacto. Há, portanto, uma preocupação evidente com o estabelecimento de mecanismos para garantir a efetividade das obrigações que decorrem do teor do pacto (KERBRAT, 2019, p. 136).

Da análise do conteúdo do anteprojeto, é imperioso concluir que o pacto global é pouco inovador do ponto de vista estritamente material. Os princípios enunciados no pacto global são bem conhecidos no Direito Internacional do Meio Ambiente, embora eles tenham encontrado eco principalmente em instrumentos de *soft law*. Reconhecidos em declarações das grandes Conferências de Estocolmo, Rio e Johannesburgo ou mencionados em resoluções da Assembleia Geral da ONU⁵, os princípios genericamente enunciados carecem de força

⁵ Já na Resolução nº 37/7 da Assembleia Geral da ONU, muitos princípios encontraram acolhida na denominada Carta Mundial da Natureza de 1982.

vinculante. Desse modo, os redatores do anteprojeto de pacto vislumbravam “o momento de consagrar os princípios protetivos do meio ambiente em um verdadeiro tratado, ou seja, em um instrumento com valor jurídico obrigatório” (CLUB DES JURISTES, 2018, p. 30). Entre os efeitos esperados da adoção de uma norma obrigatória de Direito Internacional, destaque-se a possibilidade de invocação dos princípios perante tribunais internacionais e cortes domésticas, a expectativa de conferir efeitos diretos às normas internacionais nos ordenamentos jurídicos internos e a perspectiva de integração sistêmica e de redução de conflitos normativos no Direito Internacional do Meio Ambiente (CLUB DES JURISTES, 2018, p. 33-34).

No que tange ao aspecto institucional, o texto do anteprojeto consignou a atribuição do secretariado do pacto ao secretário-geral da ONU ou ao diretor executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Em paralelo, o documento procura estabelecer um mecanismo de monitoramento da implementação do pacto por meio de um comitê de especialistas independentes (LE MOLI; VIÑUALES, 2019, p. 187). O projeto, no entanto, não faz menção a procedimentos judiciais obrigatórios nas hipóteses de descumprimento das obrigações do pacto.

Evidencia-se que o projeto de pacto global para o meio ambiente procurou resolver as deficiências do Direito Internacional do Meio Ambiente pela criação de um instrumento de integração sistêmica do ponto de vista material, embora os grandes desafios da disciplina sejam a fragmentação institucional e o déficit de efetividade. De acordo com a consistente crítica de Saint-Geniès (2019, p. 8) ao projeto de pacto global, demonstra-se a desnecessidade do pacto como mecanismo de integração sistêmica, uma vez que algumas iniciativas nesse sentido já têm sido adotadas pelos atores responsáveis pela governança ambiental internacional⁶. Outro aspecto crítico

⁶ Um esforço espontâneo de integração sistêmica foi observado entre os regimes de proteção da camada de ozônio e de mudanças climáticas. Quando proibiu a produção dos clorofluorcarbonos (CFCs), o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987) acabou por estimular a substituição desses compostos pelos hidrofluorcarbonos (HFCs), que produzem o efeito estufa, prejudicando os objetivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) e do correspondente Protocolo de

apontado por Saint-Geniès (2019, p. 13) é a possibilidade de que o pacto global tenha um efeito negativo na adoção de normas internacionais mais específicas:

Apresentar o projeto de pacto global para o meio ambiente como um núcleo comum e amplo de princípios juridicamente vinculantes pode representar um risco. Se o pacto global para o meio ambiente for adotado, os Estados poderiam invocar o instrumento para se opor à elaboração de tratados mais detalhados sobre novos temas ambientais, argumentando que tais temas poderiam ser resolvidos pela simples aplicação dos princípios gerais contidos no pacto global.

Em 2019, foram realizados os três encontros do grupo de trabalho *ad hoc* criado pela Resolução n. 72/277, tendo o projeto de pacto global sofrido um revés por ocasião do terceiro encontro, realizado em maio de 2019 no Quênia (LEBADA, 2019). Em que pese o conteúdo pouco inovador do texto do pacto, algumas delegações lograram reduzir o escopo do relatório final do grupo de trabalho *ad hoc*, de modo que os Estados optaram pela simples adoção de uma declaração política em 2022, por ocasião dos 50 anos da Conferência de Estocolmo (UNITED NATIONS, 2019b, p. 10). Essa opção por uma simples declaração política é ilustrativa da abordagem pouco colaborativa dos Estados com o fortalecimento do Direito Internacional do Meio Ambiente.

O relatório do grupo de trabalho *ad hoc* foi examinado na 73ª Sessão da Assembleia Geral, levando à adoção da Resolução nº 73/333. No documento, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) foi encarregado da missão de negociar os termos da declaração política sobre “o fortalecimento da implementação do direito internacional do meio ambiente e da governança ambiental internacional” (UNITED NATIONS, 2019c, p. 4).

Desde junho de 2020, o PNUMA tem procurado realizar encontros remotos das delegações para tornar possível a negociação dos termos da declaração política no contexto da pandemia

Quioto (1997). Em 2016, a Emenda de Kigali modificou o Protocolo de Montreal para proibir também os hidrofluorcarbonos (HFCs), de modo a harmonizar os objetivos de ambos os regimes (SAINT-GENIÈS, 2019, p. 8).

de Covid-19. Depois de uma etapa de consultas informais, o PNUMA circulou a minuta de declaração política em outubro de 2020. O texto, em tom programático e meramente exortativo, apresenta 33 parágrafos organizados em três seções principais: (a) fortalecimento da governança ambiental internacional, (b) essencialidade do direito ambiental para a proteção do planeta e (c) aceleração das ações de implementação em todos os níveis. O documento foi submetido às delegações para sugestões de alteração no primeiro trimestre de 2021, mas apenas 17 manifestações diplomáticas se concentraram em aspectos de redação pouco importantes (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, 2020). O documento mereceu, portanto, pouca atenção dos Estados⁷, tendo sido duramente criticado pela delegação dos Estados Unidos, segundo a qual a minuta “não reúne as condições para ter sucesso em nenhuma negociação futura” (UNITED STATES, 202[?], p. 1). Na comemoração de meio século da Conferência de Estocolmo (1972-2022), parece que os Estados – uma vez mais – terão falhado na urgente missão de fazer avançar o Direito Internacional do Meio Ambiente.

Conclusão

Embora seja notório o avanço do Direito Internacional do Meio Ambiente ao longo do século XX, a atuação concomitante de diferentes atores vinculados a regimes regulatórios isolados revela que existe uma fragmentação dos esforços internacionais para a expansão da disciplina. Parece necessário, nesse sentido, repensar e sistematizar os diversos regimes regulatórios e esforços de organizações internacionais para garantir o avanço do Direito Internacional do Meio Ambiente não só em termos de incremento e aprofundamento das obrigações substanciais assumidas pelos Estados, mas – acima de tudo – de maneira a estabe-

⁷ Nas negociações, a participação do Brasil se limitou às consultas informais. O país não está entre as 17 delegações (Austrália, Argentina, Canadá, Chile, China, Colômbia, Egito, Estados Unidos, Japão, Mianmar, Nova Zelândia, Noruega, Reino Unido, Singapura, Suíça, Tailândia e União Europeia) que apresentaram sugestões de alteração da minuta (UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, [2021]).

lecer e fortalecer mecanismos de monitoramento e controle que garantam a efetividade das normas internacionais.

Desse modo, algumas propostas de ampliação de competências e fortalecimento de infraestrutura das organizações internacionais e dos regimes regulatórios foram formuladas. Em primeiro lugar, parece imprescindível que a ONU assuma o papel central de sistematização e consolidação das normas internacionais de proteção ao meio ambiente. Uma opção com alto grau de institucionalização seria a proposta de transformação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em uma organização internacional autônoma e específica para o Direito Internacional do Meio Ambiente, embora seja ainda necessário superar a resistência à proposta por parte de importantes Estados.

Em segundo lugar, o fortalecimento de mecanismos de controle é uma necessidade imperativa do Direito Internacional do Meio Ambiente, que padece da falta de efetividade das normas internacionais. De um lado, é necessário ampliar as competências dos órgãos internos das organizações internacionais e dos órgãos governativos de regimes regulatórios, de modo a permitir que as decisões tomadas por esses órgãos produzam efeitos e vinculem — em determinadas circunstâncias — a atuação dos Estados. De outro lado, são necessários mecanismos efetivos de punição, como a aplicação de multas aos Estados por violações às normas internacionais de proteção ao meio ambiente, havendo destinação dos recursos financeiros decorrentes das multas para programas de fomento ao meio ambiente. Outra alternativa é uma atuação proativa de organizações como o Banco Mundial, que devem adotar normas de *compliance* de padrões ambientais como condicionantes para a concessão de empréstimos e outras ajudas financeiras.

Em terceiro lugar, é necessário que se amplie a participação de indivíduos, comunidades locais, grupos vulneráveis e da sociedade civil na formulação e no controle de normas internacionais de proteção ao meio ambiente, como atores diretamente interessados e afetados pelos danos ambientais. Essa participação deve, entretanto, ser acompanhada da necessária capacitação desses atores, de forma a permitir uma participação efetiva e informada nos fóruns internacionais, sob pena de se criar um mecanismo

puramente formal de participação, sem reflexos concretos no Direito Internacional do Meio Ambiente.

O projeto de pacto global para o meio ambiente representa uma iniciativa que procura conferir uma integração sistêmica ao Direito Internacional do Meio Ambiente, por meio da adoção de instrumento vinculante que consagre princípios já conhecidos da disciplina. Em que pese a acertada crítica sobre a necessidade de enfoque prioritário aos aspectos relativos ao desenho institucional e aos mecanismos de efetividade da matéria, o pacto global poderia representar uma renovação da lógica subjacente à produção das normas gerais em matéria ambiental, com o abandono da utilização preponderante de instrumentos de *soft law* e a adoção de um compromisso geral e obrigatório.

Mais do que uma necessária sistematização e expansão dos instrumentos do Direito Internacional do Meio Ambiente, a evolução futura da disciplina deve se concentrar na criação e no fortalecimento de mecanismos que confirmam efetividade às normas internacionais, de modo que se superem as lacunas normativas e a fragmentação institucional que têm acompanhado o Direito Internacional do Meio Ambiente ao longo dos últimos 50 anos, o que, contudo, não impediu seus notáveis avanços para a humanidade e suas importantes contribuições para os ordenamentos jurídicos nacionais.

Referências

AGUILA, Yann; VIÑUALES, Jorge E. A global pact for the environment: conceptual foundations. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, v. 28, p. 3-12, 2019.

BARRAL, Virginie; DUPUY, Pierre-Marie. Sustainable development and integration. In: AGUILA, Yann; VIÑUALES, Jorge E. (Eds.) *A Global Pact for the Environment: legal foundations*. Cambridge: C-EENRG, 2019, p. 44-50.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100-130, 2004.

BODANSKY, Daniel. The history of the global climate change regime. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Daniel F. (Eds.) *International Relations and Global Climate Change*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001, p. 23-40.

BRANCHER, Deise Salton. A emergência do Direito Ambiental Internacional. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 2, n. 1, p. 97-116, 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

CLUB DES JURISTES. *Vers un Pacte Mondial pour l'Environnement*: livre blanc. Paris: Clube des Juristes, 2018.

ELLIS, Jaye. Legalization in international environmental law. In: ALLBERTS, Tanja; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas (Eds.) *The Changing Practices of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 158-187.

FALKNER, Robert. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, v. 92, n. 5, p. 1.107-1.125, 2016.

FRANCIONI, Francesco. A general duty of care towards the environment. In: AGUILA, Yann; VIÑUALES, Jorge E. (Eds.) *A Global Pact for the Environment: legal foundations*. Cambridge: C-EENRG, 2019, p. 37-43.

GEHRING, Thomas. International environmental regimes: dynamic sectoral legal systems. *Yearbook of International Environmental Law*, v. 1, n. 1, p. 35-56, 1990.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+20 ou Rio-20? Crônica de um fracasso anunciado. *Ambiente & Sociedade*, v. 15, n. 3, p. 19-39, 2012.

JACKSON, Wendy; BÜHRS, Ton. International environmental regimes: understanding institutional and ecological effectiveness. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, v. 18, p. 63-83, 2015.

KERBRAT, Yann. Effective implementation of environmental law. In: AGUILA, Yann; VIÑUALES, Jorge E. (Eds.) *A Global Pact for the Environment: legal foundations*. Cambridge: C-EENRG, 2019, p. 130-136.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Johannesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2006.

LE MOLI, Ginevra; VIÑUALES, Jorge E. Institutional options for a global pact for the environment. In: AGUILA, Yann; VIÑUALES, Jorge E. (Eds.) *A Global Pact for the Environment: legal foundations*. Cambridge: C-EENRG, 2019, p. 177-189.

LEBADA, Ana Maria. Global environment pact recommendations forwarded to UNGA. *International Institute for Sustainable Development SDG Knowledge Hub News*, 2019. Disponível em: <<https://sdg.iisd.org/news/global-environment-pact-recommendations-forwarded-to-unga/>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

MACRON, Emmanuel. *Speech by the President of the Republic in the Summit on*

the Global Pact for the Environment. 2017. Disponível em: <<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/events/united-nations-general-assembly-sessions/unga-s-72nd-session/article/speech-by-m-emmanuel-macron-president-of-the-republic-summit-on-the-global-pact>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

MONIZ, Maria de Graça de Almeida d'Eça do Canto. Direito Internacional do Ambiente: o caso da Fundação de Trail. *Diversitates*, Niterói, v. 4, n. 2, p. 1-33, 2012.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A Conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 6, p. 1-25, 2009.

SAINT-GENIÈS, Géraud de Lassus. Not all that glitters is gold: an analysis of the global pact for the environment project. *Centre for International Governance Innovation Papers*, n. 215, 2019. Disponível em: <<https://www.cigionline.org/publications/not-all-glitters-gold-analysis-global-pact-environment-project>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

SKJÆRSETH, Jon Birger; STOKKE, Olav Schram; WETTESTAD, Jørgen. Soft law, hard law, and effective implementation of international environmental norms. *Global Environmental Politics*, v. 6, n. 3, p. 104-120, 2006.

STEPHENS, Tim. *International Courts and Environmental Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TORRES, Glaucia Cardoso Teixeira; MUNIZ; Tânia Lobo. A construção da consciência ambiental e a importância das organizações internacionais no enfrentamento das questões ambientais globais. *Revista de Direito Público*, v. 11, n. 1, p. 183-204, 2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. *Drafting building blocks of a political declaration*. 2020. Disponível em: <<https://www.unep.org/events/cpr-meetings/first-informal-substantive-consultation-meeting-unga-resolution-73333>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. *Environmental Rule of Law: first global report*. Nairobi: UNEP, 2019.

UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME. *Inputs to the draft building blocks of the political declaration under UNGA resolution 73/333*. [2021]. Disponível em: <<https://www.unep.org/environmentassembly/inputs-draft-building-blocks-political-declaration-under-unga-resolution-73333>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

UNITED NATIONS. *Follow-up to the report of the ad hoc open-ended working group established pursuant to General Assembly resolution 72/277: Resolution 73/333 [A/RES/73/333]*. 2019c. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/333>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

UNITED NATIONS. *Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment: report of the*

Secretary-General [A/73/419]. 2018a. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/73/419>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

UNITED NATIONS. *Official Records [of the] 88th Plenary Meeting [in] 10 May 2018* [A/72/PV.88]. 2018b. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/72/PV.88>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

UNITED NATIONS. *Towards a Global Pact for the Environment: Resolution 72/277* [A/RES/72/277]. 2018c. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/72/277>>. Acesso em: 28 ago 2021.

UNITED NATIONS. *Report of the ad hoc open-ended working group established pursuant to General Assembly resolution 72/277* [A/AC.289/6/Rev.2]. 2019b. Disponível em: <<https://undocs.org/A/AC.289/6/Rev.2>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

UNITED STATES. *USA draft response to co-facilitators' UNGA 73/333 building blocks*. 2021[?]. Disponível em: <<https://www.unep.org/environmentassembly/inputs-draft-building-blocks-political-declaration-under-unga-resolution-733333>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

VAN ASSELT, Harro. Managing the fragmentation of international environmental law: forests at the intersection of the climate and biodiversity regimes. *International Law and Politics*, v. 44, p. 1205-1278, 2012.

VIEIRA, Ricardo Stanziola. Rio+20 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: contexto, principais temas e expectativas em relação ao novo “direito da sustentabilidade”. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 17, n. 1, p. 48-69, 2012.

Uma aproximação crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável a partir da justiça ambiental: limites do discurso hegemônico

Gabriela Fauth

1. Introdução

A chamada crise ambiental supostamente levou as sociedades a repensarem seus padrões de produção e consumo, conduzindo a disseminação de um modelo de desenvolvimento aclamado por seu carácter sustentável. Essa interpretação de um padrão de desenvolvimento que equilibraria desenvolvimento econômico, ambiental e social dentro de um único marco teórico, alcançou diversos mecanismos de regulação jurídica no contexto do sistema econômico internacional, legitimando poderes e discursos convertidos em hegemônicos.

A partir desse contexto, o então paradigma do desenvolvimento sustentável, metodologicamente utilizado como ferramenta para Tratados, Convenções e Protocolos internacionais, esteve fundamentalmente limitado à matriz lógica do positivismo jurídico e aos paradigmas da Modernidade.

Nesse sentido, este trabalho realiza uma aproximação crítica¹ sobre o desenvolvimento sustentável, passando por desconstruir o conceito e, a partir de uma outra perspectiva, abrir possibilidades de reconfiguração, incluída a própria ideia de sustentabilidade. No âmbito jurídico, esta reconfiguração está em permitir outras respostas ao instrumental construído com bases do sistema econô-

¹ Conforme Carneiro (2004), muitos são os autores que trabalham a partir de uma reflexão crítica que interrelacionam práticas sociais de apropriação das condições naturais com os fundamentos da sociedade capitalista em seu atual estágio de desenvolvimento histórico. A exemplo de Acselrad *et al.* (2004), Foladori (2001), Kurz (1997), Sachs (2000), Zhouri (2001), Esteva (2000), Martínez-Alier (1999), Carneiro (2003), O'Connor (1988), O'Connor (1991) e Fernandes e Guerra (2003).

mico internacional e conduzidos pelo processo de globalização, hoje considerado insuficiente e, mesmo inadequado, diante dos desafios e da complexidade da temática socioambiental.

Assim, o trabalho realiza uma interpretação crítica da questão ambiental e justifica uma desconstrução do conceito de desenvolvimento sustentável, a partir do que se considera a transição necessária de paradigmas para alcançar a justiça ambiental (JARIA I MANZANO, 2016)². Igualmente, questiona a ideia da sustentabilidade como técnica (SANTOS, 2008) e a importância de compreender a vulnerabilidade como relação e processo (ACSELRAD, 2015) neste panorama global que interliga ambiente, economia, direito e política.

O reconhecimento do meio ambiente, não apenas como cenário, mas, ao contrário, como peça nuclear na produção do espaço – refletindo e interferindo na cultura de um lugar e período histórico, nos meios de subsistência de determinado contexto social com suas significações e nas formas de apropriação dos bens naturais e do território –, permite a reflexão e compreensão de que a questão ambiental é muito mais que apenas uma questão ecológica. Trata-se de uma questão de contexto, nesse caso, de “meio” ambiente.

Sendo assim, entretanto, é preciso refletir sobre os conflitos que sugerem a questão ambiental, ou seja, a dimensão ambiental dos conflitos no espaço social e o protagonismo da economia.

Compreender os diversos conflitos inseridos na complexidade do atual processo de globalização constitui-se em importante ponto de inflexão sobre a temática socioambiental.

2. A questão ambiental a partir do fenômeno crise e o paradigma do desenvolvimento sustentável

As transformações do capitalismo das últimas décadas indicam a entrada do sistema em uma fase degenerativa que, unida ao fracasso econômico do Estado social, conduziram a uma crise mais

² O autor parte da diferenciação entre justiça ambiental e desenvolvimento sustentável como matrizes diferenciadas na articulação de uma resposta social à crise ambiental.

ampla. Uma crise das garantias normativas, judiciais e sociais dos próprios direitos sociais (FERNÁNDEZ NOGUERA, 2017, p. 252).

Dentro desse contexto, a chamada crise ambiental pode ser entendida como, na realidade, uma crise estrutural, oriunda de uma tensão dos próprios paradigmas modernos e, desta forma, igualmente consolida-se em uma fase de transição própria do capitalismo³. Nesse caso, porém, agravada pela exploração dos bens ambientais que acaba por exceder a própria garantia de reprodução do capital.

Esse cenário de crise, compreendido como uma suposta crise ambiental, acaba exigindo novas formas de regulação dos mercados, vindo a originar uma nova interpretação do sistema regulatório, criando-se um novo paradigma, baseado em uma outra forma de desenvolvimento, o “sustentável”. Portanto, a influência do discurso da crise nas diversas esferas do sistema, especialmente jurídico e econômico internacional, legitima o paradigma do desenvolvimento sustentável como hegemônico.

Inicialmente, foi a partir de uma perspectiva de escassez de recursos naturais que a comunidade internacional privilegiou a criação de um novo paradigma, aquele que supostamente contestaria o modo de produção, consumo e progresso adotado pela maioria dos países ricos. Essa foi a proposta inicial de um modelo de desenvolvimento baseado na sustentabilidade.

A promessa de uma alternativa econômica compatível com a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado teve seu início através do desenvolvimento sustentável materia-

³ Entendidas por parte da doutrina como as chamadas crises do capitalismo. Entretanto, de acordo com Acselrad, o que existe é uma crise no modo de regulação, uma vez que “tal instrumental analítico pode ajudar, por exemplo, a explicar o debate iniciado a partir do relatório do Clube de Roma no início dos anos 70: o capitalismo estaria, nesta ótica, se interrogando sobre como mudar os comportamentos produtivos e de consumo, o cálculo econômico e as formas de regulação para que o modelo de desenvolvimento dominante pudesse prosseguir, ainda que ajustando-se no plano de suas formas institucionais. Estaríamos vivendo assim uma situação transitória. Não é à toa que se promoveu uma conferência internacional da ONU para tentar lançar na esfera política o esforço de criação dessa nova institucionalidade, de construção destas novas regulações. Por mais que desta conferência tenha resultado muito pouco, o sintoma está dado: ele não é só uma fabricação do movimento ambientalista, mas foi abraçado pelas elites dirigentes internacionais” (2004b, p. 5).

lizado no Relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum” de 1987). Contudo, somente seria possível a partir de uma humanidade abstrata e genérica, onde a política estivesse cercada por uma ética universal que dependesse da “consciência ecológica” de cada um para alcançar uma dimensão da cidadania coletiva⁴. Nesse sentido, se o sentir da crise ambiental de hoje está desconectado das condições concretas de sua própria produção, os responsáveis são aqueles que contribuíram com a ideia primeira do conceito de desenvolvimento sustentável. No contexto histórico atual, mais que uma cooptação do paradigma pelo mercado – uma vez que sua pretensão jamais foi a de questionar o mercado – existe uma relação de interdependência entre eles.

Como conceito muito amplo, o desenvolvimento sustentável pretendia ser prático e operacional, mas, precisamente por este motivo, é que foi interpretado por diferentes atores sociais segundo suas respectivas percepções e interesses. Com diferentes interpretações, nem sempre rigorosas, o uso do conceito tornou-se cada vez mais desgastado.

Portanto, de acordo com Cardesa-Salzmann e Cocciolo (2019), foi inevitável e segue sendo fundamental questionar a capacidade do conceito, visto que tal qual apresentado hoje, ele não condiz com a possibilidade de estabilizar a reprodução social e promover a justiça global afetadas pela ressonância do capitalismo avançado na sociedade mundial e nos sistemas ecológicos.

Para Acselrad,

Os diagnósticos e as definições têm se situado no campo técnico, apresentando-se como descolados da dinâmica da sociedade e, conseqüentemente, da luta social. Podemos citar a própria definição do relatório Brundtland: ‘Desenvolvimento sustentável é aquele que se propõe a satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras’. Esse corte intergeracional abdica, sem dúvida, de perceber a diversidade social no interior do futuro e do próprio presente (ACSELRAD, 2004b, p. 3).

⁴ Esse é o entendimento expressado no Relatório Brundtland (1987) que dispõe de forma totalmente contraditória sobre a possibilidade de um desenvolvimento que conseguisse minimizar os efeitos degenerativos que vinham ocorrendo diretamente sobre o meio ambiente. Sobre esse tema ver mais em (LOUREIRO, 2003).

Desse modo, não é difícil constatar que o desenvolvimento sustentável não alcança um pluralismo, pois segue estando baseado nas estruturas tradicionais. Logo, não contempla as questões de fundo, uma vez que sua racionalidade e técnica jurídica não dão respostas adequadas e suficientemente seguras às questões da pobreza, coesão e justiça social, sustentabilidade e democracia.

A crítica social, fundamental para compreender o ambientalismo atual, mais comprometida com a dimensão social da sustentabilidade e com países e classes pobres, é suficientemente conhecida e não se restringe ao campo específico do ambiental (PIERRE, 2005, p. 30).

Riechmann (2000, p. 216) sublinha que “el orden económico internacional globalizado, lejos de mitigar las desigualdades sociales y los desequilibrios ambientales profundiza la brecha...”. Já sabido que a desigualdade social e a crise ambiental se correlacionam e são conjunturais, ambas indicam que a distribuição dos bônus e ônus ambientais (dívida ecológica), bem como as possibilidades de escapar de seus efeitos, são diferentes conforme os grupos sociais e as situações relativas dos países (categorias Norte-Sul, Centro-Periferia)⁵.

Conforme Jaria i Manzano explica:

(...) el paradigma del desarrollo sostenible muestra con claridad que responde al *ethos* burgués, consolidando un modelo social que se basa en la explotación masiva de los recursos naturales para satisfacer las necesidades de la sociedad de consumo, lo que incrementa la presión sobre las periferias del sistema y externaliza los costes ambientales (JARIA I MANZANO, 2017, p. 12).

O próprio sistema ideológico que justifica o processo de globalização contribui para a compreensão de um único caminho

⁵ A degradação ambiental, de acordo com Leff (1994), se acentuou nas regiões onde, historicamente, as formações sociais e, principalmente, onde os ecossistemas tropicais foram explorados pelos países capitalistas industrializados. A mundialização do capital, por um lado, ocasionou o “subdesenvolvimento” dos países considerados “em desenvolvimento” e “subdesenvolvidos”, resultante da divisão internacional do trabalho, do intercâmbio desigual de mercadorias e da degradação ambiental. Por outro lado, forneceu as bases materiais para a acumulação de capital dos países “desenvolvidos” (tradução própria).

histórico possível e acaba por impor uma visão da crise através da admissão de suas próprias soluções. Dessa forma, a maioria dos países, regiões e pessoas se comportam uniformemente, organizando as mesmas ações, como se a “crise” se manifestasse de igual forma para todos e como se houvesse uma única “receita” para encará-la (SANTOS, 2001, p. 36).

Os efeitos da crise ambiental podem ser identificados a partir de duas perspectivas distintas: aqueles que entendem e difundem como se fosse catastrófica e aqueles que creem como facilmente superável por meio da ciência e das implementações técnicas, esta última, a ideologia dominante. Todavia, em ambos casos:

la discusión es técnica, formal y apolítica, incompatible con el contexto ambiental, ya que este no es ajeno al ser humano. Y si la propia naturaleza interna de la sociedad humana es diferenciada y contradictoria en su relación con el medio ambiente, es evidente que para evaluar la gravedad del problema y las políticas para su corrección, son definitivos los intereses de distintas clases, países y sectores (TOMMASINO *et al.*, 2005, p. 16)

Segundo Henri Acselrad (2010, p. 114), a lógica de dominação da natureza e suas implicações de possíveis riscos e vulnerabilidades, não cessará a partir do momento em que não houver o término das transferências dos custos ambientais e sociais, acarretados pelas classes dominantes às camadas mais pobres, o que é muito debatido pelos movimentos ambientalistas.

3. A questão ambiental e o reconhecimento de vulnerabilidades

Ampliando o eixo de análise e seguindo a reflexão inicial deste artigo, parte-se do princípio de que a questão ambiental é muito mais que apenas uma questão ecológica. Para tanto, interpreta-se a chamada questão ambiental como uma questão de contexto, onde o ambiente realmente é um “meio”.

Nesse sentido, o meio ambiente é entendido como a natureza somada à cultura e aos meios de subsistência de determinado

contexto social, com suas próprias significações e formas de apropriação dos bens naturais e do espaço.

Esse entendimento permite afirmar que a problemática ambiental decorre de espaços e relações vulneráveis ou de vulnerabilidade. Sendo assim, a vulnerabilidade constitui-se no problema central da questão ambiental, sugerindo respostas aos desafios contemporâneos da questão ambiental para além das possíveis soluções trazidas pelo instrumental lógico-formal procedente da Modernidade e alimentado no contexto da sustentabilidade⁶ difundida a partir do final dos anos 1980.

O centro da questão ambiental evidentemente perpassou pelo Direito, de modo que o Direito Ambiental tenta regular a dinâmica de produção e consumo, mas está muito longe de solucionar as incongruências, muitas vezes sequer equaciona os conflitos de um mundo globalizado, agudizando a crise dos paradigmas modernos. Os princípios ambientais, bem como as construções normativas desenvolvidas no âmago da sociedade moderna, se acoplaram aos parâmetros culturais hegemônicos, não satisfazendo às demandas e respostas que a sociedade contemporânea e o contexto de crise alcançaram e exigem. Isto porque a própria ciência do Direito atravessa uma crise, embutida na denominada crise dos paradigmas modernos.

El derecho ya no es lo que era é o título de uma obra que analisa as mudanças no âmbito jurídico durante as diversas fases da globalização neoliberal, reafirmando as profundas transformações

⁶ “O debate sobre sustentabilidade está marcado por uma diversidade muito grande de perspectivas epistemológicas e teóricas de abordagem. Tal como ela aparece, em meio a uma questão ambiental construída progressivamente ao longo dos últimos 30 anos, a sustentabilidade é uma inovação discursiva emprestada às ciências biológicas. [...] Nesta perspectiva, a noção de ‘sustentabilidade’ da Biologia pensou os sistemas vivos como compostos de um ‘capital/estoque’ a reproduzir e de um ‘excedente/fluxo’ de biomassa, passível de ser apropriado para fins úteis sem comprometer a massa de ‘capital’ originário. [...] Podemos observar toda uma trajetória desse conceito de uma para outra disciplina científica até o mesmo aparecer no final do século XX como uma noção relativamente corrente no debate público. Neste âmbito, tratar-se-á de uma construção discursiva que colocará em pauta os princípios éticos, políticos, utilitários e outros, que orientam a reprodução da base material da sociedade. Ao fazê-lo, essa noção, nos seus múltiplos conteúdos em discussão, pressupõe uma redistribuição de legitimidade entre as práticas de disposição da base material das sociedades” (ACSELRAD, H., 2004b, p. 3).

surgidas a partir do mundo globalizado, especialmente no que diz respeito a uma nova arquitetura jurídico-política do mercado global e da financeirização da economia (ESTÉVEZ ARAÚJO, 2021).

Compreender a sustentabilidade a partir da vulnerabilidade permite que se faça uma interpretação crítica da sustentabilidade, abandonando a ideia de que os problemas ambientais são superáveis pela técnica⁷, ou seja de que a sustentabilidade será o instrumento ideal para mediar os conflitos. Esse entendimento nos permite afirmar que a problemática ambiental decorre de espaços e relações de vulnerabilidade:

[...] a busca de elementos para a caracterização objetiva das **condições de vulnerabilidade dos sujeitos** tende a esbarrar em duas dificuldades correntes – a de não se considerar a vulnerabilização como um processo e a condição de vulnerabilidade como uma relação. [Portanto,] uma discussão acerca da vulnerabilidade ambiental vista como historicamente determinada – e desigualmente distribuída na sociedade (ACSELRAD, 2015, p. 57 – grifo nosso).

A sustentabilidade percebida como técnica nos remete à definição de técnica de Milton Santos, técnica como a “transformação da natureza instrumentalizada pela sociedade” (SANTOS, 1996, p. 158), hoje conduzida pelo mercado e disfarçada na lógica da eficiência. Porque, desse modo, a sustentabilidade como decorrência do modelo do desenvolvimento sustentável, difundido especialmente nos anos de 1980 e 1990, se converte em apolítica, já que a técnica como mediadora dos conflitos controla as transformações sociais de forma a despolitizar a realidade, transformando os conflitos (quando eles são reconhecidos) em supostos problemas de tecnocracia.

Portanto, pensar criticamente a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável nos leva a perceber que existe um limite dessa matriz conceitual para fazer frente aos conflitos ambientais do presente. Isto porque a falta de consideração com os grupos sociais inseridos nesses conflitos e claramente intrínsecos ao meio

⁷ “A vida não é um produto da Técnica mas da Política, a ação que dá sentido à materialidade” (SANTOS, 2008, p. 17).

ambiente obstaculiza a mediação de tais conflitos de maneira plena. Nesse contexto, reconhecer a sustentabilidade a partir de uma equidade, resistindo a discursos hegemônicos e poderes econômicos dominantes abre espaço para novos marcos teóricos plurais e multiculturais. Essa constatação nos leva à justiça ambiental como alternativa ao desenvolvimento sustentável, para além de uma universalidade que permeia a questão ambiental e para além de um debate governamental e de mercado.

A leitura crítica sobre a natureza dos conflitos ambientais permite a percepção de que os problemas ambientais não são os mesmos em áreas privilegiadas de um espaço ou região. Por isso a importância em contextualizar espaços e sujeitos vulneráveis, para corroborar a ideia de que a vulnerabilidade está diretamente associada ao campo ambiental e torna-se requisito para a eficácia de direitos que compõem a matriz da justiça ambiental, emergente e integradora de um processo histórico de construção de direitos.

4. Uma transição à justiça ambiental e os desafios da lógica econômica

O termo justiça ambiental foi usado por primeira vez nos Estados Unidos no início dos anos de 1980 nas demandas locais de racismo ambiental, isto é, casos de cargas de poluição absolutamente desproporcionais em zonas habitadas por grupos etnicamente discriminados, de origem afro-americana, hispânica ou indígena (MARTÍNEZ-ALIER, 2011, p. 45-54).

Conforme Jaria i Manzano (2012), atualmente a justiça ambiental pode ser entendida como a matriz conceitual que assegura uma distribuição justa dos encargos e um acesso equitativo aos bens ambientais. Assim, colabora na construção de uma redefinição dos direitos humanos para enfrentar a escassez de recursos naturais.

Portanto, a justiça ambiental nasceu a partir do combate à distribuição desigual dos riscos e malefícios ambientais no território. Mas, aos poucos, incorporou a dimensão da participação social e da política, ampliando a ação para uma dimensão distri-

butiva da justiça. Nesse caso, convém citar o geógrafo Edward Soja que afirmou que: “Las cuestiones que abordan la justicia ambiental, como casi todo en la Tierra, son igualmente espaciales, de modo que la búsqueda por justicia ambiental ha sido y seguirá siendo parte vital de una lucha más amplia por justicia” (SOJA, 2014, p. 90).

Precisamente, o movimento social e o conceito normativo de justiça ambiental (SWYNGEDOUW; COOK, 2012) ajudam a realizar uma leitura crítica sobre a natureza dos problemas ambientais em uma zona de sacrifício, permitindo a evidente percepção de que em muitos casos os problemas não são os mesmos em áreas privilegiadas de uma região ou espaço.

Essa perspectiva da questão ambiental, bem como o entendimento a partir de condições de vulnerabilidade, remete ao emprego da matriz conceitual da justiça ambiental para fazer frente às implicações dos conflitos inerentes à desigual distribuição dos custos e riscos dos bens ambientais. Como bem menciona Acselrad, os conflitos ambientais podem ser entendidos como:

(...) aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significado do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis, transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos (ACSELRAD, 2004, p. 26).

Alguns problemas relacionados à justiça ambiental são derivados das relações entre sociedade civil e Estado na tomada de decisões. De tal forma, contempla-se a existência de uma condição de injustiça quando se identifica um impacto desigual sobre diferentes grupos sociais derivado de uma decisão política ou através de uma participação desequilibrada nos procedimentos de tomada de decisões.

A justiça ambiental incorpora as questões da pobreza, coesão e justiça social e democracia. Como originária dos movimentos sociais, permite o reconhecimento de práticas sociais e espaços instituintes.

A discussão acerca da vulnerabilidade ambiental vista como historicamente determinada – e desigualmente distribuída na sociedade – incluindo-se aqueles recursos que não são objeto de apropriação privada, têm seu acesso desigualmente distribuído, configurando uma condição que é, por sua vez, com frequência atravessada por um diagrama de forças e por processos conflituos. Os processos de produção social da vulnerabilidade nas cidades são submetidos a dinâmicas de “regulação”, a saber, mecanismos destinados a prevenir que, dada a desigualdade, certos grupos sociais venham a desencadear conflitos capazes de instabilizar o terreno político (ACSELRAD, 2015, p. 58).

Segundo Acselrad, em 1991, “um memorando de circulação restrita aos quadros do Banco Mundial trazia a seguinte proposição: ‘Cá entre nós, não deveria o Banco Mundial estar incentivando mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?’” (2015, p. 62). O autor era Lawrence Summers, um dos economistas-chefe do citado banco. O documento espantosamente adotava uma racionalidade econômica que justificava que os países periféricos (países do Sul) fatalmente fossem o fim dos resíduos industriais mais danosos ao meio ambiente. Acselrad assinala que dois argumentos eram apresentados: “O primeiro, é que os mais pobres, em sua maioria, não vivem mesmo o tempo necessário para sofrer os efeitos da poluição ambiental” e, o segundo, que alegava uma obviedade, que “na lógica econômica, pode-se considerar que as mortes em países pobres têm custo mais baixo do que nos ricos, pois os moradores dos países mais pobres receberiam, em média, salários mais baixos” (*Ibidem*).

Para o geógrafo David Harvey (1995), existe uma geografia histórica do novo capitalismo na qual as localidades é que oferecem vantagens “competitivas” para atrair investimentos internacionais através de “vantagens fundiárias, fiscais e regulatórias, flexibilizando leis e normas urbanísticas e ambientais”. A conclusão é de que “a competição passa a se dar também pela oferta de espaços a poluir, assim como, por extensão, de áreas de fronteira com povos tradicionais e comunidades camponesas a expropriar, e áreas urbanas a gentrificar e, conseqüentemente,

de grupos sociais a vulnerabilizar” (ACSELRAD, 2015, p. 62). Os prejudicados, via de regra, são os

grupos sociais mais despossuídos e vulneráveis, e a desigualdade ambiental que daí resulta mostra-se parte integrante da espacialidade do capitalismo liberalizado. Tais realocações desiguais dão-se em todas as escalas, tendo se internacionalizado, porém, com particular intensidade, após as reformas neoliberais (ACSELRAD, 2015, p. 62).

Indissociáveis no contexto contemporâneo, o neoliberalismo pode ser entendido como um projeto político que vem a caracterizar na atualidade o então processo de globalização. Para Dardot, Laval (2016, p. 17), o neoliberalismo é mais que uma ideologia, se caracteriza como uma racionalidade. “É o racionalismo do capitalismo contemporâneo”, uma lógica que “se estende a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (p. 7). Marcada e pautada pelo neoliberalismo e por medidas de austeridade.

Nos dias atuais muitas são as políticas ambientais desconstruídas em um panorama de retrocesso social e normativo sob escusa da crise econômica. Atualmente, esse fato constitui um marco geral da questão ambiental em tempos de globalização neoliberal.

Portanto, analisar criticamente as causas da crise ambiental nos conduz à evidência de que a noção de crise se produz na esfera da economia.

“Na emergência das transformações socioespaciais associadas às reformas neoliberais, qual é a ‘ambientalidade’ específica do capitalismo mundializado liberalizado que afirmou-se, a partir dos anos 2000, e o diagrama de forças que a viabiliza?” (ACSELRAD, 2015, p. 61). Existe, inclusive, uma nova tendência que se manifesta como prática econômica sustentável sem questionar profundamente o modo de produção capitalista⁸.

⁸ “La promesa tecnológica renovada del capital en crisis viene de la mano de consignas publicitarias como el desarrollo sostenible, dejando a un lado el hecho de que desarrollo y sostenibilidad son nociones antagónicas en la sociedad capitalista, la propuesta de tecnologías menos agresivas con la biosfera queda atrapada en las determinaciones económicas, sociales y culturales de la sociedad que genera tal tecnología” (VELA, 2018, p. 108).

Empresas e governos tendem a propugnar as ações da chamada ‘modernização ecológica’, destinadas essencialmente a promover ganhos de ciência e a ativar mercados. Tratam assim de agir basicamente no âmbito da lógica econômica, atribuindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental, ‘economizando’ o meio ambiente e abrindo mercados para novas tecnologias ditas limpas. Celebra-se o mercado, consagra-se o consenso político e promove-se o progresso técnico (ACSELRAD, 2004, p. 23).

Ao restringir-se a discussão ambiental a uma esfera meramente técnica, busca-se despolitizar o debate referente aos usos dos recursos naturais, esvaziando-se o espaço público e dando passagem para a lógica de mercado, nos marcos da desregulamentação neoliberal. Essa lógica não só desloca os problemas e responsabilidades inerentes à crise ambiental, ao levá-la para o campo individual em vez do público, como se apropria do discurso da sustentabilidade para gerar mais riquezas e justificar sua globalização financeira ao aproveitar-se das “estruturas e redes criadas pelo Estado moderno” (BOEHMER-CHRISTIANSEN, 1995, p. 279 *apud* HACON; LOUREIRO, 2014, p. 61).

Incluir e desenvolver uma teoria crítica que inclua o Direito diante dos desafios gerados à luz da justiça ambiental, requer novos sentidos⁹. Contribuições teóricas, especialmente

⁹ De Cabo Martín (2014, p. 46): “El discurso jurídico, ‘**la producción de sentidos**’ en el Derecho, se entiende que comprende tres niveles de producción: el que configura la realidad jurídica positiva vigente, formado por las normas, sentencias y relaciones jurídicas negociales y que es el ‘producto’ de los órganos y sujetos autorizados para ‘actuar’ en el Derecho (*ius dicere, ius dare*); el doctrinal, ‘producido’ por la práctica teórica de los juristas, y, finalmente, el ‘producido’ por los usuarios, un cierto ‘imaginario social’ o simbólico del Derecho formado a través de un permanente juego de creencias o ficciones. A partir de aquí se establece lo siguiente: de un lado, que el discurso jurídico es, a su vez, un ‘producto’ de interrelaciones, de mezcla, influencia y condicionamientos de otros discursos (económico, social, ideológico etc.) por lo que su comprensión exige la consideración de estos otros elementos externos al mismo que provienen del conjunto de la problemática (el conflicto) de una sociedad en un momento determinado. De otro, que el discurso jurídico es – en todo caso – el discurso del poder (económico y político) no solo porque son las normas las que atribuyen – legitiman – los poderes o establecen quiénes son y cómo se configuran los sujetos de derecho, sino porque el propio proceso de producción del discurso jurídico consiste en la manifestación y expresión de los lugares de la ‘trama del Poder’ [...]”.

a partir de uma visão plural que articule e compreenda os diversos conflitos inerentes à complexidade das sociedades contemporâneas são necessárias. Portanto, o debate crítico dos conceitos globalização, vulnerabilidades, crise e questão ambiental é imprescindível para resistir a discursos e poderes hegemônicos, abrindo espaços para novos marcos teóricos (matriz conceitual) plurais e consistentes, que possam fundamentar as estratégias de equidade e sustentabilidade dentro da esfera da justiça ambiental.

Enfim, sendo a justiça ambiental o possível instrumento que pode fazer frente ao movimento hegemônico, buscando explicitar e democratizar a luta pelo direito ao uso dos bens naturais e da distribuição justa dos riscos, a mesma permite o reconhecimento dos valores próprios do território e das comunidades inseridas nele. Romper concepções, discursos e poderes atuais sobre o tema ambiental permitirá a ampliação de estratégias contra-hegemônicas a partir do momento em que a sociedade reconheça os conflitos e as reivindicações por justiça ambiental como legítimas.

Ademais, além de constatar uma limitação do desenvolvimento sustentável como matriz conceitual expandida desde os anos 1980, apresentar a alternativa de uma transição à justiça ambiental, originária dos movimentos sociais, permite o reconhecimento de espaços de pluralidade e de práticas instituintes. Espaços que fomentarão práticas emancipatórias e forças de resistência fundamentais na construção social do presente.

Referências

ACSELRAD, H. “Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental”. *Estudos avançados* 24 (68), 2010, pp. 103-119.

ACSELRAD, H. “As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais”. In: ACSELRAD, H. (Org.) *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Heinrich Böll, 2004a, pp. 13-35.

ACSELRAD, H. “Sustentabilidade e articulação territorial do desenvolvimento brasileiro”. Atas do II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), 2004b, pp. 1-47.

- ACSELRAD, H. “Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana”. *O Social em Questão*, n. 33, 2015, pp. 57-68.
- BOEHMER-CHRISTIANSEN, S. “Reflections on the politics linking science, environment and innovation”. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*. Abingdon: Routledge, 8(3), pp. 275-287, 1995.
- CARDESA-SALZMAN, A.; COCIOLLO, E. “Global Governance, Sustainability and the Earth System: Critical Reflections on the Role of Global Law”. *Transnacional Environmental Law*, pp. 1-25, 2019.
- CARNEIRO, E. J. Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: ZHOURI, A. et al. (Org.) *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.
- ESTÉVEZ ARAÚJO, J. A. *El derecho ya no es lo que era – las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*. Madrid: Trotta, 2021.
- HARVEY, David. “L’accumulation exible par l’urbanisation: réflexions sur le ‘postmodernisme’ dans la grande ville américaine”. *Futur antérieur*, Paris, n. 29, 1995, p. 121-45.
- DE CABO MARTÍN, C., *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*. Madri: Trotta, 2014.
- HACON, V. S.; LOUREIRO, C. F. B. “Estruturas de poder e a questão ambiental: a reprodução da desigualdade de classe”. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 29, 2014, p. 59-69.
- JARIA I MANZANO, J. “Environmental Justice, social change and pluralismo”. *IUCN Academy of Environmental Law e-Journal*, pp. 13-29, 2012.
- JARIA I MANZANO, J. “La externalización de costes ambientales en el acceso a los recursos naturales: marco institucional y distribución inequitativa”. *Proyecto “Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: hacia una matriz conceptual para la gobernanza global”*. (DER2013-44009-P), informe n. 4, 2016.
- JARIA I MANZANO, J. “Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. VIII, n. 1, 2017, pp. 1-46.
- LEFF, E. *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México/Argentina: SigloVeintiuno Editores, 1994.
- LOUREIRO, C. F. B. *O Movimento ambientalista e o pensamento crítico*. Uma abordagem política. Rio de Janeiro: Quartet Editora, 2003.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. “La Justicia Ambiental y el decrecimiento económico. Una alianza entre dos movimientos”. *Ecología política*, n. 41, 2011, pp. 45-54.
- RIECHMANN, J. *Un mundo vulnerable*. Madri: Libros de Catarata, 2000.

SANTOS, M., *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Record, 2001.

SOJA, E. *En búsqueda de la justicia espacial*. Valencia: Tirant lo Blanch Humanidades, 2014.

SWYNGEDOUW, E.; COOK, I. R. “Cities, Social Cohesion and the Environment: Towards a Future Research Agenda”. *SAGE Journals*, 2012. Consultado em 15 de janeiro de 2018 em: <<http://http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0042098012444887>>.

TOMMASINO, H.; FOLADORI, G.; TAKS, J. “La crisis ambiental contemporánea”. In: FOLADORI, G.; PIERRI, N. (Coord.) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2005.

VELA, C. *Capitalismo terminal*. Anotaciones a la sociedad implosiva. Madrid: Traficantes de Sueños, 2018.

Direitos da natureza: um extenso debate para além do jurídico

Caroline Camargo Barbosa¹

1. Introdução

O modo como os indivíduos se percebem no meio ambiente interfere na forma como o preservam. Valendo-se da razão, do cientificismo e da capacidade de auto-determinação o homem, aqui definido como europeu, se sentia capaz de explorar e dominar tudo e todos que fossem considerados inferiores a ele, como a natureza, os animais, os povos de etnias diferentes e as mulheres.

A visão utilitarista contribuiu para a exploração e a escassez dos recursos naturais, tornando-os meros objetos, usados livremente em busca de capital e acúmulo de riquezas. O uso desenfreado dos recursos para fins econômicos e desenvolvimentistas levou o planeta a um colapso ambiental. Na Conferência de Estocolmo, em 1972, houve o alerta geral sobre os perigos do desenvolvimento desenfreado e a possibilidade da extinção humana.

Diante da crise, surgiu a necessidade de proteger o que ainda resta de verde na tentativa de amenizar os impactos causados desde a Revolução Industrial e reduzi-los para a sobrevivência humana. Colocando a discussão sobre o meio ambiente e o que nós, seres humanos, fazemos com ele em uma linha do tempo, nos encontramos, no presente momento, em discussões sensíveis no plano da teoria e ações pouco eficazes na prática.

Se por um lado tem-se decisões recentes e paradigmáticas sobre rios como detentores de direitos, por outro temos dados alarmantes sobre assuntos como as mudanças climáticas e aque-

¹ Advogada, graduada em Direito pela UFRRJ, especialista em Direito Ambiental pela UCAM. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito e Justiça Ambiental (DiJA)

cimento global², desmatamento na Amazônia³, dentre outros temas que parecem já terem sido debatidos à exaustão.

Um dos novos contornos dados a esse debate está na transição do antropocentrismo utilitarista para uma versão alargada ou mitigada e daí para o ecocentrismo, que permite considerar juridicamente os Direitos da Natureza a partir da concepção de que todas as formas de vida possuem igual valor.

O alerta mundial para preservação do meio ambiente é primordialmente antropocêntrico. O prefixo *antrophos* vem do grego e significa homem. Temos, então, que o homem é ator principal das relações, inclusive com a natureza, sendo a preservação ambiental pensada, em um primeiro momento, para fins de sobrevivência no chamado antropocentrismo. Nesse cenário, os seres humanos estão na posição de sujeito de uma relação na qual a natureza é um objeto. A visão utilitarista que transformou natureza em recursos naturais levou a uma crise ambiental de proporções mundiais.

Mesmo que o meio ambiente nessa corrente seja (re)pensado, não há uma mudança efetiva na visão, pois a ideia de preservação continua atendendo aos interesses dos homens, primordialmente.

Já o ecocentrismo rompe com o modo de agir eurocêntrico, reposiciona os papéis na relação e avança discussões acerca de onde está a natureza hoje. É a cosmovisão presente nas Constituições do Equador e da Bolívia. É o fundamento que permite que a Pachamama adquira um valor constitucional e que rios, como o Vilcabamba, sejam considerados sujeitos de direito e que é analisado na terceira parte do presente trabalho.

Através de revisão bibliográfica e utilizando o método dialético, aborda as diferentes formas de representação da natureza ao longo do tempo e em culturas diversas e visa apresentar os novos sujeitos de direito, seus fundamentos dentro da ética e os argumentos jurídicos que questionam se essa titularidade representa, de fato, um avanço em termos práticos para a ressignificação da preservação ambiental.

² <https://www.wwf.org.br/?67822/Relatório-do-IPCC-2018-sobre-aquecimento-global-de-15C-incita-mais-esforços-para-ao-climica-global>. Acesso em: 11/07/2019.

³ <https://oglobo.globo.com/sociedade/desmatamento-na-amazonia-avanca-20-entre-agosto-de-2018-abril-de-2019-23693010> Acesso em: 11/07/2019.

2. Modos de pensar o meio ambiente: a natureza como objeto

O homem, enquanto ser racional, é capaz de atribuir um significado ao termo natureza. A partir dessa significação, a sua relação com a natureza se constrói. O conceito de natureza, então, permite a construção de meio ambiente a ser inserido inclusive na ótica jurídica (ROLLA, 2010), trazendo consigo a ideia de construção social (ACOSTA, 2011, p. 317)

Inicialmente, na Grécia, a representação da natureza não era possível sem a filosofia que também propiciou a descoberta das diferenças entre os homens e os demais seres. Nesse primeiro momento, a natureza era concebida apenas como o “conjunto de flora, fauna e outros elementos do mundo físico (...)” (ROLLA, 2010, p. 4). A natureza para a filosofia grega era um conjunto de elementos, físicos e químicos, que compunham a fauna e flora.

É a partir dali que o homem começará a se reconhecer como hierarquicamente superior aos demais seres por ser dotado de razão. Essa diferença consiste em notar “suas respectivas necessidades, particularidades e exigências” (ROLLA, 2010, p. 4).

Posteriormente, tem-se a confirmação da separação entre homem e natureza através dos ideais judaico-cristãos. Para Milaré e Coimbra (2004, p. 12), a Bíblia foi sendo interpretada de maneira que “foi-se tornando um axioma do relacionamento Homem-Natureza, reforçado por uma cosmovisão religiosa ou religioso-política”.

A Revolução Científica, nos séculos XVI e XVII, transformou a relação Homem/Natureza antes entendida. O homem, na época renascentista, passa a ser valorizado de tal forma que seu objetivo torna-se dominar todo e qualquer conhecimento científico.

O objetivo do conhecimento científico, então, passa a ser compreender e dominar a natureza. O entendimento de que os recursos naturais são infinitos faz com que o homem os enxergue como bem, fonte e instrumento para se alcançar uma finalidade: o progresso.

A Modernidade trouxe uma visão de natureza enquanto instrumento, tanto é que a relação homem x natureza sofre alterações

primordialmente científicas nesse período. A natureza que passa a importar é o que adquire *status* de recurso (DERANI, 2008).

A ciência passou a ser a dona da razão, o progresso era medido através do crescimento econômico. Para Acosta (2017, p.40), “o modelo de desenvolvimento devastador que tem no crescimento econômico insustentável de paradigma de Modernidade não pode continuar dominando. Haverá, então, que superar a ideia de progresso enquanto permanente acumulação de bens materiais”.

Cabe ressaltar que o cenário de progresso e expansão se dá com países desenvolvidos sobre os subdesenvolvidos; avançados e tecnológicos sobre atrasados e periféricos.

Apesar dos efeitos e das consequências do novo elemento trazido com a Modernidade, o risco, ser transfronteiriço, a exploração massiva se dá em cima daqueles países considerados inferiores, cujos povos sofrem maior opressão e apagamento cultural (ACOSTA, 2015, p. 46).

Segundo Gilvant (2011), “entre esses riscos, Beck inclui os riscos ecológicos, químicos, nucleares e genéticos, produzidos industrialmente, externalizados economicamente, individualizados juridicamente, legitimados cientificamente e minimizados politicamente”.

Essa minimização ocorreu

Para cristalizar o processo expansionista, a Europa consolidou uma visão que colocou o ser humano, figurativamente falando, por fora da Natureza. Definiu-se a Natureza sem considerar a Humanidade como sua parte integral, desconhecendo que os seres humanos também somos Natureza. Com isso, abriu-se caminho para dominá-la e manipulá-la (ACOSTA, 2015, p. 55).

A sociedade moderna é também chamada de sociedade de riscos, riscos estes que são uma consequência da modernização que desencadeou a industrialização e o modo de produção instalado na época (BECK, 2010).

De acordo com Acosta (2015, p. 51) o desenvolvimento “justifica seus próprios meios e até seus fracassos. Aceitamos as regras do “vale-tudo” (...) por isso aceitamos a devastação ambiental e social em troca de alcançar o desenvolvimento”.

Sob a perspectiva da degradação ambiental, o risco, para Beck (2010), ocupa uma posição central na sociedade pós-industrial por desencadear disfunções e gerar perigo. O desenvolvimento e o crescimento são intrínsecos à modernização e geram, conseqüentemente, uma pressão sobre os recursos naturais. A pressão ambiental acima citada se encaixa no que Acosta (2015) destacou como possíveis fracassos, os riscos, em nome do progresso.

Não houve uma preocupação inicial com os riscos que poderiam ocorrer ao ambiente em detrimento da modernização; o desenvolvimento era o ideal. O crescimento econômico era visto como o solucionador de conflitos relacionados à economia. Essa lógica era válida tanto para os países industrializados quanto para os subdesenvolvidos (MARTÍNEZ ALIER, 2014).

Cabe, então, um questionamento: “Até quando vamos esperar que o progresso tecnológico resolva todos os nossos problemas?” (ACOSTA, 2015, p. 27).

O insistente uso da natureza como matéria-prima, pautado pela ideia de que o meio ambiente sempre esteve à disposição do homem de forma gratuita e inesgotável, além da emissão de poluentes oriundos da industrialização ocasionou um estado de degradação, acarretando, portanto, **na** crise ecológica, marcada pela escassez dos recursos naturais, pelo acidente nuclear de Chernobyl e pelas bombas atômicas de Hiroshima e Nagasaki.

É fato que o crescimento da economia – especialmente nas grandes potências – se deu em cima da degradação do meio ambiente. Então, a primeira preocupação era o desenvolvimento. A degradação era o preço para o progresso. O crescimento econômico seria uma forma de salvação para os países pobres, inclusive no que diz respeito aos problemas ambientais (MARTÍNEZ ALIER, 2014).

Enfim o homem se vê frente à sua possibilidade de extinção. Na sociedade pós-moderna temos os indivíduos buscando a sua sobrevivência nesse ambiente degradado e esgotado, muitas vezes de maneira teórica e pouco prática, frente aos riscos existentes, porém desconhecidos e imprevisíveis⁴.

⁴ Beck (2010), contudo, ensina que os riscos não são exclusividade da Modernidade. O que é alterado nesse período é a dimensão que esses riscos

Homem e natureza não fazem parte do mesmo universo, sendo o segundo elemento objeto do primeiro, reduzida tão somente a recursos naturais, à matéria-prima. Para além da finitude, temos a degradação ambiental como grande problema, ameaçando as gerações presentes e futuras. De acordo com Martínez-Alier (2014, p. 41),

O meio ambiente surge, quando muito, como consideração de segunda ou terceira ordem, como uma preocupação que emerge a partir de valores profundos relacionados a uma natureza considerada sagrada, ou então, simplesmente como um luxo: ‘amenidades’ ambientais, mais do que condições ambientais e da própria vida humana.

Diante desse quadro, ainda atual, a sobrevivência tanto humana quanto da biodiversidade encontram-se ameaçadas.

Uma vez que o homem passa a ser percebido, como coloca a Declaração de Estocolmo sobre Direitos Humanos, “ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente”⁵, e a proteção ambiental surge como “uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos”⁶ começa-se a se falar em preservação.

A noção de preservação, contudo, não é única, assim como o conceito de meio ambiente não o é. Há que se levar em consideração variáveis como gênero, raça, classe⁷, como no movimento por justiça ambiental, aspectos culturais e objetivos de cada corrente ambientalista.

tomam. Risco na Modernidade têm uma conotação de ameaça global e “possível autodestruição da Terra” (ob. cit, p. 25). O autor coloca que problemas ambientais como desmatamento e poluição sempre existiram, porém, o alargamento desses riscos vem do modelo falido de modernidade.

⁵ Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Princípio 1.

⁶ Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Princípio 2.

⁷ Segundo Acselrad (2004), as desigualdades sociais estão diretamente ligadas a uma distribuição desigual e injusta dos riscos e danos ambientais.

3. A natureza como um sujeito de direitos: a positivação da pachamama

Uma vez constatada a finitude da natureza, é preciso pensar em como protegê-la. Uma das novas possibilidades consiste na superação da ideia de natureza como um objeto, conforme a visão antropocêntrica a partir da outorga de direitos a um sujeito não convencional.

Acosta (2015) utiliza a expressão “racionalidade ambiental” para explicar que a percepção de uma forma de pensar no meio ambiente seria capaz de combater uma mentalidade econômica, que valorizava o desenvolvimento e o progresso.

“Nesse sentido, a construção de uma racionalidade ambiental capaz de desconstruir a racionalidade econômica implica processos de reapropriação da natureza e reterritorialização das culturas” (ACOSTA, 2015, p. 116).

Países latinos, como Equador e Bolívia, que resgataram suas origens indígenas, veem a natureza como mãe, um ente criador, de onde se provém o sustento dos homens. Os rios, as árvores, a terra e demais elementos naturais possuem uma relação intrínseca com o homem, elemento natural também, e todos esses entes estão no mesmo patamar, não há hierarquia na natureza.

Ou seja, o ecocentrismo permeia a Pachamama, sendo a natureza, *per se*, como um sujeito de direitos (ACOSTA, 2011). Pode-se dizer que os Direitos da Natureza bebem da fonte da Ecologia Profunda⁸.

Embora possa parecer uma decisão romântica e utópica, “quando se propõe Direitos da Natureza, não se trata de renunciar ao amplo e rico legado científico – nem muito menos à razão – para refugiarmos em nossa angústia e perplexidade pelo rumo das coisas” (ACOSTA, 2015, p. 104-105).

Nesse ponto, a relação entre o Homem e a Natureza não se encontra mais distanciada. A ética ambiental propicia um estreitamento em tal relação. É importante que o homem perceba que relações sociais e ecológicas caminham juntas e os indivíduos não

⁸ Trata-se de uma corrente ambientalista baseada no ecocentrismo e coloca, conseqüentemente, todas as formas de vida em igual hierarquia (PEREIRA, *apud* BARBOSA, 2016).

estão à parte dos fatos que ocorrem no meio ambiente (PENA; BASTIANETTO, 2016).

A noção do reconhecimento do “direito a ter direitos” percorre a História. Foi assim com os negros e indígenas escravizados, com as mulheres e agora parece ter chegado a vez da Natureza e dos animais.

Conceder direitos à Natureza significa, então, incentivar politicamente sua passagem de objeto a sujeito, como parte de um processo centenário de ampliação dos sujeitos de direito (...) O aspecto central dos Direitos da Natureza, de acordo com Leimbacher, é resgatar o ‘direito à existência’ dos próprios seres humanos (ACOSTA, 2015, p. 124).

Nas Constituições da Bolívia e do Equador, onde a natureza é Pachamama, vemos a representação feminina e divina da Mãe Terra. Mitologicamente, Gaia é a personificação divina da terra. Sua representação era de fertilidade, criação, a Mãe Terra. De acordo com Lovelock (2006, p. 25)

Gaia é o nome com que os antigos gregos se referiam à deusa da Terra. Essa deusa, em comum com as divindades de outras religiões antigas, era ao mesmo tempo gentil, feminina e nutriz, mas também impiedosamente cruel com qualquer um que malograsse em viver em harmonia com o planeta.

Para cada povo andino – *kichwas*, *shuar*, *ashuar* – a relação com a natureza adquire diferentes contornos de acordo com seus aspectos culturais.

No campo científico há uma teoria com seu nome que identifica a Terra como um organismo vivo. A hipótese Gaia foi formulada por James Lovelock no final da década de 1960. Tal teoria entende que as formas de vida da Terra estão articuladas. Se inicialmente se referia “à vida modelando o ambiente” (LOVELOCK, 2006, p. 25), hoje se reconhece que a evolução dos organismos está relacionada com a evolução do ambiente. Tudo é vida⁹. É a ideia trazida por Zaffaroni (2011, p.15) quando

⁹ Lovelock (2006) ensina que para se falar de Gaia, tem que se definir o que é vida. Logicamente cada ciência – físicos, neodarwinistas, bioquímicos e

diz que “não somos algo estranho nem hóspedes de Gaia e sim, parte Dela”.

Na cosmovisão indígena, Gaia é a Pachamama, que “é uma divindade protetora – não propriamente criadora, interessante diferença – cujo nome provém de línguas originárias e significa Terra, no sentido de mundo (...) Pachamama é a natureza” (ZAFFARONI, 2011, p. 112-113, tradução livre).

O art. 71 da Constituição do Equador, país pioneiro a considerar a Pachamama um sujeito de direitos, é um marco legislativo e traduz bem o que os povos andinos entendem como natureza. Diz o referido artigo, em tradução livre,

Art. 71. A natureza ou Pacha Mama, onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente a sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.

Toda pessoa, comunidade, povoado, ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. Para aplicar e interpretar estes direitos, observar-se-ão os princípios estabelecidos na Constituição no que for pertinente.

O Estado incentivará as pessoas naturais e jurídicas e os entes coletivos para que protejam a natureza e promovam o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema.

Com a natureza passando a ser considerada a Pachamama, tem-se uma fusão entre a ideia ocidental de meio ambiente com a cosmovisão andina, resultando em uma ampliação cultural. Rompe-se, então, com a separação entre homem x natureza porque o indivíduo passa a ser visto como parte integrante desse meio natureza.

A Pachamama é uma abertura entre a relação da sociedade com o meio ambiente, pois se trata de uma múltipla expressão cultural (GUDYNAS, 2011, p. 265) que se reflete nas constitui-

geofisiologistas – interpreta esse conceito de uma forma diferente. Escolhemos aqui a visão da geofísica, pois é a adotada pelo autor na obra utilizada. Vida, na visão dos geofisiologistas, “é uma propriedade de um sistema limitado que está aberto a um fluxo de energia e matéria, que é capaz de manter constantes as suas condições internas, não obstante a ocorrência de mudanças nas condições externas” (ob. cit., p. 28).

ções andinas a partir do novo constitucionalismo latino-americano, que incorpora um modo de pensar de cunho ecocêntrico.

3.1 Fundamentos na ética ecológica

Nos debates acerca da natureza poder ser um sujeito de direitos, devemos enfatizar três visões éticas que abordam a relação homem x natureza e que já foram brevemente mencionadas neste artigo. São elas: antropocentrismo, ecocentrismo e biocentrismo.

O antropocentrismo teve origem no Renascimento, quando se sustentava a crença de que a natureza deve ser aproveitada ao máximo, uma vez que ela serve ao homem. Por ser considerado, desde então, o único animal racional, sendo a razão seu elemento caracterizador, o homem seria o único destinatário das normas jurídicas protetivas, não se considerando nenhum valor intrínseco dos demais seres. (MILARÉ; COIMBRA, 2004)

Além de ser tecnicamente superior aos demais seres, a ponto de exercer domínio sobre eles, o que, de certa forma, justificaria o uso desmedido dos recursos naturais em prol da lógica desenvolvimentista Moderna.

Ou seja, a visão antropocêntrica é utilitarista. Sendo assim, a natureza existiria para servir ao homem, que dela se beneficia, tendo em vista que

o racionalismo moderno e o desvendamento dos segredos da Natureza ensejaram ao Homem a posição de arrogância e de ambição desmedidas que caracterizam o mundo ocidental contemporâneo. E o desenvolvimento científico tecnológico, submetido ao controle do capital, para efeitos de produção e criação de riquezas artificiais, desembocou nessa lamentável ‘coisificação’ da Natureza e dos seus encantos (MILARÉ; COIMBRA, 2004, p. 14).

O antropocentrismo clássico, ou tradicional, demonstra um distanciamento entre o homem e a natureza. A visão kantiana do homem como fim em si mesmo não considera o valor intrínseco da natureza (KANT, *apud* LEITE; BELCHIOR, 2014) É reconhecida a importância da visão ecológica, porém ela é colocada

em caráter subsidiário. O homem é sujeito absoluto do sistema, sendo parte integrante da natureza, porém superior a ela.

Atualmente, acredita-se na superação dessa visão tradicional, uma vez que “a espécie humana, apesar de reconhecidas diferenças e prerrogativas, é apenas uma espécie na ‘teia da vida’; (...)” (MILARÉ e COIMBRA, 2004, p. 23).

A superação ocorre por meio do que Leite (2014) chama de antropocentrismo alargado, também chamado de antropocentrismo mitigado (BENJAMIN, 2009) e de antropocentrismo responsável (SILVA, 2008).

O antropocentrismo alargado “reside justamente em considerações que imprimem ideias de autonomia do ambiente como requisito para a garantia da sobrevivência da própria espécie humana” (LEITE e BELCHIOR, 2014, p. 21).

É uma visão que simpatiza com as futuras gerações e com os direitos dos animais, contudo, ainda tem na vida humana a base para a preservação da natureza, sem chegar à raiz da Ecologia Profunda.

Podemos dizer que a Constituição brasileira de 1988 adota o antropocentrismo alargado ao adotar a preocupação com as presentes e futuras gerações, superando, em termos de meio ambiente, uma visão predominantemente utilitarista.

A transição do antropocentrismo para o ecocentrismo não se deu de uma hora para outra. Milaré e Coimbra (2004, p. 15) ensinam que essa relação homem x natureza remonta à Idade Média.

Ainda em meados do século XVII, o entendimento adotado era de que Deus valorava as criaturas da mesma forma, pois “a natureza existia para a glória divina e que Deus se preocupava tanto com o bem-estar das plantas e animais quanto com o do homem” (MILARÉ; COIMBRA, 2004, p. 16).

Afastando-se dessa concepção teológica, surge o ecocentrismo, colocando todas as formas de vida existentes em igual hierarquia. Essa cosmovisão enxerga a natureza como fim em si mesma ou, como ensina Gudynas (2011, p. 250), é a vida como valor em si mesma. Diferentemente do biocentrismo, cujo foco está nos seres com vida.

A visão ecocêntrica, contudo, não significa uma oposição, um contraponto ao antropocentrismo, uma vez que não são

retirados os direitos e garantias do homem e, sim, ocorre uma ampliação na titularidade de tais direitos. Contudo, há a superação do antropocentrismo no sentido de ser uma visão voltada para a ética ambiental.

Milaré e Coimbra (2004, p. 32) ensinam, contudo, que o direito “não é absoluto nem autossuficiente: ele é bastante relativo e dependente dos diversos saberes e das diferentes realidades, sempre sujeito à revisão profunda”.

Logo, apenas a positivação da natureza não seria suficiente para justificar a inclusão de novos sujeitos de direitos, como os rios, por exemplo. É preciso modificar o olhar puramente racional e incorporar uma nova cosmovisão para entrar na discussão dos direitos da natureza.

A ética objetiva promover um debate quanto à forma como a natureza será tratada pelo Direito. O *status*, seja de direito seja de objeto, sofre influências de acordo com a cosmovisão adotada, que varia cultural e socialmente, assim como a interpretação de natureza (BARBOSA, 2016, p. 27).

Quando se fala em direitos da natureza, nota-se certa resistência no entendimento do que de fato seriam esses direitos, uma vez que olhar a questão do ponto de vista estritamente humano causa estranhamento. Segundo Acosta (2015), não se abandona com isso aspectos científicos da questão.

De acordo com Bauman (*apud* PENA, BASTIANETTO, 2016)

as desigualdades sociais são causas para a sociedade líquida moderna. O consumismo excessivo e a fragilidade das relações humanas, decorrentes do uso exacerbado de redes sociais, internet, dentre outros, traduzem uma superficialidade e ressaltam a indiferença e o desinteresse pelos desafios dos ‘outros’ (...) Nessa conjuntura, qualquer ação que fomente a união e identificação humanas tende a recrudescer as possibilidades de percepção ecológica voltadas à sua conservação e perpetuação.

Dentre as possibilidades pensadas para a preservação da natureza e superação de um modo de vida e de consumo está a adoção do Bem Viver, que pode ser explicado como “processo

proveniente da matriz comunitária dos povos que vivem em harmonia com a Natureza” (ACOSTA, 2015, p. 24). Trata-se de valores indígenas dos povos andinos e amazônicos que superaram as falhas da Modernidade.

Só é possível abordar que a natureza tenha direitos e seja, de fato, considerada um sujeito e não um objeto ao uso e disposição humana se nos valermos de um olhar aberto ao diálogo com a ética ambiental.

Segundo Pena e Bastianetto (2016, p. 120), “sem dúvida, qualquer mudança efetiva de conduta do homem em relação ao meio ambiente contempla a ótica da alteridade”. O princípio norteador para essa refundação é o Bem Viver. “Com isso, as institucionalidades e o Direito passam a incorporar os saberes tradicionais, aliando-se à busca do bem comum, para produção de um novo modelo de desenvolvimento, que se distancie da exclusão social e das desigualdades econômicas” (NOGUEIRA E DANTAS, 2012, p. 36).

Para Boff (2009), o Bem Viver contrasta com a ideia de “viver melhor”, que é baseada em uma lógica de consumo, no qual a qualidade de vida é medida através dos índices do Produto Interno Bruto (PIB). O incentivo ao consumo e a competição são uma marca do capitalismo. Sendo assim, viver melhor seria consumir mais, independentemente do impacto do consumo no meio ambiente.

Por outro lado, o que o Bem Viver aponta é um caminho voltado para a ética e a integração entre o homem e a natureza. É viver em harmonia com a Pachamama para que a positivação de seus direitos alcance sua eficácia (ACOSTA, 2015).

4. Resultados e críticas

Embora o tema aqui debatido seja considerado relevante dentro e fora do Direito, não é, de modo algum, pacífico, talvez por diferenças culturais, talvez por um modo de pensar arraigado na racionalidade, talvez por um modo de vida econômico que não permite que algumas modificações aconteçam para o bem-estar coletivo.

Dentre as resistências citadas está a ideia de natureza intocada. Críticos da natureza como sujeito de direitos alegam que tal forma de proteção não permitirá seu uso de forma alguma, o que poderia travancar a economia.

O que ocorre, na verdade, é que surgem “novas condições de viabilidade para tal exploração, desde que seja efetuada de modo a que os ecossistemas não sejam destruídos ou que as espécies sejam extintas” (GUDYNAS, 2011, p. 261, tradução livre).

Ou seja, mesmo em países estudados como Equador e Bolívia, que adotam a cosmovisão ecocêntrica, a natureza era vista como mero objeto, entendimento esse oriundo da cultura eurocêntrica difundida durante o processo de colonização (ACOSTA, 2015).

A partir do momento em que esses aspectos foram superados uma nova tendência foi surgindo, ou melhor, sendo retomada, uma vez que a crença na subjetividade da natureza denota crenças indígenas dos povos originários daquela região.

Os Direitos da Natureza estão, assim como os Direitos Humanos, inseridos na categoria de megadireitos. Os direitos propriamente ditos ou metadireitos são direito à água, à soberania alimentar, à biodiversidade, dentre outros. A importância dessa análise está no fato de que os Direitos da Natureza não tratam unicamente do meio ambiente natural.

Embora o Direito Ambiental seja um direito difuso, coletivo e de quarta geração não se pode confundir-lo com o conceito de Direito da Natureza, tampouco com direitos dos povos indígenas.

Trata-se de considerar que a natureza, entes naturais *per se*, tenham direitos e que a humanidade esteja incluída nessa relação. Preza-se a harmonia entre os povos e entre os povos e o meio ambiente. Acosta (2015) traz o entendimento de que o sentido do bem viver é o que justifica a boa relação dos povos andinos com a natureza.

Contudo, o autor faz duras críticas quanto à positivação dos direitos da natureza sem que haja uma mudança na mentalidade que colocou o meio ambiente na situação de crise. Do ponto de vista ocidental, acostumado ao modo de vida capitalista e eurocêntrico, é possível visualizar o ecocentrismo como saída da encruzilhada ambiental?

Diz o autor (2015, p. 25): “Será possível e realista implementar outro ordenamento jurídico dentro do capitalismo? (...) Apenas colocar o Bem Viver na Constituição não será suficiente para superar um sistema que é, em essência, a civilização da desigualdade e da devastação”.

Um exemplo da crítica, trazido pelo próprio Acosta (2015), é a Bolívia. A concessão de direitos à natureza não está presente de forma expressa na Constituição de 2009. A exaltação e a proteção à Pachamama são conteúdos de normas constitucionais e infraconstitucionais. Todavia, não houve uma mudança da mentalidade clássica de progresso fundada no uso desmedido de recursos naturais (ACOSTA, 2015).

Ora, se a proposta central do bem viver é romper com o eurocentrismo e viver uma onda de solidariedade e integração, onde não há hierarquias entre homem e natureza, como adotar uma medida exploradora que contraria as próprias normas do país?

As críticas quanto à consolidação, inclusive jurídica, de direitos da natureza não se restringem ao modo de vida econômico. Para Nogueira e Dantas (2012), um dos problemas para a consolidação dos direitos socioambientais é instrumental. Tal constatação ocorre porque os direitos mencionados são difusos e coletivos, enquanto os instrumentos processuais são voltados para direitos individuais.

Essa lógica individualista só permite pensar em direitos coletivos como a soma ou conjunto de direitos individuais. Por isso, o sistema não consegue outorgar efetividade aos direitos coletivos (SOUZA FILHO *apud* NOGUEIRA, DANTAS, 2012). No universo do direito individual, tudo que seja coletivo é estatal, ou omitido, ou invisível (SOUZA FILHO, 1999, p. 311-313, *apud* NOGUEIRA, DANTAS, 2012).

Além disso, são direitos considerados sem titularidade individual. São existentes na lei, porém de difícil efetivação. Como exemplo, tem-se a ação na qual o Rio Doce, representado pela Associação Pachamama, postula seus direitos em face dos danos causados pelo rompimento da barragem da Vale, em 2015.

Há críticas no sentido da legitimidade das partes, embora o que deveria chamar a atenção neste caso era a inovação na tratativa ambiental. Avanci (2017, p. 184), por exemplo, acredita que

dentro do Direito as normas são criadas sem justificativa, sendo objetos utilizados para a concretização do Direito.

A crítica está no questionamento da necessidade de alterar o *status* de um ente para protegê-lo. Avanci (2017, p. 178) entende que há um dever de defesa do meio ambiente fulcrado no princípio da solidariedade, todavia desconsidera que haja direitos da natureza, sendo suficiente sua relevância jurídica como bem a ser tutelado e não cabendo falar em personificação.

Com base nessa justificativa, seria suficiente considerar o antropocentrismo alargado como ponto de equilíbrio na relação com o meio ambiente, pois “uma igualdade teórica não resolveria adequadamente o problema fático” (AVANCI, 2017, p. 189).

Ocorre que dar titularidade à natureza, Pachamama, encarando-a como sujeito de direito, capaz de atuar dentro de uma esfera jurídica, quebra as lições tidas pelo racionalismo moderno de dissociação entre sujeito e objeto, ou seja, entre ser humano e natureza, especialmente o olhar antropocêntrico que paira sobre a epistemologia hegemônica ocidental (NOGUEIRA, DANTAS, 2012, p. 40).

Conclui-se, então, que a construção de novos direitos – e novos sujeitos de direitos – passa pela necessidade de uma reformulação social, cultural, política, econômica e jurídica.

5. Considerações finais

A motivação para este trabalho está em uma pesquisa iniciada em 2015 sobre a ampliação no rol de sujeitos de direito a partir do novo constitucionalismo latino-americano. Essa tendência ultrapassou as Constituições estudadas na época, quais sejam, do Brasil (1988), do Equador (2008) e da Bolívia (2009), sendo a Constituição equatoriana a pioneira em considerar expressamente os direitos da natureza.

O que se propôs no presente artigo foi uma análise breve sobre a relação do homem com a natureza, a ética ecológica como fundamento e justificativa dos novos sujeitos de direito e as críticas quanto ao tema, uma vez que não há ainda entendimento

pacífico sobre os direitos da natureza e sua eficácia na aplicação pelo Judiciário.

Em 2008, um passo inovador e paradigmático foi dado no Equador. Ao outorgar à natureza o *status* de sujeito de direitos no nível constitucional, esse país incorporou o ecocentrismo em seu ordenamento. Não há como se falar em direitos da natureza sem mencionar o Bem Viver, princípio presente nas Constituições do Equador e da Bolívia diretamente ligado ao ecocentrismo e a valores indígenas.

Apesar disso, o acesso ao Judiciário também se encontra difícil. A decisão mais relevante que menciona de fato os direitos da natureza continua a ser a do caso do Rio Vilcabamba, julgado pela Corte Constitucional do Equador.

Mais comentada, porém não a única. A Corte Constitucional da Colômbia tem uma importante decisão, em 2016, que considera o Rio Atrato um sujeito de direitos e merece destaque.

Em 2017, a Nova Zelândia tornou o Rio Whanganui, ou Te Awa Tupua, portador de direitos. Este rio é sagrado para o povo Maori, no que pode se evidenciar como mais uma demonstração do ecocentrismo em uma decisão judicial, considerar uma conexão espiritual como fundamento.

O Brasil também começou a se manifestar sobre o tema durante o período apresentado, tanto na forma de ações judiciais, como a Ação Civil Pública movida em 2011 em face da Norte Energia S/A visando defender a Volta Grande do Xingu e, mais recentemente, da ação em que se postulou que o Rio Doce tivesse seus direitos reconhecidos, ambas julgadas improcedentes nos seus pedidos.

No ano de 2021, instaurou-se a Ação Civil Pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200/SC¹⁰ após o rompimento da barragem da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), inundando a região e desembocando na Lagoa da Conceição¹¹

¹⁰ Disponível em: https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=721623434782871601661587356578&evento=40400047&key=1cf783e34cc746ebd9b2d291289fc6f320384f248e575284c289b2b9fdcf5ac2&hash=6e02318ad779ac82172608b8627aa204. Acesso em: 20/08/21.

¹¹ Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/o-desastre-nada-natural-na-lagoa-da-conceicao-e-o-direito/>. Acesso em: 26/08/21.

e com fundamento nos direitos da natureza. Merece destaque a decisão obtida em sede liminar no que tange à fundamentação:

No que concerne ao reconhecimento de direitos da Natureza, o artigo 144 da Lei Orgânica do Município conferiu à natureza titularidade de direito e em seu parágrafo único determinou que o Poder Público promoverá políticas públicas e instrumentos de monitoramento ambiental para que a natureza adquira titularidade de direito.

Neste sentido, apesar das inúmeras tentativas, percebe-se a falência do modelo de Gestão Ambiental vigente, que resultou no extravazamento e rompimento da barragem de evapoinfiltração, deixando clara a fragilidade do sistema de governança.

Por conseguinte, tenho que o atual quadro de colapso ambiental instalado autoriza seja reconhecido o estado de coisas inconstitucional, decorrente de práticas institucionais de irresponsabilidade organizada, a justificar a determinação judicial de adoção de medidas estruturais voltadas à rediscussão do status quo de atuação do Poder Público (AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012843-56.2021.4.04.7200/SC, 6ª Vara Federal de Santa Catarina, Data da decisão: 11/06/2021).

Os resultados apresentados, assim como os mais recentes posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça¹² no Brasil, são considerados tímidos e ainda raros, embora relevantes para a discussão acerca do tema.

A extensão da dignidade da pessoa humana para qualquer ser vivente¹³ contraria algumas das críticas apresentadas neste trabalho.

Em 2018, comemorou-se uma década desde a positivação da Pachamama. Diante do exposto, conclui-se que a mudança da mentalidade que coloca o homem como centro das atenções – antropocentrismo – para que se reconsidere sua relação com a

¹² STJ, REsp 1797175/SP 201800312300. Relator: Ministro Og Fernandes. Data do julgamento: 21/03/2019. T2- Segunda Turma, Data da Publicação DJe: 28/03/2019.

¹³ O recurso especial citado possui como objeto um papagaio.

natureza, em um caminho para o antropocentrismo mitigado no Brasil e ecocentrismo no Equador, é bastante significativa.

Contudo, um importante ponto a ser levantado na discussão proposta é que a incorporação de temas como Direitos da Natureza e Bem Viver no nível legislativo e judiciário não parece ser o suficiente para mudar efetivamente um modelo econômico fundado na desigualdade e na exploração.

A superação, ou possível diminuição, do desenvolvimentismo predatório abriu espaço para que uma nova relação do homem com a natureza se construísse, porém não se consolidasse.

Em dez anos, inicialmente, apontamos que houve pouco acesso à justiça, o que dificulta uma pesquisa eficiente por casos concretos para análise. Apesar de haver um texto normativo que regulamente um direito, sua prática ainda está tímida.

Cada vez mais se discute a atribuição de direitos a entes naturais, todavia a busca por esse direito no Judiciário, tanto no Brasil quanto em outros países citados no presente trabalho, não é expressiva ainda.

Ou seja, embora a percepção de um direito ecocêntrico seja inovadora, ainda é necessária uma mudança na mentalidade social e econômica, seja nos países que têm sequelas de um modo de vida exploratório e esgotado, seja naqueles mais desenvolvidos que não incorporaram por completo cosmovisões além do antropocentrismo.

Referências

ACSELRAD, H. *et al.* *Justiça ambiental e cidadania*. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACOSTA, Alberto. Los derechos de la Naturaleza con Derechos: una lectura sobre el derecho a la existencia. *In:* ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (Org.) *La Naturaleza con derechos: de la filosofía a la política*. p. 317-362. Quito: Abya-Yala, 2011. Disponível em: <http://www.rosalux.org.ec/attachments/article/254/derechos-naturaleza.pdf>.

ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver – uma oportunidade para imaginar outros mundos*. Tradução: Tadeu Breda. Brasil: Ed. 2, 2015.

AVANCI, T. F. S. Sujeição de direitos, meio ambiente e antropocentrismo alargado. *In: Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, 2015, n. 21, p. 177-197, jul./dez. 2017.

BARBOSA, Caroline Camargo. Os sujeitos de direito à proteção ambiental no novo constitucionalismo latino-americano: características e perspectivas. 2016. 65 f. TCC (Graduação), Curso de Direito, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BOFF, Leonardo. ¿Vivir mejor o «el buen vivir»? Disponível em: <http://www.otrodesarrollo.com/buenvivir/buenvivir_leonardoboff.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2019.

BRASIL. Sexta Vara Federal de Santa Catarina. Decisão Liminar nº 5012843-56.2021.4.04.7200. E-Proc. Santa Catarina, 11 jun. 2021. Disponível em: https://eproc.jfsc.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=721623434782871601661587356578&evento=40400047&key=1cf783e34cc746ebd9b2d291289fc6f320384f248e575284c289b2b9fdcf5ac2&hash=6e02318ad779ac82172608b8627aa204. Acesso em: 20/08/21.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentença n. T-622. Bogotá, 2016. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>.

Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

EQUADOR. Constituição (2008). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacional-Foco/anexo/ConstituicaoodoEquador.pdf>. Acesso em: jul. 2019.

GILVANT, Julia S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. *Revista Estudos em Sociedade e Agricultura*. Seropédica (RJ), 2001, p. 95-111.

GUDYNAS, Eduardo. Los derechos de la naturaleza en serio. In: ACOSTA, Alberto; MARTÍNEZ, Esperanza (Org.) *La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política*. Quito: Abya Yala, 2011, p. 239-286. Disponível em: <http://www.rosalux.org.ec/attachments/article/254/derechos-naturaleza.pdf>.

LEITE, J. R. M; BELCHIOR, G. P. N. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: LEITE, J. R. M. (Org.); PERALTA, Carlos E. (Org.) *Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica*. 1. ed. São Paulo: Instituto Direito por um Planeta Verde, 2014, v. 1, 544p.

LOVELOCK, James. *Gaia – cura para um planeta doente*. São Paulo: Cultrix, 2006, p. 25-28.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. *O ecologismo dos pobres*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

MILARÉ, Edis; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo x

ecocentrismo na ciência jurídica. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 9, n. 36, p. 9-41, out./dez. 2004.

NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente; DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. O Sumak Kawsay (Buen Vivir) e o novo constitucionalismo latino-americano: uma proposta para concretização dos direitos socioambientais? *In: UNIVERSITAS E DIREITO*, 2012, Paraná. *Anais do Universitas e Direito*. Paraná: Pucpr, 2012, p. 24-42.

PACHAMAMA, Ong (Org.) Em ação judicial inédita no Brasil, o Rio Doce, representado pela Associação Pachamama, pede o reconhecimento de seus direitos à vida e a saúde. Disponível em: <<https://www.ongpachamama.org/single-post/2017/11/07/Uma-a%C3%A7%C3%A3o-pelos-rios-como-sujeitos-de-direito>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

PARLAMENTO DA NOVA ZELÂNDIA. Lei n. 7, de 2017. Nova Zelândia, 20 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html#DLM6830857>>. Acesso em: 6 maio 2019.

PENNA, Ana Christina de Barros Ruschi Campbell; BASTIANETTO, Lorena Machado Rogedo. A nova ética ambiental contemplando um olhar para o “outro”. *In: Encontro Nacional do CONPEDI*, 25, 2016, Brasília. *Anais Direito Ambiental e Socioambientalismo III*. Florianópolis (SC): Conpedi, 2016, p. 118-133. Disponível em: <www.conpedi.org.br>. Acesso em: 13 dez. 2018.

ROLLA, Fagner Guilherme. Ética ambiental: principais perspectivas teóricas e a relação homem-natureza. 2010. PUC-RS. Disponível em: http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2010_1/fagner_rolla.pdf. Acessado em: 16 jun. 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1797175/SP 201800312300. Relator: Ministro Og Fernandes. Data do julgamento: 21/03/2019. T2-Segunda Turma, Data da Publicação DJe: 28/03/2019.

SILVA, Betina Günther. Justiça ambiental intergeracional. 2008. 156 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Belo Horizonte, 2008.

A possibilidade de fixação de Dano Moral Punitivo nos desastres ambientais do setor minerário

Daniela Marques de Carvalho de Oliveira¹

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar a possibilidade de arbitramento de dano moral punitivo nas ações coletivas relacionadas aos desastres ambientais de Mariana e Brumadinho, que atingiram número considerável de pessoas.

Em virtude disso, inaugura-se o ensaio a partir de estudo do dano moral digno de reparação civil, cuidando de ressaltar os problemas que a ausência de critérios legais para a sua fixação acarreta, possibilitando, inclusive, o arbitramento de penas pecuniárias à revelia legal. Além disso, tenta-se esclarecer o conceito de dano moral, a partir do conceito de dano injusto.

Em seguida, analisam-se os desastres de Mariana e Brumadinho, salientando que os sérios impactos e danos ambientais por eles causados conduzem à possibilidade de fixação de pena pecuniária para majorar o valor do dano extrapatrimonial ambiental coletivo.

¹ Doutoranda. Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional e pós-graduada *lato sensu* em Direito Ambiental, todos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisadora do grupo de pesquisa Laboratório de Direito e Urbanismo (LADU) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ). Pesquisadora do grupo de pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno, vinculado à Coordenação de Direito Ambiental do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (JUMA/NIMA-Jur/PUC-Rio).

2. O dano moral digno de reparação civil

2.1 A fixação do dano moral e os *punitive damages*

Inexiste um critério legal e objetivo para a fixação dos valores de indenização por danos morais. Ao analisar os pedidos de dano moral, o magistrado possui ampla margem de liberdade para analisar e valorar a indenização, de acordo com sua própria experiência e sensibilidade acerca das particularidades do próprio caso concreto.

Em função da falta de parâmetros rígidos, a doutrina e a jurisprudência passaram a elencar requisitos – tanto em relação à vítima como ao ofensor – que devem ser observados para o arbitramento da indenização.

No que tange à vítima, considera-se, para a fixação do *quantum* indenizatório, as seguintes circunstâncias: (i) tipo de ocorrência (morte, lesão física, deformidade); (ii) padecimento para vítima e familiares; (iii) circunstâncias de fato, como a eventual divulgação do ocorrido; e (iv) consequências psicológicas duráveis para a vítima (MIGALHAS, 2009).

Quanto ao ofensor, leva-se em conta: (i) a gravidade da conduta ofensiva; (ii) o seu porte econômico; e que (iii) a indenização sirva de desestímulo para a reiteração de condutas ilícitas (MIGALHAS, 2009).

Nessa perspectiva, vale transcrever a seguinte passagem da obra de Cavalieri Filho (2004, p. 108):

(...) o juiz, ao valorar o dano moral, deve arbitrar uma quantia que, de acordo com o seu prudente arbítrio, seja compatível com a reprovabilidade da conduta ilícita, a intensidade e duração do sofrimento experimentado pela vítima, a capacidade econômica do ofensor, as condições sociais do ofendido, e outras circunstâncias mais que se fizerem presentes.

Embora a plena admissibilidade de reparação do dano, ainda que exclusivamente moral, esteja prevista na Constituição de 1988 (artigo 5º, incisos V e X)², no que foi confirmada pela

² Art. 5º da Constituição de 1988: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção

redação do artigo 186³ do Código Civil de 2002, certo é que não existe qualquer previsão legislativa autorizando a imposição de indenizações punitivas, como as que diariamente são fixadas pelos tribunais para majorar a valoração do dano moral, a título de *punitive damages*.

Ao contrário, Moraes (2004, p. 48-49) assinala que o parágrafo único do artigo 944⁴ do Código Civil de 2002 aduz a possibilidade de redução equitativa do valor pelo juiz, podendo-se deduzir, *a contrario sensu*, que o referido dispositivo vedaria a majoração do montante indenizatório. Igualmente, o artigo 403 do mesmo diploma exclui a pena pecuniária, ao afirmar que “ainda que a inexecução resulte de *dolo* do devedor, as perdas e danos *só incluem* os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato” (grifei).

Mesmo no âmbito da tutela consumerista, Moraes (2004, p. 48) verifica que a intenção, na esfera do Projeto do Código de Defesa do Consumidor, foi a de não introduzir qualquer conotação punitiva na reparação do dano, tanto que o dispositivo (artigo 16)⁵ que inicialmente a contemplava foi objeto de veto presidencial.

de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, *além da indenização por dano material, moral ou à imagem*; (...) X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, *assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação*” (grifei).

³ Art. 186 do Código Civil: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, *ainda que exclusivamente moral*, comete ato ilícito” (grifei).

⁴ Art. 944 do Código Civil: “A indenização mede-se pela extensão do dano. Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, *podará o juiz reduzir*, equitativamente, a indenização” (grifei).

⁵ Eis a redação do artigo 16 do Projeto do Código de Defesa do Consumidor que foi vetado: “Se comprovada a alta periculosidade do produto ou do serviço que provocou o dano, ou grave imprudência, negligência ou imperícia do fornecedor, será devida multa civil de até um milhão de vezes o Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou índice equivalente que venha substituí-lo, na ação proposta por qualquer dos legitimados à defesa do consumidor em juízo, a critério do juiz, de acordo com a gravidade e proporção do dano, bem como a situação econômica do responsável”.

Dessa forma, constata-se que a inexistência de critérios legais para a aplicação da pena pecuniária acarretou a importação do instituto de países de tradição da *common law*, como os EUA, onde os *punitive damages* atualmente são fixados para evitar distorções⁶ somente quando o ofensor tiver agido com dolo, fraude ou grave negligência, bem como o dano tiver sido resultado de ações reiteradas por parte do agente, não se tratando apenas de uma ação isolada (MORAES, 2004, p. 64).

Ocorre que a transposição de tais parâmetros para o sistema do *civil law* – como o brasileiro – não é feita sem polêmicas, uma vez que, em tais ordenamentos jurídicos, é vedada a aplicação de pena sem anterior legislação que a preveja⁷. Não se mostra possível, destarte, que o magistrado, arrogando para si a função de legislador (MORAES, 2004, p. 69-70), justifique o caráter punitivo da reparação civil em virtude de uma suposta “dupla função do dano moral”.

Assim, a reparação do dano moral tem se prestado tanto a reparar o dano sofrido pela vítima (função compensatória), como a punir o ofensor para que o valor indenizatório sirva de “desestímulo” à prática de novos atos ilícitos, além de “exemplo” para impedir que ocorram comportamentos similares por potenciais agressores (função punitiva)⁸, afastando-se da noção de dano injusto que deveria nortear a fixação do *quantum* indenizatório, como se passa a demonstrar.

⁶ A esse respeito, MORAES (2004, p. 58 e ss.) discorre sobre o exemplo da “velhinha que derramou café em seu colo e obteve uma indenização punitiva de US\$ de 2,7 milhões da Mc Donald’s Corporation, um caso considerado antonomástico do desequilíbrio presente no fenômeno”.

⁷ O princípio da legalidade *stricto sensu* ou da reserva legal é expressamente previsto no artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição de 1988, nos seguintes termos: “Não há crime sem lei anterior que o defina nem pena sem prévia cominação legal”.

⁸ Citem-se, a título exemplificativo, os seguintes acórdãos: TJRJ. Apelação nº 001354656.2015.8.19.0208. 25ª Câmara Cível-Consumidor. Des. Werson Franco Pereira Rêgo. DJ de 02/02/2017; TJRJ. Apelação nº 0001962-59.2016.8.19.0045. 25ª Câmara Cível-Consumidor. Des. Luiz Fernando de Andrade Pinto. DJ de 02/02/2017; STJ. AgRg no AREsp 444652/RJ Min. Napoleão Nunes Maia Filho. 1ª Turma. DJ de 08/11/2016; STJ. REsp 337739/SP. Min. Antonio de Padua Ribeiro. 3ª Turma. DJ de 08/04/2002; STJ. REsp 246258/SP. Min. Savio de Figueiredo Teixeira. 4ª Turma. DJ de 07/08/2000.

2.2 O dano moral como lesão a direito personalíssimo ou ao princípio da dignidade da pessoa humana

Muitos dos problemas que se constataam no arbitramento do dano moral se originam, na verdade, no próprio conceito do instituto. De fato, a atribuição de uma função punitiva à reparação do prejuízo extrapatrimonial apenas existe porque persiste o equivocado entendimento reproduzido em doutrina de que dano moral se confunde com os eventuais sentimentos que dele possam derivar (dor, vexame, angústia, sofrimento etc.). No entanto, para evitar que qualquer acontecimento seja apto a gerar reparação por dano moral, se costuma dizer que apenas aqueles que extrapolam a órbita da normalidade do cotidiano merecem ser indenizados.

Nesse sentido, a seguinte passagem extraída da obra de Cavalieri Filho (2004, p. 98) já é considerada clássica no meio forense:

Nessa linha de princípio, só deve ser reputado como dano moral a dor, vexame, sofrimento ou humilhação que, fugindo à normalidade, interfira intensamente no comportamento psicológico do indivíduo, causando-lhe aflições, angústia e desequilíbrio em seu bem-estar. Mero dissabor, aborrecimento, mágoa, irritação ou sensibilidade exacerbada estão fora da órbita do dano moral, porquanto, além de fazerem parte da normalidade do nosso dia-a-dia, no trabalho, no trânsito, entre os amigos e até no ambiente familiar, tais situações não são intensas e duradouras, a ponto de romper o equilíbrio psicológico do indivíduo. Se assim não se entender, acabaremos por banalizar o dano moral, ensejando ações judiciais em busca de indenizações pelos mais triviais aborrecimentos (grifei).

A fragilidade dessa definição é que ela acaba buscando nas (possíveis, mas não necessárias) consequências do dano moral (dor, sofrimento, transtornos psíquicos etc.) a sua origem para conceituar o instituto. Desse modo, existem situações em que claramente se estaria diante de uma hipótese de indenização por dano moral, mas que a vítima não sentiu (ou não deveria ter sentido), por qualquer razão, intranquilidade, abalo psíquico ou sofrimento e, por esse motivo, a reparação civil lhe foi negada. Ou,

ao revés, a vítima passou por grande aborrecimento, chateação e transtornos, tendo feito jus ao ressarcimento pelo prejuízo moral; porém, ao se analisar mais a fundo, se verifica que a indenização por dano moral deveria ter sido negada ao autor da ação.

Ao contrário do senso comum, o que torna o dano injusto – e, portanto, indenizável – não está relacionado a sentimentos negativos supostamente vivenciados pela vítima (dor, tristeza, humilhação, vexame etc.). A injustiça do dano se relaciona à ofensa ao bem jurídico tutelado ou interesse da pessoa humana merecedor de proteção jurídica, mormente por violar direitos da personalidade ou aspectos da dignidade da pessoa humana (MORAES, 2003, p. 181). Por isso, o entendimento doutrinário atual (MORAES, 2003, p. 177) substitui, na busca dos danos que geram dever de indenizar, os chamados “atos ilícitos” pelos ditos “danos injustos”.

Compreende o conceito de dano injusto aquele que, mesmo que provocado por conduta lícita, atinge direito personalíssimo ou subprincípio integrante da noção de dignidade humana, sendo, por esse motivo, sensato que a vítima seja ressarcida de seus prejuízos, sopesados os demais interesses existenciais envolvidos (MORAES, 2003, p. 179).

Havendo efetiva lesão a direito personalíssimo, nasce para a vítima o direito de se ver ressarcida pelo dano extrapatrimonial sofrido. Embora não se trate de dano aferível matematicamente – tal como o dano material –, trata-se de prejuízo plenamente indenizável (MULHOLLAND, 2012), uma vez que configura lesão a interesse existencial da pessoa, que deve ser objeto de especial tutela em virtude da posição de supremacia conferida à dignidade da pessoa humana pela Constituição de 1988.

Nessa linha de raciocínio, dano moral, à luz da doutrina de Moraes (2013), pode ser conceituado como violação do princípio da dignidade da pessoa humana, que pode ser decomposto em quatro subprincípios, a saber: os princípios da liberdade, da igualdade, da solidariedade e da integridade psicofísica.

Como se passa a demonstrar, os acidentes ambientais mine-
rários se enquadram na categoria de dano injusto, a justificar o arbitramento de dano extrapatrimonial ambiental de caráter coletivo e, adicionalmente, a pena pecuniária, devido à seriedade

dos danos causados às comunidades afetadas pelo rompimento das barragens.

3. Desastres ambientais do setor minerário

3.1 Desastre ambiental de Mariana

Em 5 de novembro de 2015, a barragem de fundão, localizada no subdistrito de Bento Rodrigues, em Mariana/MG, se rompeu, causando uma enxurrada de lama e rejeitos de mineração que provocou a destruição do subdistrito, acarretando a perda de dezenas de vidas, desabrigo e desalojamento de outras centenas, a paralisação do abastecimento de água a milhares de pessoas, além de gerar graves danos ambientais e socioeconômicos a toda a Bacia do Rio Doce (MINAS GERAIS, 2016, p. 5).

A barragem, pertencente à mineradora Samarco, atualmente controlada através de uma *joint venture* pela empresa Vale S.A. e o grupo BHP Billiton (PoEMAS, 2015, p. 19), possuía 55 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério, retirado de extensas minas na região (IBAMA, 2015, p. 3), que se espalharam pelo leito do Rio Doce, por 600 quilômetros, até chegar ao litoral capixaba (MINAS GERAIS, 2016, p. 5).

É importante notar que o desastre de Mariana foi resultado de uma série de decisões adotadas sob a condução de uma lógica econômica equivocada, que desconsiderou consequências socioambientais de longo prazo. Assim é que Acselrad (2017, p. 193) destaca os prováveis fatores relacionados à ocorrência do desastre:

(...) tais decisões teriam levado à implantação de modelos de barragem pouco custosos e menos seguros – do tipo responsável por 40% de todas as ocorrências desastrosas com barragens conhecidas no mundo; ausência de planos de emergência, fiscalização insuficiente; licenciamento precário e duvidoso (o Governo de Minas Gerais acabara de aprovar o Projeto de Lei que alterava a política ambiental do estado de Minas Gerais para ‘destravar e agilizar’ licenciamentos, limitando a participação das populações atingidas pelos

empreendimentos e aumentando a margem de risco para que tragédias aconteçam); redução da intensidade das atividades de manutenção em paralelo à queda dos preços dos minérios (a pesquisa empírica confirma que a taxa de desastres em períodos de queda do preço das *commodities* é, no mundo, significativamente maior que a média); níveis de informação pública insatisfatórios e pouco transparentes fornecidos pela empresa no pré- e no pós- desastre (vide desinformação sobre níveis de contaminação da água após o desastre).

Segundo previsões divulgadas, o desastre teria provocado um prejuízo inicialmente avaliado em R\$ 1,2 bilhão apenas considerando Minas Gerais, atingindo 35 municípios desse estado e uma população indireta de 320 mil pessoas, dados portentosos por si só, mas que não consideram os impactos causados no Espírito Santo (MINAS GERAIS, 2016).

A despeito disso, pode-se afirmar que o evento impactou diretamente a comunidade e a região lesionadas pelo rompimento da barragem, atingindo 10.482 pessoas em escala microrregional, que abarca, além de Mariana, os municípios de Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, bem como os respectivos distritos (MINAS GERAIS, 2016, p. 8).

Nesse sentido, destacam-se efeitos negativos sobre a saúde pública e às condições fundamentais de segurança das pessoas, com interrupção dos serviços à população afetada devido à suspensão das condições temporárias de abrigo, em razão da ocorrência de saques em propriedades que, embora não tivessem sido destruídas, não podiam mais ser ocupadas. Além disso, registram-se danos a elementos simbólicos, como saques a obras de arte sacras e paralisação da prestação de serviços educacionais na região. Verificam-se, por fim, impactos sobre a forma de organização social (CARVALHO, 2016, p. 62), com o rompimento de vínculos imateriais com as comunidades afetadas⁹.

⁹ Os impactos sociais causados pelo desastre são destacados pelo IBAMA (2015, p. 28-29): “A separação física dos vizinhos e grupos de uma comunidade faz com que as pessoas percam suas identidades e referências tradicionais, culturais, religiosas e de lugar, trazendo transtornos aos seus valores intrínsecos e intangíveis, que não são sanados com a distribuição de *kits*, propostas de indenizações ou o aluguel de casas em outros bairros. Como exemplificado acima, além dos impactos de natureza física existem também impactos sociais que são de difícil mensuração,

Sobressai também do desastre de Mariana uma situação emblemática de injustiça e racismo ambiental, uma vez que os segmentos populacionais mais vulneráveis (pobres, negros e rurais) são os que se apresentam mais expostos aos riscos ambientais devido à proximidade da exploração mineral de ferro e das barragens de rejeito da Samarco (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2009; PoEMAS, 2015, p. 66).

Nesse sentido, a seguinte passagem extraída do relatório elaborado pelos pesquisadores do Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), corrobora o processo de injustiça e racismo ambiental vivenciado pelos grupos étnicos cujas vozes são caladas por interesses políticos e econômicos escusos (PoEMAS, 2015, p. 10):

Bento Rodrigues, com uma população aproximadamente 85% negra, se encontrava a pouco mais de 6 km da barragem de rejeitos rompida e 2km da barragem de Santarém; Paracatu de Baixo, com 80%, se situava a pouco mais de 40km a jusante da barragem rompida (seguindo o curso do rio Gualaxo do Norte); o povoado de Gesteira, afastado aproximadamente 62km da barragem, apresenta 70,4% da população negra, e a cidade de Barra Longa, com 60,3% da população negra, dista cerca de 76km da barragem. Foram, sobretudo, estas comunidades negras as que mais sofreram com as perdas humanas e com os impactos materiais, simbólicos e psicológicos do evento.

Em escala macrorregional que abrange os municípios ao longo da calha do Rio Doce (MINAS GERAIS, 2016, p. 8), a

visto que se baseiam em características de cada indivíduo e como este é afetado por um desastre. Cabe ressaltar que o impacto de um desastre atinge não somente aquelas pessoas que foram desalojadas ou que perderam seus familiares. A sensação de insegurança pós-rompimento afeta tanto as pessoas diretamente envolvidas como aquelas que permaneceram nas áreas adjacentes, que viverão sob a angústia ou o medo de novo rompimento. São afetadas em seus valores intangíveis também as populações que vivem próximas a outras barragens. Usuários do rio Doce, do estuário, da área costeira impactada e também o mero espectador, que observam a evolução do maior desastre ambiental do Brasil e sente-se privado de seu direito ao meio ambiente sadio e equilibrado e das belezas cênicas usufruídas, aspectos difíceis de valoração”.

contaminação do referido rio pela lama de rejeitos provocou a interrupção da captação da água por diversos municípios, fato que desencadeou uma grave crise de abastecimento de água em várias regiões (PoEMAS, 2015, p. 11), valendo-se destacar que, apenas em Governador Valadares, 275 mil pessoas foram prejudicadas (IBAMA, 2015, p. 124).

A lama de rejeitos que foi trazida pelo rompimento da barragem também comprometeu a água dos rios e áreas de solos férteis por onde passou, acometendo diretamente propriedades camponesas, dependentes da criação de gado e dos rios a elas próximos para sua subsistência. Como não há estudos definitivos acerca dos prováveis riscos à saúde humana e dos animais do contato com a lama de rejeitos, o sustento de milhares de agricultores, ribeirinhos, pescadores e indígenas que vivem às margens do Rio Doce foi prejudicado (PoEMAS, 2015, p. 11).

Não há dúvida, portanto, de que o desastre ambiental de Mariana violou séria e gravemente, valores imateriais e extrapatrimoniais da comunidade local, fazendo jus à reparação civil por danos extrapatrimoniais ambientais coletivos. Da mesma forma, se observa a gravidade dos impactos e danos causados pelo desastre de Brumadinho, como se passa a expor.

3.2 Desastre ambiental de Brumadinho

Em relação ao desastre que assolou a Região Metropolitana de Belo Horizonte, significativas alterações no perfil de atuação da Vale – priorizar pagamento de dividendos a acionistas em vez de garantir a segurança operacional dos empreendimentos da empresa – se tornaram determinantes para compreender a tragédia como um acidente de trabalho em larga escala (PoEMAS, 2019, p. 2).

Inicialmente, intensificou-se seu processo de financeirização, na medida em que a sua estratégia operacional estaria relacionada ao papel cada vez mais presente dos mercados financeiros na orientação de sua atividade. Em razão disso, a escolha dos gestores deixou de ser feita por critérios técnicos – pessoas dotadas de conhecimentos específicos do setor minerário –,

privilegiando, ao contrário, profissionais vinculados ao mercado financeiro, o que influenciou na redução da capacidade da mineradora de desenvolver instrumentos e sistemas capazes de certificar a segurança das barragens (PoEMAS, 2019, p. 2).

Concomitantemente à diminuição da política de segurança, percebe-se também o crescimento da contratação de mão de obra terceirizada e o enfraquecimento do papel dos sindicatos dos trabalhadores, o que conduziu à flexibilização e precarização das relações de trabalho (PoEMAS, 2019, p. 2).

Quanto aos atingidos pelo desastre de Brumadinho, estudos indicam maior presença de população negra ou parda, bem como de baixa renda, nos primeiros quilômetros percorridos pelos rejeitos oriundos do rompimento da barragem. A população residente na área afetada era majoritariamente de não brancos (63,8%), índice maior do que as médias municipal (52,5%) e estadual (54,6%), inclusive nas áreas rurais, onde há predomínio de população não branca (respectivamente, 59,8% e 59,5%). Nas regiões mais prejudicadas pela tragédia, Parque Cachoeira e Córrego do Feijão, por concentrarem mais moradores no rastro do rejeito, os percentuais de não brancos alcançaram 70,5% e 58,8%, respectivamente, ambas as taxas maiores que as médias do município e do Estado de Minas Gerais. A média do rendimento nominal mensal para pessoas com mais de 10 anos de idade (com e sem rendimento) na área investigada, em 2010 (ano de realização do censo do IBGE), era de R\$ 475,25, isto é, 7% a menos do que o valor do salário-mínimo da época (PoEMAS, 2019, p. 5 e 80).

Os dados acima demonstram que as populações sensíveis ao desastre, em comparação com o restante da população de Brumadinho ou de Minas Gerais, tinham renda mensal inferior a um salário-mínimo, se encontrando, portanto, em situação de pobreza. O desastre acentua a desigualdade existente na distribuição de ônus ambientais, haja vista que os mais atingidos foram pessoas de baixa renda e pertencentes a etnias historicamente marginalizadas, confirmando o racismo e a injustiça ambientais que permeiam a degradação ambiental (PoEMAS, 2019, p. 80).

Como visto, sobressai, no desastre de Brumadinho, a relação entre degradação ambiental e precarização do trabalho,

na medida em que a maioria das mais de 200 vítimas até agora identificadas eram funcionários da Vale. Com o objetivo de maximizar lucros, foram reduzidos os investimentos em manutenção de equipamentos e instalações, decisão equivocada que resultou na morte de centenas de pessoas. Tendo em vista a gravidade da lesão, justifica-se a condenação da empresa ao pagamento de danos extrapatrimoniais ambientais coletivos, majorados com aplicação de pena punitiva em razão da gravidade da lesão.

3.3 O cabimento de dano moral punitivo nos desastres ambientais de Mariana e Brumadinho

A compreensão do meio ambiente como bem de uso comum do povo, que pode ser composto tanto por bens públicos como por bens privados, confere autonomia ao bem ambiental (STEIGLEDER, 2004, p. 103). Deve-se, nesse ponto, distinguir o macrobem ambiental, bem unitário, indivisível e de natureza imaterial, dos microbens ambientais corpóreos que o compõem (ar, água, flora, fauna etc.) – LEITE e MOREIRA, 2010, p. 113.

A partir de tal perspectiva sistêmica, o meio ambiente deixa de se limitar à mera soma de seus elementos corpóreos, para constituir uma teia em que ocorrem interferências recíprocas entre os diversos elementos configurando uma relação de interdependência entre seus componentes. Cuida-se, desse modo, de uma entidade dinâmica, cujo complexo de interações proporciona e mantém a vida, em todas as suas formas¹⁰ (LEITE e MOREIRA, 2010, p. 113).

Assim sendo, a qualidade ambiental, entendida como macrobem jurídico, é inapropriável, indisponível e indivisível, somente podendo ser apropriados os recursos ambientais em sentido estrito (ou os “microbens”), circunstância que, no entanto, não poderá conduzir à exaustão ou destruição da qualidade de tais recursos, já que, em tais casos, a qualidade de todo o ambiente estaria sendo atingida (STEIGLEDER, 2004, p. 103).

¹⁰ Artigo 3º da Lei 6.938/1981: “Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (...)”.

Nessa perspectiva, a promulgação da Constituição de 1988 representa o coroamento da fase holística do meio ambiente, definido como *macrobem*, difuso e intergeracional¹¹, ao qual foi atribuído capítulo próprio em seu texto (artigo 225). Cumpre à coletividade e ao poder público exercer seu poder/dever de defender e preservar o meio ambiente, bem de uso comum do povo, a fim de que as presentes e futuras gerações possam igualmente desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, consagrado como direito fundamental¹².

A definição abrangente de meio ambiente como *macrobem* enseja uma concepção bastante extensiva para o conceito de dano ambiental. Desse modo, o prejuízo ao meio ambiente pode acarretar lesões de natureza patrimonial, decorrentes de perdas materiais e extrapatrimonial, oriundas de ofensas de caráter imaterial, sejam estas concernentes ao indivíduo ou à coletividade (LEITE e MOREIRA, 2010, p. 116-117).

No que tange ao dano ambiental extrapatrimonial, é possível analisá-lo no seu aspecto subjetivo e objetivo. É subjetivo quando o interesse ambiental afetado está relacionado a um interesse individual de uma vítima específica, ou seja, a lesão ao meio ambiente reflete, de modo negativo, em bens individuais de natureza imaterial (LEITE e MOREIRA, 2010, p. 117). O dano ambiental extrapatrimonial objetivo, por sua vez, ocorre quando o interesse atingido é difuso, acarretando lesão a valor imaterial coletivo relacionado à manutenção do equilíbrio ambiental e da qualidade de vida (LEITE e MOREIRA, 2010, p. 118).

¹¹ O ambiente, entendido como *macrobem*, difuso e intergeracional, consiste em um bem incorpóreo e imaterial de uso comum do povo, não podendo, por tal motivo, ser objeto de apropriação por qualquer pessoa individualmente considerada, uma vez que pertence a toda a coletividade, inclusive às gerações futuras. Assim, o exercício pelo titular de um *microbem* ambiental (florestas, rios, fauna, flora etc.) deve ser limitado pelo interesse público no equilíbrio do *macrobem* ambiental, compondo uma visão integrada do espaço natural, segundo anota Fensterseifer (2010, p. 165).

¹² Nos termos do *caput* do artigo 225 da Constituição de 1988: “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”.

A esse respeito, Steigleder (2004, p. 158-176) identifica três formas diferentes de expressão da dimensão extrapatrimonial do dano ambiental autônomo: (i) dano moral ambiental coletivo, consubstanciado pela diminuição da qualidade de vida e de bem-estar da coletividade; (ii) dano social, entendido como o período em que a coletividade é privada do gozo e fruição do bem ambiental atingido em seu equilíbrio ecológico; e (iii) ofensa ao valor intrínseco do meio ambiente que se refere à atribuição de um valor ao meio ambiente em si mesmo considerado, independentemente da sua utilidade ou valor econômico à humanidade.

Vale lembrar que da própria natureza do bem ambiental – de valor imaterial, difuso e indisponível – decorre que a lesão que o acomete acarreta, além de danos materiais (reparados mediante recomposição dos microrganismos ambientais danificados ou destruídos), danos extrapatrimoniais, estes devidos pela violação a direito fundamental cujo equilíbrio é indispensável ao respeito da dignidade humana (LEITE e MOREIRA, 2010, p. 119).

Pelo exposto, é necessário o reconhecimento da dimensão patrimonial e extrapatrimonial do dano ambiental, tanto em situações de danos individuais como difusos, em cumprimento ao princípio da reparação integral do dano ao meio ambiente, previsto no artigo 225, § 3º da Constituição de 1988 e no artigo 14, § 1º da Lei 6.938/1981 (LEITE e MOREIRA, 2010, p. 122).

A propósito, vale conferir o seguinte acórdão oriundo do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, em julgamento representativo de controvérsia, admite, ao lado dos danos materiais, a fixação de dano ambiental extrapatrimonial (na hipótese, de contação individual), para as vítimas de rompimento de barragem¹³ ocorrido também no Estado de Minas Gerais, em 2007:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL.
RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTRO-

¹³ A situação versada no acórdão cuja ementa acima se transcreve se refere ao acidente ambiental causado pela Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda. que, “no exercício de sua atividade empresarial, deixou vaziar 2 (dois) bilhões de litros de resíduos de lama tóxica de cor vermelha, tendo atingido quilômetros de extensão e se espalhado por cidades dos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, deixando inúmeras famílias desabrigadas e sem seus bens (móveis e imóveis)”, conforme descrito pelo Min. Relator.

VÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRAÍ E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE.

Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: **a)** a responsabilidade por dano ambiental é objetiva informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; **b)** *em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados* e **c)** *na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado.* 2. No caso concreto, recurso especial a que se nega provimento (STJ. REsp. 1.374.284 – MG, 2ª Seção, Min. Rel. Luis Felipe Salomão, DJ de 05/09/2014) – negrito do original e itálico da transcrição.

Além do dano ambiental extrapatrimonial de caráter individual, a jurisprudência do STJ¹⁴ também adota a

¹⁴ MOREIRA (2014) destaca que outros acórdãos do Superior Tribunal de Justiça também reconheceram a existência de dano ambiental extrapatrimonial, tanto na conotação individual, como na coletiva, do que são exemplos os seguintes: STJ. REsp. 1.354.536/SE. 4ª Turma. Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJ 05/05/14; STJ. REsp. 1.269.494/MG. 2ª Turma. Rel. Min. Eliana Calmon. DJ 01/10/13; STJ. REsp. 1.374.342/MG. 4ª Turma, Rel. Min. Luis Felipe Salomão. DJ 10/09/13; STJ. REsp. 1.367.923/RJ. 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins. DJ 06/09/13; STJ. Agravo Regimental no Agravo em REsp. 89.444/PR. 3ª Turma. Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino. DJ 24/08/12; STJ. REsp. 1.114.398/PR. 2ª Seção. Rel. Min. Sidnei Benetti. DJ 16/03/12; STJ. REsp. 1.120.127/AC. 2ª Turma. Rel. Min. Eliana Calmon. DJ 19/11/09; STJ. REsp. 791.653/RS. 1ª Turma. Rel. Min. José Delgado. DJ 15/02/07.

sua feição coletiva, como se verifica do ementário abaixo transcrito¹⁵:

ADMINISTRATIVO.AMBIENTAL.AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (MATA CILIAR). DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE. BIOMA DO CERRADO. ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E ART. 3º DA LEI 7.347/1985. PRINCÍPIOS DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL. *REDUCTIO AD PRISTINUM STATUM*. FUNÇÃO DE PREVENÇÃO ESPECIAL E GERAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL. CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (RESTAURAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). POSSIBILIDADE DANO AMBIENTAL REMANESCENTE OU REFLEXO. ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. INTERPRETAÇÃO *IN DUBIO PRO NATURA*.

(...)

3. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que, nas demandas ambientais, por força dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, admite-se a condenação, simultânea e cumulativa, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar. Assim, na interpretação do art. 3º da Lei 7.347/1985, a conjunção ‘ou’ opera com *valor aditivo*, não introduz alternativa excludente. Precedentes da Primeira e Segunda Turmas do STJ.

(...)

5. Se o meio ambiente lesado for *imediate e completamente* restaurado ao seu estado original (*reductio ad pristinum statum*), não há falar, como regra, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica e futura de restabelecimento *in natura* (= juízo prospectivo) nem sempre se mostra suficiente para, no terreno da responsabilidade civil, reverter ou recompor por inteiro as várias dimensões da degradação ambiental causada, mormente quanto ao chamado *dano ecológico puro*, caracterizado por afligir a Natureza em si mesma, como bem inapropriado ou inapropriável. Por isso, a simples

¹⁵ No mesmo sentido, ver também: STJ. REsp. 1.198.727/MG, 2ª Turma, Min. Rel. Herman Benjamin, DJ de 09/05/2013.

restauração futura – mais ainda se a perder de vista – do recurso ou elemento natural prejudicado não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.

6. A responsabilidade civil, se realmente aspira a adequadamente confrontar o caráter expansivo e difuso do dano ambiental, deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar – juízos retrospectivo e prospectivo. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, tanto por serem distintos os fundamentos das prestações, como pelo fato de que eventual indenização não advém de lesão em si já restaurada, mas relaciona-se à *degradação remanescente ou reflexa*.

7. *Na vasta e complexa categoria da degradação remanescente ou reflexa, incluem-se tanto a que temporalmente medeia a conduta infesta e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, a privação temporária da fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino, intermediário, momentâneo, transitório ou de interregno), quanto o dano residual (= deterioração ambiental irreversível, que subsiste ou perdura, não obstante todos os esforços de restauração) e o dano moral coletivo. Também deve ser restituído ao patrimônio público o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica que indevidamente auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados ao arripio da lei do imóvel degradado ou, ainda, o benefício com o uso ilícito da área para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial).*

8. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação da indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual *quantum debeatur* (STJ. REsp. 1.145.083/MG, 2ª Turma, Min. Rel. Herman Benjamin, DJ de 04/09/2012) – grifei.

Embora contrária à fixação de dano moral punitivo, Moraes (2004, p. 77) admite excepcionalmente a sua possibilidade em situações potencialmente causadoras de lesão a um grande número de pessoas, como ocorre nos direitos difusos e coletivos.

Contudo, entende a referida autora que tal indenização deve significar uma resposta à coletividade, diante de uma situação ultrajante à memória de determinada coletividade, em vez de importar uma reparação a cada vítima individualmente afetada.

Nas palavras de Moraes (2004, p. 77):

É de admitir-se, pois, como exceção, uma figura semelhante a do *punitive damages*, em função de exemplaridade, quando for imperioso dar uma resposta à sociedade, isto é, à consciência social, tratando-se, por exemplo, de conduta particularmente ultrajante, ou insultuosa, em relação à consciência coletiva, ou, ainda, quando se der o caso, não incomum, de prática danosa reiterada.

É de aceitar-se, ainda, um valor a mais na reparação do dano extrapatrimonial para situações potencialmente causadoras de lesões a um grande número de pessoas, como ocorre nos direitos difusos e coletivos, tanto na relação de consumo, quanto no direito ambiental. Aqui a *ratio* será a função preventiva-precautória, que o ‘caráter punitivo’ inegavelmente possui, em relação às dimensões do universo a ser protegido. Embora não se possa intitulá-la de ‘indenização preventiva’, um verdadeiro paradoxo, ela teria parâmetros de quantificação as probabilidades de risco que hoje já podem ser avaliáveis objetivamente (grifos do original).

Além da admissibilidade do dano extrapatrimonial ambiental em si, os desastres ambientais do setor minerário se encaixam perfeitamente nas hipóteses acima ventiladas por Moraes (2004) de reparação civil por danos morais que poderiam sofrer acréscimo em razão de *punitive damages*, tendo em vista a violação à dignidade das pessoas e a ofensa causada à vida da coletividade como um todo, em razão da lesão ao bem ambiental, cujo equilíbrio se revela indispensável à qualidade de vida e bem-estar coletivos.

Portanto, resta claro que se pode falar em dano extrapatrimonial ambiental à coletividade nos desastres ambientais de Mariana e Brumadinho, tendo em vista se tratar de prejuízo socioambiental de razoável significância e gravidade capaz de trazer desequilíbrio à vida da coletividade, além de sua comprovada repercussão negativa na comunidade.

4. Conclusão

À luz do exposto, é possível extrair as seguintes conclusões que, como abordagem inicial do assunto, permitem o aprofundamento do estudo do tema e de suas discussões mais polêmicas.

A falta de um critério objetivo para o arbitramento dos danos morais provocou um excesso de subjetividade por parte dos magistrados na apreciação e fixação das indenizações, apoiando-se em parâmetros abusivos para realizar as respectivas valorações, impondo, como regra, multas pecuniárias, para elevar o montante indenizatório, sem que exista prévia autorização legislativa.

Não se pode negar que tal imprecisão tem origem na própria incompreensão do conceito de dano moral, quase sempre relacionado aos sentimentos negativos que as vítimas costumam vivenciar (dor, tristeza, angústia etc.) decorrentes da conduta do ofensor. Todavia, a definição correta de dano extrapatrimonial é aquela que o identifica como violação a direito personalíssimo ou, mesmo, ofensa a fator fundamental da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, a injustiça do dano está relacionada à lesão a bem jurídico tutelado da pessoa humana, revelando-se o critério mais adequado para caracterização de lesão a interesse de natureza extrapatrimonial.

Nesse sentido, os desastres ambientais de Mariana e Brumadinho se enquadram no conceito de dano injusto e, por isso, fazem jus à reparação civil por dano extrapatrimonial ambiental coletivo. Em decorrência da extensão e gravidade dos prejuízos causados, que destruíram as comunidades onde os empreendimentos estavam instalados, impõe-se a fixação de pena pecuniária para majorar o valor indenizatório de conotação imaterial.

5. Referências

5.1 Livros e artigos consultados

ACSELRAD, Henri. *A crítica do 'ambiente' e o ambiente da crítica* – considerações sobre o caso Samarco. In: 22º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 2017, São Paulo. Jurisprudência, ética e justiça ambiental no século XXI. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017. v. 1. p. 193-198.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é Justiça Ambiental?* Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

CARVALHO, Delton Winter de. *O desastre em Mariana 2016: o que temos a apreender com os desastres antropogênicos*. In: 21º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 2016, São Paulo. Jurisprudência, ética e justiça ambiental no século XXI. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2016. v. 1. p. 59-78.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

FENSTERSEIFER, Thiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

IBAMA/DIPRO/CGEMA. *Laudo Técnico Preliminar: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. 2015.

LEITE, José Rubens Morato; MOREIRA, Danielle de Andrade. Sociedade de risco, danos ambientais extrapatrimoniais (morais) e a jurisprudência brasileira. *Revista OABRJ*, Rio de Janeiro. v. 26, n. 1, p. 107-144, jan./jun. 2010.

MINAS GERAIS. *Relatório: Avaliação dos Efeitos e Desdobramentos do Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG*. Belo Horizonte: Força-Tarefa Decreto n. 46.892/15, 2016.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à Pessoa Humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *Punitive damages em sistemas civilistas: problemas e perspectivas*. *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 18. abr./jun. 2004, p. 45-78.

MOREIRA, Danielle de Andrade. Responsabilidade civil por danos ambientais no direito brasileiro. In: Flávio Ahmed; Ronaldo Coutinho. (Org.) *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014 (no prelo).

MULHOLLAND, Caitlin. *O direito de não saber como decorrência do direito à intimidade*. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 1. n. 1. out./dez. 2012. Disponível em <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2015/02/Mulholland-civilistica.com-a.1.n.1.2012.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

PoEMAS. *Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG)*. Mimeo. 2015. Disponível em: <http://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/PoEMAS-2015-Antes-fosse-mais-leve-a-carga-vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2017.

PoEMAS. *Minas não há mais: avaliação dos aspectos econômicos e institucionais do desastre da Vale na bacia do rio Paraopeba*. 2019. Disponível

em: <http://www.ufjf.br/poemas/files/2017/04/Milanez-2019-Minas-n%C3%A3o-h%C3%A1-mais-versos.pdf> . Acesso em: 1º maio 2019.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

5.2 Sites e acórdãos consultados

MIGALHAS. *STJ busca parâmetros para uniformizar valores de danos morais*. 14 set. 2009. <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI92810,41046STJ+busca+parametros+para+uniformizar+valores+de+danos+morais>. Acesso em: 10 fev. 2017.

STJ. AgRg no AREsp 444652/RJ Min. Napoleão Nunes Maia Filho. 1ª Turma. DJ de 08/11/2016.

STJ. REsp 337739/SP. Min. Antonio de Padua Ribeiro. 3ª Turma. DJ de 08/04/2002.

STJ. REsp 246258/SP. Min. Savio de Figueiredo Teixeira. 4ª Turma. DJ de 07/08/2000.

STJ. REsp. 1.374.284 – MG, 2ª Seção, Min. Rel. Luis Felipe Salomão, DJ de 05/09/2014.

STJ. REsp. 1.145.083/MG, 2ª Turma, Min. Rel. Herman Benjamin, DJ de 04/09/2012.

STJ. REsp. 1.198.727/MG, 2ª Turma, Min. Rel. Herman Benjamin, DJ de 09/05/2013.

TJRJ. Apelação nº 001354656.2015.8.19.0208. 25ª Câmara Cível-Consumidor. Des. Werson Franco Pereira Rêgo. DJ de 02/02/2017.

TJRJ. Apelação nº 0001962-59.2016.8.19.0045. 25ª Câmara Cível-Consumidor. Des. Luiz Fernando de Andrade Pinto. DJ de 02/02/2017.

Sobre os/as autores/as

Alex Ferreira Magalhães. Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais (CES), Universidade de Coimbra, Portugal (2020). Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ (2010). Mestre em Direito da Cidade pela Faculdade de Direito da UERJ (1999). Especialista em Sociologia Urbana pelo Instituto de Filosofia de Ciências Humanas (IFCH), da UERJ (1995). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UERJ (1990). Professor das disciplinas de Direito Urbanístico, Planos Diretores, Assentamentos Precários e Metodologia Científica no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, da UFRJ (período 2011-atual). Professor da disciplina de Direito Administrativo no curso de graduação em Gestão Pública (IPPUR/UFRJ). Professor Associado na UFRJ. Coordenador do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB). Pesquisador-bolsista FAPERJ, Programa Jovem Cientista do Nosso Estado (2016-2019). Autor dos livros “*O direito das favelas*” (Letra Capital, 2013) e “*Sociologia do Direito: o pluralismo jurídico em Boaventura de Sousa Santos*” (Ed. UFRJ, 2014).

Bernardo Mercante Marques, Graduado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mestre em Planejamento Urbano e Regional, pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutorando do Programa de Pós-graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, PROURB/UFRJ. Pesquisador do Laboratório de Direito e Urbanismo do PROURB/UFRJ e membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Caren Freitas de Lima, Graduada em Economia, Integração e Desenvolvimento pela UNILA. Especialista em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UFRRJ. Integra o Grupo de Pesquisa Mercado, Redes e Valores do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA-UFRRJ). Participante da Rede Carioca de Agricultura Urbana, Teia de Solidariedade da zona oeste e UMP-RJ.

Caroline Camargo Barbosa, Advogada, graduada em Direito pela UFRRJ, especialista em Direito Ambiental pela UCAM. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito e Justiça Ambiental – DIJA, da UFRRJ.

Daniela Marques de Carvalho de Oliveira, Doutoranda, Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional e Pós-Graduada *lato sensu* em Direito Ambiental, todos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisadora do grupo de pesquisa Laboratório de Direito e Urbanismo - LADU vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ). Pesquisadora do grupo de pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno vinculado à Coordenação de Direito Ambiental do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (JUMA/NIMA-Jur/PUC-Rio).

Ely Caetano Xavier Junior, Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2018). Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Master of Laws pela Universidade de Londres (2014). Professor de Direito Internacional do Departamento de Ciências Jurídicas do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e Coordenador do Observatório do Direito Internacional do Meio Ambiente (ObsDIMA).

Felipe Hermeto de Almeida, Mestre em Ciências Sociais para o Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ (2021). Bacharel em Direito com ênfase em Estado e Sociedade pela PUC-Rio (2015).

Fernanda Coelho Bezerra, Mestra em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ. Especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (2016), graduada em Serviço Social pela Universidade Veiga de Almeida - UVA (2010) e graduada em Comunicação Social, habilitação em Relações Públicas pela Universidade Gama Filho - UGF (2003).

Fhylype Nascimento de Moraes, Advogado formado pela Faculdade Nacional de Direito/UFRJ, pós-graduando em Direito Penal e Criminologia pelo Introcrim/CEI. Integra o NAJUP Luiza Mahin da UFRJ. Pesquisador da pesquisa “Mapeando a Reforma AGrária no Rio de Janeiro: uma análise da atuação do Judiciário e do INCRA”.

Francisco Trope da Silva Porto, bacharelado em Direito pela FND/UFRJ. Integra o NAJUP Luiza Mahin da UFRJ. Pesquisador da pesquisa “Mapeando a Reforma Agrária no Rio de Janeiro: uma análise da atuação do Judiciário e do INCRA”.

Gabriela Artiles, bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisadora do Centro de Direitos Humanos e Empresas (FGV CeDHE), vinculado à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Gabriela Fauth, professora da Universitat Oberta de Catalunya (Espanha), doutora em Direito pela Universitat Rovira i Virgili (Espanha), Pós-doutora em Urbanismo pelo PROURB-Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo (LADU-PROURB-UFRJ) e pesquisadora do Centre d’Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT-URV).

Mariana Trotta Dallalana Quintans, Professora da Faculdade de Direito da UFRJ e do Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Direitos Humanos (PPDH/UFRJ). Doutora em Ciências Sociais pelo CPDA/UFRRJ. Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Coordenadora do NAJUP Luiza Mahin da UFRJ e do Projeto de Pesquisa “Mapeando a Reforma Agrária no Rio de Janeiro: uma análise da atuação Judiciário e do INCRA”.

Paula Máximo de Barros Pinto, Mestranda no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Graduada em Direito pela PUC-Rio.

Raul Rosa de Oliveira Junior, bacharel em Direito pela UFRRJ, mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas pela UFRRJ e especialista em Filosofia pela UNESA. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito e Justiça Ambiental – DIJA, da UFRRJ. Advogado.

Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Professora e Pesquisadora do PROURB/UFRJ e da PUC-Rio. Pós-doutora em Direito Urbanístico na École Doctorale Villes et Environnement Université Paris 8. Cientista do Estado da FAPERJ, bolsista produtividade CNPq, nível 1A, membro do Conselho Consultivo do IDEC, membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, diretora do BRASILCON e Vice-Presidente Sudeste do CONPEDI. Coordena projetos de pesquisas no Laboratório de Direito e Urbanismo do Diretório de Grupos de Pesquisas do CNPq (desde 1994).

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira, Professora do Departamento de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT), ambos na UFRRJ. Graduada e Mestre em Direito pela UERJ, doutora em Ciências Sociais e Jurídicas pela UFF. Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo (LADU/FAU/UFRJ), líder do Grupo de Pesquisa em Direito e Justiça Ambiental (DIJA) na UFRRJ, e coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Marli Coragem, UFRRJ. Atuação em pesquisa na área do Direito Ambiental, especialmente racismo e injustiça ambiental, conflitos socioambientais, saneamento ambiental e na área do Direito Urbanístico, especialmente a efetividade de Planos Diretores na garantia do direito à terra, à moradia e à cidade e o processo de metropolização do espaço e suas consequências em áreas rurais e periféricas.

Thiago Carvalho de Oliveira Garcia, bacharelado em direito pela FND/UFRJ. Integra o NAJUP Luiza Mahin da UFRJ. Pesquisador da pesquisa “Mapeando a Reforma Agrária no Rio de Janeiro: uma análise da atuação do Judiciário e do INCRA”.

Virgínia Totti Guimarães, Doutora em Direito pela PUC-Rio (2016). Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ (2011). Especialista em Direito Ambiental pela PUC-Rio (2008) e em Advocacia Pública pela UERJ (2005). Professora de Direito Ambiental e Direito Urbanístico da PUC-Rio. Coordenadora Assistente do curso de Graduação de Direito da PUC-Rio. Professora associada da Coordenação de Direito Ambiental do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente. Integrante do Grupo de Pesquisa e Extensão Terras e Lutas. Possui pesquisas em Direito Ambiental, especialmente relacionadas à injustiça e racismo ambiental, conflitos ambientais, licenciamento, aplicação do Código Florestal, e em Direito Urbanístico, como direito à cidade, espaços públicos, comuns urbanos.

O livro “Direito, terra e ambiente: análises socio-jurídicas sobre a produção do espaço” traz reflexões sobre Direito Agrário, Direito Urbanístico e Direito Ambiental, abordando questões jurídicas que perpassam, na atualidade, conflitos agrários, urbanos e socioambientais. Os artigos que integram este livro refletem sobre a teoria e a aplicação das normas de tais áreas, evidenciando as disputas sobre terra no Brasil e recusando a neutralidade com que o Direito, muitas vezes, é (supostamente) lido e aplicado. É no âmbito do espaço social que essas normas, mais do que todas as outras, se efetivam, porque o espaço é da própria essência dessas disciplinas, constituindo-se como categoria chave, e que, muitas vezes, é traduzida juridicamente em sua dimensão proprietária.

LETRACAPITAL

ISBN 978-65-89925-46-0



9 786589 192546 0