



# **ENSAIOS CRÍTICOS SOBRE CIDADANIA E MEIO AMBIENTE**

---

**Enzo Bello**  
(Org.)





**ENSAIOS CRÍTICOS SOBRE  
CIDADANIA E MEIO AMBIENTE**

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE  
DE CAXIAS DO SUL

*Presidente:*

Roque Maria Bocchese Grazziotin

*Vice-Presidente:*

Orlando Antonio Marin

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

*Reitor:*

Prof. Isidoro Zorzi

*Vice-Reitor:*

Prof. José Carlos Köche

*Pró-Reitor Acadêmico:*

Prof. Evaldo Antonio Kuiava

*Coordenador da Educus:*

Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCUS

Adir Ubaldo Rech (UCS)

Gilberto Henrique Chissini (UCS)

Israel Jacob Rabin Baumvol (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

José Carlos Köche (UCS) – presidente

José Mauro Madi (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Paulo Fernando Pinto Barcellos (UCS)

**Enzo Bello**  
(Organizador)

## **ENSAIOS CRÍTICOS SOBRE CIDADANIA E MEIO AMBIENTE**

### **Colaboradores**

Bernardo Britto Guerra  
Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira  
Cristina Dias Montipó  
Gabriel Coelho Joaquim Pereira  
Gilberto Bercovici  
Karine Grassi Malinverni da Silveira  
Marcelo Dias Varella  
Maria de Fátima Schumacher Wolkmer  
Maria Edelvacy Pinto Marinho  
Mariana Gonçalves Gomes  
Monique Falcão  
Pedro Curvello Saavedra Avzaradel  
Rachel Cardone  
Ricardo Nery Falbo  
Simone Gleizer



**EDUCS**

© organizador

Revisão: Izabete Polidoro Lima

Editoração: Traço Diferencial

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
UCS – BICE – Processamento Técnico

E59 Ensaios críticos sobre cidadania e meio ambiente [recurso eletrônico] / org. Enzo Bello – Dados eletrônicos. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.  
213. il.; p.; 23 cm.

Vários colaboradores.

ISBN 978-85-7061-684-5

Apresenta bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web

1. Direitos humanos. 2. Meio ambiente. 3. Direito ambiental 3. Ensaios.  
I. Bello, Enzo

CDU 2. ed.: 342.71

Índice para o catálogo sistemático:

1. Cidadania	342.71
2. Meio ambiente	502/504
3. Direito ambiental	349.6
4. Ensaios	82-4

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária  
Kátia Stefani – CRB 10/1683

Direitos reservados à:



**EDUCS** – Editora da Universidade de Caxias do Sul  
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil  
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-970 – Caxias do Sul – RS – Brasil  
Telefone / Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR: (54) 3218 2197  
www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br



# Sumário

Apresentação / 7

O instrumental teórico-conceitual do marxismo e o contributo na análise da crise ambiental contemporânea / 9

*Cristina Dias Montipó*

A contribuição de Bobbio no debate sobre o conceito de sociedade civil: uma abordagem analítica do pensamento político de Gramsci / 33

*Bernardo Britto Guerra e Enzo Bello*

Movimentos sociais urbanos e a luta pelo direito entre a sociedade e o estado / 49

*Monique Falcão e Ricardo Nery Falbo*

A Ordem Econômica no Espaço: Reforma Urbana e Reforma Agrária na Constituição de 1988 / 81

*Gilberto Bercovici*

Cidadania cosmopolita, ética intercultural e globalização neoliberal / 95

*Maria de Fátima Schumacher Wolkmer*

Contributo da ação popular para o exercício da cidadania ambiental / 115

*Rachel Cardone*

Dano Ecológico e Biopolítica: breve questionamento sobre a fundamentação dos Direitos Humanos e a “Matabilidade” do dano ecológico / 133

*Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Karine Grassi Malinverni da Silveira*

Mudanças climáticas, marcos jurídicos e políticas públicas locais em Teresópolis: notas sobre o trabalho de campo / 147

*Pedro Curvello Saavedra Avzaradel, Gabriel Coelho Joaquim Pereira, Mariana Gonçalves Gomes e Simone Gleizer*

Propriedade intelectual e exportação de soja: reflexões a partir da experiência Argentina e Brasileira, face aos julgados pelas Cortes Europeias e seus reflexos nos tribunais brasileiros / 191

*Marcelo Dias Varella e Maria Edelvacy Pinto Marinho*

Lista de colaboradores / 211

# Apresentação

O projeto editorial “ensaios críticos” visa a reunir contribuições de pesquisadores e grupos de pesquisas, articulando os espaços da graduação e da pós-graduação em sentido estrito (mestrado e doutorado), de modo a promover um diálogo acadêmico pautado por uma abordagem diferenciada do direito. Numa perspectiva interdisciplinar, almeja-se promover uma crítica à dogmática jurídica através do estudo de temas centrais na atualidade, desvendando-se elementos subjacentes às visões mais tradicionais que compreendem o fenômeno jurídico unicamente pelo prisma da normatividade e da interpretação/argumentação.

Considera-se indispensável a interface com outros ramos do conhecimento que oferecem conceitos e instrumentais metodológicos diversificados para uma melhor compreensão do direito no universo da vida social. Assim, é constante o recurso às dimensões política, econômica, cultural e filosófica, valorizando-se especialmente a realização de pesquisas empíricas, como forma de se manter o estudioso do direito em permanente contato com a realidade e de se investigar fenômenos do cotidiano que produzem resultados diretos na vida dos cidadãos.

No presente volume são exploradas as relações entre cidadania e meio ambiente na contemporaneidade, destacando-se tentativas de definição dos espaços em que se desenvolvem as atividades políticas, sociais e jurídicas dos cidadãos, no cenário tradicional das crises ambientais, seja nos territórios urbanos. As relações entre tempo e espaço são cada vez mais reduzidas e o contexto da globalização surge como horizonte no qual são produzidos fenômenos simultaneamente locais, regionais e globais, que envolvem relações entre diferentes culturas e cosmovisões. Também são considerados os novos sujeitos/atores que promovem a cidadania, os chamados movimentos sociais, que imprimem um novo ritmo ao processo de produção e efetivação de direitos. Por fim, são apresentados recentes fenômenos, como o das mudanças climáticas e o das novas formas de exploração de recursos naturais, que, a partir da intervenção humana nos *habitats* naturais,

geram resultados de grandes proporções do ponto de vista dos danos ambientais e dos riscos sociais, ocasionando forte instabilidade nas relações humanas e na própria concepção antropocêntrica de mundo.

Os trabalhos aqui apresentados são resultado da produção de pesquisadores de todos os níveis de titulação acadêmica e graus variados de experiência profissional, destacando-se o espírito de equipe que permeia a construção de escritos elaborados em coautoria. Hábito pouco comum entre os estudiosos da área jurídica, expressa uma dinâmica cooperativa de trabalho coletivo, que envolve inclusive a criação de laboratórios de pesquisas, o que é típico das ciências sociais e das chamadas “hard sciences”.

Articulam-se nesta obra trabalhos produzidos no âmbito dos seguintes grupos de pesquisas: “A cidadania contemporânea no ambiente urbano: direito e política na produção de novos direitos” (Universidade de Caxias do Sul); “Direito e Marxismo” (Universidade de Caxias do Sul); e “Urbanização e movimentos sociais, direitos humanos e Defensoria Pública: para pensar a gestão democrática da cidade do Rio de Janeiro” (Universidade do Estado do Rio de Janeiro).

A título de advertência ao leitor, optou-se por manter os modelos de citação adotados em cada artigo (autor/data e completa), de maneira a se preservar sua originalidade.

**Prof. Dr. Enzo Bello**

# O INSTRUMENTAL TEÓRICO- CONCEITUAL DO MARXISMO E O CONTRIBUTO NA ANÁLISE DA CRISE AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA

Cristina Dias Montipó

*“O olho do homem serve de fotografia ao  
invisível, como o ouvido serve de eco ao silêncio.”*

Machado de Assis

9

## Introdução

Após terem se consolidado, os problemas ambientais tomaram grandes proporções emergindo no século XXI o desafio de como enfrentá-los. Tais problemas são vistos sob diferentes percepções. O modelo de produção capitalista, que se fortificou por intermédio da Revolução Industrial, com a invenção da máquina a vapor e das máquinas destinadas a processar algodão, aparece como uma das causas da crise ambiental, reconhecida como uma crise civilizatória, fruto da relação homem *versus* natureza.

Se por um lado o modelo capitalista de desenvolvimento trouxe consigo muitos benefícios, de outro, imensos são também considerados seus impactos negativos no ambiente. Esse sistema de produção e organização do trabalho provocou diversos problemas sociais, que perduram até os dias de hoje.

---

\* Mestranda em Direito (UCS), área de concentração em Direito Ambiental e Sociedade, na linha de pesquisa Direito Ambiental e Novos Direitos. Especialista em Direito Processual (UCS/CARVI). Bacharela em Direito (UCS/CARVI). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Integrante do grupo de pesquisa “Alfabetização Ecológica, Cultura e Jurisdição: uma incursão pelas teorias da decisão” na UCS.

Diante de tais fatos, aborda-se o estudo do instrumental teórico do marxismo e o seu contributo na análise da crise ambiental contemporânea, tema que, de imediato, faz emergir questionamentos, tais como: em que medida as crises existentes na contemporaneidade relaciona-se com as crises do capitalismo moderno e qual a relação entre o modo de produção capitalista e a crise ambiental mais especificamente.

Nesse contexto, tem-se por objetivo demonstrar que o modo de produção capitalista está umbilicalmente ligado as questões que envolvem a degradação social e ambiental, pois a riqueza, gerada em um modelo de concentração e domínio, promove o crescimento tanto da miséria humana, quanto da miséria ambiental.

Para tal, utilizando o método dialético materialista e o procedimento histórico de pesquisa pela natureza do estudo desenvolvido, por se adequar aos objetivos propostos e valendo-se da investigação bibliográfica como fonte para a formação argumentativa, este é estruturado em três tópicos. No primeiro, será contextualizado o pensamento de Marx. Após, será examinado o capitalismo e as relações com a degradação social e ambiental. Por fim, a crise ambiental a partir da obra Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844.

O pensamento de Marx continua importante instrumento no entendimento das relações sociais e do mundo contemporâneo. Muitos dos seus princípios básicos continuam plenamente válidos nos dias de hoje. A leitura de suas obras é fundamental àqueles que buscam compreender as razões para a(s) crise(s) a qual nos encontramos, a saber, social, econômica e ambiental. Contudo, não se quer com isso esgotar o assunto na sua plenitude, mas tão somente trazer tópicos para reflexão.

### **Contextualização do pensamento de Marx**

Vistas sobre o prisma da crítica ao sistema capitalista, combinado com seu método de análise da sociedade, que influenciou vários ramos do conhecimento como a economia, ciência política, filosofia, história e sociologia, Karl Marx (1818 – 1883), filósofo alemão, contribuiu na compreensão do modo de produção que dividiu os capitalistas dos proletários.

O interesse sobre Marx nos últimos anos não é atribuída ao acaso, pois passados mais de 120 anos de sua morte, seus escritos seguem sendo instrumentos no entendimento das relações sociais e do mundo contemporâneo. A leitura de suas obras é fundamental àqueles que buscam

compreender as razões para a(s) crise(s) a qual nos encontramos, a saber, social, econômica e ambiental.

A vida e o trabalho de Marx ainda são objeto da atenção de cientistas sociais, sindicalistas, militantes anticapitalistas, ambientalistas, entre tantos outros. Atualmente, a desigualdade e a exploração são ocultas, disfarçadas pela ideologia do “mercado” e pelo discurso vazio da “globalização”. São imperiosas as ações de massa para obstaculizar a erosão das redes de seguridade social remanescentes, melhorar a distribuição de renda e poder ao redor do mundo, minimizar a influência dos interesses financeiros e da “única superpotência” e para preservar a possibilidade de vida neste planeta ante a acelerada degradação do meio ambiente.<sup>1</sup>

Esclarece Saad Filho que Marx não oferece nenhuma resposta pronta para os problemas urgentes na atualidade. No entanto, seus escritos explicam o funcionamento desse sistema econômico, demonstrando o enorme potencial *construtivo* e *destrutivo* do capitalismo. Nesse sentido, as obras de Marx podem iluminar tanto os problemas de nossa época quanto os limites de suas possíveis soluções.<sup>2</sup> Para tal, torna-se necessário contextualizar o pensamento de Marx, fazendo um paralelo com nosso tempo.

Sugestionado pelo método dialético de Hegel e o materialismo de Ludwig Feuerbach, Marx valendo-se do materialismo dialético,<sup>3</sup> investiga, conjuntamente com Friedrich Engels (1820-1895), as estruturas e relações sociais no capitalismo, examinando o funcionamento da sociedade capitalista de sua época, abordando o conflito existente entre o capital e o trabalho, a luta de classes e os interesses distintos, opostos entre si, vertentes das relações políticas, econômicas e ideológicas. Nas palavras de Marx e Engels: “A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> FILHO, Saad Filho. *O valor de Marx: economia política para o capitalismo contemporâneo*. São Paulo: UNICAMP, 2011, p. 11-12.

<sup>2</sup> Idem, p. 12.

<sup>3</sup> “O axioma fundamental do método dialético, segundo o qual “não é a consciência do homem que determina o seu ser social, mas o inverso”, tem como consequência – quando bem compreendido – a necessidade de tomar seriamente na *prática* a categoria de novidade radical no momento revolucionário de mudança, de direção alterada do processo, ou seja, a categoria do salto” (grifo do autor). LUKÁCS, Georg. *História e Consciência de Classe: estudos sobre a dialética marxista*. Tradução de Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 456-457.

<sup>4</sup> MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. *Manifesto Comunista*. Trad. e revisão de Maria Arsênio da Silva. São Paulo: CHED, 1980, p. 8.

Assim, duas classes sociais estavam no centro do modo de produção capitalista, “a sociedade divide-se cada vez mais em dois vastos campos opostos, em duas grandes classes diametralmente opostas: a burguesia e o proletariado”.<sup>5</sup> A sociedade burguesa que sucedeu a sociedade feudal mostrava as rupturas entre a burguesia, ou seja, os capitalistas, detentores dos meios de produção (fábricas, máquinas, ferramentas, matéria-prima, etc.), que empregavam trabalho assalariado e o proletariado<sup>6</sup> (século XVIII e XIX), trabalhadores que possuíam apenas a força de trabalho, dependendo exclusivamente da venda desta para sua subsistência.

Partindo de tais observações e engajados contra as diferentes formas de opressão, Marx e Engels acreditavam que o conhecimento poderia ajudá-los na luta proletária, marcadas pela injustiça e desigualdade da estrutura do sistema econômico capitalista vigente naquele tempo. Desse modo, importante que os trabalhadores reconhecessem seu papel político na superação do modo de produção capitalista e na construção de uma nova sociedade – socialista e após comunista – que traria a libertação do proletariado e a igualdade de condições.

Com base numa análise profunda do processo de desenvolvimento das relações sociais, Marx e Engels chegaram à concepção do grande papel histórico do proletariado como aquela força capaz de transformar radicalmente as relações sociais, de pôr termo à exploração do homem pelo homem e de edificar uma sociedade socialista. O papel histórico mundial do proletariado resulta da sua própria situação de vida. Não se poderá libertar sem libertar todos os trabalhadores da exploração capitalista. Para Marx, este era o grande objetivo humanista da luta de classe do proletariado, chamado a libertar os trabalhadores das condições de vida desumanas da sociedade burguesa. A análise científica demonstrava, pois, que o comunismo não é uma aspiração de um sonhador mas um movimento histórico real.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Idem, p. 9.

<sup>6</sup> “O proletariado é a classe da sociedade sua subsistência unicamente da venda de seu trabalho e não do lucro de um capital qualquer; a classe cujo bem-estar, cuja vida e cuja morte, cuja existência toda depende da demanda de trabalho, quer dizer, da alternância de bons e maus períodos de negócios, das flutuações de uma concorrência desenfreada. O proletariado ou a classe dos proletários é, em uma palavra, a classe trabalhadora do século XIX”. FRIEDRICH, Engels. *Princípios do Comunismo*. In: MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. *Manifesto do Partido Comunista*. Tradução de Marcos Aurélio Nogueira e Leandro Konder. 13ª ed. Coleção Pensamento Humano. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2005. p. 103.

<sup>7</sup> MARX, Karl. *Biografia*. Colectivo de autores: P. N Fedosseiev (director). *et. al.* Moscovo,

Para tal, seria necessário que os proletários se constituíssem em classe, organizando-se em sindicatos e em partido político na defesa de seus interesses, opondo-se ao Estado capitalista, que “[...] não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”.<sup>8</sup> Assim, a ação dos trabalhadores resultaria no declínio da supremacia burguesa, suprimindo o sistema de apropriação em que o trabalhador sobrevivia unicamente para maximizar o capital e inflar os objetivos da classe dominante.

As características que estruturam o capitalismo, como a exploração dos trabalhadores assalariados pela classe burguesa; a alienação que separa o trabalhador do produto de seu trabalho; a mais-valia, entendida pelo trabalho excedente, não remunerado, que permite ao capitalista a acumulação do capital; a contradição existente da produção coletiva das mercadorias e a apropriação privada das riquezas; a miséria, entre outros, demonstravam que a sociedade sob a dominação da burguesia não mais poderia subsistir.

Nesse contexto, Marx aponta para a propensão do capitalismo em produzir crises, refere que o desequilíbrio entre a produção imediata e a circulação, resulta a possibilidade de uma crise, a separação entre a venda e a compra. Assim, as condições gerais da crise devem ser deduzidas das condições gerais da produção capitalista. A essência da produção capitalista implica uma produção que não leva em consideração os limites do mercado. A massa das mercadorias aumenta, pois há mais capital empregado, sem que o seja mais produtivamente. Todavia, o aumento do capital implica simultaneamente o aumento da produtividade. Ocorre reciprocidade de ação.<sup>9</sup>

A reprodução em grande escala (acumulação) é um aumento quantitativo da produção, com mais capital e nas mesmas condições de produção, torna-se alguns pontos, igualmente qualitativo, enquanto produtividade acrescida das condições da reprodução. Um aumento da massa de produtos, ultrapassando proporcionalmente o aumento sofrido pelo capital no curso da reprodução ampliada, no curso da acumulação.

---

Lisboa: Edições Progresso; Editorial Avante, 1983. p. 8.

<sup>8</sup> MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. *Manifesto comunista*. Tradução e revisão de Maria Arsênio da Silva. São Paulo: CHHED, 1980. p. 10.

<sup>9</sup> MARX, Karl. As crises. *O Capital*. Edição resumida por Julian Borchardt. Trad. de Ronaldo Alves Schmidt. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 285-287.

Ocorre é que o operário não pode adquirir mercadorias senão para o seu consumo pessoal. Isso exclui, na produção capitalista, que a maioria dos produtores (operários) possam ser compradores dos meios de produção, adquirindo unicamente meios de subsistência.<sup>10</sup>

Há dezenas de anos, a história da indústria e do comércio não é senão a história da revolta das forças produtivas modernas contra as atuais relações de produção e de propriedade que condicionam a existência da burguesia e seu domínio. Basta mencionar as crises comerciais que, repetindo-se **periodicamente**, ameaçam cada vez a existência da sociedade burguesa. Cada crise destrói regularmente não só uma grande massa de produtos já fabricados, mas também uma grande parte das próprias forças produtivas já desenvolvidas. Uma epidemia, que em qualquer outra época teria parecido um paradoxo, desaba sobre a sociedade – a epidemia da superprodução. Subitamente, a sociedade vê-se conduzida a um estado de barbárie momentânea; dir-se-ia que a fome ou uma guerra de extermínio cortaram-lhe todos os meios de subsistência; a indústria e o comércio parecem aniquilados. E por quê? Porque a sociedade possui demasiada civilização, demasiados meios de subsistência, demasia indústria, demasiado comércio. As forças produtivas de que dispõe não mais favorecem o desenvolvimento das relações de propriedade burguesa; pelo contrário, tornaram-se por demais poderosas para essas condições, que passam a entravá-las; e todas as vezes que as forças produtivas sociais se libertam desses entraves, precipitam na desordem a sociedade inteira e ameaçam a existência da propriedade burguesa. O sistema burguês tornou-se demasiado estreito para conter as riquezas criadas em seu seio. De que maneira consegue a burguesia vencer essas crises? De um lado, pela destruição violenta de grande quantidade de forças produtivas; de outro lado, pela conquista de novos mercados e pela exploração mais intensa dos antigos. A que leva isso? As preparo de crises mais extensas e mais destruidoras e à diminuição dos meios de evitá-las [grifo nosso].<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Idem, *ibidem*, p. 287-288.

<sup>11</sup> MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. *Manifesto comunista*. Trad. e revisão de Maria Arsênio da Silva. São Paulo: CHHED, 1980. p. 15-16.

Nesse cenário, questionava-se então, a produção capitalista e a superprodução, bem como o limite do consumo das massas com base no capital. Como consequência, conjecturavam-se crises parciais advindas da produção desproporcional, observadas a concorrência dos capitais entre si mesmos. Evidenciavam-se várias crises sistêmicas advindas do mesmo ciclo da crise geral do modo de acumulação capitalista. A crise econômica sofrida estaria sendo embasada na irracionalidade do processo produtivo, fadadas a crise permanente.

A leitura dos escritos de Marx permite compreender que o capitalismo se alimenta de crises cíclicas, ou seja, que fazem parte de um ciclo que vai mudando o modo de exploração de acordo com a classe trabalhadora, da utilização da natureza, entre outros fatores, conforme vem ocorrendo atualmente.

Lembra Bauman, o capitalismo é um sistema parasitário e como todos os parasitas, pode prosperar durante certo período, desde que encontre um organismo ainda não explorado que lhe forneça alimento. Entretanto, não pode fazer isso sem prejudicar o hospedeiro, destruindo, cedo ou tarde, as condições de sua prosperidade ou sobrevivência. Hoje sabemos que a força do capitalismo está na engenhosidade com que busca e descobre novas espécies hospedeiras sempre que as espécies anteriormente exploradas se tornam escassas ou se extinguem, bem como no oportunismo e rapidez, dignos de um vírus, com que se adapta às idiosincrasias de seus novos pastos.<sup>12</sup>

A partir da análise de Marx e das crises periódicas de sua época é possível questionar em que medida as crises existentes na contemporaneidade relacionam-se com as crises do capitalismo moderno e qual a relação entre o modo de produção capitalista e a crise ambiental mais especificamente. Afinal, será o capitalismo o parasita da história ou serão os próprios parasitas que se alimentam da dinâmica do mercado. Seja um ou outro, ambos parece não serem satisfatórios.

---

<sup>12</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Capitalismo Parasitário*. Trad. de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2010. p. 9-10.

## O Capitalismo e as relações com a degradação social e ambiental

Apesar da questão ambiental não ser preocupação central da época (XVIII e XIX) já era possível identificar na obra *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, além da degradação social a degradação ambiental, quando Engels ao retratar a situação deplorável do proletariado inglês, traça um quadro fiel das condições de vida, sofrimentos e perspectivas dos trabalhadores, sendo testemunha das mais diversas lutas contra o poder social e político daqueles que os oprimiam.

Ao fazer referência aos “bairros de má fama” onde se concentra a classe operária, relata Engels que as ruas não são planas, nem calçadas, são sujas, tomadas por detritos vegetais e animais, sem esgotos ou canais de escoamento, cheias de charcos estagnados e fétidos, sendo a ventilação da área precária. Ainda, ao mencionar o bairro St. Giles em Londres constata que os mercados são as próprias ruas: cestos de legumes e frutas, todos de péssima qualidade e dificilmente comestíveis, dificultam o trânsito dos pedestres e enchem o ar de mau cheiro, o mesmo que vêm dos açougues, por sua vez, as casas são habitadas dos porões aos desvãos, sujas por dentro e por fora.<sup>13</sup>

Destaca Engels um artigo que aborda as condições sanitárias dos operários no periódico inglês *The Artizan* (outubro de 1843) que diz:

Nessa parte da cidade não há esgotos, banheiros públicos ou latrinas nas casas; por isso, imundícies, detritos e excrementos de pelo menos 50 mil pessoas são jogados todas as noites nas valetas, de sorte que, apesar do trabalho de limpeza das ruas, formam-se massas de esterco seco das quais emanam miasmas que, além de horríveis à vista e ao olfato, representam um enorme perigo para a saúde dos moradores. É de se espantar que não se encontre aqui nenhum cuidado com a saúde, com os bons costumes a até com as regras elementares de decência? Pelo contrário, todos os que conhecem bem a situação dos habitantes podem testemunhar o ponto atingido pelas doenças, pela miséria e pela degradação moral. [...] Só há água nas fontes públicas e a dificuldade para buscá-la favorece naturalmente a imundície.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> ENGELS, Friedrich. *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*. Trad. de B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2008. p. 71.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 79.

Ao mencionar Lees e Bradford, cidades no norte da Inglaterra, o panorama é o mesmo, em meios aos vales estão os rios e riachos que servindo à indústria, entram na cidade com águas claras e transparentes e dela sai espesso, negro e mal cheiroso, com imundícies impensáveis. Entre as piores cidades da região, além de Preston e Oldham, está Bolton que como em toda parte, a zona antiga da cidade é degradada e quase inabitável; cortada por uma água negra, não podendo se afirmar ser um córrego ou uma sucessão de charcos, tornando empestado um ar já nada puro.<sup>15</sup>

Descreve Engels sobre os diversos bairros operários de Manchester:

[...] diremos que 350 mil operários de Manchester e arredores vivem quase todos em habitações miseráveis, úmidas e sujas; que a maioria das ruas pelas quais têm de passar se encontra num estado deplorável; extremamente sujas, essas vias foram abertas sem qualquer cuidado com a ventilação, sendo a única preocupação o máximo lucro para o construtor. Em síntese, nas moradias operárias de Manchester não há limpeza nem conforto e, portanto, não há vida familiar possível; só podem sentir-se à vontade nessas habitações indivíduos desumanizados, degradantes, fisicamente doentios e intelectual e moralmente reduzidos à bestialidade [...].<sup>16</sup>

As condições dos bairros pobres eram tão insalubres que nenhuma das casas de Manchester escapou à epidemia de cólera, movendo a atividade da vigilância sanitária, apavorando também a burguesia da cidade. Para piorar os operários eram ludibriados pela classe média. Para subsistir, os varejistas e os fabricantes adulteravam os alimentos de modo irresponsável, com desprezo pela saúde daqueles que iram consumir seus produtos. Tais adulterações não se restringiam aos gêneros alimentícios, podendo ser constada em uma infinidade de produtos, como nas peças de roupas que eram esticadas para que parecessem maiores e encolhessem à primeira lavagem. O operário inglês era logrado não só quanto à qualidade, mas também quanto à quantidade, pois pesos e medidas eram adulterados. Os operários pagavam o ônus principal desses logros, pois todos os gêneros falsificados, ou até envenenados, destinavam-se ao pobre, portanto, ao operário.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Ibidem, p. 82-86.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 104-105.

<sup>17</sup> ENGELS, Friedrich. *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*, op. cit., p. 105-113.

Sem imaginar que anos mais tarde o ambiente teria ampla proteção pelo ordenamento jurídico nos mais diferentes países, Marx retrata na obra *O Capital* o que hoje também faz parte do denominado meio ambiente laboral. Ao abordar sobre a luta pela jornada normal de trabalho e leis compulsórias para o prolongamento da jornada de trabalho, da metade do século XIV ao fim do século XVII, o autor refere:

[...], o capital atropela não apenas os limites máximos morais, mas também os puramente físicos da jornada de trabalho. Usurpa o tempo para o crescimento, o desenvolvimento e a manutenção sadia do corpo. Rouba o tempo necessário para o consumo do ar e luz solar. Escamoteia tempo destinado às refeições para incorporá-lo onde possível ao próprio processo de produção, suprimindo o trabalhador, enquanto mero meio de produção, de alimentos, como a caldeira, de carvão, e a maquinaria, de graxa ou óleo. Reduz o sono saudável para a concentração, renovação e restauração da força vital a tantas horas de torpor quanto a reanimação de um organismo absolutamente esgotado torna indispensáveis. Em vez da conservação normal da força de trabalho determinar aqui o limite da jornada de trabalho, é, ao contrário, o maior dispêndio possível diário da força de trabalho que determina, por mais penoso e doentamente violento, o limite do tempo de descanso do trabalhador. O capital não se importa com a duração de vida da força de trabalho. O que interessa a ele, pura e simplesmente, é um maximum de força de trabalho que em uma jornada de trabalho poderá fluir. [...] A produção capitalista, que é essencialmente produção de mais-valia, absorção de mais-trabalho, produz, portanto, com o prolongamento da jornada de trabalho não apenas a atrofia da força de trabalho, a qual é roubada de suas condições normais, morais e físicas, de desenvolvimento e atividade. Ela produz a exaustão prematura e o aniquilamento da própria força de trabalho. Ela prolonga o tempo de produção do trabalhador num prazo determinado mediante o encurtamento de seu tempo de vida.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril S.A. Cultural, 1983. p. 211-212. v. I.

Embora a saúde dos trabalhadores e da população de modo geral fosse elemento fundamental na geração do capital, os capitalistas não estavam inclinados a conservar um ambiente sadio – de trabalho – e proteger a qualidade de vida dos operários:

O capital, que tem tão “boas razões” para negar os sofrimentos da geração trabalhadora que o circunda, é condicionado em seu movimento prático pela perspectiva de apodrecimento futuro da humanidade e, por fim, do incontrolável despovoamento tão pouco ou tanto como pela possível queda da Terra sobre o Sol. Em qualquer malandragem com ações ninguém ignora que um dia a casa cai, porém todos confiam que ela caíra na cabeça do próximo, após ele próprio ter colhido a chuva de ouro e a posto em segurança. *Après moi le déluge!* é a divisa de todo capitalista e toda nação capitalista. O capital não tem, por isso, a menor consideração pela saúde e duração do trabalhador, a não ser quando é coagido pela sociedade a ter consideração. À queixa sobre degradação física e mental, morte prematura, tortura do sobretrabalho, ele responde: Deve esse tormento atormentar-nos, já que ele aumenta o nosso gozo (o lucro)? De modo geral, porém, isso também não depende da boa ou má vontade do capitalista individual. A livre concorrência impõe a cada capitalista individualmente, como leis externas inexoráveis, as leis imanentes da produção capitalista. O estabelecimento de uma jornada normal de trabalho é o resultado de uma luta multissecular entre capitalista e trabalhador.<sup>19</sup>

Ademais, Marx ao falar sobre o processo de trabalho e processo de valorização, mencionava os bens e recursos ambientais fontes de matéria-prima, destaca-se:

A terra (que ao ponto de vista econômico inclui também a água), como fonte original de víveres e meios já prontos de subsistência para o homem, é encontrada sem contribuição dele, como objeto geral do trabalho humano. Todas as coisas, que o trabalho só desprende de sua conexão direta com o conjunto da terra, são

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 214-215.

objetos de trabalho preexistentes por natureza. Assim o peixe que se pesca ao separá-lo de seu elemento de vida, a água, a madeira que se abate na floresta virgem, o minério que é arrancado do seu filão. Se, ao contrário, o próprio objeto de trabalho já é, por assim dizer, filtrado por meio de trabalho anterior, denominamo-lo matéria-prima. O minério já arrancado que agora vai ser lavado. Toda matéria-prima é objeto de trabalho, mas nem todo objeto de trabalho é matéria-prima. O objeto de trabalho é matéria-prima depois de já ter experimentado uma modificação mediada por trabalho.<sup>20</sup>

Citado em *O Capital*, James Steuart, *Principles of Polit*, Dublin, 1770, refere que “os produtos naturais da terra, existentes em pequenas quantidades e totalmente independentes do homem, parecem ser dados pela Natureza do mesmo modo que se dá a um jovem uma pequena soma para que possa trabalhar e fazer sua fortuna”.<sup>21</sup>

Ao abordar o trabalho alienado e examinar o fenômeno da objetivação, o jovem Marx, em sua obra *Manuscritos Econômicos Filosóficos* de 1844, diz:

O trabalhador nada pode criar sem a *natureza*, sem o *mundo externo sensível*. Este é o material onde se realiza o trabalho, onde ele é activo (sic), a partir do qual produz coisas. Mas assim como a natureza fornece os *meios de existência* do trabalho, no sentido de que o trabalho não pode *viver* sem objectos (sic), nos quais se exercita, de igual modo ela proporciona os *meios de existência* em sentido mais restrito, a saber, os meios de existência física do próprio trabalhador [grifo do autor].<sup>22</sup>

Tomada em um duplo sentido, Marx ainda menciona, por conseguinte,

quanto mais o trabalhador se *apropria* pelo trabalho do mundo externo, da natureza sensível, tanto mais se priva dos *meios de existência*, sob dois aspectos: em primeiro lugar, o mundo externo

<sup>20</sup> Ibidem, p. 150.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> MARX, Karl. *Manuscritos econômicos-filosóficos*. Trad. de Artur Morão. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1993. p. 160.

sensível torna-se cada vez menos um objeto que pertence ao seu trabalho ou um *meio de existência* no sentido imediato, meio para a subsistência física [grifo do autor].<sup>23</sup>

Nos dois sentidos o trabalhador se torna servo do objeto: pelo fato de receber um objeto de trabalho, ou seja, de receber trabalho e pelo fato de receber meios de subsistência. Dessa maneira, o objeto capacita-o para existir primeiro como trabalhador e depois como sujeito físico. Tal servidão se dá porque o trabalhador só pode se manter como sujeito físico enquanto trabalhador e só é trabalhador enquanto sujeito físico.<sup>24</sup>

Como se pôde constatar, a questão ambiental também não era assunto prioritário nos escritos de Marx, já que sua observação motivava cada vez mais as críticas focadas na propriedade privada e ao sistema capitalista de exploração da força de trabalho do homem – exploração do homem sobre o homem.

Todavia, não é difícil perceber e conseqüentemente concluir que o modo pelo qual se opera esse modo de produção e de acumulação do capital está no centro das questões que envolvem a degradação social e ambiental. A riqueza, gerada em um determinado modelo econômico de concentração e domínio, promove o crescimento tanto da miséria humana, quanto da miséria ambiental. Dessa valia, o pensamento de Marx continua importante instrumento na atualidade, pois fornece subsídios na reflexão das relações que envolvem a sociedade e o meio ambiente.

### **A crise ambiental: uma análise a partir dos manuscritos econômico-filosóficos de 1844**

Admirados, nunca antes na história da humanidade evidenciamos tamanho conforto proporcionado ao homem pela tecnologia e pelos bens de consumo. Atualmente assistimos a um grande avanço tecnológico, todavia, graves são as repercussões no ambiente. O modelo capitalista, motivado pela Revolução Industrial aparece como uma das causas da crise ambiental, podendo ser compreendida como uma crise civilizatória e mesmo um problema epistemológico.

---

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem.

Conforme relatado anteriormente, na época de Marx, à temática envolvendo o meio ambiente não era tida como prioridade, pois foi somente a partir da segunda metade do século XX que a questão ambiental tornou-se preocupação da humanidade. A conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada em Estocolmo (junho de 1972) foi importante marco que evidenciou a necessidade de uma visão global e de princípios comuns para guiar os povos do mundo na preservação e melhoria do meio ambiente humano.

Contudo, utilizando-se do instrumental teórico-conceitual do marxismo e as críticas à organização social da modernidade, pode-se contribuir para o debate da crise ambiental contemporânea. Observada a estrutura das classes sociais e o poder da classe dominante sob o proletariado, conjuntamente com o modo capitalista de produção, o desenvolvimento da indústria, o aperfeiçoamento do maquinário e a divisão do trabalho ocorriam o fortalecimento do individualismo que estimulava cada vez mais as oposições, o que por sua vez, inclui a oposição entre o homem e a natureza.

Ao abordar sobre a divisão do trabalho e suas consequências, Marx e Engels mencionam:

A maior divisão entre o trabalho material e o intelectual é traduzida pela separação da cidade e do campo. A oposição entre a cidade e o campo surge com a passagem da barbárie à civilização, da organização tribal ao Estado, do provincialismo à nação, e persiste através de toda a história da civilização até os nossos dias (Liga conta a lei sobre os cereais). A existência da cidade implica imediatamente a necessidade da administração, da polícia, dos impostos, etc., numa palavra, a necessidade da organização comunitária, partindo da política em geral. É aí que aparece em primeiro lugar a divisão da população em duas grandes classes, divisão essa que repousa directamente (sic) na divisão do trabalho e nos instrumentos de produção. A cidade é o resultado da concentração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades, ao passo que o campo põe em evidência o facto (sic) oposto, o isolamento e a dispersão. A oposição entre a cidade e o campo só pode existir no quadro da propriedade privada; é a mais flagrante expressão da subordinação do indivíduo à divisão do trabalho, da subordinação a uma actividade (sic) determinada que lhe é imposta. Esta

subordinação faz de um habitante um animal da cidade ou um animal do campo, tão limitados um como o outro, e faz renascer todos os dias a oposição entre os interesses das duas partes. O trabalho é aqui ainda o mais importante, o poder *sobre* os indivíduos, e enquanto este poder existir haverá sempre uma propriedade privada.<sup>25</sup>

Para complementar, de acordo com os autores, é de se dizer que os diferentes estágios da divisão do trabalho representam tantas formas diversas de propriedade, ou seja, a cada novo estágio na divisão de trabalho determina-se as relações entre os indivíduos no que diz respeito à matéria, aos instrumentos e aos produtos do trabalho.<sup>26</sup> Quando na contradição do interesse particular e coletivo, este na qualidade de Estado, apartada dos reais interesses dos indivíduos toma a aparência de uma comunidade ilusória, sendo que as lutas ocorridas no seio do Estado são formas ilusórias que encobrem as lutas efetivas das diferentes classes entre si, o interesse próprio, como sendo o interesse universal.<sup>27</sup>

De acordo com as críticas à economia política burguesa, com enfoque na alienação e no trabalho alienado, Marx diz:

A alienação do trabalhador no objeto exprime-se assim nas leis da economia política: quanto mais o trabalhador produz, tanto menos tem de consumir; quanto mais valores cria, tanto mais sem valor e mais indigno se torna; quanto mais refinado o seu produto, tanto mais deformado o trabalhador; quanto mais civilizado o produto, tanto mais bárbaro o trabalhador; quanto mais poderoso o trabalho, tanto mais impotente se torna o trabalhador; quanto mais brilhante e pleno de inteligência o trabalho, tanto mais o trabalhador diminui (sic) em inteligência e se torna servo da natureza.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. *A ideologia alemã I*. Crítica da filosofia alemã mais recente na pessoa dos seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão na dos seus diferentes profetas. Volume I. 3. ed. Tradução de Conceição Jardim e Eduardo Lúcio Nogueira. Portugal: Editorial Presença; Brasil: Livraria Martins Fontes, 1976. p. 62.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 39-40.

<sup>28</sup> MARX, Karl. *Manuscritos econômicos-filosóficos*, op. cit., p. 161.

Ainda, segundo Marx, “a economia política esconde a alienação na natureza do trabalho porquanto não examina a imediata relação entre o trabalhador (trabalho) e a produção”.<sup>29</sup> Assim, a alienação, através da divisão do trabalho, produz o fetiche da mercadoria, de modo que “[...] faz esquecer que a produção e circulação dos objetos chamados mercadorias escondem na realidade relações sociais entre os indivíduos”.<sup>30</sup> A mercadoria parece ser autônoma, desligando-se de quem a produz. Todavia, “não é mais nada que determinada relação social entre os próprios homens que para eles aqui assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas”.<sup>31</sup>

A alienação aparece como consequência do regime da propriedade privada, de modo que esta é a causa da alienação do trabalhador. De acordo com Marx, “a propriedade privada constitui, portanto, o produto, o resultado, a consequência necessária do *trabalho alienado*, da relação externa do trabalhador à natureza e a si mesmo” (grifo do autor).<sup>32</sup>

[...] o trabalho é *exterior* ao trabalhador, quer dizer, não pertence à sua natureza; portanto, ele não se afirma no trabalho, mas nega-se a si mesmo, não se sente bem, mas infeliz, não desenvolve livremente as energias físicas e mentais, mas esgota-se fisicamente e arruína o espírito. Por conseguinte, o trabalhador só se sente em si fora do trabalho, enquanto no trabalho se sente fora de si. Assim, o seu trabalho não é voluntário, mas imposto, é *trabalho forçado*. Não constitui a satisfação de uma necessidade, mas apenas um *meio* de satisfazer outras necessidades. O seu carácter estranho ressalta claramente do facto (sic) de se fugir do trabalho como da peste, [...]. O trabalho externo, o trabalho em que o homem se aliena, é um trabalho de sacrifício de si mesmo, de mortificação. Finalmente, a exterioridade do trabalho para o trabalhador transparece no facto (sic) de que ele não é o seu trabalho, mas o de outro, no facto (sic) de que não lhe pertence, de que no trabalho ele não pertence a si mesmo, mas a outro. [...] Pertence a outro e é a perda de si mesmo. Chega-se à conclusão de que o homem (o trabalhador) só se sente livremente activo (sic) nas suas funções animais – comer, beber e procriar, quando muito,

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> MIALLE, Michel. *Introdução Crítica ao Direito*. 3. ed. Lisboa: Editorial Estampa, 2005. p. 94.

<sup>31</sup> MARX, Karl. *O Capital...*, op. cit., p. 71.

<sup>32</sup> Idem, *Manuscritos econômicos-filosóficos*, op. cit., p. 168.

na habitação, no adorno, etc. – enquanto nas funções humanas se vê reduzido a animal. O elemento animal torna-se humano e o humano animal [grifo do autor].<sup>33</sup>

Verifica-se que o conceito de alienação aparece quando há o processo de separação entre o trabalhador e o fruto de seu trabalho. Cria-se o rompimento do trabalhador com os meios de produção quando este desconhece o processo produtivo e, não raras vezes, a finalidade a qual o produto se destina. Ademais, não se revela a alienação somente no resultado, mas também no processo de produção em si, no interior da atividade produtiva.

Cumprido destacar que os Manuscritos Econômico-Filosóficos refletem uma determinada fase da elaboração de diversas teses do materialismo dialético e histórico, mostrando a amplitude das buscas de Marx, os seus esforços para criar o método da dialética materialista, tão importante para a crítica eficaz das ciências sociais burguesas e também para a análise dos fenômenos sociais.<sup>34</sup>

Nesse contexto, pode-se dizer, do mesmo modo que havia à época de Marx a alienação do trabalho e do trabalhador, separando-o daquilo que ele (trabalhador) produz, gerando conseqüentemente certo “estranhamento”, assim entendido como um ser estranho a quem pertence o produto e a fruição de seu trabalho, bem como o próprio capital que também lhe é estranho, hoje também há um “estranhamento” entre o homem e a natureza, acirrada oposição que se sustenta, conjuntamente com o antropocentrismo que ainda detém o ser humano como centro do universo, todavia, diferentemente do que ocorria com a visão teocêntrica, onde Deus estava no centro do universo.

Na atualidade o ser humano inserido em seu meio registra dificuldades em reconhecer-se como parte integrante do mundo natural, uma vez que está em constante conflito com natureza. A verdadeira integração do indivíduo ocorre quando ele reconhece que é parte do todo, sendo isso condição para uma vida sadia. Eis um dos grandes problemas a serem solucionados na contemporaneidade, religar homem e natureza em busca de uma identidade perdida e que hoje urge ser resgatada em prol da sobrevivência do planeta.

---

<sup>33</sup> Ibidem p. 162.

<sup>34</sup> Idem, Biografia, op. cit., p. 76.

É imprescindível compreender que o planeta não mais suporta as consequências de um crescimento ilimitado e um consumo exacerbado de bens. Criam-se novas necessidades com o intuito de maximizar a produção, o consumo de mercadorias e conseqüentemente a acumulação do capital. Um círculo vicioso ao qual consumimos na medida em que somos consumidos.

Marx já alertava, ao falar sobre necessidades, produção e divisão do trabalho:

Cada homem especula sobre a maneira como criar no outro uma *nova* necessidade para o forçar a novo sacrifício, o colocar em nova dependência, para atrair a uma nova espécie de *prazer* e, desse modo, a ruína. Cada qual procura estabelecer sobre os outros um poder *estranho*, de maneira a encontrar assim a satisfação da própria necessidade egoísta. Com a multidão de objectos (sic) cresce igualmente o reino das entidades estranhas a que o homem se encontra sujeito. Todo o produto novo constitui uma nova *potencialidade* de mútuo engano e roubo. O homem torna-se cada vez mais pobre enquanto homem, necessita cada vez mais de *dinheiro*, para se apoderar do ser hostil. O poder do seu *dinheiro* diminui em proporção inversa com a massa da produção, isto é, a sua necessidade aumenta à medida que cresce o *poder* do dinheiro. A necessidade do dinheiro constitui, portanto, a verdadeira necessidade criada pelo moderno sistema econômico e é a única necessidade que ele produz. A *quantidade* do dinheiro torna-se o progressivamente a sua única propriedade importante; assim como ele reduz a si no seu próprio desenvolvimento a uma entidade *quantitativa*. O *excesso* e a *imoderação* tornam-se a sua verdadeira medida. É o que se manifesta no plano subjetivo, em parte porque a expansão dos produtos e das necessidades se transforma em subserviência *engenhosa* e sempre *calculadora* aos apetites inumanos, depravados, antinaturais e *imaginários*. A propriedade privada não sabe transformar a necessidade bruta em necessidade *humana*; o seu *idealismo* é a *fantasia*, o *capricho*, a *extravagância* [grifo do autor].<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> MARX, Karl. *Manuscritos econômicos-filosóficos*, op. cit., p. 207-208.

O princípio do desenvolvimento sustentável, princípio de contorno internacional, com raízes na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972) e consagrado na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, representando “fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia [...]”<sup>36</sup> opera no sentido de que os recursos oferecidos pelo ambiente natural devem satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprirem suas próprias necessidades.

Em conformidade com Viegas,<sup>37</sup> o desenvolvimento sustentável, busca conciliar desenvolvimento econômico, preservação do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida, partindo da premissa de que o modelo desenvolvimentista tradicional, que ignora os impactos ambientais, é insustentável, podendo ser seus reflexos observados nas pequenas e grandes alterações da biodiversidade.

Observa-se que é:

Levada pelo discurso capitalista do consumismo exacerbado, a população relega o ambiente a segundo plano, tornando-se inócuas todas as teorias acerca do desenvolvimento sustentável, as quais muitas vezes, são manipuladas pela mídia, de tal forma que se transformam em meras frases de efeito, em expressões da “moda” e, conseqüentemente, de conteúdo vazio. A cidadania e a inclusão social resumem-se à inserção no mercado de consumo. A população esquece que toda a economia e a riqueza social são tributadas ao meio natural.<sup>38</sup>

É de se refletir que comumente a qualidade de vida esta atrelada ao *ter* motivada principalmente pela massificação da mídia, que muitas vezes vendem coisas fantasiosas no intuito de saciar o prazer desenfreado de consumir e possibilitar a chave da tão sonhada felicidade e do bem-estar,

---

<sup>36</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3540 MC/DF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28atividade+econ%F4mica+e+meio+ambiente%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 12 ago. 2012. p. 530.

<sup>37</sup> VIEGAS, Eduardo Coral. *Gestão da água e princípios ambientais*. Caxias do Sul: Educus, 2008. p. 118.

<sup>38</sup> SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; WERMUTH Maiquel Ângelo Dezordi. A educação ambiental e os princípios da prevenção na construção da ecocidadania. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; PAVIANI, Jayme (Orgs). *Direito Ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul: Educus, 2006. p. 20.

consolidando uma sociedade que cada vez mais privilegia o capitalismo, o consumo e o individualismo; faz-se imperioso a construção de um novo pensar por intermédio da reflexão e da ponderação, no sentido do resgate do *ser*.

A partir da economia política, Marx<sup>39</sup> demonstrou que o trabalhador desce até o nível de mercadoria, e de miserabilíssima mercadoria e que a miséria do trabalhador aumenta com o poder e o volume da sua produção. Em um mundo onde tudo se transforma em mercadoria, com o meio ambiente certamente não seria diferente. O mercado dos créditos de carbono, criado para diminuir a emissão de gases estufa, parece confirmar essa assertiva, pois a compra e venda de poluição movimentou mais de 140 bilhões de dólares em 2010.<sup>40</sup>

Ao Direito – ambiental – coube o papel de regular as relações sociais equilibrando as oposições que se formam e prejudicam os interesses da coletividade, bem como instituir medidas que desencorajem condutas e atividades lesivas ao ecossistema, promovendo e protegendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Contudo, para defrontar a crise é preciso mais do que meras concessões de direitos e simbólicas penalizações de conduta, sendo o direito um dos inúmeros elementos que podem formar tal resposta a uma crise que é muito mais civilizatória do que jurídica, embora esta também exista e seja em parte afetada pela vinda de novas categorias de direitos, como as que advêm da jurisdicização de pleitos do ambientalismo.<sup>41</sup>

Portanto, a solução da crise ambiental não se limita tão somente ao desenvolvimento de novas tecnologias menos poluentes ou a mudanças meramente comportamentais. Antes de tudo se faz necessário reorganizar a base civilizacional, o paradigma e o modelo de desenvolvimento instituídos no período pós Revolução Industrial e no marco da modernidade capitalista.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> MARX, Karl. *Manuscritos Econômicos-Filosóficos*, op. cit., p. 157.

<sup>40</sup> CORDEIRO, Tiago; CAETANO, Mariana. Guia Verde Politicamente Incorreto. *Revista Super Interessante*. Editora Abril. Edição n. 299, 9/12/2011. p. 86.

<sup>41</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental da Propriedade Rural*. São Paulo: LTR, 1999., p. 20.

<sup>42</sup> CORRÊA, Darcísio; BACKES, Elton Gilberto. Desenvolvimento Sustentável. In: SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; PAVIANI, Jayme (Org.). *Direito Ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul: Educus, 2006. p. 111.

É preciso difundir uma nova concepção na sociedade sobre o ambiente, direcionando-nos em busca de alternativas, que, na prática, conciliem desenvolvimento econômico e preservação ambiental, visando um progresso igualitário, ordenado e justo.

### **Considerações Finais**

O homem aposta no aspecto infinito dos recursos naturais para o desenvolvimento (econômico), contudo, é necessário lembrar que o capitalismo cria suas crises e as possibilidades de superá-las, ou seja, cria suas antíteses, apresenta também as soluções, senão ao revés, muitos dos problemas gerados pelo próprio capitalismo restariam insolúveis.

Para tanto, mostra-se imprescindível um novo modo de produção, bem como uma nova economia que contribua efetivamente para a promoção do desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões, social, econômica, política, cultural, ambiental e ética. Reorientar o modelo econômico adotado, de modo a aliar o desenvolvimento ao cuidado com o meio ambiente torna-se indispensável para a salvaguarda do planeta.

Nesse sentido, o homem deve destituir-se do seu lado mais egoísta, individualista, primitivo e repensar o capitalismo no seu início, bem como o modelo produtivo econômico que fora instituído. Para ajudar nesse processo, faz-se necessário a transformação da consciência do indivíduo, uma vez que poderá permitir a desalienação do sistema oferecido pelo capital.

De acordo com Marx, com o comunismo ocorreria a supressão da propriedade privada e conseqüentemente de toda a alienação e autoalienação do homem, constituindo a resolução autêntica do antagonismo entre o homem e a natureza, entre o homem e o homem. A supremacia do proletariado e sua ação em conjunto, portanto, seria uma das primeiras condições para a sua própria emancipação.

Na atualidade o ser humano inserido em seu meio registra dificuldades em reconhecer-se como parte integrante do mundo natural, uma vez que está em constante conflito com natureza. A verdadeira integração do indivíduo ocorrerá quando ele se reconhecer parte do todo, sendo isso condição para uma vida sadia.

Como lembra Marx, a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado ente genérico na qualidade de homem individual na

sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas “forças próprias” como forças sociais e, em consequência, não separar mais de si mesmo a força social na forma da força política.

## Referências

BAUMAN, Zygmunt. *Capitalismo parasitário*. Trad. de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3540 MC/DF*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28atividade+econ%F4mica+e+meio+ambient e%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 12/08/2012.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental da Propriedade Rural*. São Paulo: LTR, 1999.

CORDEIRO, Tiago; CAETANO, Mariana. Dinheiro de Fumaça. Guia Verde Politicamente Incorreto. *Revista Super Interessante*, São Paulo, Editora Abril. Ed. n. 299, 9/12/2011, p. 86-91.

ENGELS, Friedrich. *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*. Tradução de B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

FILHO, Saad Filho. *O valor de Marx: economia política para o capitalismo contemporâneo*. São Paulo: UNICAMP, 2011.

LUKÁCS, Georg. *História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista*. Tradução de Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARX, Karl. *Biografia*. Colectivo de autores: P. N Fedosseiev (director). *et. al.* Moscovo, Lisboa: Edições Progresso; Editorial Avante, 1983.

\_\_\_\_\_. *O Capital*. Edição resumida por Julian Borchardt. Tradução de Ronaldo Alves Schmidt. 7ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da Economia Política*. Volume I. São Paulo: Abril S.A. Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. *Manuscritos econômicos-filosóficos*. Trad. de Artur Morão. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1993.

\_\_\_\_\_; FRIEDRICH, Engels. *Manifesto comunista*. Trad. e revisão de Maria Arsênio da Silva. São Paulo: CHHED, 1980, p. 9.

\_\_\_\_\_. *Manifesto do Partido Comunista*. Tradução de Marcos Aurélio Nogueira e Leandro Konder. 13ª ed. Coleção Pensamento Humano. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2005.

\_\_\_\_\_. *A Ideologia Alemã I*. Crítica da filosofia alemã mais recente na pessoa dos seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão na dos seus diferentes profetas. Volume I. 3ª ed. Tradução de Conceição Jardim e Eduardo Lúcio Nogueira. Portugal: Editorial Presença; Brasil: Livraria Martins Fontes, 1976.

MIALLE, Michel. *Introdução crítica ao direito*. 3. ed. Lisboa: Editorial Estampa, 2005.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; PAVIANI, Jayme (Org.). *Direito Ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária*. Caxias do Sul: Educs, 2006.

VIEGAS, Eduardo Coral. *Gestão da água e princípios ambientais*. Caxias do Sul: Educs, 2008.



# A CONTRIBUIÇÃO DE BOBBIO NO DEBATE SOBRE O CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL: UMA ABORDAGEM ANALÍTICA DO PENSAMENTO POLÍTICO DE GRAMSCI

Bernardo Britto Guerra \*  
Enzo Bello \*\*

33

## Introdução

É crescente nos últimos tempos a preocupação, entre os juristas brasileiros, em se pensar o Direito em conjunto com outros ramos do conhecimento, notadamente a filosofia (política e moral). Se existe um pensador a servir de referencial em termos de capacidade e preocupação em sintetizar esse espírito interdisciplinar, certamente deve-se mencionar Norberto Bobbio.

Amplamente conhecido no âmbito do direito, desde os estudantes de graduação até os pesquisadores mais experientes, Bobbio produziu uma obra vasta, repleta de vertentes temáticas, marcada também pela sua grande qualidade analítica. Dessa forma, o filósofo italiano enveredou por dois grandes caminhos, que possuem entre si um constante paralelo.

---

\* Mestrando em Ciências Sociais – PPCIS/UERJ.

\*\* Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), Professor do Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS) e Assessor do Procurador-Geral da República. Coordenador dos grupos de pesquisa “Direito e Marxismo” e “A cidadania contemporânea no ambiente urbano: direito e política na produção de novos direitos”.

O primeiro consiste na história do pensamento político, tendo realizado estudos teóricos sobre os temas e conceitos fundamentais da política (democracia, república, Estado, sociedade, formas de governo, ideologia, “direita e esquerda”), assim como pesquisas sistemáticas acerca dos pensamentos de autores clássicos da teoria política moderna, como Hobbes, Locke, Kant, entre outros.

Já o segundo é o da teoria e filosofia do direito, campo em que Bobbio produziu estudos relevantes sobre o positivismo jurídico, a teoria da norma jurídica, a teoria do ordenamento jurídico, as técnicas de interpretação jurídica, a história dos direitos humanos e os conceitos de liberdade e igualdade.

Mesmo posicionado teoricamente na tradição do liberalismo – embora o próprio Bobbio tenha se declarado como “emotivamente de esquerda” e como adepto de um “liberalismo social” ou “socialismo liberal”<sup>1</sup> –, suas análises sobre temas e autores da esquerda costumam ser objeto de polêmicas férteis e consistem em contribuições relevantes a serem consideradas em uma proposta de reflexão dialética da política e do Direito na linha do pensamento marxiano.

O presente artigo abordará a análise peculiar de Bobbio sobre o pensamento político de Antonio Gramsci, em especial o conceito de sociedade civil, de modo a reunir elementos para justificar a sua atualidade, assim como fundamentar a necessidade da articulação entre Direito e política, e a importância do pensamento crítico.

### O conceito de sociedade civil na modernidade

Bobbio explorou o conceito de sociedade civil em, pelo menos, três textos fundamentais, produzidos em diferentes momentos da sua trajetória intelectual: (i) no artigo “A sociedade civil em Gramsci”, apresentado

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2001, p. 39 e 57. A definição de Bobbio de “direita e esquerda”, segundo Perry Anderson, “expressa uma diferença de atitude diante da igualdade. Já que os seres humanos são, claramente – isto é, segundo diferentes aspectos –, tão iguais quanto desiguais, ‘de um lado estão aqueles que consideram que os homens são mais iguais que desiguais, de outro os que consideram que são mais desiguais que iguais’. Esse é o eterno contraste subjacente à distinção entre Direita e Esquerda. Ele é complementado por um outro. A Esquerda acredita que a maior parte das desigualdades é social e, enquanto tal, eliminável; a Direita, que a maior parte delas é natural e portanto ineliminável. Para a primeira, a igualdade é um ideal, para a segunda, não” (ANDERSON, Perry. “Uma discussão com Perry Anderson: o sentido da esquerda”. In: op. cit., p. 162).

originariamente em 1967;<sup>2</sup> (ii) no verbete “sociedade civil”, publicado no “Dicionário de Política”, que co-organizou em 1976;<sup>3</sup> e (iii) em um capítulo do seu livro “Estado, governo e sociedade”, de 1985.<sup>4</sup>

Basicamente, Bobbio adota a mesma estrutura analítica em todos esses textos, com algumas variações entre eles, em termos de profundidade da abordagem e da quantidade de temas enfrentados. De início, contextualiza o conceito de sociedade civil na filosofia política moderna em uma relação permanente e necessária com o de Estado, desenvolvendo um breve histórico das suas diversas acepções em três grandes linhas de pensamento: os filósofos contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau e Kant), o idealismo de Hegel e o materialismo histórico e dialético de Marx e Engels. Em seguida, é apresentada a concepção de Gramsci, em um paralelo com a visão tradicional marxiana, de modo a se demarcar as suas diferenças e ressaltar as inovações trazidas pelo pensador da sardenha para o interior dos debates sobre a estratégia socialista.

Na estrutura teórica dos filósofos do contratualismo, a figura central é sempre o Estado (“estado civil”), momento posterior ao “estado de natureza”, no qual se constitui a organização política e jurídica da sociedade primitiva. Apesar de seguirem pela mesma cadeia teórica (jusnaturalismo), Hobbes e Locke utilizam distintamente a díade fundamental do contrato social – “estado de natureza/estado civil”.

Na concepção individualista/atomista do ser humano apresentada por Hobbes, o estado de natureza corresponde a um estado de guerra, no qual todos lutam contra todos em razão de sua noção de corpo e ação, pela qual compreendia que era direito natural, leia-se, divino, comum a todos os homens, que Deus dera o mundo a todos, individualmente, sem lhes impor qualquer obrigação moral; ao mesmo tempo em que dispunha de todas as coisas individualmente, só tinha a própria força para se defender, e isso os levaria a um estado de guerra constante. Isto posto, o estado civil serve como um modelo apaziguador que impõe autoridade e ordem na vida humana em sociedade.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Cf. *Atti Del Convegno Internazionale di studi gramsciani (Cagliari, 23-27 di Aprile di 1967)*. Roma: Ed. Riuniti, 1969, vol. I, p. 195-199. A tradução em português foi publicada em BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. 2ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1999 (impresso em 2002), p. 43-72.

<sup>3</sup> Cf. BOBBIO, Norberto. Verbetes “sociedade civil”. In: Idem, *et alli. Dicionário de Política*. 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2004, p. 1206-1211.

<sup>4</sup> Cf. Idem, *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

<sup>5</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã...* São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 127-131; e BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*. 8ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1991, p. 33-35.

Já para Locke, o estado de natureza configura um estado de paz, em que os homens vivem em harmonia quase plena, e o estado civil é representado pelo modelo liberal democrático, que lhes assegura a proteção dos seus direitos naturais contra o jugo do Estado.<sup>6</sup> Ele entende que inicialmente os indivíduos encontram-se isolados e não criam conflitos entre si, mas depois se unem para formar a sociedade civil e, por fim, a sociedade política.<sup>7</sup>

Para Locke, o homem é um ser racional (e social) já no estado de natureza, onde há liberdade e igualdade, por isso o contrato social lockeano serve para fundar a sociedade política (o Estado), não a sociedade civil. A lei civil lockeana configura um detalhamento da lei natural e o Estado só a aplica (não a cria), pois o motivo que impulsiona o surgimento do aparato estatal é justamente o fato de os mecanismos de execução da lei natural serem precários, portanto ineficientes para a disciplina adequada da sociedade civil no estado de natureza.<sup>8</sup> Segundo Hobbes, não existia uma ordem natural entre os indivíduos, pois na sua concepção de estado de natureza o homem ainda é um ser irracional (“homem como lobo do homem”)<sup>9</sup> e somente se racionaliza com o processo de formação do estado civil, que teria precedência e total supremacia em relação à sociedade civil.

Em relação à concepção de Jean-Jacques Rousseau, outro pensador contratualista, Bobbio demonstra que o uso do termo “sociedade civil” designa exclusivamente a ideia de “sociedade civilizada” (civilização), e não se confunde com a noção de sociedade política. Enquanto para Hobbes e Locke a sociedade civil seria, simultaneamente, a sociedade política e a sociedade civilizada, em Rousseau a sociedade política surge do contrato social, representando a superação da sociedade civil e a recuperação do estado natural do homem.<sup>10</sup>

Essa visão da sociedade civil como um momento precedente ao da institucionalização da ordem social se consolidou na modernidade através da primazia da tradição do liberalismo político, tendo sido desenvolvida,

---

<sup>6</sup> LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 23-30 e 92-95.

<sup>7</sup> Idem, *Ibidem*, p. 32-33.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. *Locke e o direito natural, op. cit.*, p. 177-186.

<sup>9</sup> Idem, *Thomas Hobbes, op. cit.*, p. 36-38.

<sup>10</sup> Idem, Verbetes “sociedade civil”. In: BOBBIO, Norberto. *et alli. Dicionário de Política*. 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2004, p. 1207.

fundamentalmente, por Kant. Considerado como instância essencial para a organização da vida social, o Direito consolida a separação liberal entre público e privado,<sup>11</sup> vez que as suas normas (gerais e impessoais) corporificariam as regras sobre os assuntos públicos, ou seja, aqueles transcendentais ao âmbito das particularidades dos indivíduos.

Outra noção do conceito de sociedade civil é apresentada na obra de Hegel. Partindo da sua concepção de liberdade como a consciência das necessidades,<sup>12</sup> a concepção hegeliana de sociedade civil se situa num momento anterior à sociedade política, o que, de certa forma, o assemelha ao pensamento rousseauiano, quanto à dissociação da sociedade civil em relação à sociedade política.

Entretanto, Hegel vai além dos seus predecessores, pois não resume sua concepção a formas jurídicas, mas, como bem aponta Bobbio,<sup>13</sup> formula seu conceito de sociedade civil apoiando-se também nas teorias econômicas, constituindo a sociedade pré-estatal e distinguindo as forças econômicas das instituições políticas.

A sociedade civil estaria a meio caminho do processo de racionalização da sociedade, que viria numa etapa posterior à família e anterior ao momento supremo da racionalização da vida coletiva, o Estado. Como sintetiza Bobbio, a sociedade civil “*é a esfera das relações econômicas e ao mesmo tempo a sua regulamentação externa segundo os princípios do Estado liberal*”.<sup>14</sup>

A mudança posta por Hegel é fundamental para a compreensão de outra etapa do desenvolvimento do conceito moderno de sociedade civil. Rompendo com a noção jusnaturalista, a formulação de Marx e Engels desvincula a sociedade civil de uma ordem meramente natural que deveria ser levada a cabo ou superada pelo Estado, advindo um conceito amplo, que abarca toda a vida anterior ao Estado – relações econômicas, sociais, culturais e intelectuais.

---

<sup>11</sup> Idem, *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

<sup>12</sup> HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da filosofia do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 173.

<sup>13</sup> BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci...*, op. cit., p. 51.

<sup>14</sup> Idem, *Ibidem*, p. 52.

O pensamento marxiano, inspirado pela inovação de Hegel, utiliza-se da dicotomia “sociedade civil/Estado” para demonstrar a antítese existente na relação dialética entre estrutura e superestrutura. A sociedade civil, assim, representaria a esfera do processo histórico de produção das relações materiais dos indivíduos, compondo a estrutura, que determinaria a formação do Estado, localizado no âmbito da superestrutura, espaço de reprodução e consolidação do poder da classe social dominante.

Marx dedica-se à temática da sociedade civil, basicamente, nos livros “A sagrada família”, escrito em conjunto com Engels, “Crítica à Filosofia do Direito de Hegel”, e no seu texto de juventude “A questão judaica”, no qual pontua que:

*Os chamados direitos do homem, como sendo distintos dos direitos do cidadão, constituem apenas os direitos de um membro da sociedade civil, ou seja, do homem egoísta, do homem separado dos outros homens e da comunidade [...] nenhum dos possíveis direitos do homem vai além do homem egoísta, do homem como membro da sociedade civil; ou seja, como indivíduo destacado da comunidade, limitado a si próprio, ao seu interesse privado e ao seu capricho pessoal [...] o homem como membro da sociedade civil é identificado como o homem autêntico, o homme como distinto do citoyen, porque é o homem na sua existência sensível, individual e imediata, ao passo que o homem político é unicamente o homem abstrato, artificial, o homem como pessoa alegórica, moral. Assim, o homem tal como é na realidade reconhece-se apenas na forma do homem egoísta, e o homem verdadeiro, unicamente na forma do citoyen abstrato.*<sup>15</sup>

Segundo Marx, o pensamento liberal-burguês estabeleceu regras jurídicas caracterizando o cidadão como o homem abstrato e o ser humano como o indivíduo burguês, gerando a falsa impressão de que os direitos humanos seriam naturais e universalmente assegurados. Porém, na prática, a história demonstrou que a mera atribuição formal de direitos aos indivíduos não basta, em si, para a sua concretização no plano do real, desvendando-se a separação oculta entre homem e cidadão, assim como entre os direitos dos homens e os direitos dos cidadãos.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> MARX, Karl. “A questão judaica”. In: Idem. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 30, 31, 33 e 36.

<sup>16</sup> BELLO, Enzo. “Cidadania, alienação e fetichismo constitucional”. In: LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; BELLO, Enzo. (Coords.). *Direito e Marxismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 20.

### O conceito de sociedade civil em Gramsci na visão de Bobbio

Ao longo da trajetória do pensamento político moderno, a noção de sociedade civil sofreu um desvio de significado.

O jusnaturalismo considera o Estado ou sociedade política em relação ao estado de natureza, sendo o ápice da vida coletiva, produto da razão, que assim situa o Estado dentro de um modelo dicotômico, que o contrapõe como um modelo positivo face à sociedade, pré-estatal. Seja como em Hobbes, uma superação ante ao estado de natureza, seja como fundado na ideia lockeana de autorregulação ou conservação, culminando essa acepção em Hegel, onde esse processo de racionalização da vida em sociedade seria um aperfeiçoamento desse momento do estado natural da vida em sociedade, a sociedade civil, que levaria à formação do Estado.

Ao modificar a concepção de sociedade civil, desvinculando-a da ideia de natureza, Hegel abriu espaço para uma nova postura, que fundamentou a concepção marxiana do conceito de sociedade civil, situado no âmbito das relações materiais. A partir dessa perspectiva, Bobbio analisa o conceito de sociedade civil na obra de Gramsci, procurando evidenciar a sua principal diferença em relação à tradição marxiana.

Segundo Bobbio, Gramsci considera que a sociedade civil não faz parte do momento estrutural, mas pertence ao momento da superestrutura, que compreende não somente um conjunto de relações materiais, mas também toda uma gama de relações culturais, éticas e intelectuais. Ou seja, tanto em Marx como em Gramsci, seria a sociedade civil, e não mais o Estado, o ponto positivo e ativo do desenvolvimento histórico. Todavia, na leitura de Bobbio, enquanto naquele seria um “momento estrutural”, o conceito de Gramsci, considerado como derivado da noção hegeliana, compreende o plano da superestrutura.<sup>17</sup>

Essa diferenciação é essencial para a distinção que Gramsci faz em relação à formulação de Marx quanto ao diálogo entre estrutura e superestrutura, porque, como traz Bobbio em observações sobre os *Cadernos do Cárcere*, para Gramsci não só fatores econômicos movem o desenvolvimento histórico, mas também o entendimento que se tem quanto às condições objetivas, a interpretação que se tem desses fatores materiais. A ação política é, portanto, um momento tanto ético como político (em um sentido criativo, inovador) e para que cumpram seu papel histórico

---

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci...*, op. cit., p. 54-55.

como sujeitos ativos, os indivíduos precisam reconhecer tais condições materiais e fazer desse reconhecimento uma ação objetiva.<sup>18</sup>

Haveria, conforme Bobbio, duas etapas distintas que difeririam o pensamento gramsciano da formulação tradicional do marxismo. Num primeiro momento, seria invertida a relação entre estrutura e superestrutura, com a primazia desta sobre aquela. Posteriormente, no âmbito da superestrutura, o aspecto ideológico influenciaria o institucional.<sup>19</sup>

A ideologia não aparece, portanto, como historicamente dependente das condições materiais, mas como variável que também atua na constituição de um poder, de um aparato de dominação (“hegemonia”),<sup>20</sup> e não como uma forma de legitimação de um poder já pressuposto, como na visão tradicional do pensamento marxiano.

Como apontado por Bobbio, essa distinção do primeiro momento (“momento ético-político e momento econômico”) serviria para “indicar os elementos essenciais do processo histórico” e a segunda distinção (entre “momento ético” e “momento político”) identificaria no processo histórico fases de ascensão e decadência.

Partindo do conceito central no seu pensamento político (“bloco histórico”),<sup>21</sup> Gramsci pretende designar uma situação histórica global que compreende tanto o elemento estrutural quanto o superestrutural – a primeira dicotomia serve para definir um bloco histórico, e a segunda, para identificá-lo, adjetivá-lo. E o *locus* desse processo é justamente a sociedade civil.

Outra inovação fundamental de Gramsci ressaltada por Bobbio é o conceito de hegemonia.<sup>22</sup> Para Lênin, cuja noção inspirou Gramsci, hegemonia significa o momento em que as classes exploradas (trabalhadores urbanos e camponeses) lutam em aliança pelo poder, por meio do partido político. Hegemonia, aí, tem um sentido de *direção política*; a luta por poder e hegemonia são concomitantes. Dado que em Gramsci a sociedade

---

<sup>18</sup> Idem, *Ibidem*, p. 55-56.

<sup>19</sup> Idem, *Ibidem*, p. 58.

<sup>20</sup> Cf. GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

<sup>21</sup> Cf. BUCI-GLUCKSMANN, Christinne. *Gramsci e o estado: para uma teoria materialista da filosofia*. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

<sup>22</sup> BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci...*, *op. cit.*, p. 66-68.

civil está no campo da superestrutura, a noção de hegemonia está além da direção política, englobada pela *direção cultural*.

A conquista da hegemonia ocorre no espaço da sociedade civil – formador de cultura, tradição, ideologia, etc. – e precede a conquista do poder, situado na esfera da ação política. Como Bobbio afirma, “*a hegemonia é o momento de soldagem entre determinadas condições objetivas e a denominação de fato de um determinado grupo dirigente: este momento de soldagem ocorre na sociedade civil*”.<sup>23</sup>

Em síntese, a fórmula gramsciana é expressa da seguinte maneira: Estado = sociedade civil + sociedade política, ou seja, “*hegemonia encorajada de coerção*”.<sup>24</sup>

Por seu turno, a tese do fim do Estado aparece nos Cadernos do Cárcere como uma “*reabsorção da sociedade política na sociedade civil*”,<sup>25</sup> o que Gramsci denomina de “*sociedade regulada*”. Constituída no processo histórico de conquista de hegemonia pela classe trabalhadora e norteadas pelos ideários da igualdade material e da primazia das necessidades sobre as capacidades humanas, a sociedade regulada representa a formação de um novo bloco histórico, caracterizado pela emancipação do homem em relação aos sistemas econômico capitalista e político-jurídico do Estado burguês.

Assim, Gramsci se notabiliza dentro da tradição marxiana ao fugir do determinismo econômico e desponta como referência importante para a compreensão do Direito e das relações jurídicas. Numa perspectiva mais ampla, pois esse papel não é mais desempenhado apenas “do Estado para a sociedade civil”, meramente estadocêntrico e jurídicista, mas o fundamento do Direito reside exatamente na reciprocidade dialética entre a sociedade política e a sociedade civil.<sup>26</sup>

### **Análise crítica da crítica analítica de Bobbio ao conceito gramsciano de sociedade civil**

Os escritos de Bobbio sobre Gramsci, notadamente seu artigo “A sociedade civil em Gramsci”, geraram muita polêmica, especialmente no

---

<sup>23</sup> Idem, *Ibidem*, p. 69.

<sup>24</sup> GRAMSCI, Antonio. Caderno 6 (1930-1932). In: Idem. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 2. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. 4ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 137-152.

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. *Ensaio sobre Gramsci...*, op. cit., p. 70-71.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 72.

âmbito dos estudiosos marxistas. Logo de início, ainda durante o *Convegno Internazionale di Studi Gramsciani*, realizado em Cagliari, em abril de 1967, foi desferida à comunicação de Bobbio uma série de críticas, tanto exaltando seus méritos quanto salientando suas falhas.

No viés das virtudes, destaca-se o reconhecimento, por Bobbio, da originalidade e fecundidade do pensamento político de Gramsci, ao inovar na tradição do marxismo, oferecendo uma leitura atualizada e mais sofisticada das suas principais categorias, especialmente de um tema tão complexo como o da sociedade civil. Romano Luperini, entre outros, destacou a qualidade do trabalho analítico de Bobbio ao examinar as formulações de Gramsci através de uma série de dicotomias.

Por outro lado, a intervenção de Jacques Texier sintetiza uma linha de argumentação, posteriormente desenvolvida por diversos estudiosos de Gramsci, no sentido que a leitura de Bobbio teria indicado uma ruptura do sardo com o pensamento marxista tradicional, notadamente na sua formulação do conceito de sociedade civil, ao deslocá-lo da estrutura para a superestrutura.

Na avaliação de Bobbio, tanto seus defensores como seus críticos apresentaram a mesma conclusão: a sua abordagem analítica teria excluído o pensamento político de Gramsci do âmbito da “*tradição genuína do marxismo*”.<sup>27</sup> Buscando clarear os horizontes, Bobbio assim afirma: “[...] nem de longe me passou pela cabeça a idéia de defender a tese segundo a qual Gramsci não era marxista, e, mais do que isso, que era idealista.”; e “[...] o fato de ser Gramsci um pensador marxista foi sempre para mim uma coisa pacífica”.<sup>28</sup>

Como ressaltado pelo próprio Bobbio, o que menos importa aqui é a avaliação dos conceitos políticos de Gramsci tendo-se como referencial o seu grau de continuidade ou ruptura com a tradição teórica do marxismo. Pelo contrário, deve-se ressaltar o caráter inovador das formulações de Gramsci, desvendando-se a compreensão do funcionamento e da utilidade das categorias por ele oferecidas. Nesse sentido, serão adiante expostas duas críticas referenciais, formuladas por estudiosos de Gramsci no Brasil à análise de Bobbio sobre o conceito de sociedade civil em Gramsci.

---

<sup>27</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 19 e 26.

A primeira delas é desenvolvida por Carlos Nelson Coutinho,<sup>29</sup> tradutor para a edição brasileira dos *Cadernos do Cárcere*, que, de cara, reconhece os “méritos filológicos” da análise de Bobbio (sem apresentá-los em detalhes), limitando-se a ressaltar (i) o acento posto pelo filósofo italiano no conceito de sociedade civil como conceito-chave ou ponto de partida para a compreensão do pensamento político de Gramsci; e (ii) a correta identificação da diferença entre os conceitos de sociedade civil em Marx (situado no âmbito da estrutura) e Gramsci (deslocado para o espaço da superestrutura).

Não obstante, Coutinho dedica-se mais a argumentar que Bobbio teria chegado a falsas conclusões teóricas, nos seguintes termos:

como em Marx a sociedade civil (a base econômica) era o fator ontologicamente primário na explicação da história, Bobbio parece supor que a alteração efetuada por Gramsci o leve a retirar da infra-estrutura essa centralidade ontológico-genética, explicativa, para atribuí-la a um elemento da superestrutura, precisamente à sociedade civil. [...] Gramsci seria assim um idealista em teoria social, na medida em que passaria a colocar na superestrutura política, e não na base econômica, o elemento determinante do processo histórico.<sup>30</sup>

De acordo com Coutinho, a interpretação de Bobbio, alegadamente errônea, seria fruto de dois “mal-entendidos”: (i) a falta de consequência na argumentação: “se o conceito de sociedade civil em Gramsci não é o mesmo que em Marx, por que então atribuir-lhe, no autor dos *Cadernos*, a mesma função (de determinação ‘em última instância’) que tinha no pensador alemão?”; e (ii) a inobservância da referência do conceito de sociedade civil ao de Estado: “Bobbio examina a questão da sociedade civil em Gramsci em relação com o vínculo de condicionamento recíproco entre infra-estrutura e superestrutura, sem ver que o conceito se refere, na verdade, ao problema do Estado: o conceito de “sociedade civil é o meio privilegiado através do qual Gramsci enriquece, como novas determinações, a teoria marxista do Estado”.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci*. 3. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 121-123.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 122.

Assim, Coutinho conclui que Gramsci “não inverte nem nega as descobertas essenciais de Marx, mas ‘apenas’ as enriquece, amplia e concretiza, no quadro de uma aceitação plena do método do materialismo histórico”.<sup>32</sup>

Por seu turno, Giovanni Semeraro desenvolve uma averiguação mais detalhada do texto de Bobbio, apresentando suas virtudes e lacunas/ambiguidades.

Inicialmente, ressalta que Bobbio, por um lado, omitiu as íntimas ligações de Gramsci com Marx, realizando uma exposição reducionista/economicista das posições do autor de *O Capital*; por outro, Bobbio não evidenciou as diferenças entre Gramsci e Hegel, dando a entender (aliás, afirma isso expressamente) que Gramsci inverte Marx e se utiliza de Hegel. Na conclusão de Bobbio, Gramsci estaria mais próximo a Hegel que a Marx.

Outra observação central diz respeito à utilização, reconhecida pelo próprio Bobbio, do método analítico para o exame dos conceitos de dialética e sociedade civil em Gramsci, o que é inviável na opinião de Semeraro. A insuficiência do método analítico antinômico de Bobbio, repleto de esquemas conceituais abstratos e díades demasiadas,<sup>33</sup> evidencia-se por desconsiderar o sistema gramsciano como um todo sistemático e abordar o conceito de sociedade civil isoladamente, de forma descontextualizada do conceito de bloco histórico<sup>34</sup> (e, conseqüentemente, da teoria gramsciana do estado ampliado).

---

<sup>32</sup> Ibidem, p. 123.

<sup>33</sup> As diversas dicotomias utilizadas por Bobbio, ao se referir à teoria gramsciana, são as seguintes: estrutura/superestrutura; sociedade civil / sociedade política; momento econômico / momento ético-político; momento ideológico / momento institucional; necessidade/ liberdade; objetivo/subjetivo; força/consenso. De acordo com Semeraro, o método de Bobbio consiste em um “formalismo conceitual”, que dá “*mais valor ao tratamento filológico e classificatório em detrimento da complexidade da visão e do método dialético utilizados por um pensador fortemente ligado à atividade política*”. SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 188.

<sup>34</sup> Como afirma Semeraro, “*buscar o primado do elemento estrutural ou superestrutural é um falso problema, pois em Gramsci o elemento decisivo é constituído pela conjugação, no ‘bloco histórico’, dos elementos sociais e econômicos, cuja relação é dialética e orgânica [...] quando Gramsci trata de questões de ‘superestrutura’, apresenta-as sempre em íntima conexão com a realidade concreta, com a necessidade de organização, com a ‘materialização’ em atividades políticas que devem promover uma ‘vontade coletiva’ e levar à formação dum ‘bloco histórico’, alternativo ao das classes dominantes*”. SEMERARO, Giovanni. op. cit., p. 186.

Como salientado por Gramsci e diversos comentaristas da sua obra, a distinção, no âmbito da superestrutura, entre sociedade civil e sociedade política não é “orgânica”, mas meramente “metódica”, didática, explicativa. A relação entre ambas e em referência à estrutura material é necessariamente dialética, pois “a reorganização do mundo da produção encontra seu maior sentido na esfera da política, na construção duma hegemonia sociocultural, sem a qual não seria possível a direção dos novos processos econômicos”.<sup>35</sup>

Outro ponto em aberto no texto de Bobbio é a apresentação explícita da sua concepção de sociedade civil, identificada e contraposta por Semeraro à de Gramsci, da seguinte forma:

Para Bobbio, sociedade civil é uma realidade que evoca a formação do Estado burguês e que designa as iniciativas de indivíduos preocupados em proteger as suas liberdades particulares e em desenvolver suas ‘virtudes’ pessoais longe dos compromissos com a grande sociedade e das interferências do Estado, do qual, porém, aprendem a se servir.

Para Gramsci, diversamente, a sociedade civil é o dinâmico, complexo e moderno campo da ação política, econômica, social e cultural, onde as classes subjugadas são chamadas a empenhar suas lutas decisivas para se constituir como sujeitos, desenvolver seus valores, assumir a iniciativa e definir, por meio de amplo consenso, seu projeto de sociedade.<sup>36</sup>

Nesse sentido, Semeraro também elucida a perspectiva transformadora da sociedade civil em Gramsci e sua oposição aos contratualistas e adeptos do individualismo metodológico, salientando o advento da noção de “sociedade regulada” em relação ao “Estado civil”:

Para Gramsci a sociedade civil não se reduz à preservação do espaço das livres iniciativas de indivíduos em busca da satisfação de seus interesses pessoais que precisam do Estado como ‘mal necessário’ e expediente instrumental para garantir ‘as regras do

---

<sup>35</sup> Ibidem, p. 187.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 215-216.

jogo’, evitar a ‘guerra de todos contra todos’; mas ela é o espaço da máxima expansão de sujeitos, que com sua efetiva participação e responsabilidade desenvolvem suas capacidades pessoais e coletivas na gestão da coisa pública a tal ponto de tornar inútil o Estado coercitivo e exterior.<sup>37</sup>

Em suma, a análise de Bobbio acerca da concepção gramsciana de sociedade civil assume um perfil abstrato e deixa de lado um enfoque mais prático, voltado ao contexto das relações materiais, de onde se verifica que a sociedade civil tem assumido um caráter político em sentido ativo. Na perspectiva gramsciana, calcada na filosofia da práxis, é possível identificar, há algumas décadas, novas tendências (práticas e conceituais) na ação política direta (protestos e reivindicações) dos movimentos e organizações sociais perante o Estado e em novos espaços não-institucionais.

Cada vez mais se tenciona a mobilização política e a modificação do Direito a partir de pleitos de novos atores, constituídos no âmbito da sociedade civil, que buscam o reconhecimento das suas demandas perante as instituições da sociedade política, de modo a influenciarem a esfera das relações materiais.

### Conclusões

Em tempos de judicialização da política e das relações sociais, de protagonismo dos tribunais constitucionais e de uma tão propalada crise da democracia representativa e do parlamento, cresce cada vez mais o discurso da centralidade do direito e das suas instituições na vida social. Em meio aos debates atuais sobre a reformulação da teoria do Direito (com a centralidade dos princípios jurídicos e a abertura para valores morais no chamado neoconstitucionalismo), têm surgido diversas formulações voltadas ao Judiciário enquanto instituição democraticamente legitimada, ou não, para lidar e, quiçá, dirimir as questões fundamentais e promover avanços na sociedade contemporânea.

É comum nessas propostas a continuidade de uma postura – típica do liberalismo político – que negligencia (ou mascara) o que Lassale denominou de “fatores reais de poder” (a esfera das forças materiais

---

<sup>37</sup> Ibidem, p. 190.

produtivas) presentes na sociedade. Consequentemente, de modo reformulado e atualizado, busca-se reforçar teoricamente o ideário do contratualismo social de transferir para o âmbito do Direito (normas abstratas) e neutralizar na figura do Estado temas fundamentais da política (cidadania, igualdade, etc.).

Assim como ocorreu ao longo de toda a modernidade, o Estado serve como conceito/sujeito central na teoria política e no Direito, de modo a oficializar e referendar uma série de práticas que, na realidade, advém de outro cenário, o da sociedade civil. Nesse contexto, mostra-se atual o pensamento político de Antonio Gramsci, sobretudo, sua perspectiva histórico-social da política (e até do Direito), para a elaboração de uma crítica à concepção jurídicista da sociedade e meramente estatal do Direito, desvendando-se, assim, uma articulação necessária entre Direito, política e sociedade.

O estudo de Bobbio sobre o conceito de sociedade civil, especialmente na concepção de Gramsci, mostra-se relevante numa dimensão teórica analítica, passando ao largo de uma abordagem mais prática, voltada ao contexto das relações políticas e sociais.

No contexto contemporâneo, especialmente no Brasil, evidenciam-se novas tendências representadas por diversos setores da sociedade civil (*e.g.*, movimentos sociais e populares, ONGs, associações civis, etc.), que têm atuado politicamente de forma incisiva, simultaneamente adentrando postos institucionais e criando novos espaços de produção do Direito fora do aparato estatal.

## Referências

BELLO, Enzo. Cidadania, alienação e fetichismo constitucional: In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; BELLO, Enzo. (Coords.). *Direito e Marxismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 7-33.

BOBBIO, Norberto. Verbete "sociedade civil". In: BOBBIO, Norberto. *et alli. Dicionário de Política*. 5ª ed. Brasília: Ed. UnB, 2004, p. 1206-1211.

\_\_\_\_\_. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999 (impresso em 2002).

\_\_\_\_\_. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2. ed. São Paulo: Ed. da Unesp, 2001.

\_\_\_\_\_. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

\_\_\_\_\_. *Locke e o direito natural*. 2. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1997.

\_\_\_\_\_. *Thomas Hobbes*. 8ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. v. 2.

HEGEL, Georg Wilhelm Fredrich. *Princípios da filosofia do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: M. Claret, 2004.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: M. Claret, 2005.

MARX, Karl. “A questão judaica”. In: \_\_\_\_\_. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: M. Claret, 2004.

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999.

# MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E A LUTA PELO DIREITO ENTRE A SOCIEDADE E O ESTADO

Monique Falcão \*  
Ricardo Nery Falbo \*\*

## Introdução

Habitação e urbanização são processos de construção das cidades e sociedades. No Brasil, do ponto de vista histórico, eles têm instrumentalizado políticas públicas que não consideram os interesses e os direitos daqueles que são atingidos pelas reformas urbanas que tais políticas realizam. No início do século XXI, a urbanização da cidade do Rio de Janeiro parece retomar políticas autoritárias do passado, na medida em que elas não levam em conta a história e os interesses específicos dos atores que são os personagens da história da própria cidade em que habitam e que ocupam lugar no processo de sua construção. O governo federal de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva e os governos municipais da cidade do Rio de Janeiro de Cesar Maia e de Eduardo Paes executaram – e ainda executam – projetos a um só tempo esportivos e políticos (a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, por exemplo) com o objetivo de potencializar o processo de globalização da cidade do Rio de Janeiro.

Daí a intervenção do poder público (municipal, estadual e federal) para atrair investimentos e capitais estrangeiros para a cidade. Daí também

---

\* Mestre em Direito pela UERJ e Professora de Direito Constitucional da UCAM.

\*\* Pós-Doutor em Sociologia e Direito pela Universidade Paris 2, Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Professor Adjunto das Faculdades de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

as políticas públicas de reforma urbana voltadas para o meio ambiente e a arquitetura, para as atividades econômicas e comerciais, para a requalificação e acessibilidade da região central da capital fluminense. Consequentemente, o direito de moradia das populações de baixa renda que constituem movimentos urbanos de ocupação de prédios públicos abandonados no centro do Rio de Janeiro esbarra com as consequências desses processos de urbanização da cidade, que não consideram tais ocupações como atores sociais que fazem historicamente parte da cidade e que ajudaram – e ainda ajudam – social e culturalmente na sua construção.

A realidade em questão – palco das manifestações dos movimentos sociais e dos atores sociais neste trabalho – diz respeito a duas ocupações de prédios públicos abandonados no centro da cidade do Rio de Janeiro e que foram ocupados por membros das camadas da população de baixa renda que não tinham onde morar ou que reconheciam sentido específico em morar no centro da cidade. São elas as ocupações Zumbi dos Palmares e Quilombo das Guerreiras.

Tais ocupações reivindicam o direito à moradia no centro da capital fluminense, e não o direito de morar necessariamente próximo ao local trabalho, reivindicação cuja natureza se afasta da compreensão clássica que articula trabalho e moradia e assim fundamenta historicamente a produção da cidade. Conforme fora demonstrado pela pesquisa exploratória, a dignidade referida ao direito de morar no centro da cidade diz respeito à proximidade dos centros de informação e serviços.

A hipótese deste trabalho consiste em afirmar que os referidos movimentos de ocupação participam do terceiro setor, caso possam ser considerados como movimentos sociais.

O principal objetivo que se procura alcançar é a definição da natureza do tipo de relação entre sociedade civil e Estado na cidade do Rio de Janeiro, o que depende da condição que atribui aos movimentos de ocupação o status de movimentos sociais. Desta forma, a investigação empírica dos movimentos de ocupação urbana poderá contribuir para pensar a redefinição da relação que articula “sociedade civil” e “Estado” quanto ao caráter mais democrático ou menos autoritário da gestão da cidade do Rio de Janeiro.

Compreendido na sua referência ao primeiro setor (o Estado) e ao segundo setor (o mercado), o terceiro setor é definido, neste trabalho, quanto ao caráter não governamental e não lucrativo das atividades e serviços das organizações sociais (FERNANDES, 1994). Por movimento

social se entenderá todo protesto de caráter moral, que, não procurando mudar a estrutura social, objetiva a mudança de estilo de vida (TOURAINÉ, 1979).

Do ponto de vista operacional, de modo a subsidiar a análise dos movimentos sociais e do terceiro setor, os conceitos de Estado e sociedade civil são definidos de acordo com o pensamento de Antonio Gramsci. “Por enquanto, podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode se chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado ou no governo ‘jurídico’ (GRAMSCI, 2000:21-22, v 2). O Estado também é assim definido: “além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil” (GRAMSCI, 2000: 254-255, v 3).

A escolha da habitação como área da vida social decorre do déficit mundial de moradia para as camadas sociais as mais desfavorecidas. A escassez de habitação com função social já fora denunciada pela ONU como uma das principais causas da miséria no mundo. Daí a importância deste trabalho também para a sociedade internacional e para a sociedade global, onde o desrespeito pelos direitos humanos significa a perpetuação desse quadro de penúria de moradia social. Daí a possibilidade se repensar as relações entre sociedade civil e Estado na chave da atuação coletiva dos movimentos de ocupação urbano em torno do direito à habitação como direito fundamental de existência social do homem – onde quer que ele se encontre num dos quatro cantos do mundo – do qual dependem os demais direitos.

Do ponto de vista metodológico, a hipótese deste trabalho será investigada segundo a possibilidade de traduzir o pensamento sociológico prático sobre o direito que formulam os movimentos de ocupação e de acordo com metodologia que procure a superação das oposições clássicas, tais como a dicotomia “sociedade civil-Estado”. A metodologia que traduz esta visão e que permite lidar com a redefinição das relações entre sociedade civil e Estado através da investigação empírica dos movimentos de ocupação urbana é a etnometodologia de Garfinkel. As atividades práticas, as circunstâncias práticas e o raciocínio sociológico prático definem o campo de pesquisa da etnometodologia (GARFINKEL, 1992). Sem excluir a observação dos atores e de seus campos, a técnica de coleta de material no

âmbito desta pesquisa consistirá na realização de conversas e entrevistas. De acordo com esta técnica, os dados obtidos serão sempre remetidos às suas circunstâncias particulares de interações específicas (MYERS, 2002).

### **A realidade dos movimentos de ocupação Zumbi dos Palmares e Quilombo das Guerreiras**

Zumbi dos Palmares e Quilombo das Guerreiras são expressões de movimentos sociais que optaram, como estratégia de reivindicação de moradia digna, a ocupação de prédios públicos<sup>1</sup> no Centro da cidade do Rio de Janeiro.

Em abril de 2005, mais de 100 pessoas ocuparam o prédio do INSS localizado à Avenida Venezuela, 53, fundando a OZP, e em outubro de 2006, mais de 150 famílias ocuparam o prédio da DOCAS localizado à Avenida Francisco Bicalho, 49, ambos na zona portuária, no centro do Rio de Janeiro.

52

Diante do estado de abandono dos imóveis, os ocupantes procederam à limpeza e deram início à recuperação das instalações elétricas, sanitárias e hidráulicas. *“A comissão de manutenção era formada por moradores, que eram eletricitistas, pedreiros, e aceitavam cuidar do prédio”*.<sup>2</sup> Quanto à prestação de serviços públicos, Janine, da OQG respondeu, em relação à luz elétrica, que *“nada chega até nós”*; que *“a luz é nossa”*; *“o gás, a gente compra”* (também água); que, em relação à coleta de lixo, esta é feita pela COMLURB (duas vezes por dia); e que há entrega de correspondências pela ECT (duas vezes por semana). Roberto, também da OQG, afirma que chegou a ir ao Ministério das Cidades, em Brasília, para apresentar as reivindicações do movimento de ocupação (saneamento básico, energia, etc.); que não conseguiu chegar ao ministro *“mas fui bem recebido”* (*“com direito a água gelada e café”*); que não conseguiu a resolução do problema, por que o atendimento fora superficial e burocrático, tendo-lhe sido recomendado que *“procurasse o presidente da light no Rio, pois lá nada poderiam fazer.”* Já, no Rio de Janeiro, as tentativas também foram em vão, pois diziam não ser possível levar água/energia até o local ou adiam a tomada de solução.

<sup>1</sup> O caráter público desses prédios diz respeito à natureza jurídica de seus proprietários. O INSS é autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, onde está a Ocupação Zumbi dos Palmares e a Companhia Docas do Rio de Janeiro é sociedade de economia mista vinculada ao Ministério dos Transportes, onde está a Ocupação Quilombo das Guerreiras.

<sup>2</sup> Valentim, 02/09/2011.

Em ambos os casos, a preparação e a organização para as ocupações se deu com muitas reuniões entre os candidatos e os que já estavam articulando as ocupações. Os candidatos se apresentavam para serem escolhidos ou rejeitados pelos integrantes mais antigos dos movimentos de moradia. Os critérios de seleção tinham por objetivo aferir a confiança que os candidatos apresentavam ao grupo já existente. Investigava-se aderência aos interesses comuns e coletivos, compreensão dos ideais e conceitos de moradia digna, direito, luta, e aferia-se quem tinha necessidade de moradia. A educação tinha função integrativa, de coesão: “*Orientar os moradores analfabetos*”,<sup>3</sup> aprendiam a importância de morar no Centro<sup>4</sup>, “É preciso conscientizar para lutar pelo direito”.<sup>5</sup> O objetivo dessas reuniões é “conscientização social e política”, “informação” e estabelecimento dos “procedimentos da próxima ocupação”.<sup>6</sup>

Essa lógica de seleção se manteve na OQG para aceitação e rejeição de novos candidatos à ocupação já instituída, de forma que o coletivo, em “*assembleia*”, rejeita e impõe sanções, inclusive a de expulsão, a integrantes que não se alinharem aos interesses e regras comuns, estabelecidas no “regimento interno” da ocupação. Os casos envolvendo drogas, violência e comercialização de espaço são considerados graves e desviantes, sendo objeto de punição pelo coletivo.

Janine, da OQG, afirma que “não é muito comum as pessoas pedirem pra sair da ocupação”, que a maioria entre os que saíram arrumou condições melhores, mas alguns saíram por “falta de ambiente”. Já na OZP, a instituição da ocupação se deu mediante estes mesmos critérios, mas sua manutenção não os seguiu. Segundo Valentim, houve “traição” e “dissidência” entre os integrantes da ocupação. Afirma que alguns moradores se afastaram da proposta do grupo, “Nossa proposta era moradia para as classes pobres”.<sup>7</sup> Afirma que esses “dissidentes” são pessoas que “vieram de outras ocupações não organizadas” e que “eles vendiam o espaço para outras pessoas”, chamados ‘profissionais da ocupação’ e que “havia também desvio de doações, vendas de doações”, que recebiam de empresas, o que reconheceu como “individualismo”, “individualistas”. Outros problemas internos, como o uso e tráfico de drogas, bem como homicídio, foram

<sup>3</sup> Valentim, 02/09/2011.

<sup>4</sup> Antonia, 27/01/2011.

<sup>5</sup> Valentim, 02/09/2011.

<sup>6</sup> Roberto Gomes dos Santos, 31/08/2010.

<sup>7</sup> Valentim, 02/09/2011.

relacionados a esse “nosso descuido” na seleção inicial de integrantes e em não estabelecimento de regras de convivência, a exemplo do regimento interno da OQG: “Queriam levar para a Ocupação (Zumbi) a situação (tráfico de droga) da Comunidade”. Valentim e outros entrevistados atribuem a dissidência à “Gente sem conhecimento da causa [da moradia] que era usada pelos outros”, sendo estes “outros” o que chamou de “infiltrados”, isto é, pessoas de grupos de interesses próprios diversos do de moradia, como empresários e “os funcionários da Prefeitura” que, interessados na desocupação do prédio para o projeto Porto Maravilha, ofereciam dinheiro aos “dissidentes”.

O conceito de moradia digna, por esses grupos, passa pela concepção de moradia no Centro, o que significa “acesso a possibilidades de atividades” onde se encontram melhores condições de trabalho, maiores rendimentos financeiros e melhores serviços públicos de transporte, saúde e educação, “condições de vida que não têm na Baixada, as ruas não são asfaltadas, 3 horas de ônibus para chegar ao centro”. São esses critérios que também caracterizam a “necessidade de moradia”.<sup>8</sup>

Exercer e ter cidadania, para esses grupos, é exercer direitos com luta, reivindicando-os do poder público, mediante atos e formas de pressão, dentro do que compreendem por legalidade, que é obter, pelas próprias mãos, o que o poder público deveria conceder por direito. O direito só é válido e eficaz se for praticado e reivindicado. “Me vejo cidadã assim: foi uma luta, não comprei esse espaço, mas lutei, melhorei, limpei. A luta da Ocupação Zumbi dos Palmares é por morar no centro da cidade, não necessariamente neste prédio. É trabalhar de alguma forma, lutar, conquistar, valorizar, participar.”<sup>9</sup> O objetivo aqui é um só, a moradia. [...] Viemos pra cá com a ideia de permanecer [...] Eu tinha que ser um cidadão completo, participar da questão social.”<sup>10</sup>

A ocupação seria uma atitude legal, que dever ser reconhecida e aceita pelo poder público, porque compreendem que “estamos ocupando o que é nosso. Pagamos por isto. Pagamos impostos”.<sup>11</sup> Compreendem também bem recebidos pelos que ocupam as redondezas. Na OZP, “No início houve resistência. As Lojas Americanas aplaudiram a Ocupação. Ela mudou

<sup>8</sup> Valentim, 02/09/2011.

<sup>9</sup> ANTONIA FERREIRA DOS SANTOS, 35 anos, união estável, 3 filhas, artesã e cuidadora de idosos, cearense. 27/01/2011.

<sup>10</sup> Roberto Gomes dos Santos, 31/08/2010.

<sup>11</sup> Valentim, 02/09/2011.

a estratégia para o convívio. Tinham pessoas antes debaixo das marquises.”. Com isso justificam que “Prédio abandonado é sem fim social”.<sup>12</sup>

A luta por moradia digna, para ser reconhecida como legal, deve restringir-se a morar e não a ter, mantendo-se afastada da especulação imobiliária, prática mercadológica e estatal tida como prejudicial à distribuição de moradia para quem necessita. Daí Juvenal, da OZP, criticar os ‘profissionais da ocupação’ por que “o espaço é para quem precisa dele para morar”. Juvenal afirma que melhorar de vida através da ocupação e poder sair dela por ter casa para morar não dá direito ao ex-morador receber dinheiro por repassar o espaço; ele argumenta que mesmo quem fez investimento no espaço – realizou obras e melhorias – não tem direito a receber esse dinheiro de volta do ocupante seguinte, porque “este outro virá morar porque necessita” e, portanto, não terá dinheiro para ‘comprar’ o espaço; que essa prática é “pior que a prática do Estado, por que parece especulação imobiliária”.<sup>13</sup>

A relação com o poder público funda-se nesta dialética entre exigir (que implica praticar) o que se entende por moradia digna, e questionar as políticas públicas de moradia realizadas pelo governo. Há busca por reconhecimento de condutas legais paralela e simultaneamente ao questionamento de eficiência do aluguel social, das indenizações oferecidas pelo Poder Público para a desocupação e da localização e qualidade dos conjuntos habitacionais oferecidos aos moradores. Para Valentim, governar é “administrar o que é nosso”. “É obrigação deles” “O governo está despreparado”. “Minha casa, minha vida é para os pobres. Mas quem ganha? As construtoras”. “Onde ficam estas casas? Qual a qualidade delas?”.<sup>14</sup> Juvenal e Valentim lamentaram a Prefeitura não ter aceito proposta de “ficar no prédio até que as casas do Livramento fossem construídas”, considerando que “se tem pressa [de desocupar o prédio] por que não fazem mais rápido as casas do Livramento? A Prefeitura tem pressa, mas não quis se apressar. Tão levando pessoal na barriga. Quando eles querem fazer rápido, sai tudo rápido, mas para pobre, não sai nada”.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Valentim, 02/09/2011.

<sup>13</sup> Juvenal, 25/01/2011.

<sup>14</sup> Valentim, 02/09/2011.

<sup>15</sup> Valentim, 25/01/2011.

Respectivamente, quanto à indenização de R\$20.000,00 e ao aluguel social, compreendem que “não dá para comprar nada aqui; se pagar aluguel, acaba em 1 ano e a gente tá na rua de novo; teve uma (moradora) que teve serrar a cama para caber num quartinho, vai dormir com perna encolhida. Pessoal jogou sofá fora, geladeira, porque não tem como levar, não tem onde botar, aí deixa para aí. Tem outra (moradora) aqui que tem 11 filhos, onde ela vai botar todo mundo. Qualquer aluguel aqui tá R\$600,00, R\$700,00.”<sup>16</sup> Quanto às casas populares em Vila Kosmos, também rejeitado por grande parte dos moradores da OZP, por ser longe do Centro, “pobre não tem direito de morar no Centro; rico que tem que morar longe por que tem carro para vir; longe tudo é difícil, escola”.o Governo pega o pobre e joga para lá, e morre lá mesmo”.<sup>17</sup>

Sobre o programa Minha Casa, Minha Vida, Roberto, da OQG, disse que “minha casa minha vida é furada”, porque “o limite para pagar é muito caro”, que “os valores não são compatíveis com os nossos salários”. Criticou o programa afirmando que a proposta que a Caixa Econômica Federal fez, em visita aos moradores da ocupação, “com um monte de gente, um monte de papel e uma pompa danada”, era distante da realidade deles: que a parcela de R\$ 400,00 ou R\$ 600,00 era excessiva para ele, por exemplo, que ganha R\$1.200,00 por mês, como servidor público da Aeronáutica. Disse que “não confio na Dilma”, por que os programas anunciados como populares não atendem suas necessidades.

Sobre a possibilidade de se mudar para outros lugares, Roberto, da OQG respondeu que “já tinha até casa pronta pra nós em Sepetiba e Santa Cruz. Sem desmerecer esses lugares, mas a fonte de renda tá no Centro”; Ressaltou que “o objetivo aqui é um só, a moradia”; “vimos pra cá com a ideia de permanecer”; sobre a sua vinda para a ocupação, Roberto afirmou que, mesmo morando na casa dos seus pais, “Eu tinha que ser um cidadão completo, participar da questão social”.

Roberto confirma que a importância da identidade de luta se sobrepõe ao conforto (que para ele seria um imóvel com infra-estrutura básica). Sobre o Projeto Gamboa, afirma que “é uma troca”; trata-se de um “conjunto habitacional” (apartamentos) a ser construído no terreno ao lado da “Cidade do Samba”, “também na zona portuária”, cuja previsão para entrega é o final do ano de 2012; embora ache mais acessível

<sup>16</sup> Juvenal, 25/01/2011

<sup>17</sup> Juvenal, 25/01/2011.

financeiramente (parcelas de 10% da renda mensal do adquirente do imóvel) pode “não ser tão pacífico como o quilombo” e disse ter receio de que a “história material” “se dissolvesse”. Admite a possibilidade de “damos o prédio para a Docas e ganhamos moradia”; “já escolhemos até um nome: ‘Quilombo da Gamboa’”; mas pondera que “lá vai ser outra ocupação, a gente vai perder a nossa identidade”; “a gente nem pensa na questão do conforto, a luta se sobrepõe”; Roberto disse que não quer ir com medo de a “identidade adquirida ao longo da lutas e perder”; que quando entraram na ocupação “não” tinham noção que “construiriam uma identidade”, mas que queriam ali permanecer, que eles não se mudaram para ali querendo, que se mudaram “como se fosse uma ocupação provisória”; agora, eles sabiam que desde sempre queriam permanecer ali.

Sobre a construção da identidade coletiva, Roberto a relaciona à união dos integrantes da ocupação e aos interesses comuns do coletivo. Roberto afirma “não quero sair daqui para nenhum outro lugar”, em função de já ter “constituído raízes” e por respeito e desejo de manter a “história da luta viva”, e em função das “vantagens” que o “ponto” oferece: paz, proximidade com o centro da cidade, onde tem trabalho para todos, principalmente para os que têm trabalho informal. Tais dizeres foram confirmados por Janine. Daí, considerarem as propostas do poder público como não interessantes. Sobre as relações com as autoridades, Janine afirmou que “quase não aparecem”; e que “eles propõem outras formas de moradia, mas não serve”; Sobre o Projeto Gamboa, que prevê 140 unidades habitacionais, afirmou que “mas aqui já temos nosso jeito, nosso espaço”; Justificou que poderia haver “dificuldades de adaptação”, “desarticulação coletiva”; sobre a possibilidade de se mudar para a Zona Oeste, receber imóvel com infra-estrutura, Janine respondeu: “não, Deus me livre!”, “a nossa vida tá aqui”, “nada de aluguel social”; porque é no Centro onde tem proximidade de escola, hospital e transporte, podendo levar as crianças a praia no sábado e domingo, “fica mais barato e mais perto”.

Roberto informou que “a maioria [dos integrantes] quer ir para o Projeto Gamboa”. Perguntado sobre o que a minoria, que inclui ele e Janine respondeu: “Vamos trazer outras pessoas pra cá: pessoas que moram nas ruas, que não podem pagar aluguel”, “o que não falta é gente precisando de lugar pra morar”.

Nas duas ocupações reconheceu-se “não tem liderança, nem por antiguidade, nem por nenhum outro critério”; nem “coordenação”, que no Quilombo das guerreiras e na Zumbi dos Palmares tem “sistema de

votos”. Roberto afirmou que 30 “integrantes do coletivo” que participam da ocupação desde o início; mas que “antiguidade aqui não é posto”. Protegem a ocupação e a si mesmos, de serem identificados em processos judiciais. Valentim, não se reconhecendo como chefe quando assim fora apontado pelo oficial de Justiça que fora à OZP, para proceder à interdição do local, disse: “Eu sou morador”. Impedido então de sair da Ocupação, outros moradores disseram “É com a gente”. “Aí eles [oficial de justiça] ficaram sem ação”.

Entretanto, o contato com seus membros a fim de se obter entrevistas é sempre mediado por Roberto, na OQG e por Valentim, na OZP, sendo eles quem acompanha as entrevistas e quem escolhe quem será entrevistado.

E quanto a relações com outros movimentos, Janine afirmou que com o Chiquinha Gonzaga “é o mais forte”, que com a Zumbi dos Palmares e Machado de Assis “nem tanto”. Que essas relações ocorrem através de “encontros”, “festas abertas ao público”, mas que não há intercâmbios nas reuniões dos movimentos. Roberto afirmou que “estamos sempre em contato”, “mas sem participação nas reuniões uns dos outros.”

### **Etnometodologia: questões de método**

Garfinkel construiu um modelo de pesquisa empírica referido ao mundo concreto da vida cotidiana de seus agentes. Em contextos sociais tão distintos quão diversos, a compreensão das ações sociais torna-se dependente da análise do raciocínio prático desenvolvido pelos agentes e dos procedimentos por eles utilizados para alcançar seus fins e atribuir sentido às suas práticas sociais (GARFINKEL, 1992).

O pensamento de Harold Garfinkel se constituiu como ofensiva crítica da sociologia clássica, principalmente da tradição representada pela sociologia de Talcott Parsons, que procurou explicar o funcionamento das estruturas sociais e os processos de racionalização das ações sociais. Para o autor de *Ensayos de teoría sociológica*, “além de constituir a ‘espinha dorsal’ de orientação de ação de todos os sistemas sociais existentes, as instituições definem as condutas legitimamente esperadas e desejadas” (PARSONS, 1967, p. 207). A consequência que daí decorre é a situação de subordinação e de redução da racionalidade e da ação dos agentes sociais a padrões normativos considerados como social e legitimamente institucionalizados.

Como afirma Garfinkel (1970, p. 339), “entendemos que a pessoa, ao falar uma linguagem natural, está comprometida de alguma maneira com a produção e apresentação objetivas do conhecimento de senso comum quanto a seus assuntos cotidianos enquanto fenômenos observáveis e relatáveis”. E os fatos sociais são realizações das pessoas, ou membros. A noção de “realização dos membros” adotada pela etnometodologia supõe a produção de práticas contínuas pelos agentes sociais. Consequentemente, a realidade social, associada à ideia de ordem, estabilidade e equilíbrio, não é vista nem como “dado” nem como “coisa”, e sim como processo, permanente e contínuo.

Neste sentido, normas e regras não são consideradas como estruturas significativas estáveis, preexistentes e independentes das interações sociais, às quais aderem os atores sociais. Elas são construções práticas e circunstanciais que definem e revelam os raciocínios sociais práticos e os métodos utilizados pelos agentes sociais em suas interações sociais, cuja realização depende da interpretação do mundo segundo aqueles mesmos raciocínios e métodos e do uso da linguagem que fazem os agentes sociais na comunicação do conhecimento de sentido comum.

Outro conceito importante da etnometodologia de Garfinkel é o de reflexividade, que pode ser definida como a propriedade das práticas dos agentes sociais que permite descrever e que constitui determinado quadro social e, neste sentido, no momento de sua expressão, as descrições do social se transformam em partes constitutivas da própria realidade descrita (GARFINKEL, 1970). E a “accountability” das atividades cotidianas e de suas circunstâncias traduz a reflexividade de que é constituída toda prática social, isto é, a capacidade de descrição que constitui o próprio quadro social “accountable”. Referida à reflexividade, a “accountability” supõe ainda a racionalidade ou inteligibilidade das práticas sociais.

Garfinkel parte da ideia segundo a qual os discursos práticos se caracterizam pela “indexabilidade”, isto é, a significação dos mesmos depende do contexto em que eles existem (GARFINKEL, SACKS, p. 339).

Partindo do princípio segundo o qual a etnometodologia está interessada em descobrir os procedimentos que os membros utilizam para chegar ao conhecimento do senso comum no curso de suas interações e assim organizar sua vida social cotidiana, comum, a realização de conversas e de entrevistas constituem igualmente técnicas de coleta de material no âmbito dos trabalhos etnometodológicos. Se o modo como os membros de um grupo social utilizam os discursos e as expressões da vida cotidiana

permite determinar a posição de suas experiências e de suas atividades (CICOUREL, 1977, p. 60), ele também permite definir o fundamento do raciocínio sociológico prático.

A análise da conversação e da fala (MYERS, 2002) é técnica que permite alcançar esse objetivo. Segundo esta técnica, os dados obtidos com a realização de entrevistas e a observação de atores e campos devem ser remetidos às suas situações particulares de interações específicas (MYERS, 2002, p. 271). Os dados devem ser considerados como atos de fala e de conversação. Como tais, os dados não são considerados como possuindo nenhuma propriedade ou *status* especial que justifique a separação ou a hierarquização dos mesmos (MYERS, 2002, p. 272). Assim analisados, os dados permitem identificar as categorias de pensamento dos membros de um grupo social investigados, bem como a importância destas categorias para os mesmos e as suas opiniões. Os membros da investigação definem o referencial da análise. Segundo Myers, a análise dos investigados não pode ser realizada de forma independente do investigador e das circunstâncias da interação da pesquisa. A técnica da análise da conversação e da fala se volta para o conhecimento do modo de organização das interações pelos participantes da pesquisa (Myers, 2002, p. 272) e permite pensar a pesquisa e o papel do pesquisador na sua realização.

### **Movimentos de ocupação Zumbi dos Palmares e Quilombo das Guerreiras: análise etnometodológica**

Ressalva-se, primeiramente, para fins de compreensão metodológica que as amostras não correspondem a todos os moradores das ocupações, de forma que os dados referem-se a fontes diretas, isto é, entrevistas com os líderes e com os moradores que por eles foram indicados e, como 'fonte indireta', o que os entrevistados nos forneceram de informação em relação aos demais moradores.

O fato social 'interesse em morar no centro' pode ser analisado, pela etnometodologia, através da convergência entre os interesses coletivo e pessoal dos moradores. Composto pela concepção subjetiva de 'falta de moradia' e pela concepção objetiva de 'obter moradia digna' (no Centro), o 'interesse em morar no centro', nessas duas acepções apresenta características distintas no 'pré-ocupação' e no 'durante ocupação'.

Durante o período que precedeu à Ocupação, a reflexividade foi observada quanto às facilidades referentes à possibilidade de moradia no centro da cidade, isto é, obter moradia decente com base em imóveis

velhos e abandonados, considerados, assim, sem valor. Os critérios objetivos fornecidos pelos moradores para caracterizar a moradia como sendo decente (transporte, saúde, educação, acesso a salários mais elevados) são a descrição da sociedade real, produzida como “uma profecia do que ocorre”. Neste caso, a ideologia propagada pelas autoridades e investidores considerando o aumento da oferta de melhores trabalhos, melhores condições de vida, acesso a melhores serviços públicos, indicados pelos moradores, constituem fatores fundamentais que explicam a moradia no centro.

Considerando os interesses pessoais de moradores específicos, eles revelam interesses prévios quanto à moradia no centro da cidade, tais como deixar de morar com os pais, de pagar aluguéis elevados, embora tudo isto implique morar em condições mais precárias, em termos de infraestrutura. Em ambos, o movimento social se desenha em torno de critérios comuns tanto de caráter objetivo quanto de caráter subjetivo. Sair do aluguel caro, da casa de parentes e dos pais e buscar moradia própria no Centro, a fim de ficar mais próximo do ‘trabalho’ significa exercer direito de liberdade, de buscar trabalho em condições dignas: significa participar da questão social, isto é, trata-se de um movimento social que reivindica para si direitos que também são reivindicados pela sociedade mais ampla. A diferença está no acesso aos bens reivindicados e na efetividade das reivindicações feita por estas forças determinadas (movimentos sociais) e das reivindicações feitas pela sociedade civil, amplamente considerada, através dos meios formais democráticos.

O “membro” do movimento social, enquanto integrado culturalmente, que compartilha concepções objetivas comuns de reflexividade, apresenta-se nas ocupações tanto na fase inicial, como na fase de desenvolvimento, e no caso da OZP, na fase final da ocupação. Na fase inicial, nas duas ocupações, organizam-se em atividades de manutenção do prédio e da instalação de rotina e proteção do coletivo; na fase de desenvolvimento da ocupação, os membros da OQG aderem ao Regimento Interno que deve ser seguido por todos os moradores e mantêm a unidade e coesão do grupo.

Quanto à construção de regras e normas para a manutenção das ocupações – bem como seu descumprimento, apontado como causa para dissolução da OZP – as temos como construções práticas e circunstanciais decorrentes dos locais anteriores de moradia dos membros, de sua qualidade de vida econômica e social, dos anseios pessoais para obter moradia digna, bem como dos anseios de segurança que advém com a padronização de comportamento e com a previsão de sanções que caracterizará como

indesejados determinados integrantes. O território é formado e criado segundo padrões comuns, apreendidos e ressignificados a partir das 'deficiências' do ambiente anterior de onde vieram os moradores. Drogas, violência, furtos, roubos, mau comportamento não são tolerados sob pena de expulsão, assim como atividades recreativas, culturais e de reforço escolar foram implantadas a fim de melhorar a educação das crianças, e a divisão de tarefas de acordo com a habilidade de cada um com a participação de todos e preferência por idosos e crianças revelam a absorção de concepções objetivas de regramentos adaptadas as necessidades e anseios de cada um, em particular.

Nestas duas primeiras observações, o membro, enquanto objeto de análise das atividades ordinárias, em Garfinkel, é a unidade que permite transparecer a expressão objetiva que reúne condutas individuais a um mesmo fim coletivo, concretizando a organização e a manutenção do grupo.

Já na OZP, a cisão entre os moradores, que se consideram membros do movimento, e os 'dissidentes', reside justamente na pretensão de os membros elaborarem e se submeterem a um Regimento Interno e os 'dissidentes' não. Outra cisão deu-se no contexto ideológico: os 'membros' não aceitavam, ideologicamente, a venda de espaços dentro da ocupação, enquanto dissidentes venderam seus espaços para terceiros.

Estas cisões evidenciam: (i) que o Regimento Interno, o exercício conjunto de todos os moradores de atividades de manutenção do prédio e da rotina, e a aceitação do controle e punição em relação a eventuais desviantes são a construção prática e circunstancial que define e revela o raciocínio e o método destes agentes sociais em suas interações a fim de manterem-se coesos e unidos em prol de exercer o direito de morar no Centro; (ii) que o 'membro' é caracterizado a partir da aceitação e submissão a essas normas e características; caso contrário será 'dissidente', considerado prejudicial a manutenção do coletivo, passível de expulsão do grupo; (iii) que a defesa de direitos sociais pelos movimentos sociais depende de convergência cultural e ideológica para a manutenção do coletivo: enquanto na OCG, a unidade ideológica se mantém, na OZP, segundo os membros, foi justamente essa cisão que encurtou a vida da ocupação.

Projetando-se o pós-ocupação, a reflexividade se apresenta na construção da identidade. O coletivo tem seu núcleo deslocado da necessidade de integração inicial para proteção do prédio e da solidificação da ocupação para a permanência da ocupação e para a construção de ideais comuns aos moradores. Essa reflexividade se apresenta sob duas

formas fundamentais: na OZP, os líderes lamentam o fim da Ocupação, que se dera mediante dissidências de interesses e aceitação, por parte dos moradores, de deixar a ocupação, e afirmam que a desarticulação física não teria desarticulado o coletivo, sendo identidade construída ao longo de toda a ocupação uma decorrência lógica e necessária; na OQG, os líderes de fato demonstram preferência pelo estabelecimento do território físico, que se constitui no prédio.

Em ambos os casos, temos os líderes de fato com descrição de sociedade real diferente da dos demais moradores, que preferem sair da ocupação para outros lugares, caso estes outros lugares lhes atendam a finalidade, como já ocorrera na OZP e como pode ocorrer na OQG, segundo palavras do líder Roberto. Observa-se que, para os moradores, a descrição da sociedade real relaciona-se a obter moradia digna, segundo critérios de acesso a transporte, saúde, educação, melhores rendas para si e seus familiares – o que se obtém no Centro – mas também, casa com infraestrutura e reconhecimento pelo poder público. Reconhecem que a moradia na ocupação é provisória, o que se corrobora com o fato de que, na OZP, as famílias aceitaram R\$20.000,00 de indenização para sair do prédio, sem garantias prévias de que teriam para onde ir, bem como, na OQG, as famílias aceitariam as casas do Projeto Gamboa. Observa-se, ainda, que a descrição da sociedade real, para esses moradores, inclui o reconhecimento de que o poder público está, de alguma forma, exercendo o dever de dar moradia, seja pagando indenização – valor com o qual poderiam *“comprar alguma coisa”* ou *“pagar aluguel por um tempo”*, seja oferecendo casas populares no Centro, ainda que de qualidade desconhecida.

Já para os líderes, na pós-ocupação, observa-se o interesse em manter a identidade da ocupação, o que lhes serve de referência política perante outros movimentos políticos.

Observa-se, ainda, certa gradação entre os interesses pessoais e coletivos, inclusive em relação aos líderes. O movimento social formado por interesses coletivos e por interesses particulares articula, nessa dialética, o discurso coletivo de exercer direito de moradia digna no Centro com interesses pessoais que oscilam entre obter vantagem financeira (reconhecendo-se aqui que a vantagem financeira seria uma compensação pelos gastos realizados na reforma do imóvel e também no sentido de *“não dar de graça para outro”* – entrevista com Juvenal, OZP) e manter controle sobre o grupo como no caso de Roberto e Janine (líderes de fato) em relação ao

movimento OQG (a maioria aceita sair do prédio, mas estes dois – que são os mais solicitados e aos quais mais os outros moradores se reportam – não querem sair, justamente para manter a ‘coesão’ ainda que com novos moradores, isto é novos integrantes – o que se contradiz com o discurso de coletividade, reproduzido por estes dois, inclusive, de que um dos critérios para se manter a união do grupo é evitar alta rotatividade de integrantes, dando-se preferência, como novos integrantes, a membros de familiares e não a famílias inteiras.

### **Movimentos sociais: o problema da definição do conceito**

“Sector significativo da população que desenvolve e define interesses incompatíveis com a ordem social e política existente e que os persegue por vias não institucionais, invocando potencialmente o uso da força física ou da coerção” (*Apud* SANTOS, 1995: 257). Esta definição genérica de movimentos sociais – proposta por Dalton e Kuechler com base em movimentos sociais novos formados em países capitalistas avançados nas últimas décadas do século XX – remete ao problema da definição universal da realidade sociológica dos movimentos sociais.

Do ponto de vista teórico e conceitual, o problema da universalidade revela a diversidade da realidade dos novos movimentos sociais segundo contextos histórico-sociais específicos. Afinal, os países capitalistas – centrais e periféricos – têm produzido movimentos sociais marcadamente diversos e heterogêneos (SANTOS, 1995:258-259).

Nos primeiros, eles vão dos movimentos ecológicos aos movimentos dos consumidores, passando pelos movimentos feministas, pacifistas, antirracistas. Nos segundos, considerando o Brasil em particular, além daqueles movimentos que já superaram a fase de organização, existiram anteriormente as Comunidades Eclesiais de Base organizadas na sua relação com a Igreja Católica. O Partido dos Trabalhadores no Brasil, as lutas de natureza popular no Peru, o Sandinismo na Nicarágua, as greves nacionais de cunho cívico no Equador, na Colômbia e no Peru, as ocupações de terras pelos camponeses no México, as formas de autogestão nas favelas de metrópoles de países como Venezuela, Peru e Brasil, todas estas são experiências que permitem proceder à enumeração dos movimentos sociais no conjunto da América Latina.

No entanto, a pretensa generalidade do conceito “movimento social”, associada às ideias de força social coletiva e de organização social desta

força (THOMPSON, 1979) que estas experiências parecem traduzir, mais revela o caráter relativo da identidade que é construída e que constrói histórica e socialmente os movimentos sociais.

De forma específica, considerando os movimentos sociais urbanos, eles podem ser abordados segundo a perspectiva da ação social. De natureza culturalista e de influência weberiana, esta abordagem analítica é desenvolvida por Alain Touraine e define o paradigma teórico da obra do sociólogo francês segundo duas dimensões. Primeira: o comportamento social dos indivíduos e dos grupos de indivíduos constitui unidade de análise referida a situações sociais de conflito. Segundo: a ideia de movimento social supõe a noção de sujeito histórico que luta por sua emancipação. Decorre destas afirmações a visão segundo a qual a sociedade não é definida por macroestruturas ou explicada por formas elementares *a priori*. Como agentes sociais dos conflitos sociais, são os movimentos sociais que constroem socialmente a realidade e que constituem o objeto da sociologia da ação social de Touraine.

A obra de Alain Touraine revela deslocamento do sujeito dos movimentos sociais quanto a seus diferentes campos de investigação através da história – trabalhadores industriais, estudantes, movimentos populares na América Latina, movimentos antinucleares, o movimento Solidariedade na Polônia, movimentos de mulheres (GOHN, 2010). Este fato, no entanto, não impede reconhecer o estatuto epistemológico dos movimentos sociais na formulação teórica do sociólogo francês no que diz respeito à ideia de ação coletiva que questiona modo de dominação social generalizada (TOURAINÉ, 2005). “Um movimento social é sempre um protesto moral” (TOURAINÉ, 1997:79). Assim, todo movimento social encerra um projeto, no sentido quer de obtenção de resultados quer de contestação de determinada situação social.

### **Sujeito e sociedade**

Em Touraine, a definição do conceito “movimentos sociais” depende da definição do conceito “sujeito”. E dois elementos definem o sujeito: sua vontade de libertação e sua ação libertadora. No entanto, a vontade e a ação do sujeito não se confundem com as experiências individuais do sujeito empírico. Elas são de natureza coletiva. Não haverá movimento social sem vontade e ação coletivas de libertação do sujeito. Não haverá compreensão da construção da realidade social sem o entendimento da atuação específica dos movimentos sociais e dos sujeitos coletivos.

A categoria teórica “sujeito” está vinculada, na obra de Touraine, à outra categoria, a de “ator”, que é definida segundo a orientação ou valor que o ator atribui às suas condutas e ações. Neste sentido, a articulação de ambas as categorias permite evidenciar a atuação coletiva dos indivíduos e dos grupos sociais na história de processos sociais específicos. Como categorias analíticas da realidade social, “sujeito” e “ator” interpretam e transformam aqueles indivíduos e grupos sociais em atores sociais e sujeitos históricos que constroem suas identidades e seus papéis sociais contra determinações sociais apriorísticas.

Assim, a construção e a compreensão da própria sociedade como um todo coletivo ordenado dependem da ideia de sujeito pessoal. “O sujeito não tem outro conteúdo que a produção de si mesmo” (TOURAINÉ, 1997:21). E na sua própria produção – de sua identidade, de seus papéis, de sua história – como sujeito histórico e como ator social, o sujeito pessoal luta por sua própria liberdade e contra as determinações sociais. Neste sentido, como “afirmação de liberdade pessoal, o sujeito é também, e ao mesmo tempo, um movimento social” (TOURAINÉ, 1997:21).

No entanto, sujeito e indivíduo não são ideias que se oponham no pensamento de Touraine. Considerando que sujeito é o indivíduo construído como ator, com base na vontade do indivíduo de ser ator de sua existência, ele reconhece que não é possível separar o indivíduo de sua situação social (TOURAINÉ, 1994). E a dimensão social na construção do indivíduo como sujeito implica processo de interação com o outro e de reconhecimento do outro (TOURAINÉ, 1997). E o outro é definido nas diferenças (classe, etnia, gênero, nacionalidade, religião, culto) que ele reconhece e que busca reconhecimento.

Num mundo globalizado e que se globaliza, os processos de interação e de reconhecimento implicam comunicação entre os diversos e distintos sujeitos. Daí a preocupação de Touraine com os mecanismos institucionais de proteção da liberdade dos sujeitos e de suas comunicações, com a condição de possibilidade de combinação da unidade social e da diversidade cultural. Para ele, a condição para que os seres humanos possam viver juntos é que os sujeitos sejam tratados de acordo com a visão de que eles resultam da combinação de suas identidades pessoais e da afirmação de suas responsabilidades enquanto seres livres.

Do contrário, não haverá saída para o dilema que opõe o ideal da universalidade das leis (da razão, da religião, da história), ideal esse que se transformou em instrumento de dominação, ao ideal da aceitação das

diferenças sem limites, ideal esse que conduz à segregação ou à guerra civil (TOURAINÉ, 1997).

### **Sociedade e estado**

Ao definir os movimentos sociais como protestos morais, Touraine rejeita a concepção tradicional segundo a qual haveria algum movimento social específico que possuísse a missão histórica de mudança estrutural do mundo com base em algum discurso igualitário de tipo republicano ou socialista que pudesse representar e traduzir um modelo ideal de sociedade de que ele seria portador (TOURAINÉ, 1997). Esta afirmação permite pensar o papel dos movimentos sociais menos em torno das mudanças sociais que eles poderiam produzir do que em torno da ideia de pressão social que eles poderiam exercer.

Consequentemente, seria possível não apenas pensar os movimentos sociais preocupados com a questão da ordem social, mas também o estado como agente social de mudança histórica. Quanto a esta hipótese, o estado não se constituiria como adversário contra quem lutariam os movimentos sociais. Ele deixaria mesmo de ser considerado apenas como monopólio do uso da violência física e em busca de sua legitimação.

A despeito de seus vínculos com a elite dirigente, o estado não seria mais definido de forma absoluta como aparelho do poder. Neste sentido, Touraine opera a distinção entre governo e estado para afirmar que não é o estado o adversário natural ou inimigo histórico dos movimentos sociais. Afinal, a história demonstra que as lutas históricas dos movimentos sociais não se confundem de forma essencial com a conquista do poder político.

Segundo Touraine, os movimentos sociais se representam como agentes de liberdade, de igualdade, de justiça social ou de independência nacional. Num mundo marcado por tradições, preconceitos e privilégios, ele reconhece ainda que os movimentos sociais constituem um apelo à modernidade ou à liberação de forças novas (TOURAINÉ, 1978). Isto equivale a dizer que os movimentos sociais representam forças sociais determinadas num sistema mais amplo de forças sociais de uma sociedade específica.

### **Globalização e cidade**

Touraine reconhece que a utilidade do conceito “movimento social” depende de sua capacidade analítica de evidenciar as ações coletivas que,

em suas especificidades, questionam forma de dominação social quanto a seus valores específicos e suas orientações gerais da sociedade, com o objetivo de retirar-lhe sua legitimidade (TOURAINÉ, 1997). Questionando forma específica de dominação social, os movimentos sociais podem ser interpretados segundo sua vontade de libertação se volta para a mudança da vida ou para a transformação da sociedade, para atuar contra os poderes que controlam o mundo das instrumentalidades ou para decretar o fim da história em curso e instaurar novo processo histórico-social. Neste caso, Touraine destaca a dimensão utópica dos movimentos sociais; naquele outro, sua dimensão ideológica. Seja como for, o que caracteriza os movimentos sociais, principalmente no século XXI, é o fato de eles não se alienarem em relação à ordem vigente (TOURAINÉ, 1997) através do questionamento quanto ao uso social dos recursos e quanto aos modelos culturais.

Assim, ao reconhecer que os novos movimentos sociais não se voltam para criar um novo tipo de sociedade nem tampouco liberar as forças de progresso e de futuro, e sim “mudar a vida” (TOURAINÉ, 1994), com a defesa dos direitos humanos (direito à vida, direito à livre expressão, direito à livre escolha de estilo e história de vida pessoal), Touraine não determina o desaparecimento da dimensão política nem da realidade dos movimentos sociais nem da análise que ele faz dos mesmos.

Ocorre que a política, segundo sentido histórico instaurado pela modernidade, deixa de ser a chave de interpretação da sociedade em termos de ordem e mudança, desordem e autoridade. No século XXI, a modernidade tem sofrido as consequências da globalização econômica. Os problemas transnacionais de ordem financeira dominam o cenário antes protagonizado pelos conflitos internos dos estados nacionais. A economia globalizada passa a ser o alvo dos ataques dos novos movimentos sociais em sociedades de países tanto centrais quanto periféricos.

Para compreender o mundo atual, Touraine fala de um novo paradigma: o paradigma cultural. Segundo este novo paradigma, a sociedade deixa de ser compreendida como sistema integrado e referida a um sentido geral, e os valores universais são substituídos por reivindicações culturais. Decorre daí o surgimento de uma nova forma de comunitarismo, com suas reivindicações quanto a direitos culturais e com o crescimento do individualismo (TOURAINÉ, 2005).

“Não se trata mais de lutar pela direção dos meios de produção, e sim sobre as finalidades dessas produções culturais que são a educação, os

cuidados médicos e a informação de massa” (TOURAINÉ, 1994:260). A luta e a defesa dos novos movimentos sociais não são apenas por direitos individuais, políticos e sociais, fundamentados na racionalidade e na universalidade e na separação entre sociedade e comunidade (TOURAINÉ, 2005), e sim por direitos culturais. “[Os novos movimentos sociais] defendem a liberdade e a responsabilidade de cada indivíduo, isolada ou coletivamente, contra a lógica impessoal do lucro e da concorrência. São também contra uma ordem estabelecida que decide o que é normal ou anormal, permitido ou proibido” (TOURAINÉ, 2005:250). Caracterizados principalmente como movimentos de afirmação dos atores culturais quanto a seus direitos específicos, os movimentos culturais são movimentos de libertação cultural, e nisto reside a natureza social dos conflitos que os caracteriza. Eles se definem não de forma social – segundo algum tipo de identificação social com ordem, grupo ou tradição –, e sim de acordo com características psicológicas e culturais específicas (GOHN, 2010).

Os novos movimentos sociais – referidos à cultura e à representação dos sujeitos da realidade social – e suas ações coletivas – referidas à transformação destes sujeitos no contexto de suas relações e de sua presença no mundo – se manifestam em cenários espaciais específicos: as cidades. “De um lado, eles atingem a sociedade via ataques à cidade: bloqueiam-se ruas, paralisa-se o trânsito, queimam-se carros, ocupam-se prédios abandonados, paralisam-se escolas, hospitais e serviços públicos, denunciam-se entidades que praticam atos discriminatórios etc.” (GOHN, 2010:122).

Os protestos morais e as reivindicações culturais dos movimentos sociais tornam as cidades objeto de ações de contestação, mas eles também constituem as cidades em sujeito de ações de transformação. As cidades são ressignificadas. Elas passam a adquirir novos sentidos e usos:

O lixo se transforma em novos objetos por intermédio do trabalho de uma rede que inclui catadores, separadores, recicladores, cooperados, vendedores etc. Os ambientalistas constroem atos de resistência que pressionam por mudanças nas leis e pelo fim de destruições arbitrárias do patrimônio e do ambiente construído. As mulheres sustentam, majoritariamente, as redes solidárias que trabalham pela inclusão de crianças e adolescentes nas ruas. Educadores das escolas articulam-se com grupos comunitários e desenvolvem trabalhos contra a violência e o uso de drogas (GOHN, 2010:122-123).

As distintas e diversas categorias sociais que tomam parte destas ações coletivas criam os sujeitos – no sentido que Touraine atribui à expressão – que constituem os movimentos sociais que buscam “mudar a vida” e assim ser reconhecidos como interlocutores legítimos.

De forma específica, o processo de globalização da cidade do Rio de Janeiro tem sido conduzido através de políticas públicas que se manifestam através da realização de obras públicas no âmbito de projetos de urbanização e através de mecanismos jurídico-normativos. De acordo com a Constituição da República do Brasil, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, parágrafo 2º). E segundo a Lei Complementar Municipal nº 101/2009, que modifica o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, fica o poder executivo autorizado a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro – área central da capital fluminense onde estão localizados os movimentos de ocupação urbana Quilombo das Guerreiras e Zumbi dos Palmares – que tem por objetivo realizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental da Área de Especial Interesse Urbanístico. Juntamente com as Leis Complementares 102 e 105, de 2009, a Lei Complementar 101 também instituiu a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, com o objetivo de promover a reestruturação urbana da Área de Especial Interesse Público.<sup>18</sup> Estes instrumentos jurídico-normativos visam à implantação do Projeto Porto Maravilha e à revitalização da Zona Portuária. Em 2011, através da lei 5272, regulamentada pelo decreto 34.045, foi criada a Empresa Olímpica Municipal, órgão da Prefeitura do Rio de Janeiro que tem por objetivo coordenar a execução dos projetos e atividades municipais relacionados à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.<sup>19</sup>

A cidade do Rio de Janeiro passa, a partir da última década de 90, por processo de revitalização de áreas consideradas abandonadas pelo Poder Público, como a Zona Portuária, de expansão da malha rodoviária para fins de integração da zona oeste à zona sul e à zona norte, além de obras de infraestrutura e de reforma de complexos esportivos. O objetivo desta agenda é preparar a cidade para receber grandes eventos esportivos, como

<sup>18</sup> <http://www.portomaravilhario.com.br/media/legislação/2010/06/LC101 – 23112009.pdf>

<sup>19</sup> [http://www.transparenciaolimpica.com.br/empresa\\_olimpica\\_municipal.html](http://www.transparenciaolimpica.com.br/empresa_olimpica_municipal.html)

a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016 e, assim, elevar a cidade à categoria de cidade global, seja para inseri-la na economia internacional de serviços, seja para fortalecer sua posição econômica no Brasil.

A revitalização da Zona Portuária é modelo de desenvolvimento adotado por diversas outras cidades no mundo, como o *Puerto Madero*, em Buenos Aires e o Porto de Barcelona. A estratégia jurídico-político-econômica é o Estado formar parcerias com grupos privados, elabora plano estratégico de médio prazo pelo Estado e promover grandes eventos culturais e esportivos internacionais. No Rio de Janeiro, o cenário de interferência do Estado na gestão da cidade se consolida a partir da década de 80, quando a crise do modelo nacional-desenvolvimentista agrava a decadência econômico-estrutural do Rio de Janeiro e leva os governantes e investidores locais a pensarem a reestruturação econômica e política de ajuste.<sup>20</sup>

A característica marcante deste modelo de desenvolvimento é a interferência direta do Estado, associando-se ao capital privado, na organização territorial da cidade. O Estado passa a ter postura *ativa* promovendo a integração entre os interesses público e privado: o território é organizado segundo interesses do mercado e dos serviços de ponta. O conceito econômico de cidade “importante” é remodelado para abrigar organizações de prestação de serviço, de sistema bancário internacional, de telecomunicações, de redes hoteleiras, implantando-se novas tecnologias que permitem *desconcentrar* os locais de produção, diferenciando-se do modelo anterior de concentração de atividades industriais em certo *espaço físico* (SASSEN, 2000) e do modelo mais antigo de que a cidade seria espaço territorial que reúne as funções de comércio e de gestão política e institucional (CASTELLS, 2006).

A evolução do modo de produção industrial para o informacional é bem desenvolvido por Peter Hall, em *Megaciudades, Ciudades Mundiales y*

---

<sup>20</sup> A crise dos anos 80, a reestruturação econômica e a política de ajuste dos anos 90 têm repercussões específicas no Rio de Janeiro, em razão de sua economia estar há alguns decênios em decadência estrutural, cuja principal causa está no fato de ter sido historicamente depositária dos setores que se tornaram sucessivamente obsoletos no decorrer das revoluções industriais, tais como o da siderurgia e o da construção naval. Nunca conseguiu apropriar-se dos setores de ponta de bens de consumo duráveis, que se concentram em São Paulo, o que levou à instauração de uma estrutura industrial dinamizada apenas pelo mercado local. Por esse motivo, a dinâmica econômica do Rio de Janeiro sempre foi dependente do comportamento do setor terciário local, formado por um segmento moderno (financeira, da informática, do comércio) e por outro, tradicional, de serviços pessoais e das variáveis macroeconômicas que influenciam os movimentos da massa salarial. (RIBEIRO, p. 70).

*Ciudades Globales*, onde ele traça o percurso da gestão da informação e de seus meios de propagação através dos avanços tecnológicos. Explica que, devido à facilitação de acesso a informação ao longo do último século, a redução de distâncias através de transportes mais velozes e eficazes e das modernidades tecnológicas, que permitiram a desconcentração espacial dos parques industriais, foi o modo de produção de prestação de serviços que se tornou fundamental na evolução das cidades. Os dirigentes dessa nova ordem capitalista buscam se estabelecer onde tenha acesso a serviços que lhes garantam gerir seus negócios.

A descentralização espacial dos meios de produção capitalista não é um fator de descaracterização da cidade enquanto instituição de desenvolvimento econômico-social e de difusão de certa cultura e de paradigmas comportamentais de suas classes. Muito pelo contrário. A descentralização espacial dos meios de produção acarreta *novos* paradigmas de desenvolvimento econômico-social (SASSEN, 2000) e de comportamentos dos Estados e das empresas, com a ascendência de outros espaços institucionais, sobretudo os mercados globais e as sedes das corporações. Há, ainda, a existência de arranjos econômicos transnacionais com múltipla localização em mais de um país. O espaço urbano precisa, agora, oferecer outras vantagens para que as classes investidoras ali permaneçam<sup>21</sup>, fazendo-o através da difusão de sua cultura, da difusão das ofertas de lazer, de segurança e de acesso a serviços de primeira necessidade, tornando a cidade atraente como local onde se possa ter *qualidade de vida* (HARVEY, 2009; SANTOS, 1994) e eficiência nas transações internacionais de capital e mercadorias (SASSEN, 2000). Trata-se do que Saskia Sassen conceitua “sistema urbano transnacional”, Almejando-se, portanto, a chamada sociedade informacional, sendo este o estágio mais desenvolvido de uma cidade global.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> FREITAG, Barbara. p. 117. “Por isso as cidades globais precisam ter bons aeroportos, hotéis, telecomunicações, mídia, Internet, sistema bancário, segurança, bolsas, sistemas de seguro. [...] essas cidades também necessitam de um número significativo de pessoas treinadas para assegurar esses serviços. As cidades globais também são mercados capazes de absorver e reciclar todos os fluxos (nacionais e internacionais) de capital.”

<sup>22</sup> A eficácia das grandes empresas vem de sua presença em lugares estratégicos do espaço total, pontos escolhidos por elas mesmas, dos quais exerce sua ação sobre outros pontos ou zonas, diretamente ou por intermédio de outras firmas. A ação espacial das corporações não necessita da continuidade espacial (isto é, de recorte propriamente geográfico), mas da continuidade temporal. (SANTOS, 1994, p.114, 115).

Cidades Globais são estratégicas para o gerenciamento da economia global e para a produção dos mais avançados serviços e operações financeiras. Elas são chave para os serviços avançados e para os recursos de telecomunicações necessários para a implementação e gerenciamento de operações globais na economia. Elas também tendem a concentrar os escritórios centrais de empresas, especialmente daquelas que operam globalmente.<sup>23</sup>

A busca por profissionais também muda de perfil. Os trabalhos e profissionais que as empresas buscam precisam ser cada vez mais qualificados. A organização do trabalho assalariado – e das classes trabalhadoras assalariadas –, enquanto uma das características do sistema capitalista, também sofre profunda modificação: enquanto no pós-2ª Guerra Mundial houve a expansão da classe média, com incorporação dos trabalhadores às relações de mercado formal de trabalho, a partir da década de 70, as transformações tecnológicas e pela implementação da sociedade informacional e aumento da procura por prestadores de serviço, a relação demanda/oferta por carreiras estáveis se modifica:

Os empregadores tendem a procurar, pressionados pela competição internacional, pelos mercados instáveis de produtos e pelo enfraquecimento do apoio político a programas setoriais oficiais do lado da oferta, um fator fundamental tem sido a persistência de altos níveis de desemprego por mais de uma década em muitas cidades de grande porte, o que alterou notavelmente a posição de negociação dos empregadores e a insegurança ou marginalização dos grupos menos favorecidos no mercado de trabalho. Trabalhadores, desesperados por empregos, têm se mostrado dispostos a assumir empregos cada vez menos atraentes. Esses fatos, que ocorrem nas duas esferas do mercado de trabalho e com maior intensidade nos núcleos urbanos, parecem ter induzido, por um lado, a uma crescente desestabilização do emprego, fazendo com que seja cada vez mais ocasional e informal. Por outro lado, deu-se uma polarização cada vez maior de oportunidades de emprego, com novos tipos de divisão social.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> SASSEN, Saskia, *Cities in a world economy*. p. 21, tradução livre.

<sup>24</sup> SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*, p. 133.

Os trabalhadores vêm para os grandes centros urbanos envolvidos na ideologia de se incluir no contexto de globalização, pretendendo se integrar à cidade global. Optam por aqui permanecerem mesmo em condições precárias de habitação, alimentação e saneamento básico. O Estado é chamado, então, a suprir suas necessidades básicas, mediante programas de inclusão social, de subsídio aos custos de subsistência e de financiamento e entrega de moradias, recursos de saúde e alimentação.

A política de moradia acompanha a reestruturação, contando com incentivos e programas federais, como o ‘minha casa, minha vida’, e com incentivos municipais e estaduais como a construção de conjuntos habitacionais e concessão de aluguel social a famílias em áreas de risco ou sem moradia. Paralelamente, movimentos sociais reivindicantes do que intitulam *moradia digna*, organizam-se, escolhem integrantes segundo critérios de aderência aos interesses comuns coletivos e de necessidade de *moradia digna*, elegem estratégias de ação a fim de pressionar o poder público, ressignificam conceitos de cidadania, luta, direito, moradia e liderança, segundo concepções do coletivo e de interesses individuais.

### **Movimentos sociais e terceiro setor**

O conceito “terceiro setor” está referido a dois outros setores: o primeiro setor, representado pelo Estado, e o segundo setor, definido pelo mercado. “A referência, no entanto, é indireta, obtida pela negação – ‘nem governamental, nem lucrativo’. Em termos explícitos e positivos, o conceito designa simplesmente um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público” (FERNANDES, 1994: 127).

Segundo formulação de tipo ideal, o terceiro setor pode ser definido de acordo com a síntese das seguintes características ou ideias reconhecidas ou atribuídas ao fenômeno social chamado “organização”: caráter privado, dimensão institucional, ausência de fim lucrativo, cunho voluntário, autonomia, solidariedade social, inserção econômica, aceitação de riscos, realização de trabalho (SALAMON, 1999). Assim, as organizações que definem o terceiro setor são separadas do setor público, quanto às diversas formas de organização e funcionamento do governo. A institucionalidade destas organizações caracteriza a formalidade das mesmas. O principal objetivo destas organizações são os grupos sociais e comunitários. Elas existem e funcionam segundo participação voluntária de seus membros. A gestão destas organizações não depende nem de autoridades públicas nem de outras organizações, assim como a sua criação depende da livre iniciativa

dos cidadãos. A solidariedade, quanto às suas diversas formas de manifestação (social, profissional, territorial), define valores que orientam essas organizações. Do ponto de vista econômico, elas realizam algum tipo de atividade produtora de bens e/ou de distribuição de serviços. Seus criadores assumem os riscos econômicos de seu funcionamento. O trabalho voluntário de que elas dependem pode associar-se também ao trabalho assalariado.

Do ponto de vista social, as organizações que participam na definição do terceiro não possuem o mesmo peso ou importância. A avaliação deste quadro depende da análise da situação dos países e sociedades em que elas são criadas. No entanto, são as organizações que produzem bens e que fornecem serviços – principalmente nas áreas da saúde e da educação – que mais participam do terceiro setor na maior parte dos países, de acordo com o *The John Hopkins Center for Civil Society Studies*.

De modo geral, a relação entre as organizações sociais do terceiro setor e os movimentos sociais pode ser estabelecida segundo uma das seguintes formas: ou as organizações do terceiro setor constituem a base de organização dos movimentos ou são os movimentos sociais que estão na base nas organizações do terceiro setor. De forma específica, a definição desta relação depende fundamentalmente da análise de conjuntura histórica e social particular.

Do ponto de vista teórico, o estudo dos movimentos sociais têm fornecido as condições de análise das organizações do terceiro setor, quanto ao que são e quanto ao papel que desempenham, em contexto histórico específico e quanto à atuação particular de grupos ou de temas igualmente específicos (TOURAINÉ, 1984).

No entanto, este fato não permite afirmar convergência teórica quanto ao status que as diversas formulações atribuem às organizações do terceiro setor e aos movimentos sociais, principalmente quando estes últimos são considerados segundo a clivagem “velhos” e “novos” movimentos sociais. Aquelas revelam preocupações e ações de cunho materialista, com ênfase na questão da redistribuição material, o que os aproximam dos “velhos” movimentos sociais. Já os valores dos “novos” movimentos sociais estão referidos à questão de estilo ou modo de vida.

A questão da desigualdade e dos problemas materiais de vida dos cidadãos explica a adoção de políticas públicas, mas explica também as críticas quanto aos públicos que estas políticas criam e para os quais elas se voltam (WILLIAMS, 1999). Isto permite afirmar que nem todas as formas

de atuação social se constituem em movimentos sociais homogêneos, muito embora, nos anos 60, eles tenham contribuído politicamente para questionar o Estado-Providência dos países em que eles existiam. Esta contribuição permite compreender o legado desses movimentos para as organizações do terceiro setor, no que diz respeito à superação do conceito de justiça social associado à ideia de caridade (KRAMER, 1993).

Por outro lado, a heterogeneidade que caracteriza o terceiro setor permite questionar a pertinência e a legitimidade mesmo do termo “setor”. Daí a adoção pela Comissão Europeia da expressão “terceiro sistema” (CIRIEC, 2000), fundamentada na ideia de abertura e pluralismo e no caráter misto e intermediário do que se entende por setor. O fato de se pensar o setor como sendo heterogêneo, por exemplo, permite que ele seja considerado não apenas como opositor e substituto, mas também como aliado e complementar quer do Estado quer da área mercantil (GIDRON, 1992).

O papel político das organizações do terceiro setor pode ser associado ainda aos serviços públicos que elas prestam de forma cada vez mais frequente. Este fato permite pensar o isolamento do poder público tradicional quanto aos mecanismos democráticos de prestação de contas (TAYLOR, 1996). Por outro lado, a própria heterogeneidade do terceiro setor permite questionar a natureza de interesse público de todas as reivindicações das suas organizações. A atuação destas organizações se aproxima não raro da dos grupos de interesse, particularmente na hipótese de cooptação de partidos políticos ou de fundadores, disfunção dos mecanismos de democracia interna e exigências de natureza egoística (CANDLER, 1999).

O papel político das organizações do terceiro setor pode ainda ser associado à posição que elas ocupam nas relações com o Estado, o mercado e a comunidade. Pertencendo à sociedade civil, elas fazem parte de uma postura cívica específica, de um projeto de reforma ou de um discurso (EVERS, 1995). Quanto à questão da reforma, por exemplo, é possível reconhecer que as parcerias que o Estado tem interesse de realizar com as organizações do terceiro setor estão submetidas aos critérios e requisitos legais. Sendo um dos objetivos da reforma do Estado no século XX a redistribuição de prestações de serviços públicos, de modo a solucionar a ineficiência da administração pública herdada do Estado social, o Estado permanece como regulamentador e observador dos serviços públicos diretamente prestados pela sociedade civil (DI PIETRO, 2008).

## Conclusão

O conceito “terceiro setor” permitiu desconstruir a oposição clássica “sociedade civil – Estado” e afirmar a existência de relações que entre eles se estabelecem sem fronteiras previamente definidas. Neste sentido, protagonistas do terceiro setor e de movimentos sociais poderiam até mesmo ser identificados fora das estruturas oficiais de ordenação e controle jurídicos do Estado – e mesmo contra estas estruturas – na medida em que desempenhariam papéis que não fossem apenas críticos em relação ao Estado, mas que traduzissem principalmente a organização e o funcionamento de ações coletivas voltadas para a concretização de direitos.

A investigação empírica dos movimentos de ocupação de prédios públicos abandonados no centro da cidade do Rio de Janeiro revelou que a crítica direta ao Estado e aos governantes se confunde com as estratégias das ocupações voltadas para a concretização do direito à habitação na capital fluminense nesta primeira década do século XXI.

Do ponto de vista analítico-conceitual, é possível afirmar a condição de movimento social das referidas ocupações quanto ao questionamento que elas fazem da situação política e social na área da habitação na cidade do Rio de Janeiro no contexto de seu processo de globalização. Por outro lado, o caráter informal das referidas ocupações, a visão que elas possuem de que a violação do direito à habitação corresponde a serviços públicos não prestados pelo Estado e o fato de que elas próprias funcionam coletivamente para realizar o referido direito que o Estado não realiza permitem aproximar analítica e conceitualmente as referidas ocupações do terceiro setor.

No entanto, se a condição de inscrição destas ocupações no terceiro setor depende de que deste também participem os movimentos sociais, e que como tais sejam consideradas aquelas ocupações, a especificidade dos movimentos de ocupações de imóveis públicos abandonados na capital fluminense aponta numa outra direção. A informalidade destes movimentos se confunde com a ilegalidade que os caracteriza de acordo com as regras do direito oficial vigente. Ainda que não desqualifique as ocupações como movimentos sociais, a ilegalidade retira delas a condição de participação do terceiro setor. O caráter problemático da ilegalidade consiste no fato de que ela cede lugar à outra categoria de pensamento no âmbito das ocupações: a legitimidade. Afinal, a habitação é considerada como direito de todos, sem qualquer discriminação, e o que os prédios públicos são de todos pela via dos impostos pagos. Por outro lado, a visão de que as ocupações

constituem um coletivo de forma defensiva contra o Estado impede a realização da condição de parceria entre ambos quanto à prestação de serviço público específico. Além disto, o interesse público que caracteriza as organizações sociais e as organizações da sociedade civil que definem o terceiro setor não só não define o espírito coletivo que anima as ocupações, mas também a ele se opõe quanto a interesses particulares que explicam os conflitos e as dissensões internas nas próprias ocupações.

Se as referidas variáveis permitem definir, ou não, os movimentos de ocupação urbana como movimentos sociais e assim inscrevê-los no terceiro setor, o fato é tais movimentos garantem repensar a relação sociedade civil – Estado quanto à sua participação histórica na engenharia social da cidade. E quanto a isto, a contribuição dos mesmos diz respeito ao questionamento político quanto ao modo democrático de gestão da cidade que eles ajudam a construir, modo esse que se opõe a políticas públicas autoritárias, de caráter vertical, que não levam em conta as próprias histórias de vida dos habitantes nem o impacto que as reformas urbanas que tais políticas viabilizam terão sobre eles.

### Referências

- CANDLER, G. “Interest Groups and Social Movements: Self or Public Interested? Insights from the Brazilian Third-Sector Literature”. *Voluntas*, 10(3), 1999.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. São Paulo. Ed. Paz e Terra. 2006.
- CICOUREL, Aaron. A Etnometodologia. In: BIRBAUM, Pierre; CHAZEL, Francois. *Teoria Sociológica*. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1977.
- CIRIEC. *The Enterprises and Organizations of the Third System*. A Strategic Challenge for Employment. Liège: CIRIEC, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2008.
- EVERS, A. “Part of the welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area”. *Voluntas*, 6(2), 1995.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público*. O Terceiro Setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FREITAG, Bárbara. *Teorias da Cidade*. Campinas: Papyrus, 2006.

GARFINKEL, Harold. *Studies in Ethnomethodology*. New York: Blackwell Publishers, 1992.

GARFINKEL, Harold; SACKS, Harvey. *Theoretical Sociology, Perspectives and Developments*. New York: Appleton-Century Crofts, 1970.

GIDRON, B, KRAMER, R M, e SALAMON, L M (Org.) (1992). *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, Jossey-Bass nonprofit sector series. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. 2 [caderno 12, §1, p. 20-21].

\_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. 3 [caderno 6, § 137, p. 254-255].

HALL, Peter. Megaciudades, ciudadmundiales e ciudadglobales. In: *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Ediciones UPC, 2009.

HARVEY, David. Mundos Urbanos Posibles. In: \_\_\_\_\_. *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Ediciones UPC, 2009.

[http://www.portomaravilhario.com.br/media/legislação/2010/06/LC101 – 23112009.pdf](http://www.portomaravilhario.com.br/media/legislação/2010/06/LC101-23112009.pdf)

[http://www.transparenciaolimpica.com.br/empresa\\_olimpica\\_municipal.html](http://www.transparenciaolimpica.com.br/empresa_olimpica_municipal.html)

KRAMER, R.M. et al. *Privatization in four European countries*. Comparative studies in government-third sector relationships. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1993.

MYERS, Greg. Análise da Conversação e da Fala. In: BAUER, Martin W; GASKELL, George (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO. Luiz Cesar de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro. Ed. Revan, 2000.

SALAMON, Lester M. et al. *Global Civil Society*. Dimensions of the Nonprofit Sector. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice*. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo. Hucitec, 1994.

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. Studio Nobel. 1998.

\_\_\_\_\_. *Cities in a world economy*. California. Pine Forge Press. 2000.

TAYLOR, M. *Public Policy in the Community*. Hampshire; Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.

THOMPSON, E. P. *Tradición, revuelta y consciencia de clase*. Barcelona: Grijalbo, 1979.

TOURAINÉ, Alain. *La voix et le regard*. Paris: Seuil, 1978.

\_\_\_\_\_. *Le retour de l'acteur*. Essai de sociologie. Paris: Fayard, 1984.

\_\_\_\_\_. *Un nouveau paradigme*. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui. Paris: Fayard, 2005.

\_\_\_\_\_. *Podremos vivir juntos?* Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1997.

\_\_\_\_\_. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris: Seuil, 1994.

WILLIAMS, Fiona. "Good-enough Principles for Welfare". *Journal of Social Policy*, 28(4), 1999.

# A ORDEM ECONÔMICA NO ESPAÇO: REFORMA URBANA E REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Gilberto Bercovici\*

A Constituição de 1988 incorpora em seu texto o conflito, muitas vezes ignorado pela doutrina jurídica. Esta incorporação do conflito ao texto constitucional, chamando formalmente a atenção sobre estas questões e determinando a necessidade de se encontrar soluções, é particularmente sensível e perceptível no capítulo da ordem econômica (artigos 170 a 192). Não é por acaso que foi no capítulo da ordem econômica em que se travaram os grandes embates políticos e ideológicos nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte. Também não por outro motivo que este capítulo foi o mais desfigurado pelo intenso processo de reformas constitucionais neoliberais levado à cabo desde o governo de Fernando Henrique Cardoso. Será justamente na ordem econômica da constituição que os seus críticos encontrarão as “contradições” e os chamados “compromissos dilatatórios”, além das célebres “normas programáticas”, que são o sinônimo de normas que não têm qualquer valor concreto. Ou seja, toda norma incômoda passa a ser classificada como “programática”, bloqueando, na prática, a efetividade da constituição e, especialmente, da constituição econômica e dos direitos sociais.<sup>1</sup>

---

\* Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

<sup>1</sup> Gilberto BERCOVICI, *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*, São Paulo, Malheiros, 2005. p. 37-43. A expressão “norma programática” é aqui utilizada propositadamente no sentido difundido por José Afonso da Silva, como a norma que depende de regulamentação posterior, portanto, não passível de ser imediatamente concretizada. Cf. José Afonso da SILVA, *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 3. ed. São Paulo, Malheiros, 1998. p. 135-164.

Além dos seus princípios estruturantes (artigos 170 a 181), a ordem econômica da Constituição de 1988 engloba dispositivos que tratam também da ordem econômica no espaço. A ordem econômica no espaço está configurada nas disposições sobre política urbana (artigos 182 e 183) e sobre política agrícola e fundiária e reforma agrária (artigos 184 a 191). Estes artigos versam, essencialmente, sobre a projeção da ordem econômica e seus conflitos no espaço, prevendo reformas estruturais profundas na organização socioeconômica.

O capítulo da ordem econômica constitucional referente à política urbana (artigos 182 e 183), busca institucionalizar o acelerado processo de desenvolvimento urbano no país, cuja principal consequência é o fato da imensa maioria da população brasileira ter se tornado urbana em menos de trinta anos.<sup>2</sup> Dentre as principais inovações trazidas para a política urbana na Constituição estão a “gestão democrática da cidade”,<sup>3</sup> a concepção de um “direito à cidade” e das funções sociais da cidade,<sup>4</sup> além da identificação do conteúdo da função social da propriedade com o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbana.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Em sentido contrário, José Eli da Veiga sustenta que a maior parte dos Municípios brasileiros (cerca de 80%), onde vivem 30% da população, são essencialmente rurais, apesar de denominados oficialmente como “cidades”. Cf. José Eli da VEIGA, *Cidades Imaginárias: O Brasil é Menos Urbano do que se Calcula*, 2ª ed, Campinas, Ed. Autores Associados, 2003, p. 31-66. Sobre o debate em torno da Questão Urbana na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, vide Nelson SAULE Júnior, *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 25-42.

<sup>3</sup> Sobre a “gestão democrática da cidade”, vide as considerações de Maria Paula Dallari BUCCI, “Gestão Democrática da Cidade (arts. 43 a 45)” in Adilson Abreu DALLARI & Sérgio FERRAZ (coords.), *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, reimpr., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 322-327. Para um exemplo concreto das dificuldades colocadas pelos detentores do poder econômico privado à gestão democrática da cidade, vide Gilberto BERCOVICI, “Referendo Popular sobre Matéria Administrativa – Constitucionalidade”, *Revista Trimestral de Direito Público* nº 49-50, São Paulo, Malheiros, 2005, p. 208-221.

<sup>4</sup> Vide Nelson SAULE Júnior, “A Relevância do Direito à Cidade na Construção de Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis” in Nelson SAULE Júnior (org.), *Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Ed., 2007, p. 47-64.

<sup>5</sup> Edésio FERNANDES, “Direito e Urbanização no Brasil” in Edésio FERNANDES (org.), *Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Del Rey, 1998, p. 218-221. Para a crítica à vinculação da função social da propriedade ao conteúdo do plano diretor, que teria sido um expediente para protelar a concretização da função social da propriedade urbana, vide Ermínia MARICATO, “As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil” in Otília ARANTES, Carlos VAINER & Ermínia MARICATO, *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*, 2ª ed, Petrópolis, Vozes, 2000, p. 174-175. Curiosamente, ainda segundo Ermínia Maricato, foi durante o período de auge do

Em relação ao planejamento urbano, uma instituição pouco aproveitada nos últimos anos é a Região Metropolitana, prevista no artigo 25, §3º da Constituição de 1988<sup>6</sup>, que, segundo Eros Grau, é uma “região de serviços”, ou seja, é uma área de prestação de determinados serviços públicos, de interesse comum de vários Municípios, devendo, por isso, ser prestados sob uma administração de caráter intermunicipal.<sup>7</sup> O caráter constitucional da Região Metropolitana, de acordo com Alaôr Caffé Alves, é funcional, tendo em vista a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. A propósito, a titularidade destes serviços públicos comuns não pode ser atribuída, de maneira exclusiva, a nenhum dos entes federados envolvidos, mas a ambos, o que exige a cooperação entre Estado e Municípios, que pode ser melhor promovida com a Região Metropolitana.<sup>8</sup> No tocante ao planejamento, característica importante da Região Metropolitana: a ação planejadora está ligada à realização dos serviços públicos de interesse comum. O planejamento metropolitano, isto é, a elaboração de um plano urbanístico para a prestação dos serviços comuns, segundo Eros Grau, é voltado, essencialmente, para a ordenação urbana.<sup>9</sup>

---

planejamento urbano no Brasil que as cidades mais cresceram de forma desordenada, revelando o desencontro entre o discurso do planejamento urbano e a real produção do espaço urbano. Cf. Ermínia MARICATO, “As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil” *cit.*, p. 136-144.

<sup>6</sup> Artigo 25, §3º da Constituição de 1988: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Sobre a definição de Região Metropolitana e sua concepção constitucional, vide especialmente Alaôr Caffé ALVES, “Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro”, *Revista da Procuradoria-Geral do Estado* – Edição Especial em Comemoração dos 10 Anos da Constituição Federal, São Paulo, setembro de 1998, p. 14-22.

<sup>7</sup> Eros Roberto GRAU, *Direito Urbano: Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano*, São Paulo, RT, 1983, p. 41-46. Sobre a importância dos serviços urbanos, vide Ricardo Toledo SILVA, “A Regulação e o Controle Público da Infra-Estrutura e dos Serviços Urbanos no Brasil” in Csaba DEÁK & Sueli Ramos SCHIFFER (orgs.), *O Processo de Urbanização no Brasil*, reimpr., São Paulo, EDUSP, 2004, p. 263-309.

<sup>8</sup> Alaôr Caffé ALVES, “Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro” *cit.*, p. 27 e 35-48.

<sup>9</sup> Cf. Eros Roberto GRAU, *Direito Urbano cit.*, p. 44-46. Para a história do planejamento urbano no Brasil, vide, ainda, Flávio VILLAÇA, “Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil” in Csaba DEÁK & Sueli Ramos SCHIFFER (orgs.), *O Processo de Urbanização no Brasil cit.*, p. 171-241.

A evolução da legislação urbana reflete as contradições e tensões nas relações entre Estado, proprietários, construtores e a população, desempenhando uma função importante na ordenação das cidades e na estruturação do espaço urbano, devendo receber destaque o “Estatuto da Cidade” (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição.<sup>10</sup> Apesar dos avanços legislativos, como o reconhecimento do direito à regularização fundiária (artigo 2º, XIV do “Estatuto da Cidade”), assim como do direito fundamental à habitação (artigo 6º da Constituição), a doutrina brasileira do direito urbanístico caracteriza-se, em sua maior parte, pelo seu formalismo, não tendo se dado conta da real dimensão das relações urbanas e da dinâmica político-econômica do processo de urbanização. Além disto, estes autores costumam se preocupar exclusivamente com a cidade “oficial”, ignorando a cidade “ilegal”, onde vive a maior parte da população. Como bem afirmam Ermínia Maricato e Edésio Fernandes, legalidade e ilegalidade são duas faces do mesmo processo de produção do espaço urbano, afinal, a ilegalidade é funcional para a cidade legal.<sup>11</sup>

O tema central da política urbana é a questão fundiária e imobiliária, a disputa pela apropriação das rendas imobiliárias, ou seja, o conflito em torno da propriedade. Segundo Ermínia Maricato, a invasão de terras urbanas é característica do processo brasileiro de urbanização, segregador e excludente na ocupação do solo. A ilegalidade é tolerada, deste modo, como uma válvula de escape para um mercado fundiário especulativo.<sup>12</sup> A alternativa a este processo, inclusive constitucionalmente prevista, é o reconhecimento do conflito urbano, com a construção de um espaço de

---

<sup>10</sup> Edésio FERNANDES, “Direito e Urbanização no Brasil” *cit.*, p. 203-207, 212-214 e 221-228 e Ermínia MARICATO, *Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana*, 2ª ed, Petrópolis, Vozes, 2002, p. 96-113.

<sup>11</sup> Edésio FERNANDES, “Direito do Urbanismo: Entre a ‘Cidade Legal’ e a ‘Cidade Ilegal’” *in* Edésio FERNANDES (org.), *Direito Urbanístico cit.*, p. 3-11; Ermínia MARICATO, “As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil” *cit.*, p. 147-152 e 162-165; Edésio FERNANDES, “Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil” *in* Márcio Moraes VALENÇA (org.), *Cidade (i)Legal*, Rio de Janeiro, Mauad, 2008, p. 52-59. Sobre a questão da habitação social, vide, especialmente, Ermínia MARICATO, *Brasil, Cidades cit.*, p. 118-119 e 125-151.

<sup>12</sup> Edésio FERNANDES, “Direito e Urbanização no Brasil” *cit.*, p. 213-214; Ermínia MARICATO, “As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil” *cit.*, p. 152-162 e 184-185; Ermínia MARICATO, *Brasil, Cidades cit.*, p. 81-94 e Edésio FERNANDES, “Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil” *cit.*, p. 45-48.

participação social para dar visibilidade aos conflitos sociais, buscando meios democráticos para solucioná-los.<sup>13</sup>

Finalmente, em termos espaciais, a ordem econômica constitucional busca ordenar a política agrícola (artigo 187) e a política fundiária e de reforma agrária (artigos 184 a 186 e 188 a 191).<sup>14</sup> A narrativa liberal da modernização agrária, segundo Juarez Rocha Guimarães, caracteriza-se pela defesa implacável da propriedade, a organização da produção para a maximização de lucros e a inserção direta da agricultura brasileira no mercado mundial. Deste modo, esvazia-se o desenvolvimento agrário, cada vez mais mercantilizado, e voltado à geração de divisas com a exportação de *commodities*. Este foi o percurso seguido no pós-1964, que tornou o campo complementar à modernização urbana, dando origem ao agronegócio (*agribusiness*). A modernização das relações produtivas no campo, com a empresarialização e o agronegócio, no entanto, não alterou o sistema de concentração fundiária. Embora elogiado por representar um setor em que o país tem liderança no mercado internacional, a lógica do agronegócio é a mesma lógica de concentração, exploração e exclusão que caracteriza o modelo agrário brasileiro.<sup>15</sup>

A demanda por terra no Brasil, embora os números variem de 1,5 milhão (dados da pesquisa FAO/INCRA) a 3,5 milhões (dados da pesquisa CEPAL/IPEA) de famílias, representa uma necessidade muito superior à capacidade do Estado responder adequadamente, o que representa a origem de muitos dos conflitos pela terra no país. Estes conflitos, no entanto, após a Constituição de 1988, também se acirraram em virtude do

<sup>13</sup> Ermínia MARICATO, “As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil” *cit.*, p. 180-181 e Ermínia MARICATO, *Brasil, Cidades cit.*, p. 71-74.

<sup>14</sup> Os dispositivos sobre a reforma agrária foram os que geraram, talvez, a maior disputa ideológica durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988. Para um testemunho e análise desta disputa, vide José Gomes da SILVA, *Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte de 1987/88*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

<sup>15</sup> Juarez Rocha GUIMARÃES, “Do Sentimento à Imaginação Republicana: Em Busca de uma Narrativa para a Reforma Agrária do Século XXI” in Heloísa Maria Murgel STARLING; Henrique Estrada RODRIGUES & Marcela TELLES (orgs.), *Utopias Agrárias*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2008, p. 276-279; Antônio Márcio BUAINAIN, “Reforma Agrária por Conflitos: A Gestão dos Conflitos de Terras no Brasil” in Antônio Márcio BUAINAIN (coord.), *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*, Campinas, EdUNICAMP, 2008, p. 17-20 e Bernardo Mançano FERNANDES, “Conflitualidade e Desenvolvimento Territorial” in Antônio Márcio BUAINAIN (coord.), *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil cit.*, p. 210-212. Sobre a política agrária do regime militar, vide, por todos, Wenceslau GONÇALVES Neto, *Estado e Agricultura no Brasil: Política Agrícola e Modernização Econômica Brasileira 1960-1980*, São Paulo, Hucitec, 1997.

fortalecimento dos movimentos sociais de trabalhadores sem terra e pequenos produtores, que constantemente pressionam o Poder Público para a realização da reforma agrária. É neste sentido que Antônio Márcio Buainain afirma que, no Brasil, a reforma agrária se realiza mediante o conflito.<sup>16</sup> Ao se estruturar desta forma reativa, a reforma agrária no Brasil acabou por se tornar uma política ordinária, cíclica, rotineira, tendo retirado o seu caráter extraordinário, de necessidade de adoção de soluções mais duradouras,<sup>17</sup> como determina o texto constitucional.

De acordo com a Constituição de 1988, a reforma agrária atinge os imóveis rurais que não cumprem com a sua função social. A propriedade rural deve cumprir sua função social mediante o atendimento, simultâneo, dos requisitos explicitados no artigo 186 da Constituição: I) aproveitamento racional e adequado; II) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietário e dos trabalhadores. Estes requisitos devem ser atendidos simultaneamente. O cumprimento de um ou alguns dos requisitos não basta para considerar o cumprimento da função social da propriedade rural. O artigo 186 da Constituição de 1988 especificou, assim, o sentido constitucionalmente conferido ao princípio da função social da propriedade, já previsto nos artigos 5º, XXIII e 170, III, dotando-o de conteúdo positivo mais preciso.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Antônio Márcio BUAINAIN, “Reforma Agrária por Conflitos: A Gestão dos Conflitos de Terras no Brasil” *cit.*, p. 41-61. Para uma análise sobre a conflitualidade e a questão agrária, vide Bernardo Mançano FERNANDES, “Conflitualidade e Desenvolvimento Territorial” *cit.*, p. 175-182.

<sup>17</sup> Cf. José de Souza MARTINS, *Reforma Agrária: O Impossível Diálogo*, reimpr., São Paulo, EDUSP, 2004, p. 127-131.

<sup>18</sup> Gustavo TEPEDINO, “Contornos Constitucionais da Propriedade Privada” in Carlos Alberto Menezes DIREITO (org.), *Estudos em Homenagem ao Professor Caio Tácito*, Rio de Janeiro, Renovar, 1997, p. 314; Eros Roberto GRAU, “Parecer” in Juvelino José STROZAKE (org.), *A Questão Agrária e a Justiça*, São Paulo, RT, 2000, p. 198-200; Luiz Edson FACHIN, “A Justiça dos Conflitos no Brasil” in Juvelino José STROZAKE (org.), *A Questão Agrária e a Justiça cit.*, p. 284; Gustavo TEPEDINO & Anderson SCHREIBER, “Função Social da Propriedade e Legalidade Constitucional: Anotações à Decisão Proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (A.I. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga)”, *Direito, Estado e Sociedade* nº 17, Rio de Janeiro, Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, agosto/dezembro de 2000, p. 50-51 e Carmen Lúcia Antunes ROCHA, “O Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade”, *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais* nº 2, Belo Horizonte, Del Rey, julho/dezembro de 2003, p. 584-585 e 590.

A utilização adequada dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente e a observância da legislação trabalhista são, portanto, requisitos essenciais para o cumprimento da função social da propriedade. Nem poderia ser diferente, pois a valorização do trabalho humano é fundamento da ordem econômica constitucional (artigo 170, *caput*) e a defesa do meio ambiente é também princípio desta mesma ordem econômica (artigo 170, VI). A Constituição nada mais faz no artigo 186 que projetar espacialmente os fundamentos e princípios da ordem econômica na regulação da propriedade rural.

Deste modo, a função social da propriedade rural está vinculada à tutela do meio-ambiente, prevista também no artigo 225 da Constituição. Caso a propriedade seja explorada em detrimento da preservação do meio-ambiente, estará sendo utilizada em prejuízo de toda a sociedade, o que é constitucionalmente inadmissível.<sup>19</sup>

No tocante ao respeito à legislação trabalhista, devo ressaltar a importância da valorização do trabalho humano, como corolário da dignidade da pessoa humana, como fundamento da ordem econômica constitucional (artigo 170, *caput*) e do valor social do trabalho como fundamento da República (artigo 1º, IV).<sup>20</sup> A República Federativa do Brasil está fundada, entre outros, na dignidade da pessoa humana e no valor social do trabalho. A proteção constitucional da propriedade só pode se realizar enquanto respeitadora e garantidora destes fundamentos. Propriedade na qual não se respeita a legislação trabalhista, ou na qual se atenta, na exploração da mão de obra, contra a dignidade da pessoa humana, como no caso da propriedade rural em que se emprega o inadmissível trabalho escravo, não tem proteção constitucional, pois não cumpre com sua função social.

A observância dos requisitos do artigo 186 da Constituição, portanto, é essencial para que a propriedade rural cumpra sua função social e que tenha direito à proteção constitucional. Estes requisitos, como prescreve o

---

<sup>19</sup> Carmen Lúcia Antunes ROCHA, “O Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade” cit., p. 589. Sobre a proteção do meio-ambiente como um dever fundamental, vide José Joaquim Gomes CANOTILHO, “Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada” in Sérgio Sérvulo da CUNHA & Eros Roberto GRAU (Org.), *Estudos de Direito Constitucional em Homenagem a José Afonso da Silva*, São Paulo, Malheiros, 2003. p. 104 e 107.

<sup>20</sup> Vide Eros Roberto GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. 12. ed, São Paulo, Malheiros, 2007, p. 198-200 e Carmen Lúcia Antunes ROCHA, “O Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade” cit., p. 589-590.

próprio texto constitucional, devem ser observados simultaneamente, não parcialmente, para configurar a realização do preceito constitucional da função social da propriedade rural. Deste modo, o imóvel rural que desrespeita a legislação ambiental e trabalhista, de acordo com o disposto no artigo 186, II, III e IV da Constituição de 1988, não cumpre sua função social, sendo passível de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do artigo 184.

Em relação à propriedade produtiva, prevista no artigo 185, II<sup>21</sup> da Constituição, a discussão é mais complexa. José Afonso da Silva, por exemplo, entende que a Constituição garante um tratamento especial para a propriedade produtiva, estabelecendo uma proibição absoluta de desapropriação para fins de reforma agrária.<sup>22</sup> Discordo deste posicionamento, afinal o próprio conceito de “propriedade produtiva” da Constituição de 1988 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas esta no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social.

Analisando o texto constitucional anterior, Celso Antônio Bandeira de Mello já destacava que a função social da propriedade não comporta apenas conteúdo econômico, associado exclusivamente à produtividade, mas tem seu conteúdo vinculado a objetivos de justiça social, buscando uma maior igualdade material e a ampliação das oportunidades para todos.<sup>23</sup> Se a Carta de 1969 tinha esta interpretação, com muito mais razão deve-se entender o aproveitamento racional e adequado, previsto no artigo 186, I da Constituição de 1988, como produtividade e utilidade social.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Artigo 185 da Constituição de 1988: “São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II – a propriedade produtiva. Parágrafo único – A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”.

<sup>22</sup> José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17. ed, São Paulo, Malheiros, 2000. p. 794. Esta argumentação é reproduzida literalmente no comentário à Constituição publicado por este autor. Vide José Afonso da SILVA, *Comentário Contextual à Constituição*, São Paulo, Malheiros, 2005. p. 747.

<sup>23</sup> Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, “Novos Aspectos da Função Social da Propriedade no Direito Público”, *Revista de Direito Público* nº 84, São Paulo, RT, outubro/dezembro de 1987, p. 43-45.

<sup>24</sup> Carmen Lúcia Antunes ROCHA, “O Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade” *cit.*, p. 585-589.

A função social da propriedade, cujo conteúdo essencial está determinado pelo artigo 186, deve ser observada por todos os tipos de propriedade de bens de produção<sup>25</sup> garantidos pela Constituição de 1988. Não há propriedade, enquanto bem de produção, que escape ao pressuposto da função social,<sup>26</sup> nem mesmo a propriedade produtiva do artigo 185, II. Afinal, a própria Constituição de 1988 determina que a propriedade produtiva deve cumprir sua função social, ao determinar a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica (artigo 170, III) e, ao prever, no parágrafo único do mesmo artigo 185, que a lei deverá fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social da propriedade produtiva. E estas normas não podem, de forma alguma, contrariar o disposto no artigo 186 da mesma Constituição.

Não basta, portanto, que a terra seja produtiva para ser garantida constitucionalmente. A propriedade, mesmo produtiva, tem que cumprir sua função social. A propriedade rural está garantida constitucionalmente contra a desapropriação para fins de reforma agrária se for produtiva e cumprir sua função social. A produtividade é apenas um dos requisitos da garantia constitucional da propriedade.<sup>27</sup> A propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação por cumprir as exigências constitucionais, ou seja, desde que cumpra sua função social.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Para a distinção entre bens de consumo e bens de produção, vide Fábio Konder COMPARATO, “Função Social da Propriedade dos Bens de Produção”, *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro* nº 63, São Paulo, RT, julho/setembro de 1986, p. 72-73 e 75-76.

<sup>26</sup> Gustavo TEPEDINO, “A Nova Propriedade (O Seu Conteúdo Mínimo, Entre o Código Civil, a Legislação Ordinária e a Constituição)”, *Revista Forense* nº 306, Rio de Janeiro, Forense, abril/junho de 1989, p. 76 e Luiz Edson FACHIN, “A Justiça dos Conflitos no Brasil” *cit.*, p. 284-287.

<sup>27</sup> Gustavo TEPEDINO & Anderson SCHREIBER, “Função Social da Propriedade e Legalidade Constitucional: Anotações à Decisão Proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (A.I. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga)” *cit.*, p. 51-53 e Carmen Lúcia Antunes ROCHA, “O Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade” *cit.*, p. 580-581 e 583-584.

<sup>28</sup> Cf. Gustavo TEPEDINO, “Contornos Constitucionais da Propriedade Privada” *cit.*, p. 316. Vide também Gustavo TEPEDINO, “A Nova Propriedade (O Seu Conteúdo Mínimo, Entre o Código Civil, a Legislação Ordinária e a Constituição)” *cit.*, p. 76 e Gustavo TEPEDINO & Anderson SCHREIBER, “Função Social da Propriedade e Legalidade Constitucional: Anotações à Decisão Proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (A.I. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga)” *cit.*, p. 52-53. Vide também Gilberto BERCOVICI, “Função Social da Propriedade Agrária – Possibilidade de Desapropriação para Fins de Reforma Agrária de Propriedade Rural que Não Cumpre Todos os Requisitos do Art. 186 da Constituição de 1988”, *Revista Trimestral de Direito Civil* nº 31, Rio de Janeiro, julho/setembro de 2007, p. 259-266.

No Brasil, a reforma agrária é impossível de ser realizada sem o pagamento de indenização aos proprietários. A preocupação principal do Estado, então, é a necessidade de adquirir a maior quantidade de terras possível pelo menor preço e em condições as menos desvantajosas possíveis, buscando a formação de um estoque de terras. Além disto, o Estado deve buscar meios alternativos, previstos constitucionalmente, para a obtenção de terras para a reforma agrária,<sup>29</sup> como a aquisição por meio da utilização do Imposto Territorial Rural (artigos 153, VI e 153, §4º) ou a expropriação de terras em virtude do combate à produção e tráfico de entorpecentes (artigo 243), além da, ainda bloqueada no Congresso Nacional, proposta de emenda constitucional que permitiria a expropriação das terras em que houvesse exploração do trabalho escravo.

É muito comum o questionamento sobre a viabilidade econômica da reforma agrária. A este respeito, José Eli da Veiga destaca dois efeitos gerados pela reforma agrária: o efeito produtivo e o efeito distributivo. Por mais economicamente inviável que possa se tornar uma política de reforma agrária, é impossível refutar o efeito redistribuidor da transferência de propriedade,<sup>30</sup> o que torna a reforma agrária uma das principais políticas de distribuição de renda de que dispõe o Estado brasileiro sob a Constituição de 1988. Além disto, a reforma agrária significa também a expansão da cidadania para o campo.<sup>31</sup>

Não bastassem os efeitos de ampliação da cidadania e de redistribuição de renda, a reforma agrária significa, ainda, segundo José de Souza Martins, a recuperação do controle sobre o território por parte do Estado, com a restrição ao direito de domínio da propriedade. Este processo, lento, de recuperação do poder estatal sobre o território se iniciou com a Revolução de 1930 (Código de Águas e Código de Minas, nacionalização do subsolo, primeira previsão constitucional da função social da propriedade).<sup>32</sup> Com

<sup>29</sup> José de Souza MARTINS, *Reforma Agrária cit.*, p. 125-126.

<sup>30</sup> José Eli da VEIGA, *O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica*, São Paulo, 2ª ed, EDUSP, 2007, p. 214-217.

<sup>31</sup> Leonardo AVRITZER, "Terra e Cidadania no Brasil" in Heloísa Maria Murgel STARLING; Henrique Estrada RODRIGUES & Marcela TELLES (orgs.), *Utopias Agrárias cit.*, p. 150-163. Sobre a necessidade da reforma agrária para o fortalecimento da democracia na América Latina, vide Alain de JANVRY, *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, 4ª ed, Baltimore/London, John Hopkins University Press, 1990, p. 255-268.

<sup>32</sup> Vide Gilberto BERCOVICI, "Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil: Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na Era Vargas (1930-1964)" in Ricardo Marcelo FONSECA & Airton Cerqueira Leite SEELAENDER (orgs.), *História do Direito em Perspectiva: Do Antigo Regime à Modernidade*, Curitiba, Juruá, 2008, p. 380-384 e Gilberto

a Constituição de 1988, o âmbito de controle territorial da União se ampliou também para as terras indígenas (artigo 231), terras tradicionalmente ocupadas por descendentes de quilombolas (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e terras utilizadas pela produção e tráfico de drogas (artigo 243). A reforma agrária está situada neste processo de retomada do domínio territorial por parte do Estado nacional, um componente da consolidação da soberania nacional, além de estar inserida na questão social. A reforma agrária demonstra a precedência do Estado sobre a propriedade, retirando os direitos territoriais do particular e os entregando à coletividade. A função social da propriedade, assim, também significa uma função política da propriedade.<sup>33</sup>

O problema da Constituição de 1988 e de suas disposições e políticas de distribuição de terras, reforma urbana e reforma agrária é de concretização constitucional. A prática política e o contexto social favorecem uma concretização restrita e excludente dos dispositivos constitucionais. Não havendo concretização da Constituição enquanto mecanismo de orientação da sociedade, ela deixa de funcionar enquanto documento legitimador do Estado. Na medida em que se amplia a falta de concretização constitucional, com as responsabilidades e respostas sempre transferidas para o futuro, intensifica-se o grau de desconfiança e descrédito no Estado, seja como poder político, ou como implementador de políticas públicas. Surgem, neste contexto, movimentos e mecanismos “não oficiais” de solução de conflitos de interesse, como o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra) e o Movimento dos Sem Teto, como reação à falta de legalidade (no sentido de concretização das normas constitucionais),<sup>34</sup> cujas reivindicações são perfeitamente legítimas: não pedem nada mais do que o cumprimento efetivo da Constituição da República.

---

BERCOVICI, “Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes” in Cláudio Pereira de SOUZA Neto; Daniel SARMENTO & Gustavo BINENBOJM (coords.), *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009, p. 725-728.

<sup>33</sup> José de Souza MARTINS, *Reforma Agrária cit.*, p. 122-124. Sobre a necessidade de um discurso agrário alternativo, desenvolvimentista, que busque a democratização da propriedade, conforme previsto no texto constitucional de 1988, vide Juarez Rocha GUIMARÃES, “Do Sentimento à Imaginação Republicana: Em Busca de uma Narrativa para a Reforma Agrária do Século XXI” *cit.*, p. 280-285.

<sup>34</sup> Vide Mario G. LOSANO, *Il Movimento Sem Terra del Brasile: Funzione Sociale della Proprietà e Latifondi Occupati*, Reggio Emilia, Diabasis, 2007, p. 130-185 e Delze dos Santos LAUREANO, *O MST e a Constituição: Um Sujeito Histórico na Luta pela Reforma Agrária no Brasil*, São Paulo, Expressão Popular, 2007, p. 73-123, 160-165 e 199-225.

## Referências

ALVES, Alaor Caffé. “Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro”, *Revista da Procuradoria-Geral do Estado – Edição Especial em Comemoração dos 10 Anos da Constituição Federal*, São Paulo, setembro de 1998.

AVRITZER, Leonardo. “Terra e Cidadania no Brasil” in Heloísa Maria Murgel STARLING; Henrique Estrada RODRIGUES & Marcela TELLES (orgs.), *Utopias Agrárias*, Belo Horizonte, EdUFMG, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “Novos Aspectos da Função Social da Propriedade no Direito Público”, *Revista de Direito Público* nº 84, São Paulo, RT, outubro;dezembro de 1987.

BERCOVICI, Gilberto. “Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes” in Cláudio Pereira de SOUZA Neto; Daniel SARMENTO & Gustavo BINENBOJM (coords.), *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_. “Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil: Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na Era Vargas (1930-1964)” in Ricardo Marcelo FONSECA & Airton Cerqueira Leite SEELAENDER (orgs.), *História do Direito em Perspectiva: Do Antigo Regime à Modernidade*, Curitiba, Juruá, 2008.

\_\_\_\_\_. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*, São Paulo, Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. “Referendo Popular sobre Matéria Administrativa – Constitucionalidade”, *Revista Trimestral de Direito Público* nº 49-50, São Paulo, Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. “Função Social da Propriedade Agrária – Possibilidade de Desapropriação para Fins de Reforma Agrária de Propriedade Rural que Não Cumpre Todos os Requisitos do Art. 186 da Constituição de 1988”, *Revista Trimestral de Direito Civil* nº 31, Rio de Janeiro, julho/setembro de 2007.

BUAINAIN, Antônio Márcio. “Reforma Agrária por Conflitos: A Gestão dos Conflitos de Terras no Brasil” in Antônio Márcio BUAINAIN (coord.), *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*, Campinas, EdUNICAMP, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. “Gestão Democrática da Cidade (arts. 43 a 45)” in Adilson Abreu DALLARI & Sérgio FERRAZ (coords.), *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, reimpr., São Paulo, Malheiros, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes “Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada” in Sérgio Sérvulo da CUNHA & Eros Roberto GRAU (orgs.), *Estudos de Direito Constitucional em Homenagem a José Afonso da Silva*, São Paulo, Malheiros, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. “Função Social da Propriedade dos Bens de Produção”, *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro* n° 63, São Paulo, RT, julho/setembro de 1986.

FACHIN, Luiz Edson. “A Justiça dos Conflitos no Brasil” in Juvelino José STROZAKE (org.), *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo, RT, 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano. “Conflitualidade e Desenvolvimento Territorial” in Antônio Márcio BUAINAIN (coord.), *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*. Campinas, EdUNICAMP, 2008.

FERNANDES, Edésio. “Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil” in Márcio Moraes VALENÇA (org.), *Cidade (i)Legal*, Rio de Janeiro, Mauad, 2008.

\_\_\_\_\_. “Direito e Urbanização no Brasil” in Edésio FERNANDES (org.), *Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Del Rey, 1998.

\_\_\_\_\_. “Direito do Urbanismo: Entre a ‘Cidade Legal’ e a ‘Cidade Ilegal’”. In: Edésio FERNANDES (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. *Estado e Agricultura no Brasil: Política Agrícola e Modernização Econômica Brasileira 1960-1980*, São Paulo: Hucitec, 1997.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*, 12. ed, São Paulo, Malheiros, 2007

\_\_\_\_\_. “Parecer” in Juvelino José STROZAKE (Org.). *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: RT, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direito Urbano: Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano*. São Paulo: RT, 1983.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. “Do Sentimento à Imaginação Republicana: Em Busca de uma Narrativa para a Reforma Agrária do Século XXI” in Heloísa Maria Murgel STARLING; Henrique Estrada RODRIGUES & Marcela TELLES (Org.). *Utopias Agrárias*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2008.

JANVRY, Alain de. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, 4ª ed, Baltimore/London, John Hopkins University Press, 1990.

LAUREANO, Delze dos Santos. *O MST e a Constituição: Um Sujeito Histórico na Luta pela Reforma Agrária no Brasil*, São Paulo, Expressão Popular, 2007.

LOSANO, Mario G. *Il Movimento Sem Terra del Brasile: Funzione Sociale della Proprietà e Latifondi Occupati*, Reggio Emilia, Diabasis, 2007.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana*, 2ª ed, Petrópolis, Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. “As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil” in Otília ARANTES, Carlos VAINER & Ermínia MARICATO, *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*, 2ª ed, Petrópolis, Vozes, 2000.

MARTINS, José de Souza. *Reforma Agrária: O Impossível Diálogo*, reimpr., São Paulo, EDUSP, 2004.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. “O Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade”, *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais* nº 2, Belo Horizonte, Del Rey, julho/dezembro de 2003.

SAULE JÚNIOR, Nelson. “A Relevância do Direito à Cidade na Construção de Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis” in Nelson SAULE Júnior (org.), *Direito Urbanístico: Vias Jurídicas das Políticas Urbanas*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Ed., 1997.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*, São Paulo, Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 17ª ed, São Paulo, Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 3ª ed, São Paulo, Malheiros, 1998.

SILVA, José Gomes da. *Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte de 1987/88*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

SILVA, Ricardo Toledo. “A Regulação e o Controle Público da Infra-Estrutura e dos Serviços Urbanos no Brasil” in Csaba DEÁK & Sueli Ramos SCHIFFER (orgs.), *O Processo de Urbanização no Brasil*, reimpr., São Paulo, EDUSP, 2004.

TEPEDINO, Gustavo. “Contornos Constitucionais da Propriedade Privada” in Carlos Alberto Menezes DIREITO (org.), *Estudos em Homenagem ao Professor Caio Tácito*, Rio de Janeiro, Renovar, 1997.

\_\_\_\_\_. “A Nova Propriedade (O Seu Conteúdo Mínimo, Entre o Código Civil, a Legislação Ordinária e a Constituição)”, *Revista Forense* nº 306, Rio de Janeiro, Forense, abril/junho de 1989.

TEPEDINO, Gustavo & SCHREIBER, Anderson. “Função Social da Propriedade e Legalidade Constitucional: Anotações à Decisão Proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (A.I. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga)”, *Direito, Estado e Sociedade* nº 17, Rio de Janeiro, Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, agosto/dezembro de 2000.

VEIGA, José Eli da. *O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica*, São Paulo, 2ª ed, EDUSP, 2007.

\_\_\_\_\_. *Cidades Imaginárias: O Brasil é Menos Urbano do que se Calcula*, 2ª ed, Campinas, Ed. Autores Associados, 2003.

VILLAÇA, Flávio. “Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil” in Csaba DEÁK & Sueli Ramos SCHIFFER (orgs.), *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo, EDUSP, 2004.

# CIDADANIA COSMOPOLITA, ÉTICA INTERCULTURAL E GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL\*

Maria de Fátima S. Wolkmer\*\*

## 1. Introdução

Os desafios políticos suscitados pelas crescentes desigualdades de riqueza, poder, conhecimento entre os diferentes países exigem respostas criativas que não podem ficar restritas a políticos e governantes. A elaboração de novas formas de regulação política, numa economia globalizada, com responsabilidade democrática implica necessariamente a participação da sociedade civil.

As dificuldades são imensas, tendo em vista que nas últimas décadas as injunções internas feitas por organismos internacionais são decisivas. O Estado, a partir da década de 80, passou por uma redefinição de seu papel e de seus poderes. Sua soberania para regular autonomamente a economia, com decisões orientadas pelo interesse nacional, foi drasticamente reduzida, senão anulada. Além disso, a sua representatividade e credibilidade foram afetadas, perdendo força para mediar os conflitos que emergem da globalização neoliberal. Tornou-se um ator cada vez mais frágil e impotente diante das imposições do FMI e do BM que defendem os interesses do sistema financeiro e dos países capitalistas.

Pressionados pelas imposições dos mercados financeiros com a ameaça de saída de capital, os governos nacionais têm sido obrigados a adotar

---

\* Este artigo foi publicado anteriormente na Revista Sequência. CPGD/UFSC, n. 46, p. 29-49, jul. 2003.

\*\* Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Caxias do Sul. Doutora em Direito pela UFSC. Pesquisadora do Projeto *Direito humano à água e ao saneamento básico nos países da Unasul: formulação de políticas públicas e de marcos regulatórios comuns* – CNPq. Pesquisadora do Projeto Rede Guarani/Serra Geral.

estratégias econômicas (neoliberais) que promovem a disciplina financeira, a limitação do governo e uma apertada administração econômica.

Através dos chamados programas de “ajuste estrutural” e das “reformas de Estado”, impingiu-se o ideário neoliberal ao Continente, apresentado como o único pensamento correto pelos meios de comunicação de massa, que foram forjando um consenso com sua cruzada mediática em torno da necessidade de um Estado mínimo e um Mercado Livre.

O Mercado passou a regular não somente os processos econômicos, mas o conjunto das relações sociais, educativas, culturais, éticas e estéticas, como assinala Alejandro Caldera, o Leviatã que era o Estado, segundo Hobbes, se translada agora para o Mercado.

Assim, ocorre o reconhecimento do Mercado e da subjetividade privatista, como articuladores da dinâmica social, com ênfase na liberdade, iniciativa privada, competência, mérito e lucro.

A globalização neoliberal impôs uma visão economicista e reducionista da realidade, da vida em sociedade. Para seus idealizadores, a sociedade baseia-se em transações econômicas, tendo como palco o Mercado que é o único que permite a otimização dos resultados. Ao revigorar as velhas ideias do liberalismo ressaltam o individualismo segundo o qual cada um deve ser deixado livre para fazer e interagir no sentido de maximizar os ganhos materiais e, portanto, sua realização. Nesta perspectiva, o bem comum é a soma dos êxitos individuais.

Como resultado tem-se o crescimento alarmante da exclusão social e a conseqüente ampliação das desigualdades sociais que condicionam às oportunidades de vida dos indivíduos e das coletividades, criando de acordo com Boaventura de Sousa Santos as pré-condições de um mundo caracterizado por espaços de estados de natureza e, por outro lado, “uma crise do tipo paradigmático que alguns designam por contramodernização. É, portanto, uma situação de muitos riscos”.<sup>1</sup> Diante disso, o que se requer é uma nova ética global, que reconheça o dever de cuidar, além das fronteiras, bem como dentro delas, de uma nova negociação global entre nações ricas e pobres. Isso implica repensar a democracia social e a cidadania como um projeto nacional, reconhecendo que, para continuar eficazes num mundo que se globaliza, ambas tem que estar inseridas num sistema reformulado e muito mais forte de gestão global, que procure combinar a segurança humana com a eficiência econômica.

---

<sup>1</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Crítica da razão indolente...* p. 185.

Entender as possibilidades que se abrem nos processos de Globalização para o fortalecimento da democracia e da consolidação de “espaços de encontro”, objetivando uma cidadania cosmopolita, exige um esforço analítico para ampliar a reflexão jurídico-política.

É com esse propósito que o presente artigo se destina: tendo em conta o cenário da globalização neoliberal, estabelecer alguns subsídios para compreender a cidadania cosmopolita como uma dimensão da cidadania que busca atingir os espaços de poder que estão acima do Estado Nação e, por isso mesmo, são determinantes na luta pela democracia.

### **A construção da cidadania cosmopolita no espaço da Interculturalidade**

Importa assinalar, primeiramente, que a cidadania cosmopolita é mais do que um catalisador de diferentes identidades culturais. A sua concepção tem como pressuposto uma nova maneira de ver e edificar o mundo, ou seja, também envolve a construção de uma nova subjetividade. Essa nova subjetividade se expressa no modo de ser ético que implica a abertura à alteridade do outro ou de si mesmo, a abertura para a virtual diferenciação engendrada no encontro com o outro, tornando-se um veículo de atualização desta diferença, um veículo de criação de novos modos de subjetivação, novos modos de existência, novos tipos de sociedade.<sup>2</sup>

A relação entre subjetividade e alteridade é fundamental, porque é nossa condição de afetar e sermos afetados pelo outro (não só humano), o que provoca desordens e transformações irreversíveis em nossa subjetividade. Essa condição faz com que a natureza do nosso ser seja essencialmente processual. Reconhecer a alteridade significa abrir-se para o outro. Abrir-se para o outro pressupõe aceitar e viver a experiência de que não somos uma individualidade, uma identidade fixa, mas um permanente processo de subjetivação, efeito do também permanente encontro com o outro.<sup>3</sup>

Assim, a ideia do sujeito, em seu sentido mais preciso, “não se reduz à do indivíduo, mas, ao contrário, implica uma transcendência, uma ultrapassagem da individualidade, encerra em si a intersubjetividade e, assim, a comunicação em torno de uma esfera comum de princípios e de valores. E é, sem dúvida, mediante essa articulação intrínseca entre subjetividade e intersubjetividade que se trata de repensar o sujeito hoje”.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Cf. GOMES, Iria Zanoni. *Terra e subjetividade*. p. 179-190.

<sup>3</sup> Cf. GOMES, Iria Zanoni. *Terra e subjetividade*. p. 179.

<sup>4</sup> Idem.

Dentro dessa perspectiva, trata-se de construir novas práticas sociais (em diferentes âmbitos), novas práticas de si na relação com o outro. Essas práticas já estão ocorrendo na sociedade civil local, nacional, regional e global, e representam a articulação de uma nova cidadania que investe na invenção de novas possibilidades de vida diante da globalização neoliberal e todas as formas de exclusão.

Para Antônio Sidekum, vive-se uma época de agonia das grandes utopias. E quando “uma sociedade não é mais capaz de conceber e sustentar utopias, ela mostra-se doente. A utopia e o mito fazem parte essencial do individual e do coletivo humano<sup>5</sup>.” Neste sentido, escreve E. M. Cioran,

A sociedade que não é mais capaz de produzir uma utopia para o mundo, e de sacrificar-se por ela, está ameaçada de esclerose e de ruína. A sabedoria para a qual não existem quaisquer fascinação aconselha-nos uma felicidade dada, acabada; o homem rejeita esta felicidade, e é justamente esta rejeição que faz dele uma criatura histórica, ou seja, um partidário da felicidade imaginada.<sup>6</sup>

No entanto, somos muitas vezes tomados por um ceticismo utilitarista que transforma os sonhos, a cultura da esperança e solidariedade em fraqueza humana<sup>7</sup>. Ora, “o princípio da esperança será encontrado na experiência da unidade e na multiplicidade, como poder de uma ética de solidariedade sustentada no reconhecimento da alteridade absoluta do outro”.<sup>8</sup> Só assim, com esse reconhecimento, observa Sidekum, da importância de escutar o Outro, construiremos uma cultura verdadeiramente dialogal.<sup>9</sup>

Segundo Adela Cortina, no interior de cada pessoa está a verdade e é preciso trazê-la à luz, através do diálogo entendido como busca cooperativa do verdadeiro e do justo. Assim, o diálogo é “[...] um caminho que compromete em sua totalidade as pessoas que estão envolvidas porque, neste contexto, deixam de ser meros expectadores para converterem-se em protagonistas de uma tarefa compartilhada, ou seja, a busca compartilhada

---

<sup>5</sup> SIDEKUM, Antônio. *Multiculturalismo: desafios para a educação na América Latina*. p. 79.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Idem.

do verdadeiro e do justo, e a resolução justa dos conflitos que vão surgindo ao longo da vida”.<sup>10</sup>

Um democrata escreveu Albert Camus, é aquele que admite que um adversário possa ter razão e, portanto, o deixa expressar-se, e por outro lado, aceita refletir sobre seus argumentos.<sup>11</sup>

Neste sentido, como aponta Norbert Bilbeny, as virtudes ou qualidades deliberativas, diferentemente da tolerância (em sentido *stricto*) se constroem com a vontade e a habilidade para entender o outro e entender-se com ele.<sup>12</sup> Porém, deliberar não equivale aqui a puro argumento, como aponta o autor,

[...] nem o argumento nem a simples tolerância conseguem chegar por si mesmos ao entendimento democrático. Além disso, muitas culturas não se reconhecem neles, inclusive podem vê-los como mais um signo da colonização ocidental. Porém, todos podemos concordar, primeiro, na tolerância ampliada com a deliberação, para assim buscar melhor o entendimento. E, segundo, fazer dessa deliberação um exercício da vontade e da habilidade intelectual ou não, quer dizer, uma deliberação aberta a sensibilidade, coisa que todas as culturas compreendem bem. A disposição a escutar [...], retirada, por exemplo, no Shura ou ‘consulta’ dos muçulmanos, é um resultado desse trabalho conjunto do interesse, da razão e dos matizes da percepção.<sup>13</sup>

As virtudes deliberativas combinam, portanto, a razão e a sensibilidade, os argumentos e a conversação em si mesmo, a visão de conjunto e o poder do detalhe, a fala e a escuta.<sup>14</sup>

Neste contexto, aponta Adela Cortina,<sup>15</sup> é a ética discursiva que assinala as condições que deve reunir em diálogo, ou seja:

---

<sup>10</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 247.

<sup>11</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 247-248.

<sup>12</sup> In: BILBENY, Norbert. *Democracia para la diversidad*. p. 141

<sup>13</sup> BILBENY, Norbert. *Democracia para la diversidad*. p. 142-143.

<sup>14</sup> BILBENY, Norbert. *Democracia para la diversidad*. p. 146.

<sup>15</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 146.

- 1) No diálogo devem participar os que são afetados pela decisão final. No caso da impossibilidade de todos participarem, deve haver alguém que represente os interesses daqueles que não podem estar presentes;
- 2) Quem leva o diálogo a sério não pode iniciá-lo convencido de que o interlocutor nada tem a contribuir, senão o contrário. Está, portanto, disposto a escutá-lo;
- 3) Isso significa que sabe que não está de posse de toda a verdade, e que um diálogo é bilateral, não unilateral;
- 4) Quem dialoga a sério está disposto a escutar tanto para manter sua posição, se não lhe convencerem os argumentos do interlocutor, como para modificá-la caso o convençam;
- 5) Quem dialoga a sério está preocupado em encontrar uma solução justa e, portanto, em entender-se com seu interlocutor. Entender-se não significa, no entanto, obter um acordo total, porém se descobre tudo o que já temos em comum e nos permite ir precisando aquilo que concordamos;
- 6) Um diálogo sério exige, assim, que todos os interlocutores possam expressar seus pontos de vista, colocar seus argumentos, replicar as outras intervenções;
- 7) A decisão final pode estar equivocada e por isso sempre tem que estar aberta a revisões. Porém, quando as pessoas estão dispostas a determinar o justo seriamente, enquanto esta é sua atitude, ratificar um erro é o mais simples.

Essa percepção da importância do diálogo constrói-se, por outro lado, com o valor de solidariedade. Solidariedade como valor moral (na visão cosmopolita), só acontece quando não é solidariedade restrita, alérgica a universalidade, sendo, portanto, uma solidariedade universal. A solidariedade universal acontece quando as pessoas atuam pensando não só no interesse particular dos membros de um grupo, senão também de todos os afetados pelas ações do grupo. Neste sentido, escreve Adela Cortina,<sup>16</sup> a solidariedade significa ultrapassar as fronteiras dos grupos e dos países, estendendo-se a todos os seres humanos, incluindo as gerações futuras. Onde surge a percepção de três novos valores ao menos: a paz, o

---

<sup>16</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 243.

desenvolvimento dos povos menos favorecidos e o respeito ao meio ambiente.<sup>17</sup> Estes valores requerem solidariedade universal e uma ética intercultural.

A ética intercultural por sua vez implica que seja respeitada a diferença cultural. Antes da Globalização se defendia a igualdade para conseguir coisas idênticas para todos: o respeito, a dignidade humana, a satisfação das necessidades básicas, os mesmos direitos e oportunidades. Tudo isto continua sendo válido na sociedade global, porém esta colocou pela primeira vez a igualdade para obter coisas diferentes entre si, e não há nenhuma contradição, pois, o contrário da igualdade não é a diferença, senão a desigualdade<sup>18</sup>. Neste sentido, Boaventura de Sousa Santos propõe um imperativo intercultural, ou seja, “as pessoas e os grupos sociais têm o direito a serem iguais, quando a diferença os inferioriza, e o direito a serem diferentes, quando a igualdade os descaracteriza”.<sup>19</sup>

Agora, com a Globalização, a igualdade (que não é um valor formal ou abstrato), há de servir também para que cada um e seu grupo cultural possam expressar sem discriminação suas diferenças. A ética intercultural expressa-se no respeito à diferença e na coexistência e retroalimentação das culturas. Isso exige mudar alguns pressupostos sobre a identidade.

Neste sentido, é oportuno lembrar o que ensinam os autores globalistas, mencionados por Held e MacGrew, em relação à percepção do que seja a identidade. Para estes autores,

cada vez mais, os indivíduos têm compromissos de lealdade complexos e identidades multifacetadas, correspondentes à globalização das forças econômicas e culturais e à reconfiguração do poder político. Os movimentos dos bens culturais através das fronteiras, a hibridização e a mescla das culturas criam a base de uma sociedade civil transnacional e de identidades superpostas – uma estrutura comum de entendimento para os seres humanos, que se expressa e une as pessoas cada vez mais em coletividades entrelaçadas capazes de construir e sustentar movimento, órgãos e estruturas jurídicas e institucionais transnacionais.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 244.

<sup>18</sup> BILBENY, Norbert. *Democracia para la diversidad*, p. 118.

<sup>19</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia*, p. 122.

<sup>20</sup> HELD, David; MacGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*, p. 88.

Para os dogmáticos, assevera Norbert Bilbeny, há que recordar que toda identidade humana é composta e híbrida, não é única nem monolítica. Ou seja, mesmo que “os liberais não sejam dogmáticos, concebem, todavia o eu como monocêntrico e individualista. Para os pluralistas, ao contrário, que assumem a noção da identidade como de um modo ou de outro mestiço, o eu é policêntrico e interativo”.<sup>21</sup> Não se podem ter assim lealdades exclusivas e abstratas, como faz o dogmático, nem um porte egocêntrico, como tem um liberal.<sup>22</sup>

Em função disso, conclui-se que os:

direitos, os deveres e o bem-estar dos indivíduos só podem ser satisfatoriamente garantidos se, além de sua articulação adequada nas constituições nacionais, forem respaldadas por regimes, leis e instituições regionais e globais. A promoção do bem político e de princípios igualitários de justiça e participação política é buscada, com acerto, nos níveis regionais e global. Suas condições de possibilidade estão inextricavelmente ligadas à criação e desenvolvimento de organizações transnacionais sólidas e de instituições de governo regional e global. Numa era global, estas últimas constituem a base necessária para as relações de cooperação e a conduta justa.<sup>23</sup>

Assim sendo, o mundo contemporâneo não é um mundo de comunidades fechadas, com modos de pensar mutuamente impenetráveis, economias autossuficientes e Estados idealmente soberanos. Consequentemente, “não apenas o discurso ético é separável das formas de vida numa comunidade nacional, como ele vem se desenvolvendo, hoje em dia, na intersecção e nos interstícios de comunidades, tradições e línguas que se superpõem. Cada vez mais, suas categorias resultam da mediação de culturas, processos de comunicação e formas de entendimento diferentes”.<sup>24</sup> Não há um número suficiente de boas razões, em princípio, “para que os valores de determinadas comunidades políticas suplantem ou tenham precedência sobre os princípios globais de justiça e participação política”.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> BILBENY, Norbert. *Democracia para la diversidad*, p. 127.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> BILBENY, Norbert. *Democracia para la diversidad*, p. 127.

<sup>24</sup> HELD, David; MacGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*, p. 89.

<sup>25</sup> HELD, David; MacGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*, p. 89-90.

Em função disso, não é contraditório, a partir de uma visão cosmopolita que não implique uniformidade, nem o colapso das diferenças, que se busque um marco para a existência de uma soberania pluriestatal, a cidadania cosmopolita, a educação interétnica e a ética intercultural.<sup>26</sup>

Na visão intercultural, conceito de cidadania deve levar em conta as diferenças, na medida em que os direitos de cidadania, originalmente definidas por e para os homens brancos, não podem dar resposta às necessidades específicas dos grupos minoritários. Estas demandas de cidadania colocam sérios problemas e desafios à concepção preponderante de cidadania, ou seja, segundo Adela Cortina, os cidadãos de uma comunidade política se identificam precisamente porque se sabem diferentes daqueles que não pertencem a ela. Justamente o que identifica, segundo a autora,

com os seus concidadãos é o que o diferencia das outras pessoas, o pertencer a uma comunidade política se gera a partir do jogo da inclusão e da exclusão. E, no entanto, desde a irrupção do universalismo moral da mão do estoicismo e do cristianismo foi lançada uma semente de universalismo que está entranhada nos seres humanos, uma semente que foi transformada em árvore através das tradições herdadas do universalismo ético, tanto religiosas como políticas (liberalismo, socialismo). Uma e outras convergem com Kant em que a humanidade tem um destino, o de forjar uma cidadania cosmopolita, possível num tipo de república ética universal.<sup>27</sup>

Num cenário globalizado, assinala Renato Ortiz, “a diversidade cultural deve ser pensada de um ponto de vista cosmopolita. Somente uma visão universalista pode valorizar realmente o que denominamos ‘diferença’. Isso exige, queiramos ou não, relativizar a maneira como estávamos habituados a pensar a cultura nacional”.<sup>28</sup> As proposições do “iluminismo europeu preconizavam que o universal se realizaria através da nação”. Liberdade, igualdade e democracia foram princípios que nortearam a emergência das nações [...]. A própria luta anticolonialista se fundamentava nessas

<sup>26</sup> BILBENY, Norbert. *Democracia para la diversidad*, p. 127.

<sup>27</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 252.

<sup>28</sup> ORTIZ, Renato. *Diversidade cultural e cosmopolitismo*, p. 87.

premissas. Para existirem enquanto povos livres foram necessários aos países colonizados romper com as metrópoles e constituírem-se em nações independentes.<sup>29</sup> Contudo, o relacionamento entre nação e universal se rompeu, na verdade, o autor considera que a modernidade-mundo recoloca o problema em outras bases, na medida em que a nação perde a primazia frente ao processo global de ordenar as relações sociais. Seu território é atravessado por forças que a transcendem. As formações nacionais constituem-se agora em diversidades (e não em ponto terminal da história como queriam os pensadores do século XIX), o que significa dizer que as culturas nacionais adquirem um peso relativo. Passam a ser vistas no âmbito das outras diversidades existentes.<sup>30</sup>

Cabe reconhecer, como aponta o autor, que a história do universalismo encerra inúmeros percalços “da razão instrumental, como dizia Adorno, ao etnocentrismo arrogante”.

O universal não existe em abstrato, espécie de *a-priori* kantiano cuja presença seria imanente à mente humana. Apenas uma perspectiva cosmopolita pode afirmar, por exemplo, o direito dos povos indígenas de possuírem suas terras. Ao reconhecê-los como diferentes e não iguais (o que é distinto de desiguais) eu lhe atribuo, por causa dos ideais anteriores, uma prerrogativa de direito. Não estou pois me referindo ao universal colonizador de nossos antepassados. Apenas uma perspectiva cosmopolita permite-me criticar a pretensão do mercado em se constituir como única universalidade possível. De nada adianta considerarmos a categoria ‘totalidade’ como um anátema (um sinal de totalitarismo). Historicamente as ‘diferenças’ só podem existir quando recortadas por forças integradoras que as englobam e as ultrapassam.<sup>31</sup>

Trata-se de verificar que o mercado, como aponta o autor, em sua dimensão planetária, não deixa de se revelar um:

[...] discurso no qual sua universalidade é conveniente apenas para os grandes grupos econômicos e financeiros. Por isso, o

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> ORTIZ, Renato. *Diversidade cultural e cosmopolitismo*, p. 87.

<sup>31</sup> ORTIZ, Renato. *Diversidade cultural e cosmopolitismo*, p. 87-88.

debate sobre a diversidade cultural tem implicações políticas. Se quisermos escapar à retórica do discurso ingênuo, que se contenta em afirmar a existência das diferenças, esquecendo-se que elas se articulam segundo interesses diversos, é preciso reivindicar que se dê a elas os meios efetivos para se expressarem e se realizarem enquanto tal. Ideal político que não pode evidentemente se circunscrever ao horizonte deste ou daquele país, deste ou daquele movimento étnico, desta ou daquela 'diferença'. Ele vislumbra uma sociedade civil que ultrapassa o círculo do Estado-nação e que tem o mundo como cenário para o seu desdobramento.<sup>32</sup>

Por isso, para forjar uma cidadania cosmopolita, como aponta Adela Cortina, o desafio contemporâneo é pensar o universal e que este seja com efeito intercultural. Certamente, “projetos realistas, que partam daquilo que já faz parte da pessoa, podem ter êxito, e o ideal cosmopolita está latente no reconhecimento de direitos aos refugiados, na denúncia de crimes contra a humanidade, na necessidade de um Direito Internacional, nos organismos internacionais e, sobretudo, na solidariedade de uma sociedade civil, capaz de ultrapassar todas as barreiras”.<sup>33</sup>

Em face da Globalização do mundo contemporâneo, o conceito de universalidade para uma cidadania cosmopolita, não conduzirá a novos modelos hegemônicos e totais, mas a uma universalidade surgida do respeito à diferença, e da coexistência e retroalimentação das culturas. Isto é, que seja fruto da unidade na diversidade.<sup>34</sup>

Na verdade, essa é a possibilidade de forjar uma cidadania cosmopolita convertendo o conjunto dos seres humanos numa comunidade. Porém, não tanto no sentido de que vão estabelecer entre si relações interpessoais, coisa cada vez mais possível tecnicamente, senão porque o que constrói comunidade é, sobretudo, ter uma causa em comum. Por isso, pertencer por nascimento, ou raça a uma nação é muito menos importante que buscar com os Outros a realização de um projeto. Esta tarefa comum livremente assumida é o que cria laços comuns, é o que cria comunidade.<sup>35</sup> Necessita-se, pois, da construção de uma nova identidade cívica mundial, que vá além das diferenças culturais e nacionais que, não esqueçamos,

<sup>32</sup> ORTIZ, Renato. *Diversidade cultural e cosmopolitismo*, p. 88-89.

<sup>33</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 252.

<sup>34</sup> CALDERA, Alejandro S. *Os dilemas da democracia*. p. 127.

devem ser respeitadas. O desenvolvimento desta identidade compartilhada, como observa Norbert Bilbeny, não vai acontecer da noite para o dia, pois,

A própria identidade nacional, necessitou, desde a Idade Média até a Europa de Napoleão, quase cinco séculos para consolidar-se. A era global, muito mais acelerada em todos os aspectos, pode fazer que a nova identidade transnacional precise muito menos tempo para configurar-se [...]. Deverá, enquanto isso, desenvolver-se enquanto pensamento inclusivo, não-disjuntivo ou separatista. Portanto, a educação torna-se indispensável nesse processo.<sup>36</sup>

No mesmo sentido, mas fundamentado em outros valores, as bases de um plano para educação segundo Kant devem ser cosmopolita, pois essa exigência é um princípio ético, destacando o autor, as dimensões que deviam compor a educação cosmopolita.<sup>37</sup> Primeiramente, é imprescindível “iniciar a formação nas habilidades necessárias para alcançar quaisquer fins, que é o que Kant denomina formação ‘escolástico-mecânica’, porque aprender que meios é preciso adotar para alcançar um fim ou outro, é o que ensinam as diversas escolas e pratica-se depois mecanicamente”.<sup>38</sup> Em segundo lugar, “é indispensável educar também na prudência necessária para saber adaptar-se a vida em sociedade. A esta dimensão de educação Kant chama civilidade que ele supõe serem as boas maneiras, amabilidade e certa prudência para saber usar as demais pessoas para os próprios fins”,<sup>39</sup> coisa que, obviamente, adverte a autora, pouco tem a ver com a moralidade. Para Kant, então, quem sabe servir-se dos outros é prudente e cívico e, portanto, compõem a imagem de um bom cidadão, porque sabe comportar-se com destreza no âmbito público.<sup>40</sup> No entanto, este cidadão egoísta não alcançou ainda a moralidade pois, a formação moral, pelo contrário, é a que permite distinguir entre fins que nos propusemos alcançar os quais são bons, sendo bons aqueles que cada um aprova e que também podem ser fins para os outros homens. Por isso, é moralmente educado,

<sup>35</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 253.

<sup>36</sup> BILBENY, Norbert. *Democracia para la diversidad.* p. 139-140.

<sup>37</sup> BILBENY, Norbert. *Democracia para la diversidad.* p. 141.

<sup>38</sup> In: CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 252.

<sup>39</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 253.

<sup>40</sup> Idem.

para Kant, quem tem em conta em seu agir fins que qualquer ser humano poderia querer, o que o leva a ter por referente uma comunidade universal.<sup>41</sup>

Evidentemente, esta autenticidade do cidadão egoísta que instrumentaliza os outros cidadãos, não é a autenticidade que deve fundamentar uma cidadania, senão aquela que deseja participar numa comunidade justa.<sup>42</sup> Com o que aponta Adela Cortina, deve o cidadão do mundo comportar-se, “como cidadão moral, porque, hoje em dia, não pode considerar-se justa uma comunidade política que não leve em conta, por exemplo, os estrangeiros além de atender os seus. Frente a Kant, entendemos que o famoso aprendizado para resolver conflitos, tão em moda, devem ser resolvidos com justiça. Aprender a conviver não basta: é preciso aprender a conviver com Justiça”.<sup>43</sup>

Portanto, conclui a autora, “para ser hoje um bom cidadão de qualquer comunidade política é preciso satisfazer a exigência ética de ter por referentes os cidadãos do mundo”.<sup>44</sup>

Neste sentido, é fundamental, de acordo com a pensadora espanhola, que se universalize a cidadania social. Na sociedade global, o pensamento cosmopolita deverá sentir horror à exclusão, principalmente a exclusão econômica. A globalização neoliberal torna excedente grande parte da população criando uma distância cada vez maior entre os que têm e os que não têm em decorrência das regras do livre mercado, com uma economia sem controle político. Com a nova ordem financeira internacional, os excluídos de trabalho e consumo perdem progressivamente as condições materiais para exercerem os direitos humanos.<sup>45</sup> Hoje, diz Liszt Vieira, “rompe-se até mesmo os limites antropológicos do pensamento ocidental, fundado este no sujeito de direitos, na liberdade de pensamento e no indivíduo autônomo; além disso, perde-se mais do que direitos, desaparecendo de maneira essencial, a própria noção de “direitos a ter direitos”.<sup>46</sup>

Convém então determinar, segundo Adela Cortina, quais são os bens que pertencem a todos os seres humanos:

<sup>41</sup> In: CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 253-254.

<sup>42</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 254.

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 254-255.

<sup>45</sup> VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. p. 49.

<sup>46</sup> VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. p. 49.

Os bens da Terra – esta seria a primeira afirmação – são bens sociais. E não é esta uma concessão bem intencionada, senão um reconhecimento de sentido comum, para que cada pessoa possa desfrutar de uma quantidade de bens pelo fato de viver em sociedade. O alimento, a educação, o vestuário, a cultura e tudo o que nos separa do homem selvagem são bens dos quais desfrutamos por sermos um ser social.<sup>47</sup>

Ora, mesmo num mundo de muitas formas ilegíveis, o que é essencial para o ser humano não mudou. Sendo o homem um ser natural, a satisfação das necessidades tem uma raiz insubstituível que se baseia na sua natureza, ou seja, na sobrevivência.

Assim, torna-se insustentável “a teoria do individualismo possessivo, com a qual se iniciou a economia moderna, onde cada homem é dono de suas faculdades e do produto destas, sem dever por isso nada à sociedade”.<sup>48</sup> Isso é um equívoco, na medida em que “forçoso é reconhecer que o desenvolvimento das faculdades humanas (inteligência, vontade, coração) deve muito à família, à escola, ao grupo de amigos etc.”.<sup>49</sup> Inclusive a sociedade internacional, em tempos de economia global, onde os diferentes produtos são o resultado do trabalho de diferentes pessoas. “Daí que afirmar que uma pessoa é dona de suas faculdades e do produto delas, não só é uma demonstração de egoísmo, senão de ignorância”.<sup>50</sup>

Os bens do universo, pelo contrário, conclui Adela Cortina, é produto das pessoas que vivem em sociedade e, portanto, são bens sociais. Sendo assim, devem ser também socialmente distribuídos para que se possa chamar essa distribuição de justa.<sup>51</sup>

Dessa forma, deve-se estabelecer um processo interativo comum, na busca do bem-comum, gestado “por interações concretas, que Boaventura de S. Santos identifica com o cosmopolitismo que se expressa nas diferentes rearticulações de atores sociais para redefinir o processo de globalização”. Neste sentido, percebe-se diferentes materializações deste processo no Direito, ou seja, “a globalização hegemônica se expressa como *lex mercatoria*, ao passo que a contraglobalização não hegemônica se expressa

<sup>47</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 256.

<sup>48</sup> Idem.

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 256-257.

<sup>51</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 257.

na herança comum ou no assim chamado *jus humanitatis*. Esse último é definido como ‘a expressão da aspiração a uma forma de governança dos recursos naturais que devem ser considerados como possuídos globalmente e geridos no interesse da humanidade, como um todo, tanto no presente quanto no futuro’.<sup>52</sup>

A questão da cidadania (cosmopolita), recuperada a partir de um eixo de contra globalização, expresso pelas categorias de cosmopolitismo e herança comum, categorias essas que ligam a cidadania, portanto, a uma dimensão universal, criam, segundo Boaventura de S. Santos, a possibilidade de contrapor-se aos efeitos perversos das formas hegemônicas de globalização.<sup>53</sup> Sendo assim, na medida em que, Boaventura de S. Santos admite que a globalização é múltipla e policêntrica,

Consegue mostrar que existem diversas formas de abstração – as ligadas à expansão do mercado mundial, as ligadas à internacionalização do Estado e homogeneização cultural – e que cada uma delas produz um concreto específico, ou seja, um globalismo localizado e, na medida em que, os indivíduos se movimentam para fora do Estado Nacional, eles precisam de uma proteção cidadã, que deve assumir elementos transnacionais e, portanto, abstratos.<sup>54</sup>

Seria, então, possível pensar no mundo da globalização em duas categorias de cidadania, a abstrata e a cosmopolita. A primeira delas é uma cidadania legal transnacional, capaz de dar direitos civis às pessoas. A segunda categoria seria de uma cidadania social transnacional, capaz de assegurar, no plano internacional, direitos sociais básicos.

Como entender o problema da cidadania cosmopolita, no que tange ao concreto, ou seja, como participação entendida esta como expressão empírica da autonomia individual ou coletiva.

Examinando os trabalhos mais recentes de Boaventura de S. Santos, o cientista político, Leonardo Avritzer, constata que “ele designa seis tipos de concretos – o espaço doméstico, o de produção, do mercado, o da

<sup>52</sup> AVRITZER, Leonardo. *Em busca de um padrão de cidadania mundial*. p. 48-49.

<sup>53</sup> In: AVRITZER, Leonardo. *Em busca de um padrão de cidadania mundial*. p. 50.

<sup>54</sup> AVRITZER, Leonardo. *Em busca de um padrão de cidadania mundial*. p. 51-52.

comunidade, o da cidadania e o do espaço mundial – como locais, nos quais, se manifestam diferentes formas de poder”.<sup>55</sup>

Para Boaventura de Sousa Santos, o cosmopolitismo e o patrimônio comum da humanidade constituem a Globalização contra-hegemônica, na medida em que lutam pela transformação de trocas desiguais em trocas de autoridade partilhada no espaço mundial. Segundo o autor, esta transformação deverá ocorrer em todas as constelações de práticas assumindo um perfil distinto em cada uma delas. No espaço

das práticas interestatais, a transformação tem de ocorrer simultaneamente ao nível dos Estados e do sistema interestatal. Ao nível dos Estados, trata-se de transformar a democracia de baixa intensidade, que hoje domina, pela democracia de alta intensidade. Ao nível do sistema interestatal, trata-se de promover a construção de mecanismos de controle democrático através de conceitos, como o de cidadania pós-nacional e o da esfera pública transnacional<sup>56</sup>.

Por outro lado, diz o autor que, no espaço das práticas capitalistas globais, “a transformação contra-hegemônica consiste na globalização das lutas que tornem possível a distribuição democrática da riqueza, ou seja, uma distribuição assente em direitos de cidadania, individuais e coletivos, aplicados transnacionalmente”.<sup>57</sup>

Por último, a transformação contra-hegemônica no espaço das práticas sociais e culturais transnacionais

a transformação contra-hegemônica consiste na construção do multiculturalismo emancipatório, ou seja, na construção democrática das regras de reconhecimento recíproco entre identidades e entre culturas distintas. Este reconhecimento pode resultar em múltiplas formas de partilha – tais como identidades duais, identidades híbridas, inter-identidade e transidentidade – , mas todas devem orientar-se pela seguinte pauta trans identitária e transcultural: temos o direito de sermos iguais, quando a diferença nos inferioriza e de sermos diferentes quando a igualdade nos descaracteriza.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> AVRITZER, Leonardo. *Em busca de um padrão de cidadania mundial*. p. 52-53.

<sup>56</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Globalização: fatalidade ou utopia*. p. 79-80.

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Globalização: fatalidade ou utopia*. p. 80.

Cabe a cidadania cosmopolita, no espaço intercultural da sociedade civil global reclamar para que todos os seres humanos tenham seus direitos econômicos, sociais e culturais garantidos. Frente à todas as exclusões, só uma lúcida e sabia solidariedade, observa Adela Cortina, é uma atitude ética acertada para acabar com a exclusão e fazer participar dos bens da terra, os que são seus legítimos donos: os seres humanos. Diante dos caminhos universais não cabe, portanto, senão a resposta de uma atitude ética universalista, que tenha por horizonte, ao tomar as decisões, o bem universal, ainda que seja preciso construí-lo a partir do local.<sup>59</sup>

Por outro lado, com o multiculturalismo, se impõem não só o respeito, mas também o diálogo, pois: “Um diálogo que, como diz Huntington, é uma questão de sobrevivência, pelo desejo de evitar futuras guerras mundiais. Recordemos que, segundo ele, a fonte fundamental dos conflitos no futuro será cultural, que tais conflitos acontecerão entre grupos de diversas civilizações [...]”<sup>60</sup>

Trata-se – como diria Rawls – não de assegurar a estabilidade política de uma sociedade liberal com um pluralismo razoável, senão de estabelecer um direito dos povos, propondo “os mínimos” que poderiam aceitar todas as sociedades: que sejam pacíficas, que seu sistema jurídico esteja guiado por uma concepção de justiça baseada no bem comum, de forma que imponha deveres e obrigações a todos seus membros, que respeite direitos humanos básicos (como o direito à vida, a liberdade frente à escravidão ou aos trabalhos forçados, à propriedade e uma igualdade formal).<sup>61</sup>

Segundo Liszt Vieira, há vários níveis para se conceber a extensão da cidadania, além das fronteiras tradicionais do Estado Nacional.<sup>62</sup>

Em primeiro lugar, “trata-se de uma aspiração ligada ao sentimento de unidade da experiência humana na terra e que abre caminho a valores e políticas em defesa da paz, justiça social, diversidade cultural, democracia e sustentabilidade ambiental em nível planetário”.<sup>63</sup>

Em segundo lugar “diz respeito ao processo objetivo de globalização, que está promovendo uma integração global, especialmente econômica, enfraquecendo o Estado Nação e corroendo a cidadania nacional”.<sup>64</sup>

<sup>59</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 261.

<sup>60</sup> CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 262.

<sup>61</sup> In: CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo...* p. 263.

<sup>62</sup> VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania*. p. 250.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Idem.

Por último, é “o relativo consenso na opinião pública de que, no que diz respeito à energia e aos recursos naturais, a vida da espécie humana pode estar ameaçada se não forem efetuadas mudanças nos padrões de consumo e produção em nível global.<sup>65</sup>” Implícito nesse imperativo ecológico encontra-se uma política de mobilização, expressa na militância transnacional e centrada na convicção de que é importante tentar fazer o impossível acontecer, por meio de uma atenção motivada pelo desejável, e não pelo provável, a fim de sensibilizar os centros decisórios na esfera global.<sup>66</sup>

Sendo assim, os elementos se entrecruzam na formação do que, hoje, poderia ser considerado um cidadão cosmopolita são: diálogo, participação, respaldo em leis e instituições regionais e globais (ainda insuficientes), ética intercultural (a unidade na diferença), solidariedade frente à todas as formas de exclusão, e um projeto comum para a humanidade, cujo núcleo venha a ser o respeito à vida.

A possibilidade de construção de novas formas de viver, que respeite o direito a diversidade cultural, as diferenças, a natureza, a igualdade, liberdade etc., tem seu processo iniciado na produção de uma subjetividade, na emergência do “modo de ser ético”, que tem como critério de suas práticas o respeito à vida.

Neste sentido, a construção da luta frente à crise planetária (econômica, ecológica) que se vive hoje, aponta o espaço-intercultural e solidário, como o lugar de encontro, onde se discutirá o modo de viver no planeta.

A superação da crise, dentro dessa perspectiva, significa não só a construção de uma nova percepção do mundo, mas novos valores, atitudes, estilos de vida, novas formas de organização social e de relação com a natureza.

Enfim, tendo em conta os fatores apontados neste artigo, a cidadania cosmopolita pode ser interpretada como a *expressão da luta em defesa dos bens do universo (materiais e imateriais), numa participação fundamentada na autonomia da pessoa ao atuar em movimentos, ONGs, associações etc., de dimensões transnacionais, criando perspectivas normativas comuns, um novo contrato social, para a vida partilhada num espaço-global, articulado por uma ética intercultural e pelo respeito à vida.*

---

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania*. p. 251.

## Conclusão

O mundo visto a partir da perspectiva da cidadania cosmopolita aparece fecundado por valores e por ações que distanciam-se da concepção mercadológica e apontam para um futuro solidário para a humanidade.

Neste sentido, a mudança já pode ser sentida nas forças que se articulam nas ruas e nas redes que criam vínculos, somando esforços para uma troca justa, assim como nas diferentes lutas pela cidadania, incluindo o acesso a cuidados com a saúde, à moradia, o trabalho significativo com salários justos.

O esforço dessas manifestações individuais e coletivas ao contrapor-se a globalização neoliberal, voltam-se não só para transformar a economia numa atividade que busca assegurar uma vida digna para todos, mas também estabelecer uma nova relação entre Estado/Sociedade Civil/Mercado, pois na medida em que este é uma relação social, deve ser socialmente orientado.

Assim sendo, se no cenário internacional, por um lado, contempla-se uma nova geometria de poder que vêm excluindo grande parte da população mundial de seus êxitos econômicos, por outro, a cidadania cosmopolita procura conquistar espaços públicos de mediação que tornem possível o encontro entre as diversas culturas que buscam construir um mundo melhor.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo (Cord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BILBERY, Norbert. *Democracia para la diversidad*. Barcelona: Ariel, 1999.
- CALDEIRA, Alejandro Serrano. *Os dilemas da democracia*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1996.
- CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo*. Hacia una teoría de la ciudadanía. Madrid: Alianza, 1999.
- GOMES, Iria Zanoni. *Terra & subjetividade*. A recriação da vida no limite do caos. Curitiba: Criar Edições, 2001.
- HELD, David. MacGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- ORTIZ, Renato. Dicionário cultural e cosmopolitismo. *Lua Nova*. Cedec, n. 47, 1999. p. 73-89.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Fundação Mária Soares/Cadernos democráticos, s/d.

\_\_\_\_\_. *A crítica da razão indolente contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto Alegre: Afrontamento, 2001.

SIDEKUM, Antonio. Multiculturalismo: desafios para a educação na América Latina. In: LAMPERT, Ernani (Org.). *Educação na América Latina: encontros e desencontros*. Pelotas: FURG/UFPel, 2002. p. 77-95.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

\_\_\_\_\_. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

# CONTRIBUTO DA AÇÃO POPULAR PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA AMBIENTAL

Rachel Cardone\*

## Introdução

O presente estudo almeja evidenciar a relevância do uso da ação popular como exercício da cidadania frente à crise ambiental, deflagrada mais fortemente na virada do século XXI, decorrente das grandes modificações sociais, políticas e econômicas da contemporaneidade. Dessa forma, iniciar-se-á esclarecendo a atual proposta constitucional para o Estado brasileiro em que se ultrapassam os limites de garantia de uma sociedade justa em termos democráticos e sociais, pretendendo uma proposta com dimensões ambientais.

Para tanto, é indispensável uma vinculação não só estatal na defesa do meio ambiente, mas também, da participação ativa do cidadão. Essa incumbência está atrelada ao novo modelo de sociedade, onde o Estado democrático não tem demonstrado ser capaz de cumprir suas promessas institucionais, seja pelo assoberbamento de funções no âmbito dos três poderes, seja pela ausência de efetivação das normas ambientais.

A seguir, passar-se-á a analisar a urgência da redefinição de uma identidade ecológica, na forma de um dever de exercício da cidadania, para depois adentrar-se no uso da ação popular como forma de exercer sua cidadania frente ao seu novo dever constitucional de proteção do meio ambiente.

---

\* Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduada em Direito e Letras Português/Inglês pela Universidade Federal de Rio Grande/RS (FURG). Especialista em Direito Civil e Empresarial pela FURG. Advogada e Professora titular da Faculdade Anhanguera. Site: [www.rachelcardone.com.br](http://www.rachelcardone.com.br)

Nesse contexto, o presente artigo almeja evidenciar o novo desafio do cidadão brasileiro frente a essa nova preocupação global, na busca da efetivação da garantia constitucional a um ambiente saudável e equilibrado, o que deverá ser feito com uma participação política efetiva, irrestrita e consciente, que vem se mostrando esmaecida pela falsa ideia de uma proteção normativa, já há muito não exercida eficazmente pelo Estado.

### **Nova tarefa do cidadão no Estado Socioambiental na defesa de seu direito fundamental**

As mudanças na sociedade, no evoluir dos séculos, obrigou o Estado a se transmutar para acompanhar as quebras de paradigmas decorrentes das reivindicações dos cidadãos ou de movimentos políticos, garantindo-se dos direitos civis aos atuais direitos ambientais. Tais direitos são tão relevantes na contemporaneidade que o Estado Constitucional é denominado não apenas Democrático ou Social, mas Ambiental, na medida em que almeja garantir como um direito fundamental o ambiente saudável.

O atual Estado está comprometido com a proteção e promoção da dignidade humana a partir de uma compreensão multidimensional e não reducionista, haja vista ter a dignidade uma referência cultural relativa e cambiante, ajustada aos valores presentes no contexto cultural (HÄBERLE, 2009, p. 127).

No que tange a essa dimensão ecológica da dignidade humana, faz-se relevante destacar que a Carta Constitucional brasileira vigente consagra, no seu art. 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como o princípio primordial, inaugurando a lei fundamental, a dignidade, como critério de legitimação de toda a trama normativa do sistema jurídico. Dessa forma, não há como se olvidar do reconhecimento de que uma vida digna e saudável depende diretamente da preservação dos recursos naturais essenciais. Nessa linha de pensamento defende-se a necessidade de tutelar a dignidade inerente a outras formas de vida, rechaçando-se o paradigma ético antropocêntrico de matriz kantiana. Nesse diapasão, Fensterseifer (2008, p. 61) alerta que:

O conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade humana da pessoa humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente (onde o ser humano vive, mora, trabalha, estuda, pratica lazer, bem como o que ele come, veste, etc.). A vida e a saúde humanas (ou como refere o caput do artigo 225 da

Constituição Federal, conjugando tais valores, *a sadia qualidade de vida*) só são possíveis, dentro dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental. (grifo do autor)

Nesta senda, vários dispositivos legais de alta relevância à tutela ecológica foram inseridos no sistema jurídico brasileiro, servindo de sustentáculo do Estado Socioambiental de Direito. Clara está a existência de suporte legislativo para o desenvolvimento de um Estado, teoricamente capaz de proporcionar um meio ambiente saudável, com crescimento econômico, sem impor restrições demasiadas às liberdades individuais.

Eis, então, o nascimento do Estado Socioambiental<sup>1</sup> de Direito brasileiro. Segundo Canotilho (1998, p. 23) este novo padrão de Estado contemporâneo apresenta a integração da juridicidade, democracia, sociabilidade e sustentabilidade ambiental, de modo a obrigar a adoção de medidas institucionais, responsabilizando-se perante as gerações futuras.

A proteção ao ambiente foi erigida a categoria de direito fundamental,<sup>2</sup> inobstante não esteja no catálogo contido no art. 5º da Constituição Federal de 1988, pois nos preleciona Alexy (2009, p. 82) que da norma constitucional retiramos princípios e regras e delas os valores jurídicos sacramentados em nosso ordenamento, assim, a Constituição admite outros direitos fundamentais constantes das leis, aliás, este é sentido dado pelo parágrafo 2º do referido artigo.

---

<sup>1</sup> Importa consignar a existência de outras terminologias empregadas para denominar o Estado que pretende proteger os direitos ambientais.

<sup>2</sup> No caso das normas que estabelecem direitos e garantias fundamentais, o art. 5º, § 1º, da Constituição, já declara expressamente que elas têm aplicação imediata. Entretanto, há séria controvérsia doutrinária sobre o alcance desse dispositivo: se aplicável a todos os direitos fundamentais ou se restrita aos direitos individuais e coletivos previstos apenas no art. 5º. Sarlet tem o entendimento de que o § 1º não é restritivo, o que podem defender alguns doutrinadores devido à situação topográfica do dispositivo. Mesmo por uma interpretação literal, a norma abrange todo o Título II da Constituição, cuja epígrafe é “*Dos direitos e garantias fundamentais*”, assim como formulado no dispositivo ora analisado: “*As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.*”

O constitucionalismo socioambiental, portanto, um modelo adiante do constitucionalismo social, deflagrado nas últimas décadas e, influenciado pelo ordenamento internacional, preocupa-se com a formação de uma cultura ambientalista no espaço político-jurídico contemporâneo, promovendo o ambiente equilibrado a um direito humano fundamental, haja vista a imprescindibilidade do bem-estar existencial. Nessa mesma perspectiva, cumpre ao Estado Socioambiental como fim e tarefa o desenvolvimento e a sustentabilidade em todas as suas dimensões a partir dos pilares econômico, social, cultural e ambiental.

Na linha do novo pensamento jurídico, tanto o Estado, como os indivíduos estão atrelados a este contrato político-jurídico ecológico onde, necessariamente, o homem deve abandonar sua condição de predador do mundo natural para adotar postura ecocêntrica. É tarefa do Estado a proteção e preservação, assim como, um direito/dever do indivíduo a garantia a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como consequência deste direito ter alçado o *status* de um direito fundamental, frente à galopante degradação.

Portanto, o texto constitucional consagra o princípio da cooperação, também na seara ambiental, ao prescrever atuação conjunta na escolha de prioridades e nos processos decisórios de política ambiental, bem como, o equilíbrio entre a liberdade individual e a necessidade social. Pode-se afirmar que tal princípio resulta de uma divisão de funções dentro da ordem econômica na adequação entre os interesses mais significativos e orientação do desenvolvimento político. Afirmam Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 10) a despeito do binômio dever/tarefa da proteção ao ambiente:

Há, portanto, o reconhecimento, pela ordem constitucional, da *dupla funcionalidade* da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, que assume tanto a forma de um *objetivo e tarefa* do Estado quanto de um *direito (e dever) fundamental* do indivíduo e da coletividade, implicando um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico. (grifo dos autores)

A crise ambiental, desencadeada por esta postura parasita do homem, exige agora, uma postura ativa para retroceder, estancar ou reduzir as consequências desastrosas de sua atitude antropocêntrica prepotente. A titularidade ativa, para além de um dever fundamental de proteção ambiental restrito do Estado, também o é da coletividade, independente de sua capacidade política ou enquadramento político, consubstanciada como titular a humanidade (MEDEIROS, 2004, p. 141).

### **Mudança de paradigma para redefinição de uma identidade ecológica**

Desse contexto atual, há reconhecimento que a qualidade e o equilíbrio ambiental são imprescindíveis para uma vida digna. Mais do que isso, a tutela de outros direitos fundamentais historicamente conquistados – tais como o direito à vida, à moradia, à saúde e à alimentação – torna-se inócua se não estiver vinculada à proteção do ambiente. Bobbio (1995, p. 6) considera que o “direito de viver num ambiente não poluído” é o mais relevante, dentre os assim denominados, direitos de terceira geração ou dimensão.

A tentativa de incorporação de uma consciência ecológica é bastante incipiente e a situação de vulnerabilidade existencial do ser humano em decorrência da degradação ambiental é capaz de prejudicar e comprometer o bem-estar individual e coletivo. Nesse contexto de crise, o primeiro passo foi dado quando o Direito Constitucional e, mais precisamente, a Teoria dos Direitos Fundamentais, evoluiu no sentido de apresentar diretrizes à solução dos graves problemas que se apresentam, resta a concretização do direito. Essa etapa deverá ser necessariamente trilhada no processo de “afirmação histórica dos direitos humanos” (COMPARATO, 2010). A respeito do tema, Vieira de Andrade assevera que:

Os sociólogos descrevem a sociedade atual, já obviamente pós-industrial, como uma “sociedade de risco” (Beck) ou uma “sociedade do desaparecimento” (Breuer), na medida em que corre “perigos ecológicos” (e perigos genéticos) ou, segundo alguns, caminha mesmo, por força do seu próprio movimento, para a destruição das condições de vida naturais e sociais (e da própria pessoa) – é dizer, na medida em que ocorre o perigo de passar, ou transita efectivamente, da autoreferência (autopoiesis) para a autodestruição. (grifo do autor)

Segundo Capra (1996, p. 25-26), principal autor que discorre sobre a conexão entre todo o sistema natural, possui uma percepção ecológica profunda, reconhecendo a interdependência fundamental de todos os fenômenos e o fato de que, como indivíduos e sociedades, estão todos encaixados nos processos cíclicos da natureza e que qualquer modificação desse quebra-cabeça do sistema natural, consequências advirão em desfavor da “teia da vida”. Assim, a percepção da ecologia profunda é uma percepção a ser entendida como o mundo de consciência no qual o indivíduo tem uma sensação de conexão com o cosmos como um todo, sendo apenas mais uma peça.

A atual crise ambiental propõe a necessidade de internalizar uma nova cultura emergente em todo um conjunto de disciplinas na construção de um conhecimento capaz de captar a multicausalidade e as relações de interdependência dos processos de ordem natural e social. Para, a partir disso, construir o Estado Socioambiental, assim como, consolidar uma racionalidade orientada aos objetivos de um desenvolvimento sustentável, equitativo e duradouro (FREITAS, 2007, p. 39).

Caso não se forme uma consciência ecológica, o Estado precisará usar instrumentos repressivos, que por sua vez, são geradores de restrição da liberdade, justo o que não se deseja nos Estados contemporâneos. Esta cooperação Estado/indivíduo exige metas de proteção ambiental para se assegurar o bem comum, mesmo que isso implique em restrições a interesses individuais.

Este nascer para uma consciência ecológica é um desafio enorme na medida em que não sabemos lidar com a complexidade que envolve a degradação ambiental ocasionada pelo simples fato da existência humana. Kloepfer (2010, p. 41) aponta como razões permanentes da sobrecarga ao meio ambiente, a impossibilidade de remover os danos passados, a continuidade dos atos de degradação, o desconhecimento da perniciosidade dos atos predatórios, o comportamento de risco do ser humano e a demora de resultados das medidas protetivas.

Ademais, não se deve esquecer que o Direito Ambiental está engatinhando historicamente, haja vista, ter surgido muito recentemente (a partir dos anos 70 do século passado) não há uma receita pronta para se alcançar o objetivo do novo Estado Socioambiental de Direito. Sabe-se que se pretende a proteção do meio ambiente, mas questões surgem: como fazê-lo, qual a limitação do uso da natureza e quais remédios utilizáveis para proteger. Essa abordagem ecológica do direito explicita uma

interdependência entre deveres e direitos, o ser humano precisa saber usufruir dos recursos naturais, reconhecendo sua dependência do meio.

Notório o compromisso jurídico, assumido pela sociedade contemporânea, em conciliar crescimento econômico com o cuidado do meio ambiente. Aquela bem-estar humano, associado aos bens materiais, não justifica mais a devastação do meio natural, pois este, também proporciona qualidade de vida para as pessoas. A elaboração de normas tem se mostrado ineficiente para o alcance dos objetivos traçados pelo Estado Socioambiental de Direito.

É indispensável um despertar para uma nova forma de pensar frente aos complexos problemas ecológicos, na busca de uma Sociedade mais harmoniosa com seus objetivos e isto só ocorrerá através de uma ética ambiental<sup>3</sup> de todos os personagens desta história, uma interação e cooperação entre os indivíduos, políticos, administradores, magistrados, cientistas, operadores do direito. Diante desta crise ecológica Ost (1995, p. 9) adverte:

[...] é efectivamente (*sic*) nossa convicção que, enquanto não for repensada a nossa relação com a natureza e enquanto não formos capazes de descobrir o que dela nos distingue e o que a ela nos liga, os nossos esforços serão em vão, como testemunha a tão relativa efectividade (*sic*) do direito ambiental e a tão modesta eficácia das políticas públicas neste domínio.

Assim, uma interiorização de valores éticos com atos verdadeiramente empenhados com o meio natural resultará em mudanças comportamentais, pois são atitudes que impedirão o uso da natureza de forma indiscriminada, conscientes da finitude dos recursos e do compromisso com o futuro. Portanto, pode-se afirmar que a ameaça ao ambiente é questão eminentemente ética e depende de uma alteração de conduta. Singer (2002, p. 300), sobre o desenvolvimento de uma ética ambiental, esclarece:

---

<sup>3</sup> Em busca de uma ética ambiental, o pensamento de Medeiros (2004, p. 193), é que “A questão levantada, neste momento, acerca da relevância de se estabelecer um compromisso sócio-jurídico de preservação do ambiente no qual estamos inseridos, está alicerçada na idéia de que não estamos buscando a proteção do direito de propriedades, de liberdade, de defesa perante o Estado, de prestação social. Procuramos enraizar o respeito ao outro, o respeito às pessoas, como seres vivos, o direito à vida em geral. O grande mérito do direito-dever à preservação ambiental consiste em não desenvolver apenas buscas imediatistas, mas sim, a defesa das medidas a longo prazo. Este direito-dever não se encontra circunscrito a um determinado tempo e espaço, está arraigado ao hoje e a tudo aquilo que está por vir”.

A longo prazo, o conjunto de virtudes éticas louvadas e o conjunto de proibições éticas adotadas pela ética das sociedades específicas vão sempre refletir as condições sob as quais elas devem existir e atuar, para que possam sobreviver.

O reconhecimento, por parte do Estado, dos direitos civis e sociais, foi decorrente de longas e, muitas vezes, violentas reivindicações populares no exercício da cidadania, tudo para o interesse de uma maioria oprimida, fruto de mutações originadas pelo processo de industrialização e provocadas pela evolução do Estado Liberal para o Estado Democrático de Direito, tendo como um desses marcos a Revolução Francesa. Estranhamente, inobstante a devastação do ambiente, a poluição e o notório risco para o bem-estar individual e coletivo desse comportamento destrutivo do homem não houve um despertar suficiente para um movimento capaz de romper com esse processo.

Diante do crescente abuso da utilização dos recursos naturais e da poluição em todas as suas formas, em grande parte decorrente das consequências do capitalismo, na medida em que incrementa o consumismo, torna-se urgente a redefinição de uma identidade ecológica, na forma de um dever de exercício de cidadania. Para tanto, há que se repensar sobre a ambivalência civilizatória, vez que para termos a liberdade de utilizar desmedidamente os recursos naturais perderemos em segurança ambiental.

### **Participação política do cidadão**

A sociedade é, para Rawls, uma associação de pessoas que confere caráter vinculativo a um determinado conjunto de regras e atua de acordo com elas. Essas normas existem para cimentar um sistema de cooperação entre todos para benefício de todos, assim, numa sociedade existe certa identidade de interesses, pois todos têm a ganhar com a cooperação: vivem melhor em sociedade do que viveriam isolados. No entanto, também existe conflito de interesses, pois os indivíduos não são indiferentes à maneira como são distribuídas as benesses que resultam da sua colaboração na medida em que todos preferem receber uma fração maior. Assim, o papel da justiça é mais profundo, exige-se um definir da atribuição de direitos e deveres e a de distribuir os encargos e os benefícios da cooperação social que só se desenvolve pela vinculação dos indivíduos à comunidade política (RAWLS, 2002).

O grande desafio que se apresenta é o da efetiva participação cidadã nos mecanismos e/ou instrumentos que os determinam. Relevante trazer à baila as lições de Ricoeur, que sugere que o sujeito de direitos deriva necessariamente do sujeito capaz. Para ele, ser capaz é ter o saber/poder valorar suas próprias ações, bem como, as ações alheias, de forma a distinguir o bom e o indispensável nelas. Nessa construção do *si capaz*, é fundamental a consideração da auto-estima (vinculada a uma avaliação ética de boa-vida) e do auto-respeito (vinculado a uma moralidade universal) na construção “ética e moral do si-mesmo”.

Nessa linha de raciocínio, ao indagar quem é o sujeito do direito, acaba elevando a discussão para o nível do reconhecimento ético, hábil em identificar o outro como pessoa digna de ser estimada e respeitada. Busca-se formar um sujeito capacitado a desenvolver o seu papel na sociedade como cidadão, como condição existencial indispensável para o aperfeiçoamento de seu intelecto e de sua vocação para a política (RICOEUR, 2008, p. 24).

O aporte Ricœuriano permite enxergar o sujeito de direito como apto a ser estimado e respeitado, e, conseqüentemente, capaz de constituir-se em agente ético na reflexão e construção da política e na formação de sociedades mais justas. Posicionando-se no sentido de que, sem a mediação institucional, o indivíduo é um esboço de homem, entende ser primordial para sua realização o enquadramento a um corpo político, meio pelo qual seria possível existir uma verdadeira cidadania.

Complementando essa linha de ideia “El concepto de ciudadanía está íntimamente ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por el otro, a la noción de vínculo con una comunidad particular” (KYMLICKA; NORMAN, 1997) exigindo um equilíbrio entre direitos e responsabilidades, motivo pelo qual indispensável seu exercício para o sucesso das políticas ambientalistas, às quais se exige cooperação voluntária dos cidadãos.

O acesso do cidadão comum ao exercício político pode ser exercido através do voto, iniciativas populares para projetos de leis, ação popular, audiências públicas, etc., mas não podemos olvidar de que suas limitações necessitam ser combatidas mediante ações que aproximem sociedade e governo, no sentido de permitir novos acordos e novas formas de decisão, buscando ampliar a participação popular.

É mister superar a ausência de representatividade dos partidos políticos, os quais têm se mostrado especialistas no exercício de discurso hipócrita divergente, crítico ao *establishment* até a chegada ao poder e apático ao alcançá-lo, num jogo político afrontoso e infiel aos interesses dos cidadãos, seus representados, pondo em jogo o real sentido da democracia, tudo na salvaguarda das forcas econômico-financeiras.<sup>4</sup>

Faz-se necessária uma retomada da participação do cidadão para o exercício de seus direitos fundamentais, impondo a mudança de um discurso vazio, para um verdadeiro comprometimento com ações vinculativas do Estado no cumprimento dos princípios constitucionais. Isto é, ainda, mais fundamental em sociedades fragmentadas e injustas, com grandes contingentes de cidadãos excluídos, como a sociedade brasileira.

A efetivação da participação popular no exercício da cidadania possibilita gerar políticas com legitimidade e aceitação social na superação de conflitos para além da mera fiscalização das ações do Estado. Essa consciência cidadã ativa, participante e crítica só pode ser formada por meio das informações sobre as questões públicas e da democratização das decisões: formação de uma verdadeira parceria entre Estado-sociedade.

Para a compreensão da dimensão do exercício da cidadania, vale conferir as palavras Kymlicka e Norman (1997, p. 9):

Para la mayor parte de la teoría política de posguerra, los conceptos normativos fundamentales eran democracia (para evaluar los procedimientos de decisión) y justicia (para evaluar los resultados). Cuando se hablaba de la idea de ciudadanía, se la veía como derivada de las nociones de democracia y justicia; un ciudadano es alguien que tiene derechos democráticos y exigencias de justicia. *Pero hoy toma fuerza a lo largo de todo el espectro político la idea de que el concepto de ciudadanía debe jugar un rol normativo independiente en toda teoría política plausible, y que la promoción de la ciudadanía responsable es un objetivo de primera magnitud para las políticas públicas.* (Grifo dos autores)

O exercício da cidadania é capaz de promover uma qualificação das pessoas sobre seus direitos e deveres ao meio ambiente saudável e para o

<sup>4</sup> AZEVEDO, Plauto Faraco. *Ecocivilização*. São Paulo: RT, 2008. p. 17.

qual a *reflexão livre* é o instrumento fundamental. O pleno exercício da *cidadania ambiental*, portanto, permite criar e consolidar, instrumentos democráticos para a gestão do ambiente ecologicamente equilibrado, considerado pela Lei Fundamental como um bem de todos, inapropriável por quem quer que seja.

A participação política desperta os indivíduos para problemas além de seus interesses particulares ao perceberem que os assuntos públicos devem ser objeto de sua atenção, *v.g.* as manifestações populares a cerca do Código Florestal. O exercício da *cidadania ambiental* deve conduzir e definir as políticas públicas que promovam a justiça social em harmonia com a natureza, para tanto, é indispensável a desconstrução de consciências adormecidas, onde os interesses econômicos tornam os custos ecológicos e sociais questões secundárias frente à ditadura global do mercado, o culto do lucro.

A participação popular na conservação do meio ambiente é corolário desse papel de sujeito de direito, agente de construção de uma sociedade mais justa, na medida em que se insere em um quadro mais amplo da participação, diante dos interesses difusos e coletivos. Apontam Kiss e Machado (s/n, p. 94) que “o direito ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira.”

O papel da sociedade no cenário político deve ser efetivado por meio de um exercício efetivo da democracia no que concerne à defesa dos interesses difusos do cidadão, especialmente na defesa do meio ambiente, já consagrado como um direito fundamental. Os direitos fundamentais são resultados da positivação constitucional de valores básicos e, que ao lado dos princípios fundamentais, constituem o núcleo basilar de nossa estrutura constitucional democrática, razão pela qual há vinculação do direito fundamental ao meio ambiente saudável e o exercício da democracia (MEDEIROS, 2004, p. 155). Nessa esteira, complementa Canotilho (1998, p. 372):

[...] como resulta da própria sistematização dos direitos, liberdades e garantias, em direitos, liberdades e garantias pessoais de participação política e direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores, a base antropológica dos direitos fundamentais não é apenas o ‘homem individual’, mas também o homem inserido em relações sociopolíticas e socioeconômicas e em grupos de várias natureza, com funções sociais diferenciadas.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a liberdade de participação do cidadão, como intervencionista nos processos decisórios, constitui ingrediente primordial ao exercício das demais liberdades protegidas pelos direitos fundamentais. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado desenvolve uma nova forma de cidadania na medida em que o ser humano possui compromisso intergeracional.

### A ação popular ambiental

A ação popular nasceu do direito romano, numa época em que não havia uma noção definida de Estado. O cidadão poderia encaminhar ao juiz uma demanda, buscando a tutela de um bem, direito ou interesse que não lhe pertencia, mas sim à coletividade. Assim, na época, havia uma estrita relação entre o cidadão e a *res publica*, fazendo surgir um sentimento institucionalizado que, esta última, pertencia de algum modo a cada um dos cidadãos romanos. Considerando esta forte relação existente, legitimava-se o cidadão a demandar pela tutela de um direito da coletividade.

Hodiernamente, a ação popular tem outro formato, na lição do Professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2003, p. 331): “[...] a ação popular é um dos remédios jurisdicionais mais antigos e, mesmo com marchas e contramarchas da história, podemos dizer que foi o pioneiro da defesa dos direitos coletivos *lato sensu*”.

A ação popular – entendida como um dos remédios constitucionais estabelecidos pela Constituição da República de 1988 – representa como um dos instrumentos mais relevantes de exercício da cidadania em nosso ordenamento jurídico, vez que visa à proteção dos direitos fundamentais difusos, tais como o meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio histórico e cultural. Somente através da efetiva participação política nasce o comprometimento dos indivíduos com as causas que são de interesse coletivo e da sociedade, de forma global.

Foi originariamente concebida com vistas à defesa do patrimônio público, mais recentemente, foi alargada sua abrangência para incluir, dentre os interesses tuteláveis a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Pode-se afirmar, pois, que a ação popular constitucional brasileira encontra-se prevista, como garantia constitucional, no artigo 5º, LXXIII da CF/88:

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

A elevação da ação popular ao plano constitucional e a ampliação dos casos de seu cabimento, incluindo-se a proteção do meio ambiente, em prol da *sadia qualidade de vida* e da *vida com dignidade*, se constituiu em importante avanço para a cidadania,<sup>5</sup> embora o instituto da ação popular existisse no plano infraconstitucional (Lei 4.717/65).

A previsão do instituto é garantia fundamental, não apenas por estar incluída no título referente aos direitos e garantias fundamentais, mas, principalmente, por assegurar um dos princípios basilares do nosso Estado Democrático de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana. A participação do povo nas decisões políticas do nosso Estado é um direito fundamental previsto constitucionalmente e, por isso, deve ser garantido a todo povo brasileiro.<sup>6</sup>

Vislumbra-se, de forma concreta, que a população encontra no referido instituto, um instrumento que permite a fiscalização e o combate dos atos comprometedores da integridade do meio ambiente natural. Tem por objetivo a desconstituição de um ato lesivo e à condenação dos responsáveis do poder público ou terceiros à reposição do *statu quo* anterior, admitindo-se a condenação à indenização por perdas e danos. Nessa perspectiva, integra a tutela jurisdicional a possibilidade de obter reparação do

---

<sup>5</sup> Na ação popular 'a situação legitimante' é a constante no art. 5º, LXXIII da CF e nos arts. 1º e 4º da Lei 4.717/65, ou seja, a atribuição, a qualquer cidadão, do direito a uma gestão eficiente e proba da coisa pública (patrimônio público, meio ambiente, moralidade administrativa) Sendo assim, tal 'situação legitimante' deve passar, logicamente, pelo exame do conceito de "cidadão". [...] Todavia, somente essa condição de 'brasileiro' não basta para conferir legitimidade ativa na ação popular, porque os tetos exigem ainda o implemento da condição de *eleitor*, a saber: a prova de estar *o brasileiro* no gozo dos direitos políticos (direito de voto, que a Constituição Federal atribui, *obrigatoriamente*, 'para os maiores de 18 anos' e, *facultativamente*, para os analfabetos, os maiores de setenta anos, os maiores de dezesseis e menores de 18 anos'), vedado tal direito aos estrangeiros (art. 14, § 1º, incisos e alíneas e § 2º).

<sup>6</sup> Legítima-se, assim, em nível constitucional, o uso da ação popular para a defesa do meio ambiente. O legitimado para propor a demanda é o cidadão, como tal entendido o brasileiro que esteja no gozo de seus direitos políticos, ou seja, o eleitor (art. 1º, §3º, da Lei n. 4.717/65).

dano ambiental, a título individual, com dimensão coletiva difusa em face do bem protegido. Na lição de Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2003, p. 334):

[...] a ação popular presta-se à defesa de bens de natureza pública (patrimônio público) e difusa (meio ambiente), o que implica a adoção de procedimentos distintos. Com efeito, tratando-se da defesa do meio ambiente, o procedimento a ser adotado será o previsto na Lei Civil Pública e no Código do Consumidor, constituindo, como sabemos, a base da jurisdição civil coletiva. Por outro lado, tratando-se da defesa de bem de natureza pública, o procedimento a ser utilizado será o previsto na Lei n. 4.717/65.

Trata-se, então, de uma garantia à participação civil nos posicionamentos da administração pública no sentido de preservar os princípios e interesses que a coletividade considera mais relevantes. A utilização de ações populares de caráter ambiental veio corroborar com os novos princípios ditados pelo texto constitucional, que preconizou a defesa do patrimônio ambiental ao cidadão.

O cidadão passa a desempenhar função dúplice na medida em que é beneficiário e destinatário da defesa ambiental, exercendo responsabilidade social compartilhada junto com o Estado, aliás, conforme preceitua o artigo 225 do texto constitucional, com legitimidade ativa incontestada, para reivindicar direito coletivo, sem ter que demonstrar interesse pessoal no ato lesivo ao meio ambiente.

Nessa seara, a legitimidade concedida ao cidadão, de acesso à tutela jurisdicional de proteção do ambiente via ação popular implica, necessariamente, na configuração de um direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, claramente compatível com a autonomia do bem ambiental, bem este notoriamente de relevância para a coletividade e caracterizado, como bem jurídico autônomo e de direito difuso.

Importante ressaltar que a ação popular ainda não é instrumento utilizado com frequência pelo cidadão brasileiro na defesa dos interesses ambientais. Em pesquisas processuais pelos endereços eletrônicos de diversos Tribunais dos Estados brasileiros<sup>7</sup>, percebe-se que raros são aqueles em

---

<sup>7</sup> Em consulta no site do TJRS (11/07/2012) foram encontrados 44 ocorrências para a pesquisa “ação popular” e “meio ambiente”, incluídas apelações cíveis, agravos de instrumentos, embargos declaratórios [...] de 1987 até 2012, ou seja, em 35 anos.

que é possível encontrar material mais expressivo que trate sobre a referida ação. Observa-se que a busca pelo Poder Judiciário é reservada para a tutela de questões outras – financeiras, econômicas e políticas – sendo que a proteção ambiental está ainda à margem da proteção judiciária por parte da própria coletividade.

O instrumento da ação popular ambiental tem por escopo atender a possibilidade jurídica de o cidadão exercer vigilância sobre a adequação dos fins da atividade do poder estatal à sua efetiva realização no alcance do bem comum da população. Visa a impugnar atos administrativos que causem dano ao meio ambiente e apurar a responsabilidade do agente agressor, dessa forma, o cidadão se torna parte legítima ao mecanismo de controle dos atos da Administração Pública.

### Conclusão

A dinâmica da sociedade atual descortina inúmeros riscos na medida em que o uso descontrolado dos recursos naturais, do consumismo material e dos avanços tecnológicos desordenados geram degradação ambiental. Preponderam-se as incertezas científicas e os riscos desconhecidos em meio à complexidade social. Não se desconhece que os riscos sempre pertenceram à sociedade, mas os riscos atuais se diferenciam por serem caracterizados como globais, invisíveis, imperceptíveis, decorrentes do modelo de produção industrial que gera danos irreversíveis.

É indispensável o surgimento de uma reação ética para uma mudança significativa no pensamento, com o escopo de preservar todas as demais formas de vida na Terra, conciliando-se os interesses de ordem econômica com os de ordem ecológica sem exaurir a capacidade natural da terra de se reproduzir, pois a sorte do planeta e da humanidade são indissociáveis. Infelizmente, essa compreensão ainda não despontou entre a maioria dos nossos líderes políticos que se recusam a reconhecer que esta mudança de postura afeta o bem-estar das gerações futuras.

Contudo, como essa tarefa não cabe tão-somente ao Estado, o cidadão deve posicionar ativamente no meio social. A função do cidadão construída na Constituição federal de 1988 abarca uma participação efetiva, sem restrições de qualquer natureza dos interessados na preservação dos bens ambientais tutelados.

Todos os indivíduos, seja a posição que estejam na sociedade, devem governar-se livremente com a consciência do dever de conservar o meio ambiente não só do ponto de vista legal, mas principalmente do ético,

como um compromisso, uma responsabilidade pela qualidade ambiental e, para isso se concretizar, os indivíduos devem agir relegando os interesses pessoais na tomada das decisões.

A ação popular ambiental constitui em um dos mais extraordinários instrumentos de tutela da coletividade, pois permite ao cidadão, isoladamente considerado, agir em juízo na defesa de um interesse que não é apenas dele, mas da coletividade como um todo.

## Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- ARGERICH, Eloísa Nair de Andrade. Desenvolvimento Sustentável. In: AUGUSTIN, Sérgio; SPAREMBERGER, Raquel. (Orgs.). *Direito Ambiental e Bioética*. Caxias do Sul: Educs, 2004.
- AZEVEDO, Plauto Faraco. *Ecocivilização*. São Paulo: RT, 2008.
- BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- BOFF, Leonardo. *Ética da vida: a nova centralidade*. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado de Direito. *Cadernos Democráticos*, Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, n. 7. 1998.
- CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação*. São Paulo: Cultrix, 1982.
- \_\_\_\_\_. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 1986.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DAHL, Arthur Lyon. *O princípio ecológico*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Teoria da norma jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

- FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 2007.
- HABERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: M. Fontes, 2009.
- KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. 2007. Disponível em: <<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/kymlick.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.
- LEFF, Enrique. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. In: PHILIPPI JR. A. *et al. Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais*. São Paulo: Signus, 2000. \_\_\_\_\_ . *Epistemologia Ambiental*. São Paulo: Cortez, 2001.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.
- MORIN, Edgar. *O método 4: as ideias*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002.
- NALINI, José Renato. *Ética Ambiental*. 3. ed. Campinas: Millenium, 2010.
- NEVES, Marcelo. *Constitucionalização simbólica*. São Paulo: M. Fontes, 2011.
- OST, François. *A natureza a margem da lei: a ecologia à prova do Direito*. Lisboa: Piaget, 1995.
- POSNER, Richard A. *Problemas de filosofia do direito*. São Paulo: M. Fontes, 2007.
- RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- RICOEUR, Paul. *O Justo*. Tradução Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: \_\_\_\_\_ . *Estado Socioambiental e Direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. \_\_\_\_\_ . *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- SINGER, Peter. *Ética Prática*. São Paulo: M. Fontes, 2002.



# DANO ECOLÓGICO E BIOPOLÍTICA: BREVE QUESTIONAMENTO SOBRE A FUNDAMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A “MATABILIDADE” DO DANO ECOLÓGICO

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira \*  
Karine Grassi Malinverni da Silveira \*\*

133

## Introdução

O texto a seguir tematiza a pertinência do discurso sobre a “implementação” urgente dos direitos fundamentais em contraste com a banalização da morte por intermédio das tragédias ecológicas. Tomando como ponto de partida o diagnóstico clássico de Norberto Bobbio e o contraponto crítico da obra de Giorgio Agamben, reflete sobre a atualidade e a importância da investigação acerca da origem dos direitos fundamentais e sua fundamentação teórico-filosófica.

A tese mais aceita acerca do conteúdo e do sentido histórico dos direitos humanos é aquela segundo a qual sua consagração formal, muito embora não garanta de imediato sua efetiva realização é, entretanto, um primeiro e grande passo nesse sentido. A partir do marco da Declaração Universal dos Direitos Humanos confeccionou-se um vasto corpo de tratados internacionais, bem como a constitucionalização dos direitos fundamentais, e o reflexo destes em todos os ordenamentos jurídicos das

---

\* Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador e professor nos cursos de mestrado e graduação da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro do Grupo de Pesquisa Direito ambiental na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC).

\*\* Bacharel em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC). Membro do Grupo de Pesquisa Direito ambiental na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC).

democracias ocidentais. De agora em diante, portanto, não seria mais relevante buscar o “fundamento” teórico-filosófico dos direitos fundamentais; far-se-ia urgente, pelo contrário, trabalhar por sua efetivação. Essa concepção é bem expressa pelo jurista e filósofo Norberto Bobbio, na coletânea *A era dos direitos*.<sup>1</sup>

Por sua vez, a genealogia do poder desenvolvida por Giorgio Agamben, consoante enfoques complementares na tetralogia composta pelas obras *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*,<sup>2</sup> *Estado de exceção*,<sup>3</sup> *O que resta de Auschwitz*<sup>4</sup> e *O reino e a glória*,<sup>5</sup> pode ser lida como um contraponto ao discurso hegemônico dos direitos fundamentais. No primeiro destes escritos, o autor argumenta que a vida humana encontra-se, tanto quanto sempre, exposta à violência nas formas mais banais. Desejar-se-ia fazer valer a sacralidade da vida como direito fundamental em todos os sentidos; não obstante, esta sacralidade exprime, em sua origem, justamente a sujeição a um poder soberano, caracterizado pela prerrogativa de decidir sobre o estado de exceção. Desse modo, a decisão soberana sobre a vida e a morte constituiria o paradigma biopolítico do ocidente.<sup>6</sup>

Afirmada como um dos capítulos mais importantes da recente filosofia política, a obra de Agamben é célebre no meio acadêmico brasileiro. Potencialmente rica e ainda pouco explorada, não obstante, é a articulação entre este pensamento crítico e a análise a respeito das condições de efetivação do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado. A exposição humana a danos ecológicos, não apenas em caso de grandes desastres, como também na normalidade da exposição a riscos e na produção de vulnerabilidades, em decorrência de decisões públicas e privadas “soberanas”, servem como ilustração. A pertinência da aproximação do conceito de “vida nua”,<sup>7</sup> conforme trabalhado por Agamben, torna-se

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

<sup>2</sup> AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua* I. trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

<sup>3</sup> AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Trad. de Iraci D. Polleti. São Paulo: Boitempo, 2004. 143 p.

<sup>4</sup> AGAMBEN, Giorgio. *Lo que queda de Auschwitz: el archivo y el testigo*. Traducción de Antóni Gimeno Cuspinera. Valencia: Pre-Textos, 2000. 193 p.

<sup>5</sup> AGAMBEN, Giorgio. *O Reino e a glória*. Tradução de Selvino J. Assmann. São Paulo: Boitempo, 2011, 328 p.

<sup>6</sup> AGAMBEN, *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*, p.185.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 91.

evidente na medida em que muitas das mortes diretamente vinculadas a problemas ecológicos de larga escala decorrem de atividades perfeitamente “legais”. Estas mortes não apenas permanecem impunes, como são frequentemente naturalizadas ou normalizadas, isto é, deixam de ser percebidas como injustiças ou como fatos juridicamente apreensíveis *por meio do* aparato político jurídico.

Estas breves linhas têm por objetivo tecer algumas reflexões sobre a questão que se enuncia em forma de paradoxo: como a vida humana pode ter tão pouco valor em face dos processos de degradação ecológica enquanto, por outro lado, torna-se progressivamente mais completo e mais complexo o arsenal legislativo que visa proteger a sadia qualidade de vida, chegando-se mesmo a elevar o ambiente à categoria de direito fundamental?

### A Era dos Direitos

Para Bobbio, o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem, nascidos no início da era moderna, condizem com uma concepção individualista da sociedade; são os principais indicadores do progresso histórico e estão na base das constituições modernas, sendo a paz e a democracia pressupostos indispensáveis para sua efetiva proteção.<sup>8</sup> A argumentação recorrente nos artigos de Bobbio é a da necessidade de assegurar a proteção efetiva dos direitos do homem: “não se trata de saber quais e quantos são esses direitos (humanos), qual é sua natureza e seu fundamento, [...] mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”.<sup>9</sup> A busca por um “fundamento absoluto” acabou por prestar um desserviço para os direitos humanos e forneceram inspiração para a defesa de posicionamentos conservadores.<sup>10</sup> Esta empreitada está fadada ao fracasso (i) porque a expressão “direitos dos homens” é vaga, dificilmente definível, sujeita à variação ideológica do intérprete;<sup>11</sup> (ii) porque tratam-se de direitos relativos no espaço e no tempo, variáveis de acordo com condições históricas, políticas, sociais;<sup>12</sup> (iii) porque constituem uma classe muito heterogênea, possuem naturezas variadas e até incompatíveis, são antinômicos e entram em concorrência uns com os outros *in abstracto* ou mesmo quando invocados pelas mesmas pessoas.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos, p. 02.

<sup>9</sup> Ibid., p. 24-25.

<sup>10</sup> Ibid., p. 22.

<sup>11</sup> Ibid., p.17.

<sup>12</sup> Ibid., p.18 e 19.

Diante da inegável crise dos fundamentos dos direitos do homem, a solução seria admitir fundamentos plurais, buscar as várias bases possíveis, a partir da análise histórica, social e econômica e do estudo das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado.<sup>13</sup> Valores não devem ser deduzidos de um dado objetivo constante como a natureza humana, nem considerados como verdades evidentes; valores devem fundar-se na prova do consenso<sup>14</sup> naquele dado momento histórico. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 cumpre a finalidade de fornecer a certeza histórica de que a humanidade partilha valores comuns. Servindo de “inspiração e orientação no processo de crescimento de toda a comunidade internacional, no sentido de uma comunidade de não só de Estados, mas de indivíduos livres e iguais”.<sup>15</sup> a declaração constitui o ponto de partida para um desenvolvimento global da civilização humana.<sup>16</sup>

Os direitos humanos foram possíveis, afirma Bobbio quando se passou do código do direito para o código dos deveres, ou seja, uma inversão do problema da moral: do ponto de vista da sociedade para o ponto de vista do indivíduo.<sup>17</sup> O jusnaturalismo fez do indivíduo o ponto de partida para a construção de uma doutrina moral/jurídica para a qual antes do Estado vem o indivíduo, e antes dos deveres vêm os direitos.<sup>18</sup> O Estado de Direito, a partir do pensamento republicano, denota o funcionamento regular de um sistema de garantias dos direitos do homem,<sup>19</sup> direitos que ninguém pode subtrair, nem mesmo o Estado, ou seja, direitos que não dependem da vontade do soberano.

Bobbio admite o fato de que os direitos humanos não são uma realidade, afirmando que apesar das corajosas formulações dos juristas e dos esforços políticos de boa vontade o caminho ainda é longo.<sup>20</sup> Apesar disso, a adoção dos dispositivos protetores dos direitos humanos em documentos internacionais e nas próprias constituições dos Estados, ainda que esses direitos não tenham sido garantidos, deve ser interpretada como um sinal do “progresso moral da humanidade”, um primeiro passo, por

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 24.

<sup>14</sup> Ibid., p. 26.

<sup>15</sup> Ibid., p. 27 e 28.

<sup>16</sup> Ibid., p. 45.

<sup>17</sup> Ibid., p. 57.

<sup>18</sup> Ibid., p. 58-60.

<sup>19</sup> Ibid., p. 41.

<sup>20</sup> Ibid., p. 46.

assim dizer, para sua efetiva proteção, que deve ser medida por fatos e não apenas por intenções.<sup>21</sup>

### A lei que vigora, mas não significa

O ponto da obra de Agamben, diversamente, é a lógica da soberania. O poder soberano demarca simultaneamente “o fim e princípio do ordenamento jurídico”, na medida em que cria e garante uma ordem, normalizando o caos. Mais do que a instância da qual provém a lei, soberano é aquele que possui o monopólio da decisão última,<sup>22</sup> o poder de proclamar o estado de exceção, que é a suspensão da validade do ordenamento. Enquanto instaura o ordenamento, o soberano declara que não há um fora da lei e, simultaneamente, que ele próprio está (legalmente) fora da lei. O paradoxo, já observado por diversos teóricos políticos, é que o próprio ordenamento reconhece no soberano o poder de decidir sobre a validade da constituição.<sup>23</sup>

A exceção não é a mera ausência de norma, senão justamente a forma da suspensão que faz com que o direito positivo defina seu âmbito de validade (o caso normal) e se constitua como regra: a regra vive da exceção que, por sua vez, tem lugar pela suspensão da regra. Quando o ordenamento se retira, dando lugar à exceção, aquilo que não poderia ser incluído vem incluído na forma de exceção<sup>24</sup> e, assim, a lei mantém relação com a exterioridade. A função da exceção na esfera do direito é simétrica à do exemplo na esfera da linguagem: enquanto o exemplo é uma “inclusão exclusiva”, na medida em que é excluído do caso normal para exibir seu pertencimento a ele, o mecanismo da exceção atua como “exclusão inclusiva”, ou seja, a exceção é incluída no caso normal justamente porque não faz parte dele.<sup>25</sup>

Para Agamben, esse limiar de indiferença entre interno e externo, entre direito e fato, é a estrutura político-jurídica originária.<sup>26</sup> Com a decisão soberana sobre a exceção ocorre a inscrição da vida natural na ordem do direito e do destino. O autor utiliza o conceito “*culpa*” por referência a esse estar originalmente em débito, ser incluído através de

---

<sup>21</sup> Ibid., p. 61.

<sup>22</sup> AGAMBEN, Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua, p. 23-24.

<sup>23</sup> Ibid., p. 23.

<sup>24</sup> Ibid., p. 35.

<sup>25</sup> Ibid., p. 29-30.

<sup>26</sup> Ibid., p. 26.

uma exclusão. Diferentemente da determinação do lícito e do ilícito, como no sentido técnico do direito penal, o termo denota ali a pura vigência da lei e a consequente indistinção entre o direito e a vida.<sup>27</sup> A *soberania* seria, pois, “a estrutura originária na qual o direito se refere à vida e a inclui em si através da própria suspensão”.<sup>28</sup> Essa relação de exceção seria uma relação de *bando*, na medida em que aquele que foi banido é colocado no limiar em que externo e interno se confundem, nem dentro nem fora do ordenamento. A estrutura de *bando* e o conceito de *culpa* são bem representados em *O Castelo* (assim como em diversas obras de Kafka), quando Josef K. fica sabendo que já havia sido contratado como agrimensor da vila desde antes de sua chegada, muito embora seu trabalho fosse desnecessário, já que “as fronteiras daquele pequeno Estado estavam muito bem demarcadas e oficialmente registradas”.<sup>29</sup> Em um dado momento, K. fica sabendo que lhe era permitido, pelo contrato, ir onde quisesse, desde que somente dentro da vila.<sup>30</sup>

Agamben vale-se da distinção aristotélica entre potência e ato (*dýnamis* e *enérgeia*) para descrever o *bando* como a potência da lei “de manter-se na própria privação, de aplicar-se desaplicando-se”.<sup>31</sup> O ser se funda soberanamente mantendo-se em relação ao ato através do poder de não ser, ou seja, realiza-se como ato absoluto através da sua própria suspensão. Como ato absoluto, o poder soberano não pressupõe nada além da própria potência<sup>32</sup> e, nesse ponto, equivalem-se o direito e a violência. A estrutura do *bando* soberano é a de uma lei que “vigora, mas não significa”, que se afirma justamente no ponto em que não prescreve nada, da mesma forma que a linguagem mantém o homem em seu *bando*, pois enquanto ser falante, o homem entrou desde sempre na linguagem sem se dar conta.<sup>33</sup>

### ***O homo sacer e vida nua: sujeição incondicional a um poder de morte***

Agamben trouxe à cena da filosofia política contemporânea a figura romana do *homo sacer*, aquele que se pode matar impunemente (ou seja, qualquer um pode assassina-lo, sem que tal fato seja punível), mas que

<sup>27</sup> Ibid., p. 34.

<sup>28</sup> Ibid., p. 37.

<sup>29</sup> KAFKA, Franz. *O castelo*. trad. D. P. Skroski. São Paulo: Nova Cultural, 2003, p. 88.

<sup>30</sup> AGAMBEN, Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua, p. 86.

<sup>31</sup> Ibid., p. 36.

<sup>32</sup> Ibid., p. 54.

<sup>33</sup> Ibid., p. 58-59.

não pode ser levado à morte pelas normas sancionadas do rito.<sup>34</sup> Na divergência de interpretações modernas uns vêem o *sacer* como impuro, mas não conseguem explicar o veto ao sacrifício; outros o vêem como uma figura de consagração dos Deuses íferos, não dando conta, porém do porque da possibilidade de morte impune. Melhor do que explicar o homem sacro como figura ambígua, deve-se antever nele um “conceito-limite” que, justamente por não poder ser explicado nos limites do *ius divinum* e do *ius humanum*, permite compreender a origem da soberania e a estrutura política originária.<sup>35</sup> A estrutura da *sacratio* configura dupla exceção: a impunidade da matança (exceção do *ius humanum*, na medida em que é suspensa a aplicação da lei sobre homicídio) e a exclusão do sacrifício (exclusão do *ius divinum*, na medida em que não há morte ritual). Essa dupla exceção, para Agamben, é a característica substancial da estrutura soberana: o *homo sacer* é incluído na comunidade na forma da matabilidade e da insacrificabilidade. A decisão soberana suspende a lei no estado de exceção e implica nele a vida nua, vida matável e sacrificável que, fora de qualquer amparo, encontra-se presa e exposta a uma violência não classificável como sacrifício, nem como homicídio. Pode ser qualificada como soberana, pois, a zona de indistinção, ou a “esfera na qual se pode matar sem cometer homicídio e sem celebrar um sacrifício”.<sup>36</sup>

O soberano e o *homo sacer* são figuras simétricas e correlatas: soberano é aquele em relação a quem todos os homens agem como soberanos, pois seu assassinato não constitui homicídio (não se submete a um processo judiciário ordinário), nem pode ser submetido às formas sancionadas de execução,<sup>37</sup> enquanto a vida nua do *homo sacer* serve de referente à decisão soberana. A *culpa*, exceção originária, atesta que a vida humana foi desde sempre incluída na ordem política e, nesta captura, não está meramente sujeita à sanção pelo ilícito, mas a uma “matabilidade incondicionada”.<sup>38</sup>

O *homo sacer*, portanto, paga sua participação na vida política com uma sujeição absoluta a um poder de morte e, inversamente, somente através deste abandono a um poder de morte é que sua vida se politiza.<sup>39</sup> Seu corpo é o “penhor vivo” dessa sujeição biopolítica, tal como, na Roma

<sup>34</sup> Ibid., p. 79.

<sup>35</sup> Ibid., p. 80-81.

<sup>36</sup> Ibid., p. 89-91.

<sup>37</sup> Ibid., p. 110.

<sup>38</sup> Ibid., p. 93.

<sup>39</sup> Ibid., p. 98.

antiga, o poder incondicional de vida e de morte do *pater* sobre os filhos homens. Na expressão *vitae necisque potestas*, o termo vida adquiriu um sentido especificamente jurídico,<sup>40</sup> para além da “vida” como simples fato de viver (*zoé* grego) ou como vida qualificada (*biós* grego).<sup>41</sup> O poder incondicionado do *ius patrium*, para Agamben, está intimamente relacionado com o poder soberano, e o *imperium* do magistrado é o *vitae necisque potestas* do pai estendida a todos os cidadãos. Todo cidadão é “matável e insacrificável” em relação ao soberano, do mesmo modo que o filho o era, em Roma, em relação ao pai.<sup>42</sup>

Na modernidade, para Agamben, “a vida se coloca sempre mais claramente no centro da política estatal” onde “todos os cidadãos apresentam-se virtualmente como homines *sacri*” uma vez que a relação de *bando*, que mantém unidos a vida nua e o poder, o *homo sacer* e o soberano, é, desde a origem, a estrutura própria do poder soberano.<sup>43</sup> A violência soberana não é fundada sobre um pacto, mas sobre a “inclusão exclusiva” da vida nua no Estado;<sup>44</sup> a fundação da cidade não é um instante, ainda que hipotético, mas um estado de exceção que opera continuamente no estado civil,<sup>45</sup> como ato absoluto que pressupõe apenas a própria potência.

### Biopolítica e *campo*: o excesso de leis e a lei inacessível

Outra tese formulada por Agamben é a de que o *campo* é o paradigma biopolítico do ocidente,<sup>46</sup> a matriz oculta do espaço político contemporâneo. Em lugar de pensar o *campo* de concentração como uma “anomalia pertencente ao passado”, deve-se reconhecer nesse fenômeno a estrutura jurídico/política dentro da qual privar os seres humanos da integridade de seus direitos não representa qualquer forma de delito.<sup>47</sup> A política contemporânea pode ser caracterizada como *biopolítica* na medida em que consiste em tornar mais eficaz o cuidado, o controle e o usufruto da vida nua: a decisão sobre a vida nua, que é a decisão sobre a vida e a

---

<sup>40</sup> Ibid., p. 95.

<sup>41</sup> Ibid., p. 9.

<sup>42</sup> Ibid., p. 96 e 97.

<sup>43</sup> Ibid., p. 117.

<sup>44</sup> Ibid., p. 113.

<sup>45</sup> Ibid., p. 115.

<sup>46</sup> Ibid., p. 185.

<sup>47</sup> Ibid., p. 178.

morte característica da soberania, se alarga para além dos limites do estado de exceção, deixa de possuir um “confim fixo”<sup>48</sup> e dá lugar ao *campo*. Com esse alargamento a exceção se torna regra<sup>49</sup> e se desloca para zonas mais amplas da vida social onde “o soberano entra em simbiose cada vez mais íntima não só como jurista, mas também com o médico, com o cientista, com o perito, com o sacerdote”.<sup>50</sup>

Movimentos biopolíticos como o nazismo e o facismo fazem da vida natural o local da decisão soberana<sup>51</sup> não na forma exceção simples, com uma suspensão temporal do ordenamento, mas no *campo*: esse processo é exemplificado pelo destino histórico da *Schutzhaft* (custódia protetiva) do direito prussiano, consistente na proclamação do estado de sítio ou do estado de exceção quando a segurança pública e a ordem fossem gravemente perturbadas.<sup>52</sup> Com a tomada de poder dos nazistas em 1933 ocorre a suspensão *por tempo indeterminado* dos dispositivos constitucionais concernentes a direitos fundamentais e o estado de exceção, antes restrito a uma situação de perigo externa, passa a se confundir com a norma e dá lugar ao *campo*, um território “capturado fora” do ordenamento jurídico normal, onde a exceção e a regra se tornam indiscerníveis, pois o estado de exceção é “realizado normalmente”. Em última instância, pois, *campo* é “o espaço que se abre quando o estado de exceção começa a tornar-se a regra”, quando o soberano faz a lei caso a caso e, na indistinção entre direito e fato, qualquer questionamento sobre a legalidade ou ilegalidade é desprovida de sentido.<sup>53</sup> A idade biopolítica se caracteriza por este extravasamento do estado de exceção, pelo qual vida e política identificam-se: toda vida é *sacra*, potencialmente “matável” e não-sacrificável, enquanto toda política guarda em si o poder de decidir sobre o ponto em que a vida passa a ser politicamente relevante (*in extremis*, de decidir sobre o valor da vida).

No campo a suspensão do ordenamento para o exercício direto da soberania sobre a vida nua ganha *status* de uma disposição permanente e, no caso do Estado nazista, o simples comando do *Führer* torna-se a fonte primária e imediata do direito.<sup>54</sup> O soberano é uma lei vivente.<sup>55</sup> Da

<sup>48</sup> Ibid., p. 126-128.

<sup>49</sup> Ibid., p. 175.

<sup>50</sup> Ibid., p. 128.

<sup>51</sup> Ibid., p. 135.

<sup>52</sup> Ibid., p. 174.

<sup>53</sup> Ibid., p. 175-177.

<sup>54</sup> Ibid., p. 176.

<sup>55</sup> Ibid., p. 180.

mesma forma era o processo que pesava sobre Josef K., na obra de Kafka: lá os expedientes da justiça eram inacessíveis tanto para o público como para o acusado e seu defensor,<sup>56</sup> eram prerrogativa do soberano. Em *O castelo*, a primeira reação de K., ao falar com o prefeito da vila, é rir-se do “trabalho ridículo” que “pode decidir a vida de um ser humano”.<sup>57</sup> Certo momento, com ingenuidade, afirma que não queria nenhum favor do castelo, e sim tão somente seus direitos.<sup>58</sup> Não obstante, mesmo quando um caso era “longamente estudado”, surgia “de um lugar imprevisível”, que nunca poderia ser localizado, uma decisão que resolvia o caso “como um raio”; uma decisão que, pelo fato de ser judiciosa, nem por isso era menos arbitrária.<sup>59</sup> A porta da lei está sempre aberta e, na indistinção ou no amálgama entre direito e fato qualquer questionamento sobre a legalidade ou ilegalidade daquilo que acontece no campo<sup>60</sup> é absolutamente desprovido de sentido.

A democracia, para Agamben, continua impotente em pensar uma política não estatal na modernidade uma vez que continua encarando o problema da soberania em termos de contrato, e não em termos de *bando*.<sup>61</sup> O conceito de *democracia*, tão essencial à concepção dos direitos fundamentais, é fundado sobre uma ambiguidade preliminar: democracia significa, segundo uma noção político-jurídica, uma forma de legitimação do poder (*i.e.*, uma constituição), ou denota, segundo uma noção econômico-administrativa, uma modalidade de exercício do poder (*i.e.*, um modo de governo)? A ambiguidade, que perpassa a filosofia política desde os gregos, não é casual; encobre o fato de que “o centro da máquina está vazio”, de que não há articulação possível entre estas duas racionalidades, e nada confere ao soberano o poder de garantir sua legítima conjugação.<sup>62</sup>

Assim, o fato de que não há, na contemporaneidade democrática, uma figura predeterminada do homem sacro, revela tão somente que “somos

<sup>56</sup> KAFKA, Franz. *O Processo*. Tradução e Posfácio Modesto Carone São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

<sup>57</sup> KAFKA, O castelo. *Op. Cit.*, p. 94.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>60</sup> AGAMBEN, Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua, p. 177.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>62</sup> AGAMBEN, Giorgio. Nota preliminare a ogni discussione sul concetto di democrazia. In: ZIZEK, Slavoj. Dalla democrazia alla violenza divina. AGAMBEN, Giorgio [et. al.]. *In che stato è la democrazia?* Traduzioni di Andrea Aureli e Carlo Milani. Roma: Nottetempo, 2010 [2009]. p. 9-14.

todos virtualmente *homines sacri*”,<sup>63</sup> que o poder de morte legalizado foi “despedaçado e disseminado” em cada corpo individual, pois é repetindo a exceção em si mesmo que o homem pode se apresentar como portador de direitos.<sup>64</sup>

### O *homo sacer* e o dano ecológico

O transbordamento do estado de exceção em *campo* cria espaços em que a norma e a vida nua situam-se em um limiar de indistinção. De acordo com Agamben deve-se admitir, portanto, “que nos encontramos virtualmente na presença de *campo* toda vez que é criada [...] tal estrutura, independentemente da natureza específica dos crimes que aí são cometidos e qualquer que seja a sua denominação topográfica específica”.<sup>65</sup> Por conseguinte, pode-se postular que muitos seres humanos (*todos* em potencial) identificam-se com a figura do *homo sacer*, diante da morte violenta e impune decorrente de danos ecológicos.

A ação humana sobre o ambiente tratado como fonte inesgotável de recursos e evacuação de rejeitos repercute diretamente na possibilidade de sobrevivência de centenas de milhares de vidas humanas. As doenças respiratórias, diretamente relacionadas à poluição do ar estão entre as principais causas de morte de crianças e idosos nas grandes cidades. A falta de água potável assola grande parte da população mundial, causando a morte por desidratação e doenças decorrentes da falta de higiene. Anualmente, milhões de toneladas de produtos tóxicos são lançadas aos mares em razão de vazamentos, causando a morte dos ecossistemas e das pessoas que habitam as regiões litorâneas, por contaminação direta e falta de alimentos. A morte está, direta ou indiretamente, relacionada a inúmeros outros flagelos como o envenenamento dos alimentos e dos lençóis freáticos por fertilizantes e pesticidas; ao fenômeno dos refugiados ambientais; às inundações, desmoronamentos e outros eventos agravados pela vulnerabilidade urbana; aos acidentes nucleares e às mudanças climáticas.

O que há de mais terrível na banalidade da violência à qual estes grupos sociais estão sujeitos não é tanto a frequência ou gravidades das catástrofes, mas o modo como integram a normalidade do nosso *modus vivendi* e, sobretudo, o modo como decorrem de situações juridicamente

<sup>63</sup> AGAMBEN, *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*, p.121.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 181.

*lícitas*. A este propósito, as ideias de “vigência sem aplicação”, de um “grau zero” da lei e de “conceitos jurídicos indeterminados”, dentre outras, atuam como “ficções por meio das quais o direito tenta incluir em si sua própria ausência e apropriar-se do estado de exceção”,<sup>66</sup> unindo, deste modo, o plano fático e o plano normativo, e conferindo legitimidade àquilo que constitui uma violência sem *logos*. A aplicação da norma jurídica não está nela contida nem pode ser dela deduzida, o que, em última instância, abre espaço para uma “força de lei sem lei”,<sup>67</sup> a qual determina quais normas devem ser aplicadas e de que forma.

Longe de promover a unidade e a coerência do corpo normativo e de comprometer o legislador e o julgador na concretização de nobres ideais (funções que se espera dos princípios gerais do direito), a abertura semântica inerente ao uso de expressões como “desenvolvimento sustentável” apenas facilita o deslocamento da certeza para fora da norma e torna obsoleta “a ilusão de uma lei que possa regular a priori todos os casos”.<sup>68</sup> Seria igualmente ingênuo contar com a eficácia das garantias fundamentais na formalística ultrapassada do universo juspositivista clássico, sem atentar para o problema biopolítico da decisão soberana sobre a vida nua.

O fato de que a inflação legislativa em material ambiental não faz limite à degradação, por sua vez, não constitui nenhum contrassenso se se admite como prerrogativa estrutural do poder soberano o ato de revestir de legalidade uma decisão que reflete ato de pura força. A face perversa do direito foi observada por autores de matrizes teóricas diversas – a título de exemplo, Wolf Paul<sup>69</sup> critica a hiperprodução de leis, a confecção de direitos de caráter meramente retórico e o uso dos mecanismos institucionais na reprodução da conformação e da pacificação sociais. É corrente a afirmação de que a legislação ambiental ainda é jovem, de que a criação de um vasto corpo normativo é um primeiro grande passo no sentido da consecução de suas metas, muito embora o excesso de diplomas favoreça a manipulação dos textos legais por aqueles que se fazem suficientemente fortes para tanto, sobretudo no plano econômico.

---

<sup>66</sup> AGAMBEN, Estado de Exceção, p. 80.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 61-63.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>69</sup> PAUL, Wolf. A irresponsabilidade organizada? Comentários sobre a função simbólica do direito ambiental. In: OLIVEIRA JR., José Alcebíades de (Org.). *O novo em direito e política*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 177-190, p. 177.

Uma decisão político-jurídica sobre questões ecológicas mostra seu caráter biopolítico na medida em que se traduz em decisão “soberana” sobre quando e como a vida deixa de ser relevante (e pode ser impunemente eliminada), ainda que este não constitua seu efeito mais visível e imediato. Todas as sociedades, e também as democracias ocidentais, “fixam esse limite e decidem quais serão seus homens sacros”:<sup>70</sup> assim é que milhões de pessoas morrem em decorrência do ar, da água, do solo envenenados, de “tragédias anunciadas”, sem que se possa falar em responsáveis. A morte que não constitui assassinato habita o corpo biológico de cada potencial vítima do desenvolvimentismo cego, guiado pela *autopoiese* do capital.

### Considerações Finais

A leitura das conclusões de Bobbio na “Era dos Direitos” a partir da *lupa* de Agamben permite considerar que se o mais importante a respeito dos direitos humanos, em certo sentido, é a sua prática, também é verdade que o discurso (no mais das vezes bem intencionado) da sua “implementação”, assim como a temática jurídica da efetivação/aplicabilidade, oculta, de modo geral, a questão decisiva acerca da topologia do estado de exceção.

Ademais, é lícito ponderar que a busca pelo fundamento teórico-filosófico dos direitos humanos prestou um desserviço do ponto de vista de sua realização, e esta empreitada está, de fato, fadada ao fracasso. Este diagnóstico é válido, entretanto, apenas no plano da disputa entre jusnaturalismo e juspositivismo, que omite a compreensão teórica da violência presente na própria intersecção entre direito e violência. A genealogia do poder soberano permite investigar a violência que atua na normalidade do Estado de Direito – decidindo o que é direito, o que é legítimo, o que é verossímil, o que é factível. Nesse sentido crítico, a investigação dos fundamentos dos direitos fundamentais é mais urgente do que nunca: talvez a obsessão pela sua “prática” tenha por efeito esconder a pobreza teórica e as razões de uma prática equivocada.

---

<sup>70</sup> AGAMBEN, Homo Sacer, p. 146.

## Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Polleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_. *Lo que queda de Auschwitz: el archivo y el testigo*. Traducción de Antônio Gimeno Cuspiner. Valencia: Pre-Textos, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Reino e a glória*. Tradução de Selvino J. Assmann. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. Nota preliminare a ogni discussione sul concetto di democrazia. In: ZIZEK, Slavoj. Dalla democrazia alla violenza divina. AGAMBEN, Giorgio [et. al.]. *In che stato é la democrazia?* Traduzioni di Andrea Aureli e Carlo Milani. Roma: Nottetempo, 2010 [2009]. p. 9-14.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

KAFKA, Franz. *O castelo*. Tradução. D. P. Skroski. São Paulo: Nova Cultural, 2003.

\_\_\_\_\_. *O Processo*. Tradução e Posfácio Modesto Carone São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

PAUL, Wolf. A irresponsabilidade organizada? Comentários sobre a função simbólica do direito ambiental. In: OLIVEIRA JR., José Alcebíades de (org.). *O novo em direito e política*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997,

# MUDANÇAS CLIMÁTICAS, MARCOS JURÍDICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS EM TERESÓPOLIS: NOTAS SOBRE O TRABALHO DE CAMPO E PROPOSTA DE PROJETO DE LEI

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel  
Gabriel Coelho Joaquim Pereira  
Mariana Gonçalves Gomes  
Simone Gleizer

147

## Introdução

Foi por conta de graves sinais de uma situação de crise que ameaça à continuidade da vida humana que se passou a atentar para questões ambientais.<sup>1</sup> Atualmente, as mudanças climáticas são a razão de grandes preocupações por todo o planeta e também do surgimento de novos institutos jurídicos e regras nos planos nacional e internacional.<sup>2</sup>

A presença do gás dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) vem aumentando nos últimos dois séculos na atmosfera, de modo a intensificar o efeito estufa e alterar as condições climáticas do planeta. O aumento do CO<sub>2</sub> ocorre simultaneamente ao incremento da emissão de outros gases provenientes de atividades humanas, tais como queima de combustíveis fósseis e fermentação anaeróbica de resíduos. Outros gases de efeito estufa (GEE)

---

<sup>1</sup> Nesse sentido podemos citar, dentre outros, GUERRA, Sidney. A crise ambiental na sociedade de risco. In: *Lex Humana*, n. 2, 2009, p. 182. Disponível em: <<http://www.ucp.br>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

<sup>2</sup> Cf. AVZARADEL. Pedro Curvello Saavedra. *Mudanças Climáticas, Risco e Reflexividade*. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, 2008. Disponível em: <[www.uff.br](http://www.uff.br)>. Acesso em: 13 ago. 2011.

definidos pelo Protocolo de Quioto que contribuem significativamente para este problema são o metano ( $\text{CH}_4$ ) e o óxido nitroso ( $\text{N}_2\text{O}$ ).

Devido à repercussão e seriedade do tema, o efeito estufa é um dos principais assuntos discutidos atualmente. É importante ressaltar que o efeito estufa, isoladamente, é um fenômeno natural extremamente útil e importante para que haja vida na Terra.

O grande problema da atualidade é que, em razão de ações antrópicas, a quantidade dos gases na atmosfera que compõem o efeito estufa vem crescendo de forma exagerada, alcançando patamares muito acima das quantidades presentes há menos de três séculos atrás. O aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera poderá causar uma mudança no clima do planeta com consequências desastrosas para a humanidade.

A Revolução Industrial foi o marco histórico do início da utilização desenfreada dos recursos ambientais. Nos últimos dois séculos a ação humana afetou o meio ambiente e modificou o clima de modo diferenciado, muito acentuado. A fim de atender aos anseios de uma coletividade cada vez mais consumerista, aumentou-se a exploração dos recursos naturais existentes no planeta, produzindo-se um significativo impacto sobre a estrutura da sociedade.<sup>3</sup>

De acordo com as conclusões do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da Organização das Nações Unidas (ONU):

As concentrações atmosféricas globais de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso aumentaram bastante em consequência das atividades humanas desde 1750 e agora ultrapassam em muito os valores pré-industriais determinados com base em testemunhos de gelo de milhares de anos. Os aumentos globais da concentração de dióxido de carbono se devem principalmente ao uso de combustíveis fósseis e à mudança no uso da terra. Já os aumentos da concentração de metano e óxido nitroso são devidos principalmente à agricultura.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> GUERRA, Sidney. A crise ambiental na sociedade de risco. In: Lex Humana, n. 2, 2009, p. 181. Disponível em: <<http://www.ucp.br>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

<sup>4</sup> PAINEL INTERGOVERNAMENTAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). Mudança do Clima 2007: A Base das Ciências Físicas Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Genebra, 2007, p.3. Versão traduzida para o português e disponível em: <[www.mct.gov.br/clima](http://www.mct.gov.br/clima)>. Acesso em: 13 jun. 2010.

No Relatório Mudança do Clima, divulgado pelo IPCC em 2007,<sup>5</sup> encontra-se uma síntese dos principais impactos possíveis associados com o aumento das concentrações atmosféricas de GEE, tais como dias e noites mais quentes sobre parte das regiões terrestres; chuvas fortes com maior frequência; aumento de áreas afetadas por seca e maior incidência de altos níveis do mar.

Nesse cenário, a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou dois tratados internacionais de suma importância, após longos debates: A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas<sup>6</sup> e o Protocolo de Quioto, abertos para assinatura, respectivamente, nos anos de 1992 e 1997.

Tanto a Convenção quanto o tratado em questão trazem para o Brasil orientações no sentido da adoção de medidas com o intuito de reduzir as emissões antrópicas dos Gases de Efeito Estufa (GEE) e de promover adaptações necessárias, tendo em vista os efeitos adversos considerados como muito prováveis ou já esperados. Esses dois diplomas, em vigor no plano internacional, foram assinados e ratificados pelo Brasil, fazendo parte do nosso ordenamento jurídico, incrementado pela Lei 12.187/2009,<sup>7</sup> que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC), verdadeiro marco acerca do tema.

---

<sup>5</sup> Idem. Ibidem. p. 12.

<sup>6</sup> De acordo com o Ministério da Ciência e Tecnologia, “a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu, em seu período de sessões de 1990, o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção Quadro sobre Mudança do Clima (CIN/CQMC), ao qual encomendou a redação de uma convenção quadro, assim como de qualquer instrumento jurídico relacionado que fosse considerado necessário. Os representantes de mais de 150 países se encontraram durante cinco reuniões celebradas entre fevereiro de 1991 e maio de 1992 e, finalmente, em 9 de maio de 1992, foi adotada a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima na Sede das Nações Unidas (Nova York). Pouco tempo depois, 155 países firmaram a Convenção na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida com o nome de “Cúpula da Terra” (RIO/92), que foi realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992. Desde então, a Convenção vem sendo firmada por outros Estados e ratificada por um crescente número de países. A Convenção entrou em vigor em 21 de março de 1994, 90 dias após a quinquagésima ratificação. O Brasil foi o primeiro país que assinou a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima em 4 de junho de 1992 e o Congresso Nacional a ratificou em 28 de fevereiro de 1994. A Convenção entrou em vigor para o Brasil em 29 de maio de 1994, no nonagésimo dia após a ratificação pelo Congresso Nacional”. Ministério da Ciência e Tecnologia. O Brasil e a Convenção do Clima. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2010.

<sup>7</sup> Lei n. 12.187 de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Mudança do Clima. Brasília: 2009.

De acordo com o artigo 3º da referida lei, as ações decorrentes da PNMC serão executadas sob a responsabilidade de todos os entes políticos e dos órgãos da administração pública, observando, dentre outros, os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã e do desenvolvimento sustentável.

Ainda de acordo com o mesmo dispositivo, será considerada na execução da PNMC, entre outras diretrizes, *a adoção de medidas para prevenir, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos.*

Além de reduzir as emissões antrópicas de GEE, a PNMC tem como objetivos: (i) implementar em todas as esferas da federação medidas de adaptação, delas participando os demais setores da sociedade. Essas ações devem ter como foco as parcelas da população e as espécies de fauna e flora mais vulneráveis aos seus efeitos adversos das mudanças do clima; (ii) preservar, conservar e recuperar os recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional.<sup>8</sup>

A partir da Política Nacional de Mudanças Climáticas, surge a necessidade dos entes políticos integrarem ao planejamento e às atividades de controle ambiental<sup>9</sup> aspectos de mitigação de impactos sobre o clima e adaptação aos impactos adversos já esperados.<sup>10</sup>

Os principais comandos legais pressupõem forte atuação do Estado no que diz respeito às medidas preventivas e reparadoras ou mitigadoras sempre que houver algum desequilíbrio ambiental, inclusive, de natureza climática. Nesse condão, podemos citar os artigos n.º 225 da Constituição Federal,<sup>11</sup> n.º 214 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro<sup>12</sup> e a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente de 1981.

<sup>8</sup> Idem. Ibidem., artigo 4º, incisos V e VI.

<sup>9</sup> Vide o artigo 23, incisos VI e VII, segundo o qual *é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora.*

<sup>10</sup> Cabe diferenciar os conceitos de Mitigação e de Adaptação. Segundo consta no artigo 2º, incisos I e VII, da Lei 12.187 de 2009, o conceito de adaptação compreende as *“iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos”, enquanto que se entende por mitigação as “mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros”.*

<sup>11</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988.

<sup>12</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Constituição Estadual do Rio de Janeiro, 1989.

Tiago Fensterseifer assevera que o Estado deve ter ações positivas e que os obstáculos não são pretextos para a inação. Ao contrário, há o dever de proteção do ambiente, inexistindo a possibilidade de discricionariedade do Estado sobre a oportunidade de agir em sua proteção.<sup>13</sup>

Ressalta que quanto à responsabilidade por ação ou omissão do Estado, com atenção especial na segunda, havendo o conhecimento dos riscos, o Estado não poderá justificar sua ação negativa alegando desconhecimento do fato.<sup>14</sup> A prevenção, afinal, é um dos princípios basilares do próprio Direito Ambiental e da PNMC.<sup>15</sup>

O século XXI trouxe um duplo desafio às cidades: um rápido crescimento da população e da atividade econômica e a urgência de reduzir a dependência de hidrocarbonetos e caminhar no sentido de uma economia mundial de 'baixo carbono'.

As cidades em desenvolvimento já enfrentam desafios para prover serviços básicos para bilhões de pessoas ao redor do mundo que hoje vivem em condições inadequadas em relação a saneamento básico, moradia, alimentação entre outros aspectos dos mais primários.

As mudanças climáticas adicionam um nível de urgência e complexidade a essa agenda. As habilidades e parcerias necessárias para responder às mudanças climáticas na área urbana são as mesmas habilidades para prover a melhoria de qualidade de vida: melhor gestão das cidades, o oferecimento dos serviços básicos, equidade e boa governança local através de todos os níveis de governo. As políticas referentes às mudanças climáticas estão incluídas nas estratégias e reflexões da maioria das instituições financeiras internacionais, do setor privado, e das agências de governo, como o Banco Mundial.<sup>16</sup>

Embora exista literatura sobre a gestão das cidades e sobre como os prefeitos e gestores acessam as ferramentas para diferentes propósitos, um conjunto de recursos específicos vem sendo desenvolvido nos últimos anos com o foco em auxiliar as cidades a lidar com as mudanças climáticas.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais ocasionados pelas mudanças climáticas. Disponível em: <[www.planetaverde.org](http://www.planetaverde.org)>. Acesso em: 3 maio 2010.

<sup>14</sup> Idem. Ibidem, p. 9.

<sup>15</sup> Lei n. 12.187 de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Mudança do Clima. Brasília: 2009, art. 3º.

<sup>16</sup> BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BIRD) / Banco Mundial. Cities and Climate Changes: an urgent agenda. Washington DC: 2010, p. 39.

<sup>17</sup> BIRD. Op. Cit., p. 40.

## Mudanças climáticas e o Município de Teresópolis

A localidade de Teresópolis nasce em 25 de outubro de 1855, por meio do Decreto nº 829, quando foi criada a Freguesia de Santo Antonio de Therezópolis, com dois mil habitantes, sendo distrito do Município de Magé.<sup>18</sup> Foi elevada à categoria de município com o Decreto nº 280, de 06 de julho de 1861 e desde seu surgimento mostrou sua vocação agrícola. Com uma área<sup>19</sup> de 772,9 Km<sup>2</sup>, correspondente a 11,1% da área da Região Serrana, a urbanização de Teresópolis, assim como em diversas cidades desta região, se desenvolveu a partir do contexto do rio Paquequer.

É um dos maiores produtores de hortifrutigranjeiros do Estado do Rio de Janeiro, ocorrendo sua produção em pequenas propriedades com menos de dez hectares em mais de 90% dos casos.<sup>20</sup>

Considerando-se as previsões feitas pelos cientistas do IPCC, especialmente às relativas à alta da temperatura média global e à intensificação dos chamados extremos climáticos, ao que tudo indica, as mudanças climáticas representam um fator de risco ainda não calculado para municipalidade.

Muito embora não haja estudos específicos sobre esses impactos, alguns dados relevantes foram produzidos, ainda que menosprezando os possíveis incrementos de riscos trazidos pelas mudanças no clima.

O território do município de Teresópolis é muito montanhoso e possui densa vegetação. Devido à localização, altitude, relevo e vegetação, as chuvas são frequentes no período do verão, o que gera diversas dificuldades, dentre elas os deslizamentos de encostas, seja nas rodovias de acesso, seja nos assentamentos irregulares.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> ROSA, Waleska M. Regularização Fundiária e eficácia dos novos instrumentos: a concessão de uso especial para fins de moradia no município de Teresópolis – RJ. Apresentado no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, 2006. Disponível em <http://www.ibdu.org.br>. Acesso em 15 de julho de 2011. p. 2.

<sup>19</sup> TERRAE ENGENHARIA. Plano Municipal de Redução de Riscos do Município de Teresópolis. In: Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários – Município de Teresópolis, junho de 2007. p. 05.

<sup>20</sup> CIDE, 2006, online, in Rosa, Waleska M. Op. Cit. p. 4.

<sup>21</sup> ROSA, Waleska M. Regularização Fundiária e eficácia dos novos instrumentos: a concessão de uso especial para fins de moradia no município de Teresópolis – RJ. Apresentado no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, 2006. Disponível em <http://www.ibdu.org.br>. Acesso em 15 de julho de 2011. p. 5.

Waleska Marcy Rosa explica que as fortes chuvas, além de provocarem deslizamentos, alagam especialmente as moradias situadas em beiras de rios e córregos, aumentando, ainda mais, a vulnerabilidade dos moradores de assentamentos informais.<sup>22</sup>

Destaca a pesquisadora que a peculiaridade local reside na questão geográfica, já que o território apresenta terrenos íngremes, impedindo, diversas vezes que determinado assentamento seja considerado como favela, diante dos critérios adotados pelo IBGE. Supõe, por conta disto, “[...] *que o índice de moradias situadas em assentamentos subnormais atinja ou mesmo ultrapasse, no Município, os 25%*”.<sup>23</sup>

Waleska Marcy Rosa assevera que *“sem a existência de cadastro sobre a informalidade urbana, torna-se difícil, senão impossível, a elaboração e a execução de políticas públicas para urbanização e regularização dos assentamentos informais”*.<sup>24</sup>

Nessa esteira, o Município de Teresópolis encomendou um Plano Municipal de Redução de Riscos,<sup>25</sup> inclusive com a elaboração de um Mapa de Riscos, do qual podemos extrair algumas informações importantes.

Para a elaboração do Mapa de Riscos, a empresa de consultoria contratada realizou o levantamento dos pontos sob risco de acidentes, definindo o grau deste risco em cada um deles e delimitando zonas com o mesmo grau, identificando setores de risco alto ou muito alto nas áreas mapeadas.

Segundo consta no Relatório da empresa de consultoria, o critério adotado para a classificação de risco seguiu o disposto<sup>26</sup> pelo Ministério das Cidades em 2004 segundo o qual se estima a probabilidade de reativação dos escorregamentos já registrados e a de ocorrência de novos acidentes e suas consequências potenciais. O mapeamento de campo foi realizado por geólogos e engenheiros geotécnicos, entre novembro de 2006 e fevereiro de 2007, resultando na Tabela que reproduzimos no ANEXO A, contendo as localidades de maior potencial de risco de escorregamentos

---

<sup>22</sup> Idem. Ibidem., p. 7.

<sup>23</sup> Idem. Ibidem., p. 7.

<sup>24</sup> Idem. Ibidem, p. 8.

<sup>25</sup> TERRAE ENGENHARIA: Plano Municipal de Redução de Riscos do Município de Teresópolis. In: Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários – Município de Teresópolis, junho de 2007.

<sup>26</sup> Critérios para Mapeamento de riscos – Programa de Prevenção e Erradicação de Riscos, Secretaria de Programas Urbanos. In: Terrae Engenharia, Op. Cit., junho de 2007.

ou inundações para Teresópolis e suas classificações de risco Alto ou Muito Alto, conforme o caso.

O resultado do trabalho – Mapa de Risco – compreendeu uma área urbana de 16,1 km<sup>2</sup>, envolvendo 38 bairros, onde foram identificados 95 setores de risco, sendo 64 de grau alto e 31 de grau muito alto. Quanto ao processo geológico, 88 setores estão associados a risco de escorregamentos e 7 a inundações.

Diante da ausência de dados específicos sobre o Município de Teresópolis que traçassem o perfil de suas emissões e os riscos ligados às mudanças do clima, foram pesquisados dados e realizadas algumas estimativas no âmbito da pesquisa. A produção de estimativas minimamente científicas e confiáveis teve como objetivo trazer a lume o papel do Município de Teresópolis nesta questão.

Visando apurar a participação do Estado do Rio de Janeiro na emissão dos gases de efeito estufa, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) firmou contrato com a COPPE/UFRJ que elaborou o “Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro”,<sup>27</sup> tomando por base as diretrizes do IPCC de 2006 para Inventários Nacionais.<sup>28</sup>

Nesta etapa, a prioridade do grupo foi cruzar alguns dados presentes nessa fonte principal (O inventário de emissões de GEE do Estado do Rio de Janeiro), bem como nos dados de censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de modo a produzir estimativas que traduzissem, ainda que de modo incipiente, na ausência de dados mais concretos, a dimensão da questão no Município de Teresópolis, considerando-se o panorama da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro.

Dessa maneira, além de chamar a atenção para alguns dados pontuais, as estimativas deixam clara a necessidade da produção de dados mais específicos, o que somente seria possível com outra estrutura, composta de mais tempo e mais recursos humanos e financeiros.

Em síntese, o Inventário aponta que o Estado do Rio de Janeiro foi responsável pela emissão, em 2005, de 58.512,7 Gg<sup>29</sup> de dióxido de

---

<sup>27</sup> CENTROCLIMA/COPPE/UFRJ. Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: dezembro de 2007. Disponível em: <[www.centroclima.org.br](http://www.centroclima.org.br)>. Acesso em 13 de junho de 2010.

<sup>28</sup> Idem. Ibidem., p. 6.

<sup>29</sup> O símbolo Gg é de Gigagrama, sendo 1 Gg = 1 mil toneladas.

carbono (CO<sub>2</sub>), 427,9 Gg de metano (CH<sub>4</sub>) e 6,7 Gg de óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), sendo o perfil das emissões do Estado do Rio de Janeiro semelhante ao do planeta como um todo, tendo o CO<sub>2</sub> como principal gás de efeito estufa emitido.

Para elaboração do Inventário, a equipe da COPPE/UFRJ estabeleceu os principais setores emissores de CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O: Energia, Processos Industriais e Uso de Produtos (IPPU), Agricultura, Floresta e outros usos do solo (AFOLU) e Resíduos, verificando para cada um destes setores quais os principais contribuintes de emissão dos GEE. Para apurar os valores parciais, subdividiu o Estado do Rio de Janeiro em regiões geográficas, sendo a Região Serrana, de interesse para a presente pesquisa, composta pelos seguintes municípios: Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes.<sup>30</sup>

Esta pesquisa elaborou estimativas dos montantes de GEE emitidos no Município de Teresópolis tomando por base o detalhado estudo realizado pela UFRJ. Para tanto, verificou-se o total emitido por cada setor ou fonte emissora na Região Serrana e, calculando-se as participações<sup>31</sup> das fontes emissoras em cada um dos municípios que compõem a Região Serrana, estimou-se o peso na emissão do GEE para o Município de Teresópolis.

Cabe fazer a ressalva de que a estimativa de emissão de GEE para o Município de Teresópolis foi realizada somente de modo pontual, com o cálculo de alguns fatores de emissão, dada a indisponibilidade de dados para um panorama completo, considerando-se, ainda, que o objetivo da presente pesquisa é abordar primordialmente os aspectos legais.

Contudo, as estimativas realizadas servem, de modo secundário, para demonstrar a relevância do tema e a participação do Município de Teresópolis enquanto emissor de gases de efeito estufa.

Explicamos a seguir a metodologia utilizada para o cálculo estimado da participação da frota de veículos de Teresópolis na emissão de CO<sub>2</sub>, mostrando, ainda, os resultados apurados para as demais fontes, que seguiram a mesma sequência metodológica.

---

<sup>30</sup> Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Op.cit., p. 8-9.

<sup>31</sup> Com base nos dados coletados na página do IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 25/07/2010.

O Inventário de Emissões do Estado do Rio de Janeiro indica a emissão de 38.115 Gg de CO<sub>2eq</sub> no ano de 2005 sob a responsabilidade do setor<sup>32</sup> ENERGIA. Assinala<sup>33</sup> o citado Inventário que os principais setores que compõem o grupo referente à ENERGIA são: o setor energético (produção de petróleo, GLP, dentre outros energéticos), o consumo de eletricidade residencial, comercial e público, o agropecuário, as indústrias, o uso do solo, as emissões fugitivas e o setor de transportes.

A Região Serrana foi responsável por 3,4% (ou 1280 Gg) das emissões fluminenses do grupo ENERGIA, sendo que destes, 33,9% das emissões se deveram à fonte Transportes, como constante<sup>34</sup> no Inventário. Então, estima-se que a Região Serrana emitiu em 2005 o total de 433,92 Gg (33,9 % de 1280) de CO<sub>2</sub> devido à fonte Transportes. Considerando que Teresópolis tem o peso de sua frota equivalente a aproximadamente 20,36% do total da região Serrana, conforme estimativa feita com base nos dados do IBGE, a participação de Teresópolis na emissão de CO<sub>2</sub> devido à fonte Transportes, seria de aproximadamente 88,35 Gg. O número parece pequeno, mas corresponde a 88.350 toneladas de CO<sub>2</sub>, ou 88.350.000 kg de CO<sub>2</sub>, emitidos anualmente.

O ANEXO B traz figura que ilustra a estimativa feita para a participação anual de Teresópolis na emissão de GEE devido ao transporte, conforme acima detalhado.

Não se pretende, com o resultado apresentado, dizer que esta emissão atingiria diretamente o Município de Teresópolis, mas sim mostrar a participação desta localidade. Indicou-se ao longo da pesquisa medidas mitigadoras possíveis, bem como as já tomadas pelo Governo Municipal, enfatizando-se as ações no âmbito jurídico que podem ser implementadas, respaldando e incentivando as ações executivas na minimização das causas das mudanças climáticas.

Utilizando-se a mesma metodologia – tomando por base o Inventário de Emissões do Estado do Rio de Janeiro e os dados do IBGE – estimou-se

<sup>32</sup> CENTROCLIMA/COPPE/UFRJ. Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Dezembro de 2007. Disponível em: <www.centroclima.org.br>. Acesso em 13 de junho de 2010. Tabela 4 – Emissões Totais do Uso de Energia, por setor e por fonte, p. 17.

<sup>33</sup> Idem Ibidem. Tabela 2 – Consolidação das Emissões Estaduais por Setor (Gg CO<sub>2eq</sub>), p. 13.

<sup>34</sup> Idem. Ibidem. Figura 4 – Participação dos Setores no Total das Emissões das Regiões (%), p. 23.

a contribuição do Município de Teresópolis na emissão de gás carbônico decorrente dos resíduos. Entende-se por resíduos, para fins desta pesquisa, os resíduos sólidos urbanos, os esgotos domésticos, os resíduos sólidos industriais e os efluentes industriais. Considerando não relevante o quantitativo de indústrias emissoras de CO<sub>2</sub> em Teresópolis, explorou-se a contribuição do Município originada pelos resíduos domésticos.

A Região Serrana emitiu<sup>35</sup> o total de 59.000 (59 Gg CO<sub>2eq</sub>) toneladas de CO<sub>2eq</sub> no ano decorrente dos esgotos domésticos, fossem aqueles emitidos em sistema sem tratamento ou pelo sistema fossa-filtro.<sup>36</sup> Considerando que toda a população residente contribui com esgotos domésticos, pode-se estimar que deste total de emissões, a participação de Teresópolis foi de aproximadamente 10.800 toneladas de CO<sub>2eq</sub> no ano.

Em relação aos resíduos sólidos, as quantidades de metano são geradas em lixões, aterros controlados e aterros sanitários. De acordo com o Inventário elaborado<sup>37</sup> pela COPPE/UFRJ, os resíduos que foram coletados e dispostos no Estado totalizaram 5.667.298 toneladas em 2007. Desse total, a Região Serrana foi responsável por 5,0% das emissões de CO<sub>2eq</sub>, havendo lixões, aterros controlados e aterros sanitários.<sup>38</sup>

A situação dos resíduos sólidos de Teresópolis é favorável sob o ponto de vista da redução das emissões, já que recentemente concluiu a construção do Aterro Sanitário. Assim, em lugar de estimarmos um quantitativo para emissões do Município referente aos Resíduos Sólidos, optamos por citar no item sobre “Fatores de Redução de Emissões” da pesquisa realizada, o aspecto positivo da iniciativa da construção do Aterro, tanto sob a ótica da

---

<sup>35</sup> Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Elaborado pelo CENTROCLIMA/COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro: Dezembro de 2007. Disponível em: <[www.centroclima.org.br](http://www.centroclima.org.br)>. Acesso em 13 de junho de 2010. Tabela 17, p. 41.

<sup>36</sup> Um aspecto urbanístico que chama atenção em Teresópolis é a ausência de rede de esgotamento sanitário do tipo separador absoluto, o que é grave em um município com alto índice de ocupação urbana irregular de encostas. No censo de 2000 verificou-se que apenas 7,8% dos moradores lançam os dejetos em rede de água pluvial. Cerca de 55% têm os dejetos lançados em fossa séptica e aproximadamente 37% dos moradores lançam os dejetos em fossa rudimentar, rio, lago ou outro tipo de escoadouro. In Rosa, Waleska M. Regularização Fundiária e eficácia dos novos instrumentos: a concessão de uso especial para fins de moradia no município de Teresópolis – RJ. Apresentado no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, 2006. Disponível em <http://www.ibdu.org.br>. Acesso em 15 de julho de 2011.

<sup>37</sup> Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Op.cit., p. 36.

<sup>38</sup> Idem. Ibidem. calculado com base nos dados da Tabela 14, p. 38.

menor emissão de metano quanto sob o quesito minimização da poluição ambiental.

O setor “Agricultura, Floresta e Outros Usos do Solo (AFOLU)” foi responsável pela emissão de 10.127,8 Gg CO<sub>2eq</sub>, no Estado do Rio de Janeiro, verificando-se que as emissões da mudança de uso do solo (cobertura vegetal) apresentam os valores mais expressivos no setor de AFOLU, responsável por 61,4% das emissões.<sup>39</sup> A criação de animais aparece como a segunda maior fonte de emissões com 36,1%, sendo que desta, a fermentação entérica<sup>40</sup> contribui mais expressivamente do que o manejo de dejetos animais.<sup>41</sup>

A origem das emissões no setor pecuária tem procedência nos animais de criadouro, seja pelas emanações dos ruminantes, seja pelo manejo dos dejetos de todos os animais. Foi nesse tópico que estimamos a contribuição do Município de Teresópolis, seguindo a mesma metodologia apontada anteriormente.

Assim, verificamos o Inventário de Emissões do Estado do Rio de Janeiro, visando conhecer as principais contribuições de animais na Região Serrana, sintetizadas no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Comparativo da quantidade de indivíduos na Região Serrana em relação ao total do Estado

Tipo de animal	Bovinos	Ovinos	Caprinos	Equinos	Muares/Asininos	Suínos	Aves
%Região Serrana	11,3	3,87	5,08	10,62	19,05	12,83	1,51

Fonte: Calculado pelos autores com base no Inventário (Op. Cit.), na Tabela 11 - Distribuição dos Animais de Criadouros, por Região (indivíduos), p. 32

Considerando que desse total emitido, a maior contribuição da Região Serrana se deu em relação aos quantitativos de Bovinos, Equinos, Muares e Suínos, conforme se mostrou no Quadro 1 acima, destacamos os quantitativos destes tipos de animais pertencentes<sup>42</sup> ao Município de Teresópolis, chegando aos seguintes pesos: Bovinos: 2%; Equinos: 9%; Muares: 9%; Suínos: 4%.

<sup>39</sup> Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Op.cit., calculado com base nos dados Tabela 20 – Emissões Totais de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro, em 2005, por GEE (Gg), p. 46-47.

<sup>40</sup> É a produção de gases (em especial o metano) no sistema digestivo dos ruminantes.

<sup>41</sup> Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Op.cit., p. 27-28.

<sup>42</sup> Conforme consta no Documento Técnico do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis, a produção pecuária do Município tem papel bem mais modesto do que a agrícola. O território do Município não tem vocação para a pecuária bovina. O rebanho existente é do tipo misto (leite + corte), não especializado. Existe alguma especialização na criação de cavalos de raça e na caprinocultura.

Assim, adotando-se o percentual médio<sup>43</sup> de 6% de participação de Teresópolis em quantitativos dos principais animais que geram a emissão de GEE, calculamos por estimativa a contribuição de Teresópolis, aplicando este percentual de 6% sobre os dados constantes do Inventário de Emissões do Estado do Rio de Janeiro. A participação da Região Serrana foi de 14,01 Gg de CH<sub>4</sub> e 0,43 Gg de N<sub>2</sub>O em termos de emissão de gases de efeito estufa devido à fermentação entérica dos animais e manejo de dejetos destes, conforme se extrai da Tabela 12 do Inventário.<sup>44</sup> Assim, multiplicando-se 6% por 14,01, estima-se que Teresópolis contribuiu com cerca de 0,84 Gg de CH<sub>4</sub> e, fazendo 6% de 0,43, chega-se a 0,025 Gg de N<sub>2</sub>O no ano de 2005, ano-base do Inventário.

Sabendo-se que 1 Gg corresponde a 1.000 toneladas ou 1.000.000 de quilos, a participação de Teresópolis foi de 840 toneladas ou 840.000 quilos de CH<sub>4</sub> e 25 toneladas ou 25.000 quilogramas de N<sub>2</sub>O emitidos no ano – referência do estudo.

Em resumo, listamos no Quadro 2 as estimativas de emissão de gases de efeito estufa gerados no Município de Teresópolis, na Região Serrana e no Estado do Rio de Janeiro, tomando por referência o ano de 2005, com as adequações indicadas na metodologia de cálculo.

Quadro 2 - Emissão anual de gases de efeito estufa (em Kg CO<sub>2</sub>eq, exceto onde indicado diferente).

Setor	Transportes	Saneamento	Pecuária
Região			
Teresópolis (*)	88.350.000	10.800.000	840.000 kg de CH <sub>4</sub> e 25.000kg de N <sub>2</sub> O
Região Serrana	433.920.000 (**1)	59.000.000(**2)	14.000.000 kg de CH <sub>4</sub> e 460.000 kg de N <sub>2</sub> O (**3)
Estado do Rio de Janeiro	11.056.000.000_(**1)	958.500.000 (**2)	119.370.000 kg de CH <sub>4</sub> e 3.700.000 kg de N <sub>2</sub> O (**3)

Fonte: (\*) Estimativa dos autores, com a metodologia e hipóteses simplificadoras expostas.

(\*\*1) Calculado como sendo 33,9 % de 1280 Gg, conforme explicado na p. 10 deste relatório.

(\*\*2) Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Op.cit., Tabela 17, p. 41.

(\*\*3) Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Op.Cit., Tabela 12 p. 35.

(\*\*1) Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Op.cit., Tabela 2, p. 13.

(\*\*2) Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Op.cit., p. 36.

<sup>43</sup> Bovinos: 2%; Equinos : 9%; Muas: 9%; Suínos: 4%, 6% = (2% + 9% + 9% + 4% ) / 4.

<sup>44</sup> Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro. Op.cit., calculado com base nos dados Tabela 12, p. 35.

Conclui-se que a emissão de gases de efeito estufa no Município de Teresópolis representou entre 0,7 e 1,1% das emissões do Estado do Rio de Janeiro, ao menos no que diz respeito aos três setores acima estimados. O objetivo aqui foi mostrar que, ao contrário do que poderia se pensar de um município de pequeno porte, de interior, Teresópolis também contribui para emissão de gases de efeito estufa, o que acarreta consequente acréscimo nas razões dos efeitos das mudanças climáticas, ainda que não diretamente na mesma região geográfica. Daí porque, numa visão global, a necessidade de que o Município ofereça condições para a redução desses fatores e crie possibilidades de incentivo à sua minimização.

### **Pesquisa de campo realizada**

Como parte da pesquisa planejada e descrita acima, visando a apurar o grau de conhecimento institucional de Teresópolis acerca do tema Mudanças Climáticas, foi elaborado e aplicado o formulário de pesquisa (ANEXO C) entre novembro de 2010 e maio de 2011 aos representantes dos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e do Ministério Público do município.

O trabalho de campo foi estruturado a partir de uma amostragem qualitativa de entrevistados. Nesse sentido, foi definido um universo de pessoas pertencentes aos chamados três poderes e ao Ministério Público, não sendo incluídos representantes do Poder Judiciário e do *Parquet* que tratassem de assuntos criminais, fazendários e outros.

Foram entrevistados juízes e membro do Ministério Público responsáveis, respectivamente, pela propositura e pelo julgamento de ações na esfera cível. Isso porque, considerando já existirem leis nacional<sup>45</sup> e estadual<sup>46</sup> aprovando as políticas sobre o tema, avaliou-se que existiria a possibilidade de estas pessoas terem conhecimento de alguma ação ou investigação específica sobre o assunto.

As respostas do membro do Ministério Público foram analisadas juntamente com as dos juízes entrevistados. Muito embora saibamos tratar-se de instituições distintas e com tratamento próprio pela Constituição Federal, entendemos que o agrupamento dessas entrevistas não prejudicaria

---

<sup>45</sup> BRASIL. Lei n. 12.187 de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Mudança do Clima. Brasília: 2009.

<sup>46</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei 5.690 de 14 de abril de 2010. Dispões sobre a Política Estadual de Mudança do Clima. Rio de Janeiro: 2010.

a análise feita, uma vez que as perguntas formuladas foram rigorosamente idênticas.

Assim sendo, definidos os critérios qualitativos que orientariam a aplicação do questionário e o universo de entrevistados, chegou-se ao número total de 19 pessoas a serem entrevistadas, distribuídas da seguinte maneira: 2 membros do poder executivo (prefeito e secretário municipal); 12 membros do poder legislativo (vereadores); e outras 5 entre membros do poder judiciário (juízes) e do Ministério Público.<sup>47</sup>

O grupo optou por realizar as entrevistas após as eleições de outubro de 2010, objetivando que não fosse sequer cogitado pelos entrevistados qualquer vínculo político, reforçando o caráter técnico e imparcial da pesquisa.

Dado ao fato que as eleições se estenderam, tendo havido segundo turno, considerando a dificuldade de conciliação de agenda dos respondentes, o período de recesso e, por fim, a tragédia climática que abalou Teresópolis, somente foi possível concluir as entrevistas pretendidas em maio de 2011.

Não obstante toda a persistência e os esforços do grupo na aplicação dos formulários, parte dos então representantes do executivo, do legislativo, do judiciário não esteve disponível para preenchê-los. Esta indisponibilidade ficou caracterizada em alguns casos pela recusa expressa e em outros pela negativa tácita, esta última configurada com a recusa em atender à equipe responsável pela aplicação dos formulários após cinco tentativas de contato pessoal, telefônico e por meio de correios eletrônicos (*e-mails*). Cabe citar, ainda, conforme consta no formulário de pesquisa, que os respondentes foram informados sobre o sigilo das suas identificações.

Feitas essas observações, do total de 19 pessoas: 2 pessoas (prefeito e secretário municipal) do poder executivo; 12 pessoas do poder legislativo (vereadores); 4 pessoas do poder judiciário e uma do Ministério Público Estadual. Destas, quatro deixaram de responder ao questionário.

De toda a forma, os resultados aqui apresentados revelam a opinião de parte significativa dos poderes consultados, fornecendo o grau de conhecimento institucional acerca do tema Mudanças Climáticas.

---

<sup>47</sup> Aqui foi incluída, para fins de facilitação de tabulação dos resultados da pesquisa, a entrevista feita a um membro do Ministério Público Estadual, muito embora a instituição tenha constitucionalmente assegurada a autonomia funcional e administrativa (CRFB/88, art.127).

A análise das respostas é apresentada sob a forma de gráficos, mostrados no ANEXO D, sobre os quais passamos a tecer os seguintes comentários.

A pergunta inicial buscou tão somente verificar se os respondentes já haviam ouvido falar em mudanças climáticas e as perguntas subsequentes permitiriam avaliar o grau de conhecimento sobre o assunto.

Dos entrevistados, apenas 1 pessoa (7%) afirmou não saber o que seriam Mudanças Climáticas, demonstrando que, de alguma forma, os demais já haveriam ouvido o termo pesquisado.

A pergunta seguinte, dirigida a quem nunca tinha ouvido falar no termo, buscava saber se esses entrevistados teriam alguma ideia do que se tratava, perguntando-se o que eram tais mudanças, pergunta que foi recusada a ser respondida pelo único que desconhecia o termo.

As duas perguntas seguintes referiram-se ao conhecimento dos termos “Efeito Estufa” e “Protocolo de Quioto”, tendo todos os respondentes (100%) afirmado já terem ouvido falar do termo Efeito Estufa, até mesmo aquele que desconhecia o termo Mudanças Climáticas. Já o termo Protocolo de Quioto era ignorado por este respondente e conhecido de todos os demais (93%).

Acerca do grau de conhecimento sobre as consequências das Mudanças Climáticas, 93% alegaram conhecer seus efeitos, tendo sido citados (onde não informado o número entre parêntesis, significa ter havido apenas uma citação dentre as respostas obtidas):

- Aumento da temperatura da Terra (6 respostas);
- Aumento do degelo e do nível do oceano (4 respostas);
- Aumento da frequência das tempestades (2 respostas)
- Aumento da frequência das catástrofes naturais (4 respostas)
- Desorganização das estações climáticas (3 respostas)
- Influência negativa na fauna e na flora
- Alteração dos biomas terrestres e marinhos
- Inundações
- Secas
- Prejuízos à agricultura
- Aumento da incidência de doenças tropicais

- Queda de barreiras
- Doenças respiratórias
- Fome

Os itens acima listados foram exemplificados pelos respondentes exatamente nos termos acima, percebendo-se que todos os que responderam o item possuem razoável noção sobre os possíveis efeitos das mudanças climáticas. Para fins de análise deste trabalho de campo, agrupamos as citações acima em dois grupos:

- Grupo I – Impactos da mudança climática em termos globais
- Grupo II – Impactos da mudança climática podendo afetar o município de Teresópolis.

Assim, rearranjando as respostas oferecidas, temos:

- Grupo I – Aumento da temperatura da Terra e Aumento do degelo e do nível do oceano, num total de dez citações.
- Grupo II – Aumento da frequência das tempestades, Aumento da frequência das catástrofes naturais, Desorganização das estações climáticas, Influência negativa na fauna e na flora, Alteração dos biomas terrestres e marinhos, Inundações, Secas, Prejuízos à agricultura, Aumento da incidência de doenças tropicais, Queda de barreiras, Doenças respiratórias e fome num total de dezenove citações.

Num primeiro momento, nota-se que os respondentes, em sua maioria, acreditam que o maior impacto se dá sobre o aumento da temperatura da Terra, fazendo parecer que tal condição está distante dos efeitos locais daí advindos. Por exemplo, o degelo e aumento do nível dos oceanos parecem distantes de Teresópolis, já que se situa a 871 metros acima do nível do mar.<sup>48</sup>

Considerando, não obstante, que o número de citações de efeitos possíveis sobre Teresópolis tenha sido quase o dobro das que, em tese, estariam distantes desta localidade, (19 contra 10), verificou-se que os respondentes conhecem a proximidade destes efeitos em Teresópolis, analisando as respostas à pergunta seguinte.

---

<sup>48</sup> Informação disponível em < <http://www.teresopolis.rj.gov.br> >. Acesso em: 23 jan. 2011.

Perguntou-se aos respondentes se estes associavam as mudanças climáticas a riscos e/ou externalidades para Teresópolis. Quatorze deles responderam positivamente, e um respondente não soube opinar.

Sugerimos, na sequência do questionário, de que formas as mudanças climáticas poderiam estar vinculadas a riscos ou externalidades para Teresópolis, oferecendo as opções: turismo, biodiversidade, chuvas intensas, calor extremo e frio extremo, dando ainda oportunidade ao respondente de acrescentar outro(s) fator(es). Obtivemos os seguintes resultados (o número entre parêntesis indica o total de respostas para o fator):

- Turismo (7)
- Biodiversidade (9)
- Chuvas intensas (11)
- Calor extremo (9)
- Frio extremo (6)
- Sistemas de sustentação de atividade agropecuária (1)
- Pássaros (1)
- Deslizamentos (1)

Os respondentes, em sua maioria, reconhecem serem as chuvas intensas uma ameaça ao município de Teresópolis e as relacionam às variações no clima. Cabe ressaltar que todos os respondentes que se enquadram no Grupo II da pergunta anterior, opinaram também que as chuvas intensas têm influência sobre o município, deduzindo-se que de alguma forma os respondentes sabem existir alguma ameaça à Teresópolis advinda das mudanças climáticas.

Questionados sobre a existência de lei que trate do tema Mudanças Climáticas, 60% dos entrevistados afirmou conhecer alguma lei, sendo que, destes, nove pessoas afirmaram saber da existência de lei federal, quatro da existência de lei estadual e três respondentes afirmaram haver lei municipal.<sup>49</sup> Vinte e sete por cento disseram não haver qualquer lei e treze por cento não opinaram.

---

<sup>49</sup> É possível que os respondentes tenham se equivocado ou confundido a legislação municipal existente sobre Meio Ambiente e que abordamos ao longo deste trabalho com a legislação municipal específica sobre Mudanças Climáticas, inexistente até o fechamento das entrevistas (15/5/2011).

Especificamente em relação à emissão dos gases de efeito estufa e o papel de Teresópolis para sua redução, os respondentes afirmaram ser esta possível por meio das seguintes medidas:

- Redução do número de veículos individuais e com controle da emissão de gases veiculares (4)
- Aumento da cobertura florestal (1)
- Boa operacionalização do aterro sanitário (2)
- Tratamento de esgotos (1)
- Conscientização da população (2)
- Diminuição do número de veículos de passeio e aumento de coletivos (2)
- Atenção à Agenda 21 (2)
- Diminuição de gases (sem especificar quais) (1)
- Controle dos resíduos sólidos (1)
- Controle do desmatamento (1)

Percebe-se que as respostas são condizentes com alguns dos fatores de emissão e de redução apurados ao longo da absorção do estado da arte durante a nossa pesquisa, e que, de modo geral, houve uma maior associação das medidas à redução das emissões de gases por veículos automotores.

A última pergunta referiu-se ao campo específico de atuação de cada respondente. O objetivo foi conhecer, respectivamente, se há projeto de lei em tramitação sobre Mudanças Climáticas na Câmara de Vereadores, se há ação planejada do Executivo municipal em relação a este quesito e, ainda, se o Judiciário possui alguma demanda que envolva de forma direta o assunto.

O representante do Executivo citou que há duas ações no sentido de reduzir as emissões de gases de efeito estufa e de minimizar o impacto das mudanças climáticas: a operacionalização do aterro sanitário e o programa de reflorestamento de áreas degradadas, respectivamente.

Cinco representantes do poder legislativo citaram não existir projeto de lei específico sobre o tema. Três representantes citaram a Agenda 21 e o Código Ambiental, embora não sejam estes documentos projetos de lei específicos.

Um dos entrevistados do grupo formado por representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público afirmou haver a seguinte demanda relacionada ao tema Mudanças Climáticas: lixo reciclável, esgoto sanitário, aterro sanitário e “Sudantex”,<sup>50</sup> sem que fossem especificadas as interfaces das demandas citadas com o tema específico Mudanças Climáticas. Os gráficos do ANEXO D permitem visualizar as respostas fornecidas e o peso de cada uma delas no presente estudo.

A conclusão a que se chega especificamente nesta pesquisa institucional é que, de modo geral, os respondentes já ouviram falar do tema Mudanças Climáticas e parte deles sabe que pode haver implicações sobre o município, tendo sido inclusive sugerida a redução de emissões por meio do controle de gases automotivos.

Por outro lado, ao citarem legislação existente no âmbito municipal, parecem confundir o tema específico Mudanças Climáticas com uma questão mais ampla: a tutela do meio ambiente.

De toda a forma, as respostas aos questionários permitem deduzir que tanto o assunto Meio Ambiente quanto o tema Mudanças Climáticas podem ser melhor explorados no Município de Teresópolis, no âmbito dos três poderes. Além do mais, os respondentes, na sua grande maioria, afirmaram ter interesse em conhecer os resultados do presente estudo acadêmico.

### **Proposta de projeto de lei**

É fundamental que a proposta do debate do tema Mudanças Climáticas em Teresópolis seja pautada, também, na legislação vigente. Atualmente, dentre outros diplomas, contamos com a Política Nacional de Mudanças Climáticas e com a Lei Estadual<sup>51</sup>, tendo como exemplo local mais próximo a Lei do Município do Rio de Janeiro<sup>52</sup>, que fixa instruções específicas para essa cidade.

Os objetivos propostos pelo diploma local fluminense são, em regra, similares aos da federal, sendo alguns deles: a preservação e recuperação

<sup>50</sup> Ação Civil Pública. Processo No 0005895-46.2003.8.19.0061 (2003.061.005897-1).

<sup>51</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei 5.690 de 14 de abril de 2010. Dispões sobre a Política Estadual de Mudança do Clima. Rio de Janeiro: 2010.

<sup>52</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Lei Municipal n. 5.248 de 27 de janeiro de 2011.

de recursos naturais, a expansão de áreas protegidas e fomento à mudanças nos padrões de produção consumo a fim de reduzir emissões de GEE.

A lei do Estado do Rio de Janeiro sugere cooperação com os governos municipais e a sociedade civil, indicando ser necessário identificar vulnerabilidades municipais, dadas as peculiaridades de cada região. Também enuncia a necessidade de que iniciativas públicas e privadas favoreçam a economia de baixo carbono, prevendo-se ações envolvendo as áreas de energia, transportes, resíduos, edificações, indústria, agricultura, pecuária e ambiente florestal. Cita o Plano Estadual sobre Mudança do Clima, o Fórum Rio de Mudanças Climáticas, e propõe que o Estado e a sociedade civil fomentem, em conjunto, a educação, informação, mobilização e capacitação técnica em matéria atinente às mudanças climáticas.

A lei do Município do Rio de Janeiro, por sua vez, além de especificar ações referentes a Mudanças Climáticas para aquele município, estabelece metas de redução de emissão de GEE para os anos de 2012, 2016 e 2020.

O desafio da pesquisa consistiu em, com base nos estudos realizados, propor a Teresópolis uma nova e sistemática base legal, considerando as estruturas locais já existentes e as normas estadual e federal sobre o assunto, com o intuito de estimular uma agenda política local, uma ampla discussão que leve a ações positivas para enfrentar as mudanças climáticas, considerando as particularidades locais.

A segunda fase da pesquisa, realizada com base nos estudos precedentes, na pesquisa institucional retro apresentada, buscou a elaboração de um Projeto de Lei de Mudanças Climáticas para Teresópolis. A construção do documento pautou-se em tudo o que foi coletado nas etapas anteriores, em especial na PNMC, na lei estadual sobre o tema e na legislação local afim.

Foram também consultadas e, de grande valia, as leis municipais do Rio de Janeiro e de São Paulo,<sup>53</sup> que estabelecem as políticas locais correspondentes. Em que pese tais municípios serem de porte e características distintas do município de Teresópolis, serviram de base para a verificação dos pontos chave que acompanham as políticas nacional e estadual, bem assim permitiram ao grupo identificar pontos ausentes, mas importantes para o caso específico da pesquisa. As duas leis municipais

---

<sup>53</sup> MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei Municipal nº 14.933 de 05 de junho de 2009.

abordaram os seguintes tópicos principais: conceitos gerais, princípios, objetivos, metas de redução de emissão de GEE, estratégias de mitigação e ações de adaptação.

Embora seja aspecto mais genérico, entendemos que os objetivos dispostos na lei carioca tiveram uma amplitude maior, sendo relacionados: estabelecimento de estratégia para redução de emissões, promoção de ações efetivas para proteção do sistema climático, compatibilização do desenvolvimento econômico-social com sistema climático, fomento aos projetos de mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL), conscientização da população acerca do tema, estabelecimento de mecanismos para estimular a mudança de padrões de produção e de consumo com foco na mitigação das emissões dos GEE, realização de ações para aumentar parcela das fontes renováveis, identificação das vulnerabilidades e promoção das ações de adaptação aos impactos negativos esperados, garantia da participação da sociedade civil, com ampla divulgação sobre Mudanças Climáticas, estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação científica relacionados ao sistema climático, incentivo ao uso e o intercâmbio de tecnologias e práticas ambientalmente responsáveis para mitigação e adaptação, estímulo à cooperação com outros níveis de governo, com ONGs, setor privado, a academia e organismos multilaterais.<sup>54</sup>

Ambos os municípios fixam metas de redução de emissão de GEE, sendo a lei paulistana mais ousada, estabelecendo a meta de redução para 2012 em 30% sobre os montantes inventariados em 2005.<sup>55</sup>

Não se tem conhecimento de que o município de Teresópolis tenha feito inventário de suas emissões de GEE. Esta foi uma das questões enfrentadas no projeto de lei proposto, para que as metas de redução sejam estabelecidas com base em valores tecnicamente fundamentados e específicos desse município.

Os dois municípios de referência trazem em suas leis estratégias de mitigação em relação ao uso da energia, que podem ser aplicadas à Teresópolis desde que guardadas as devidas proporções do tamanho deste município.

---

<sup>54</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei 5.690 de 14 de abril de 2010. Dispões sobre a Política Estadual de Mudança do Clima. Rio de Janeiro: 2010.

<sup>55</sup> MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei Municipal nº 14.933 de 5 de junho de 2009.

A outra linha de ação refere-se à adequação da oferta de transporte coletivo no Município e desestímulo do uso do transporte individual motorizado. Para Teresópolis tal medida pode ser interessante, dadas as características locais, já que, não raramente, os moradores percorrem trajetos curtos nos quais o uso da bicicleta se demonstra perfeitamente adequado, eventualmente sendo até mais prático do que outro tipo de transporte.

Embora Teresópolis não tenha lei específica sobre Mudanças Climáticas, instituiu no ano de 2006 seu Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável,<sup>56</sup> que surge como um instrumento de planejamento de desenvolvimento da cidade pautado no controle ambiental.

A proposta do projeto de lei para Teresópolis buscou aproveitar toda a legislação sobre meio ambiente existente nesse Município, como o Plano Diretor e o Código Ambiental. A Agenda 21 de Teresópolis, instrumento fundamental de participação popular, foi também considerada no projeto de lei proposto, assim como o incentivo às transformações do comportamento da sociedade. A conscientização e as mudanças de atitudes que reduzam a emissão de gases de efeito estufa são algumas das estratégias de mitigação e adaptação que foram consideradas na proposta de lei.

A seção “Das Ações de Adaptação aos Impactos das Mudanças do Clima” proposta no projeto de lei versa sobre os cuidados em relação às ocupações em áreas de risco no município de Teresópolis.

Nesse aspecto, cabe destacar a tragédia climática ocorrida no dia 12 de janeiro de 2011. A chuva de alta intensidade e longa duração, acompanhada de cheias de rios, provocou deslizamentos de encostas, notadamente em áreas de forte declividade, tendo as enchentes abalado as construções às margens dos cursos d’água. O episódio foi explicitado em relatório do Ministério do Meio Ambiente:

Segundo o Departamento Geral de Defesa Civil do Rio de Janeiro a tragédia de janeiro de 2011 teve 910 mortos e 662 desaparecidos até o dia 18 de fevereiro. Nova Friburgo com 426 mortos, Teresópolis 382, Petrópolis 74, Sumidouro 22, São José do Vale do Rio Preto, Santo Antonio de Pádua e Bom Jardim 2 mortos em cada município. Segundo a Defesa Civil estadual, as chuvas deixaram 23.315 desalojados (momentaneamente impedidos de voltar para casa) e 12.768 desabrigados (quem perdeu suas casas) em 15 cidades.

[...]

<sup>56</sup> TERESÓPOLIS. Lei Complementar Municipal n. 079/2006.

O presente estudo constatou que tanto nas regiões urbanas, quanto nas rurais, as áreas mais severamente afetadas pelos efeitos das chuvas foram:

a) as margens de rios (incluindo os pequenos córregos e margens de nascentes). As áreas diretamente mais afetadas são aquelas definidas pelo Código Florestal como Áreas de Preservação Permanente – APPs.

b) as encostas com alta declividade (geralmente acima de 30 graus. No casos dos deslizamentos observou-se que a grande maioria está associada a áreas antropizadas, onde já não existe a vegetação original bem conservada ou houve intervenção para construção de estradas ou terraplanagem para construção de edificações diversas.

c) Áreas no sopé dos morros, montanhas ou serras. Observou-se que as rochas e terra resultantes dos deslizamentos das encostas e topos de morro atingiram também edificações diversas construídas muito próximas da base.

d) Fundos de vale. Observou-se também que áreas em fundos de vale, especialmente aquelas áreas planas associadas a curvas de rio foram atingidas pela elevação das águas e pelo corrimento e deposição de lama e detritos.

Registrou-se também que em áreas com florestas bem conservadas, livres de intervenções como estradas, edificações ou queimadas, o número de deslizamentos é muito menor do que nas áreas com intervenções e, obviamente, as consequências em termos de perdas materiais e humanas são nulas.

Considerando o razoável conhecimento das características naturais da região, dos níveis e intensidade das intervenções antrópicas, dos indícios de instabilidade das encostas e dos dados de pluviosidade disponíveis, e da existência de metodologias para determinação, classificação, e monitoramento das áreas de risco, relativamente simples e disponíveis, é razoável destacar que a utilização adequada destas informações pode efetivamente reduzir o caráter catastrófico de eventos como o que ocorreu na região serrana do Rio de Janeiro em 2011, e tantos outros que assistimos em diferentes localidades do país.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. BRASIL. Relatório de Inspeção: Área atingida pela tragédia das chuvas Região Serrana do Rio de Janeiro. Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco: O que uma coisa tem a ver com a outra?. Brasília: 2011, p. 29; 75-76. Disponível em [http://www.mma.gov.br/estruturas/182/\\_arquivos/relatoriotragediarj\\_182.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/relatoriotragediarj_182.pdf). Acesso em: 15 jul. 2012.

Depois de concluída e entregue a pesquisa à Universidade (Unifeso) em dezembro de 2011, houve a revogação do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771/1965) pela nova lei 12.651 de 12 de maio de 2012. Ao que tudo indica, a nova lei apresenta um retrocesso em alguns aspectos e fixa exigências ambientais menores no que diz respeito à ocupação e recuperação de áreas de preservação permanente.

Embora o município possa criar normas mais rigorosas, a depender das especificidades de sua configuração, a tendência é acompanhar o que reza a legislação federal.

Apenas para citar um aspecto de preocupação, o art. 61-A, § 1º, da Lei Publicada em maio de 2012 determina que “os imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d’água”.

Cabe ressaltar que, conforme a Instrução Especial/INCRA nº 20,<sup>58</sup> de 28 de maio de 1980, o Município de Teresópolis teve sua classificação de um módulo fiscal igual a 10 hectares, observando-se que parte significativa dos imóveis rurais encontram-se nesse grupo. Tal exigência de recomposição parece ser ínfima diante da necessidade de proteção real aos corpos hídricos existentes no município.

Fica a cargo do poder público municipal esse controle bem como a aprovação de projetos fundiários que envolvam essas áreas, o que leva à necessidade de uma maior e mais diversificada estrutura institucional capaz de melhor definir tanto as ocupações em áreas marginais de rios quanto a recuperação das áreas existentes.

Numa análise preliminar da nova lei florestal, acompanha-se as conclusões apresentadas em artigo recentemente publicado sobre o tema de que “no que concerne ao texto aprovado pela Lei 12.651/2012, podemos dizer que o mesmo traz várias regras que excepcionam e/ou flexibilizam o regime de proteção das áreas de preservação permanente, permitindo, por exemplo, que ‘pequenas’ propriedades rurais possuam plantações nesses espaços”,<sup>59</sup> e que:

<sup>58</sup> BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Instrução Especial nº 20, de 28 de maio de 1980. Disponível em <http://www.incra.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2010.

<sup>59</sup> AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Desenvolvimento Sustentável e Regularização Fundiária: Impasses diante da Tutela Ambiental e da Provável Alteração do Código Florestal Brasileiro. In: Nilton Cesar Flores. (Org.). A Sustentabilidade Ambiental em suas Múltiplas Faces. Campinas: Millennium Editora Ltda., 2012, v. 1, p. 224.

Nesse sentido, o atual Código Florestal parece na direção do ambiental e social insustentáveis. Seja do ponto de vista ecológico – com o prejuízo dos recursos hídricos e sua qualidade, seja do ponto de vista social – com a precarização das condições de vida e distribuição desigual de riscos pelo Estado.

Cumpre-nos lembrar que a grande maioria dos municípios brasileiros, agora com competência para definir limites de APP em áreas urbanas e aprovar projetos de regularização nessas áreas sem necessidade de licenciamentos ambiental e urbanístico específicos, não possui, em regra, estrutura adequada, nem profissionais em número suficiente e com as qualificações necessárias. Ademais, parece-nos que o ente local é mais vulnerável à pressões para aprovação de projetos dessa espécie, com sérios riscos de inobservância da legislação ambiental e de desvios de finalidade.

A possibilidade de ocupação de áreas como manguezais e faixas marginais de proteção de cursos d'água existente no Código atual pode representar a institucionalização de riscos de vida diante de eventos climáticos extremos em áreas antes consideradas e tratadas, a nosso ver corretamente, como não edificantes.<sup>60</sup>

Isso tudo leva a sugerir que os novos debates e a revisão do projeto de lei ora apresentado contemplem criticamente as alterações trazidas pelo novo Código Florestal, notadamente os tópicos acerca das áreas de preservação permanente, importante aspecto ambiental apontado no supracitado relatório do Ministério do Meio Ambiente.

A proposta de lei, mostrada integralmente no ANEXO E, foi apresentada com os seguintes capítulos: Capítulo I – no qual se apresentam os conceitos necessários ao perfeito entendimento para execução da lei; Capítulo II – no qual se dispõem os princípios que regerão a Política Municipal sobre Mudança do Clima, bem como os objetivos da Política e as diretrizes; Capítulo III que se subdividiu em seções de interesses: Seção I – Do Gerenciamento de Resíduos, Seção II – Dos Transportes, Seção III – Da Energia, Seção IV – Da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico, Seção V – Das Ações de Adaptação aos Impactos das Mudanças do Clima, Seção VI – Da Ecoeficiência; Seção VII – Das áreas verdes do Município

---

<sup>60</sup> Ibidem., p. 230.

e, Seção VIII – Da Participação Democrática; Capítulo IV – Instrumentos disponíveis e a serem constituídos, visando a implementação da política municipal sobre mudança do clima; Capítulo V – Metas a serem alcançadas pela política municipal, sem prejuízo de outras que os gestores municipais venham a fixar, e Capítulo VI que trata das disposições finais.

Destacamos o Capítulo sobre as Estratégicas de Mitigação e Adaptação, que condensa a maior parte das ações que o Município deve adotar para que se tenha um razoável enfrentamento das consequências das mudanças climáticas. Objetivando a melhor organização técnica dessas ações, subdividiu-se o Capítulo em Seções que permitem identificar as áreas de atuação do Município. Faz-se especial destaque às seções que comentam sobre as áreas verdes do Município e da Participação Democrática. A questão do aproveitamento das áreas verdes como sumidouros é bastante significativa no Município de Teresópolis, já que aqui se encontram Unidades de Conservação já instaladas e que podem e devem ser aproveitadas sob o viés do tema Mudanças Climáticas.

Entende-se que com os estudos realizados, a pesquisa de campo efetivada em Teresópolis, os estudos específicos da legislação existente e a proposta do projeto de lei apresentada, oferece-se a oportunidade aos gestores locais de promover ampla discussão e debates acerca do tema Mudanças Climáticas, visando a posterior implantação de políticas públicas eficazes.

## Referências

AVZARADEL. Pedro Curvello Saavedra. *Mudanças climáticas, risco e reflexividade*. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, 2008. Disponível em: <www.uff.br>. Acesso em 13 ago. 2011

\_\_\_\_\_. Mudanças Climáticas: Uma Análise dos Impactos sobre o Meio Ambiente e os Direitos Humanos. *Revista Lex Humana*, n. 1, 2010. Disponível em: <http://www.ucp.br>. Acesso em: 21 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Sustentável e Regularização Fundiária: impasses diante da tutela ambiental e da Provável Alteração do Código Florestal Brasileiro. In: FLORES, Nilton Cesar. *A Sustentabilidade Ambiental em suas múltiplas faces*. Campinas: Millenium Editora, 2012, p. 208-232.

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BIRD) / Banco Mundial, *Cities and Climate Changes: an urgent agenda*, Washington DC, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). *Instrução Especial n. 20, de 28 de maio de 1980*. Disponível em <http://www.incra.gov.br>. Acesso em 13 de novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.187 de 29 de dezembro de 2009. *Dispõe sobre a Política Nacional de Mudança do Clima*. Brasília: 2009.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.651 de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa*; revoga a Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965.

CENTROCLIMA/COPPE/UFRJ. *Inventário de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: dezembro de 2007. Disponível em: <[www.centroclima.org.br](http://www.centroclima.org.br)>. Acesso em 13 de junho de 2010.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Constituição Estadual do Rio de Janeiro de 1989*.

FARIAS, Talden. Princípios gerais do Direito Ambiental. In: *Prim@ facie*, ano 5, nº 9, jul./dez., 2006.

FENSTERSEIFER, Tiago. *A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais ocasionados pelas mudanças climáticas*. Disponível em: <[www.planetaverde.org](http://www.planetaverde.org)>.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei 5.690 de 14 de abril de 2010. *Dispõe sobre a Política Estadual de Mudança do Clima*. Rio de Janeiro: 2010.

GUERRA, Sidney. A crise ambiental na sociedade de risco. *Lex Humana*, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.ucp.br>>. Acesso em 12 dez. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 25/07/2010.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima: Um guia para iniciantes*. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/>>. Acesso 12 dez 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. BRASIL. *Relatório de inspeção: Área atingida pela tragédia das chuvas Região Serrana do Rio de Janeiro. Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco: O que uma coisa tem a ver com a outra?*. Brasília: 2011. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS. Lei Complementar Municipal n. 079 de 20 de outubro de 2006 – *Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis*.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Lei Municipal n. 5.248 de 27 de janeiro de 2011.*

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Lei Municipal n. 14.933 de 05 de junho de 2009.*

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). *Mudança do Clima 2007: A Base das Ciências Físicas* Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Genebra, 2007. Versão traduzida para o português e disponível em: <[www.mct.gov.br/clima](http://www.mct.gov.br/clima)>.

ROSA, Waleska M. *Regularização Fundiária e eficácia dos novos instrumentos: a concessão de uso especial para fins de moradia no município de Teresópolis – RJ.* Apresentado no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, 2006. Disponível em <http://www.ibdu.org.br>. Acesso em 15 de julho de 2011.

TERRAE ENGENHARIA: Plano Municipal de Redução de Riscos do Município de Teresópolis. In: *Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários* – Município de Teresópolis, junho de 2007.

## ANEXO A

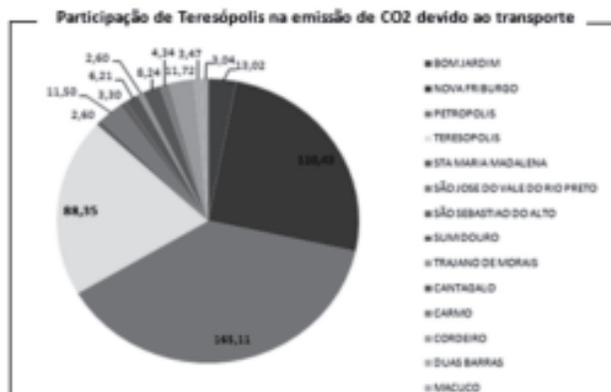
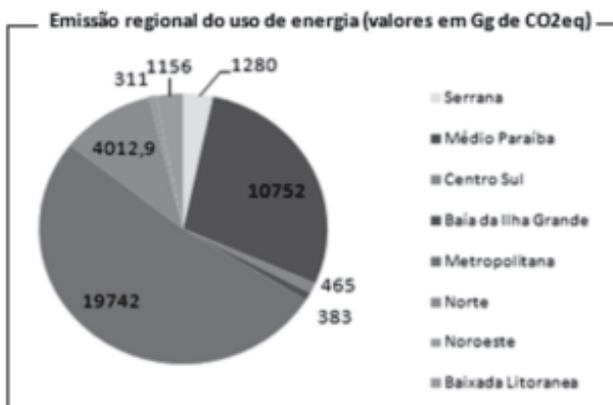
Tabela com Quantitativos de pontos frágeis, por setor, por tipo de evento e por classificação de grau de risco\*

Área	Comunidades	Setores de risco alto ou muito alto				Total
		Evento associado		Grau de Risco		
		Escorregamento	Inundação	Alto	Muito Alto	
1	Meudon, Jardim Meudon e Dorvalino	22	0	14	8	22
2	Granja Guarani, Av. Rotariana, Caxangá, Santa Cecília e Barroso	18	1	16	3	19
3	Cascata Guarani, Jardim Cascata, Fazendinha, São Pedro, Bom Retiro, Araras e Fátima	20	2	12	10	22
4	Tijuca, Ermitage, Artistas, Quinta Lebrão, Fonte Santa e Vale Paraíso	11	2	11	2	13
5	Serrote, Corta Vento, Agridões, Várzea, Vila Muqui, Paineiras, Espanhol e Quinta da Barra	11	1	4	8	12
6	Caleme, Jardim Salaco, Dente de Douro e Cascata do Imbuí	2	1	3	0	3
7	Golfe, Quebra Frascos, Posse, Granja Florestal e Fisher	4	0	4	0	4

\* Obtido de TERRAE, Op. Cit.p. 29.

## ANEXO B

### Participação anual de Teresópolis na emissão de CO<sub>2</sub> devido ao Transporte



## ANEXO C

### Formulário de pesquisa



PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, PESQUISA E EXTENSÃO – PICPE  
Linha de Pesquisa: Democracia, Cidadania e Direitos Humanos  
Projeto de Pesquisa: Mudanças climáticas, marcos jurídicos e políticas públicas locais:  
um estado a partir de Teresópolis  
**FORMULÁRIO DE PESQUISA**

Prezado Sr./Sra.,

O preenchimento do presente formulário será de grande contribuição para a pesquisa desenvolvida com o apoio do PICPE/UNIFESO. Agradecemos sua participação!

1. O Sr(a) sabe o que são as mudanças climáticas?  Sim  Não

2. Em caso negativo na pergunta anterior: o que o Sr(a) imagina que seja mudança climática?

\_\_\_\_\_

3. Já ouviu falar do efeito estufa?  Sim  Não

4. Já ouviu falar do Protocolo de Quioto?  Sim  Não

5. O Sr.(a) conhece as consequências das Mudanças Climáticas?  Sim  Não  Não soube opinar

Se positivo, quais? \_\_\_\_\_

6. O Sr. (a) associa as mudanças climáticas a riscos e/ou externalidades para Teresópolis?

Sim  Não  Não soube opinar

Se positivo, quais?  Turismo  Biodiversidade  Chuvas Intensas  Calor extremo  Frio extremo

Outros. \_\_\_\_\_

7. Tem conhecimento de alguma lei que trate do assunto?  Sim  Não  Não soube opinar

Caso positivo, marque se a Lei é:  Federal  Estadual  Municipal

8. Acha que Teresópolis poderia contribuir para a redução de emissão dos gases do Efeito Estufa?

Sim  Não  Não soube opinar

Se positivo, de que forma? \_\_\_\_\_

**As próximas perguntas deverão ser respondidas conforme o campo de atuação do respondente**

**Poder Legislativo:** Existe algum PL(Projeto de Lei) em tramitação na Câmara Municipal sobre o assunto Mudanças Climáticas?  Sim  Não  Não soube responder

Qual? \_\_\_\_\_

**Poder Executivo:** Existe algum programa de ação em curso em Teresópolis relacionado com o assunto Mudanças Climáticas?  Sim  Não  Não soube responder

Qual? \_\_\_\_\_

**Poder Judiciário:** Existe alguma demanda em Teresópolis que envolva o assunto Mudanças Climáticas?

Sim  Não  Não soube responder

Qual? \_\_\_\_\_

Dados do entrevistado:

Nome:

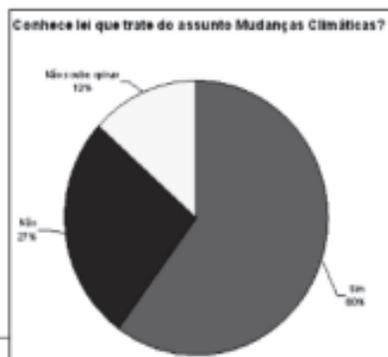
Função:

Data da resposta:

Obs: Será guardado sigilo quanto à identificação do respondente

## ANEXO D

### Gráficos ilustrativos dos resultados da pesquisa de campo



### De que forma?



## ANEXO E

### Proposta de projeto de lei de mudanças climáticas

#### Proposta de projeto de lei de mudanças climáticas

LEI N.º \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2012.

Institui a Política Municipal sobre Mudança do Clima para o Município de Teresópolis e dá outras providências.

O PREFEITO DA CIDADE DE TERESÓPOLIS, faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### CAPÍTULO I

#### DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui a Política Municipal sobre Mudança do Clima.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei são adotados os seguintes conceitos:

I – adaptação: iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima;

II – antrópico: resultado da atuação humana

III – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) – órgão colegiado consultivo de assessoramento ao poder Executivo, e deliberativo, destinado à proteção e à conservação da qualidade ambiental e da biota local. Suas competências estão fixadas na sua Lei de criação: Lei Municipal nº 1.643, de 29 de novembro de 1995;

IV – créditos de carbono: são créditos obtidos na forma de reduções certificadas de emissões pelo financiamento de projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo que reduzam ou evitem emissões nos países em desenvolvimento;

V – ecoeficiência, que consiste na gestão e no uso racional e sustentável dos recursos naturais;

VI – efeitos adversos da mudança do clima: mudanças no meio físico ou biota resultantes da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos;

VII – emissões: liberação de gases de efeito estufa ou seus precursores na atmosfera numa área específica e num período determinado;

VIII – fonte de emissão: processo ou atividade que libere na atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa;

IX – Fundo Municipal De Proteção Ambiental de Teresópolis – instituído pela Lei Municipal nº 1642 de 05/12/1995, destinado à implementação de programas e projetos de recuperação, e preservação e conservação do meio ambiente;

X – gases de efeito estufa (GEE): constituintes gasosos, naturais ou antrópicos, que, na atmosfera, absorvem e reemitem radiação infravermelha;

XI – impacto: os efeitos da mudança do clima nos sistemas humanos e naturais;

XII – mitigação: mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros;

XIII – mudança do clima: mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis;

XIV- Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis (PDDST)– instrumento municipal de planejamento instituído por lei municipal com o objetivo de nortear o desenvolvimento local, nos termos do artigo n. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil;

XV – Projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL): são projetos que impliquem em reduções de emissões de gases de efeitos estufa adicionais àquelas que ocorreriam na ausência do projeto, garantindo benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo para a mitigação da mudança do clima, desde que atendam aos requisitos estabelecidos pelo Protocolo de Quioto ou Tratado de Direito Internacional que o substitua;

XVI – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil: Órgão executivo que tem a seu encargo a orientação técnica e atividades concernentes à preservação e conservação ambiental, além de ter o dever de implementar as diretrizes desta lei, sendo responsável, ainda, pelo exercício do poder de polícia ambiental.

XVII – sumidouro: processo, atividade ou mecanismo que remova da atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa; e

XVIII – vulnerabilidade: grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema, em função de sua sensibilidade, capacidade de adaptação, e do caráter, magnitude e taxa de mudança e variação do clima a que está exposto, de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, entre os quais a variabilidade climática e os eventos extremos.

## DOS PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES

Art. 3º A Política Municipal sobre Mudança do Clima será regida pelos seguintes princípios:

I – desenvolvimento sustentável, de modo a promover o crescimento econômico sem prejuízo da garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações;

II – prevenção, que consiste na adoção de medidas capazes de mitigar ou evitar a interferência antrópica perigosa no sistema climático;

III – precaução, com a adoção de medidas de cautela diante da utilização de novos produtos, técnicas e tecnologias que representem riscos de danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente, quando não houver acúmulo de informações históricas sobre suas possíveis consequências.

IV – poluidor-pagador, de modo que a atividade poluidora suporte seus custos sociais e ambientais, evitando-se a transferência de ônus para a sociedade e levando em consideração direitos das futuras gerações;

V – equidade, segundo o qual as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos sócio-econômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e os encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações de modo equitativo e equilibrado;

VI – transparência e do estímulo à participação da sociedade civil nos processos consultivo e deliberativo, com direito de acesso à informação e à educação ambiental e o acesso à justiça nos temas relacionados à mudança do clima;

Art. 4º A Política Municipal sobre Mudança do Clima tem como objetivos:

I – estabelecer estratégias e programas de mitigação para redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa no Município e para o aumento de sumidouros desses gases;

II – priorizar a retirada das populações de áreas de risco, condicionando tais ações à oferta de moradias dignas alternativas ou, quando cabível, à devida desapropriação dos imóveis localizados em tais áreas;

III – instituir um Plano Municipal sobre Mudança do Clima, bem como programas, projetos e ações relacionados, direta ou indiretamente, às mudanças climáticas e suas consequências;

IV – fomentar projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e outros instrumentos e mecanismos de redução de emissões e sumidouros de gases de efeito estufa;

V- promover ações de conscientização da população acerca das mudanças do clima e do sentido de urgência necessária à prevenção e ao enfrentamento de suas consequências;

VI – estabelecer mecanismos para estimular a modificação dos padrões de produção e de consumo, das atividades econômicas, do transporte e do uso do solo urbano e rural, com foco na sustentabilidade ambiental dos processos e na

mitigação das emissões dos gases de efeito estufa e na absorção desses gases por sumidouros;

VII – realizar ações para aumentar a parcela das fontes renováveis de energia na matriz energética municipal;

VIII – identificar vulnerabilidades e promover ações efetivas de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima, protegendo principalmente os ecossistemas mais vulneráveis;

IX – estimular a substituição gradual dos combustíveis fósseis por outros com menor potencial de emissão de gases de efeito estufa;

X – promover a ampla divulgação a respeito dos riscos relacionados à mudança do clima;

XI – garantir a participação da sociedade civil nos processos consultivos e deliberativos relacionados à mudança do clima;

XII – estimular a cooperação com outros níveis de governo, com organizações não-governamentais, o setor privado, a academia e organismos multilaterais para a implementação da política de mudanças climáticas e incentivar estratégias de desenvolvimento sustentável;

XIII – incentivo ao estudo e à pesquisa sobre as mudanças do clima, seus impactos e ao desenvolvimento de tecnologias sustentáveis;

XIV – cooperar institucionalmente na realização de projetos nos âmbitos regional, nacional e internacional, para reduzir as emissões antrópicas de gases de efeito estufa e para promover o desenvolvimento sustentável.

Art. 5º São diretrizes da Política Municipal de Mudança sobre o Clima:

I – estabelecer metas quantificáveis, reportáveis e verificáveis de redução de emissões antrópicas de gases de efeito estufa no Município;

II – elaborar, atualizar e publicar, a cada dez anos, o inventário municipal de emissões de gases de efeito estufa;

III – estimular a integração do governo municipal com outros níveis de governo, a sociedade civil organizada e os setores acadêmico e privado, em planos, projetos, programas e ações relacionadas à mudança do clima;

### CAPÍTULO III

#### DAS ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO

##### Seção I

##### Do Gerenciamento de Resíduos

Art. 6º. Sem prejuízo do disposto em lei especial, nas ações referentes ao gerenciamento de resíduos deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

I – redução da geração de resíduos urbanos, esgotos domésticos e efluentes industriais;

II – reciclagem ou reutilização de resíduos urbanos, inclusive do material de entulho proveniente da construção civil e da poda de árvores, de esgotos domésticos e de efluentes industriais;

III – tratamento e disposição final de resíduos, preservando as condições sanitárias e promovendo a redução das emissões de GEE;

IV – geração de receitas e benefícios econômicos com a exploração de créditos de carbono e a garantia à adequada disposição final dos resíduos, mediante a utilização de técnicas ambientalmente sustentáveis e propiciadoras do aproveitamento de energia;

V – criação de mecanismos de geração de trabalho e de renda, beneficiando as populações mais desassistidas do Município envolvidas com a reciclagem e a coleta de resíduos;

VI – resguardo à biodiversidade e à preservação do meio ambiente e da qualidade de vida.

## Seção II

### Dos Transportes

Art. 7º. O planejamento do setor de transportes e de mobilidade urbana do Município de Teresópolis deverá incorporar medidas de mitigação das emissões de gases de efeito estufa.

Parágrafo único. Dentre as medidas previstas no caput deste artigo estão:

I – a incorporação da dimensão climática no planejamento da malha viária;

II – a adequação da oferta de transporte coletivo no Município e desestímulo do uso do transporte individual motorizado;

III – o estímulo ao transporte não motorizado, com implementação de infraestrutura de suporte e de medidas operacionais para o pedestre e para o uso da bicicleta, valorizando sua articulação com o transporte coletivo;

IV – a melhora da fluidez do tráfego e diminuição dos picos de congestionamentos;

V – o reordenamento do espaço viário e as linhas de tráfego para incentivar o uso do transporte coletivo;

VI – inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental e de estímulo à mitigação de GEE na aquisição de veículos da frota do Poder Público e na contratação de serviços de transportes, estimulando o uso de tecnologias que utilizem combustíveis renováveis;

## Seção III

### Da Energia

Art. 8º. As seguintes medidas serão objeto de execução coordenada entre os órgãos do Poder Público Municipal, priorizando-se as fontes renováveis de energia, como a solar e a eólica, e estimulando-se a utilização do sistema de iluminação natural:

I – criação de incentivos, inclusive os de natureza tributária, para a geração de energia descentralizada no Município a partir de fontes renováveis;

II – promoção e adoção de programas de eficiência energética e energias renováveis em edificações, indústrias e transportes;

III – promoção do uso dos melhores padrões de eficiência energética e do uso de energias renováveis na iluminação pública.

## Seção IV

### Da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico

Art. 9º. O Poder Público deverá adotar medidas de estímulo à pesquisa e à geração de conhecimento sobre as mudanças climáticas, tais como:

I – apoio à pesquisa científica, em especial quanto às áreas com impacto na questão da mudança do clima e do estudo das vulnerabilidades climáticas no Município;

II – promoção da divulgação e do uso de tecnologias aplicáveis ao combate à mudança do clima;

III – estímulo à instalação, no Município, de empresas que atuem no desenvolvimento de tecnologias aplicáveis ao combate à mudança do clima;

IV – integração dos resultados das pesquisas técnico-científicas às ações de governo.

## Seção V

### Das Ações de Adaptação aos Impactos das Mudanças do Clima

Art. 10. O Poder Público Municipal adotará programa permanente de defesa civil voltado à prevenção de danos, à assistência aos necessitados e à reconstrução de áreas atingidas por eventos extremos decorrentes das mudanças climáticas.

Parágrafo único: Somente poderão ser recuperadas as áreas não sujeitas a riscos à população nela inserida, que deverá ser, neste caso, devidamente realocada.

Art. 11. O Programa de Defesa Civil do Município deverá monitorar os fatores de risco à vida e à saúde decorrentes da mudança do clima, bem como implementar as medidas necessárias de prevenção e tratamento, de modo a evitar ou minimizar os impactos sobre a população.

Parágrafo único. O Programa de Defesa Civil do Município deverá incluir o estabelecimento de sistemas de alerta de extremos climáticos e ações educativas voltadas para a prevenção de danos e o auxílio à população mais exposta a eventos extremos decorrentes das mudanças do clima.

## Seção VI

### Da Ecoeficiência

Art. 12. O Poder Executivo Municipal deverá implementar um Programa de Ecoeficiência e Sustentabilidade Ambiental no uso de recursos e insumos materiais da Prefeitura do Município de Teresópolis.

Art. 13. O Programa de Ecoeficiência e Sustentabilidade Ambiental deverá prever o consumo eficiente e racional de recursos materiais, tais como:

I – água;

II – energia;

III – papel;

IV – gás e combustíveis.

Parágrafo único. O Programa de Ecoeficiência e Sustentabilidade Ambiental deverá estimular a utilização de materiais recicláveis e que minimizem o impacto ao meio ambiente, de insumos com baixo teor de carbono e de fontes renováveis de energia.

Art. 14. O Poder Público Municipal adotará as seguintes diretrizes básicas para o cumprimento da Política de Ecoeficiência e Sustentabilidade Ambiental:

I – economia do consumo de bens e serviços;

II – minimização da geração de resíduos e implementação da coleta seletiva;

III – adoção de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente;

IV – redução e compensação de emissões;

V – racionalização do uso de recursos naturais;

VI – educação para a sustentabilidade.

VII – estabelecimento de metas periódicas e progressivas para a redução do uso de recursos naturais ou para o aumento na eficiência do seu uso.

## Seção VII

### Das áreas verdes do Município

Art. 15. O Poder Público Municipal adotará as seguintes diretrizes, visando o funcionamento das áreas como sumidouros:

I – estímulo e incentivo às ações, atividades, procedimentos e empreendimentos, de caráter público ou privado, visando a proteção, manutenção e ampliação da área verde urbana;

II – criação e manutenção de Unidades de Conservação Municipais;

III – instituição do Programa Municipal de Apoio às Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN;

IV – capacitação de pessoal e alocação de recursos para função de manutenção e preservação do sistema criado.

## Seção VIII

### Da Participação Democrática

Art. 18 O Poder Público Municipal garantirá a participação democrática no planejamento das ações de mitigação e adaptação das mudanças climáticas no Município, devendo ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados na esfera municipal, tais como a Agenda 21 Local e o Conselho de Meio Ambiente;

II – debates, audiências e consultas públicas, inclusive por meio da rede mundial de computadores;

III – conferências sobre Mudanças Climáticas no ambiente urbano;

- IV – iniciativa popular de projeto de lei e referendo de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V – procedimento de referendo ou plebiscito.

#### CAPÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS

Art. 19. São instrumentos da Política Municipal sobre Mudança do Clima:

- I – Plano Municipal sobre Mudança do Clima;
- II – Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- III – Agenda 21 Local;
- IV- Fundo Municipal de Proteção Ambiental de Teresópolis;
- V – incentivos fiscais e financeiros e econômicos para estimular ações de mitigação e de adaptação às mudanças do clima;
- VII – licenciamento ambiental e os instrumentos de controle do parcelamento e uso do solo municipal;
- VIII – poder de polícia administrativa com o propósito de garantir a observância de padrões e normas técnicas relacionados com os objetivos desta Lei;
- IX – Inventário Municipal de Gases de Efeito Estufa;
- X- avaliações de impacto ambiental e de vizinhança.

Art. 20. O Poder Público Municipal elaborará o Plano Municipal sobre Mudança do Clima, que conterá o detalhamento das estratégias e ações previstas no Capítulo III desta Lei.

§ 1º – O Poder Público Municipal contará com a colaboração do COMDEMA, no âmbito da sua competência, para a instituição do Plano Municipal sobre Mudança do Clima,

§ 2º – Na elaboração do Plano sobre Mudança do Clima serão observadas as disposições do PDDST e do Código Ambiental de Teresópolis, e demais conteúdos da legislação municipal, estadual e federal sobre meio ambiente e mudanças do clima.

Art. 21. A Agenda 21 Local, instância de caráter consultivo, terá o objetivo de conscientizar, mobilizar a sociedade e o governo do Município de Teresópolis a discutirem os problemas decorrentes das mudanças do clima e promover o desenvolvimento sustentável, contribuindo para o crescimento econômico, a preservação ambiental e o desenvolvimento social.

Art. 22. O Poder Público Municipal desenvolverá as seguintes atividades com recursos orçamentários e financeiros obtidos do Fundo Municipal de Proteção Ambiental de Teresópolis:

- I – projetos que resultem na mitigação das emissões de GEE no Município de Teresópolis;

II – fomento e a criação de tecnologias e projetos de energia limpa nos vários setores da economia;

III – educação ambiental e capacitação técnica na área de mudanças climáticas;

IV – estímulo e apoio às cadeias produtivas sustentáveis e ecoeficientes;

V – pesquisa e criação de sistemas e metodologias de projeto e de inventários que contribuam para a redução de emissões líquidas de GEE;

VI – projetos de adaptação aos impactos das mudanças climáticas no Município.

Art. 23. O Poder Público Municipal estabelecerá critérios e procedimentos para a elaboração de projetos de neutralização e de compensação de carbono no Município.

## CAPÍTULO V

### DAS METAS

Art. 24. O Poder Público Municipal determinará as metas percentuais de redução das emissões antrópicas de Gases de Efeito Estufa – GEE em dióxido de carbono equivalente, no Município de Teresópolis, a partir do nível de emissões de GEE a ser aferido por meio do Inventário Municipal de Emissões de Gases de Efeito Estufa a ser elaborado.

§ 1º O nível de emissões de GEE do Município de Teresópolis será atualizado com a elaboração do Inventário Municipal de Emissões de Gases de Efeito Estufa a cada dez anos.

§ 2º As emissões de GEE provenientes de empresas que tenham significativo índice de emissões serão contabilizadas em separado das demais emissões de GEE do Município e observarão metas diferenciadas e mais rigorosas de redução, conforme detalhamento a ser estabelecido pelo Poder Público Municipal.

Art. 25. O planejamento e a estratégia para o cumprimento das metas municipais de redução de emissão de GEE deverão considerar um esforço de redução das emissões sob responsabilidade da Prefeitura, do setor privado e da sociedade civil do Município.

Art. 26. As obras, programas, ações e projetos da Prefeitura, inclusive de urbanização e revitalização, sempre que possível, deverão considerar os objetivos de cumprimento das metas de redução de emissões de GEE e estimar seus respectivos impactos em termos de emissões de GEE.

Art. 27. Nas licitações e contratos a serem realizados pelos órgãos e entidades integrantes de qualquer dos poderes do Município de Teresópolis, deve ser considerada como critério de seleção, sempre que possível, a aquisição de produtos e serviços ambiental e socialmente sustentáveis.

## CAPÍTULO VI

## DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28. As receitas oriundas da comercialização dos créditos de carbono advindas dos projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo passarão a integrar o Fundo Municipal de Proteção Ambiental de Teresópolis.

Art. 29. As licenças ambientais de empreendimentos com significativa emissão de GEE serão condicionadas à apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação, na forma da legislação específica.

Art. 30. O Poder Público Municipal terá a incumbência de verificar e fiscalizar a aplicação das medidas previstas nesta Lei, por meio dos Agentes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil – SMMADC credenciados para esta finalidade, ou pelos demais servidores públicos designados para atos desta natureza.

Art. 31. Os dispositivos constantes do Código Ambiental de Teresópolis e de toda a legislação municipal atinente ao tema Meio Ambiente terão aplicação suplementar, no que couber, a esta Lei.

Art. 32. O Poder Público editará os atos que se fizerem necessários para a regulamentação da presente Lei.

Art. 33. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

# PROPRIEDADE INTELECTUAL E EXPORTAÇÃO DE SOJA: REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA ARGENTINA E BRASILEIRA, FACE AOS JULGADOS PELAS CORTES EUROPEIAS E SEUS REFLEXOS NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS\*

Marcelo Dias Varella\*\*

Maria Edelvacy Pinto Marinho\*\*\*

191

A não obrigatoriedade de proteção de plantas e genes no Acordo TRIPS foi questionada na prática a partir da contestação do pagamento de *royalties* sobre a soja RR da Monsanto na Argentina, Brasil e União Europeia.

As decisões do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) e de alguns tribunais nacionais europeus do fim de 2009 e início de 2010 colocaram em risco o equilíbrio de força entre produtores de soja no Brasil e Argentina e as empresas detentoras de direitos de propriedade intelectual sobre a soja RR. A cobrança de *royalties* de grãos de soja e de produtos derivados foi fundada na possibilidade de exigência dos direitos de propriedade intelectual nos mercados consumidores, principalmente na Europa. Cerca de 40% da soja exportada do Brasil e da Argentina para o

---

\* Esse artigo foi atualizado pelos autores a partir de um trabalho já publicado pelos mesmos no livro *Propriedade Intelectual na Agricultura*, coordenado por Charlene Maria Coradini de Ávila Plaza, Patrícia Aurélia Del Nero, Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega, Nivaldo dos Santos, Ed. Forum.

\*\* Doutor em Direito pela Universidade de Paris, professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília e pesquisador do CNPq.

\*\*\* Doutora em Direito pela Universidade de Paris e Professora da Universidade Católica de Brasília.

mercado europeu é comercializada como farelo de soja. Caso a decisão do TJCE fosse a favor da cobrança dos royalties dos produtos derivados da soja RR como requisito para entrada do produto na Europa, os produtores de países como Argentina e Brasil, que não reconhecem a proteção dessa variedade de soja por patentes, seriam obrigados na prática a realizarem o pagamento de royalties sobre um objeto não protegido em seus países.

A relação entre o direito de patentes e o setor agrícola pode ser observada desde a Convenção de Paris de 1883. Houve um cuidado por parte dos delegados dos Estados-partes de precisar que a propriedade industrial, objeto da Convenção, incluiria também o setor agrícola.<sup>1</sup> É válido salientar que na época em que a Convenção foi assinada as invenções voltadas para o setor agrícola correspondiam em grande parte às máquinas que ajudariam no cultivo e colheita das safras. Nos últimos anos, o desenvolvimento da biotecnologia veio ampliar a utilização de tecnologias no campo, aportando um aumento na produção agrícola graças ao desenvolvimento de plantas resistentes a determinadas intempéries, herbicidas e pragas. Porém, a proteção das invenções biotecnológicas pelo direito de patentes tem trazido também consequências concretas sobre a liberdade do produtor rural de reproduzir e comercializar as sementes contendo genes patenteados, mesmo em países que não aceitam o patenteamento de genes.

Recentemente a extensão da liberdade dos Estados de não concederem patentes para genes foi posta a prova na Europa. Tratou-se da exportação de farelo de soja exportado pela Argentina. A produção da soja que deu origem ao farelo tinha como base a soja *Roundup Ready* (RR), patenteada no Escritório de Patentes Europeu pela empresa Monsanto. A empresa alegava que tal carga não poderia adentrar no território da União Europeia sem que fossem pagos os royalties referentes ao uso da tecnologia patenteada na Europa.

O objetivo desse trabalho é analisar as estratégias em torno da proteção jurídica da soja geneticamente modificada, as posições dos atores nos Estados produtores, e as consequências das decisões europeias sobre a não-extensão dos direitos de propriedade intelectual sobre produtos derivados. Assim, será possível identificar a efetiva liberdade dos produtores de países que não reconhecem em teoria o patenteamento de genes em comercializar

---

<sup>1</sup> BIRPI, *Actes de la Conférence pour la Protection de la Propriété Industrielle*, 1900.

sua produção a países em que tal prática é aceita. Para entendermos o caso e suas consequências se faz necessário analisarmos qual seria a liberdade dos países de não patentear genes segundo o Acordo TRIPS, para em seguida analisarmos os argumentos utilizados pela Monsanto e pela Argentina nas cortes europeias. Por fim serão analisados quais seriam as possíveis implicações destas decisões para a agricultura brasileira e as decisões recentes das cortes brasileiras sobre a cobrança de royalties da soja RR pela Monsanto.

### **Acordo TRIPS e o tratamento das invenções biotecnológicas**

O Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao comércio (TRIPS ou ADPIC) é um tratado multilateral, obrigatório para todos os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). É um tratado de cunho global, com mais de 140 partes, que fixa um conjunto normativo mínimo que todos os Estados devem seguir em matéria de direitos de propriedade intelectual. O TRIPS prevê no seu artigo 27.1 que todos os campos tecnológicos devem ser objeto de patentes sem discriminação.<sup>2</sup> Entretanto, alguns produtos e processos de produção foram excluídos desta obrigação, seja por questões extra-comerciais, como segurança nacional ou ordem pública, seja porque poderiam ser melhor protegidos por outros modelos de propriedade intelectual, diferentes do sistema de patentes.

O setor biotecnológico, um destes setores, foi objeto de um dispositivo específico que assegura aos membros da OMC a possibilidade de recusar o patenteamento de invenções. Um tema particularmente controverso se refere ao patenteamento de plantas e de animais. Houve muitas controvérsias sobre o interesse econômico e a racionalidade dentro da lógica do sistema de patentes de permitir a sua proteção, mesmo entre os países desenvolvidos. O texto final do Acordo TRIPS reflete esta falta de definição. O artigo 27.3(b) prevê que os membros podem considerar como não

---

<sup>2</sup> Acordo TRIPS art. 27.1 “1. Sem prejuízo do disposto nos parágrafos 2 e 3 abaixo, qualquer invenção, de produto ou de processo, em todos os setores tecnológicos, será patenteável, desde que seja nova, envolva um passo inventivo e seja passível de aplicação industrial. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 4 do Artigo 65, no parágrafo 8 do Artigo 70 e no parágrafo 3 deste Artigo, as patentes serão disponíveis e os direitos patentários serão usufruíveis sem discriminação quanto ao local de invenção, quanto a seu setor tecnológico e quanto ao fato de os bens serem importados ou produzidos localmente.”

patenteáveis “plantas e animais, exceto microorganismos e processos essencialmente biológicos para a produção de plantas ou animais, excetuando-se os processos não-biológicos e microbiológicos”.

O patenteamento de plantas, da mesma forma, não é obrigatório. Os membros da OMC se obrigam a garantir alguma forma efetiva de proteção para plantas, ainda que *sui generis*, o que em geral é cumprido com a adoção de legislações de proteção de cultivares, na forma prevista pelas convenções da União Internacional de Proteção de Cultivares.

Muitos países em desenvolvimento utilizaram dessa “margem nacional de apreciação”,<sup>3</sup> concedida pelo Acordo TRIPS para excluir a patenteabilidade de plantas, animais, inclusive o sequenciamento e modificações realizadas em seus respectivos códigos genéticos. Não há controvérsias no âmbito da OMC quanto à possibilidade dos Estados de utilizarem dessa margem nacional de apreciação para excluir tais inovações da proteção do direito de patentes, desde que o uso de tal tecnologia fique restrito ao território daquele Estado. A obrigação de patenteabilidade de plantas é objeto de negociação comercial nas rodadas TRIPS plus, mas ainda não houve consenso das partes envolvidas, nem mesmo entre os países inovadores, mais desenvolvidos.

O Acordo TRIPS prevê ainda regras sobre as medidas de fronteira para garantir a efetividade dos direitos de propriedade intelectual. Obriga as partes a adotarem procedimentos que permitam ao detentor de um direito de propriedade intelectual, que desconfie que o produto importado seja objeto de contrafação, solicitar a suspensão da liberação desses bens pelas autoridades alfandegárias até a devida verificação.<sup>4</sup> O titular do direito

---

<sup>3</sup> Essa conceito de margem de apreciação foi utilizada pela Corte Européia ... e foi amplamente analisada por Mireille Delmas-Marty na obra. M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit (II) – Le pluralisme ordonné*, Paris, Editions du Seuil, 2006. A autora defende que uma das condições para se promover a integração normativa sem que esta represente uma imposição é a negociação de margens de apreciação, ou seja, de espaços destinados à diferença de modo que os Estados possam aplicar os dispositivos negociados de maneira a adequá-los às tradições jurídicas de cada Estado, bem como suas particularidades culturais e econômicas. Para se garantir que essa “liberdade” não acabe por minar o objetivo de integração do tratado, os Estados poderiam estabelecer um controle da aplicação dessas margens nacionais de apreciação através de um órgão jurisdicional.

<sup>4</sup> Acordo TRIPS art. 51 “Os Membros adotarão procedimentos, de acordo com as disposições abaixo, para permitir que um titular de direito, que tenha base válida para suspeitar que a importação de bens com marca contrafeita ou pirateados possa ocorrer, apresente um requerimento por escrito junto às autoridades competentes, administrativas ou judiciais, para a suspensão pelas autoridades alfandegárias da liberação desses bens. Os Membros podem

de propriedade intelectual deve apresentar provas de que o país importador também considere que o produto importado seja uma violação do direito de propriedade intelectual.<sup>5</sup> Essas medidas visam coibir a prática de contrafação entre os membros da OMC. Além da possibilidade de retenção do produto contrafeito na aduana, o Acordo ainda determina que as partes deverão criar procedimentos de natureza civil, administrativa e penal para garantir que os titulares dos direitos de propriedade intelectual possam fazer valer seus direitos.<sup>6</sup>

De fato, o acordo TRIPS se diferencia dos demais tratados sobre patentes, pois vai além das normas de conteúdo material desses direitos, prevendo também procedimentos que poderão ser utilizados pelos titulares em caso de infração de seus direitos por terceiros. Aos membros caberia incorporar tais dispositivos em seu ordenamento jurídico. Como se verá a seguir, a legislação da União Europeia foi além do pretendido pelo acordo ao definir os procedimentos relativos ao controle aduaneiro de mercadorias suspeitas de contrafação.

Ocorre que o setor agrícola é um dos principais setores do comércio internacional. Trata-se de um setor particular, porque a humanidade concentra seu consumo em um número pequeno de espécies vegetais. A produção global também é concentrada em um número restrito de países, conhecidos como Grupo de Cairns. Por consequência, torna-se possível que o mercado global seja concentrado em um número restrito de empresas, que controlam os principais fatores de produção. Este cenário permite a proteção de genes, que podem ser utilizados em todo o mundo e, portanto, um controle global das cadeias de produção e da segurança alimentar.

---

permitir que um requerimento dessa natureza seja feito com relação a bens que envolvam outras violações de direitos de propriedade intelectual, desde que as exigências desta Seção sejam satisfeitas. Os Membros também podem permitir processos correspondentes, relativos à suspensão da liberação pelas autoridades alfandegárias de bens que violem direitos de propriedade intelectual destinados à exportação de seus territórios.”

<sup>5</sup> Art. 52 do Acordo TRIPS “Qualquer titular de direito que inicie os procedimentos previstos no artigo 51 terá de fornecer provas adequadas para satisfazer as autoridades competentes, de acordo com a legislação do país de importação, que existe, *prima facie*, uma violação do direito de propriedade intelectual do titular do direito e de fornecer uma descrição suficientemente detalhada dos bens, de forma a que sejam, facilmente reconhecidos pelas autoridades alfandegárias. As autoridades competentes informarão ao requerente, dentro de um prazo de tempo razoável, se aceitaram o requerimento e, quando determinado pelas autoridades competentes, o prazo em que agirão as autoridades alfandegárias.

<sup>6</sup> As obrigações citadas podem ser encontradas nos artigos 41 a 31 do Acordo TRIPS.

Em virtude da alta integração comercial global, uma questão importante que se apresentou nesses últimos tempos refere-se a real liberdade de um Estado em fixar parâmetros próprios de direitos de propriedade intelectual, quando parte importante da sua produção é exportada para outro Estado. No caso específico deste artigo, questiona-se se haveria algum impedimento a exportação de um produto final cuja base de sua produção seja uma planta que contenha um gene patenteado no país importador, mas não no país exportador. Não se trata aqui de um setor tradicional, como no caso de produtos da moda, criações artísticas, onde a contrafação em um Estado é também reconhecida e combatida no parceiro comercial. Trata-se de uma questão diferente, porque nem os exportadores, nem os importadores são obrigados a aceitar patentes para plantas.

O problema deste estudo se revela importante porque na União Europeia a Monsanto é titular da patente da sequência genética de uma enzima que torna a soja tolerante a um herbicida amplamente difundido.

#### **Caso Monsanto nas cortes europeias, face às exportações argentinas.**

Na Argentina, um dos principais produtores mundiais de soja, o pedido de patente da Monsanto sobre a sequência genética da enzima existente na soja RR foi rejeitado pelo escritório de patentes. Tal fato não teve repercussões do ponto de vista comercial e as sementes da soja RR continuaram a ser vendidas na Argentina. Calcula-se que hoje mais de 90% da soja produzida pela Argentina seja geneticamente modificada e use o gene de resistência desenvolvido pela Monsanto.<sup>7</sup> Sabe-se também que grande parte das sementes geneticamente modificadas de soja são produzidas e comercializadas pela empresa Monsanto.

A partir de 2005, a Monsanto modificou sua estratégia jurídica na Argentina, solicitando que os produtores passassem a pagar royalties sobre uma tecnologia não protegida no país caso desejassem exportar a produção para o mercado europeu, onde a soja RR estaria protegida pelo direito de patente. Foi uma medida impactante porque uma parcela muito importante da produção argentina é exportada. Em razão da recusa dos produtores, a Monsanto passou a compelir os importadores europeus da soja argentina a pagarem os royalties referentes à soja RR para que estes não fossem objeto de ação judicial. Em outras palavras, procuraram chegar aos produtores argentinos, por meio dos compradores europeus. O argumento jurídico era a possibilidade prevista no TRIPS e reconhecida

no direito europeu do titular da patente impedir a importação de um produto patenteado não autorizado.

A mudança da estratégia da Monsanto tem fundamento no regulamento CE 1383/2003. Tal regulamento refere-se à intervenção das autoridades aduaneiras em relação às mercadorias suspeitas de violarem certos direitos de propriedade intelectual e a medidas contra mercadorias que violem esses direitos. Esse regulamento visa transpor as obrigações do Acordo TRIPS no que se refere às medidas de fronteira e as medidas de coibição a contrafação analisados no ponto anterior, mas deve-se reconhecer que o regulamento CE 1383/2003 vai muito além do que dispôs o Acordo TRIPS.<sup>8</sup>

Segundo o regulamento, os titulares de direito de propriedade podem solicitar a retenção da mercadoria na aduana quando estes suspeitarem que tal mercadoria seja objeto de contrafação. Diante desse requerimento, as autoridades aduaneiras podem reter a mercadoria para averiguação. Os titulares têm um prazo que varia de 3 a 20 dias ingressar com uma ação judicial para que seja verificada a contrafação. O responsável pela mercadoria pode então autorizar sua destruição de modo a não arcar com os altos custos de armazenamento durante o processo. Caso posteriormente seja verificada que a mercadoria não era contrafeita, o prejudicado deverá ser indenizado pelo titular do direito de propriedade intelectual que requereu a retenção da mercadoria. Se a suspeição de contrafação recair sobre uma patente, o responsável pela mercadoria poderá pagar em juízo o que seria devido ao titular da patente para liberar a mercadoria. Para alguns autores, o regulamento não adota a proteção conferida pelo Acordo TRIPS àqueles que são suspeitos de importarem produtos contrafeitos, o que provocaria um desequilíbrio não desejado pelo Acordo. Tal desequilíbrio tem promovido abusos por parte dos titulares de direitos de propriedade intelectual.<sup>9</sup>

Esse abuso pode ser constatado no caso da Monsanto contra os importadores de soja da Argentina. Uma vez adotado o Regulamento 1383/2003, a empresa passou a ameaçar os importadores de soja de solicitar a

---

<sup>7</sup> HEATH, C. The scope of DNA patents in the light of the recent *Monsanto* decisions. In: ICC, 2009, vol. 40, n. 9, p. 943.

<sup>8</sup> REMICHE, B.; CASSIER, V. Lutte anti-contrefaçon et transfert de technologie nord-sud: un véritable enjeu. *Revue Internationale de Droit Economique*, vol. XXIII, n. 3, p. 301, 2009.

<sup>9</sup> Esses abusos são tratados de maneira detalhada no artigo de REMICHE, B.; CASSIER, V. op. cit.

retenção do produto nos portos europeus caso não fossem pagos os royalties sobre a tecnologia da soja RR. Dos 22 milhões de toneladas de farelo de soja importadas pela Europa, metade é proveniente da Argentina.<sup>10</sup> Os produtores e importadores de soja argentina não aceitaram a proposta da Monsanto. A Monsanto solicitou então a retenção da mercadoria na alfândega dos portos da Espanha, Reino Unido e Holanda.<sup>11</sup> Percebe-se, portanto, que a inexistência da patente sobre a soja RR na Argentina não impediria os produtores argentinos de pagarem uma tecnologia não protegida no país caso as cortes europeias reconhecessem o direito da Monsanto de impedir a entrada do farelo de soja argentina na Europa sem o devido pagamento dos royalties.

A discussão jurídica nos tribunais europeus se concentrou na possibilidade de retenção pelas autoridades aduaneiras do farelo, produzido com soja geneticamente modificada e a extensão dos direitos sobre produtos derivados. Em outras palavras o uso do controle abusivo dos titulares de patentes sobre possíveis objetos contrafeitos não foi sequer aventado. De fato, o que se buscou analisar foi a extensão da proteção da patente da soja RR.

Os importadores de soja defendiam que o objeto da patente discutida portava sobre uma invenção biotecnológica, devendo-se, portanto, aplicar a diretiva 98/44/CE que prevê um tratamento diferenciado para a verificação de contrafação. O artigo 9 dispõe que “a proteção conferida por uma patente a um produto que contenha uma informação genética ou que consista numa informação genética abrange qualquer matéria, sob reserva do disposto no nº 1 do artigo 5º, em que o produto esteja incorporado e na qual esteja contida e **exerça a sua função.**” Como o produto exportado pela Argentina era o farelo de soja e não a semente, trata-se de um produto derivado da invenção protegida. A questão principal era determinar se o farelo de soja exportado para a Europa continha uma quantidade significativa do gene protegido e se este gene exercia a função para qual foi criado naquele produto derivado.

Tendo em vista que países em desenvolvimento como o Brasil tem a maior parte de suas exportações relacionadas ao setor agrícola, a decisão das cortes europeias quanto à extensão da proteção da patente de genes

<sup>10</sup> REMICHE, B.; CASSIER, V. Op. cit., p. 303.

<sup>11</sup> HEATH, C. The scope of DNA patents in the light of the recent *Monsanto* decisions. *ICC*, 2009, v. 40, n. 9, p. 943.

sobre produtos derivados é de extrema relevância. Se a Corte fosse favorável aos argumentos da Monsanto, adotando uma interpretação extensiva dos direitos dos titulares, os produtores agrícolas de países que não reconhecem a proteção para genes se veriam compelidos a pagarem os royalties sob tecnologias não protegidas em seus países. Isso significaria que a lei e interpretações adotadas pelos países importadores influenciariam sua aplicação prática nos países exportadores, mesmo que as leis desses países dispusessem de maneira diferente.

A Corte Comercial de Madrid decidiu em 2007 a favor de uma interpretação restritiva dos direitos dos titulares de patentes em razão das limitações impostas pela diretiva 98/44/CE.<sup>12</sup> A Monsanto, contudo, alegou que não deveria ser aplicada a restrição da diretiva 98/44/CE, mas o direito comum de patentes no qual o responsável pelo produto que contivesse traços da modificação genética protegida deveria solicitar a autorização do titular da patente para que pudesse comercializar tal produto. Para Monsanto não haveria porquê se falar em proteção de produto derivado, mas da proteção da sequência genética em si, já que traços desta foram encontrados no farelo de soja argentino.

Segundo a Corte a diretiva expressamente determinava limitações ao direito de exclusividade do titular da patente quando o invento se referir a uma informação genética. O objetivo da diretiva foi assegurar uma proteção às invenções biotecnológicas, mas especificando certas limitações próprias desse tipo de invento. O legislador deixou claro que os produtos derivados que não apresentassem traços significativos do gene patenteado não daria direito ao titular da patente de exercer os direitos de exclusividade decorrente do título.<sup>13</sup> A proteção dada pelo título visa assegurar a exclusividade de seu titular sobre produtos ou processos em que aquela função da sequência genética protegida seja útil. Nesse caso, a corte verificou que o farelo de soja questionado pela Monsanto continha poucos traços do gene patenteado na Europa e que naquele produto tal gene não desempenhava a função para qual foi protegido. Não se poderia falar, portanto, em contrafação.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Corte Comercial de Madrid, *Monsanto Technology LLC v. Sesostriis S.A.E.* – “Roundup Ready Spain”, decisão proferida dia 27 julho 2007, 488/07.

<sup>13</sup> A decisão pode também ser encontrada na revista *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, vol. 40 n. 2, 2009.

<sup>14</sup> Corte Comercial de Madrid, *Monsanto Technology LLC v. Sesostriis S.A.E.* – “Roundup Ready Spain”, decisão proferida dia 27 julho 2007, 488/07.

No Caso inglês, além dos argumentos já apresentados acima, a empresa importadora Cargill defendia que a Monsanto teria incentivado durante anos o plantio da soja RR na Argentina sem nunca ter questionado o pagamento de royalties. Uma vez que o plantio dessa variedade foi disseminado, a Monsanto decidiu que seria devido o pagamento de royalties para que a soja pudesse ser exportada para Europa. Por essa razão a Monsanto não poderia se considerar prejudicada em uma situação que ela mesma incentivou. Quanto aos argumentos de ordem técnica, a Cargill defendia que a proteção da sequência genética se baseava no fato dela ser isolada e que o direito de exclusividade da Monsanto se limitava ao meio genético onde a sequência genética foi utilizada. As reivindicações feitas pela própria Monsanto no pedido de patentes apontariam para uma proteção nesse sentido. Uma interpretação mais extensiva não seria cabível.

A corte inglesa decidiu de maneira semelhante à corte espanhola, afirmando que os traços da sequência genética encontrados no farelo de soja não violaria a patente da Monsanto pois a sequência não se encontrava isolada conforme reivindicação do pedido de patentes da Monsanto. O fato do farelo de soja conter traços da sequência protegida não alterava o propósito para o qual o farelo foi comprado: alimentar os animais. Nesse caso a resistência ao herbicida não teria finalidade, o gene mesmo isolado não teria como desempenhar as funções para qual ele foi criado.<sup>15</sup>

Na Holanda o caso da soja RR da Monsanto tomou outra dimensão. O tribunal nacional teve dúvidas quanto à interpretação da diretiva 98/44/CE<sup>16</sup> e solicitou ao Tribunal Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) que esclarecesse qual seria a extensão da proteção das patentes sobre genes, se no caso da Monsanto dever-se-ia aplicar o direito comum de patentes ou a diretiva 98/44/CE, e finalmente caso se decidisse em favor da aplicação da diretiva se esta não contrariaria os arts. 27 e 30 do Acordo TRIPS.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> English High Court, *Monsanto Technology LLC c. Cargill International*, 10 outubro 2007.

<sup>16</sup> Tribunal de Justiça CE – C 428/08, *Monsanto Technology LLC c. Cefetra BV*.

<sup>17</sup> Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias CE – *Affaire C 428/08, Monsanto Technology LLC c. Cefetra BV*, questões apresentadas ao tribunal:

1) O artigo 9.º da [diretiva] deve ser interpretado no sentido de que a proteção conferida nesse artigo também pode ser invocada numa situação, como a do presente processo, em que o produto (a sequência de ADN) faz parte de uma matéria importada para a União Europeia (farelo de soja), não exercendo a sua função no momento da alegada infração, mas [tendo a] efetivamente exercido (na planta da soja) ou [podendo] eventualmente [vir] a exercê-la novamente, depois de isolado daquela matéria e introduzido na célula de um organismo?

2) Partindo do pressuposto da presença da sequência de ADN com o número EP 0 546 090 descrita na [reivindicação] 6 da patente no farelo de soja importada para a Comunidade pela

A relevância da decisão do tribunal foi reconhecida pelo Advogado geral ao afirmar que a “interpretação que o Tribunal de Justiça vier a fazer será aplicável, de modo geral, a todos os casos de importação para o território da União de um produto derivado da transformação, num Estado terceiro, de uma planta geneticamente modificada, protegida por uma patente válida no território da União Europeia”.<sup>18</sup> Ao analisar o conteúdo do pedido da Holanda, o advogado geral se manifestou a favor da aplicação da diretiva 98/44/CE, recusando a fundamentação da Monsanto de que naquele caso se deveria aplicar o direito comum de patentes. Para a empresa a diretiva não tratava de maneira exaustiva a proteção das inovações biotecnológicas, representando uma proteção mínima a ser adotada pelos Estados da União que poderiam conceder uma proteção mais extensiva.<sup>19</sup>

---

Cefetra e pela [Toepfer] e de que o ADN foi incorporado no farelo de soja, no sentido do artigo 9.º da [diretiva], e não exerce aí a sua função, a proteção conferida pela diretiva, em especial pelo seu artigo 9.º, a uma patente relativa a uma matéria biológica impede que a legislação nacional em matéria de patentes atribua (adicionalmente) uma proteção absoluta ao produto (ADN) enquanto tal, independentemente de o ADN exercer a sua função, devendo portanto a proteção do artigo 9.º ser considerada exclusiva na situação referida nesse artigo, de o produto ser constituído por informação genética ou conter tal informação, estando o produto incorporado na matéria [que contém] a informação genética?

3) Para a resposta à questão anterior, é relevante o fato de a patente com o número EP 0 546 090 ter sido solicitada e concedida em 19 de Junho de 1996, ou seja, antes da aprovação da [diretiva], e de tal proteção absoluta do produto segundo a legislação nacional em matéria de patentes ter sido conferida antes de ter sido aprovada esta diretiva?

4) Na resposta às questões precedentes, é possível ter em conta o [acordo ADPIC], em especial os seus artigos 27 e 30?»

<sup>18</sup> Tribunal de justiça CE – C 428/08, *Monsanto Technology LLC c. Cefetra BV*, conclusões do advogado geral, M. Paolo Mengozzi, 9 de março 2010, parágrafo 16.

<sup>19</sup> O advogado geral defendeu que considerava necessário se prender “com o fato de, como é manifesto, a regulamentação relativa às patentes em matéria biotecnológica, constante da diretiva, não ser completa. Vários aspectos da matéria foram deixados para o legislador nacional. De resto, também o considerando 8 da diretiva é claro neste sentido, ao reiterar o papel (e, com efeito, a posição principal) do direito nacional. Porém, o fato de a regulamentação não ser completa não significa que não seja exaustiva. De fato, é perfeitamente possível que uma regulamentação da União não abarque todos os aspectos de um determinado sector, mas que, nos domínios por si abrangidos, estabeleça uma regulamentação exaustiva. Nesse caso, a liberdade dos legisladores nacionais restringe se exclusivamente aos aspectos nos quais o legislador comunitário não interveio. Em minha opinião, a situação das patentes em matéria biotecnológica corresponde exatamente à descrição constante do número anterior. A regulamentação constante da diretiva não é completa, mas deve considerar se que é exaustiva nas questões por si abrangidas: daqui resulta que, nessas questões, uma legislação nacional não pode prever um nível de proteção das patentes mais amplo do que o previsto na diretiva.” Tribunal de Justiça CE, C 428/08, *Monsanto Technology LLC c. Cefetra BV*, conclusão do advogado, Paolo Mengozzi, 9 de março 2010, parágrafos 46, 47 e 48 respectivamente’.

Esse argumento não foi acolhido pelo advogado geral que defendia que “a regulamentação constante da diretiva não é completa, mas deve considerar que é exaustiva nas questões por si abrangidas: daqui resulta que, nessas questões, uma legislação nacional não pode prever um nível de proteção de patentes mais amplo do que o previsto na diretiva”.<sup>20</sup>

Segundo as conclusões apresentados pelo advogado geral, o reconhecimento da interpretação extensiva solicitada pela Monsanto conferiria ao titular da patente uma proteção desproporcional: “seguir a interpretação defendida pela Monsanto levaria a reconhecer ao titular de uma patente biotecnológica uma proteção demasiado ampla. Com efeito, como indicaram várias partes, tanto nas observações escritas como na audiência, não é possível determinar até que momento ou até que ponto da cadeia alimentar e dos produtos derivados os vestígios do DNA originário da planta geneticamente modificada continuam a ser identificáveis. Trata se obviamente de sequência que já não exerce nenhuma função, mas a sua mera presença levaria a submeter ao controle da pessoa que patenteou a sequência genética de uma planta um número indeterminado de produtos derivados. Como o Governo argentino salientou, num raciocínio só parcialmente paradoxal, caso fossem encontrados vestígios da sequência no estômago de um bovino, por o animal ser alimentado com produtos derivados da planta geneticamente modificada, a própria importação do bovino em questão poderia ser considerada uma violação do direito do titular da patente”.<sup>21</sup>

No dia 6 de julho de 2010, o TJCE proferiu o Acórdão, acatando os argumentos defendidos pelo advogado geral em favor da aplicabilidade da diretiva 98/44/CE. O tribunal entendeu que o artigo 9 da diretiva “deve ser interpretado no sentido de que não confere a proteção dos direitos de patente em circunstâncias como as do litígio no processo principal, em que o produto patenteado está contido no farelo de soja, na qual não exerce a função para a qual foi patenteado, mas tendo previamente exercido a função na planta de soja, da qual esse farelo é um produto derivado, ou em que poderia eventualmente vir a exercer novamente essa função, depois de ter sido extraído do farelo e introduzido numa célula de um organismo vivo”.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Tribunal de Justiça CE – C 428/08, Monsanto Technology LLC c. Cefetra BV, conclusões do advogado geral, M. Paolo Mengozzi, 9 de março 2010, parágrafo 48.

<sup>21</sup> Tribunal de Justiça CE – C 428/08, Monsanto Technology LLC c. Cefetra BV, conclusões do advogado geral, M. Paolo Mengozzi, 9 de março 2010, parágrafo 34.

<sup>22</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça CE – C 428/08, Monsanto Technology LLC c. Cefetra BV, conclusões do advogado geral, 6 de julho de 2010, parágrafo 50.

O tribunal reafirmou o que já havia decidido a Corte espanhola: que apenas quando o gene protegido exerça sua função em outro produto se poderia alegar a existência de contrafação. O tribunal reconheceu que no caso analisado, “a utilização de um herbicida no farelo de soja não é previsível nem mesmo normalmente concebível. Além disso, mesmo admitindo esta utilização, a função do produto patenteado, que visa proteger a vida de uma matéria biológica que o contém, não poderia ser exercida, uma vez que a informação genética já só se encontra em forma de resíduo no farelo de soja, que é uma matéria morta obtida depois de várias operações de tratamento da soja”.<sup>23</sup> Em outras palavras, os produtos agrícolas derivados de um produto geneticamente modificado protegido pelo direito de patentes não são objeto de controle por parte dos titulares da patente.

Se no âmbito comunitário, a estratégia da empresa Monsanto para constranger os produtores agrícolas argentinos a efetuarem o pagamento de royalties sob uma tecnologia não protegida no país fracassou, no caso da estratégia da empresa no Brasil, os efeitos da decisão europeia não são necessariamente os mesmos.

### **Estratégia no Brasil e as possíveis repercussões das decisões europeias**

No início, a Monsanto adotou estratégia similar no Brasil. Depositou uma série de patentes com o intuito de proteger a soja geneticamente modificada. A legislação brasileira expressamente veda o patenteamento de plantas ou partes de plantas, assim como de genes. Para viabilizar seus pedidos, a Monsanto tinha diferentes alegações, que não se tratava propriamente de genes ou partes de plantas, mas de processos não-biológicos, ou de substâncias químicas. Alguns destes pedidos foram negados pelo INPI, como na Argentina. Outros foram aceitos, mas questionados judicialmente por empresas concorrentes, como a Nortox e Zeneca. Ao final, a Monsanto conseguiu via liminar no Judiciário, garantir o monopólio dos seus genes por mais de dez anos.

No entanto, a principal estratégia que viabilizou o controle da Monsanto sobre a produção de soja no Brasil fundamentou-se em uma série de instrumentos contratuais. A Monsanto criou uma estratégia de parceria com outras empresas produtoras de sementes e um conjunto de

---

<sup>23</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça CE – C 428/08, Monsanto Technology LLC c. Cefetra BV, conclusões do advogado geral, 6 de julho de 2010, parágrafo 37.

contratos com os diferentes atores da cadeia produtiva, para garantir maior retorno aos seus investimentos. Estas parcerias consistiram de contratos de divisão de lucros, que possibilitaram um controle mais expressivo de toda a produção e comercialização de soja no Brasil.

Na cadeia produtiva da soja, destacam-se diferentes atores: os produtores de sementes, os varejistas, os agricultores, os armazéns, e os exportadores ou traders. Uma estratégia de aumento da participação na produção da soja no Brasil exigiu acordos ou mecanismos de monopólios incidentes sobre todos estes atores. Com esta estratégia, a Monsanto pode partir de uma participação de cerca de 12,5% na produção de soja no Brasil, para mais de 70%, considerando as diferentes etapas na cadeia produtiva. Importante conhecer os principais instrumentos contratuais para em seguida realizar uma análise comparativa entre os dois casos.

As principais produtoras de soja no Brasil são Embrapa, FMT Sementes, Monsanto, Coodetec, Pioneer, Fepagro, CTPA e Bayer. Estas empresas possuem variedades próprias de soja, com características específicas. Em 2002, a participação da Monsanto era de 12,5 % do mercado nacional e a conquista de mercado em competição com as demais empresas era uma tarefa bastante difícil. A estratégia da empresa foi licenciar sem custos o gene da sua soja resistente ao glifosato para as demais empresas concorrentes. A Monsanto ganhava com o aumento das vendas de herbicidas e com a disseminação do seu gene nas principais regiões produtoras do país. As empresas concorrentes melhoravam tecnicamente suas variedades e ainda obtinham 12,5% da “taxa de tecnologia”, valor cobrado dos agricultores pela Monsanto sobre o uso da soja geneticamente modificada. Mesmo a Embrapa, empresa pública, aderiu ao acordo. Na safra 2008/2009, por exemplo, a Monsanto pagou R\$ 8,3 milhões à Embrapa, a este título, e nos últimos três anos, este valor superou os R\$ 20 milhões.<sup>24</sup> O total arrecadado pela empresa pode superar R\$ 150 milhões ao ano.<sup>25</sup>

O contrato previa ainda que as empresas não poderiam integrar outras tecnologias protegidas por terceiros à planta, sem a autorização da Monsanto. A operação comercial foi questionada no Conselho Administrativo de

---

<sup>24</sup> MONSANTO. *Monsanto anuncia repasse de R\$ 8,3 milhões para projetos de pesquisa da Embrapa em biotecnologia*. Disponível em: [http://www.monsanto.com.br/sala\\_imprensa/includes/template\\_press\\_release.asp?noticiaId=73433333323444233332333323433434333337D731705357231D4918D9834D3146D75670024B](http://www.monsanto.com.br/sala_imprensa/includes/template_press_release.asp?noticiaId=73433333323444233332333323433434333337D731705357231D4918D9834D3146D75670024B) BA. Acesso em 12/07/2010.

<sup>25</sup> Trata-se de um cálculo simples, que pode comportar erros.

Defesa Econômica, que exigiu a retirada da obrigação de controle sobre a evolução tecnológica da Monsanto sobre a soja.

As empresas produtoras de sementes, por sua vez, exigiram que os varejistas, vinculassem a venda da soja aos agricultores a assinatura de um contrato de pagamento de uma taxa tecnológica. Os agricultores se sentiram pressionados pelo argumento da existência de um direito de propriedade intelectual. Pelo contrato, os agricultores se comprometeram a pagar um valor anual sobre sua produção, calculado com base na produtividade média do agricultor e a quantidade de sementes adquiridas. Milhares de contratos foram firmados, o que tornou possível a criação de um banco de dados pelo qual a Monsanto garante um controle mais efetivo sobre a produção de suas sementes e o pagamento da taxa de tecnologia.

A Monsanto possibilita duas possibilidades para pagamento: uma ao final de outubro (antes da colheita) e outra a partir de janeiro. Em 2009, os agricultores que optaram por pagar em outubro pagaram um valor de R\$ 0,42 por saca. Se o pagamento for realizado a partir de janeiro, o montante devido foi de R\$ 0,45 por saca. O valor total em alguns Estados, como Mato Grosso, pode chegar a R\$ 20 milhões por ano, apenas em taxa de tecnologia.<sup>26</sup>

No entanto, parte importante da produção era oriunda não de sementes produzidas pela Monsanto no Brasil, mas provenientes de contrabando da Argentina. A soja *maradona*, como ficou conhecida entre os agricultores, era uma variedade diferente daquela vendida na Argentina e melhor adaptada ao clima brasileiro. Como não era adquirida junto aos varejistas, não havia controle pela Monsanto.

A solução foi então ampliar o controle na venda desta soja aos armazéns, que concentram a aquisição da soja dos agricultores e são concentrados nas mãos de poucas empresas. Por meio de uma nova série de contratos, os Armazéns passavam a ser controladores do uso da tecnologia da Monsanto. Na chegada de um caminhão de soja no armazém, o produtor era estimulado a identificar se a soja era ou não transgênica. Caso alegasse espontaneamente a transgenia da soja, pagava um valor de taxa de tecnologia mais reduzido. Caso contrário, o responsável pelo armazém realizava um teste, com um kit fornecido pela Monsanto, que identificava

---

<sup>26</sup> VALOR ECONÔMICO. Monsanto eleva em 26% royalties da soja. Publicado em 21/08/2009.

o teor de transgenia na soja. Caso o gene de resistência ao glifosato fosse identificado, o valor da taxa de tecnologia a ser pago era mais expressivo.

Ao mesmo tempo, a Monsanto fez uma série de acordos com cooperativas de agricultores para que estes aceitassem o pagamento voluntário pela sua tecnologia. Como consequência, mais de 300 acordos foram realizados em todo o país, possibilitando a legalização das sementes importadas da Argentina e a ampliação do banco de dados.

Restavam ainda os traders, grandes empresas que exportam a soja para a Europa. O controle dos traders foi realizado diretamente na União Europeia, por meio da exigência do pagamento dos royalties às empresas importadoras que, por sua vez, exigiram o pagamento das exportadoras brasileiras. No caso, toda a produção de soja é afetada, mesmo aquela em farelo.

Toda esta estrutura de contratos foi possível a partir da expectativa da obrigatoriedade do pagamento de direitos de propriedade intelectual. Os exportadores pressionaram os atores inferiores da cadeia produtiva para o pagamento de royalties. Os agricultores acreditavam que havia direitos de propriedade intelectual, qualquer que fosse o destino final da sua soja e aceitavam as taxas cobradas pelos armazéns, legitimada pela existência de uma patente.

A decisão europeia, sobre o caso Argentino, poderia ser muito impactante para o Brasil. A estimativa de exportação de soja em grãos do Brasil é de 88,2 milhões de toneladas em 2010, enquanto que a exportação de soja em farelo é de 56,8 milhões de toneladas, ou seja, 40% do total.<sup>27</sup> No entanto, as relações contratuais já estabelecidas limitam os efeitos da decisão.

Os principais interessados nos efeitos da decisão seriam os agricultores e os processadores de grãos. Para os agricultores, temos duas situações: aqueles que estão vinculados contratualmente, quando assinaram o compromisso do pagamento dos royalties quando da compra da semente e aqueles que não fizeram. Os primeiros são obrigados a continuar pagando os royalties, por dispositivo contrato. No entanto, os agricultores que produzem suas próprias sementes ou que não assinaram nenhum contrato

---

<sup>27</sup> MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. Sumário executivo. Complexo da soja. [http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/MENU\\_LATERAL/AGRICULTURA\\_PECUARIA/COMERCIALIZACAO\\_AGRICOLA/SOJA-2010.PDF](http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/MENU_LATERAL/AGRICULTURA_PECUARIA/COMERCIALIZACAO_AGRICOLA/SOJA-2010.PDF). Acesso em: 12 jul. 2010.

quando da compra da semente podem tanto questionar a validade da patente no Brasil, quanto a cobrança de royalties caso o seu produto seja destinado a produção de farelo de soja a ser exportado para a União Europeia.

De forma ainda mais direta, os processadores de grãos e os exportadores não têm mais motivos para exigir dos atores da cadeia produtiva o pagamento de royalties sobre a soja, quando destinada ao farelo para exportação, porque não serão compelidos a pagá-los quando da entrega do seu produto na Europa, mesmo porque se trata de um acréscimo no preço do seu insumo, cuja responsabilidade de cobrança é exclusivamente da titular dos direitos de propriedade intelectual e a própria existência do direito ainda é questionada judicialmente.

As decisões europeias aliviaram, de certa forma, a pressão sobre o pagamento de royalties por parte dos traders no Brasil. Tornou-se possível contestar mais vigorosamente os direitos da Monsanto, especialmente no campo judicial. Entre as ações apresentadas, destaca-se o processo apresentado por três associações de agricultores do Rio Grande do Sul (Passo Fundo, Sertão e Santiago), que depois se transformou em um processo com de mais de 370 associações interessadas. Trata-se de uma ação coletiva com repercussões sobre todo o território nacional.

O *leading case* versou sobre uma ação coletiva iniciada em 14 de abril de 2009. Trata-se de um processo no qual já há decisão de primeira instância, mas que ainda aguarda decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Os agricultores tinham como argumento principal, o fato de que: a) eles não teriam que pagar royalties para a Monsanto, porque não tinha comprado as sementes da empresa; b) os valores eram exagerados e violavam o princípio da função social da propriedade; c) a legislação brasileira proibiria a dupla proteção por patente e cultivares já que a versão da UPOV utilizada no Brasil só permitiria a proteção das plantas pelo sistema UPOV; d) as patentes eram inválidas.

Monsanto argumentou que: a) Havia várias patentes válidas e reconhecidas pelo INPI brasileiro; b) Também houve registros de variedades vegetais. O INPI brasileiro atuou no julgamento juntamente com a Monsanto.

No curso do processo, o juiz solicitou que a Monsanto apresentasse os títulos de patentes que legitimavam seu direito, bem como todos os títulos de direitos de propriedade intelectual nos quais recaíam a taxa tecnológica. Em seguida, o juiz solicitou a um *expert* que analisasse todos os pedidos e

títulos apresentados para que se pronunciasse sobre a existência ou não dos direitos alegados pela Monsanto.

O juiz de primeira instância proferiu a sentença em abril de 2012. Ele não entrou na discussão subjetiva sobre a violação do princípio da função social da propriedade, ou preços exorbitantes cobrados a título de royalties, ele se concentrou sobre as questões da existência de direitos de propriedade intelectual. As conclusões finais foram muito interessantes:

a) No que diz respeito à primeira patente (PI 11001067-3), esta foi garantida por um mecanismo chamado “pipeline”. O dia do depósito utilizado como referência para contagem do tempo foi o dia do depósito dos Estados Unidos. Assim, o período de validade da patente expirou 23 de janeiro de 2007. A Monsanto tentou obter uma extensão através de ações em vários cortes, mas os pedidos foram rejeitados pelos tribunais federais, recentemente, após o pagamento de uma compensação.

b) A segunda patente, também havia expirado em 13 de janeiro, 2007. Tal como o primeiro, foi o tema de diversas ações judiciais.

c) A terceira patente também expirou em 31/08/2010. Esta patente foi o tema de um novo pedido de prorrogação que foi rejeitado pelo tribunal federal no Rio de Janeiro 04 de abril de 2011. Monsanto recorreu, mas ainda não foi considerado pelos tribunais federais. Segundo o *expert* consultado, apenas a terceira patente tem um relacionamento com a variedade de soja em litígio.

O Juiz decidiu que a Monsanto não teria direitos porque:

a) A única patente possível de justificar o direito da Monsanto não era mais válida.

b) A lei Brasileira proíbe a dupla proteção, dessa forma, a patente questionada não portaria nenhum efeito sobre a soja.

Ele condenou a Monsanto a:

a) Devolver o montante solicitado aos agricultores desde a colheita 2003/2004 acrescido de 1% de juros mais a taxa de inflação;

b) Não proceder à cobrança de royalties, taxa tecnológica ou indenização da produção de soja transgênica produzida no Brasil, a contar da safra 2003/2004;

c) Condenar a Monsanto o pagamento de honorários advocatícios no valor de quinhentos mil reais.

Por fim, reconheceu que os agricultores sejam eles pequenos, médios ou grandes tem direito de produzir suas próprias sementes.

Estima-se que se a decisão for confirmada as compensações contabilizarão cerca de 7,5 bilhões de dólares.

Em junho de 2012 o Superior Tribunal de Justiça se manifestou sobre a legitimidade do Sindicato Rural no ajuizamento de uma ação civil pública.<sup>28</sup> A Ministra Nancy Andrighi, relatora do recurso, entendeu que “a legitimidade dos sindicatos para atuarem em processos coletivos deve ser considerada de maneira ampla, sob pena de negarmos vigência no art. 8º, III, da C.F.”. No voto, acompanhado pelos demais Ministros, a relatora reconhece a “relevância social da discussão dos royalties cobrados pela venda de soja geneticamente modificada, uma vez que o respectivo pagamento necessariamente gera impacto no preço final do produto no mercado”. Como se nota, o conteúdo central discutido no processo que questiona a legalidade da cobrança da taxa tecnológica pela Monsanto ainda não foi examinada pelo STJ.

Da análise do caso se conclui que a legislação brasileira, de fato, é clara quanto à impossibilidade de acumulação de uma patente e uma cultivar sobre a mesma planta. Mesmo assim, há uma fraqueza institucional no Brasil, o Judiciário demora muito tempo para julgar e há uma falta de conhecimento dos direitos de patentes que dificultam a prática de soluções coordenadas.

Monsanto usa dessas fraquezas institucionais, como é caso do pedido de prorrogação das patentes ‘pipelines’ em vários tribunais da Federação e da alegação de infração de patentes que não tem relação com a soja exportada. Inclusive, em um dos pareceres apresentados pela Monsanto, o expert apresenta um exame de uma patente da Monsanto que não faz parte do processo. Quanto aos efeitos, como esta é uma ação coletiva, a Monsanto poderia ser condenada a pagar todos os agricultores do país, mesmo aqueles que não fizeram parte do julgamento.

---

<sup>28</sup> STJ, Recurso Especial nº 1.234.386-RS (2011/0037199-1

## Referências

- BIRPI. *Actes de la Conférence pour la Protection de la Propriété Industrielle*, 1900.
- CORTE COMERCIAL DE MADRID. *Monsanto Technology LLC v. Sesostri S.A.E.* “Roundup Ready Spain”. Decisão proferida dia 27 julho 2007, 488/07.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces imaginantes du droit (II) – Le pluralisme ordonné*. Paris : Editions du Seuil, 2006.
- ENGLISH HIGH COURT. *Monsanto Tehcnology LLC c. Cargill International*, 10 outubro 2007.
- HEATH, C. The escape of DNA patents in the light of the recent *Monsanto* decisions. *ICC*, 2009, vol. 40, n. 9.
- INTERNATIONAL REVIEW OF INTELLECTUAL PROPERTY AND COMPETITION LAW, vol. 40 n. 2, 2009.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. Sumário executivo. Complexo da soja. [http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/MENU\\_LATERAL/AGRICULTURA\\_PECUARIA/COMERCIALIZACAO\\_AGRICOLA/SOJA-2010.PDF](http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/MENU_LATERAL/AGRICULTURA_PECUARIA/COMERCIALIZACAO_AGRICOLA/SOJA-2010.PDF). Acesso em 12/07/2010.
- MONSANTO. *Monsanto anuncia repasse de R\$ 8,3 milhões para projetos de pesquisa da Embrapa em biotecnologia*. Disponível em: [http://www.monsanto.com.br/sala\\_imprensa/includes/template\\_press\\_release.asp?noticiaId=73433333323444233332333323433434333337D731705357231D4918D9834D3146D75670024BBA](http://www.monsanto.com.br/sala_imprensa/includes/template_press_release.asp?noticiaId=73433333323444233332333323433434333337D731705357231D4918D9834D3146D75670024BBA). Acesso em 12/07/2010.
- REMICHE, B.; CASSIER, V. Lutte anti-contrefaçon et transfert de technologie nord-sud: um veritable enjeu. *Revue Internationale de Droit Economique*, vol. XXIII, n. 3, 2009.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso Especial n. 1.234.386-RS* (2011/0037199-1).
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA CE. *C 428/08. Monsanto Technology LLC c. Cefetra BV*.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS CE. *Affaire C 428/08, Monsanto Technology LLC c. Cefetra BV*.
- VALOR ECONÔMICO. Monsanto eleva em 26% royalties da soja. Publicado em 21/08/2009.

## SOBRE OS COLABORADORES

### **Bernardo Britto Guerra**

Mestrando em Ciências Sociais – PPCIS/UERJ.

### **Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira**

Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador e professor nos cursos de mestrado e graduação da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Membro do Grupo de Pesquisa Direito ambiental na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC).

### **Cristina Dias Montipó**

Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Processual (UCS/CARVI). Bacharela em Direito (UCS/CARVI). Bolsista da CAPES. Integrante do grupo de pesquisa “Alfabetização Ecológica, Cultura e Jurisdição: uma incursão pelas teorias da decisão” na UCS.

### **Enzo Bello**

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), Professor do Mestrado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS) e Assessor do Procurador-Geral da República. Coordenador dos grupos de pesquisa “Direito e Marxismo” e “A cidadania contemporânea no ambiente urbano: direito e política na produção de novos direitos”.

### **Gabriel Coelho Joaquim Pereira**

Discente da Graduação em Direito da UNIFESO/RJ.

### **Gilberto Bercovici**

Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

**Karine Grassi Malinverni da Silveira**

Bacharel em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC). Membro do Grupo de Pesquisa Direito ambiental na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC).

**Marcelo Dias Varella**

Doutor em Direito pela Universidade de Paris, Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília e Pesquisador do CNPq.

**Maria de Fátima Schumacher Wolkmer**

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Caxias do Sul. Doutora em Direito pela UFSC. Pesquisadora do Projeto *Direito humano à água e ao saneamento básico nos países da Unasul: formulação de políticas públicas e de marcos regulatórios comuns* – CNPq. Pesquisadora do Projeto Rede Guaraní/Serra Geral.

---

**212****Maria Edelvacy Pinto Marinho**

Doutora em Direito pela Universidade de Paris e Professora da Universidade Católica de Brasília.

**Mariana Gonçalves Gomes**

Discente da Graduação em Direito da UNIFESO/RJ.

**Monique Falcão**

Mestre em Direito pela UERJ e Professora de Direito Constitucional da UCAM.

**Pedro Curvello Saavedra Avzaradel**

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor da UNIFESO/RJ.

**Rachel Cardone**

Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Graduada em Direito e Letras Português/Inglês pela Universidade Federal de Rio Grande/RS (FURG). Especialista em Direito Civil e Empresarial pela FURG. Advogada e Professora titular da Faculdade Anhanguera. Site: [www.rachelcardone.com.br](http://www.rachelcardone.com.br)

**Ricardo Nery Falbo**

Pós-Doutor em Sociologia e Direito pela Universidade Paris 2, Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Professor Adjunto das Faculdades de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Simone Gleizer**

Mestre em Engenharia Civil (Coppe/UFRJ). Mestre em Administração Pública (FGV/RJ). Engenheira Civil e Sanitarista (UFRJ). Discente da Graduação em Direito da UNIFESO/RJ.

