

# Cidades Sustentáveis e o Comum

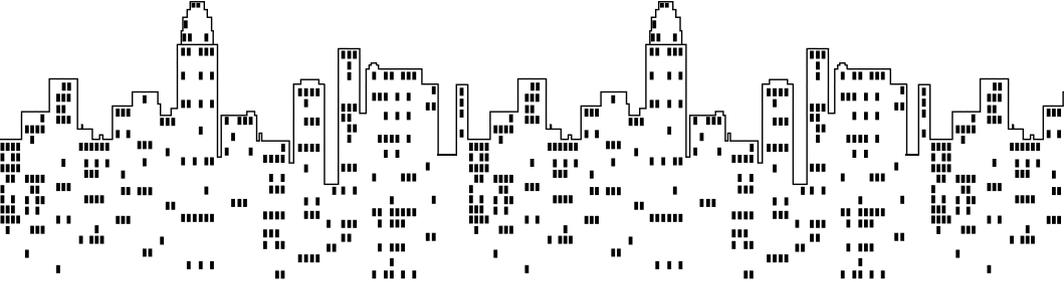
ORGANIZADORES:

Adir Ubaldo Rech

Fábio Scopel Vanin

Sandrine Araujo Santos





# **Cidades Sustentáveis e o Comum**

ORGANIZADORES:

Adir Ubaldo Rech

Fábio Scopel Vanin

Sandrine Araujo Santos

Fundação Universidade de Caxias Do Sul

*Presidente:*

José Quadros dos Santos  
Universidade de Caxias Do Sul

*Reitor:*

Gelson Leonardo Rech

*Vice-Reitor:*

Asdrubal Falavigna

*Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:*

Everaldo Cescon

*Pró-Reitora Acadêmica:*

Flávia Fernanda Costa

*Chefe de Gabinete:*

Marcelo Faoro de Abreu

*Coordenadora da Educs:*

Simone Côrte Real Barbieri

Conselho Editorial Da Educs

Adir Ubaldo Rech (UCS)

Asdrubal Falavigna (UCS) – presidente

Cleide Calgaro (UCS)

Gelson Leonardo Rech (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

Juliano Rodrigues Gimenez (UCS)

Nilda Stecanela (UCS)

Simone Côrte Real Barbieri (UCS)

Terciane Ângela Luchese (UCS)

Vania Elisabete Schneider (UCS)

Comité Editorial

Alberto Barausse

*Università degli Studi del Molise/Itália*

Alejandro González-Varas Ibáñez

*Universidad de Zaragoza/Espanha*

Alexandra Aragão

*Universidade de Coimbra/Portugal*

Joaquim Pintassilgo

*Universidade de Lisboa/Portugal*

Jorge Isaac Torres Manrique

*Escuela Interdisciplinaria de Derechos Fundamentales Praeeminencia Iustitia/Peru*

Juan Emmerich

*Universidad Nacional de La Plata/Argentina*

Ludmilson Abritta Mendes

*Universidade Federal de Sergipe/Brasil*

Margarita Sgró

*Universidad Nacional del Centro/Argentina*

Nathália Cristine Vieceli

*Chalmers University of Technology/Suécia*

Tristan McCowan

*University of London/Inglaterra*

© dos organizadores

**Revisão:** Izabete Polidoro Lima

**Editoração:** Ana Carolina Marques Ramos

**Capa:**

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

C568 Cidades sustentáveis e o comum [recurso eletrônico] / organizado por Adir Ubaldo Rech, Fábio Scopel Vanin, Sandrine Araujo Santos. – Caxias do Sul, RS : Educs, 2022.

Dados eletrônicos (1 arquivo)

ISBN 978-65-5807-174-7

Apresenta bibliografia.

Vários autores.

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Direito ambiental. 2. Meio ambiente. 3. Desenvolvimento sustentável.  
4. Planejamento urbano. I. Rech, Adir Ubaldo. II. Vanin, Fábio Scopel.  
III. Santos, Sandrine Araujo.

CDU 2. ed.: 349.6

Índice para o catálogo sistemático:

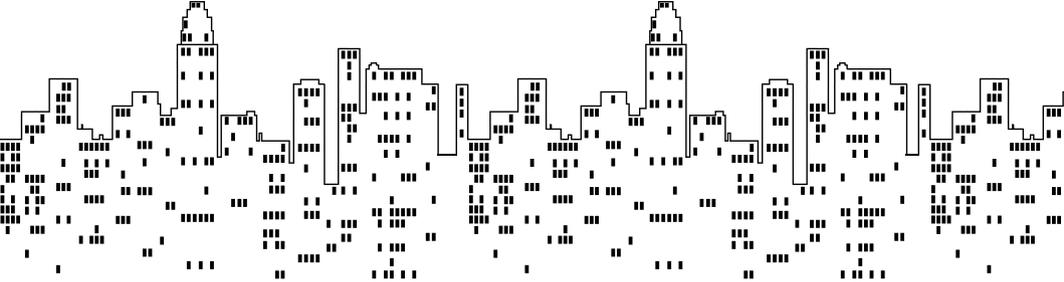
- |                                |     |           |
|--------------------------------|-----|-----------|
| 1. Direito ambiental           |     | 349.6     |
| 2. Meio ambiente               | 504 |           |
| 3. Desenvolvimento sustentável |     | 502.131.1 |
| 4. Planejamento urbano         |     | 711.4     |

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária  
Márcia Servi Gonçalves – CRB 10/1500

Direitos reservados a:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul  
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 –  
Caxias do Sul – RS – Brasil  
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil  
Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197  
Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br



# **Cidades Sustentáveis e o Comum**

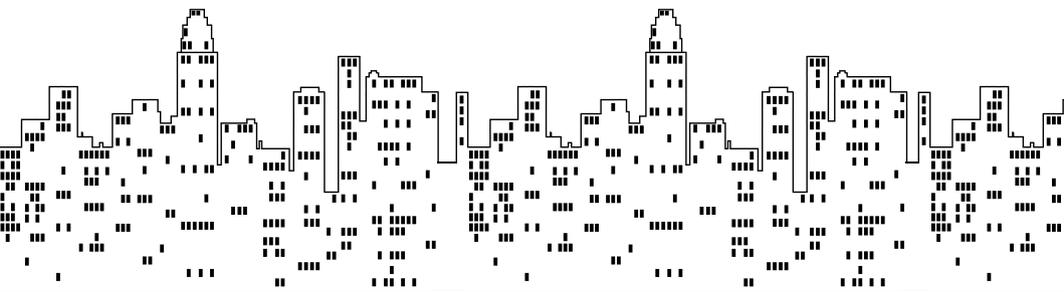
ORGANIZADORES:

Adir Ubaldo Rech

Fábio Scopel Vanin

Sandrine Araujo Santos





Graduado em Licenciatura em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul (UCS) (1979). Graduado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (1989). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2000). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2003). Foi secretário de Planejamento em Caxias do Sul. Coordenou o Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito, na UCS. Advogado administrativista no escritório *Rech Advogados e Consultores Associados*. Advogado administrativista com atuação no assessoramento e na elaboração de Planos Diretores, no direito ambiental e urbanístico. Responsável pela redação de dezenas de Planos Diretores, como exemplo: Plano Diretor do Vale dos Vinhedos de Bento Gonçalves e Gramado. Convidado pelo Ministério do Meio Ambiente para sugerir instrumentos de Cidades Sustentáveis. Palestrante na Unesco. Autor de dezenas de livros e artigos científicos sobre direito urbanístico como instrumento da tutela do meio ambiente e de cidades sustentáveis.

<http://lattes.cnpq.br/7556399360571354>

Fábio Scopel Vanin

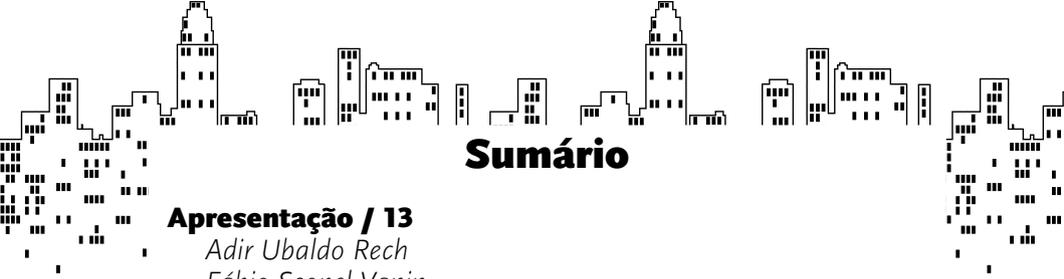
Doutor em Direito pela Unisc, com Bolsa no *Lincoln Institute de Cambridge*, EUA e aprofundamento de pesquisa na Universidade da Corunha, Espanha. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS) e Especialista em MBA Direito da Economia e da Empresa pela FGV/RJ. Já atuou como assessor jurídico na Câmara de Vereadores Caxias do Sul – RS, Coordenador jurídico na Secretaria Municipal do Meio Ambiente e secretário municipal de Urbanismo de Caxias do Sul – RS. Atualmente, é coordenador do curso de Direito e de Relações Internacionais, no Centro Universitário da Serra Gaúcha. Advogado e sócio do escritório Vanin Advogados.

<http://lattes.cnpq.br/6613057234042177>

Sandrine Araujo Santos

Doutoranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), com financiamento pela bolsa Capes, com financiamento pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (bolsa CAPES). Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), com financiamento pela bolsa Capes, (bolsa CAPES). Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2010). Membro do Grupo de Pesquisa “Interdisciplinaridade, Cidades e Desenvolvimento: Planejamento Sustentável do Meio Ambiente” e do Grupo de Pesquisa “Metamorfose Jurídica”. Advogada inscrita na OAB/RS. Advogada. Experiência na área do Direito, com ênfase em Direito Urbanístico, Ambiental, Notarial/Imobiliário e Civil.

<http://lattes.cnpq.br/8484166780220978>



# Sumário

## **Apresentação / 13**

*Adir Ubaldo Rech  
Fábio Scopel Vanin  
Sandrine Araujo Santos*

## **Reflexão do comum (e dos commons) sobre os equipamentos comunitários nas regularizações fundiárias urbanas: tratamento jurídico aos centros culturais comunitários na regularização fundiária urbana / 15**

*Samuel Menezes Oliveira  
Sílvia Rafaela Scapin Nunes*

## **A legalidade da desapropriação de propriedade rural produtiva por desatendimento à função ambiental / 67**

*Fabiano Mello da Silveira  
Maria Eliane Blaskesi Silveira*

## **Direito das cidades: um repensar da propriedade imobiliária urbana sob o viés da teoria da complexidade e do direito dos comuns / 97**

*Lucas Henrique Martini de Andrade  
Murilo Justino Barcelos  
Márcio Ricardo Staffen*

## **A usucapião coletiva urbana e a construção do comum no Brasil / 123**

*Lucas Freier Ceron*

## **Desafios e oportunidades no processo de planejamento territorial: o caso da revisão do Plano Diretor Municipal de Caxias do Sul – RS / 155**

*Sílvia Rafaela Scapin Nunes  
Aírton Guilherme Berger Filho*

**Instrumentos da política nacional do meio ambiente: a importância do comum e da participação social para o zoneamento e para o licenciamento ambiental / 181**

*Adir Ubaldo Rech*

*Natacha Souza John*

*Sandrine Araujo Santos*

**O surgimento e a evolução das cidades na História determinados através de sua localização geográfica e condições naturais / 209**

*Luciana Rosa de Andrade Del Castanhel*

**A tributação passiva ambiental como política pública fomentadora do desenvolvimento sustentável das cidades / 231**

*Barbara Bedin*

*Fernanda Mazzochi*

**A questão da água como bem comum em Gesteira, Barra Longa (MG) / 263**

*Carlos Mauricio Cruz Ayala*

*Karine Gonçalves Carneiro*

**Águas urbanas na perspectiva do comum: uma proposta dos jardins de águas para Criciúma/SC / 295**

*Izes Regina de Oliveira*

*Caroline Vieira Ruschel*

*Geraldo Milioli*

**Crise da água: quase meio século de negligência estatal no Rio de Janeiro / 339**

*Maria Aparecida Dutra Bastos*

*Mônica Abdel Al*

**Narrativas de moradores de Torres, RS: aproximações com o  
“Repuxo” do Turismo / 361**

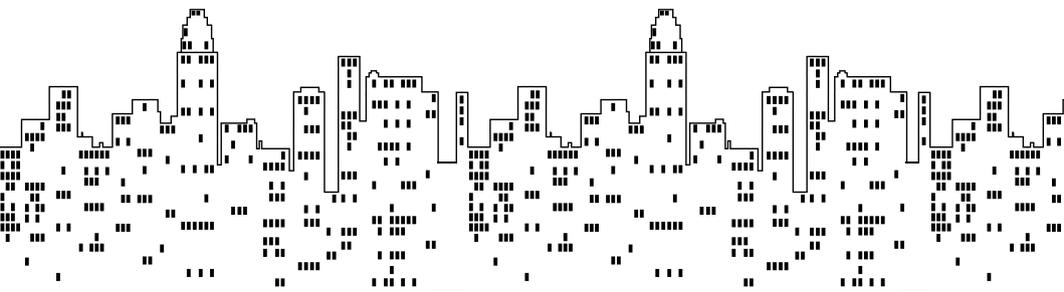
*Jennifer Bauer Eme*

*Maria Luiza Cardinale Baptista*

**“Com-versar” sujeitos, cidade e turismo: proposições para  
a amorosidade, a autopoiese e o avesso do turismo / 395**

*Newton Fernandes de Ávila*

*Maria Luiza Cardinale Baptista*





# Apresentação

A presente obra é dedicada a debater o tema “Cidades Sustentáveis”, com o aprofundamento dos contextos teóricos e práticos que envolvem os diversos problemas enfrentados nas cidades brasileiras, a partir da temática do “comum”.

O comum possui diversas interpretações, sendo incipientes os enfoques das áreas econômico-filosófico, político-sociológica da psicologia social e jurídica. A convergência é a crítica à dicotomia público-privada, que limita a propriedade em privada/particular ou pública/estatal.

O duopólio Estado-mercado da propriedade não se mostrou suficiente na gestão dos bens, tendo em vista que há bens que não se encaixam nesses modelos de gestão. Assim, o comum vem como alternativa à racionalidade neoliberal, responsável pela proliferação de desigualdades sociais, econômicas, ambientais e culturais, que traduzem, permanentemente, a violação de direitos dos cidadãos e vem resultando em um afastamento da política e do compartilhamento dos espaços de discussão pelo bem-estar comum.

Nesse sentido, as palavras de Wolkmer reforçam:

Não é demasiado relembrar que a racionalidade neoliberal projetou um novo sentido comum, ratificando uma série de intervenções no âmbito do desenvolvimento capitalista, no redesenho das instituições estatais, na redefinição da democracia, assim como, no âmbito da política, a gradativa diluição dos discursos emancipatórios.<sup>1</sup>

Enfraquecidos os discursos emancipatórios, a hegemonia capitalista ganha força “em todos os âmbitos da vida com

---

<sup>1</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. Prefácio. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima (org.). O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios. Caxias do Sul, RS: Educs, 2019. p. 9-10.

sua normativa mercadocêntrica, ou seja, com políticas para converter em mercadorias todos os bens comuns”<sup>2</sup> e, nas cidades latino-americanas, isso não seria diferente.

Mas não apenas o Mercado mostrou-se ineficiente. A crítica do comum também abrange as tentativas de estatização dos bens e da concentração de poder exclusivo na figura do Estado. Alguns casos culminaram em regimes antidemocráticos e “sepultadores” de alternativas construídas em comum.

Diante deste contexto, pensar *Cidades Sustentáveis* passa por repensar o planejamento urbano, a partir do resgate do debate político e da construção coletiva, a fim de que se concretizem cidades justas e dignas para todos.

É neste rumo que se alinha ao comum a gestão democrática das cidades, direito pelo que se luta permanentemente, a fim de que se valorizem e se protejam as diferentes condições culturais, sociais e ambientais dos cidadãos, que constituem o espaço urbano brasileiro.

Por esta razão, os capítulos que constituem esta obra apresentam contribuições técnicas e teórico-práticas, que, certamente, subsidiam o constante esforço de projetar cidades mais sustentáveis.

Adir Ubaldino Rech  
Fábio Scopel Vanin  
Sandrine Araujo Santos

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 10.



# **Reflexão do comum (e dos *commons*) sobre os equipamentos comunitários nas regularizações fundiárias urbanas: tratamento jurídico aos centros culturais comunitários na regularização fundiária urbana**

*The thought of the common (and the commons) on the  
community equipment in urban land regularizations: the law  
consideration on the cultural community centers in the urban  
land regularization*

Samuel Menezes Oliveira<sup>3</sup>  
Silvia Rafaela Scapin Nunes<sup>4</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta a reflexão do estudo atual do comum e dos *commons* sobre a temática do instrumento de política pública da Regularização Fundiária Urbana, em sua aplicação no planejamento e na instalação dos equipamentos comunitários, especialmente os centros culturais comunitários. São apresentados os conceitos de equipamentos comunitários urbanos, no contexto da lei atual de regularização fundiária urbana, Lei Federal n.13.465/17, bem como a consideração do tratamento jurídico dos referidos equipamentos comunitários, como patrimônio coletivo. Em corte epistêmico, pondera-se sobre a estrutura específica dos equipamentos comunitários voltados à instalação de centros culturais comunitários, comentando-se sobre o aspecto cultural, sua identidade e seus critérios de legitimação. Destacados exemplos de centros culturais comunitários reconhecidos na cidade de Caxias do Sul-RS, formaliza-se a necessidade de novo tratamento jurídico às comunidades, para que possibilitem a gestão do patrimônio coletivo, como manifestação legítima do interesse comum.

<sup>3</sup> Doutorando e Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade, na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Tabelaio. E-mail: smoliveira7@ucs.br

<sup>4</sup> Mestranda Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade, na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista MBA em Gestão de Projetos pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Urbanista. E-mail: srsnunes@ucs.br

**Palavras-chave:** Comum e os *commons*. Equipamentos comunitários. Centros culturais comunitários.

**Abstract:** This article presents the thought on the actual study of the common and the commons on the thematic on the Urban Land Regularization instrument of urban politics and its application on the planning and installment of the community equipment, specifically of the cultural community centers. It's presented the concept of urban community equipment on the actual law context of the urban land regularization, according to the federal law nº 13.465/17, and it's shown the law consideration of those community equipment as a common patrimony. In an epistemological cut it has been considered on the specific structure of the community equipment as cultural community centers, to indicate its cultural aspects, its identity and legitimation criteria. From the examples of cultural community centers acknowledged in the city of Caxias do Sul-RS, it's recognized the willing of a new law consideration of the communities to enable the common patrimony management, as a legit manifestation on the common interest.

**Keywords:** The common and the commons. Community equipment. Cultural community centers.

## **Introdução**

O fenômeno evolutivo do pluralismo jurídico, vivenciado nas cidades, ensejador de novos paradigmas estruturais e da necessidade de uma reconfiguração da propriedade – especialmente a coletiva –, exige um novo olhar para o tratamento e a condição jurídica aplicados ao direito urbanístico. Especificamente no tema dos equipamentos comunitários, obrigatoriamente planejados e instalados no instrumento de política pública de reorganização da regularização fundiária urbana, insta refletir sobre o novo tratamento da propriedade coletiva, em aplicação do pensamento do Comum e do Commons sobre o tema.

Propõe o presente estudo a constatação objetiva do pensamento atual sobre bens comuns e manifestação coletiva comunitária sobre o patrimônio coletivo, mormente quanto aos espaços comunitários inseridos nos chamados núcleos urbanos informais – assim reconhecidos pela lei de

regularização fundiária urbana, Lei Federal n. 13.465/17. Apresenta-se a conceituação e integração sobre os equipamentos comunitários que devem ser obrigatoriamente instalados nas regularizações fundiárias urbanas, constatando a importância, os aspectos elementares e a legitimação de identidade sobre os centros culturais comunitários.

Em destaque, são apresentados casos pontuais de reconhecimento da identidade comunitária e como se dá a legitimidade dos Centros Culturais Comunitários, como exemplos concretizados de iniciativas de organização, na gestão de equipamentos públicos comunitários.

Seguidamente, dispõe o estudo sobre a possibilidade de caracterização do interesse legítimo para positivação e personalização do coletivo, para que sejam reconhecidos, juridicamente, quanto à gestão coletiva, o afastado da tradicional dicotomia Estado-mercado.

## **1. Reflexão do comum sobre a propriedade coletiva**

Os estudos atuais sobre o uso jurídico das teorias do comum apresentam nova ótica quanto ao exercício dos direitos de propriedade,<sup>5</sup> especialmente a propriedade coletiva. Conforme indica Silveira,<sup>6</sup> passou-se a reconhecer o valor

---

<sup>5</sup> Tradicionalmente, a propriedade é compreendida como manifestação da natureza humana em apropriar-se das coisas. Nesse sentido, ilustra-se com a citação de Rodrigues: “A existência da propriedade é uma forma de consecução das finalidades humanas, sejam aquelas de cunho eminentemente material ou de cunho moral, como os direitos do autor e a propriedade intelectual. Logo, tudo aquilo que tenha apreciação econômica será objeto de apropriação, produção ou transformação pelo homem, como forma de atender seus interesses individuais” (RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. In: NALINI, José Relato; LEVY, Wilson (coord.). Regularização fundiária. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 29).

<sup>6</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. In: SILVEIRA,

da diversidade institucional das comunidades, atribuída sua riqueza organizacional, conforme exploram a propriedade coletiva, na compreensão dos chamados “recursos de fundos comuns”.

A concepção mencionada por Silveira tem origem no trabalho de *Governing the commons*, de Elinor Ostrom, economista estadunidense que desenvolve o tema sobre referidos fundos de recursos comuns (*common-pool resources*), partindo do pressuposto da dificuldade em estabelecer o uso de recursos comuns – desde fundos de recursos renováveis até fundos de recursos comuns artificiais, a exemplo do ambiente de internet.<sup>7</sup>

A autora foi pioneira no questionamento quanto à necessidade de governança dos fundos comuns, em relação a seus valores e níveis de apropriação pelo uso individual e pela possibilidade de uso coordenado pela coletividade.<sup>8</sup> Ponto fundamental do pensamento de Ostrom é a afirmação de que a coletividade seria capaz de gerir melhor os recursos de fundos comuns – em comparação à gestão privada ou estatal,<sup>9</sup> – superando a comentada “tragédia dos comuns”.<sup>10</sup>

---

Clóvis Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher (coord.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 20.

<sup>7</sup> OSTROM, Elinor. Coping with tragedies of the commons. **Workshop in political theory and policy analysis**. Bloomington Coping with tragedies of: Indiana University, 1998. p. 4.

<sup>8</sup> OSTROM, Elinor. *The Commons*. **Workshop in political theory and policy analysis**. Bloomington: Indiana University, 1998. p. 4.

<sup>9</sup> A respeito, Silveira explica que por Ostrom houve a chamada “transcendência do binômio ‘centralismo burocrático x propriedade privada’” (SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. *Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum*. In: SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher (coord.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 17).

<sup>10</sup> Sobre a tragédia dos comuns (*The tragedy of the commons*, de Garrett Hardin, 1968) comenta Tonucci Filho: “A definição de Hardin de que

Nesse sentido, afirma Ostrom:

Na Governança dos Comuns, entretanto, foi demonstrado que em muitos casos os indivíduos utilizando conjuntamente a FRC (fundos de recursos comuns) conseguem comunicar entre si e estabelecer regras e estratégias consensuais que fomentam seu uso comum. Ao estabelecerem suas próprias regras de uso, os indivíduos que utilizaram os FRCs conseguiram superar a “tragédia dos comuns”.<sup>11</sup>

Comenta-se que a superação do contexto definido anteriormente por Hardin – que apresentava o comum como uma tragédia ecológica, econômica e política, a médio e longo prazo<sup>12</sup> – permite reconhecer a valorização da coletividade por sua nova ótica, diante da governança do comum.

Em comparação com os critérios de acesso aos bens comuns e à forma como se relaciona a coletividade para a gestão dos recursos, comenta Bernardes:

---

os recursos comuns são bens de livre acesso e sujeitos à superexploração é extraída da economia ortodoxa, que classifica os bens conforme dois critérios básicos: exclusividade e rivalidade. Um bem é chamado de ‘exclusivo’ quando aquele que o possui ou o produz pode, pelo exercício de seus direitos de propriedade, impedir seu acesso a qualquer pessoa que não esteja disposta a pagar por ele. Já um bem é chamado de ‘rival’ quando sua compra ou seu uso por um indivíduo diminui a quantidade desse bem disponível para uso ou compra por outros indivíduos” (TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Comum urbano: a cidade além do público e do privado**. 2017. 244 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. p. 42).

<sup>11</sup> “In Governing the Commons, however, it was shown that in many instances individuals jointly using a CPR communicate with one another and establish agreed-upon rules and strategies that improve their joint outcomes. By devising their own rules-in-use, individuals using such CPRs have overcome the ‘tragedy of the Commons’” (OSTROM, Elinor; GARDNER, Roy; WALKER, James. **Rules, games, and common-pool resources**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994. p. 5).

<sup>12</sup> BERNARDES, Márcio de Souza. Para além do público e do privado: da hegemonia da propriedade ao ressurgimento da centralidade do *comum* no debate político-jurídico contemporâneo. In: SILVEIRA, Clovis Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher (coord.). **Comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 202.

Na obra de Hardin, a tragédia dos comuns e outros escritos posteriores, o foco está no problema do livre acesso que levaria necessariamente à deterioração dos bens comuns. Se todos tivessem livre acesso aos bens comuns, haveria uma procura cada vez maior, que provocaria inevitavelmente a sua extinção. Indivíduos racionais, para Hardin, vão sempre querer maximizar seus ganhos pessoais em detrimento dos outros. Para Elinor Ostrom, por sua vez, o que está implícito neste paradigma é uma concepção limitada de humano, que não tem porque ser assumida como pressuposto. A existência de pessoas que se comunicam e que são capazes de abrir mão de seus interesses pelo comum depende, de fato, das relações sociais em que estão inseridas.<sup>13</sup>

A evolução histórica da definição do comum demonstra que a definição aristotélica não mais é utilizada, deixando de ser tratado o comum somente pelo uso da apropriedade privada. Em corrente doutrinária relevante à compreensão da evolução dos estudos do comum, Dardot e Laval definem em seus estudos que, fundamentalmente, o conceito de comum estaria de fora da propriedade, por não se tratar de um “bem”. Afirmam que só haveria propriedade, privada ou comum, do que seria bem. Assim, apesar de reconhecer existirem bens comuns, o comum para os autores franceses não seria propriamente um bem, especialmente quanto à sua impossibilidade de ser adquirido ou de sua disponibilidade, como exemplo em um negócio jurídico.<sup>14</sup>

Nesse sentido, é oportuno ilustrar a visão de Dardot e Laval, que possuem concepção afastada da noção de *bens comuns*, primando pelo sentido ético de *comum*:

É por isso que nos esforçamos para distinguir entre o comum como um princípio político –

---

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona, ES: Gedisa, 2015. p. 268.

que não deve ser instituído, mas aplicado, – e os comuns que sempre são instituídos dentro e através dessa aplicação. O ponto essencial é que os comuns não são ‘produzidos’ ou ‘instituídos’. É por isso que somos muito relutantes em aceitar a noção de ‘bens comuns’. Parece-nos que o raciocínio deveria ser o inverso: *todo comum que é instituído é um bem, mas nenhum bem é por si comum*. É preciso cuidar para não confundirmos um bem no sentido ético e político (*agathon*) e um bem no sentido de uma aquisição que pode ser trocada e vendida (*ktesis*). Todo comum é um bem no sentido ético e político, mas apenas na medida em que não é uma aquisição. Uma vez instituído, um comum não é alienável; a partir de então ele se instala na esfera de coisas que não podem ser apropriadas. Isto significa que ele escapa da lógica proprietária em qualquer de suas formas (privada ou estatal).<sup>15</sup>

A compreensão institucionalizada da propriedade, conforme atribuem Dardot e Laval,<sup>16</sup> presta-se, historicamente, a um arranjo jurídico de relações sociais, que, notadamente, evolui com o tempo. Lembram que o direito de propriedade,

---

<sup>15</sup> “This is why we are at pains to distinguish between *the common* as a political principle that does not have to be instituted but implemented and the *commons* that has always been instituted within and through this implementation. The essential point is that the commons are not ‘produced’ but ‘instituted’; this is why we are very reluctant to accept the notion of ‘common goods’. It seems to us that the reasoning has to be the reverse: *every common that is instituted is a good, but no good is in itself common*. One has to be careful not to confuse a good in the ethical and political sense (*agathon*) and a good in the sense of an acquisition that can be exchanged and sold (*ktesis*); every common is a good in the ethical and political sense, but it is only such in so far as it is not an acquisition. Once instituted, a common is *not* alienable; from then on it appears in the sphere of things that cannot be appropriated, which means that it escapes proprietary logic in whatever form (private or state)” (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. The common: an essay on the 21st century revolution. **Transform! european network for alternative thinking and political dialogue**, 8 mar. 2016. Disponível em: <https://www.transform-network.net/publications/yearbook/overview/article/yearbook-2016/the-common-an-essay-on-the-21st-century-revolution/>. Acesso em: 11 jul. 2019).

<sup>16</sup> DARDOT; LAVAL *op. cit.*, p. 262.

de concepção jurídica originada do Iluminismo, foi construído como um direito natural e uma liberdade essencial do homem. Por conseguinte, fundados no contexto contratualista, afirmam que o alicerce da liberdade está exatamente na exclusão do gozo do bem pelos outros.<sup>17</sup>

Na construção do conceito do comum, na “ontologia primeira do comum”, denominada por Bernardes, busca-se uma compreensão menos simplificada do comum, que deixaria de lado a concepção adjetiva engessada e vinculada ao bem ou a um recurso, remetendo-se à conceituação desenvolvida por Antônio Negri, que diria que o comum se distanciaria do conceito restrito de comunidade (*gemeinschaft*) ou de sociedade (*gesellschaft*), no intuito de sair do contexto abstrato ou transcendentalizado do comum.<sup>18</sup>

Diante das diferentes perspectivas conceituais do

---

<sup>17</sup> Em crítica quanto ao conflito entre liberdade e a relação social entre os indivíduos, Bauman destaca a preocupação de Tocqueville quanto ao interesse do indivíduo dentro do comum: “Mas existe um outro empecilho: como Tocqueville suspeitava há muito tempo, libertar as pessoas pode torná-las *indiferentes*. O indivíduo é o pior inimigo do cidadão, sugeriu Tocqueville. Ele tende a ser indiferente, cético ou desconfiado em relação ao ‘bem comum’, à ‘sociedade boa ou justa’. Qual é o sentido de interesses *comuns* a não ser que eles deixem que cada indivíduo satisfaça seu *próprio* interesse? Qualquer outra coisa que os indivíduos possam fazer quando se juntam pressagia restrições à liberdade de perseguir o que consideram adequado para si e não ajudará em nada nessa busca. As duas únicas coisas úteis que se pode esperar e desejar do ‘poder público’ é que defenda os ‘direitos humanos’, ou seja, deixar que todos sigam seu próprio caminho e permitir que todos façam isso em paz – resguardando a segurança do corpo e dos bens de uma pessoa, trancafiando os criminosos em prisões e mantendo as ruas livres de ladrões, pervertidos, mendigos e intrusos maldosos e detestáveis” (BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade individualizada**: vidas contadas e histórias vividas. Trad. de José Gradel. [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. p. 47-48).

<sup>18</sup> BERNARDES, Márcio de Souza. Para além do público e do privado: da hegemonia da propriedade ao ressurgimento da centralidade do *comum* no debate político-jurídico contemporâneo. In: SILVEIRA, Clóvis Maliverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher (coord.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 200.

comum, adota-se para o presente trabalho o entendimento da propriedade coletiva dentro do contexto do comum urbano.

Comum urbano que é apontado além do conceito clássico de recursos compartilhados específicos ou infraestruturas, propriedade coletiva da terra ou espaços comunitários delimitados, mas sim identificado como sendo as “múltiplas relações socioespaciais e práticas de comunalidade e compartilhamento”<sup>19</sup> do espaço correspondente à vida urbana cotidiana.<sup>20</sup>

Nessa esteira, o comum estaria identificado por dois pressupostos: o de ponto antagônico do binômio *Estado-mercado* e de manifestação coletiva da chamada *apropriação-destinação*.

A superação do binômio Estado-mercado<sup>21</sup> se invoca pelo enfrentamento da “produção do comum” diante da polarização entre público e privado. De um lado, tem-se o interesse público vinculado à riqueza social produzida pela coletividade (reapropriação pela multidão), a qual passa a ser deslocada da abstração do Estado, por uma imanência do próprio “interesse

---

<sup>19</sup> TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Ocupações por moradia e a produção do comum urbano na periferia: explorações a partir de Belo Horizonte. In: SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher (coord.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 415.

<sup>20</sup> Sobre o comum urbano, comenta Tonucci Filho: “Mais recentemente, a ideia do comum urbano (ou dos comuns urbanos) tem sido invocada por movimentos, coletivos, pesquisadores, ativistas e até mesmo formuladores de políticas públicas, para afirmar que os recursos e os espaços urbanos poderiam ser mais amplamente compartilhados entre os habitantes da cidade (FOSTER; IAIONE, 2016). Além disso, as práticas e os espaços populares e informais – como as favelas, ocupações, bairros periféricos, comunidades tradicionais, etc. – começam a ser reconhecidos pelos seus potenciais de comunalidade e cooperação” (*Ibidem*, p. 416).

<sup>21</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. In: SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; BORGES, Gustavo; Wolkmer, Maria de Fátima Schumacker (coord.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p.17.

comum”.<sup>22</sup> Concomitantemente, a coletividade se opõe ao interesse privado do mercado, reconfigurando o tratamento e a destinação particulares, tradicionalmente reverenciados sobre a propriedade.

Por conseguinte, na correspondência da apropriação sobre a propriedade, cumpre ponderar que o princípio do comum é trabalhado de diferentes formas pelos movimentos sociais que estudam o comum.<sup>23</sup>

O contexto de apropriação precisa ser diferenciado em dois sentidos.<sup>24</sup> O primeiro, adota a chamada *apropriação-pertencimento*, que se caracteriza pela apropriação de uma coisa que será constituída como objeto de propriedade. Por seu turno, o segundo sentido seria de *apropriação-destinação*, quando a apropriação se destina a dar um fim adequado ao bem vinculado à satisfação das necessidades sociais àquele.

Por seu turno, há o entendimento doutrinário de que os bens coletivos devem ser considerados extrapatrimoniais (ou inapropriáveis), de acordo com as diversas situações jurídicas que apresentem interface com direitos públicos e privados, conclamando assim sua afetação pela função social cabível a referidos bens.<sup>25</sup>

Exaltando a atribuição da função social aos bens coletivos, defende Pilati a nova categorização de bens coletivos:

Os bens coletivos são bens cuja defesa não pode ser monopólio do poder de política do Estado,

---

<sup>22</sup> MENDES, Alexandre Fabiano. A atualidade do comunismo: a produção do comum no pensamento político de Toni Negri. *Revista Direito e Práxis*, v. 4, n. 1, 2012, p. 19.

<sup>23</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Property, social appropriation and the institution of the common*. In: *Tempo Soc.*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 261-273, jun. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702015000100261&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702015000100261&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 jul. 2019.

<sup>24</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona, ES: Gedisa, 2015. p. 665.

<sup>25</sup> PILATI, José Isaac. *Propriedade e função social na pós-modernidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 115.

ou de agências estatais, nem se restringir à categoria jurídica de função; devem gozar do status de direito subjetivo ao alcance das autoridades (Ministério Público, *e.g.*), mas, sobretudo, da coletividade, legítima titular do Direito. É a Sociedade munida de acesso à justiça e dos instrumentos jurídicos adequados a conciliar os interesses todos e de todos. A criação relativamente recente da categoria dos interesses difusos, é nessa linha e não pode ser cooptada pelo processo tradicional como a função social não pode ficar restrita à desapropriação por interesse social.<sup>26</sup>

Na classificação dos bens coletivos como *inapropriáveis*<sup>27</sup> – algo que não poderá ser objeto de instituição –, identifica-se o escopo de afastá-los da apropriação-pertencimento, propiciando a melhor realização da apropriação-destinação. Vislumbra-se que a intenção maior pelo comum seria de impedir que o bem seja apropriado,<sup>28</sup> para que assim possa ser melhor adequado, quanto a seu destino social.<sup>29</sup> Destarte, aplicado o contexto de apropriação-destinação, a propriedade seria vista como consequência da manifestação de gestão realizada

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 117-118.

<sup>27</sup> DARDOT; LAVAL *op. cit.*, p. 664.

<sup>28</sup> Ainda sobre apropriação, Laval comenta que “o foco seria garantir, por meio de regras de uso coletivo, que o comportamento predatório de apropriação não se afaste do objetivo específico da destinação social em comum. Ou seja, o foco é regular o uso de um comum, sem que se considere como dono, sem que se garanta poder de disposição do bem como seu proprietário” (tradução dos autores). (“The point is to ensure, through rules of collective use that predatory appropriation behaviour does not divert from the goal of a specific social destination in common. In other words, the point is to regulate the use of a common without making oneself its owner, that is, without granting oneself the power to dispose over it as its supreme owner”) (DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *The common: an essay on the 21st century revolution. Transform! european network for alternative thinking and political dialogue*, 8 mar. 2016. Disponível em: <https://www.transform-network.net/publications/yearbook/overview/article/yearbook-2016/the-common-an-essay-on-the-21st-century-revolution/>. Acesso em: 11 jul. 2019).

<sup>29</sup> DARDOT; LAVAL *op. cit.*, p. 665.

pelo comum urbano. Conforme cita Laval,<sup>30</sup> em referência a Pierre Aubenque, o pertencimento é muito mais consequência que causa, diante da participação e relação sobre o bem.

Assim, a propriedade gerida pelo comum urbano corresponderia a uma necessária identificação do contexto social, em que o conjunto de atores vivencia um regime de corresponsabilidade sobre um recurso material ou simbólico, denotando uma nova definição de bens comuns, além da coisa em si mesma.<sup>31</sup>

Em análise mais aprofundada, Steinmetz pondera sobre eventual risco do significado dos direitos fundamentais atribuídos à comunidade vir a neutralizar ou eliminar o significado dos mesmos direitos, em relação aos indivíduos. O risco seria quanto à neutralização ou eliminação da razão básica dos direitos fundamentais de liberdade, no sentido de “garantir a autonomia e o livre desenvolvimento da personalidade”.<sup>32</sup> Pondera o constitucionalista que a preocupação está em ver respeitados, desenvolvidos e protegidos os direitos fundamentais em modelos de sociedade que venham a incorporar o pluralismo político e cultural, não se baseando nos modelos fechados já existentes no Globo, e que, historicamente, se orientaram pela prevalência absoluta do interesse da coletividade sobre os interesses individuais.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Común**: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI. Barcelona, ES: Gedisa, 2015. p. 269.

<sup>31</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. In: SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher (coord.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 20.

<sup>32</sup> STEINMETZ, Wilson. **Direitos fundamentais**: estudos jurídico-dogmáticos. Joaçaba: Ed. da Unoesc, 2017. p. 43. (Série Direitos fundamentais civis).

<sup>33</sup> *Idem*.

Ainda, a nova compreensão do comum urbano dialoga com o necessário tratamento constitucional do coletivo<sup>34</sup> e com o pluralismo jurídico, concepção bem trabalhada por Wolkmer,<sup>35</sup> diante do reconhecimento de novos sujeitos coletivos, em reconhecida participação e controle comunitário sobre o comum urbano. A respeito, indica o autor a necessidade do pluralismo jurídico em atendimento à diversidade e diferença das formas de vida cotidianas, respeitando a identidade e autonomia dos agentes legitimadores identificados na comunidade.<sup>36</sup>

Atribui, inclusive, pelo pluralismo jurídico, a materialização de uma possível “ética concreta da alteridade” e da construção de processos correspondentes a uma “racionalidade emancipatória” desses movimentos sociais do comum urbano.<sup>37</sup>

A construção do pensamento do comum, mesmo diante das óticas multifacetadas, levantadas por cada escola e pesquisador, abriu debate fundamental para um novo sentido da propriedade coletiva, suscitando nova configuração de tratamento jurídico e social para as relações que orbitam os bens no comum urbano, mormente quanto aos equipamentos

---

<sup>34</sup> Sobre o tratamento constitucional do coletivo, ensina Pilati que se passou a exigir o resgate teórico do coletivo extrapatrimonial. Exigência que, no plano político, está na ideia de “república participativa”, definida no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988. No plano legal infraconstitucional, indica serem as leis participativas, a exemplo do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01). Para Pilati: “No lugar do monismo, o pluralismo jurídico. No plano da tutela, os procedimentos participativos, na dimensão de agora, como sanções diferenciadas, que não se substituem por multas policiais ou pecúnia, legitimadoras da apropriação”. Destaca assim, a incumbência da doutrina de criar as categorias, conceitos e teorias indispensáveis cabíveis a referido tratamento” (PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 117).

<sup>35</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos para uma nova cultura do direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001. p. 233.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 239.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 240.

comunitários – objetos do presente estudo –, conforme se tratará a seguir.

## 2. Equipamentos comunitários nas regularizações fundiárias urbanas

Dentro do cenário urbano, em especial na situação de informalidade dos núcleos urbanos informais, que demandam regularização fundiária, aponta-se uma situação de “tragédia do não comum urbano”.<sup>38</sup> A doutrina denuncia a escassez do solo urbano, inclusive periférico (periurbano) ou rural, pela mercantilização decorrente do capitalismo, que denotam na privatização do espaço e reconhecida impossibilidade de acesso pela população de baixa renda.<sup>39</sup> Critica-se por ser criada uma situação caótica, diante da predominância do domínio privado sobre o público, afastando o tratamento de bens comuns da lógica de renda da terra, que rege os mercados fundiários e imobiliários.<sup>40</sup> No entanto, a regularização fundiária urbana

---

<sup>38</sup> TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Comum urbano**: a cidade além do público e do privado. 2017. 244 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. p. 114.

<sup>39</sup> Sobre a reconhecida tensão entre a cidade formal e a cidade informal, denuncia Maricato: “A tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal é dissimulada. Além dos investimentos públicos no sistema viário, a legislação urbanística se aplica à cidade ‘oficial’ (flexibilizada pela pequena corrupção). Os serviços de manutenção das áreas públicas, da pavimentação, da iluminação e do paisagismo, aí são eficazes. Embora os equipamentos sociais e concentram nos bairros de baixa renda, sua manutenção é sofrível. A gestão urbana e os investimentos públicos aprofundam a concentração de renda e a desigualdade. Mas a representação da ‘cidade’ é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem função apenas de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária” (MARICATO, Ermínia. As ideias do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 165).

<sup>40</sup> TONUCCI FILHO, *op. cit.*, p. 114.

deve ser utilizada como instrumento de política pública para a correção desse cenário.

Define-se a regularização fundiária urbana como medida jurídica, urbanística, ambiental e social, a ser desenvolvida e instalada pelo município – órgão competente para o procedimento – para a incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e, ainda, a formalização da titularidade de propriedade aos seus ocupantes. Com instituição atual pela Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, a previsão normativa da regularização fundiária urbana prevê ao Poder Público o dever de formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de sua competência, para a ocupação do solo de maneira eficiente, em combinação com seu uso de forma funcional.<sup>41</sup>

Em fundamentação urbanística, a preocupação está no fato de que não seja realizada a regularização puramente dominial, no sentido registral, sem que sejam levados em consideração os aspectos urbanísticos e ambientais, sob risco do comprometimento da população envolvida e de sua integração com o meio urbano do qual estará vinculada.

---

<sup>41</sup> Sobre os elementos básicos afetos à regularização – especialmente em atendimento ao direito fundamental de moradia – Sarlet lembra dos requisitos previstos na Comissão da Organização das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, quais sejam: “a) segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem; b) disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc); c) as despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas; d) a moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurado a segurança física dos seus ocupantes; e) acesso a condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência; f) localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais; e g) a moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população” (SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, n. 46, jun. 2003, p. 209).

Betânia Alfonsin indica que, nas regularizações fundiárias, o Poder Público visa unicamente à continuidade do exercício do direito de moradia, transformando posse em propriedade ou direito de uso.<sup>42</sup> Ao comentar sobre os procedimentos administrativos de regularização de núcleos desorganizados, sem a devida atenção a seus equipamentos e à estrutura mínima de convivência ou mínimo necessário, ditas regularizações podem consagrar injustiças, a exemplo de diferentes tamanhos de lotes e dificuldade de acesso às vias públicas.<sup>43</sup>

Especificamente na regularização fundiária urbana, deverá o Poder Público primar pela ocupação adequada e sustentável da população,<sup>44</sup> valendo-se do pensamento urbanístico na qualificação do território, a fim de valorizar a comunidade inserida naquele núcleo informal. Destarte, o ponto nevrálgico está em reconhecer à comunidade inserida no núcleo urbano informal o direito coletivo sobre seus equipamentos comunitários, desenhando um modelo adequado de como se daria a gestão de referidos bens, garantindo-se o respeito às relações específicas da comunidade e a suas relações coletivas.

Na obra *Direito à cidade*, Lefebvre critica o pensamento urbanístico quanto à cidade considerada somente a partir das chamadas “necessidades funcionalizáveis” (habitação,

---

<sup>42</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (coord.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 195.

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> Nesse sentido, explica Rech: “A ocupação adequada, mediante zoneamento ambiental, zoneamentos de ocupação sustentável, tanto na área urbana quanto na área rural, de atividades sustentáveis e de uma infraestrutura urbana e rural, como vias de escoamento do trânsito, sistema de transporte, áreas de lazer, atividades econômicas geradoras de emprego, distribuição de equipamentos institucionais, como hospitais, escolas, serviços públicos, etc., são providências mínimas que devem ser previstas para garantir a sustentabilidade” (RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. p. 150).

trabalho, circulação e lazer).<sup>45</sup> Afirma o autor que referido pensamento inviabiliza a multiplicidade da vida urbana, indicando que a cidade é formatada apenas em função de imperativos econômicos. Impende que a regularização a ser promovida reconheça os valores sociais e a identidade da comunidade.

Em conceituação sociológica, Lefebvre identifica que a comunidade se apresenta de duas maneiras. A primeira, em sentido de *público*, coletivo, dentro de um viés social e estatal. Todavia, o autor também observa que a comunidade deve ser entendida como associação marginal – mesmo que aberrante – quanto às suas vontades. Lefebvre já indicava a necessidade de reconhecimento da comunidade com relação a seu lugar na identificação (utópica) de seu espaço e seu *topos* adequado.<sup>46</sup>

É a comunidade, como titular do comum urbano, que está diretamente envolvida nas regularizações fundiárias urbanas, mas são pouco consideradas na efetivação da política pública, que busca somente formalizar a moradia dos núcleos urbanos irregulares ou informais. A regularização fundiária deve atentar à ordenação do espaço e à implantação adequada de obras de infraestrutura essenciais, dos equipamentos comunitários e das melhorias habitacionais indicadas a cada situação, inclusive quanto à sua manutenção. Deve-se enxergar a regularização fundiária como regularização urbanística, na proposta de aproximar a cidade informal à legislação prevista no plano, nas abordagens de viabilizar a recuperação urbana das áreas informais ao regime, originalmente, definido no Plano Diretor, bem como a adaptação da população nesta ocupação irregular.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 68.

<sup>46</sup> LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Trad. de Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 180.

<sup>47</sup> ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. **Direito urbanístico e política**

## 2.1 Conceituação e integração dos equipamentos comunitários

Essencialmente, as cidades apresentam, no seu território, meios<sup>48</sup> que permitem que se cumpra a função social da cidade<sup>49</sup> – por meio de diversos elementos que atendam a uma determinada função para a coletividade –, a exemplo dos equipamentos urbanos, bem como aqueles em caráter público-comunitário,<sup>50</sup> que servem à realização de serviços públicos e podem ser referenciados na ABNT NBR 9284 e adaptados<sup>51</sup> como segue:

- prédios – relacionados às operações de instituições (públicas ou privadas), tais como prefeitura, câmara de vereadores, ministério público, escolas e universidades, hospitais, corpo de bombeiros, instituições religiosas, instituições culturais, postos de serviços, estações de transporte coletivo, lixões, estações de

---

urbana no Brasil (coord.). Edésio Fernandes. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 212-213.

<sup>48</sup> Legislação referente à política urbana na Constituição Federal (CRFB/88) e legislação infraconstitucional relacionada, inclusive, àquelas relacionadas ao meio ambiente.

<sup>49</sup> Em referência a Pilati (PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p.78) e Rech (RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. p.141).

<sup>50</sup> Lei Federal n. 6.766/79, art. 2º, §2º e art. 4º, §2º, designam como “consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares”. Inclusive há referência no Decreto federal n. 7.341/10, art. 2º, §2º, designa como “consideram-se equipamentos públicos comunitários as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres”.

<sup>51</sup> Caracterização sugerida pelos autores, decorrente do tema apresentado neste texto. A ABNT NBR 9284/1986 – Norma Técnica que caracteriza os Equipamentos Urbanos como: circulação e transporte; cultura e religião; esporte e lazer; infraestrutura; segurança pública e proteção; abastecimento; administração pública; assistência social; educação e saúde. Esta Norma foi cancelada em 2015, porém ainda é informalmente utilizada no Urbanismo. Normalmente os planos diretores dedicam um capítulo da lei exclusivo para esse assunto.

tratamento água e efluentes, ou ainda um parque tecnológico;

- espaços – públicos ou privados coletivos, como parques, praças e ruas;
- paisagens – relacionadas à geologia, como os canyons, praias, desertos, pampa gaúcho, lagoas naturais, entre outros;
- infraestrutura urbana – relacionados a redes de serviços (água, esgotamento sanitário, energia e outros).

Conforme Rech,<sup>52</sup> o planejamento territorial é decorrente de um processo técnico multidisciplinar definido pelo Plano Diretor Municipal, que estabelece tipologias de zoneamento, em relação à vocação de atividades dos lugares e/ou ao parcelamento do solo, definidos por setores ou bairros. Na escala do bairro, eventualmente, alguns lugares podem apresentar características especiais decorrentes de aspectos históricos ou processos contemporâneos de ocupação humana, configurando, assim, unidades de vizinhança,<sup>53</sup> que remetem a uma zona que apresenta características singulares em relação ao todo – normalmente de caráter socioeconômico, a exemplo das comunidades tradicionais ou, ainda, comunidades carentes.

---

<sup>52</sup> RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbano e ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. p.145.

<sup>53</sup> *Unidade de Vizinhança* é uma expressão cunhada pelo americano Clarence Arthur Perry, ainda em 1920, que conceitualmente relaciona o dimensionamento de quadra, capacidade de conectividade viária, largura das vias, acessibilidade, densidade e características socioculturais da população. Exemplos de Unidades de Vizinhança são apresentados por Paula Tanscheit, relacionando capacidades de conectividades relacionadas à sustentabilidade nas cidades (TANSCHHEIT, Paula. *Unidades de vizinhança: uma forma sustentável de promover a conectividade nas cidades. The city fix Brasil*, Publicado em 24 out. 2016. Disponível em: <https://thecityfixbrasil.com/2016/10/24/unidades-de-vizinhanca-uma-forma-sustentavel-de-promover-a-conectividade-nas-cidades/>. Acesso em: 24 ago. 2019).

No âmbito dos municípios, os equipamentos urbanos e comunitários operam em conjunto<sup>54</sup> para que a cidade cumpra sua função social, garantindo a prestação de serviços públicos à população. Os equipamentos urbanos, quando servem ao atendimento de necessidades de determinada comunidade (unidade de vizinhança) de áreas em processo de regularização fundiária – a exemplo de um bairro ou comunidade enquanto grupo social que apresenta certa identidade social e/ou cultural, servem para apropriação implicitamente restrita a esse grupo social, e passam a ser entendidos como equipamentos comunitários de uso local.<sup>55</sup> Desse modo, ao mesmo tempo em que são para uso comum de uma unidade de vizinhança (comunidade local), apresentam em teoria liberdade de apropriação por todos os cidadãos, uma vez que a universalidade de uso tende a não ocorrer de fato, quando se refere à utilização por uma comunidade carente em contraponto à utilização por outra classe socioeconômica.

Considerando o pensamento ecológico de Ricardo Lorenzetti,<sup>56</sup> determinadas atividades, tais como os espaços culturais, podem atender às demandas da sociedade em escala macro, quando acolhem as demandas de cultura globais dos cidadãos, como uma Casa de Cultura Municipal formalmente estabelecida ou, ainda, em escala micro – a exemplo de Centros Culturais Comunitários que acolhem a necessidade de um grupo social específico – a exemplo de apropriação informal

---

<sup>54</sup> Entendam-se aqui as atividades de serviços públicos variados e que são necessárias às cidades contemporâneas, tais como Prefeitura, hospitais e instituições de ensino, por exemplo.

<sup>55</sup> Entenda-se na discussão do Comum, uma relação restrita a um grupo social de forma implícita.

<sup>56</sup> Referente à distinção feita enquanto “macrobem” e seus valores coletivos, e o “microbem” enquanto microsistema (local), que se reflete em impactos colaterais – tal como a promoção da cultura e sua influência na redução da ociosidade e no aumento da segurança pública a jovens em situação de vulnerabilidade social, conforme ensina Lorenzetti (LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. Trad. de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 25).

de lugares para atendimento a uma demanda local para ensaio de músicas e coreografia de “Hip Hop” ou rodas de capoeira. Neste aspecto, encaixa bem a afirmação de Lefebvre,<sup>57</sup> quando diz que a cidade assume o papel de laboratório do homem.

## **2.2 Planejamento da infraestrutura urbana comunitária**

Nas regularizações fundiárias urbanas, a definição quanto à implementação de equipamentos urbanos decorre de uma análise prévia de contexto,<sup>58</sup> elaborada com o planejamento do projeto de urbanização, de modo a que seja possível alocar serviços públicos essenciais à comunidade que está recebendo a intervenção urbanística para fins de Regularização Fundiária, bem como controlar o impacto na vizinhança na escala do bairro. É desejável a realização de um levantamento socioeconômico na região, a fim de serem identificadas formas de viver e de conviver entre as pessoas, de modo que tenham reflexo no atendimento das necessidades essenciais – moradia, transporte e saneamento e, também, das necessidades culturais correlatas – educação, esporte e lazer, previstas no art. 6º da Constituição Federal brasileira.

Em relação aos equipamentos urbanos comunitários, a implementação das infraestruturas urbanas, em lugares que apresentam comprometimento do tecido urbano (desenho de quadras e tamanho de lotes que fogem aos padrões da cidade formal), condiciona que as edificações para fins de serviços, atendam múltiplas atividades.<sup>59</sup> Eventualmente, em áreas de vazios urbanos – tais como nas áreas ociosas decorrentes

---

<sup>57</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p.12.

<sup>58</sup> Análise do contexto da comunidade local, em termos históricos, econômicos, sociais e, ainda, condições de acessibilidade e de infraestrutura pública disponível.

<sup>59</sup> A exemplo de uma edificação que funciona como escola comunitária e que, no contrarrotino desse uso, atende a atividades de Clube de Mães, por exemplo.

de sobras de parcelamento do solo ou, ainda, no espaço da própria rua, estes lugares têm servido para atividades de uso coletivo,<sup>60</sup> que refletem as necessidades da comunidade ou servem para suas expressões culturais locais.

Como exemplo disto, o geógrafo e pesquisador Ângelo Serpa<sup>61</sup> reflete acerca da alteridade e acessibilidade nos espaços públicos, quando faz referência ao filósofo francês Cornelius Castoriadis,<sup>62</sup> que, ainda no século XX, imprime importância à simbologia associada com a identidade social como não sendo arbitrárias ou aleatórias, mas diretamente associadas aos vínculos (sociais) com a realidade local. No caso, a acessibilidade simbólica, impregnada por laços de identidade, referida por Serpa, demonstra que a afirmação (social) das pessoas, de que o espaço atrai e a atividade de uso mais utilizada, culmina em imprimir uma identidade de uso e ocupação ao local, tal como atividades relacionadas ao esporte (campinho de jogo de bola), à cultura (expressão musical) ou, ainda, como ponto de encontro para reuniões das lideranças da comunidade.

Neste raciocínio, cabe ainda ponderar que, normalmente, os espaços vazios tendem a não receber tratamento paisagístico adequado – tampouco manutenção, o que pode comprometer a utilização comum, abrindo espaço para a apropriação por grupos com propósitos ilícitos, tornando-se ainda mais complexa para a recuperação e requalificação urbanística. Serpa ainda informa que os espaços livres – em tese, são sujeitos a “privatizações para uso coletivo”<sup>63</sup> – que seguem como uma tendência nos espaços de urbanização popular, de modo que se observam a formação e consolidação de centralidades, diversidade de usos de comércio e serviços e ocupação

---

<sup>60</sup> Em referência a espaços de fácil acesso e que, em termos espaciais, conferem sensação de segurança aos moradores.

<sup>61</sup> SERPA, Ângelo. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 20.

<sup>62</sup> CASTORIADIS, Cornelius. **Socialismo ou barbárie**: o conteúdo do socialismo. São Paulo: Brasiliense, 1983.

<sup>63</sup> SERPA, *op. cit.*, p. 31.

de espaços livres, mesmo em detrimento da carência de áreas livres de lazer da comunidade.

### **3. Centros culturais comunitários nas regularizações fundiárias urbanas**

Os centros comunitários possuem caráter de espaço público urbano, os quais vão além do papel de cidade formal, sendo-lhes atribuído o uso comum no sentido de serem abertos à comunidade, distinguindo-os da titularidade e gestão públicas por parte do Estado. Em distinção entre os espaços públicos comunitários dos espaços da chamada cidade formal – como ruas e praças, tem-se que, naqueles haverá a utilização aberta para encontros e atividades sociais e culturais de natureza comunitária e integrativa.

Como característica inicial, Tonucci Filho destaca o uso do espaço comunitário para a consolidação e organização política da comunidade, quando ainda em formação.<sup>64</sup> Pela formalização da comunidade – diante da efetivação da regularização fundiária urbana –, a utilização do espaço comunitário se transforma sensivelmente, ultrapassando o caráter de mobilização pública de ocupação, para efetivação do espaço de convivência direcionado ao exercício da identidade comunitária, na realização de reuniões, festas e trabalhos coletivos. Consolida-se para a integração social, cultural e até mesmo econômica da comunidade que o titulariza.

Em se tratando do convívio do centro comunitário, Tonucci Filho ainda comenta a existência de contradições importantes em relação às ocupações urbanas. De um lado, indica que, quando ainda em construção, os espaços comu-

---

<sup>64</sup> TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Ocupações por moradia e a produção do comum urbano na periferia: explorações a partir de Belo Horizonte. In: SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher (coord.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 427.

nitários parecem potentes para o florescimento de práticas baseadas no compartilhamento e na solidariedade em razão da situação periférica em que se encontram e da ausência do Estado e do capital.<sup>65</sup> Por outro lado, a atuação comunitária busca, justamente, a reintegração social com a mesma sociedade capitalista, que a criou em condição de heteronomia e desigualdade social.

Dentro do contexto de contraditoriedade na formação da comunidade, Tonucci Filho destaca o fortalecimento da relação da comunidade sobre o patrimônio coletivo (bem comum) conforme afirma:

Portanto, as ocupações são atravessadas por essas contradições, transformando-se entre as potencialidades de autonomia e construção coletiva do comum e as duras realidades de uma condição extrema de privação, segregação e violência. Desse modo, pode-se dizer que as ocupações vivem em uma espécie de situação intermediária: ao mesmo tempo em que movimentos sociais e residentes aspiram a ser reconhecidos pelo Estado (e, portanto, não mais sujeitos a viver sob a ameaça de despejo), eles reconhecem que essa entrada na cidade formal pode significar a perda de muitos dos projetos coletivos e demais arranjos, também coletivos de posse, que são possíveis enquanto todos estão envolvidos em resistências e experimentações socioespaciais. No entanto, as evidências sugerem que as ocupações revelam uma relação diferente quanto aos bens comuns, não apenas pelo fomento de muitas práticas comuns – como hortas coletivas, autoconstrução de instalações comunitárias e planejamento participativo da ocupação com a ajuda de movimentos e universidades –, mas também por meio de múltiplas reivindicações coletivas à terra, que não se enquadram no modelo de propriedade privada.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 438.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 438.

Dentre os espaços comunitários que mais manifestam o senso comum e integrativo da comunidade está o centro cultural comunitário.

### **3.1 Espaços de cultura e manifestações artístico-culturais**

As manifestações artístico-culturais do homem remetem ao simbolismo de modos de vida e de saberes e fazeres de um grupo social, afirma a filósofa Letícia Lenzi,<sup>67</sup> reforçando o argumento de Lewis Mumford acerca das funções criativas do ser humano. Nesta linha, a autora conclui que as formas de expressão serviram como instrumentos subsidiários ao processo de autodescobrimento, identificação e transformação humana. Referindo Mumford, retoma a ideia do senso criativo e simbólico da natureza humana, introduzindo o termo grego *tékhne*, que associa a produção (industrial) e a arte simbólica, relacionando a eficiência de um dado objeto às aspirações artístico-subjetivas dos indivíduos. Neste aspecto, é possível concluir que as expressões que são orientadas a um processo artístico e técnico atendem ao propósito cultural de aperfeiçoamento artístico da forma de expressão de um determinado grupo social.

Os espaços culturais são locais destinados para a adequada realização de atividades que empregam técnica e arte. Esses lugares podem tanto ser edificados pelo homem – a exemplo de um centro cultural, quando ocorrerem em espaços naturais organizados que acolhem este conceito – a exemplo dos terreiros de Candomblé de cunho religioso/cultural. Em sua pesquisa acerca das manifestações culturais nos bairros populares, Serpa<sup>68</sup> identifica ainda o que ele chama de incorporação seletiva de áreas pela comunidade local, que normalmente

---

<sup>67</sup> LENZI, Letícia. Lewis Mumford: uma voz de resistência à civilização tecnocrática. *Cadernos do PET Filosofia*, v. 6, n. 12, p. 29, jul./dez. 2015.

<sup>68</sup> SERPA, Ângelo. *O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2011. p. 35.

refletem um local com significado histórico interiorizado, na percepção dos moradores. Isto decorre também da questão da unidade de vizinhança, uma vez que existe uma forte influência da densidade populacional de comunidades carentes, da pobreza, do isolamento social e de espaços sem qualidade ambiental, o que faz com que a insegurança e o medo fortaleçam os laços e as relações da comunidade, nos aspectos de colaboração mútua.

O autor apresenta ainda um elemento contraditório que contribui com este texto. Nas manifestações artísticas em espaços públicos consolidados, tais como praças públicas ou parques, existe um elemento de *marketing* atribuído, uma vez que apresentações públicas nestes locais têm por essência a divulgação de um trabalho artístico, sem que haja uma construção coletiva relacionada ao lugar, que viesse a culminar na referida atividade. Desse modo, existe um distanciamento do público e dos artistas, uma vez que, em não havendo construção coletiva, o evento se consome em si mesmo, pois atingiu o propósito de alcançar um público consumidor de cultura, em um dado cenário – aberto à população e acessível por todos.

Por outro lado, os espaços destinados a centros culturais comunitários são locais que servem à realização de atividades de cunho artístico, utilizando-a como Serpa<sup>69</sup> chama de “uso cultural da razão”, de modo que a atividade cultural não se encerra apenas quando as atividades são apresentadas ao público. Mais que isso, trata-se de um lugar de convergência de pessoas, que têm um interesse comum fundamentado por um desejo em expressar, desenvolver ou, ainda, assistir a expressões artísticas, dentro de uma construção comum.

### **3.2 A importância do centro cultural comunitário**

Como visto no argumento de Mumford, referido por Lenzi, a cultura é um elemento importante da afirmação do

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 36.

ser, uma vez que constitui a bagagem que influencia sobremaneira a formação do indivíduo no meio social, conferindo a este uma oportunidade de empoderamento pessoal. Serpa ressalta essa afirmação quando se refere à vida do bairro (cotidiano) como um processo dinâmico, que se modifica, conforme a movimentação dos agentes (comunidade), estabelecendo relações com o que está externo ao si mesmo, de modo que a alteridade<sup>70</sup> coletiva, pode-se dizer, exerce papel fundamental nos aspectos que caracterizam a territorialidade de uma dada localidade.

No que se refere ao lugar onde se vive, é fundamental que haja qualidade de vida, isto é, condições socioambientais<sup>71</sup> e direito à moradia digna,<sup>72</sup> de modo que os centros culturais apresentam um papel que colabora com o senso de pertencimento – enquanto indivíduo e enquanto grupo, inclusive no exercício da cidadania, sobretudo evitando a evasão escolar e a ociosidade em comunidades carentes, por exemplo. Neste aspecto, Serpa reforça que os espaços de cultura fortalecem e validam a construção de políticas culturais,<sup>73</sup> dando voz e visibilidade aos grupos que produzem cultura, especialmente decorrente da diversidade que seus produtores representam.

De acordo com o alertado por Rech,<sup>74</sup> nos locais não planejados e acometidos pela exposição à degradação ambiental, decorre disso também a degradação humana – cenário este que se amplia dia a dia nas cidades brasileiras, e que avança tanto na área urbana quanto na área rural. As pessoas que

---

<sup>70</sup> SERPA, Ângelo. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 154.

<sup>71</sup> Entendido no contexto deste texto como um espaço para o exercício da cidadania.

<sup>72</sup> A dignidade da pessoa humana está assegurada pela Constituição Federal que, no caso da Regularização Fundiária, envolve diretamente as condições de moradia.

<sup>73</sup> SERPA, *op. cit.*, p. 143.

<sup>74</sup> RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. p. 42.

vivem em locais à margem da cidade formal, em bairros empobrecidos e com condições socioambientais aquém do mínimo de condições dignas de “habitabilidade” e, portanto, distantes das aclamadas políticas públicas inclusivas.

Como política pública, o fomento à cultura envolve o acesso à cultura em termos de “consumo”, quando relacionada ao acesso à produção técnica de atividades culturais, o que ocorre através de um espaço formalmente designado para tal atividade, que é um dos papéis do Centro Cultural. Neste aspecto, é de suma importância a contribuição que a pesquisadora Maria Wolkmer (informação verbal)<sup>75</sup> traz a este tema, quando refere acerca do que denomina como o “Paradigma da Biocivilização”, em que a natureza (enquanto meio ambiente, seja ele natural ou construído) e a sociedade juntas apresentam temas que promovem a reconstrução da qualidade de vida no Planeta, de modo a haver melhores relações da humanidade com a natureza – tal como ocorre em relação à cultura e às suas expressões artísticas, por exemplo.

A autora ainda coloca que a Ética, orientada ao cuidado com os bens comuns (tal como a Cultura – *lato sensu*), pode guiar as tomadas de decisão, a exemplo dos cuidados que se pode ter uns com os outros, desde os laços familiares ou de amizade, inclusive com aqueles que se encontram longe de nós – seja por distância física ou através das memórias, tal como acontece com os imigrantes e suas práticas culturais.<sup>76</sup> Se o nosso corpo é a expressão da face de Deus, então é preci-

---

<sup>75</sup> Palestra realizada por: Maria de Fátima WOLKMER, Maria de Fátima (Unesc). In: CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE O COMUM E OS COMMONS, 1., 2019, Caxias do Sul. Painel: Justiça Ambiental e Ética do Comum. Biocivilização e Ética do Cuidado. *Anais* [...]. Caxias do Sul, RS, 2019.

<sup>76</sup> Como exemplo, a cidade gaúcha de Caxias do Sul tem forte referência histórica com os costumes italianos decorrentes da época da colonização ocorrida de 1875 a 1914, da Europa para o Rio Grande do Sul, de modo que o *Talian* – linguagem utilizada entre os descendentes como fortalecimento da identidade local, foi atribuída como Bem Cultural Imaterial no Município, mesmo não havendo sequer dicionário específico.

so também cuidar do intelecto e do espírito, assim como aos cuidados que se deve ter com o corpo (e mente) saudáveis. Assim, a liberdade que envolve o atributo da participação e da independência também envolve a autorregulação que pode ser traduzida por autonomia, pois, no comum ela cresce, na medida em que se alcança o coletivo (informação verbal).<sup>77</sup>

### **3.3 Implementação e legitimação do centro cultural comunitário**

Acerca da expressão cultural enquanto técnica e arte, Wolkmer (informação verbal)<sup>78</sup> ainda afirma que o conhecimento é um bem solidário e se amplia, quando demonstra sua capacidade de pluralização nos espaços comuns do território. Em comunidades tradicionais envolvidas com a Regularização Fundiária, é recorrente haver demanda cultural latente,<sup>79</sup> da qual existe a necessidade de fomentar atividades e promover a integração social, de modo a promover o engajamento de pessoas, para que se fortaleçam enquanto grupo, ampliando assim a capacidade de intercâmbio cultural com outras comunidades.

Dada a característica cultural atribuída a um determinado espaço, o mesmo passa a integrar-se a um *rol* de proteção implícita, uma vez que os aspectos culturais tendem a legitimar práticas comuns da comunidade, normalmente em

---

<sup>77</sup> WOLKMER, *op. cit.*, 2019.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Trabalhos de cunho científico com inserção social tal como a iniciativa do *rapper* caxiense Chiquinho Divilas, decorrente da dissertação de Mestrado de Jankiel Francisco Cláudio, ao elaborar o projeto “Cultura Hip Hop” nas escolas, viabilizado pela Lei Municipal de Incentivo à Cultura, com apoio cultural de empresas locais e parceria com o Sesc e o Festival Brasileiro de Música de Rua (ANDRADE, Andrei. Alunos da rede pública de Caxias do Sul soltaram a voz e a rima no projeto Cultura Hip Hop nas Escolas. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, 27jul. 2018. Cultura e tendências. Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/cultu-ra-e-tendencias/noticia/2018/07/alunos-da-rede-publica-de-caxias-do-sul-soltaram-a-voz-e-a-rima-no-pro-jeto-cultura-hip-hop-nas-escolas-10519478.html>. Acesso em: 24 ago. 2019).

referência à memória familiar (coletiva) ou, ainda, à necessidade latente de integração social e identificação a determinado modelo contemporâneo, ao qual se quer pertencer. O centro cultural comunitário torna-se espaço comum dos moradores de determinada unidade de vizinhança, de modo que conseguem mobilizar a implementação de uma política pública de inclusão social; através da articulação de atividades em cultura, acolhem a diversidade e ainda conferem cidadania à comunidade local.

Como exemplo de uma conquista social, o centro cultural comunitário normalmente se localiza em um espaço em que a comunidade possa ter encontros ou, ainda, espaço definido pelo Poder Público municipal – sobretudo em áreas em processo de regularização fundiária. A forma de implementação pode ser ilustrada através de uma matéria apresentada pelo jornalista Andrei Andrade sobre a inauguração do Centro Cultural Euzébio Beltrão de Queiróz, em Caxias do Sul,<sup>80</sup> implantado no espaço do antigo barracão dos ensaios da escola de samba que cedeu lugar para o novo Centro Cultural Comunitário.

A história do espaço cultural se confunde com a própria história da comunidade, onde se consolida a diversidade de elementos e reflexões apresentadas no texto, o que demonstra a relevância do centro cultural comunitário, nas regularizações fundiárias urbanas, do qual cabe reproduzir aqui a reportagem de Andrei Andrade, com destaque para esses elementos elencados:

Como o famoso samba que fala em **sacudir a poeira e dar a volta por cima**, o bairro Euzébio

---

<sup>80</sup> ANDRADE, Andrei. Comunidade do Euzébio Beltrão de Queiróz inaugura centro cultural neste sábado. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, 9 abr. 2016. Cidades. Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/cidades/noticia/2016/04/comunidade-do-euzebio-beltrao-de-queiroz-inaugura-centro-cultural-neste-sabado-5757706.html>. Acesso em: 24 ago. 2019.

Beltrão de Queiróz quer virar o jogo contra a **violência que historicamente assola a comunidade**. Na tarde sábado, a conhecida “vila do cemitério” inaugura um **centro voltado para atividades culturais e educativas para crianças e adolescentes**. O espaço, que **homenageia o já falecido líder comunitário Adão Borges da Rosa**, o “Dão”, também irá estimular a **valorização da diversidade e inclusão social**.

Um dos principais **alvos da guerra contra o tráfico** travada pela polícia, desde 2012 o Beltrão de Queiróz teve registro de 22 homicídios. Considerando o mesmo período, apenas o Santa Fé foi mais violento, com 26 casos. **Esse é um dos números alarmantes que as lideranças do bairro esperam mudar pela união de esforços**.

– Nosso foco principal são as **crianças**. **Hoje elas ficam na rua no horário contrário da escola, porque não têm outro lugar pra ficar**. E a gente sabe que onde tu não educa, o traficante educa. Essa é a **oportunidade que nós esperávamos para poder protegê-las melhor, tendo a noção de que nem os traficantes querem o mesmo caminho deles para os seus filhos** – diz a presidente da **Associação de Moradores do bairro**, Miriam Machado, 43 anos.

O **amplo espaço de 520m<sup>2</sup>** na Rua Bento Gonçalves irá **abrigar projetos sociais que já ocorrem no bairro**, oferecer **oficinas de arte** e abrir espaço para novas iniciativas, como **aulas de capoeira**. Também servirá de **sede para a Amob** e para os **ensaios da escola de samba XV de Novembro**, cujo barracão, incendiado em 2012, **ficava no mesmo terreno do centro cultural**. Além disso, terá uma **biblioteca**, que inicia com 600 livros, **doados pelos voluntários do projeto Leitura Livre**.

– Nós todos sabemos da **vulnerabilidade da região**, e agora temos **um espaço que irá facilitar o diálogo e apontar caminhos** para nossas crianças e adolescentes. **A cultura, aliada à educação, forma cidadãos**. Não queremos criar novos “neymares”, novos artistas, mas sim dar aos nossos jovens a **possibilidade de escolher o que querem para suas vidas** – comenta Jankiel Francisco Claudio, o Chiquinho, 35, co-

ordenador do projeto Crianças e Adolescentes no Esporte (CAE) e um dos diretores do centro cultural.

Prédio amplo e moderno

O **investimento que viabilizou o centro cultural** foi de cerca de R\$ 880 mil, **obtidos através de uma compensação à prefeitura** firmada com uma construtora, que se comprometeu a construir seis obras em troca da licença para um loteamento no Interlagos. A **estrutura** conta com duas salas multiuso, três banheiros, dois depósitos, mezanino, salão multiuso com tablado e recepção, além de rampa de acesso e um apartamento com dois dormitórios, cozinha, banheiro e sala, para o caso de ser contratado um zelador. O vice-presidente da escola de samba Acadêmicos do XV de Novembro, Paulo Ricardo Sores, 29 anos, diz ter ficado surpreso com as dimensões do prédio.

– Tínhamos um centro comunitário muito pequeno e limitado, por isso esperávamos algo muito menor quando foi encaminhado o projeto. **Fomos surpreendidos positivamente, porque além de ser amplo, é um prédio muito moderno. Sempre realizamos diversos projetos no bairro, mas que não tínhamos espaço e às vezes precisávamos levar para outros lugares. Agora vamos poder reunir tudo aqui** – vibra.

O líder comunitário Paulo Roberto Teixeira, o Cara Preta, 43, também comemorou a conquista para os moradores do Beltrão:

– Queremos sair da manchete das páginas policiais para **mostrarmos cidadãos do bem formados aqui**. Nossa imagem hoje está ligada à violência, ao tráfico, e estamos batalhando muito para reverter isso<sup>81</sup> (Grifo nosso).

É através das atividades culturais, que ocorrem dentro dos espaços – cujo uso é valorizado pelas comunidades caren-

---

<sup>81</sup> ANDRADE, Andrei. Comunidade do Euzébio Beltrão de Queiróz inaugura centro cultural neste sábado. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, 9 abr. 2016. Cidades. Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/cidades/noticia/2016/04/comunidade-do-euzebio-beltrao-de-queiroz-inaugura-centro-cultural-neste-sabado-5757706.html>. Acesso em: 24 ago. 2019.

tes pelas questões culturais – que se dá a legitimidade como Centros Culturais Comunitários. Estes espaços, geralmente edificadas em prédios simples e por muitas mãos, possuem áreas internas amplas – de modo a permitirem atividades artísticas diversificadas, tais como escolas de música e ensaios de escolas de samba, dentre outros. Os espaços culturais comunitários, normalmente, acolhem projetos de cunho social – tal como apresentado na reportagem, e são geralmente utilizados no contraturno da escola, por crianças e adolescentes. Não raro, a utilização destes locais serve para atividades voltadas para idosos, como forma de inclusão social, de capacitação para a retomada de atividades econômicas, e, ainda, com oferta de atividades artísticas como a dança, por exemplo.

Em paralelo à conquista do espaço pela comunidade local, outros desdobramentos positivos ampliam o alcance de iniciativas como esta, uma vez que, havendo o empoderamento dos indivíduos, a própria comunidade se beneficia, promovendo ações correlatas, como a Praça da Esperança, na cidade de Caxias do Sul, RS, que, conforme relato da professora arquiteta e urbanista Teresinha de Oliveira Buchebuan, o espaço da intervenção era um trecho vazio entre o muro do Cemitério Público e a rua Rosalimbo Cossio, em uma área que era sobra de terreno e que se encontrava degradada, mas sem propriedade formal ou apropriação por nenhum grupo de pessoas.<sup>82</sup> Desse modo, foi possível congregando esforços da comunidade e de voluntários para a recuperação ambiental e paisagística do espaço. Este lugar não chega a configurar-se como espaço cultural, mas acolhe apresentações de diversos projetos culturais – inclusive apresentações artísticas desenvolvidas no Centro Cultural Euzébio Beltrão de Queiróz, de modo que a própria caracterização física do espaço da praça reforça o sentido de pertencimento dos moradores, tal como

---

<sup>82</sup> Professora no curso de Arquitetura e Urbanismo da UCS. Coordenadora do TaliesEM – Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da UCS, que coordenou a intervenção na Praça da Esperança, em 2018.

apresentado em trecho da reportagem de Juliana Beviláqua, como segue:

[...] O projeto encerrou-se no sábado, com a realização de uma **oficina de grafite**. Crianças do projeto social CAE – Ampliando Horizontes coloriram o muro. Um mural de imagens também foi criado. Entre as **fotografias**, a de Plácido Pereira de Jesus, 77, morador do bairro **desde a década de 1970**. Na foto, ele aparece em frente à sua casa com um amigo.

– Eles me pediram **fotos**, mas eu não sabia que era para isso. **Foi uma surpresa** – revela.

Seu Plácido conta que, agora, o espaço ficou mais frequentado, principalmente pelas **pessoas de “mais idade”**. Para o aposentado, mostrar que **a comunidade foi capaz de recuperar um espaço degradado comprova a capacidade dos moradores**. [...] <sup>83</sup> (Grifo nosso).

São exemplos válidos que comprovam a transformação dos espaços da cidade, diante da atividade cultural comunitária, fruto da manifestação e do interesse coletivo, merecedores de seu reconhecimento jurídico, conforme se atesta a seguir.

#### **4. Tratamento jurídico aos centros culturais comunitários na Reurb**

Na definição da cidade como *comum urbano*, Tonucci Filho<sup>84</sup> lembra dos dois aspectos epistemológicos dados à expressão. De um lado, há o conceito de cidade como conjunto de comuns urbanos – que seriam os bens, recursos e espaços comuns – e, de outro lado, a cidade vista propriamente como comum, em sua totalidade de espaços, em referência ao pen-

---

<sup>83</sup> BEVILAQUA, Juliana. A cidade que queremos – Fase Dois. #10 Moradores recuperam praça em Caxias do Sul. **Jornal Pioneiro**. Caxias do Sul, 30 nov. 2017. Especiais. Disponível em: <http://especiais-pio.clicrbs.com.br/cidadequequeremos/>. Acesso em: 24 ago. 2019.

<sup>84</sup> TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Comum urbano**: a cidade além do público e do privado. 2017. 244 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. p. 112.

samento de Hardt e Negri, reconhecendo que a cidade seria tanto fonte quanto receptáculo da produção desse comum.

Assim, adota-se o segundo conceito de cidade como espaço de centralidade, reunião e encontro, na consideração de Lefebvre; é considerar a cidade como espaço de mediação entre a ordem distante do capital e do Estado e a ordem próxima da vida cotidiana. Visualiza assim uma existente complementariedade entre os comuns urbanos e a cidade como comum.<sup>85</sup>

No tratamento jurídico aos bens comunitários, indica-se a carência legislativa no ordenamento jurídico-pátrio. Tradicionalmente, os bens jurídicos são estabelecidos pelo Código Civil brasileiro, nos arts. 79 ao 103, com vinculação ao direito privado, tratando especialmente, os arts. 98 a 103 sobre bens públicos, mantendo-se a dicotomia liberal moderna,<sup>86</sup> posto que ausente qualquer normativo quanto aos bens coletivos.<sup>87</sup>

A jurisprudência também reconhece a previsão constitucional de bens que estão fora do enquadramento público ou privado, como patrimônio público que integra o domínio pela coletividade, denominado como sendo bens de “esfera participativa”. É o caso da Mata Atlântica, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como patrimônio nacional, não sendo pertencente à União, conforme Recurso Extraordinário n, 300.244/SC, julgado em 2001.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> *Ibidem.*, p. 112.

<sup>86</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 112.

<sup>87</sup> Pilati cometa que, apesar de posterior à Constituição de 1988, o Código Civil brasileiro, instituído pela lei 10.406/2002, omite-se quanto aos bens coletivos, destacando os constitucionalmente previstos como não pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, tais como os do art. 225 e §§ da CRFB: ambiente, Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira (*Ibidem.*, p. 112).

<sup>88</sup> “EMENTA: Competência. Crime previsto no artigo 46, parágrafo único, da Lei nº 9.605/98. Depósito de madeira nativa proveniente da Mata Atlântica. Artigo 225, § 4º, da Constituição Federal. Não é a Mata

Pilati defende que os bens, a exemplo da preservação da flora, fauna, das belezas naturais, equilíbrio ecológico, patrimônio histórico e artístico, e não poluição do ar e das águas, devem ser considerados não como bens estatais, mas como bens coletivos.<sup>89</sup> Defende que a classificação dos bens, no direito constitucionalizado, deveria ser “quanto aos bens públicos (os das pessoas jurídicas de direito público), privados e coletivos (naturais e sociais, sendo estes os que se construíram pelo labor e a experiência cultural da sociedade)”.<sup>90</sup>

No mesmo sentido, os equipamentos comunitários urbanos – em especial os de natureza cultural – devem ser considerados como propriedade ou bens coletivos. Pilati lembra que Ruggiero, ao detalhar as situações jurídicas não patrimoniais, já dava destaque aos bens que têm o fim de servir à cultura nacional, a exemplo de monumentos, museus e subsolo arqueológico. Para o autor italiano, referidos bens devem ser considerados de domínio público, destacados da regra geral do público-estatal.<sup>91</sup>

Adotado o mesmo enquadramento, uma vez delimitados os centros culturais comunitários – vistos em âmbito regional ou local –, estes também estariam afastados dos bens públicos, merecendo o tratamento como bens coletivos, vinculados à apropriação/destinação indicada, anteriormente, no presente trabalho.

---

Atlântica, que integra o patrimônio nacional a que alude o artigo 225, § 4º, da Constituição Federal, bem da União. Por outro lado, o interesse da União para que ocorra a competência da Justiça Federal prevista no artigo 109, IV, da Carta Magna tem de ser direto e específico, e não, como ocorre no caso, interesse genérico da coletividade, embora aí também incluído genericamente o interesse da União. Consequentemente, a competência, no caso, é da Justiça Comum estadual. Recurso extraordinário não conhecido” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 300.244/SC. Relator Min. Moreira Alves. 1ª Turma. DOU, 20.11.2001).

<sup>89</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p.112-113.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 114-115.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 116.

No tratamento jurídico de representação, deve ser reconhecido o interesse coletivo como interesse legítimo, conforme leciona Mancuso.<sup>92</sup> Esse professor da USP adota compreensão classicamente difundida por Melo, quando definem os interesses legítimos como interesses ocasionalmente protegidos e direitos ditos “imperfeitos”, atestando que estes “conferem interesse legítimo os administrados as normas de direito objetivo que regem a realização de interesse coletivo, mas, reflexamente, ao mesmo tempo, satisfazem os interesses de determinados indivíduos”.<sup>93</sup> Surgiam nessas ponderações os primeiros apontamentos da necessidade de autonomia jurídica sobre a coletividade, inicialmente pelos interesses difusos e, posteriormente, pela ideia de gestão coletiva, conforme se defende.

Ainda sobre a necessidade de positivação da autonomia jurídica constitucional dos bens coletivos, para que, reconhecida, sejam geridos pela coletividade, Pilati reforça o caráter de indisponibilidade e a legitimidade da comunidade com a propriedade coletiva, a ser reconhecida de forma legítima sobre os bens comuns. Nesse sentido:

A positivação da autonomia jurídica constitucional desses bens, como coletivos, ou seja, na qualidade não pertencente à esfera autocrática do Estado e sim à coletividade personalizada, significa que somente ela, a Coletividade, e por procedimento próprio, poderá dispor dos mesmos bens. O reconhecimento da autonomia

---

<sup>92</sup> “No largo plano da ‘existência-utilidade’, onde se situam os interesses, há ainda lugar para outra espécie: os interesses legítimos, que não se qualificam pelo referencial de sua aplicação a um número maior ou menor de sujeitos (como se passa entre os interesses coletivos e individuais), mas se caracterizam pelo fato de serem indireta ou reflexamente protegidos pelo ordenamento. Equidistante dos interesses simples, de um lado, e dos direitos subjetivos, de outro, o interesse legítimo vem sendo amiúde invocado pelos autores que tratam da problemática dos interesses difusos” (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 79).

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 82.

confere a eles, *mutatis mutandis*, a condição de absolutos, de que gozam os direitos reais do direito comum. Seu regime jurídico, pois, se não os exclui da lógica de apropriação dos direitos patrimoniais, prioriza é os valores da vida, que são extrapatrimoniais, tal e qual o são os direitos de personalidade na esfera de cada indivíduo.<sup>94</sup>

Os centros culturais comunitários deveriam ser reconhecidos como bens coletivos, de titularidade comunitária e natureza inapropriável pelo Poder Público ou mesmo por entes privados. Como exemplo, é possível a positivação de norma legal, para determinar a abertura de matrícula do bem imóvel definido como centro cultural perante o registro de imóveis competente, ora titularizado pela comunidade, afastando-o de qualquer apropriação por terceiros.

Afirma-se que a atual estrutura legislativa – nas previsões de organizações civis sem finalidade lucrativa ou associações privadas com finalidade comunitária – pouco garante a autonomia da comunidade e a gestão da propriedade comum, incorrendo na ausente definição de parâmetros e instrumentos bastantes para a manutenção da propriedade coletiva.

Reconhecido o “exaurimento” do atual paradigma dominante no contexto jurídico, indica Wolkmer a necessidade de um novo paradigma jurídico, de teor comunitário-participativo.<sup>95</sup> Conclama o autor por uma nova forma de legalidade que esteja comprometida com a emancipação social, capaz de legitimar os valores e as práticas, os movimentos sociais que se contrapõem à globalização hegemônica.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 144.

<sup>95</sup> WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos para uma nova cultura do direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001. p. 233-234.

<sup>96</sup> *Idem*.

Na preocupação da tutela jurídica capaz de respeitar os bens comuns, destaca Silveira a necessidade da personalização do coletivo:

A personalização do coletivo, que restabelece o equilíbrio político entre instituições de soberania representativa e de soberania participativa, permite a concepção de processos participativos nos quais não existem partes, como na relação processual tradicional, mas condôminos de um bem comum. É justamente esse bem comum que necessita ser tutelado, pois a dicotomia público-privada liberal, ao reduzir todos os bens e valores a uma propriedade privada ou a uma propriedade estatal, criou, como afirma Pilati, um grande ralo por onde escoou o coletivo, no sentido romano de *res populi*.<sup>97</sup>

De fato, somente pela personalização do coletivo, através da construção jurídica de sistema normativo bastante para legitimar sua criação, sua autonomia diretiva, as relações perante terceiros e seus bens comuns, as responsabilidades e os limites estruturais para sua gestão, será possível garantir a defesa dos direitos da comunidade perante os entes públicos e pessoas de direito privado, nas relações jurídicas que venha a integrar.

## **Considerações finais**

Realizados os estudos conforme objetivamente apresentados, considera-se que é possível que os equipamentos urbanos comunitários, em seus diferentes níveis de apropriação pela comunidade – destacando-se o principal nível de apropriação dos centros culturais comunitários –, possam ser, legitimamente, geridos de forma coletiva e integrada por determinado grupo social. No ponto especial das manifestações culturais, indica-se que o aspecto dinâmico promovido pela

---

<sup>97</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2014. p. 195.

cultura corresponde a elemento mobilizador de pessoas em prol de um bem comum, capaz de alcançar a essência de cada cidadão, no processo integrativo comunitário.

Comunga-se aqui da constatação de Ostrom<sup>98</sup> quanto à gestão sobre os fundos de recursos comuns, sendo reconhecido que a coletividade demonstra claramente ser capaz de gerir melhor seus próprios recursos, em detrimento das organizações associativas privadas ou mesmo da gestão público-administrativa. No mesmo diapasão, Rech<sup>99</sup> colabora com a reflexão final de que o projeto de cidade traz efetividade ao princípio da gestão democrática, fundamentado na identidade que se revela no espírito da comunidade (ou do povo).

Achacada a estrutura jurídica atual, para a gestão de bens coletivos, são insuficientes as formações das associações privadas, com a finalidade comunitária e as organizações civis sem finalidade lucrativa, para garantir a autonomia da comunidade na gestão da propriedade comum. Da mesma forma, a gestão público-administrativa, seja em atividade direta da administração pública ou por contratos de gestão, prima pelo interesse público primário, em detrimento do real interesse coletivo, afastando-se do critério de eficiência necessária para a gestão particular de cada equipamento urbano comunitário, que respeite as particulares e necessidades das comunidades.

Isto posto, acompanha-se o pensamento de doutrinadores como Wolkmer e Silveira, para os quais é urgente a necessidade do tratamento constitucional do coletivo, que viabiliza a personalização do coletivo. É certo que, somente pelo reconhecimento do interesse legítimo das comunidades haverá equilíbrio político entre a soberania representativa e

---

<sup>98</sup> OSTROM, Elinor. *Coping with tragedies of the commons*. **Workshop in political theory and policy analysis**. Bloomington: Indiana University, 1998. p. 4.

<sup>99</sup> RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. p. 489.

soberania participativa, para que somente assim as vozes das comunidades realmente sejam ouvidas, e os novos direitos possam ser respeitados em sua legitimidade.

## Referências

ANDRADE, Andrei. Alunos da rede pública de Caxias do Sul soltaram a voz e a rima no projeto Cultura Hip Hop nas Escolas. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, 27 jul. 2018. Cultura e Tendências. Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/cultura-e-tendencias/noticia/2018/07/alunos-da-rede-publica-de-caxias-do-sul-soltaram-a-voz-e-a-rima-no-projeto-cultura-hip-hop-nas-escolas-10519478.html>. Acesso em: 24 ago. 2019.

ANDRADE, Andrei. Comunidade do Euzébio Beltrão de Queiróz inaugura centro cultural neste sábado. **Jornal Pioneiro**, Caxias do Sul, 9 abr. 2016. Cidades. Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/cidades/noticia/2016/04/comunidade-do-euzebio-beltrao-de-queiroz-inaugura-centro-cultural-neste-sabado-5757706.html>. Acesso em: 24 ago. 2019.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (coord.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p.195-267.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9284:1986**. Equipamento Urbano – Classificação. Disponível em: <https://www.normas.com.br/vi-sualizar/abnt-nbr-nm/157/abnt-nbr9284-equipamento-urbano>. Acesso em: 27 ago. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade individualizada**: vidas contadas e histórias vividas. Trad. de José Gradel. [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BERNARDES, Márcio de Souza. Para além do público e do privado: da hegemonia da propriedade ao ressurgimento da centralidade do comum no debate político-jurídico contemporâneo. In: SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Mari de Fátima Schumacher (coord.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019.

BEVILAQUA, Juliana. A cidade que queremos – Fase Dois. #10 Moradores recuperam praça em Caxias do Sul. **Jornal Pioneiro**,

Caxias do Sul, 30 nov. 2017. Especiais. Disponível em: <http://especiais-pio.clicrbs.com.br/cidadequequeremos/>. Acesso em: 24 ago. 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI**. Barcelona, ES: Gedisa, 2015.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Property, social appropriation and the institution of the common. **Tempo Soc.**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 261-273, jun. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010320702015000100261&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320702015000100261&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 jul. 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. The common: an essay on the 21st century revolution. **Transform! european network for alternative thinking and political dialogue**. 8 mar. 2016. Disponível em: <https://www.transform-network.net/publications/yearbook/overview/article/yearbook-2016/the-common-an-essay-on-the-21st-century-revolution/>. Acesso em: 11 jul. 2019.

HARDIN, Garret. The tragedy of the commons. **Science**, New Series, v. 162, n. 3.859 (Dec. 13, 1968), p. 1243-1248. Disponível em: [https://sites01.lsu.edu/faculty/kharms/wp-content/uploads/sites/23/2017/04/HardinG\\_1968\\_Science.pdf](https://sites01.lsu.edu/faculty/kharms/wp-content/uploads/sites/23/2017/04/HardinG_1968_Science.pdf). Acesso em: 11 jul. 2019.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Trad. de Maria Helena Rauta Ramos e Marilena Jamur. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. Trad. de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MARICATO, Ermínia. As ideias do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MENDES, Alexandre Fabiano. A atualidade do comunismo: a produção do comum no pensamento político de Toni Negri. **Revista Direito e Práxis**, v. 4, n. 1, 2012.

NANCY, Jean-Luc. **La comunidade inoperante**. Trad. de Jan Manuel Garrido Wainer. Santiago de Chile: Escuela de Filosofía Universidad ARCIS, 2000.

OSTROM, Elinor; GARDNER, Roy; WALKER, James. **Rules, games, and common-pool resources**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994.

OSTROM, Elinor. Coping with tragedies of the commons. **Workshop in political theory and policy analysis**. Bloomington: Indiana University, 1998.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016.

RODRIGUES, Daniela Rosário. O direito à propriedade titulada por meio da regularização fundiária. *In*: NALINI, José Relato; LEVI, Wilson. **Regularização fundiária** (coord.). 2. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 46, p. 193-244, abr./jun. 2003.

SERPA, Ângelo. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2011.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos, em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2014.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. *In*: SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher (coord.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019.

STEINMETZ, Wilson. **Direitos fundamentais: estudos jurídico-dogmáticos**. Joaçaba: Ed. da Unoesc, 2017. (Série Direitos fundamentais civis).

TANSCHKEIT, Paula. Unidades de vizinhança: uma forma sustentável de promover a conectividade nas cidades. **The city fix Brasil**. Publicado em 24 out. 2016. Disponível em: <https://thecityfixbrasil.com/2016/10/24/unidades-de-vizinhanca-uma-forma-sustentavel-de-promover-a-conectividade-nas-cidades/>. Acesso em: 24 ago. 2019.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Ocupações por moradia e a produção do comum urbano na periferia: explorações a partir de Belo Horizonte. *In*: SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; BORGES, Gustavo; Wolkmer, Maria de Fátima Schumacher (coord.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. [recurso eletrônico]. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Ocupações **Comum urbano**: a cidade além do público e do privado. 2017. 244 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos para uma nova cultura do direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.



# A legalidade da desapropriação de propriedade rural produtiva por desatendimento à função ambiental

*The legality of the misappropriation of rural productive property by disarming the environmental function*

Fabiano Mello da Silveira<sup>100</sup>

Maria Eliane Blaskesi Silveira<sup>101</sup>

**Resumo:** Ainda que, pelo conservadorismo do Judiciário, não haja larga incidência de desapropriação da propriedade rural produtiva, o Estado, amparado pela Constituição Federal e pelas leis infraconstitucionais e sob a égide do interesse e da justiça social, ao observar o não cumprimento integral da função social da propriedade rural, o desrespeito às leis ambientais, passa a executar a desapropriação, ainda que produtiva e economicamente útil à sociedade e ao Estado, perdendo a proteção legal, embora a doutrina e a jurisprudência diverjam sobre esta condicionante. A pesquisa foca, como problema, em verificar a legalidade da desapropriação da propriedade rural produtiva, que não cumpre os deveres ambientais, com o objetivo de averiguar se esta solução é juridicamente possível. A pesquisa tem enfoque qualitativo, e se dará de forma bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, que embasam desde a definição do problema, resolução do objetivo, auxiliando na justificativa da escolha do tema, bem como nas considerações finais do trabalho.

**Palavras-chave:** Direito de propriedade. Função social. Meio ambiente. Desapropriação. Propriedade rural.

**Abstract:** Even though, due to the conservatism of the judiciary, there is no large incidence of expropriation of productive rural property, the

---

<sup>100</sup> Bacharel em Direito pela Universidade da Região da Campanha (Urcamp). *E-mail:* fabianounlimited@hotmail.com

<sup>101</sup> Bacharela em Direito pela Universidade da Região da Campanha (Urcamp). Especialista em Direito Notarial e Registral pela PUC/MG. Especialista em Direito Processual Civil pela Unisc. Especialista em Formação de Professores para a área jurídica superior pela LFG/Anhanguera. Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Metodologias Ativas de Aprendizagem pela Urcamp/Uniamérica.Tabeliã. Professora universitária no curso de Direito, na Universidade da Região da Campanha (Urcamp). *E-mail:* elianeblaskesi@hotmail.com

State, supported by the Federal Constitution and infraconstitutional laws and under the aegis of social interest and justice, observing the non-fulfillment of the social function of property. In rural areas, the disrespect for environmental laws will be expropriated, even if it is productive, economically useful to society and the State, losing legal protection, although doctrine and jurisprudence differ on this condition. The research focuses, as a problem, on verifying the legality of the expropriation of productive rural property, which does not fulfill environmental duties, in order to ascertain whether this solution is legally possible. The research has a qualitative approach, and will take place in a bibliographic, doctrinal and jurisprudential manner, which are based on the definition of the problem, resolution of the objective, helping to justify the choice of the theme, as well as the final considerations of the work.

**Keywords:** Property right. Social role. Environment. Expropriation. Rural property.

## **Introdução**

O tema a ser pesquisado concentra-se na desapropriação da propriedade rural produtiva; esta pesquisa está delimitada pela legalidade da referida desapropriação, quando essa propriedade não atende aos requisitos ambientais.

A escolha do tema justifica-se pelo fato de que o Estado, por vezes, propõe e/ou realiza a desapropriação de terras produtivas, em razão de o proprietário negligenciar o cumprimento do aspecto ambiental da sua função social, procedimento que atinge sobremaneira o direito de propriedade e posse do titular, sendo que o problema poderia ser solucionado de maneira menos gravosa ao proprietário que produz em suas terras.

A problematização da presente pesquisa está no questionamento da legalidade da desapropriação pelo Estado da propriedade rural quando produtiva, ou seja, a que está cumprindo o requisito econômico, que é amplamente valorizado pela Carta Magna, e que, na prática, produz o resultado mais significativo e eficaz à sociedade, qual seja, a distribuição das riquezas lá produzidas, em todos os termos.

Assim, o presente artigo tem por objetivo final a verificação da legalidade da desapropriação do imóvel rural produtivo por este não cumprir, na íntegra, sua função social, qual seja, sua função ambiental. Dentro desse escopo, para um posicionamento a respeito do tema proposto, será feita uma consideração inicial acerca do direito de propriedade e dos aspectos da função social da propriedade rural. Também serão analisados os principais aspectos da reforma agrária e verificados os fatores condicionantes à desapropriação para esse fim, finalizando com o estudo do posicionamento doutrinário e jurisprudencial acerca do assunto.

Para chegar ao objetivo principal desta pesquisa, foi utilizado o método dedutivo, por meio de levantamentos bibliográficos. Dentro dessa metodologia de pesquisa e do tema proposto, foram usadas diversas fontes de consultas, tais como: legislação nacional (Constituição Federal e Leis Ordinárias), jurisprudência dos tribunais (Acórdãos, Sentenças e demais decisões judiciais) e doutrina (posicionamento particular de autores do mundo jurídico), publicadas em livros, revistas jurídicas, artigos, monografias e dissertações, dentre outros da área do Direito).

O primeiro capítulo trata do direito de propriedade e da função social da propriedade, incluindo o aspecto ambiental e econômico, com a conceituação de alguns institutos. No segundo capítulo, é tratada a reforma agrária e desapropriação, encerrando, no terceiro capítulo, com a divergência doutrinária e jurisprudencial acerca da desapropriação da propriedade rural produtiva.

## **1. O direito de propriedade e a função social da terra**

É importante fazer uma ligação entre o direito de ter um bem privado, tal como imóvel rural, e a obrigação de usá-lo racionalmente em proveito comum.

Em face disso, o direito de propriedade e sua função social são explanados, de forma a estabelecer os parâmetros da pesquisa, os pontos de intersecção entre os direitos constitucionalmente garantidos e o dirigismo estatal que rege a matéria. Para Diniz,<sup>102</sup> “Direito de Propriedade é o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

Nesse pensamento, Marinela<sup>103</sup> afirma que o direito de propriedade, ainda que tenha caráter absoluto e exclusivo, deve ser exercido dentro da legalidade, convivendo pacificamente com direitos de outros indivíduos ou do coletivo e respeitando a supremacia do interesse público. Porém, nos dias atuais, o direito de propriedade não pode ter, efetivamente, o caráter absoluto originário, pois, hoje, há um ônus para o detentor desse direito, qual seja, o cumprimento da função social da sua propriedade, havendo a intervenção do Estado, caso essa obrigação não seja cumprida.

Alinhavados com o acima exposto, Opitz e Opitz<sup>104</sup> asseveram que a ação egoísta do homem sobre a Terra, não satisfazendo as necessidades humanas da sociedade, resulta que a propriedade deixa de ser protegida, por não promover justiça social.

Sobre as limitações do direito de propriedade, Leal<sup>105</sup> entende que, ainda que constitucionalmente seja garantido o

---

<sup>102</sup> DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas. In: BRITO, Oziel. **Fundamentos jurídicos da propriedade**, p. 119, *apud* BRITO, 2014. Disponível em: <https://academicooziel.jusbrasil.com.br/artigos/140562640/fundamentos-juridicos-da-propriedade>. Acesso em: 22 set. 2017.

<sup>103</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 5. ed. Niterói: Editora Impetus, 2011. p. 839-840.

<sup>104</sup> OPITZ, Silvia Carlinda Barbosa; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 202.

<sup>105</sup> LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental**. p. 2. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496577/000952682.pdf?...1>. Acesso em: 28 jun. 2019.

direito de propriedade, isso não significa que seja de forma absoluta, que não possa sofrer restrições, pois, em nome de outros princípios constitucionais, está sujeito a limitações em sua aplicação.

Segundo Duguit,<sup>106</sup> o proprietário, por ser detentor de uma riqueza, também é possuidor de uma obrigação, a de dar uma função social a essa riqueza e, enquanto cumprir com essa obrigação, tem seu direito de propriedade garantido. Se não cumprir ou se cumprir mal sua obrigação, está sujeito à intervenção dos governantes, que são legitimados a obrigá-lo a fazer cumprir.

Assim, Duarte<sup>107</sup> enfatiza que a teoria individualista foi abandonada, pois privilegia tão somente quem já detinha a riqueza e, com um novo pensamento de interdependência social, passou-se a compreender que o homem, isoladamente, não deveria ser o único recebedor dos benefícios de sua riqueza, mas que toda a sociedade os merecia, tornando-se, conseqüentemente, mais justa e igual. Então, a propriedade deixou de ser um direito subjetivo absoluto e passou a ter o conceito de propriedade-função, visando satisfazer além das necessidades individuais, as coletivas.

Conforme afirma Freitas,<sup>108</sup> somente em 1946, por meio da então Constituição Federal, foi assinalada a observância da função social da propriedade, pois, antes daquele momento,

---

<sup>106</sup> DUGUIT, Léon. **Les transformations générales du droit privé depuis le code napoléon**. Paris: Librairie Félix Alcan, 1942. In: OPITZ, Silvia Carlinda Barbosa; OPITZ, Oswaldo. Curso completo de direito agrário. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 204.

<sup>107</sup> DUARTE, Ailton Rodrigues. **Limites ao direito da propriedade rural face ao princípio da função social da propriedade**. Disponível em: <https://ailtonseg.jusbrasil.com.br/artigos/261977762/limites-ao-direito-da-propriedade-rural-face-ao-principio-da-funcao-social-da-propriedade>. Acesso em: 30 out. 2017.

<sup>108</sup> FREITAS, Emmanuel Oguri. **A função social ambiental da propriedade rural: reelaborações político-jurídicas sobre a produção e a Terra**. p. 8. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_e\\_politica\\_emmanuel\\_oguri\\_freitas.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_emmanuel_oguri_freitas.pdf). Acesso em: 10 abr. 2018.

valia a regra de propriedade privada absoluta, amparada pela Lei de Terras de 1850, que foi inserida no Código Civil de 1916.

Assim, Barros<sup>109</sup> enaltece que a função social, por ser um atributo superior da propriedade, tem preferência sobre o querer do proprietário e que, somente sendo respeitada sua função social é que esta merecerá a proteção jurídica.

O Estatuto da Terra (Lei n. 4504, de 30 de novembro de 1964),<sup>110</sup> em seu art. 2º, condiciona a segurança de acesso à propriedade ao atendimento de sua função social e, dentro dessa função social, cita o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores, os níveis de produtividade, a conservação dos recursos naturais e a obediência às leis que regulam as relações de trabalho.

Sobre a associação da função social com o direito de propriedade, Mendes e Branco asseveram o seguinte:

Ressalta-se que a função social da propriedade foi mencionada expressamente e pela primeira vez entre nós na Constituição de 1967, que a elencava como princípio básico à ordem econômica. O texto constitucional anterior, de 1946, já continha expressão semelhante- *interesse social*, associado à desapropriação. A Constituição de 1934 estabelecia que o direito de propriedade era garantido, mas não poderia ser “exercido contra o interesse social ou coletivo”<sup>111</sup>

A função social já se ensaiava nas primeiras Constituições, porém, foi somente com a atual que se consolidou a prerrogativa da função social da propriedade, garantindo que este não é um direito absoluto, oponível a todos de forma a prejudicar a coletividade. Como direito individual, deve se enquadrar no

<sup>109</sup> BARROS, Wellington Pacheco. **Direito ambiental sistematizado**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2008. p.131.

<sup>110</sup> BRASIL. **Lei n. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm). Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>111</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 340.

atual Estado Social de Direito, em que o aspecto coletivo se sobrepõe ao unitário.

Manna e Lamblem<sup>112</sup> afirmam que dar uma destinação social para a propriedade privada não se refere apenas à questão de produtividade, mas é inegável que a questão econômica tem o papel mais relevante no processo de justiça social.

Conforme estabelece o artigo 6º da Lei n. 8.629/93,<sup>113</sup> propriedade produtiva é aquela que cumpre sua função econômica, sendo explorada de maneira racional, atingindo os graus de utilização da terra e sendo eficiente em sua exploração, conforme índices estabelecidos pelo Incra.

Para Barros<sup>114</sup> a propriedade rural que produz é vital para a economia, pois dela deriva o trabalho, a promoção social, a renda a ser distribuída e, por conseguinte, a dignidade do homem, logo seu aspecto econômico também se encontra vinculado à sua função social; além do mais, o Estado entende que só poderá garantir dignidade humana aos seus cidadãos havendo produção e distribuição de alimentos para todos.

Conceituando dano ambiental, Barros<sup>115</sup> assinala que dano ambiental é qualquer ofensa (destruição ou deterioração) aos elementos que compõem o meio ambiente. Ressalta que dano ambiental se caracteriza como um dano patrimonial

---

<sup>112</sup> MANNA, Raquel de Freitas; LAMBLEM, Glauca Aparecida da Silva Faria. **A função social da propriedade rural como fundamento de intervenção estatal na Ordem Econômica e Hermenêutica Constitucional**. p. 2. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao\\_paulo/2381.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2381.pdf). Acesso em: 10 abr. 2018.

<sup>113</sup> **Lei Federal n. 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm). Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>114</sup> BARROS, Ricardo Maravilhas de Carvalho. **A Função Social da Propriedade Rural como Vetora da Promoção da Dignidade do Trabalho Humano no Campo**. p. 52, 70. Disponível em: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/d2f4c7036947f9a7d790c21a47365fac.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2018.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 207-208.

ao coletivo, pelo fato de o meio ambiente ser um bem público e de uso comum de todos, como prescreve o art. 225 da Carta Magna.

O inciso II do art. 9º da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, observa que a correta utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente integram o elenco de requisitos ao cumprimento da função social da propriedade.

O inciso II do art. 186 da Constituição Federal cita o aspecto ambiental como um dos requisitos da função social que a propriedade deve exercer, como se vê:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

No entendimento de Dalla Corte e Oliveira,<sup>116</sup> respeitar a questão ambiental da propriedade protege tanto o direito coletivo como o interesse do proprietário, pois mantém o meio ambiente saudável, direito de todos, assim como protege o interesse individual do proprietário, qual seja, o de manter seu direito de propriedade.

Nesse sentido, Carrenho<sup>117</sup> entende que a Constituição Federal contempla amplamente a função ambiental da propriedade, sendo essa função elemento marcante do direito de propriedade, de maneira que esse direito possa ser exercitado em consonância com as finalidades sociais e econômicas,

---

<sup>116</sup> DALLA CORTE, Thais; OLIVEIRA, André Soares. **Da função social à função ambiental da propriedade**: as áreas de proteção permanente e reservas legais no Novo Código Florestal. p.18. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=13d763a5838ca85a>. Acesso em: 13 abr. 2018.

<sup>117</sup> CARENHO, Camila Rocha. **Princípio da função ambiental da propriedade rural**: conflitos entre o direito de propriedade e o meio ambiente. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14063](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14063). Acesso em: 10 abr. 2018.

preservando assim a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, patrimônio histórico, bem como a não poluição do ar e das águas. Afirmo, ainda, que a propriedade não perde o caráter de bem privado, mas tem que socializar com a coletividade sua utilidade social. Ainda, entende que a função ambiental da propriedade tem como foco estabelecer uma harmonia entre o direito de propriedade e o bem-estar da sociedade, de modo que haja um ambiente cooperativo entre o particular (direito de propriedade) e o público (direito ao meio ambiente saudável). Por fim, assevera que são necessárias a limitação e a adequação dos poderes do proprietário ao atendimento da função ambiental de suas terras.

Segundo Machado,<sup>118</sup> é admitido que os recursos naturais sejam explorados para fins econômicos, com o condicionante de que seja observada a garantia de preservação do meio ambiente. Ainda, assevera que a função ambiental da propriedade proporciona maiores opções de uso da mesma, pois o proprietário é estimulado a preservar e recuperar os bens ambientais sob seu domínio, assim melhorando sua propriedade.

## **2. Reforma agrária e desapropriação**

A reforma agrária e a desapropriação são assuntos amplamente discutidos, tanto na legalidade de seus condicionantes de execução quanto na conceituação legal desses condicionantes, como se vê abaixo.

O parág. 1º do art. 1º da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, deixa claro que a reforma agrária objetiva o atingimento da justiça social e a maior produtividade da terra, o que se dá por meio de uma série de medidas que alteram sua posse e uso, de maneira que seja possível realizar sua distribuição.

---

<sup>118</sup> MACHADO, Hebia. **A função ambiental da propriedade**. Disponível em: <https://hebiamachado.jusbrasil.com.br/artigos/111895858/a-funcao-ambiental-da-propriedade>. Acesso em: 13 abr. 2018.

Nesse sentido, na página eletrônica do Incra,<sup>119</sup> é ratificado que a Reforma Agrária traz o atendimento de várias demandas sociais, tais como a democratização de terras, a produção de alimentos, a ocupação laboral, a geração de renda, o combate à fome e à miséria, a inserção de serviços públicos básicos na área rural, a redução de migração do campo para a cidade, a promoção da cidadania e da justiça social, a diversificação do comércio e serviços na zona rural e melhor distribuição de poder.

Consta no art. 16 da Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais a respeito da reforma agrária, o que segue:

Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

Assim, dentro das regras para a distribuição de terras por meio da reforma agrária, a Constituição Federal, em seu art. 189, assevera que os beneficiários dessa distribuição receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, os quais não poderão ser negociados antes de transcorridos 10 anos.

Regulamentando o que é pequena e média propriedade, a Lei n. 8.629/1993, que regula a reforma agrária, define em seu art. 4º que a pequena propriedade é aquela que tem até quatro módulos fiscais, e a média propriedade rural é a que tem acima de quatro módulos fiscais até quinze módulos.

Ainda sobre pequena e média propriedade, dentro do contexto da reforma agrária, consta na revista eletrônica

---

<sup>119</sup> INCRA. **Reforma agrária**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/reformaagraria>. Acesso em: 28 maio 2018.

*Consultor Jurídico*,<sup>120</sup> que o Ministro do STF, Gilmar Mendes, decidiu, no Mandado de Segurança n. 29.005, que a pequena e média propriedade não podem ser desapropriadas para a reforma agrária, se for o único imóvel dos proprietários, ainda, foi enfatizado pelo ministro que o ônus da prova de que o proprietário possui mais de um imóvel é da entidade expropriante. Nesse tema, a Ministra Carmem Lúcia, do STF, decidiu outrora que, para a medição do quantitativo de módulos rurais para a classificação da propriedade, deve ser considerada não somente a área aproveitável do imóvel, mas a área total.

Opitz e Opitz<sup>121</sup> afirmam que é passível de desapropriação a propriedade rural improdutiva ou com pouca produtividade, pois não está cumprindo sua função econômico-social; e é de competência exclusiva da União a desapropriação de propriedade rural por interesse social, para fins de reforma agrária, conforme consta no art. 184, CF, cabendo ao Incra apenas propor a desapropriação. Ressaltam ainda que são passíveis de desapropriação os bens dos estados, municípios e do DF.

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu art. 184, §2º e art. 185, incisos I e II, condiciona e limita a desapropriação, como segue:

Art. 184. [...]

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

Art. 185. 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;

---

<sup>120</sup> REVISTA DIGITAL CONSULTOR JURÍDICO. **Imóvel rural pequeno ou médio não pode ser desapropriado se for o único do dono.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-07/imovel-rural-medio-nao-desapropriada-for-unico-dono>. Acesso em: 3 abr. 2018.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 49, 200, 210.

## II – a propriedade produtiva.

A Lei n. 8.629/93 conceitua a propriedade produtiva como aquela que, sendo explorada econômica e racionalmente, atinge os graus de utilização e exploração fixados pelo Incra.

Sobre os condicionantes à desapropriação, Bercovici<sup>122</sup> entende que o imóvel rural que não obedece à legislação ambiental, prevista constitucionalmente, não está cumprindo sua função social, estando assim passível de desapropriação para reforma agrária.

Em matéria constante no *site* do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul,<sup>123</sup> consta que não atendimento da função social legitima a União a intervir na propriedade privada, fazendo com que o proprietário perca seu direito de posse e domínio, com a indenização correspondente à sua perda. Observa ainda que a desapropriação é a maior penalidade ao proprietário, ainda que seja por interesse social, objetivando a reforma agrária. Por estas razões, a doutrina se posiciona em sentido semelhante:

[...] Todavia, ocorrendo a desapropriação para fins de reforma agrária no imóvel que não esteja atendendo à sua função social, a expropriação será realizada pela União, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo máximo de 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão. [...] A desapropriação seria o grau máximo de intervenção do Estado na propriedade privada, que opera a transferência compulsória de um bem para o domínio público, de forma onerosa, permanente, não executória, imposta discricionariamente

<sup>122</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Propriedade que descumpra função social não tem proteção constitucional**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpra-funcao-social-nao-protacao-constitucional>. Acesso em: 3 abr. 2018.

<sup>123</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **O esbulho e a função social da propriedade**. Disponível em: [https://www.tjrs.jus.br/export/.../esbulho\\_e\\_funcao\\_social\\_da\\_propriedade.doc](https://www.tjrs.jus.br/export/.../esbulho_e_funcao_social_da_propriedade.doc). Acesso em: 23 mar. 2018.

sempre que se declarar à existência de um motivo de interesse público legalmente suficiente.<sup>124</sup>

Na mesma linha de raciocínio, Opitz e Opitz<sup>125</sup> afirmam que a desapropriação não é um confisco, prática proibida pela Carta Magna, nem usurpação de direito pelo Estado, pois pela propriedade expropriada se paga o valor justo e atual. Além disso, a venda forçada da propriedade (desapropriação), amparada na defesa da Ordem Econômica e Financeira, ocorre sempre com fins de realizar justiça social.

Para Cretella Júnior<sup>126</sup> a desapropriação é a mais profunda intervenção do Estado no direito de propriedade, fundamentado pela utilidade e necessidade pública/interesse social, retira bens do proprietário mediante indenização, em seu benefício ou de terceiros.

Na visão de França:

A desapropriação é ato administrativo discricionário, embora, por óbvio, submetido aos ditames legais, ainda mais tendo-se em conta a especificidade do princípio da legalidade na esfera administrativa. Consiste na supressão da propriedade por ato do poder público, este revestido de prerrogativas próprias, afigurando-se, portanto, como ato de império. A aquisição da propriedade, nesse caso, é considerada originária, inexistindo qualquer vínculo com o titular antecedente. Consequência natural do quanto exposto é extinção de direitos ou ônus que eventualmente incidam sobre o imóvel.

---

<sup>124</sup> FARACHE, Rafaela da Fonseca Lima Rocha. **Principais aspectos da desapropriação para fins de reforma agrária**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo/principais-aspectos-da-desapropriacao-para-fins-de-reforma-agraria,52054.html>. Acesso em: 23 mar. 2018.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 201-202.

<sup>126</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. 2. ed. 1993. In: FEITOSA, Isabela Brito. **A função social da propriedade no sistema jurídico brasileiro**. Disponível em: [https://www.jurisway.org.br/monografias/monografia.asp?id\\_dh=6047](https://www.jurisway.org.br/monografias/monografia.asp?id_dh=6047). Acesso em: 18 out. 2017.

Já para Marinela,<sup>127</sup> a desapropriação é uma modalidade de intervenção supressiva em que o Estado transfere de maneira coercitiva a propriedade de terceiro para si. Essa intervenção na propriedade privada se dá pela supremacia do interesse público e pela verificação de alguma ilegalidade, objetivando o ajuste da propriedade à sua função social.

### **3. A divergência doutrinária e jurisprudencial acerca da desapropriação de propriedade rural produtiva**

Há discussão na doutrina e na jurisprudência sobre os condicionantes suficientes à desapropriação de propriedade rural produtiva.

Assim, Iwasaki<sup>128</sup> considera que a doutrina e a jurisprudência causam confusão entre produtividade e a função social, pois o art. 185 da Constituição Federal afirma, expressamente, a impossibilidade da desapropriação das terras produtivas.

No entendimento de Bercovici,<sup>129</sup> o fato de a propriedade ser produtiva não é o suficiente para ser protegida constitucionalmente contra a desapropriação, pois deve cumprir na íntegra sua função social, sendo que a produtividade é apenas um dos requisitos de garantia da propriedade.

Com o posicionamento de que o descumprimento de qualquer dos requisitos da função social do imóvel rural é o suficiente para sua desapropriação, Teixeira afirma:

[...] o desrespeito à legislação trabalhista, no que diz respeito ao cumprimento rígido das obrigações laborais do patrão para com seu empregado, levará aquele ao descumprimento

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 840-841.

<sup>128</sup> IWASAKI, Micheli Mayumi. **Função social da propriedade rural e a proteção jurídica do meio ambiente**. Disponível em: <https://repositorio.unp.br/index.php/tecinfo/article/download/691/438>. Acesso em: 13 abr. 2019.

<sup>129</sup> *Idem*.

do mandamento constitucional e à quebra da função social da propriedade, deixando-a vulnerável e passível de desapropriação para fins de reforma agrária, posto que ao desrespeitar as normas laborais, quebrado estará o princípio da função social que exige cumprimento simultâneo de todo o elenco constitucional que o embasa.<sup>130</sup>

Nesse pensamento, em artigo eletrônico no jornal *Carta Forense*, Chequer<sup>131</sup> cita que a Constituição Federal defende, em seu preâmbulo, a defesa do princípio da dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, acreditando assim que a propriedade rural que produz fora da legalidade trabalhista (trabalho infantil, trabalho análogo ao escravo e a não observância das demais leis trabalhistas), assim como a que não observa as regras de preservação do meio ambiente, está sujeita à desapropriação para fins de reforma agrária. No entanto, o autor diz também que há alguns doutrinadores que entendem que a Constituição dá prioridade ao aspecto econômico do imóvel rural; assim, o imóvel rural produtivo, mesmo descumprindo os demais requisitos da sua função social, não pode ser desapropriado.

No entanto, defendendo o valor absoluto da propriedade privada, Bandeira e Lisita<sup>132</sup> citam que, baseada no liberalismo econômico vindo desde o século XVIII, a propriedade privada deve ser absoluta e imprescritível. Sua validade não depende

---

<sup>130</sup> TEIXEIRA, Tânia Aparecida. **Função social da propriedade no direito agrário**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/fun%C3%A7%C3%A3o-social-da-propriedade-no-direito-agr%C3%A1rio>. Acesso em: 13 abr. 2018.

<sup>131</sup> Jornal digital *Carta Forense*. A desapropriação para fins de reforma agrária e o princípio da proporcionalidade. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/a-desapropriacao-para-fins-de-reforma-agraria-e-o-principio-da-proporcionalidade/10807>. Acesso em: 3 abr. 2019.

<sup>132</sup> BANDEIRA, Antônio José Porto; LISITA, Mércia Mendonça. **Função social da propriedade: aspectos econômicos e constitucionais**. p. 109 Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/viewFile/3404/1986>. Acesso em: 10 abr. 2018.

do atendimento do interesse social ou de qualquer outro direito alheio, tendo o proprietário total liberdade para usar ou não, não perdendo sua propriedade por não utilizar suas terras em proveito comum.

No mesmo sentido, Mello<sup>133</sup> diz que “poderá haver propriedade descumpridora da função social, mas livre desta modalidade expropriatória, por ser produtiva ou por se qualificar como média ou pequena, se seu proprietário não tiver outra”.

Sobre a dissonância na Constituição acerca dos requisitos para a desapropriação, Heck e Falconi<sup>134</sup> entendem que a Constituição não define bem o tema, pois cita, em vários de seus dispositivos, que a propriedade deve atender à sua função social, sendo o atendimento deste requisito a condição para que o direito de propriedade seja protegido; assinalam ainda que a propriedade que não cumpre sua função social deve ser desapropriada pelo Poder Público. No entanto, excetua da desapropriação, em um artigo isolado, a propriedade produtiva, sem impor a necessidade de esta cumprir sua função social.

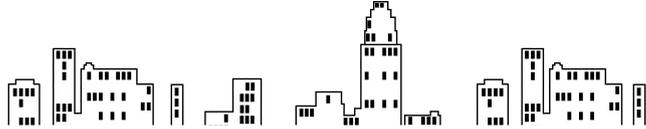
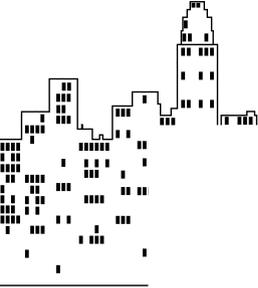
Morais aponta que, no julgado do Mandado de Segurança n. 22.164, o STF já se posicionou sobre o descumprimento de um único requisito da função social, no caso específico, o não cumprimento da função ambiental, o que já é suficiente para a desapropriação, como segue:

A própria Constituição da República, ao impor ao poder público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na es-

---

<sup>133</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>134</sup> HECK, José Nicolau; FALCONI, Luiz Carlos. A depreação das áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal do bioma Cerrado, como causa de desapropriação da propriedade rural por interesse social. **Revista de Informação Legislativa**, p. 10. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/961/R168-06.pdf?sequence=4>. Acesso em: 29 maio 2018.



fera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental (MS n. 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-95, DJ de 17-11-95).<sup>135</sup>

Já no julgamento da Apelação n. 200750050004957,<sup>136</sup> promovida pelo Incra, o TRF/2 decidiu pelo não provimento da mesma. A decisão do relator, o desembargador Guilherme Couto de Castro, decorreu do fato de o Incra ter iniciado o procedimento administrativo expropriatório, ainda que reconhecida a alta produtividade da propriedade, tudo sob a alegação de descumprimento das exigências ambientais. O relator exalta que, por ser propriedade produtiva, a mesma merece tratamento especial, constante no art. 185 da Constituição, sendo que este tratamento deve ser dado na forma do art. 44 da Lei n. 4.771/65, que trata da concessão de alternativas ao proprietário rural, para que faça cumprir os requisitos relativos à função social de sua propriedade, no caso,

---

<sup>135</sup> MORAIS, Diele. **A importância da produtividade social do imóvel rural frente ao aparente conflito de Normas Constitucionais**: uma análise dos arts. 185 e 186 da CF/88. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/a-importancia-da-produtividade-social-do-imovel-rural-frente-o-039-039-aparente-039-039-conflito-de-normas-constitucionais-uma-analise-dos-arts-185-e-186-da-cf-88/35011/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

<sup>136</sup> Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação e Reexame Necessário n. 200750050004957; Apelante: Jose Augusto Simão e outros; Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; Relator: Desembargador Federal Guilherme Couto. Rio de Janeiro. Data de Julgamento: 15/7/2013; Data de Publicação: 24/7/2013. Disponível em: <https://trf2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807285/apelre-apelacao-reexame-necessario-reex-200750050004957-trf2/inteiro-teor-112280812?ref=juris-tabs>. Acesso em: 15 maio 2018.

a adequação ambiental. Também certificou a não observância pelo Incra do art. 18 da mesma lei, que diz que o Estado deve promover o reflorestamento da área de preservação permanente, sem desapropriar a propriedade privada. Assim, assinalou que, por ser propriedade produtiva, não há respaldo para a desapropriação apenas fundado na questão ambiental, pois nem a Constituição Federal nem a Lei n. 4.771/65 definem claramente o conceito de utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, devendo ser aplicadas as sanções cíveis, administrativas e penais, no caso de infração ambiental, não justificando a desapropriação nesse caso.

Nesse sentido, o Tribunal Federal da 4ª Região, na decisão da relatora, a Desembargadora Maria Lucia Luiz Leiria, na Apelação/Reexame Necessário n. 2007.71.06.000531-1/RS,<sup>137</sup> durante seu voto de indeferimento à desapropriação de propriedade rural produtiva, comprovada nos autos, observou além do mérito da questão, que a Constituição deixa claro que nem todo imóvel rural que não cumpre sua função social pode ser desapropriado por interesse social, para fins de reforma agrária, pois, no inciso II do art. 185, assevera que a propriedade que for produtiva, sendo explorada racional e adequadamente, não poderá sofrer desapropriação, ainda que não cumpra os requisitos do art. 186 (preservação dos recursos naturais, preservação do meio ambiente, respeito às leis trabalhistas, dentre outros). Ainda, afirmou que a Constituição privilegiou o requisito da produtividade, de maneira que basta o cumprimento desse requisito para que o imóvel não seja

---

<sup>137</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. Apelação e Reexame Necessário n. 2007.71.06.000531-1/RS; Apelante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; Apelado: Alfredo William Losco Southal e outros; Relatora: Des. Federal Maria Lúcia Luz Leiria. Porto Alegre. Data de Julgamento: 7/7/2009; Data de Publicação: 30/7/2009. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=2901802&termos-Pesquisados=1Cdwc9wcmllZGFkZSBydXJhbCBwcm9kdXRpdmE-nIGRlc2Fwcm9wcmllhY2FvIA==](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=2901802&termos-Pesquisados=1Cdwc9wcmllZGFkZSBydXJhbCBwcm9kdXRpdmE-nIGRlc2Fwcm9wcmllhY2FvIA==). Acesso em: 13 jun. 2018.

desapropriado, sendo irrelevante se descumpriu os demais requisitos. É explícito que a maioria dos juristas e operadores do Direito entende que existe uma aberração jurídica, pois na possibilidade de a propriedade rural produzir utilizando o trabalho escravo ou provocando severas degradações ambientais, ainda assim estará protegida da desapropriação simplesmente por ser produtiva. Por fim, argumentou que o disposto no art. 185, inciso II, necessita de modificação urgente, mas, enquanto isso não ocorre, continua válido, e o Judiciário tem por dever fazer cumprir o que a Constituição assinala. Já sobre a Lei n. 8.628/93, que diz que a propriedade rural que não atende à função social pode sofrer desapropriação, não mencionando a ressalva do art. 185, inciso II da Constituição, cabe lembrar que se trata de norma infraconstitucional, logo sua validade limita-se ao que a Carta Magna preceitua.

## **Considerações finais**

Ao finalizar a presente pesquisa, sintetizando as características do direito de propriedade e os aspectos da função social da propriedade rural, além de verificados os conceitos, as finalidades e os requisitos da reforma agrária e da desapropriação, conclui-se que é coberta pela legalidade a desapropriação de propriedade rural produtiva, que não cumpre sua função ambiental, ainda que haja relativa divergência doutrinária e considerável negativa jurisprudencial. Como embaixadores dessa negativa jurisprudencial está a própria Carta Magna, que contradiz e limita, no seu art. 185, inciso II, seus demais dispositivos, que defendem a obrigação do cumprimento da função social da propriedade. No citado artigo é defendido de forma isolada que a propriedade produtiva não pode ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, já em outros dispositivos da CF/88, consta que o não cumprimento da função social trabalhista e/ou ambiental é requisito suficiente à desapropriação.

Apesar de entender ser, legalmente, válida a desapropriação da propriedade rural produtiva nas condições discutidas, devido à imperiosa necessidade e obrigação do Estado em promover a justiça social, esse procedimento, por ser uma penalidade significativa e severa ao produtor rural, deve ocorrer em segunda instância, pois o direito de propriedade não pode ser extinto sumariamente pelo descumprimento de uma única regra, sem antes oportunizar ao proprietário sua adequação ao regramento legal.

Assim, cabe o comparativo ao Código Penal, em que é unânime a doutrina que entende que a restrição de liberdade é o último recurso a ser utilizado pelo Estado para fazer justiça. No caso, a desapropriação iguala-se à restrição de liberdade; logo retirar a propriedade deve ser a “última-ratio” do Estado, para fazer a propriedade rural cumprir sua função social, devendo antes este tomar todas as medidas possíveis, para que o problema seja solucionado sem intervir no direito de propriedade do particular, que também deve ser protegido pelo Estado.

A desapropriação, acima de tudo, tem por foco garantir a justiça social, que elenca diversos direitos fundamentais, tão relevantes quanto o direito de propriedade, mas cabe questionar se não há um exagero nesse método de “justiçamento”, pois executando a desapropriação nesses termos, o Estado torna-se o algoz do proprietário produtor, retirando seu direito de propriedade, sob a alegação de que este não cumpre fielmente a letra da lei, que, aliás, como já observado, é controversa em alguns pontos, pois valoriza sobremaneira a finalidade econômica da propriedade, o que eleva ao atendimento da produtividade à prerrogativa de impossibilidade de desapropriação.

Além do mais, cabe ressaltar que a Constituição Federal e as leis infraconstitucionais não definem objetivamente a valoração de cada aspecto da função social. Claro que, pela

hermenêutica da legislação e pela própria valoração da produtividade, entende-se em alguns dispositivos que a propriedade rural que é produtiva não depende, necessariamente, do atendimento das demais funções sociais, mantendo-se segura a posse e titularidade do bem que contribui, economicamente, com a sociedade. Assim é o entendimento majoritário atual da jurisprudência, apesar de a doutrina falar o contrário.

Logo, nos casos em que a propriedade rural seja efetivamente produtiva, mas que não observe a questão ambiental, o Estado, antes de proceder à desapropriação, deve propiciar ao proprietário do referido imóvel a oportunidade de regularizá-lo, de acordo com a legislação pertinente, além de aplicar as devidas penalidades pecuniárias pelo dano já causado, conforme “estipulação” do órgão ambiental competente.

Assim, somente no caso do proprietário não atender às exigências do órgão fiscalizador em se adequar à legislação ambiental em suas terras, no prazo e nas condições estabelecidas, poderá o ente público iniciar o procedimento de desapropriação.

Por fim, cabe ressaltar que as desapropriações de propriedades rurais produtivas geram várias demandas judiciais contra o Estado, na maior parte dos casos, o ponto controvertido da ação judicial se resume à discussão da não produtividade da propriedade alegada pelo Incra, sem ser suscitada a questão ambiental ou trabalhista. Nos demais casos, que não são muitos, tratando-se de não cumprimento de função ambiental, os proprietários encontram amparo na superficialidade e controvérsia das leis, para discutir a legalidade da desapropriação, suscitando a insuficiência de motivação para desapropriar por essas razões, defendendo que suas terras são efetivamente produtivas, requisito constante na Constituição Federal, de forma independente de outros requisitos, tornando a propriedade inalcançável à desapropriação.

## Referências

- BANDEIRA, Antônio José Porto; LISITA, Mércia Mendonça. **Função social da propriedade: aspectos econômicos e constitucionais.** Disponível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/viewFile/3404/1986>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- BARROS, Wellinton Pacheco. **Direito ambiental sistematizado.** Porto Alegre: Editora e Livraria do Advogado, 2008.
- BERCOVICI, Gilberto. **Propriedade que descumpre função social não tem proteção constitucional.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpre-funcao-social-nao-protECAo-constitucional>. Acesso em: 3 abr. 2018.
- BRASIL. (Constituição [1988]). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 25 abr. 2018.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm). Acesso em: 25 abr. 2018.
- BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm). Acesso em: 25 abr. 2018.
- BRASIL. **Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no capítulo III, título VII, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm). Acesso em: 25 abr. 2018.
- CARRENHO, Camila Rocha. **Princípio da função ambiental da propriedade rural: conflitos entre o direito de propriedade e o meio ambiente.** Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14063](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14063). Acesso em: 10 abr. 2018.
- CARVALHO BARROS, Ricardo Maravilhas de. **A função social da propriedade rural como vetora da promoção da dignidade do trabalho humano no campo.** Disponível em: <http://www.unimar.br/>

pos/trabalhos/arquivos/d2f4c7036947f9a7d790c21a47365fac.pdf.  
Acesso em: 13 abr. 2018.

CHEQUER, Cláudio. **A desapropriação para fins de reforma agrária e o princípio da proporcionalidade**. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/a-desapropriacao-para-fins-de-reforma-agraria-e-o-principio-da-proporcionalidade/10807>. Acesso em: 3 abr. 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. 2. ed. 1993. In: FEITOSA, Isabela Brito. **A função social da propriedade no sistema jurídico brasileiro**. Disponível em: [https://www.jurisway.org.br/monografias/monografia.asp?id\\_dh=6047](https://www.jurisway.org.br/monografias/monografia.asp?id_dh=6047). Acesso em: 18 out. 2017.

CORTE, Thais Dalla; OLIVEIRA, André Soares. **Da função social à função ambiental da propriedade**: as áreas de proteção permanente e reservas legais no Novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=13d763a5838ca85a>. Acesso em: 13 abr. 2018.

DINIZ, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas, 2002. In: BRITO, Oziel. **Fundamentos jurídicos da propriedade**. v. 4. Disponível em: <https://academicooziel.jusbrasil.com.br/artigos/140562640/fundamentos-juridicos-da-propriedade>. Acesso em: 22 set. 2017.

DUARTE, Ailton Rodrigues. **Limites ao direito da propriedade rural face ao princípio da função social da propriedade**. Disponível em: <https://ailtonseg.jusbrasil.com.br/artigos/261977762/limites-ao-direito-da-propriedade-rural-face-ao-principio-da-funcao-social-da-propriedade>. Acesso em: 30 out. 2017.

DUGUIT, Léon. Les transformations générales du droit privé depuis le code napoléon. Paris: Librairie Félix Alcan, 1942. In: OPITZ, Silvia Carlinda Barbosa; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FARACHE, Rafaela da Fonseca Lima Rocha. **Principais aspectos da desapropriação para fins de reforma agrária**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,principais-aspectos-da-desapropriacao-para-fins-de-reforma-agraria,52054.html>. Acesso em: 23 mar. 2018.

FRANÇA, Marcela Moura. **Fundamentos constitucionais da desapropriação**. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=3188>. Acesso em: 3 abril 2018.

FREITAS, Emmanuel Oguri. **A função social ambiental da propriedade rural**: reelaborações político-jurídicas sobre a produção e a terra. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_e\\_politica\\_emmanuel\\_oguri\\_freitas.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_emmanuel_oguri_freitas.pdf). Acesso em: 10 abr. 2018.

GRACIANO, Monyele Camargo; SANTOS, Leandro de Lima. **Função social da propriedade**: o ambiental e o econômico na questão da desapropriação agrária. [https://www.researchgate.net/publication/320678819\\_Funcao\\_social\\_da\\_propriedade\\_O\\_ambiental\\_e\\_o\\_economico\\_na\\_questao\\_da\\_desapropriacao\\_agraria](https://www.researchgate.net/publication/320678819_Funcao_social_da_propriedade_O_ambiental_e_o_economico_na_questao_da_desapropriacao_agraria). Acesso em: 25 maio 2018.

HECK, José Nicolau; FALCONI, Luiz Carlos. A depredação das áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal do bioma Cerrado como causa de desapropriação da propriedade rural por interesse social. **Revista de Informação Legislativa**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/961/R168-06.pdf?sequence=4>. Acesso em: 29 maio 2018.

INCRA. **Reforma agrária**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/reformaagraria>. Acesso em: 28 maio 2018.

IWASAKI, Micheli Mayumi. **Função social da propriedade rural e a proteção jurídica do meio ambiente**. Disponível em: <https://repositorio.unp.br/index.php/tecinfo/article/download/691/438>. Acesso em: 13 abr. 2019.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496577/000952682.pdf?...1>Acesso em: 28 jun. 2019.

MACHADO, Hebia. **A função ambiental da propriedade**. Disponível em: <https://hebiamachado.jusbrasil.com.br/artigos/111895858/a-funcao-ambiental-da-propriedade>. Acesso em: 13 abr. 2018.

MANNA, Raquel de Freitas; LAMBLEM, Glauca Aparecida da Silva Faria. **A função social da propriedade rural como fundamento de intervenção estatal na ordem econômica e hermenêutica constitucional**. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao\\_paulo/2381.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2381.pdf). Acesso em: 10 abr. 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 5. ed. Niterói: Editora Impetus, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAIS, Diele. **A importância da produtividade social do imóvel rural frente ao aparente conflito de normas: uma análise dos arts. 185 e 186 da CF/88**. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/a-importancia-da-produtividade-social-do-imovel-rural-frente-o-039-039-aparente-039-039-conflito-de-normas-constitucionais-uma-analise-dos-arts-185-e-186-da-cf-88/35011/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

OPITZ, Sílvia Carlinda Barbosa; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

REVISTA DIGITAL CONSULTOR JURÍDICO. **Imóvel rural pequeno ou médio não pode ser desapropriado se for o único do dono**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-07/imovel-rural-medio-nao-desapropriada-for-unico-dono>. Acesso em: 3 abr. 2018.

TEIXEIRA, Tânia Aparecida. **Função social da propriedade no direito agrário**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/fun%C3%A7%C3%A3o-social-da-propriedade-no-direito-agr%C3%A1rio>. Acesso em: 13 abr. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **O esbulho e a função social da propriedade**. Disponível em [https://www.tjrs.jus.br/export/.../esbulho\\_e\\_funcao\\_social\\_da\\_propriedade.doc](https://www.tjrs.jus.br/export/.../esbulho_e_funcao_social_da_propriedade.doc). Acesso em: 23 mar. 2018.

Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação e Reexame Necessário n. 200750050004957**. Apelante: José Augusto Simão e outros; Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Relator: Desembargador Federal Guilherme Couto. Rio de Janeiro. Data de Julgamento: 15/07/2013; Data de Publicação: 24/07/2013. Disponível em: <https://trf2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807285/apelre-apelacao-reexame-necessario-reex-200750050004957-trf2/inteiro-teor-112280812?ref=juris-tabs>. Acesso em: 15 maio 2018.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação e Reexame Necessário n. 2007.71.06.000531-1/RS**; Apelante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – (Incra); Apelado: Alfredo William Losco Southal e outros; Relatora:

Des. Federal Maria Lúcia Luz Leiria. Porto Alegre. Data de julgamento: 07/07/2009; Data de Publicação: 30/07/2009. Disponível em: [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=2901802&termosPesquisa=1Cdwc9wcmllZGFkZSBydXJhbCBwcm9kdXRpdmEnlGRlc2Fwcm9wcmllhY2FvIA==](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=2901802&termosPesquisa=1Cdwc9wcmllZGFkZSBydXJhbCBwcm9kdXRpdmEnlGRlc2Fwcm9wcmllhY2FvIA==). Acesso em: 13 jun. 2018.

# Direito das cidades: um repensar da propriedade imobiliária urbana sob o viés da teoria da complexidade e do direito dos comuns

*City law: a rethink of the urban real estate property under the bias of the theory of complexity and the law of commons*

Lucas Henrique Martini de Andrade<sup>138</sup>

Murilo Justino Barcelos<sup>139</sup>

Márcio Ricardo Staffen<sup>140</sup>

**Resumo:** A função social relativizou a exploração absoluta da propriedade, indo ao encontro do Direito dos Comuns e repensando a propriedade com um olhar macro; perpassamos depois pela Teoria da Complexidade. Os objetivos deste trabalho são: a) estudar a evolução do direito de propriedade com uma apresentação do seu atual conceito operacional-legislativo; b) analisar o repensar da Propriedade Imobiliária Urbana, em sintonia com a Teoria da Complexidade; c) verificar a relação da Propriedade Imobiliária Urbana repensada sob o viés do Direito dos Comuns. Como conclusões, observamos que o conceito da Propriedade Imobiliária Urbana sofreu relativizações com o desenvolvimento social e pela sua Função Social. Verificou-se a necessidade de repensarmos o Direito sob um viés macro, com incidências dos recursos e das demandas atuais, colaborando com seu considerável impacto social, valendo-nos da Teoria da Complexidade, chegando ao Direito dos Comuns. Utilizamos o Método Indutivo, com técnicas do Referente e pesquisa bibliográfica.

---

<sup>138</sup> ANDRADE, Lucas Henrique Martini de. Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (PMGPP) (Univali). Advogado. Endereço eletrônico: lucasadvandrade@gmail.com

<sup>139</sup> BARCELOS, Murilo Justino. Mestre em Ciência Jurídica, no Programa Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Univali. Doutorando em Ciência Jurídica, no Programa Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Univali). Docente e acadêmico na Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Endereço eletrônico: murilobarcelos@univali.br

<sup>140</sup> STAFFEN, Márcio Ricardo. Doutor em Direito Público pela *Università degli Studi di Perugia* – Itália. Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Docente na Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Endereço eletrônico: marcio.staffen@gmail.com

**Palavras-chave:** Complexidade. Direitos dos Comuns. Propriedade.

**Abstract:** The Social Function relativized the absolute exploitation of Property, meeting the Common Law and rethinking property with a macro look, we went through the Theory of Complexity. The objectives of this paper are: a) to study the evolution of property rights with a presentation of its current legislative operational concept; b) verify the relationship of the rethought Urban Real Estate under the bias of the Common Law; c) analyze the rethinking of urban real estate in line with the theory of complexity. As conclusions we observe that the concept of Urban Real Estate has suffered relativization with the social development and its Social Function. There was a need to rethink the Law under a Macro bias, with incidences of current resources and demands collaborating with its considerable social impact on the Complexity Theory, reaching the Common Law. We use the Inductive Method, with techniques of the Referent and Bibliographic Research.

**Keywords:** Complexity. Commons rights. Property.

## **Introdução**

A proposta do presente artigo envolve uma contextualização do Direito de Propriedade Imobiliária Urbana, considerando a consolidação do Conceito Operacional Legislativo, confrontando com as nossas demandas sociais atuais. Como uma proposta de resiliência do Direito de Propriedade Imobiliária, é mister observarmos este direito sob uma óptica do Direito dos Comuns e da Complexidade.

Ao repensar a propriedade, é mister considerar as demandas sociais atuais e seus reflexos. Nitidamente, a complexidade surge como vértice determinante para análise e produção de novos conceitos aplicáveis ao Direito de Propriedade Imobiliária Urbana, sendo diretamente relacionada com o Direito dos Comuns, eis que a interpretação, através do Grupo Social, suas interpelações e os efeitos serão ecoados além das limitações físicas dos imóveis.

Assim, os objetivos do presente trabalho são: a) estudar a evolução do direito de propriedade como uma apresentação do seu atual conceito operacional legislativo; b) analisar o re-

pensar da Propriedade Imobiliária Urban, em sintonia com a Teoria da Complexidade; c) verificar a relação da Propriedade Imobiliária Urbana repensada sob o viés do Direito dos Comuns.

Como conclusões, observou-se que o conceito da Propriedade Imobiliária Urbana, como Direito Absoluto, veio sofrendo relativizações com o desenvolvimento social, inclusive efeitos legislativos, especialmente no tocante à aplicação da Função Social da Propriedade.

Diante do novo momento, verificou-se a necessidade de repensarmos o Direito sob um viés Macro, com incidências dos recursos e das demandas atuais, colaborando com a reconceituação deste direito e, em detrimento de seu considerável impacto social, é salutar valermos-nos da Teoria da Complexidade, chegando ao Direito dos Comuns.

O Método utilizado na fase de Investigação foi o Indutivo, com técnicas o Referente e pesquisa bibliográfica. Na fase de Tratamento dos Dados, o método cartesiano e, no Relatório da Pesquisa, foi empregada a base indutiva.

## **1. A propriedade imobiliária e sua função social**

A Propriedade Privada nas Gerações do Direito se consolidou com os Direitos de Liberdade, com uma pretensão de Propriedade Privada absoluta.

A propriedade, no decurso da sua evolução histórica, no entendimento caracterizado nas regras jurídicas do Direito Romano, do Direito Medieval e do Direito Moderno, passou por profundas transformações, resultantes da Revolução Francesa de 1879 e do Direito Contemporâneo, representado

por um novo sistema constitucional voltado para a realização da Justiça Social.<sup>141</sup>

Hoje, em nossas fontes legislativas envolvendo o Direito de Propriedade, o Código Civil, em seu art. 1.228, se reportou, praticamente em sua literalidade, ao art. 524 do Código Civil de 1916, que por sua vez é intimamente lastreado no Código de Napoleão.

O direito de propriedade passou por progressiva evolução no decorrer de sua história, passando da visão individualista para a visão social. A propriedade, no Código Napoleônico de 1804, valorizava o individual, em que acentuava a propriedade como um direito perpétuo e soberano, derivado do Direito Romano.<sup>142</sup>

Entre o Código Civil de 1916 e o atual de 2002, tivemos a Constitucionalização da Política Urbana pela Constituição Federal de 1988, especialmente no seu art. 182 e art. 5º, XXII e XXIII, nos quais temos uma nítida flexibilização do Direito de Propriedade absoluta, com a previsão da Função Social da Propriedade.

O Direito Francês incorporou a concepção da propriedade sob a influência do Direito Romano, que transmitiu o Direito Português e que foi acolhida pelo Código Civil brasileiro de 1916, através do art. 524: “A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> SOARES, Vivian Bacaro Nunes. **O direito de propriedade:** caracterização na concepção de autores clássicos e contemporâneos e breves comentários acerca da função social. *Derecho y Cambio Social*, ISSN-e 2224-4131, Año 3, n. 7, 2006. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5510832>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>142</sup> MORAIS, Malfer de; MARCHIORI, Jorge Silva Demetrio. **Função social da propriedade:** evolução do direito de propriedade. 2012. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=i-p,sso&db=edsbas&AN=edsbas.DE3082F8&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 26 abr. 2019. p. 511.

<sup>143</sup> NONES, Nelson. **Direito de propriedade e função social:** evolução histórico-jurídica. [S. l.], 2009. Acesso em: 30 abr. 2019. p. 11/112.

Da mesma forma, recepcionado no Código Civil brasileiro de 2002, em seu art. 1.228 *caput* que versa: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que, injustamente, a possua ou detenha”.

Neste dispositivo encontramos latentes as funções da propriedade, como finalidades não apenas de atender aos interesses do proprietário, mas sim de um contexto social ao qual estamos inseridos. Isso porque, como notamos a partir da sua leitura, a propriedade esta diretamente vinculada às relações econômicas, sociais e ambientais.

O estatuto da cidade (Lei n.10.257/01) vem colaborar com diversos instrumentos para que seja efetuado um controle e dada eficácia às normas vigentes anteriores a esta, como no caso dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

A Função Social e as obrigações perante o sistema social foram reafirmadas no Estatuto das Cidades, em seus arts. 26 e 31. Tais previsões nos remetem ao engrandecimento dos “deveres” do proprietário.

Na Constituição Federal, o art. 5º inicia a abordagem elencando a positivação do direito de propriedade, no seu inciso XXII e no inciso subsequente versa acerca da necessidade de nos atermos à função social da propriedade.

No tocante à conceituação da função social da propriedade, o que se desdobra para a função socioambiental da propriedade, é o que cita Silva: “a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens”.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 275.

Figueiredo, abordando a Função Social no desdobramento para ambiental, escreve:

Se o art. 170 da Constituição da República estabelece o princípio Constitucional da função social dos bens de produção, o art. 186 busca coibir a improdutividade (e, também, a produção obtida por meios ilícitos) na propriedade rural e o art. 182 visa reprimir a especulação imobiliária na propriedade urbana, sem descuidar da proteção ambiental.<sup>145</sup>

Da análise do princípio da função ambiental da propriedade, desdobrando em socioambiental, em diversas situações é possível impor ao proprietário (privado), através do Estado (público) formas de tornar sua propriedade útil não somente ao particular, mas também exercer harmonicamente benefícios para a sociedade (atender à sua função socioambiental).

Em corolário, não ocorre nada de diferente na aplicação conjunta do princípio da Supremacia do Interesse público sob o privado, sendo o mesmo comumente utilizado nas decisões e finalidades que giram no entorno do direito de propriedade.

De acordo com Carvalho Filho,<sup>146</sup> “a supremacia do interesse público sobre o privado configura-se como verdadeiro postulado fundamental, dado que confere ao indivíduo condições de segurança e de sobrevivência”.

O Estado, como vetor das relações entre os inseridos na sociedade, possui esta incumbência de intervir quando necessário, para que seja privilegiado o interesse coletivo em face do interesse individual. Assim, está ligado diretamente com o zelo da paisagem urbana, pois, com determinadas regulamentações (podendo ser mencionado como limitações) o ambiente urbano poderá ficar mais saudável.

---

<sup>145</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2010.

<sup>146</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

Neste mesmo entendimento é o que ocorre na aplicação destes princípios em suas finalidades e funções. Ora, se a propriedade está vinculada diretamente a uma série de fatores econômicos e sociais, que a fazem, inclusive adquirir ou perder valor, deverá existir uma contrapartida daquele que é o legítimo detentor deste direito em prol do social.

O propósito da Função Social, relativizando a exploração absoluta da Propriedade, vai ao encontro do Direito dos Comuns e, por este viés, podemos repensar a propriedade com um olhar macro, também perpassando pela Teoria da Complexidade, como abordaremos na sequência.

## **2. O direito de propriedade relacionado com a Teoria da Complexidade**

O direito de propriedade, respeitando sua Função Social, pode estar intimamente relacionado com as indicações da Teoria da Complexidade. De forma objetiva e não tendo pretensão de esgotar o tema, passaremos à abordagem de forma destacada da Teoria da Complexidade.

Para iniciarmos a abordagem da Teoria da Complexidade, se faz necessário trazer menções do autor Luhmann, que analisou o comportamento humano vivendo em sociedade com um olhar macro. Assim escreveu Luhmann:

Dei-me conta que os seres vivos não eram um conjunto de moléculas, mas sim, uma dinâmica molecular, um processo que ocorre como unidade discreta e singular como resultado do operar e em operar; [do operar] das distintas classes de moléculas que o compõem, num jogo de interações e relações de vizinhança que os especificam e realizam como uma rede fechada de trocas e sínteses (Tradução livre).<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> LUHMANN, Niklas. **Social systems**. California: Stanford University Press, 1995.

Assim, nos induz à reflexão acerca das redes de relacionamentos que criamos no decorrer do convívio social. Neste sentido, por Morin<sup>148</sup>: “cada um precisa do outro para se constituir, cada um inseparável do outro, cada um complementar do outro, sendo antagônico ao outro”.

A interpretação dos dois autores citados demandou diversos estudos e continua sendo reanalisada por cientistas ainda mais contemporâneos, no intuito de reafirmar a existência inter-relacionada em várias dimensões. Fazendo uma indicação de interpretação, citamos Rocha:

As partes existem em função do todo, que é maior que as partes. O todo está no centro, em cima; as partes estão embaixo, nas periferias; o todo abusa das partes e as destrói quando quer. Agora é diferente, segundo o novo paradigma o que era chamado de parte, pelo simples fato de ter existência em si, de ter constituição, organização e regulação próprias, não pode ser visto como parte daquele todo. O indivíduo não é parte da sociedade, a amada não é parte do amante, a sociedade não é parte governo, o governo não é parte do povo... Tudo aquilo que realiza operações próprias, segundo sua própria constituição, é sistema. Todo sistema tem entorno – mas sabe-se que é impossível a um entorno transformar as estruturas de um sistema, embora possa destruí-lo, matá-lo.<sup>149</sup>

Como indicado, o todo possui diversas micropartes, que o compoem e estão interligadas em uma complexidade. Para Morin:<sup>150</sup> “igualmente um conceito complexo de base porque ele não é redutível a unidades elementares, a conceitos simples, a leis gerais. O sistema é a unidade complexa” e então complementa: “A complexidade se impõe primeiro como a

---

<sup>148</sup> MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

<sup>149</sup> ROCHA, José Carlos. A sociedade como universo de todas as comunicações possíveis. **Líbero**, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 94-105, 2004.

<sup>150</sup> MORIN, Edgar. **O método 1: a natureza da natureza**. Trad. de Ilana Heineberg. Porto Alegre: Sulina, 2002.

impossibilidade de simplificar. [...] O simples é apenas um momento arbitrário de abstração arrancado da complexidade, um instrumento de manipulação laminando um complexo”.

Diante da complexidade, podemos erigir desdobramentos, e para Luhmann “sob a condição de fechamento cognitivo, um sistema desenvolve a própria complexidade e aumenta, nesse sentido, as realizações cognitivas”.<sup>151</sup> Essa predisposição ao aprendizado nas relações pode ser indicado com a autopoiese, onde as comunicações primárias geram comunicações secundárias, tendo essa nomenclatura por Maturana. Explicando o contexto, citamos Kunzler:

Conforme a tolerância do sistema, as irritações podem levá-lo a mudar suas estruturas. Essa característica de produzir a si mesmo é chamado por Maturana de autopoiese, responsável por um aumento constante de possibilidades até que a complexidade atinja limites não tolerados pela estrutura do sistema, levando-o a mudar sua forma de diferenciação.

A teoria sistêmica de Luhmann enfatiza os sistemas autopoieticos, ou seja, os sistemas vivos, psíquicos e sociais, sobretudo este último, uma vez que o intuito do autor foi o de elaborar uma teoria geral da sociedade. Esses três sistemas, além de autopoieticos, são também autoreferentes e operacionalmente fechados.<sup>152</sup>

Trazendo para uma realidade local, temos uma expressão que afirma o “jeitinho brasileiro” (autor desconhecido), em que se exprime a indicação da resiliência do povo brasileiro, no tocante à sua capacidade de adequação às necessidades iminentes e com possibilidade de encontrar meios diversificados para sua manutenção e o alcance das pretensões pessoais.

---

<sup>151</sup> LUHMANN, Niklas. O conceito de sociedade. In: NEVES, C. B.; SAMIOS, E. M. B. (org.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1997.

<sup>152</sup> KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann Revista Estudos de Sociologia, v. 9 n. 16 (2004): Dossiê: Octávio Ianni. Araraquara: 2004.

O sistema não tem uma estrutura imutável para enfrentar um ambiente complexo. É condição para esse enfrentamento que o próprio sistema se transforme internamente, criando subsistemas, deixando de ser simples e tornando-se mais complexo, ou seja, evoluindo. Para Kunzler<sup>153</sup>: “Do grego, *auto* quer dizer ‘mesmo’ e *poien* significa ‘produzir’. Pode-se dizer que um sistema é autopoietico quando ele produz sua própria estrutura e todos os elementos que o compõem, incluindo o último elemento não mais passível de decomposição que, no caso dos sistemas sociais, é a comunicação e dos sistemas psíquicos é o pensamento”.

E, assim sendo, o sistema social global autodiferencia-se em subsistemas, tais como o direito, a ciência, a religião e a política, conforme a função que desempenham. Também nos dizeres de Kunzler:

A tendência é de que num ambiente mais complexo o sistema também se torne mais complexo, ainda que não na mesma proporção. Sob um outro ângulo, pode-se concluir que o aumento da complexidade de um sistema estimula o aumento da complexidade de outros sistemas que o observam, quando aquele estiver na condição de entorno destes. Para dar conta da complexidade interna, o sistema se autodiferencia. Por exemplo, o sistema Direito diferenciou-se, primeiramente em público e privado, depois, em direito constitucional, administrativo, penal... e civil, comercial..., e assim sucessivamente. Esse processo revela a evolução.<sup>154</sup>

Assim, ocorre no ciclo social. As interações geram novos microsistemas e relacionamentos diversificados, contudo, havendo limitação do sistema temos um aumento da comple-

---

<sup>153</sup> KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Revista Estudos de Sociologia, v. 9 n. 16 (2004): Dossiê: Octávio Ianni. Araraquara: 2004.

<sup>154</sup> *Idem.*

xidade intrínseca, demandando aos internos a resiliência na pretensão do conceito indicado como autopoiese.

Relacionando com o Direito de Propriedade, naturalmente temos um sistema interligado na sociedade, em que há a necessidade do respeito e da convivência mútua no sistema posto. O Direito de Propriedade, com suas variáveis, nos indica circunstâncias nas quais o Estado pode ser invocado, para satisfazer as necessidades de manutenção do Direito de Propriedade.

Situações como estas podem ser observadas nos casos das Ações Petitórias e também nas ações relacionadas à proteção possessória como Reintegração, Manutenção e Interdito Probitório.

Logo, podemos compreender que as relações sociais pela Teoria da Complexidade também podem ser objeto de abordagem, no tocante ao Direito de Propriedade e às interações entre proprietários e envolvidos.

Para Sachs:<sup>155</sup> “As estratégias do ecodesenvolvimento urbano não podem ser impostas de cima para baixo: elas devem ser desenhadas e implementadas com a participação popular e complementadas por eficientes políticas de capacitação”. O que desenvolveria uma relação de interação entre os envolvidos, fortalecendo a aplicação da Função Social da Propriedade.

### **3. Os direitos das cidades e os bens comuns/*commons***

Considerando o adensamento populacional nos centros urbanos, espontaneamente foi necessária a regulamentação de algumas circunstâncias para manter os relacionamentos sociais o mais harmoniosamente possível.

---

<sup>155</sup> SACHS, Inacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel; Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993. p. 33.

Notoriamente, os confrontos e conflitos de interesses surgem em relações comunitárias, contudo, o Estado, com a pretensão regulatória fomenta a continuidade dos adensamentos buscando a paz social.

Com as evoluções das Gerações de Direito, especialmente na Primeira com o Direito de Liberdade reforçando a propriedade privada, a cultura desenvolvida foi no sentido de buscar afastar o Estado das relações eminentemente pessoais.

Contudo, há um contrasenso em diversos aspectos, como podemos mencionar no tocante ao Direito Educacional, Moradia, Segurança e Saúde. Em determinadas circunstâncias, há um interesse comum pela não intervenção estatal; contudo, diante do Sistema posto em vários países, como no caso do Brasil, ante o recolhimento de impostos, naturalmente, a população requer uma contrapartida.

Neste íterim, entre público e privado, funções e interações podem trazer à baila Bens Comuns com a proposta dos Commons, desdobramento da Tragédia dos Comuns de Garrett Hardin.

Inicialmente, é valioso abordarmos a relação sutil que a tradução dessa expressão ou proposta pode gerar com a inversão de seu conceito. Na suposição de *Communs*, poderíamos ter uma tradução literal para o Português como Comunismo, o que não tem qualquer ligação com a proposição. Na pretensão de indicar a tradução correta à tese, citamos Silveira:

Em inglês, os commons são as terras comunais, bens partilhados entre todos que precedem o processo de organização da propriedade privada que marca o início do capitalismo. Um termo, portanto, absolutamente incorporado à história política-cultural anglo-saxã. Não temos palavra correlata em Português.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> SILVEIRA, Sergio Amadeu; SAVAZONI, Rodrigo. O conceito do comum: apontamentos Introdutórios. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, maio 2018. DOI <http://dx.doi.org/10.18617/liinc.v14i1.4150>.

Alterações no significado da Teoria dos Commons e argumentos que destoam da sua originalidade podem ser encontrados por vezes em textos de mesma autoria, como citamos: Para Cava:<sup>157</sup> “O direito do comum é apresentado, assim, como o elemento constituinte, autônomo, auto-organizado e cooperativo das instituições que garantem e propiciem a expansão do comum”. Porém, o mesmo autor indica o seguinte significado: “O direito do comum não é outra coisa que os direitos vivos do movimento real do comunismo. O comum é do comunismo. O direito do comum se constitui da esfera de potência e realização dos sujeitos em estado de luta e reinvenção, que engendram formas de vida e, nesse mesmo processo, resistem à expropriação de seu produzir e seu viver”. A segunda conceituação destoa da proposta de Garrett Hardin e da Teoria de Elinor Ostrom, que abordaremos na sequência.

Assim, observamos que a teoria em sua essência se refere ao aproveitamento de bens comunais, com uma pretensão de fruição ainda que privada, mas com utilidade para o todo, de modo que, indiretamente, aquele que explorar não prejudique a comunidade e, ainda, possa gerar efeitos positivos ao grupo.

Para Dardot e Laval:<sup>158</sup> “O comum tal como o entendemos significa sobretudo o autogoverno dos seres humanos, das instituições e das regras criadas para ordenar suas relações mútuas. Está, portanto, enraizado na tradição política da democracia, em especial a experiência grega”.

Qual é a ideia dos *commons*? Para Prado: “É o que é comum a todo mundo. A rua deveria ser um commons. Hoje se fala: tem que tirar o menino da rua. É ridículo, devia ser o lugar onde as pessoas se encontram. Tem o privado e o

---

<sup>157</sup> CAVA, Bruno. Pachukanis e Negri: do antidireito ao direito do comum. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro: UERJ, v. 4, n. 6, p. 2-31, 2013.

<sup>158</sup> LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **Común**: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI. Barcelona: Gedisa, 2016. p. 519.

comum, o comum é onde está todo mundo, onde você encontra as pessoas”. Nesse sentido, complementa Prado:

A tragédia dos comuns refere-se à superexploração dos recursos naturais. O meio ambiente é interessante para os commons? O conceito ampliado, de mãe-terra, deveria ser. Se o sentido de commons estivesse embutido em todo mundo em relação ao planeta, não estaríamos fazendo a desgraça que estamos fazendo. Alguém falou algo interessante: ninguém que tenha a percepção da terra como mãe furaria a mãe para tirar o sangue e transformar em combustível para automóvel. O problema dos commons é resgatar a possibilidade da existência de territórios comuns a todos, que deveriam estar muito mais próximos da gente do que efetivamente estão. Viraram coisas utópicas, teóricas.<sup>159</sup>

Nessa linha, temos o surgimento de uma nova forma de oposição ao capitalismo, quando pensado e proposto na pretensão de exploração puramente individualista, mas como uma indução de mercado liberal e frutos comuns. Para Benkler:

Commons significam liberdade, são espaços institucionais livres das restrições impostas pelos requisitos dos mercados. Quando se fala de um ambiente de informação, do espaço cultural e simbólico que ocupamos como indivíduos e cidadãos, a diversificação das restrições sobre as quais operamos, inclusive a criação de espaços relativamente livres das leis de estruturação de mercados, atinge o cerne da liberdade e da democracia.<sup>160</sup>

*A tragédia dos comuns* por Garrett Hardin, texto publicado na *Revista Science*, em 1968, em apertada síntese nos

---

<sup>159</sup> PRADO, Claudio. **A vez dos comuns**. Entrevista por Flavia Pardini. Página 22, 2008. Disponível em: <http://pagina22.com.br/2008/12/29/a-vez-dos-comuns/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

<sup>160</sup> BENKLER, Yochai. **Comunicação digital e a construção dos commons**. São Paulo: Ed. da Fundação Perseu Abramo, 2007.

induz que, quando um indivíduo explora determinado bem externalizado, externalizando todos seus efeitos, pretendendo este usufruir o máximo deste bem, sem pensar nos demais indivíduos, tendo a exploração escalonada entre todos os indivíduos, estes não terão capacidade de resiliência e, então, todos sofrerão com os resultados negativos e com o perecimento da própria sociedade.

Contrapondo a indicação de Hardin, Elinor Ostrom, Prêmio Nobel de Economia em 2009, realizou diversas pesquisas com a pretensão de apresentar um antídoto. Sobre o tema, citamos Savazoni:

Ostrom desenvolveu os design principles para o manejo de um conjunto de recursos comuns (common pools resources – CPR). São eles: 1. fronteiras bem definidas; 2. coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais; 3. arranjos de decisão coletiva; 4. monitoramento; 5. sanções graduais; 6. mecanismos de resolução de conflitos; 7. reconhecimento mínimo de direitos de organização; e 8. alinhamento e articulação intersetorial na gestão.<sup>161</sup>

Com a CPR de Ostrom, surge então uma estratégia de prevenção da Tragédia, tendo uma fruição comum entre os diversos atores de modo que a exploração contínua e por várias frentes possa ser exercida sem o perecimento global. Nesse sentido, segundo Dardot e Laval:

Dito de outra maneira, trata-se de instituir politicamente a sociedade, criando em todos os setores instituições de autogoverno cuja finalidade – para além de sua racionalidade – será a produção do comum. Nem a dissolução da política na economia, nem a estatização burocrá-

---

<sup>161</sup> SILVEIRA, Sergio Amadeu; SAVAZONI, Rodrigo. O conceito do comum: apontamentos introdutórios. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, maio 2018. DOI <http://dx.doi.org/10.18617/liinc.v14i1.4150>.

tica e tirânica da economia, senão a instituição democrática da economia.<sup>162</sup>

Tal aplicação teve grande exponencial relacionada com os usos de licenças tecnológicas, pretendendo uma expropriação ao Comum. Conforme defende Lemos,

a idéia de “commons legal” pode ser entendida como o uso voluntário de licenças, tais como aquelas do projeto “Creative Commons” para criar um universo de bens compartilhados (commons). Ao mesmo tempo, a idéia de “commons social” relaciona-se com as tensões entre legalidade e ilegalidade nos países em desenvolvimento. Estas tensões aparecem de modo proeminente nas chamadas “periferias” globais e, em muitos casos, tornam a idéia de propriedade intelectual irrelevante, desconhecida ou não-implementável, por diversas razões.<sup>163</sup>

Trazendo sua aplicação para o âmbito normativo, como exemplos podemos destacar as demandas de direitos autorais relacionadas, especialmente, às questões tecnológicas, em que há uma constante inovação, surgindo com maior ênfase necessidades de regulamentações. No tocante ao assunto, Lemos faz uma menção interessante:

Com a emergência da tecnologia digital e da internet, em várias partes de países em desenvolvimento (como as “periferias”) a tecnologia tem chegado antes da idéia de propriedade intelectual. Essa situação de fato propicia o surgimento de novas modalidades de indústria cultura, que não são motivadas pelos tradicionais incentivos da propriedade intelectual. Nesses novos modelos de negócio culturais, a idéia de “compartilhamento” e de livre disseminação do conteúdo é intrínseca às circunstâncias sociais ocorrendo nas periferias. Ao mesmo tempo, a apropriação

---

<sup>162</sup> LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **Común**: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI. Barcelona: Gedisa, 2016. p. 523.

<sup>163</sup> LEMOS, Ronaldo. **From legal commons to social commons**: Brazil and the cultural industry in the 21 Century. Oxford, 2009.

da tecnologia por parte das periferias acaba promovendo formas autónomas de reduzir a exclusão digital, tal como o fenómeno das “LAN houses” discutido no trabalho. Um dos pontos discutidos aqui é que várias lições podem ser aprendidas a partir dos modelos de negócio surgindo a partir dos “commons sociais” nos países em desenvolvimento.<sup>164</sup>

Nesse contexto, o autor indica que, no âmbito tecnológico, a pretensão comum pode ter maior interesse em favor do público, quando confrontado com a propriedade particular intelectual, de acordo com os modelos de negócios em simetria com os “commons sociais”, em que os incentivos comuns à pesquisa e produção tecnológica podem ser usufruídos em seus frutos pela comunidade.

Considerando os desdobramentos ao Ordenamento Jurídico, em simetria com a Teoria da Complexidade, pensar em Direito dos Commons poderia acarretar a necessidade e possibilidade de transcrever normas de uma ordem dos Commons, com vínculos imediatos em outros normativos. Sendo permitida a existência de conceitos genéricos que serviam como “canais de comunicação”, entre elas.

Para Hespanha:<sup>165</sup> “Entre a ordem Política e o Direito, as importações e exportações faziam-se através de canais como a ‘utilidade pública’ (*publica utilitas*), bem comum (*bonum communem*), poder absoluto ou extraordinário (*absoluta vel extraordinaria potestas*), posse de estado (*possessio status*); direitos adquiridos (*iura quaesita*), estabilidade das decisões jurídicas (*stare decisis*), razão jurídica (*ratio iuris*)”. (Grifo nosso).

Desta forma, a aplicação do Direito Comum poderia ser ampliada para os casos em que um direito particular não o tivesse afastado, ou seja, como direito secundário; de

---

<sup>164</sup> *Idem.*

<sup>165</sup> HESPANHA, António Manuel. **Direito comum e direito colonial.** Lisboa: Panóptica, 2006.

acordo com um princípio segundo o qual “as regras do direito [comum] não podem ser seguidas naqueles domínios em que foi estabelecida [por um direito particular] uma contradição com a razão do direito”.<sup>166</sup>

Trazendo a aplicação ao Direito de Propriedade, podemos observar que o comportamento social teve alterações que nos encaminharam para a Propriedade Privada, com uma roupagem mais individualista. Sobre o tema citamos Lenin:

Com efeito, o instituto da herança já pressupõe a propriedade privada, e esta surge somente com a aparição da troca. Baseia-se na especialização já nascente do trabalho social e na venda dos produtos no mercado. Por exemplo, enquanto todos os membros da comunidade primitiva indígena elaboravam coletivamente os produtos de que necessitavam, não era possível a propriedade privada. Mas quando a divisão do trabalho penetrou na comunidade, e seus membros começaram a ocupar-se na produção de um objeto qualquer de modo separado, vendendo-o no mercado, então surgiu o instituto da propriedade privada como manifestação deste isolamento material dos produtores de mercadorias.<sup>167</sup>

Em que pese às grandes discussões acerca do autor supramencionado, conseguimos observar coerência na sua argumentação sobre produção privada, de forma comunitária e de forma individual. Assim, podemos refletir sobre o Direito de Propriedade Privada, e para tanto colacionamos a citação de Sagnac de considerável lastro histórico:

Um direito de propriedade não pertence a apenas uma pessoa, como no Império Romano; os diferentes direitos que o compõem, ao invés de serem reunidos em um mesmo feixe, são sepa-

---

<sup>166</sup> HESPANHA, António Manuel. **Direito comum e direito colonial**. Lisboa: Panóptica, 2006.

<sup>167</sup> LENIN, Vladimir Ilich. **Quem são os amigos do povo e como lutam contra os social-democratas (1894)**: obras escolhidas de Lênin, v.1, p.153.

rados. De um lado, o direito à posse direta permanece com o outorgante; de outro lado, após o direito de uso ter passado à pessoa para quem aquela terra foi concedida, então, por conta dos séculos de evolução, ele é considerado não como um simples direito de uso, mas como um direito de propriedade (Tradução livre).<sup>168</sup>

Mesmo sendo um autor francês, como já indicamos no início deste trabalho, o Código Civil brasileiro possui um viés muito forte no Código Civil napoleônico. Assim, com uma análise pelos normativos brasileiros, especialmente no tocante à Constituição Federal e na Função Social da Propriedade, podemos realizar uma interpretação sistemática em sintonia com a pretensão dos Commons.

No tocante aos normativos federais quanto às cidades, a legislação de maior exponencial seria o Estatuto das Cidades, Lei n. 10.257/2001. O Estatuto da Cidade veio colaborar com diversos instrumentos, para que seja efetuado um controle e seja dada eficácia a normas vigentes anteriores a esta, como no caso dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Relacionando ao Direito dos Comuns, com previsão e proteção do princípio da Função Socioambiental da Propriedade, o Estatuto das Cidades indica que deverá ser explorada de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, normativa obrigatória para as cidades com mais de 20.000 habitantes, além das demais previsões do art. 41 do Estatuto. Sobre o Plano Diretor, vejamos o que dispõe Meirelles:

Constitui um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-

---

<sup>168</sup> SAGNAC, Philippe. *La législation civile de la Revolution francaise 1789-1804*. Paris: Librairie Hachette, 1898, p. 2. v. 1.

-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.<sup>169</sup>

Assim sendo, ocorrendo a elaboração do Plano Diretor com a participação efetiva da comunidade, e envolvendo o Poder Público, o setor empresarial e o terceiro setor, a possibilidade de traçar-se um crescimento equilibrado entre desenvolvimento com interesses comuns ganha força e viabilidade, e resguarda com maior ênfase a vida social, permeando diretamente na proposta dos Commons.

## **Considerações finais**

Nas linhas finais desta pesquisa, reconhecendo que não houve o esgotamento do tema, passamos a destacar algumas considerações.

Acerca do Direito de Propriedade, seu conceito operacional legislativo vem sendo desenvolvido desde as Gerações do Direito, especialmente na Primeira Geral com transferência do Estado para o Privado. Nos desdobramentos legais, a produção legislativa brasileira possui estreita similitude com a legislação francesa.

Assim, nosso conceito de Propriedade pode ser extraído de uma interpretação conjunta do Código Civil e da Constituição Federal, somada às demais legislações esparsas, que contribuem com sua caracterização, tais como o Estatuto das Cidades e Planos Diretores Municipais.

No tocante à Teoria da Complexidade, entendemos que o Direito de Propriedade, possuindo relações imediatas e concorrentes entre seus titulares, pode ser apreciado sob o

---

<sup>169</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 114-115.

viés da Complexidade, considerando o sistema com autorregulações e a necessidade de contínua resiliência, o que poderíamos nos aproximar da autopoiese.

Acerca do Direito dos Comuns ou Commons, ao analisar o Direito de Propriedade, pensando nas organizações sociais e adensamentos populacionais, permeamos no Direito das Cidades.

Como um grande grupo organizado (com a pretensão de ser organizado), dentre os dispositivos de interesse comum, podemos trazer a Função Social da Propriedade como abordado neste trabalho.

Para realizar a exploração em caráter particular, individual e privativo de determinada propriedade, se faz necessário respeitar a Função Social da Propriedade, que, em um cenário das Cidades, gera uma flexibilização ou até mesmo uma relativização da capacidade exploratória do bem pelo proprietário.

Essa eventual flexibilização está em simetria com a proposta do Direito dos Commons. Ainda que tenhamos um mercado capitalista, destaca-se a necessidade de exploração responsável dos bens, de modo que tenhamos um proveito não só ao proprietário imediato, mas também com benefícios aos que estão ao seu entorno.

Assim, encerramos o presente artigo destacando a necessidade da continuidade de estudos voltados para a proposição de meios, pelos quais possa ser efetivada a exploração da Propriedade em meio urbano com benefícios comuns.

## **Referências**

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Cristian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. Trad. de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editora, 2017.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2010.

HESPAÑA, António Manuel. **Direito comum e direito colonial**. Lisboa: Panóptica, 2006.

KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Revista Estados de Sociologia, v. 9 n. 16 (2004): Dossiê: Octávio Ianni.

LEMOS, Ronaldo. **From legal commons to social commons: Brazil and the cultural industry in the 21 Century**. Oxford, 2009.

LENIN, Vladimir Ilich. Quem são os amigos do povo e como lutam contra os social-democratas. **Obras escolhidas de Lênin**, v.1, n., p.153..., 1894.

LUHMANN, Niklas. O conceito de sociedade. In: NEVES, C. B.; SAMIOS, E. M. B. (org.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1997.

LUHMANN, Niklas. **Social systems**. California: Stanford University Press, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAIS, Malfer de; MARCHIORI, Jorge Silva Demetrio. **Função social da propriedade: evolução do direito de propriedade**. 2012. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,sso&db=edsbas&AN=edsbas.DE3082F8&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 26 abr. 2019. p. 511.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000.

MORIN, Edgar. **O método 1: a natureza da natureza**. Trad. de Ilana Heineberg. Porto Alegre: Sulina, 2002.

NONES, Nelson. **Direito de propriedade e função social: evolução histórico-jurídica**. [S. l.], 2009.

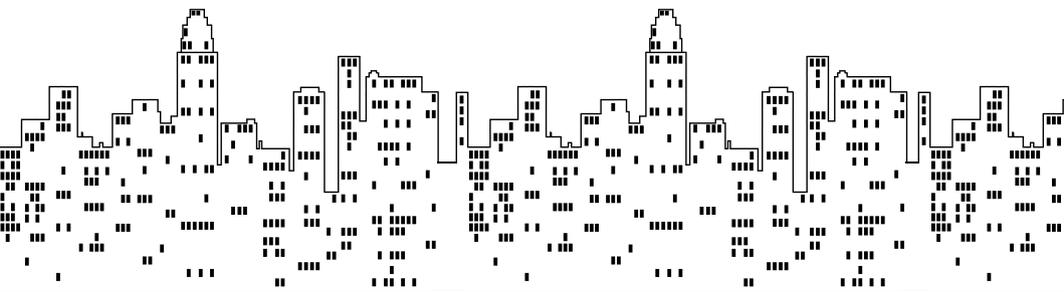
ROCHA, José Carlos. **A sociedade como universo de todas as comunicações possíveis**. Líbero, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 94-105, 2004.

SACHS, Inacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel; Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SAGNAC, Philippe. **La législation civile de la Revolution Francaise 1789-1804**. Paris: Libraire Hachette, 1898. v. I.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros. 2019.

SOARES, Vivian Bacaro Nunes. O direito de propriedade: caracterização na concepção de autores clássicos e contemporâneos e breves comentários acerca da função social. **Derecho y Cambio Social**, ISSN-e 2224-4131, año 3, n. 7, 2006. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5510832>. Acesso em: 29 abr. 2019.





# A usucapião coletiva urbana e a construção do comum no Brasil

*Urban collective usucapion and commons construction in Brazil*

Lucas Freier Ceron<sup>170</sup>

**Resumo:** A usucapião coletiva urbana gera um condomínio especial, a par da típica classificação dos bens entre públicos e privados. Assim, o objetivo desta investigação é analisar sua natureza jurídica, procurando traçar um paralelo com o marco teórico dos “commons” ou “comuns”. A orientação epistemológica é hermenêutica; o tipo de pesquisa é qualitativo; a técnica e o instrumento para a coleta de dados envolvem pesquisa bibliográfica; as fontes de pesquisa são a doutrina e a lei; a técnica de análise é de conteúdo. O resultado da investigação é a fixação da premissa de que a usucapião coletiva gera um “bem comum”, distinto da clássica segregação entre bens públicos e privados. Identifica-se verdadeiro sistema de auto-organização e cooperação, em que a comunidade surge como guardiã e gestora do núcleo urbano. Constata-se semelhança com os aspectos conceituais trazidos pelo estudo dos “commons” ou “comuns”, de modo a fortalecer sua aplicação e o debate no Brasil.

**Palavras-chave:** Usucapião coletiva. Propriedade. *Commons*. Estatuto da Cidade.

**Abstract:** Urban collective adverse possession generates a special condominium, along with the typical classification of goods between public and private. The purpose of this investigation is to analyze its legal nature, seeking to draw a parallel with the theoretical framework of the “commons”. Epistemological orientation is hermeneutic; The type of research is qualitative; The technique and instrument of data collection involves bibliographic research; the sources of research are doctrine and the law; The technique of analysis is content. The result of the investigation is the assumption that collective adverse possession generates a “common good”, distinct from the classic segregation between public and private goods. A true system of self-organization and cooperation is identified, in which the community

---

<sup>170</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (2014). Especialista em Direito Previdenciário e Empresarial. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul, RS. *E-mail:* lucasceron@gmail.com

emerges as guardian and manager of the urban core. Similarity is observed with the conceptual aspects brought by the study of the “commons”, in order to strengthen its application and the debate in Brazil.

**Keywords:** Collective adverse possession. Property. Commons. City statute.

## **Introdução**

A Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, o instituto da usucapião coletiva. Através dele, tornou-se possível, no âmbito de núcleos urbanos informais, a aquisição conjunta de propriedade, gerando uma espécie de condomínio especial. Esta titulação coletiva, em regra, é indivisível e independe do tamanho da área efetivamente ocupada (cacofonia) pelos moradores, pois todos serão titulares de idêntica fração ideal.

Tem-se, sobre o núcleo urbano, portanto, um direito qualitativa e quantitativamente igual, em que cada um dos coproprietários exerce as mesmas prerrogativas e obrigações, independentemente do tamanho do imóvel que ocupem. Ademais disso, a lei atribui a gestão deste espaço comum aos seus moradores, por meio da manifestação conjunta de vontade.

Neste cenário, o objetivo deste trabalho centra-se na análise da referida espécie de usucapião, como forma de apropriação e gestão coletiva do espaço urbano. Busca-se enfrentar a peculiar natureza jurídica do instituto, centrando-se a abordagem não nos direitos individuais de propriedade propriamente ditos, mas nas características jurídicas decorrentes do domínio e da administração comunitária do espaço urbano.

Procura-se traçar um paralelo e os possíveis pontos de interseção com o marco teórico dos “commons” ou dos “comuns”, a fim de que investigar se a legislação trouxe a usucapião coletiva urbana como uma possibilidade concreta

de quebra do paradigma excludente da propriedade moderna, fundada na dualidade entre o público e o privado.

No primeiro capítulo, em linhas gerais, introduz-se o debate a respeito dos “commons” ou “comuns”. Busca-se realizar um recorte conceitual e esclarecer com quais sentidos e finalidades os termos serão empregados no decorrer da investigação. Além disso, ressalta-se a importância deste marco teórico, no contexto dos novos desafios enfrentados pelo Direito.

Já no segundo capítulo, percorrem-se os fundamentos constitucionais que permitem traçar um paralelo e buscar semelhanças entre o domínio surgido, a partir da usucapião coletiva, e o marco teórico dos “commons” ou dos “comuns”. Aborda-se a constitucionalização do bem ambiental e da política urbana, assim como a forma como tais institutos jurídicos permitem a construção de uma soberania comunitária, em assuntos de interesse social.

Por fim, o terceiro capítulo analisa a usucapião coletiva e os termos em que restou inserida no ordenamento jurídico pátrio. Adentra-se nas especificidades da propriedade por ela produzida e como tais circunstâncias possibilitam um paralelo com o marco teórico dos “commons” ou dos “comuns”. Finalmente, realiza-se uma reflexão sobre o instituto jurídico e os reflexos positivos e negativos de sua previsão legislativa.

Em relação à metodologia, a orientação epistemológica é hermenêutica; o tipo de pesquisa é qualitativo; a técnica e o instrumento de coleta de dados envolvem pesquisa bibliográfica; as fontes de pesquisa são a doutrina e a lei, e a técnica de análise é de conteúdo.

## 1. Dos “commons” aos “comuns”: breves delimitações conceituais

À primeira vista, por mais trivial que pareça, definir os “commons” ou os “comuns” não é uma tarefa fácil. Aliás, a bem da verdade, está-se diante de um termo que não comporta definição. Ao menos, não uma definição fria e acabada, que possa ser utilizada de maneira ampla e generalizada nos diversos ramos do saber ou, ainda, mesmo no âmbito de uma ciência determinada.

É por isso que Silveira,<sup>171</sup> ao imergir na pesquisa sobre os “commons” ou os “comuns”, ressalta a importância de investigar “os principais usos dessas expressões na história das idéias, de maneira a compreender o recente retorno do interesse no tema”. Portanto, inicialmente, far-se-á uma breve síntese da compreensão destes conceitos, delimitando-se a abordagem aos pontos fundamentais para o desenvolvimento do presente estudo.

Pois bem. A lembrança mais usual ao termo “commons” está ligada às terras comunais atribuídas às populações camponesas na Inglaterra.<sup>172</sup> Nesse contexto, alguns autores propõem que:

[...] a melhor tradução para commons seria rossio, que de acordo com o Dicionário Houaiss é um “terreno roçado e usufruído em comum”. Seria, portanto, uma tradução semântica do conceito. Os rossios, como os commons, eram

---

<sup>171</sup> SILVEIRA, Clóvis Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no *comum*. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER; Maria de Fatima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 14.

<sup>172</sup> ALCÂNTARA; Liliâne Cristine Schlemmer. Bem-viver em defesa do bem comum: repensando o desenvolvimento. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER; Maria de Fátima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 179.

as terras coletivas usufruídas pelas comunidades agrícolas.<sup>173</sup>

Dessa forma, a palavra “common” será utilizada para exprimir uma conotação mais próxima aos bens comuns propriamente ditos, num sentido de apropriação e gestão coletiva. Todavia, a preferência será pela utilização da expressão “comum”, a ser empregada como um marco teórico, um modelo de pensamento. Nesse sentido, são precisas as ponderações de Bernardes:

É importante esclarecer [...] que quando se fala em comum, contemporaneamente, não se está falando necessariamente do bem comum ou dos bens comuns, muito embora estes conceitos integrem o comum. Trata-se de uma aposta em um novo conceito capaz de modificar as instituições da modernidade e de seu modo de produção, que emerge nestes tempos de crises, transições de paradigmas e aberturas nos quais vivemos.<sup>174</sup>

Com efeito, a investigação sobre o “comum” será pensada não só como uma forma de apropriação e gestão coletiva dos bens (“commons”), mas também como um paradigma (“comum”) a iluminar a reflexão sobre os dogmas estabelecidos pelo Direito Moderno, mais precisamente, a propriedade em seu “duopólio” privado e público.<sup>175</sup> Esta abordagem busca contribuir para o avanço a um possível Estado Pós-Moderno,

<sup>173</sup> SILVEIRA, Sérgio Amadeu; SAVAZONI, R.T. **O conceito do comum: apontamentos introdutórios**. LIINC EM REVISTA. v. 14, p. 5-18, maio 2018. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/4150/3690>. Acesso em: 31 jul. 2019, p. 6.

<sup>174</sup> BERNARDES; Márcio de Souza. Para além do público e do privado: da hegemonia da propriedade ao ressurgimento da centralidade do comum no debate político-jurídico contemporâneo. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER; Maria de Fátima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 198.

<sup>175</sup> SILVEIRA, Clóvis Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no *comum*. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER; Maria de Fátima

convidando a uma reformulação das certezas jurídicas que outrora pareciam inabaláveis.<sup>176</sup>

Aliás, repensar as instituições jurídicas como postas atualmente é um imperativo frente às transformações que a sociedade atual enfrenta e aos novos direitos que se apresentam, principalmente, a partir da Carta Política de 1988. Ao tratar a propriedade e a função social na Pós-Modernidade, Pilati<sup>177</sup> pontua que o Direito, através de seus institutos clássicos, não mais suporta a complexidade dos arranjos sociais. É nesse contexto, portanto, que ora se propõe o debate a respeito do “comum”, como uma nova via para a solução das problemáticas hodiernas.

Ressalva-se, porém, que a discussão sobre os “commons” não é recente, uma vez que já vem sendo enfrentada nas ciências sociais há pelo menos cinquenta anos.<sup>178</sup> Assim, germinando a semente antiga em solo novo, é necessário analisar, ao menos em linhas gerais, a concepção dos “commons” decorrente do debate entre Garret Hardin e Elionor Ostrom, já que nela se assentam parte das premissas adotadas nesta pesquisa.

Garrett Hardin, ao publicar “The tragedy of the commons” na revista *Science*, em dezembro de 1968, firmou a premissa de que os bens comuns seriam, em sua essência, uma tragédia, pois a liberdade humana de utilizá-los conduziria fatalmente a uma exploração predatória.<sup>179</sup> Diante disso, propôs a ideia central de que apenas a privatização ou a regulamentação es-

---

Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 12.

<sup>176</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> SILVEIRA, Sérgio Amadeu; SAVAZONI, R.T. O conceito do comum: apontamentos introdutórios. **Liinc em revista**, v. 14, p. 5-18, maio. 2018. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/4150/3690>. Acesso em: 31 jul. 2019. p. 12.

<sup>179</sup> VEIGA, José Eli Da. **O âmago da sustentabilidade**. *Estud. av.*, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 7-23, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/>

tatal rigorosa seriam capazes de impedir que os bens comuns fossem utilizados até seu completo exaurimento.<sup>180</sup>

Elinor Ostrom, por sua vez, “estruturou um campo de pesquisa neoinstitucionalista com foco em demonstrar como a gestão coletiva pode ser a única forma de se preservar um determinado bem comum”.<sup>181</sup> Ela contrapôs Hardin por meio de inúmeras pesquisas sobre a gestão dos “commons”, concluindo pela capacidade humana de “cooperar e construir instituições e sistemas de gestão duradouros para a preservação dos comuns”.<sup>182</sup>

Ostrom sustentou, em outras palavras, que as comunidades são capazes de realizar uma gestão adequada dos seus recursos, de forma, inclusive, mais eficiente, se comparada às situações de regulamentação pelo ente estatal ou privado.<sup>183</sup> Sua formulação teórica, portanto, “se contrapõe à defesa da propriedade privada e do poder punitivo do Estado feita por Hardin”,<sup>184</sup> centrando-se na capacidade humana de preservar seu patrimônio comunal.

É importante ressaltar, porém, que a concepção da apropriação comum de um bem, na forma proposta por

---

scielo.php?script=sci\_ar ttext &pid=S0103=40142014000300002-&lng=en& nrm=iso. Acesso em: 26 jul. 2019.

<sup>180</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2014.

<sup>181</sup> SILVEIRA, Sérgio Amadeu; SAVAZONI, R.T. O conceito do comum: apontamentos introdutórios. **Liinc em Revista**, v. 14, p. 5-18, maio. 2018. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/4150/3> 690. Acesso em: 31 jul. 2019, p. 8.

<sup>182</sup> *Idem*.

<sup>183</sup> SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no *comum*. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER; Maria de Fatima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 14.

<sup>184</sup> SILVEIRA, Sérgio Amadeu; SAVAZONI, R.T. O conceito do comum: apontamentos introdutórios. **Liinc em Revista**, v. 14, p. 5-18, maio. 2018. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/4150/3> 690. Acesso em: 31 jul. 2019. p. 7.

Ostrom, não importa no seu uso irrestrito por toda e qualquer pessoa. Ao revés, seu pensamento está mais próximo de um modelo de gestão do recurso comum por um grupo determinável de indivíduos. Para tanto, ela propõe a necessidade de estabelecimento de regras pelos próprios usuários, delimitando aqueles que podem utilizar o bem, a forma como poderão fazê-lo e as respectivas responsabilidades.

Nesse ponto, são elucidativas as lições de Moretti,<sup>185</sup> que aborda a diferenciação que Ostrom traz entre unidade e sistema. Define-se este como um “conjunto de unidades e benefícios” a ser utilizado sempre de forma compartilhada. Já as unidades seriam partes integrantes do sistema, passíveis de apropriação individual. São, portanto, conceitos interdependentes, que caminham lado a lado e precisam de regulamentação conjunta. Confira-se nas palavras da autora:

Tanto o sistema em si quanto as unidades desse sistema precisam de regras para regular seu uso e a forma de apropriação, mas há uma diferença clara: enquanto as unidades podem ser utilizadas e apropriadas individualmente, o sistema, necessariamente, está sujeito ao uso compartilhado. Há, certamente, uma inter-relação entre as unidades e o sistema do qual essas unidades fazem parte e a apropriação e uso das partes (unidades) não pode comprometer o todo (sistema).<sup>186</sup>

Tem-se, assim, que umas das características dos “commons”, na forma concebida por Ostrom, é justamente a possibilidade de se restringir o gozo dos sistemas por um

---

<sup>185</sup> MORRETI, Julia Azevedo. *A terra urbana e os bens comuns: uso social e acesso à terra – usucapião urbana coletiva e a teoria dos bens comuns*. 2015. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6706>. Acesso em: 29 jul. 2019, p. 24.

<sup>186</sup> *Idem*, p. 24.

grupo de pessoas. E, no que diz respeito às unidades, abre-se a possibilidade, inclusive, de utilização individual.

Contudo, ainda que as unidades tangenciem as amarras da apropriação individualista, o fato é que esta forma de pensar transcende a concepção absolutista e excludente da propriedade, pois a busca pela “realização e bem-estar individuais estão intimamente ligados à realização social, ao desfrute comunitário e à sustentabilidade do sistema”.<sup>187</sup>

Com efeito, a análise da usucapião coletiva urbana, como uma forma especial de apropriação imobiliária no ordenamento jurídico brasileiro, será balizada por essa lógica de Ostrom de pensar o “comum” como verdadeiro sistema de auto-organização e cooperação, que se manifesta em prol de um bem coletivamente considerado, com regras estabelecidas pelos seus próprios usufrutuários. Isso porque, o domínio formalizado pela usucapião coletiva coloca a comunidade como guardiã e gestora do núcleo comum, no qual as propriedades individualmente consideradas carecem de importância.

Outrossim, a análise da usucapião coletiva urbana também será realizada com base na releitura da propriedade e da democracia proposta por Pilati,<sup>188</sup> que sugere a quebra do dogma individualista cunhado pela modernidade. O objetivo desta mudança de paradigma que sustenta o autor, “é resgatar o coletivo para a Pós-Modernidade, superando os limites estritos dos interesses difusos e a cultura reinante de tutelar o coletivo com instrumentos jurídicos antiquados”.<sup>189</sup>

Conforme propõe Pilati,<sup>190</sup> deve-se buscar soluções novas para problemas novos. Todavia, tanto os problemas quanto as

---

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>188</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

<sup>189</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. XVII.

<sup>190</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

soluções não podem ser pensados mediante os paradigmas da modernidade. O sistema posto, erigido sobre rígida segregação entre o público e o privado, não é capaz de absorver as novas demandas jurídicas e fornecer as repostas adequadas. É preciso resgatar a coletividade, a democracia direta, repensar o Estado também com mediador das soluções propostas pela sociedade, pois “esgotou-se o período histórico do monólogo autocrático das instituições representativas”.<sup>191</sup>

Portanto, nesse sinergismo entre as ideias de Ostrom e Pilati, a análise da usucapião coletiva guiar-se-á pelo enfoque dúplice que o “comum” possibilita, como bem pontuado por Silveira:

Nota-se que a questão do comum pode ser observada desde o ponto de vista da gestão (gerenciamento, governança, políticas públicas) ou paradigma político propriamente dito; ou seja, o comum não teria que ver com gerenciamento de recursos por comunidade, mas sobretudo como uma categoria com potencial de ampla transformação da realidade social e, portanto, com viés emancipatório. Em qualquer versão, o problema do comum sempre é situado na oposição aos modelos exclusivamente centrados na onipotência do Estado e do Mercado.<sup>192</sup>

Essas lições do autor são de suma importância, pois se vislumbra no domínio comum gerado pela usucapião coletiva, não apenas um “common” propriamente dito, mas também um estímulo à transformação da realidade social, através da participação direta da sociedade nos processos de tomada de decisão. Tem-se, na configuração legislativa dada ao instituto jurídico, o Estado ferindo o absolutismo da propriedade e

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 205.

<sup>192</sup> SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no *comum*. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER; Maria de Fatima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 18.

abrindo espaço para discussão e transformação da realidade social pela vontade comunitária.

## **2. Política urbana, bem ambiental e a construção da soberania comunitária**

Abordar o domínio surgido, a partir da usucapião coletiva sob o viés dos “commons” e do “comum”, aqui não se compreendendo os termos como sinônimos, mas o primeiro enquanto bem comum propriamente dito, e o segundo, como paradigma de pensamento, exige a compreensão do seu lastro constitucional. Nesse ponto, se tem ao menos duas previsões específicas na Constituição Federal, as quais, dialogando entre si, convidam o intérprete a buscar novos institutos jurídicos, capazes de atender à complexidade das problemáticas jurídicas hodiernas, notadamente, em matérias ambientais e urbanísticas.

A primeira delas é previsão a constante do art. 225 da Constituição Federal. Neste dispositivo constitucional, encontra-se o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever do Estado e da sociedade de defendê-lo e preservá-lo para as atuais e futuras gerações.<sup>193</sup> A norma visa garantir a sadia qualidade de vida e define o meio ambiente como um bem de uso comum do povo.<sup>194</sup>

A segunda delas é a previsão do art. 182 da Carta Política, a qual, pela primeira vez na história brasileira, trouxe a política urbana para o seio constitucional.<sup>195</sup> Esta norma fundamental determina a adoção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno

<sup>193</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago; BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 240.

<sup>194</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 816.

<sup>195</sup> *Idem*.

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

À primeira vista, a análise fria dos dispositivos legais sugere a completa ausência de interconexão entre eles. Todavia, como adverte Silva, “é especialmente no meio ambiente urbano que por primeiro repercute a degradação ambiental”,<sup>196</sup> já que as formas de poluição produzidas nas cidades agridem o meio ambiente, geralmente sem qualquer fronteira física ou geográfica.

Com isso, percebe-se que as referidas previsões constitucionais são interdependentes, pois apenas haverá sadia qualidade de vida e bem estar nas cidades, com a preservação ambiental. Outrossim, apenas haverá preservação ambiental com a implementação de uma séria política de desenvolvimento urbano.

Não sem razão, portanto, “todos os projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional instituindo a política de desenvolvimento urbano nortearam-se pelos rumos da proteção ambiental”,<sup>197</sup> sendo que “a ordenação dos espaços urbanos constitui [...] um mecanismo dos mais importantes para a Política do Meio Ambiente”.<sup>198</sup>

Nesse sentido, Fiorillo ensina que,

[...] na chamada execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata (revelada pelo art. 225 da Constituição Federal, em que encontramos a proteção geral ao meio ambiente enquanto tutela da vida em todas as suas formas, centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em

---

<sup>196</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 220.

<sup>197</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 220.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 221.

decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183), relacionando-se diretamente às cidades. É, portanto, impossível desvincular da execução da política urbana o conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como o direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida.<sup>199</sup>

Portanto, indissociáveis as tutelas constitucionais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento urbano, podemos afirmar que, com a “Constituição Federal de 1998 a cidade passou a ter natureza jurídica ambiental, passando a ser regulamentada pela estrutura jurídica do bem ambiental”.<sup>200</sup> Assim, é possível dizer que o bem jurídico urbano passa a contar com a especial tutela constitucional conferida ao bem ambiental. Nesse ponto, são novamente pertinentes os apontamentos de Fiorillo:

Ao estabelecer a existência de um bem que tem duas características específicas, ser essencial à sadia qualidade de vida e de uso comum do povo, a Constituição de 1988 formulou inovação verdadeiramente revolucionária, no sentido de criar um terceiro gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados.<sup>201</sup>

Ora, partindo da premissa da que o bem ambiental possui um regime jurídico- próprio, que o coloca ao lado da bipolaridade existente entre os bens públicos e privados, e, sendo a cidade um bem de natureza verdadeiramente ambiental, firmadas estão as bases constitucionais para remodelar a propriedade urbana, mormente no que toca aos núcleos urbanos, surgidos a partir da usucapião coletiva urbana. Mesmo porque

---

<sup>199</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 540.

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 537.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 147.

[...] o bem coletivo, indicado no parágrafo único do 1º do Estatuto da Cidade, reafirma a visão constitucional criada a partir de 1988 de superar a tradicional e superada dicotomia bens públicos x bens privados, atrelada a toda e qualquer relação jurídica possível em nosso sistema constitucional até a edição da Carta Magna.<sup>202</sup>

Pois bem. Percorrida a análise da natureza jurídica do bem urbano como um bem ambiental e, conseqüentemente, da possibilidade de elevá-lo a uma categoria a par da propriedade pública e privada, é importante verificar outra consequência direta deste regime jurídico constitucional. Seria a atribuição de legitimidade social para a participação nos processos de tomada de decisão e elaboração dos sistemas de gestão do bem ambiental urbano.

Tal compreensão decorre do fato de que muito mais do que um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal trouxe um dever fundamental de proteção ao bem ambiental. Esta proteção, aliás, não é direcionada apenas ao Estado, mas, e com tanta veemência quanto, também à sociedade.<sup>203</sup> É clara a norma constitucional ao impor ao “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.<sup>204</sup>

À luz disso, portanto, é que podemos afirmar a existência do princípio da participação, decorrente do regime jurídico-

---

<sup>202</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 541.

<sup>203</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago; BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 230.

<sup>204</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **DOU**, de 5/10/1988, Seção I, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jul. 2019.

constitucional destinado ao bem ambiental.<sup>205</sup> Assim, a tutela do meio ambiente passa a ser uma tarefa não apenas estatal, como comunitária.

Somada a isso, especificamente no que toca ao planejamento urbano, a Constituição Federal, em seu art. 29, inciso XII, trouxe a participação popular como imperativo a ser observado por todas as municipalidades. Reza o dispositivo que as leis orgânicas dos municípios deverão atender, dentre outros princípios, à “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.<sup>206</sup>

No mesmo sentido, o Estatuto da Cidade, ao dispor sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, mais de uma vez trouxe a participação social como princípio a ser observado no planejamento das cidades. Dentre suas diretrizes gerais, consta a gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Tais segmentos sociais deverão participar da “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.<sup>207</sup>

Com efeito, o meio ambiente urbano, enquanto espaço realizador da sadia qualidade de vida e do bem-estar social, necessariamente, deverá ter sua gestão conduzida por um processo democrático, com a participação direta das populações envolvidas, para, somente assim, poder ser considerado legítimo.<sup>208</sup> Em outras palavras, a norma constitucional impõe

---

<sup>205</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 123.

<sup>206</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **DOU, de 5/10/1988**, Seção I, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jul. 2019.

<sup>207</sup> BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 14 jul. 2019.

<sup>208</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 106.

a criação de procedimentos para que a comunidade possa exercer sua soberania, decidindo sobre as matérias afetas aos seus interesses.

### **3. A usucapião coletiva urbana e a construção do comum no Brasil**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 destinou seus arts. 182 e 183 à disciplina da Política Urbana. Inicialmente, determinou ao Poder Público, conforme diretrizes gerais a serem fixadas em lei, a execução de uma política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Após, trouxe algumas ferramentas aptas a concretizar tais objetivos, como o Plano Diretor, a desapropriação e a usucapião especial urbana.

A regulamentação dos referidos dispositivos constitucionais ocorreu através da Lei n. 10.257/2001, Estatuto da Cidade, que fixou as diretrizes gerais da política urbana. Dentre elas, a garantia do direito a cidades sustentáveis, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, a serviços públicos e ao acesso à terra urbana.

Além disso, trouxe a necessária gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e no acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Também instituiu, para o processo de urbanização e oferta de equipamentos urbanos e comunitários, a cooperação entre governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, a fim de alcançar os interesses e as necessidades da população.

Ainda, ao lado de outros instrumentos à disposição da política urbana, o Estatuto da Cidade, em regulamentação específica ao art. 183 da Constituição Federal, regulamentou o instituto constitucional da usucapião especial do imóvel

urbano e, ineditamente, instituiu a figura da usucapião coletiva.

Para melhor compreensão deste instituto jurídico, confira-se o *caput* do art. 10 do Estatuto da Cidade:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.<sup>209</sup>

Através da usucapião coletiva, prevista no art. 10 do Estatuto da Cidade, foi possível, no âmbito de núcleos urbanos informais, a aquisição conjunta da propriedade. Em outras palavras, quando determinado espaço urbano for ocupado por certo número de pessoas, elas poderão haver para si a propriedade desse espaço como um todo, independentemente da demarcação e especificação da área ocupada pela pessoa individualmente. É necessário, apenas, observar que o total da área a ser dividida entre os ocupantes não exceda a duzentos e cinquenta metros quadrados por beneficiário.

Com efeito, a norma autoriza o juiz a atribuir idêntica fração do núcleo urbano a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe. Com isso, ter-se-á a constituição de um condomínio especial e indivisível, não sendo, em regra, passível de extinção. Outrossim, a lei determina que as deliberações relativas à administração deste condomínio especial serão tomadas pela maioria dos votos dos condôminos presentes, a qual obrigará, também os demais, discordantes ou ausentes.

---

<sup>209</sup> BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelecem diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 14 jul. 2019.

A usucapição coletiva, urge pontuar, foi concebida para a regularização de núcleos urbanos ditos informais, habitados, preponderantemente, por pessoas de baixa renda. Nesse sentido, inclusive, é que o legislador limitou a extensão da área a ser individualmente usucapida. Na dicção legal, núcleo urbano informal é aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes.<sup>210</sup>

Como bem ressalva Fiorillo, esses núcleos urbanos refogem ao dogma moderno de divisão estanque entre propriedade pública e privada, pela qual, aliás, sempre foram renegados. São palavras do autor:

A antiga concepção jurídica “direito público x direito privado”, que nos foi imposta e durante séculos positivou as relações normativas no Brasil, sempre procurou assegurar uma política de construção que declarava, por meio de mecanismos de direito administrativo ou de direito civil, abusivas as moradias e os bairros construídos espontaneamente pelos habitantes.<sup>211</sup>

Tais bairros no Brasil, usualmente denominados “favelas”,<sup>212</sup> vivem a par do processo legal de urbanização e, conseqüentemente, afetados por diversas mazelas sociais:

[...] os edifícios projetados pelos arquitetos e em conformidade com os regulamentos, as cidades disciplinadas pelos planos urbanísticos e providos com serviços públicos, as ruas, os parques, etc. dizem respeito tão somente a uma parcela da população; a outra não está em condições de se servir deles e se organiza por sua própria conta em outros estabelecimentos denomi-

---

<sup>210</sup> BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 14 jul. 2019.

<sup>211</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 537.

<sup>212</sup> *Ibidem*, 530.

nados “irregulares”, muitas vezes em contato direto com os “regulares”, mas nitidamente distintos: o terreno é ocupado sem um título jurídico organizado por meio do vetusto Direito Civil ou Direito Administrativo [...]; as casas são construídas com recursos próprios, os serviços faltam ou são introduzidos posteriormente, sempre com critérios absolutamente diversos daqueles que valem para o resto da cidade.<sup>213</sup>

É necessário ressaltar, ainda, que os bairros irregulares, outrora ditos “marginais”, hoje tendem a tornar-se regra no processo de urbanização, de modo que os bairros irregulares já abrigam a maior parte da população em muitos países.<sup>214</sup> Tal situação, esclarece Moretti, demonstra a incapacidade do sistema de apropriação vigente de dar vazão à urbanização:

O fracasso do regime baseado na propriedade privada individual fundada em título abstrato para o atendimento das necessidades dos mais pobres é evidente: conforme já mencionado, a população mais carente, não absorvida pelo mercado de terras, é forçada a buscar soluções informais que crescem constantemente. Essa população não apenas encontra obstáculos quase que intransponíveis para acessar a terra nos termos legais como também foi mantida afastada do processo de gestão da terra urbana.<sup>215</sup>

É nesse contexto, portanto, que a usucapião coletiva remete à lógica dos bens comuns. Isso porque o legislador previu um modo de apropriação ímpar no ordenamento jurídico brasileiro. Criou-se uma espécie de propriedade comum, coletiva, comunitária, ou seja, um “common”. A partir

---

<sup>213</sup> *Ibidem*, 572.

<sup>214</sup> *Idem*.

<sup>215</sup> MORRETI, Julia Azevedo. **A terra urbana e os bens comuns: uso social e acesso à terra – usucapião urbana coletiva e a teoria dos bens comuns**. 2015. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6706>. Acesso em: 29 jul. 2019. p. 37.

do momento em que o legislador permitiu o reconhecimento de uma propriedade imóvel sem especialização objetiva, subverteu por completo a lógica do sistema, erigida sobre a perfeita caracterização e especificação do direito real imobiliário.<sup>216</sup>

Ora, quando o legislador cria um instituto jurídico de apropriação, onde desinteressa a propriedade individual, tendo-se indivíduos proprietários de frações ideais idênticas, a despeito do tamanho efetivo da propriedade individual, formando-se um condomínio especial, indivisível e gerido pelo voto da maioria, tem-se uma figura muito próxima ao “common”, nos termos idealizados por Ostrom.

Analisando pelo viés da teoria formulada pela autora, no núcleo urbano usucapido, encontra-se o sistema. Nas áreas individualmente ocupadas pelos moradores, estão as unidades. Na gestão coletiva, baseada na decisão da maioria, verifica-se o gerenciamento e a governança comunitária, ou seja, estranha ao Estado e ao Privado.<sup>217</sup>

Essa propriedade comum e a necessidade de tomada conjunta de decisão são essenciais aos núcleos urbanos coletivamente usucapidos, pois incentivam a comunidade a buscar suas próprias soluções e a defender seus interesses, pois “na propriedade individual quem decide sobre a coisa é o proprietário. [...] Na propriedade coletiva, a soberania participativa”.<sup>218</sup> Quebra-se, ainda, pela indivisibilidade do condomínio especial, a lógica oitocentista de “transformar todas as coisas em

---

<sup>216</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 561.

<sup>217</sup> MORRETI, Julia Azevedo. **A terra urbana e os bens comuns: uso social e acesso à terra – usucapião urbana coletiva e a teoria dos bens comuns**. 2015. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6706>. Acesso em: 29 jul. 2019.

<sup>218</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. XX.

valores comerciáveis, patrimonizá-las e fazer delas objeto de apropriação e de alienação”.<sup>219</sup>

Abre-se caminho, portanto, para que os núcleos urbanos usucapidos coletivamente busquem gerir seu bairro com mais afinco. Gera-se um sentimento de pertencimento aos moradores, que buscarão maior participação e influência nos processos de urbanização, destinação de áreas públicas e na implementação de serviços públicos e comunitários. Enfim, criam-se condições e incentivos para o exercício da soberania comunitária, tão necessária aos bairros “irregulares”. Nesse sentido, Fiorillo observa com muita pertinência:

Como bairros que são, as favelas têm no âmbito jurídico uma série de interesses específicos; referidos interesses, conforme indica o artigo 29, inciso XIII, da Constituição Federal, asseguram a prerrogativa de a comunidade (pessoas integrantes de um determinado bairro) tutelar direitos não só por meio da denominada iniciativa popular, visando projetos de lei específicos, como mediante as ações ambientais destinadas a tutela do meio ambiente artificial [...].<sup>220</sup>

Constata-se, portanto, diante de todo o exposto, que a usucapião coletiva gera um “common”, distinto da clássica segregação entre bens públicos e privados. Identifica-se verdadeiro sistema de auto-organização e cooperação, que se manifesta em prol de um bem coletivamente considerado. A comunidade surge, nesse ambiente, como guardião e gestora do núcleo urbano comum.

Por outro lado, a previsão da usucapião coletiva no ordenamento jurídico pátrio convida à reflexão sobre a necessidade de abrandamento da bipartição entre o público e o privado trazida pelo Estado Moderno. O fato é que os atuais problemas

---

<sup>219</sup> OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1997. p. 68.

<sup>220</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 576.

urbanísticos não comportam mais soluções dentro da lógica privatística sobre a qual se erigiu o sistema.

Não obstante, a usucapião coletiva, embora instigue uma reflexão sobre a propriedade urbanística enquanto um “common”, nada mais é do que mais do mesmo. Como advertiu Pilati, não podemos resolver problemas atuais e futuros focados no paradigma moderno. É necessário resgar o coletivo, mas resgatá-lo superando a cultura reinante de tutelar o coletivo com instrumentos jurídicos antiquados.<sup>221</sup>

A usucapião coletiva urbana, ao lado dos vários institutos jurídicos, criados nos últimos anos, como o direito real de laje e o condomínio urbano simples, tem um duplo aspecto. O positivo é o incentivo à busca por novas soluções fora dos dogmas reinantes no Estado Moderno. O negativo é que o legislador encontra-se à deriva, pois busca velhos remédios para novas doenças. A solução da crise urbana não está em conferir propriedade formal, em outorgar escrituras e abrir matrículas. É preciso abandonar as instituições jurídicas inadequadas e enfrentar os desafios da pós-modernidade.

## **Considerações finais**

Na atualidade, cresce em importância o estudo dos “commons” e do “comum”. Se, por um lado, sob o olhar de Ostrom, os “commons” podem ser concebidos como uma forma de gestão coletiva de bens comunitários, por outro, o “comum” também pode adquirir um conotação mais ampla. Vislumbra-se nele um novo paradigma capaz de enfrentar as amarras postas pelo Estado Moderno, o qual foi erigido sobre o dogma da propriedade absoluta e da rígida separação entre o público e o privado.

A Constituição Federal da República de 1988 trouxe o meio ambiente como um bem de uso comum do povo,

---

<sup>221</sup> PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 201.

essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Estado e à coletividade o dever de protegê-lo para as presentes e futuras gerações. Por outro lado, ineditamente, incorporou ao âmbito constitucional a regulamentação da política urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Assegurou, ainda, a ampla participação da sociedade no planejamento municipal.

À luz desse tratamento constitucional, e considerando que a tutela ambiental e urbanística, para fins de garantia da sadia qualidade de vida e do bem-estar das populações, são conceitos interdependentes, abre-se caminho para a definição do meio urbano como verdadeiro bem ambiental, de uso comum do povo, devendo ser objeto de proteção pelo Estado e pela sociedade.

É nessa base constitucional, portanto, que se fundamentam os alicerces para a construção do “comum” no Brasil. Não apenas pelo viés da identificação de bens comuns (“commons”), mas também como marco teórico a instigar a busca por novos institutos jurídicos que façam frente às demandas atuais em toda sua complexidade.

Acredita-se que a usucapião coletiva é um dos institutos jurídicos que abrem caminho para esse debate, pois se percebe que o legislador relativizou o direito de propriedade em sua essência absoluta e exclusiva, fato que demonstra a incapacidade de os dogmas modernos solucionarem as demandas sociais, cada vez mais complexas.

A usucapião coletiva é um instituto jurídico ímpar na legislação nacional. Trata-se de uma modalidade de apropriação coletiva, em que todos os proprietários passam a deter um direito quantitativa e qualitativamente igual sobre determinado núcleo urbano, independentemente do tamanho da gleba individualmente ocupada.

Não só a norma dispõe que os imóveis coletivamente usucapidos constituem um condomínio especial e, em regra, indivisível; sua administração cabe a todos os condôminos através da maioria dos votos dos presentes, obrigando os demais, sejam discordantes ou ausentes.

Percebe-se, então, que a legislação criou um modelo de apropriação imobiliária que desafia o caráter exclusivo da propriedade e sua típica divisão entre o público e o privado. Abre-se caminho, assim, para que se possa questionar se a propriedade, como posta hoje, ainda é um instrumento capaz de responder às demandas de uma sociedade cada vez mais complexa.

Ao conceber os “commons” na forma pensada por Ostrom, percebemos que a apropriação coletiva de um bem não importa, no seu uso irrestrito, por toda e qualquer pessoa. Ao revés, a concepção está mais próxima da forma de gestão desse recurso por um grupo determinável de indivíduos. Tem-se, portanto, um recurso comunitário sendo gerido pelos próprios usuários, fora das amarras estritamente privadas ou estatais, fato que tende a produzir gestão mais eficiente e benéfica à coletividade.

É nesse contexto que se propõe a análise da usucapião coletiva à luz do marco teórico do “comum” ou dos “commons”, a fim de estimular a compreensão de que as problemáticas atuais exigem novas soluções, forjadas além dos dogmas construídos pela modernidade. O resgate do coletivo, rompendo a dicotomia público-privada, assim como a democracia direta parecem instrumentos apropriados à busca de uma terceira via.

Todavia, a usucapião coletiva, embora instigue uma reflexão sobre a propriedade urbanística, nada mais é do que mais do mesmo. A bem da verdade, ao criar este instituto jurídico, o legislador não se utilizou de toda a potencialidade

que a Constituição lhe confere, para buscar soluções novas para problemas também novos. Continuou preso aos dogmas me, em decorrência do esgotamento destes, criou uma figura ímpar na legislação brasileira, que feriu na essência aquilo que mais buscava tutelar: o direito de propriedade.

Portanto, a usucapião coletivo-urbana, ao lado dos vários institutos jurídicos criados nos últimos anos, como o direito real de laje e o condomínio urbano simples, tem um duplo aspecto. O positivo é o incentivo à busca por novas soluções fora dos dogmas reinantes no Estado Moderno. O negativo é que o legislador encontra-se à deriva, pois busca velhos remédios para novas doenças. A solução da crise urbana não está em conferir propriedade formal, em outorgar escrituras e abrir matrículas. É preciso abandonar as instituições jurídicas inadequadas e enfrentar os desafios da pós-modernidade, resgatando o coletivo e a participação direta como instrumentos-guia à procura por novas soluções.

## Referências

ALCÂNTARA, Liliane Cristine Schlemer. Bem-viver em defesa do bem comum: repensando o desenvolvimento. *In*: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 175-195.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU, de 5/10/1988, Seção I, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da

Constituição Federal, que estabelecem diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 14 jul. 2019.

BERNARDES, Márcio de Souza. Para além do público e do privado: da hegemonia da propriedade ao ressurgimento da centralidade do comum no debate político-jurídico contemporâneo. *In*: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios.** Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 196-229.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática.** 7. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016.

MORRETI, Julia Azevedo. **A terra urbana e os bens comuns: uso social e acesso à terra – usucapião urbana coletiva e a teoria dos bens comuns.** 2015. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6706>. Acesso em: 29 jul. 2019.

OST, François. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito.** Lisboa, PT: Instituto Piaget, 1997.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago; BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente.** 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

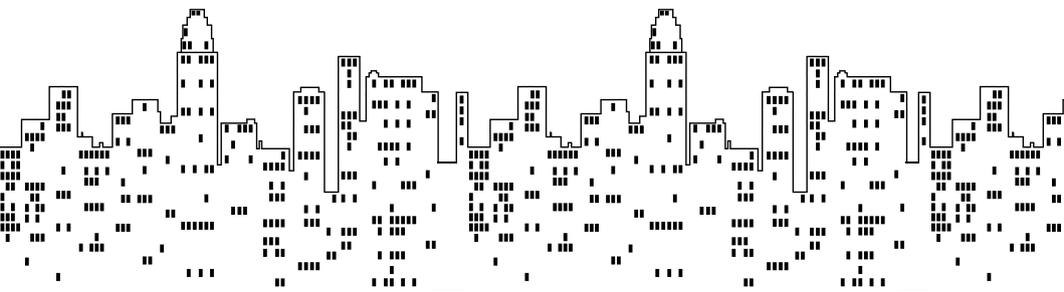
SILVEIRA, Clóvis Malinverni da; Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade

de uma teoria do direito ambiental pautada no **comum**. *In*: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER; Maria de Fatima Schumacher (org.). **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 12-32.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco ecológico abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos processos coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2014.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu; SAVAZONI, R.T. O conceito do comum: apontamentos introdutórios. **Liinc em Revista**, v. 14, p. 5-18, maio 2018. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/4150/3690>. Acesso em: 31 jul. 2019.

VEIGA, José Eli da. **O âmago da sustentabilidade**. Estud. Avançados, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 7-23, dez. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142014000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142014000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 26 jul. 2019.





# Desafios e oportunidades no processo de planejamento territorial: o caso da revisão do Plano Diretor Municipal de Caxias do Sul – RS

*Challenges and opportunities in the territorial planning process: the case of reviewing Caxias do Sul Municipal Master Plan*

Sílvia Rafaela Scapin Nunes<sup>222</sup>  
Aírton Guilherme Berger Filho<sup>223</sup>

**Resumo:** Este artigo versa sobre o estudo de caso que envolveu a Revisão do Plano Diretor de Caxias do Sul entre 2017 e 2019. A pesquisa aborda a legitimidade no processo participativo da revisão do Plano Diretor, a partir do panóptico jurídico revelado na standardização do processo democrático, promovido pelo Poder Executivo em relação às esferas participativas. E, ainda, a forma de condução adotada pelo Poder Legislativo estabelece um impasse conceitual no processo de planejamento territorial que apresenta implicações jurídicas ao processo de planejamento. Por fim, discorre-se sobre os possíveis desdobramentos relacionados ao planejamento futuro da Região Metropolitana da Serra Gaúcha, da qual o Município participa como cidade principal. As questões acerca da eficácia do Plano Diretor Municipal de Caxias do Sul trazem à tona uma importante reflexão: Como expressar a diversidade em uma cidade que é dinâmica no tempo e no espaço? Diversidade essa expressa pela sociedade civil organizada, que tem o papel de colaborar com a gestão territorial, pela pluralidade presente nos atores sociais no âmbito legislativo e pelos desdobramentos no planejamento regional. A pesquisa tem abordagem metodológica descritiva, com enfoque analítico, análise de documentos públicos, em entrevistas e na revisão de literatura jurídica. Conclui-se que o planejamento territorial do Município trata de processos integrados de interesse comum, de modo que o processo de revisão do Plano

---

<sup>222</sup> Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade, da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista MBA em Gestão de Projetos pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Urbanista. *E-mail:* srsnunes@ucs.br

<sup>223</sup> Doutor em Direito pela Unisinos. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professor no PPG em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

Diretor Municipal não deve prescindir da efetiva participação da comunidade – o que requer um olhar multidisciplinar deste instrumento que envolve os aspectos territoriais e que, por sua natureza, acolhe o comum de forma objetiva e subjetiva, que ocorrem – por vezes, ao mesmo tempo.

**Palavras-chave:** Direito Urbanístico. Plano Diretor. Processo Participativo. Desenvolvimento Sustentável. Planejamento Urbano e Regional.

**Abstract:** This article is about the case study that involved the Review of the Master Plan of Caxias do Sul between 2017 and 2019. The research addresses the legitimacy in the participatory process of reviewing the Master Plan based on the legal panopticon revealed in the standardization of the democratic process promoted by the Executive Power in relation to the participatory spheres. And yet, the form of conduct adopted by the Legislative Power establishes a conceptual impasse in the territorial planning process that has legal implications for the planning process. Finally, it discusses the possible developments related to the future planning of the Metropolitan Region of Serra Gaúcha in which the Municipality participates as the main city. The questions about the effectiveness of the Caxias do Sul Municipal Master Plan bring up an important reflection: how to express diversity in a city that is dynamic in time and space? This diversity is expressed by organized civil society that has the role of collaborating with territorial management, by the plurality present in social actors in the legislative sphere and by the consequences in regional planning. The research has a descriptive methodological approach, with an analytical focus, analysis of public documents, in interviews and in the review of legal literature. It is concluded that the territorial planning of the Municipality deals with integrated processes of common interest, so that the process of revision of the Municipal Master Plan must not dispense with the effective participation of the community – it requires a multidisciplinary view of this instrument that involves the territorial aspects and which, by its nature, embraces the common of objective and subjective, which occur – sometimes at the same time.

**Keywords:** Urban Law. Master plan. Participatory process. Sustainable development. Urban and regional planning.

## **Introdução**

O Estatuto da Cidade apresenta o Plano Diretor como o principal instrumento de política urbana no âmbito muni-

cipal. O Plano Diretor, estabelecido por uma lei municipal, deve resultar de um conjunto de estudos e diagnóstico técnico somado a um procedimento participativo o mais plural possível, para conferir-lhe validade e legitimidade.

É igualmente importante que seja um instrumento efetivo (eficácia jurídica e social), destacando sua aplicabilidade no planejamento territorial no longo prazo, de modo a não ficar ao sabor de flutuações de conjunturas políticas (RECH; RECH, 2016, p. 41). Deve ser fruto de um processo democrático, participativo, cuja construção possa refletir um modelo de cidade plural, resultante do diálogo entre diferentes interesses e múltiplos olhares.

O Ministério Público do Rio Grande do Sul, ainda em 2011 determinou ao Poder Executivo de Caxias do Sul a realização do processo de adequação ao Estatuto da Cidade. Por conseguinte, ao longo de 2017, o Município se encontrou frente ao desafio de realizar a Revisão do Plano Diretor Municipal, que passa a ser intitulado de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PPDI) – Projeto de Lei n. 52/2017. No mesmo ano é apresentado à Câmara de Municipal de Caxias do Sul projeto de lei, cuja redação apresentada foi em grande parte modificada pelo Poder Legislativo, a partir de adequações no substitutivo apresentado em março de 2018, posteriormente vetado pelo Poder Executivo em 14/10/2019. Veto derrubado pelo Legislativo em 13/11/2019 e, enfim, promulgado pelo Poder Legislativo em 19/11/2019.

Devido às divergências políticas ocorridas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o Plano Diretor pela Câmara Municipal foi objeto de judicialização demandada pelo Município de Caxias do Sul, junto ao Tribunal de Justiça do Estado (TJ-RS), via Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), em 2/12/2019. Atualmente, o processo se encontra em tramitação na justiça, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – Lei Complementar n.589/2019, após algumas

adequações (Lei Complementar n. 638/2020), segue vigente no Município, em 2021. Uma vez que ainda não houve trânsito em julgado da referida ADI, não será abordada de forma detalhada neste artigo, que irá limitar-se ao processo de elaboração de Revisão do Plano Diretor de Caxias do Sul, ocorrido entre 2017 e 2019. As diversas controvérsias revelaram inconsistências no processo participativo, na elaboração da revisão do Plano Diretor, mesmo tendo ocorrido as etapas formais previstas para esse processo. Sendo este o pano de fundo para a discussão proposta por este artigo, a metodologia utilizada é a analítica, referenciada em pesquisa documental e revisão bibliográfica, analisando elementos importantes que influenciaram o processo de planejamento territorial como um todo, no Município.

Na revisão do Plano Diretor de Caxias do Sul, o problema de pesquisa versa sobre como ocorre a legitimidade no processo de planejamento territorial do projeto de cidade que a Lei do Plano Diretor deveria representar. Desta forma, é possível perceber que o processo de revisão do Plano Diretor (em sentido *lato*) guarda semelhança com a atual crise na jurisdição brasileira, pela qual enfrenta o Direito (em sentido *stricto*), numa relativização provocada, decorrente dos desdobramentos sociais, políticos e econômicos que estão sendo pautados na sociedade brasileira contemporânea.

Outrossim, o texto busca refletir quanto às similaridades procedimentais numa comparação conceitual do processo de revisão da Lei do Plano Diretor, que culmina judicializado pelo Ministério Público, com o processo no âmbito judicial. Desse modo, procura-se entender o processo de construção de uma política pública pelo prisma aproximado ao Direito Processual, em especial no que refere ao panóptico jurídico, à standardização dos processos e à fragilidade na legitimidade da norma, decorrente do frágil exercício da Democracia.

Ademais, o Ministério Público do Rio Grande do Sul – Promotoria de Justiça Especializada de Caxias do Sul, entendendo que no procedimento do PPDI – PL n. 52/2017 o Município adotou os instrumentos da política urbana de forma genérica; instaurou “Procedimento Administrativo para acompanhar e fiscalizar políticas públicas”, com ênfase no cumprimento da função social da propriedade na cidade. Esta pesquisa propõe uma breve análise de contexto acerca das adversidades institucionais que envolveram a revisão do planejamento territorial ocorrido em Caxias do Sul.

Os capítulos estão estruturados de modo a exemplificar situações-chave no processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Caxias do Sul e suas relações com a jurisdição no Direito contemporâneo. O capítulo 1 aborda a standardização no processo de revisão do Plano Diretor pela Coordenadoria de Planejamento e Gestão Territorial (CoplaN) com a comunidade e a participação da sociedade civil organizada, representada pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (Conseplan), que culminou no projeto de lei apresentado.

O Capítulo 2 trata da não validação da redação do texto pela Câmara Municipal de Caxias do Sul, uma vez que os vereadores não tiveram clareza quanto à aplicabilidade do PPDI – PL n. 52/2017 em Caxias do Sul. Por fim, o Capítulo 3 reflete que o PPDI não contextualizou os aspectos regionais e aponta alternativas ao seu impacto no planejamento regional na Serra gaúcha e conclui que o processo democrático enriquecido pode advir, a partir da sociedade.

## **1. O Plano Diretor e o processo participativo**

A legitimidade no processo democrático de planejamento territorial envolve diretamente a abordagem da sustentabilidade – em relação ao processo de planejamento do projeto de cidade, que integre as políticas públicas, de modo que se

atendam às necessidades contemporâneas, sem comprometer o desenvolvimento das gerações futuras (RECH; RECH, 2016, p. 191). A diversidade pela qual as cidades são compostas se faz representada através da participação social no processo de planejamento, e deve colaborar para que o Plano Diretor tenha identidade expressada no modelo de cidade que a comunidade almeja e que seja compatível com o lugar – esteira sobre a qual a cidade se constitui e se renova.

No recorte que este texto faz do Plano Diretor, o papel que o Direito assume versa sobre a perspectiva de princípios e políticas que Dworkin (2002, p. 129) traz ao fazer uma diferenciação entre argumentos de princípio – quando se garante o direito de um grupo, entendido aqui pela forma de condução do processo pelos poderes Executivo e Legislativo e, ainda, argumentos de política – que versam sobre a proteção de um dado objetivo da comunidade em geral, que é a proteção da sociedade no seu direito fundamental a uma cidade ecologicamente equilibrada.

## **1.1 A contextualização do Plano Diretor**

O processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Caxias do Sul ocorreu ao longo de 2017, cujos objetivos envolveram a revisão do documento que ocorreu mediante histórico, do qual cabe breve contextualização, de modo a lançar o tema sob a perspectiva de um caso concreto, como pano de fundo para ser discutido em matéria de Processo Ambiental.

Caxias do Sul já teve quatro Planos Diretores diferentes: um de 1972/1973; o Plano Diretor Urbano em 1979; Plano Físico-Urbano em 1996 e o Plano Diretor Municipal em 2007, este último é objeto desta discussão.

O planejamento urbano de Caxias do Sul vem de um processo que teve como marco importante o Plano Físico Urbano, que refletiu um modelo de cidade em termos urbanísticos, apresentando preocupação com os aspectos ambientais e edi-

lícios de utilização dos espaços, tal como eram normalmente entendidos nas épocas progressas, como referem Rech e Rech (2016, p. 207).

Com o advento do Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257, de 10/7/2001, são apresentados diversos instrumentos que articulam a política urbana de forma integrada, sendo este um documento inovador na legislação brasileira e que determinou aos municípios brasileiros a realização do seu Plano Diretor.

À época, o Ministério das Cidades fomentou esse processo, disponibilizando materiais e promovendo debates técnicos em todo o País, dos quais o Município de Caxias do Sul participou e elaborou seu Plano Diretor Municipal – Lei Complementar n. 290, de 24 de setembro de 2007, que incorpora os instrumentos urbanísticos no texto, mas sem promover avanços significativos na referida Lei.

No Brasil, em 2017, chega o momento de revisar os Planos Diretores pelos municípios, de modo que houve intensa mobilização de instituições e entidades civis para a realização deste processo. No estado, o Ministério Público do Rio Grande do Sul exerceu papel importante nos debates acerca da política urbana e acrescentou-se aí a determinação sumária pela realização dos Planos Diretores pelos municípios gaúchos.

O arcabouço legal passa a envolver a compatibilização dos Planos Diretores ao Código Florestal e ao Sistema Habitacional e, ainda, no que diz respeito à Caxias do Sul, a mesma passa a integrar a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, ampliando-se a esfera de planejamento ao Estatuto da MetrÓpole. Este é o contexto em que se encontra o Município de Caxias do Sul, no processo de revisão em 2017, que, no novo texto passa a ser denominado de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

Com a orientação do Estatuto da Cidade pela realização da revisão e a instauração, pelo Ministério Público do IC n. 00748.00318/2011, o Município – sob nova administração pública, passou a correr contra o tempo, no sentido que alude às “razões de insucesso das normas” (MARIN, 2015a, p. 92); mediante intensa pressão político-institucional, realizou em um curto espaço de tempo a revisão do planejamento do território. E, ainda, no caso da revisão do Plano Diretor, as pautas ficaram condicionadas ao tempo e, findo o prazo legal, o processo participativo de planejamento no Poder Executivo foi encerrado sumariamente.

## **1.2 O panóptico no processo participativo**

Os trabalhos para a revisão do Plano Diretor Municipal pela Coordenadoria de Planejamento e Gestão Territorial (Coplan) envolveram a participação social ao longo de 2017, através de uma agenda para a ouvida da comunidade – leitura comunitária, e da sociedade civil organizada – leitura técnica, que envolveu no processo o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (Conseplan). Este, instituído pela Lei Municipal 7.030/2009 é o órgão colegiado de assessoramento do Poder Público Municipal, no que se refere à formulação, implantação e fiscalização do Plano Diretor Municipal, composto de forma paritária por representantes do Poder Público Municipal e da Sociedade Civil Organizada da qual esta autora apresenta breve relato.

As entidades integrantes do Conseplan realizaram reuniões isoladamente, que subsidiaram suas participações nos debates técnicos acerca da revisão do Plano Diretor. Conforme as Atas das reuniões, ao longo do ano, não houve reuniões de trabalho do Conselho, sendo que, apenas no final do processo, o texto da revisão foi colocado para a apropriação do grupo, porém o trabalho não demonstrou ser eficaz.

A revisão foi coordenada por profissional arquiteta e urbanista, competente na realização de trabalho desta natureza, mas com uma equipe disponível reduzida, que comprometeu sobremaneira o aprofundamento das temáticas, sobretudo com a necessidade de produção de mapas e ajustes nos anexos da Lei, que culminaram no esgotamento do tempo para o aprofundamento do conteúdo do documento como um todo.

A mesa de discussão foi conduzida pela Coplan, quando foi apresentada síntese do diagnóstico e colocado o texto para revisão; houve diversas contestações pelas entidades e se seguiram diversas reuniões de alinhamento. De maneira geral, os textos – especialmente aqueles de matéria ambiental e habitacional, foram atualizados e reordenados, pouco avançando em termos de política pública no Município, o que comprometeu a capacidade crítica e criativa do Conselho em construir, em conjunto, um projeto de cidade que traduzisse a identidade da comunidade. Nas palavras de Marin, “a democracia não tem um discurso monológico, mas plural. A democracia traduz a possibilidade de pleno exercício da vontade, fundada na diferença que, a partir da possibilidade da existência, multiplica as alternativas e compõe o mosaico de valores que amparam o Estado de Direito” (MARIN, 2015b, p. 32).

As discussões surtiram pouco efeito prático ou substancial em relação ao trabalho executado, não contemplando grande parte dos debates realizados nestas reuniões, alegando-se falta de estudos subsidiários, pela complexidade dos desdobramentos das questões levantadas na mesa, desperdiçando, assim, uma oportunidade importante de envolvimento da sociedade civil organizada que integra o Conseplan.

O modo como foi conduzido o processo participativo guarda semelhança com a discussão proposta por Marin acerca da relativização do processo (jurídico), ficando evidente a crise procedimental gerada a partir de um panóptico institucional (MARIN, 2015b, p. 29-30), que vai sendo construído – ao

longo e por causa do tempo e, ainda, a crise que se estabelece quando não se percebe a autenticidade na atividade que deveria ser democrática, mas que sequestra a legitimidade social e ética dos sujeitos envolvidos, quando aplicada a um processo que provoca a incapacidade de ação das partes representadas, onde uma fala autorizada fica travestida no argumento da falta de fundamentação das sugestões ao texto da lei, estabilizando a decisão (MARIN, 2015b, p. 22).

Desse modo, o trabalho elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento, através da Coplan foi entregue pelo prefeito à Câmara Municipal de Caxias do Sul – cumprindo-se prazo legal, apresentando um documento que formalmente congrega as diretrizes da política urbana, porém não apresenta evolução quanto ao desenvolvimento dos instrumentos urbanísticos; não alcança inovação conceitual na integração dos temas e, tampouco, alcança o objetivo de demonstrar em essência a diversidade que a cidade apresenta.

O modelo de cidade que se busca refere-se à identidade e a uma visão de futuro, baseada na sustentabilidade e na inovação, no uso dos instrumentos de planejamento urbano, que venham a dar forma às necessidades contemporâneas e das futuras gerações. O modelo de cidade ao qual se refere este texto é esclarecido por Arendt, que reflete sobre o público comum:

Pois, embora o mundo comum seja o terreno comum de todos, os que estão presentes ocupam diferentes lugares, e o lugar de um não pode coincidir com o de outro [...]. A subjetividade da privacidade pode prolongar-se e multiplicar-se na família; pode até tornar-se tão forte que o seu peso é sentido na esfera pública; mas esse “mundo” familiar jamais pode substituir a realidade resultante da multidão de expectadores. Somente quando as coisas podem ser vistas por muitas pessoas, numa variedade de aspectos, sem mudar de identidade, de sorte que os que estão à sua volta sabem que vêem o mesmo,

na mais completa diversidade, pode a realidade do mundo manifestar-se de maneira real e fidedigna (ARENDDT, 2003, p. 67).

Tendo por referência um julgado de ADI, referente ao Processo n. 700064357361 – do MPRS, o Estatuto da Cidade estabelece que seja assegurada a participação popular, mas não chega a disciplinar a forma, ou as condições nas quais deve ser. Mesmo assim, o trabalho resultou em um texto formalmente correto – o que lhe confere segurança jurídica ao utilizar, de forma estandardizada, os instrumentos da política urbana, porém se apresenta genérico – passível de ser replicado em quaisquer outros lugares, conforme identificou o Ministério Público, ao instaurar Procedimento Administrativo, para acompanhar e fiscalizar políticas públicas (PA Política Pública) – a partir de quando se tenha a aprovação do texto da Lei pela Câmara Municipal de Caxias do Sul.

No caso concreto, a instauração da PA Política Pública é um meio para que o Poder Executivo invista em equipe, tempo e recursos para o desenvolvimento do planejamento territorial – objetivo do Estatuto da Cidade, no mesmo tempo em que se consiga chegar à “autoaplicabilidade” do Plano Diretor, tornando eficaz o instrumento jurídico que efetiva a política urbana no Município. Outrossim, uma alternativa criativa que se enquadra bem neste caso é aquela discutida por Marin, através da participação oportuna da figura *amicus curiae* – como ente colaborador no processo (MARIN, 2015b, p. 255). Esta intervenção pode melhor orientar o processo do Plano Diretor e, ainda, seus desdobramentos relacionados ao PA Política Pública, instaurado pelo MPRS para que o PPDI seja orientado de modo que a cidade cumpra sua função social.

Aqui é possível traçar um comparativo do que Fernandes apontava aos anos 90, época em que as cidades foram verdadeiros “laboratórios” planejamento territorial, onde o Estatuto da Cidade se estabelece como uma lei de Direito Público, que

articula princípios, mecanismos, processos, instrumentos e, ainda, preocupação com o financiamento do desenvolvimento urbano. Este avanço em termos da capacidade criativa do Direito instiga, por analogia comparativa, uma discussão como a proposta por Marin acerca do *Common Law* e do *Civil Law* – adaptada neste caso, em sentido amplo (MARIN, 2015b, p. 26).

Cabe ressaltar que, na reflexão do jurista, no *Common Law* a pretensão de simples importação de institutos de um sistema para um novo é utópica, pois existe uma hermenêutica diretamente relacionada aos aspectos culturais do processo (MARIN, 2015b, p. 209). No entanto, cabe observar que o neoliberalismo, desde a década de 70, também propõe uma visão de futuro, porém contrária ao Estado social, portanto minimizando a liberdade de envolvimento das pessoas e, ainda, passando a focar no objeto por si mesmo (LUNELLI; MARIN, 2017, p. 15-17).

No *Common Law*, existe um amplo debate na constituição de um documento jurídico fundamentado no caso concreto, em pesquisa e em desenvolvimento – elementos que juntos trazem consigo a inovação enquanto processo de construção que se esgota no coletivo, para se chegar a um modelo adequado – tal como correu no Plano Diretor de 1997.

Por outro viés, o que ocorreu no Plano Diretor de 2007 e, mais gravemente na revisão em 2017, foi que parte do Estatuto da Cidade (fruto de um processo democrático) e de uma legislação consolidada, revela-se como no *modus operandi* do *Civil Law* (utilizado no Brasil), que induz a repetição e, simplesmente, aplicam-se as normas e os verbetes da Lei supra como um texto padrão para o que é (por essência) diferente, desconsiderando-se a característica articuladora intrínseca dos instrumentos urbanísticos, bem como a capacidade criativa de equipe multidisciplinar em articulá-los (MARIN, 2015a,

p. 100) e dali criarem-se novos instrumentos – como alertam Rech e Rech (2016, p. 133).

## **2. Por dentro do processo legislativo**

Na entrega do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – Projeto de Lei Complementar n. 52/2017 à Câmara Municipal de Caxias do Sul, a incumbência para o andamento dos trabalhos ficou a cargo do presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Transporte e Habitação (CDUTH). Desde março de 2018, a mídia passava a noticiar as atividades realizadas e audiências públicas promovidas pela Comissão, envolvendo discussões públicas, mesas técnicas de debates e reuniões regulares dos parlamentares sobre os temas da política urbana.

Ao longo de 2018 e 2019, foram apresentadas à CDUTH (informação verbal) diversas propostas – solicitações de entidades, grupos sociais e indivíduos, requerendo apontamentos, inclusões de elementos em inovação urbana e, ainda, alteração de índices urbanísticos ao texto do PPDI, de modo que foram enviados à Coplan os apontamentos dos quais poucos foram respondidas adequadamente. Inclusive, questões importantes relacionadas ao zoneamento, tal como a não demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), por exemplo. E, ainda, afirma que, em exame detalhado da documentação apresentada, e não é demonstrada a compatibilização física com as diretrizes urbanísticas com os municípios vizinhos, comprometendo a integração regional.

Rech e Rech (2016) alertam que, em relação direta com o zoneamento urbano, densidades desiguais no território podem desequilibrar os deslocamentos urbanos, ocasionando uma demanda de infraestrutura de transporte público e circulação (motorizada ou não motorizada), que exigirá significativos investimentos para mitigar e/ou corrigir equívocos

relacionados ao uso do solo, em relação à capacidade das vias por exemplo (RECH, 2016, p. 257-258, 262).

Em Caxias do Sul, no processo do PPDI – PL n. 52/2017, o substitutivo construído pelo Poder Legislativo tem legitimidade, pois ocorreu com tramitação regular, contou com amplo debate entre os vereadores e teve participação popular assegurada pelas audiências públicas, seguindo o entendimento do Supremo Tribunal Federal no RE 218110, em relatoria do Min. Néri da Silveira, julgado em 1º/4/2002, em que aponta que, mesmo que o Plano Diretor seja competência dos municípios, “[...] inexistiu norma que confira ao chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma [...]. Matéria de competência concorrente”.

O fato curioso é que as adversidades do processo de revisão do Plano Diretor como um todo configuraram, na Câmara Municipal, semelhança com a discussão que Marin traz de Nunes, quando aponta a relação conjunta do *Common Law* e do *Civil Law* por dentro do processo judicial, como uma fase marcada pelo diálogo (NUNES, 2009, p. 241-242 *apud* MARIN, 2015b, p. 256). E, ainda, Marin recupera o que diz Jânia Saldanha, que aborda a questão da audiência pública quando ocorre a inversão de papéis no processo, tornando-o eficaz como prática democrática, uma vez que são acolhidas questões locais e regionais em um contexto que é aberto à sociedade e que acolhe a diversidade (SALDANHA, 2009, p. 71 *apud* MARIN, 2015b, p. 256).

Neste aspecto, os apontamentos de Marin resgatam a característica filosófica que integra racionalmente as figuras sociais, em que o uso adequado do tempo colabora com a viabilidade e a potencialização das pretensões do objeto (MARIN, 2015a, p. 90-92.), que é, conforme Rech e Rech (2016, p. 135), acolher a diversidade em um processo que é dinâmico no tempo. Desse modo, o tempo é inerente ao próprio processo,

pois reflete um momento histórico que requer melhor forma de gestão, que possa configurar segurança procedimental, decisões bem fundamentadas e, ainda, efetividade quanto aos propósitos do que está sendo feito (MARIN, 2015a, p. 95). Aqui, inclui-se a reflexão de Arendt (2003, p. 181), em que obra de arte é a capacidade humana de pensar, que adquire tangibilidade através da permanência de seus feitos.

### **3. O planejamento territorial: do local para o regional**

A Lei Federal n. 13.089, de 12/1/2015, que institui o Estatuto da Metrópole, dispõe sobre sistemas e instrumentos de governança interfederativa e estabelece normas gerais para a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum em municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Esta Lei também traz a necessidade de realização do “Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado”, que deve prever a revisão dos Planos Diretores Municipais com vínculo ao planejamento regional.

A Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG) foi criada pela Lei Estadual Complementar n. 14.293, de 30/8/2013 e envolve 14 municípios da região nordeste do Rio Grande do Sul, da qual o Município de Caxias do Sul participa e, ainda, integra o Parlamento Regional, instituída para associar o trabalho dos vereadores da região e promover a cooperação intermunicipal (CÂMARA, 2019). Os municípios detêm autonomia para legislar sobre assuntos locais, mas no âmbito da região metropolitana, para que se evitem controvérsias legais na aplicação da Lei; em circunstâncias de interesse local sobre o supralocal, é fundamental que as boas práticas de cada município possam ser refletidas na colaboração entre eles.

Conforme o histórico apresentado, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul não demonstrou estabelecer, no processo de revisão, conexões conceituais para que seja trabalhado o planejamento regional nos termos estabelecidos no Estatuto da Metrópole, conexões estas que poderiam ter sido melhor exploradas.

Segundo o historiador Nascimento (2009, *passim*), a evolução urbana de Caxias do Sul tem um histórico importante relacionado ao planejamento estratégico vinculado aos transportes, o que impulsionou o desenvolvimento socioeconômico local. A partir de um modelo de cidade, é possível estabelecer ferramentas inovadoras de avaliação e monitoramento de uma Política Pública dirigida para a integração do transporte sustentável ao planejamento e ao uso do solo, inclusive no âmbito regional.

Um exemplo dentro desta temática em planejamento setorial, com impacto regional no território e que pode orientar o Plano Diretor a um modelo de cidade, é o Desenvolvimento Orientado ao Transporte – do inglês TOD. Segundo o governo federal, esse modelo diz respeito à ação estatal para a requalificação dos espaços públicos, focando em princípios de mobilidade urbana sustentável, estimula uma ocupação compacta e o uso misto do solo, com distâncias mais curtas para os deslocamentos (BRASIL, 2015, p. 134). Ferramentas como estas devem ser usadas para avaliar e comparar projetos ainda em andamento, com melhores práticas globais já implementadas.

Conforme Rech e Rech (2016, p. 135) o Plano Diretor Municipal é um instrumento que deve refletir o planejamento de um desenho urbano, que ilustre as diretrizes conceituais demonstradas por medidas, que contribuam para a definição de indicadores socioeconômicos fundamentados em estudos técnicos, dados e informações. Como exemplo disso, o uso de geotecnologias – utilizadas coletivamente pelos municípios

que compõem a Aglomeração Urbana do Nordeste (Aune) – é uma das ferramentas de planejamento urbano em processos colaborativos, na identificação de áreas que precisam ser desenvolvidas, atribuindo instrumentos urbanísticos de forma acertada e validada por processos participativos e colaborativos com as Administrações Públicas.

Em termos regionais, os Sistemas de Informação Geográfica são ferramentas importantes de planejamento integrado, cuja precisão das informações influencia a tomada de decisão acerca das questões municipais, inclusive aquelas intermunicipais, uma vez que os municípios da Serra Gaúcha têm densidade histórica na questão da Cartografia Regional, a qual a maioria dos municípios explora.

Segundo Marin (2015b, p. 274), a hermenêutica no campo jurídico pode trazer uma resposta importante no que tange à universalização de conceitos orientados a um caso específico, uma vez que, filosoficamente, é capaz de revelar a personalidade das partes. Traduzindo para o caso concreto deste texto, pode-se entender que os instrumentos urbanísticos disponíveis no Estatuto da Cidade apresentam caráter geral, mas quando implantados em vários lugares (cidades diferentes), podem apresentar aplicabilidades diferentes e, a partir disso, construir-se através da diversidade.

O Ministério das Cidades apresenta recomendações para o desenvolvimento das cidades, através de instrumentos da Política Urbana, estruturados a partir do paradigma da pós-modernidade – mas que já avança para o Estado Socioambiental de Direito, em que o meio ambiente figura como direito fundamental, positivado no art. 225 da Constituição Federal – compreendido em relação à própria existência da sociedade e que acolhe as dimensões do Direito referenciadas por Sarlet que, refletidas no âmbito regional, apontam para a questão ambiental e a dimensão coletiva do território (SARLET, 2018, p. 321). Neste sentido, a participação da comunidade confere

ao contraditório, no caso em tela, provocado pelo MPRS no PA Política Pública, de modo a ampliar o debate, promover o cumprimento da função social da propriedade e democratizar o planejamento territorial- regional.

## **Considerações finais**

O Estatuto das Cidades representa um grande avanço da Política Urbana no Brasil. O Plano Diretor é mais do que um compilado de diretrizes, mas um documento oficial que orienta as regras da regulação do solo urbano e rural no município. Dessa forma, é possível equalizar os princípios norteadores da política urbana municipal, com a capacidade de os instrumentos serem de fato implementados – tal como exige o MPRS no Procedimento Administrativo instaurado, de modo que venham a culminar na aplicabilidade dos mesmos de forma articulada e imediata.

Quando das futuras reuniões de revisão do Plano Diretor pelo Conseplan é fundamental a apropriação prévia dos representantes quanto aos principais conteúdos do Plano e sua articulação com as políticas públicas, de modo que o debate com as entidades e instituições seja capaz de expressar o modelo de cidade que se quer. Para tanto, é importante que o Poder Público Municipal oriente, adequadamente, esse processo, de modo que, em momentos decisivos – tal como no acesso da comunidade promovido pelas audiências públicas realizadas e a participação técnica do Conseplan – se possa ter melhor envolvimento e contribuições significativas ao planejamento territorial do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Caxias do Sul.

A ampla discussão é imprescindível para a elaboração de um documento que normalmente é revisado a cada dez anos, de modo a observar o disposto na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, no Código Florestal e no Estatuto da Metrópole. No entanto, somente o real debate a partir das

instituições é capaz de diluir um panóptico institucional, tal como foi sutilmente configurado no processo de revisão do Plano Diretor.

É preciso oportunizar às pessoas a capacidade de serem atores protagonistas e não apenas expectadores do produto do planejamento urbano e regional. A inclusão do aspecto humano, que as experiências de vida da comunidade trazem, tende a enriquecer o trabalho do planejamento, que é onde o Poder Legislativo municipal tem empreendido esforços em relação às adequações do texto de revisão ao Plano Diretor em Caxias do Sul, que recebeu adequações necessárias, mas que resultou “judicializado” no TJ-RS.

A integração regional para que seja elaborado o planejamento regional tem à disposição o uso das geotecnologias, que permite dispor de ferramentas colaborativas e promover a cocriação, como instrumento para estabelecer indicadores importantes para a tomada de decisão na socialização dos trabalhos relacionados à revisão, atualização e implementação dos instrumentos previstos nos Planos Diretores regionais.

É preciso também considerar a dimensão cultural e a história local, que influenciam na forma como as coisas são, ou seja, ter um olhar para as diferenças (RECH; RECH, 2016, p. 141). O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado deveria ser concebido como uma obra jurídico-urbanístico-literária da cidade, dessa forma, conseguir-se-ia estabelecer um Plano Diretor local, compatível com o planejamento territorial, capaz de apresentar articulação socioeconômica, através do equilíbrio da cultura local e regional, com a função social da propriedade na cidade.

Outrossim, é importante a reflexão de Marin e Coimbra Leal (2016, p. 39), quando afirmam que “diante disso é que se depreende a função dos procedimentos processuais, como verdadeiras ferramentas, com escopo de assegurar a garantia

da política democrática vigente. A democratização de um Processo Coletivo deve ser vista como imprescindível na tutela do bem ambiental [na tutela da cidade], principalmente em se tratando do direito ao qual o Poder Público deve exercer seu comprometimento com a realização de políticas público-ambientais [e sociais]”.

Neste artigo, foi possível compreender que o Plano Diretor Municipal deve refletir um modelo de cidade, não apenas através da redação da Lei e de seus anexos. A urgência que o tempo impõe não deve comprometer o conteúdo de uma importante lei como essa, mas, sobretudo, deve haver como premissa a união de esforços para o tratamento das questões dos municípios de forma colaborativa e participativa, de modo que a sustentabilidade das propostas esteja relacionada a melhorias nos processos da gestão pública e ao desempenho das ações, para garantir a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade.

## Referências

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Metrópole**. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Ministério das cidades. **PlanMob. Caderno de referência para a elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <http://mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSE/planmob.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. Gremelmaier alerta a prefeitura para adequar-se à lei da Região Metropolitana da Serra Gaúcha. Vânia Espeiorin (ed.). 7 ago. 2019. Disponível em: <http://www.camaracaxias.rs.gov.br/noticias/index/18750>. Acesso em: 20 ago. 2020.

CAXIAS DO SUL. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado**. Lei Complementar n. 589, de 19 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. [2021]. Disponível em: <http://hamurabi.camaracaxias.rs.gov.br/Hamurabi-faces/externo/exibicao.jsf?leiId=27121&from=resultados>. Acesso em: 10 jan. 2021.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson Dytz. **As razões da crise do processo na teoria de Ovídio Baptista da Silva**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2017. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-razoas-crise.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MARIN, Jeferson Dytz. **Crise da jurisdição e decisionismo em Alexy: prisioneiros da liberdade**. Curitiba: Juruá, 2015a.

MARIN, Jeferson Dytz. **Relativização da coisa julgada e inefetividade da jurisdição: de acordo com a Lei 13.105 de 16.03.2015 – novo código de processo civil**. Curitiba: Juruá, 2015b.

MARIN, Jeferson Dytz; LEAL, Augusto Antônio Fontanive. Direito fundamental ao ambiente e crise do Estado: a necessidade de um judiciário democrático ante a inevitável judicialização das políticas públicas ambientais. In: RECH, Adir Ubaldo; COIMBRA, Diego (org.). **A cidade: uma construção interdisciplinar**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. p. 24-41. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-a-cidade.pdf>. Acesso em: 20.jun.2019.

NASCIMENTO, Roberto Revelino Fogaça do. **A formação urbana de Caxias do Sul**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2009.

RÁDIO CAXIAS. Judicialização do Plano Diretor preocupa a classe empresarial caxiense. Departamento de Jornalismo. 4 dez. 2019. Disponível em: <https://radiocaxias.com.br/portal/noticias/>

judicializacao-do-plano-diretor-preocupa-a-classe-empresarial-caxiense-109418. Acesso em: 10 jan. 2021.

RECH, Adir Ubaldó; COIMBRA, Diego (org.). **A cidade: uma construção interdisciplinar**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-a-cidade.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar n. 14.293, de 29 de agosto de 2013. **Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha**. [2021]. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEC%2014.293.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. **E-book** (1513 p.). Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172719/cfi/0!/4/2@100:0.00>. Acesso em: 29 ago. 2019.



# Instrumentos da política nacional do meio ambiente: a importância do comum e da participação social para o zoneamento e para o licenciamento ambiental

*National environment politics instruments: the importance of common and social participation for zoning and environmental licensing*

Adir Ubaldo Rech<sup>224</sup>

Natacha Souza John<sup>225</sup>

Sandrine Araujo Santos<sup>226</sup>

**Resumo:** O presente artigo inicia sua análise pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), enquanto ferramenta da gestão administrativa do bem ambiental pelo Poder Público, buscando compatibilizar proteção ambiental e desenvolvimento socioeconômico. Para a ampliação do debate do tema, traz-se a questão do comum ou bens comuns, no intuito de compreender o meio ambiente para além do que está na esfera do público e do privado. Considerando tais elementos, foram eleitos como referência, dentre os instrumentos de gestão da PNMA, o zoneamento e o licenciamento ambiental, reafirmando-se a importância da participação popular, para a ampliação do entendimento de que a gestão dos bens comuns exige solidariedade e compartilhamento, que devem estar voltados também à sua fruição. Para tanto, utilizou-se o método hermenêutico de pesquisa pela natureza do estudo desenvolvido, valendo-se da pesquisa bibliográfica como fonte para a formação argumentativa.

---

<sup>224</sup> Doutor em Direito pela UFPR. Coordenador adjunto e professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Advogado. *E-mail:* aurech@ucs.br

<sup>225</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestra em Direito pela UCS. Bolsista Fapergs. *E-mail:* natachajohn@hotmail.com

<sup>226</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestra em Direito pela UCS. Bolsista Capes. *E-mail:* sandrinesantos85@gmail.com

**Palavras-chave:** Política Nacional do Meio Ambiente. Bens comuns. Zoneamento ambiental. Licenciamento ambiental. Participação popular.

**Abstract:** This article begins its analysis by the National Environmental Politics (PNMA) as a tool for the administrative management of the environmental good by the Government, seeking to reconcile environmental protection and socioeconomic development. To broaden the debate on the theme, the question of the common or commons is brought in order to understand the environment beyond what is in the public and private sphere. Considering these elements, zoning and environmental licensing were elected as reference among PNMA's management instruments, reaffirming the importance of popular participation, in order to broaden the understanding that the management of common goods requires solidarity and sharing. They must also be turned to their enjoyment. For this, the hermeneutic method of research was used due to the nature of the study, using the bibliographic research as a source for argumentative formation.

**Keywords:** National Environmental Politics. Common goods. Environmental zoning. Environmental licensing. Popular participation.

## **Introdução**

A Política Nacional do Meio Ambiente, base da gestão administrativa ambiental pelo Poder Público, objetiva a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, em consonância com o desenvolvimento socioeconômico; aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Dentre os instrumentos que a referida lei dispõe, a presente análise elege como objetos o zoneamento e o licenciamento ambiental, porque ambos os institutos estão diretamente relacionados ao desenvolvimento socioeconômico.

É por esta razão que se são traçadas notas para uma reflexão acerca destes instrumentos, a partir da noção do comum, dos bens comuns. Nesta perspectiva, é necessário compreender o que é o comum, os bens comuns, o que igualmente se pretende, ainda que brevemente.

Além disso, a participação social é considerada nos dois instrumentos, com a intenção de observá-la no âmbito da solidariedade e do compartilhamento para o amadurecimento do caráter emancipatório que permeia os comuns.

Assim, a exploração se dará através do método hermenêutico de pesquisa, diante da natureza do estudo desenvolvido, valendo-se da pesquisa bibliográfica como fonte para a formação argumentativa.

O presente trabalho está dividido em tópicos que envolvem a problemática ambiental, abordando, inicialmente, a política nacional do meio ambiente, em seguida a questão do comum/bens comuns, chegando ao zoneamento ambiental e ao licenciamento ambiental como instrumentos de gestão, mediante a participação social, tecendo argumentos para a consideração do comum/bens comuns, na busca de efetividade para um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme preconiza a legislação.

## **1. A Política Nacional do Meio Ambiente**

Dentre as pautas que exigem maior atenção da sociedade hodierna, estão os problemas e dissensos relacionados ao meio ambiente e à sua tutela.

Em decorrência disso, no cenário atual paira uma série de incertezas, que incidem sobre todas as áreas do saber, inclusive sobre o Direito, requerendo deste o estabelecimento de meios protetivos estruturados através das regras jurídicas.

Estes meios protetivos perfazem também a concepção social do meio ambiente, através dos quais se asseguram o bem-estar social e a qualidade de vida, a partir da elevação do direito a um meio sadio e equilibrado à categoria de direito fundamental.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> SILVA, Danny Monteiro da. **Dano ambiental e sua reparação**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 40.

E isso não se constitui tarefa fácil. Como explicitado por Canotilho,

O efeito irradiante dos atos ou procedimentos das autoridades nas sociedades de risco ganham, por isso, uma dose relevante de atratividade na teoria do Direito Público. Em vários domínios, mas, sobretudo no direito do ambiente, no direito urbanístico, no direito dos consumidores, é patente que algumas das tradicionais construções jurídicas se veem hoje em sérias dificuldades para captar satisfatoriamente a complexidade subjacente à imbricação dos vários interesses convergentes ou contrapostos.<sup>228</sup>

Tal imbricação é visível na tutela ambiental, em que o conflito entre o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais é constante, e, por vezes, o interesse público e o privado se confundem. Todavia, para além do conflito, as normas jurídicas precisam sistematizar um regramento capaz de garantir a sustentabilidade no uso dos recursos à sociedade como um todo, estabelecendo limites para quem os explora e também para os reflexos resultantes da exploração.

É neste cenário que a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) se estabelece, através da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, objetivando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.<sup>229</sup> Referida lei instituiu importantes conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, penalidades, mecanismos de formulação e aplicação, bem como criou o Sistema Nacional

---

<sup>228</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Privatismo, associativismo e publicismo na justiça administrativa do ambiente. *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Coimbra, v. 128, n. 3.857, dez. 1995, p. 233.

<sup>229</sup> Nestes termos, o art. 2º e art. 4º, da Lei n. 6.938/81.

de Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).<sup>230</sup>

Para o atendimento das funções previstas na lei em questão, deu-se a criação do Sisnama,<sup>231</sup> visando atender à necessidade de estabelecer uma rede de entes governamentais que garantissem mecanismos para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, em todos os níveis da Federação. Esse sistema é composto por uma rede de órgãos e instituições ambientais, em âmbito do Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público.

O Conama,<sup>232</sup> sendo parte integrante da estrutura do Sisnama, exerce duas funções essenciais: a) de natureza consultiva, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de política governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; e, b) de natureza deliberativa, com a finalidade de, no âmbito de sua competência, deliberar sobre normas e fixar padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>233</sup>

Para Barros, o Conama é o “verdadeiro cérebro” que pauta o comportamento ambiental brasileiro, pois para o referido autor suas resoluções deliberativas possuem força de verdadeiras leis, condicionando e subordinando as demais normas ambientais emitidas pelos estados e pelos municípios, bem como o agir de todos os agentes envolvidos nas demandas ambientais.<sup>234</sup>

---

<sup>230</sup> BRASIL. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1931. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 15 set. 2019.

<sup>231</sup> A estruturação do Sisnama consta do art. 6º da Lei n. 6.938/81.

<sup>232</sup> Por sua vez, as competências do Conama estão descritas no art. 8º, da Lei n. 6.938/81.

<sup>233</sup> Nestes termos, o inciso II, do art. art. 6º da Lei n. 6.938/81, acima referido.

<sup>234</sup> BARROS, Wellington Pacheco. **Direito ambiental sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 149.

Nota-se, assim, que a política ambiental estabelece a organização da gestão estatal no que diz respeito ao controle dos recursos ambientais e à determinação de instrumentos econômicos capazes de incentivar as ações produtivas ambientalmente corretas.<sup>235</sup>

Importante respaldo encontra-se na Constituição Federal de 1988, com a previsão constante do art. 225,<sup>236</sup> que estabelece que a preservação do bem *meio ambiente* é dever de todos, necessitando, porém, ser gerenciada pelo Poder Público, a quem foram atribuídas certas incumbências essenciais e obrigatórias,<sup>237</sup> visando assegurar a efetividade do direito coletivo. Vê-se que a Política Nacional de Meio Ambiente e o preceito constitucional harmonizam-se no sentido preservacionista.

Retomando a Lei n. 6.938/81, se quer chamar a atenção aqui para os instrumentos de preservação nela estabelecidos, elencados em seu art. 9º,<sup>238</sup> a partir dos quais se observam limites norteadores, especialmente à atividade econômica.

Assim, considera-se para a presente revisão, dois dos instrumentos previstos no referido art. 9º, da PNMA: o zoneamento ambiental, previsto no inciso II e o licenciamento ambiental, previsto no inciso IV do dispositivo mencionado, dado que, em ambos os institutos, é possível observar a atuação estatal diante do conflito de interesses públicos e privados, bem como a previsão de participação da sociedade.

---

<sup>235</sup> CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental**: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 98.

<sup>236</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988). Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2019.

<sup>237</sup> Assim o §1º do art. 225, acima citado.

<sup>238</sup> Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente estão elencados nos incisos do art. 9º, da Lei n. 6.938/81.

## 2. Dos comuns, bens comuns

Como exposto acima, a Política Nacional do Meio Ambiente se estabeleceu, dentre outros objetivos, como mecanismo de compatibilização entre a preservação dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico do país.

Tal compatibilização possui, todavia, uma profunda relação com o compartilhamento e a responsabilização envolvidos na utilização dos recursos naturais, razão pela qual é pertinente uma leitura dos instrumentos acima referidos, do zoneamento e do licenciamento, a partir da noção do comum.

Na visão de Vieira, uma forma para “definir o comum (ou comuns, ou bens comuns) é com a seguinte sentença: “comunidades compartilhando coisas”. Essa definição tem três polos: sujeitos coletivos; práticas de compartilhamento; e objetos de compartilhamento”. Referido autor coloca esta definição como um guia inicial acerca do tema.<sup>239</sup>

Para Silveira, o conceito em construção acerca do que é o comum, assim pode ser explicitado: “Do ponto de vista jurídico, entende-se que uma boa definição, ainda que provisória, seria a seguinte: o comum é o princípio que confere visibilidade e prioridade àquilo que não está facilmente compreendido nas esferas individual e estatal, mas na esfera coletiva e relacional”.

O referido autor elenca exemplos esclarecedores:

Assim, alguns exemplos de bens comuns de grande relevância para o Direito seriam o meio ambiente; o conhecimento; a cidade enquanto local de convívio; a cultura; a linguagem; a informação; o patrimônio histórico e turístico; o patrimônio genético e a biodiversidade enquan-

---

<sup>239</sup> VIEIRA, Miguel Said. Bens comuns: uma proposta de mapeamento. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 462.

to valores intangíveis; os chamados comuns do conhecimento, como os softwares livres, a educação aberta e a própria internet.<sup>240</sup>

É interessante perceber, dessa distinta visão, que a compreensão do comum ou dos *commons*, a partir da leitura das Ciências Humanas e Sociais, incorpora o resgate da noção de que determinados bens e recursos “são mantidos em regime de corresponsabilidade e benefício recíproco”, carregando significativo caráter transformador emancipatório. Como pontua Silveira, o comum situa-se na oposição “aos modelos exclusivamente centrados na onipotência do Estado e do Mercado”.<sup>241</sup>

Assim, introduzir o debate acerca do comum, na Teoria do Direito em Geral, é parte do caminho para suplantar a dicotomia jurídica em que está estabelecida entre o “público-estatal e o privado-individual” e seus corolários, configurando o comum como princípio epistemológico.<sup>242</sup>

Ainda que “invisibilizado” nos cenários políticos contemporâneos por esta dicotomia entre o público e o privado, as raízes do comum são antigas e profundas, atuando como uma espécie de escudo capaz de “proteger modos de vida e

---

<sup>240</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 19.

<sup>241</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no *comum*. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 18.

<sup>242</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no *comum*. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 30.

práticas ameaçadas – aqui e ali emerge renovado, em formas surpreendentes”.<sup>243</sup>

Nessas raízes, encontram-se bens, valores e conhecimentos que precisam ser resgatados das atuais formas de expropriação abusiva, que resultam não apenas do agir privado, mas também do agir e/ou da omissão estatal, para serem reconectados à “solidariedade ou corresponsabilidade, produção ou fruição compartilhadas”. Neste contexto envolvem-se ecossistemas e processos ecológicos, a cultura e o conhecimento, a biodiversidade, a qualidade de vida, dentre outros exemplos citados por Silveira.<sup>244</sup>

A visão de Vieira reforça o entendimento de que os bens comuns relacionam-se “à comunidade, à cooperação, aos laços sociais que a produzem” e que estas servem de ponto de partida para a assimilação dos comuns, ou seja, faz parte de sua compreensão, compreender também “os próprios laços sociais, as próprias práticas comunitárias, as próprias relações de poder”.<sup>245</sup> Acredita-se que esse entendimento, de valores intrínsecos às relações sociais, é primordial para a superação da dicotomia público/privado e a uma nova percepção para sua salvaguarda e também do meio ambiente.

Isto porque, como assinala Vieira,

---

<sup>243</sup> VIEIRA, Miguel Said. Bens comuns: uma proposta de mapeamento. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 462.

<sup>244</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no *comum*. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 31.

<sup>245</sup> VIEIRA, Miguel Said. Bens comuns: uma proposta de mapeamento. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 469.

os modos de vida desses povos e comunidades tradicionais mantêm uma relação estreita com a preservação ambiental nos bens comuns associados. O contínuo aprimoramento e a adequação das regras comunitárias, que garantem o uso sustentável dos recursos, desempenham um papel nisso (o pastoreio, por exemplo, tem um potencial para degradar as regiões caso seja feito de forma inadequada ou excessiva); mas as ameaças centrais, nesse sentido, têm se originado “fora” da comunidade: o desmatamento (para exploração madeireira, uso em carvoarias, ou em consequência do avanço das fronteiras agrícolas da monocultura de *commodities*), a contaminação do solo e das bacias hídricas (pela mineração, por agrotóxicos usados intensivamente na monocultura), e o desequilíbrio ecológico – ou mesmo a destruição direta – provocado pela implantação de grandes projetos de energia ou mineração.<sup>246</sup>

Com atenção para as ameaças centrais vindas de “fora”, quer-se revisitar os instrumentos de zoneamento e licenciamento ambiental, a partir da visão do comum, ainda que de modo incipiente.

### **3. Instrumentos de gestão ambiental: possibilidades diante do comum e da participação social**

Dentre os diversos instrumentos previstos na Política Nacional do Meio ambiente, analisar-se-ão os procedimentos do zoneamento ambiental e do licenciamento ambiental, previsto nos incisos II e IV do art. 9º da Lei n. 6.938/81, posto que, em ambos, cada qual com seus objetivos e particularidades, caracterizam-se como meios de gestão do meio ambiente.

---

<sup>246</sup> VIEIRA, Miguel Said. Bens comuns: uma proposta de mapeamento. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 477.

Ademais, conforme será observado, no decorrer da explanação, ambos os institutos preveem a participação da sociedade em algum momento de seu desenvolvimento, o que se mostra muito importante para a preservação dos bens comuns.

### **3.1 Zoneamento ambiental**

Conforme exposto por Rech, o zoneamento ambiental cuida de uma limitação ao direito de propriedade, com vistas ao interesse público, à garantia dos direitos socioambientais, à qualidade de vida e dignidade da pessoa humana. Sendo assim, o zoneamento também define a função social da terra e da propriedade.<sup>247</sup>

Exposto de outra forma, o zoneamento consiste em repartir uma determinada área, definindo seu uso de forma mais adequada, “respeitando as características e potencialidades de cada espaço, observando-se o cumprimento dos princípios e das diretrizes do Plano Diretor”.<sup>248</sup>

A ideia de zoneamento para Antunes é contemporânea à ideia de urbanismo. E, de fato, foi com o planejamento das modernas cidades industriais que surgiu a concepção de definir espaços urbanos voltados para determinados fins. Pode-se dizer, assim, que o conceito de zoneamento tem origem nas sociedades industrializadas e urbanizadas e na necessidade do estabelecimento de áreas com destinação especial.<sup>249</sup>

Tal concepção, todavia, não deve ser compreendida como uma alternativa somente ao meio urbano, visto que esta é função também do zoneamento urbanístico.

<sup>247</sup> RECH, Adir Ubaldó. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. p. 100.

<sup>248</sup> RECH, Adir Ubaldó. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. p. 101.

<sup>249</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 123-125.

Na visão de Machado, o zoneamento consiste na divisão do território em parcelas, a partir das quais se autorizam determinadas atividades, ou se interdita, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades.<sup>250</sup>

Conforme já referido, o zoneamento ambiental encontra previsão legal, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 9º, II, da Lei n. 6.938/81. O regulamento do aludido instrumento consta no Decreto n. 4.297/02, que trata do então denominado zoneamento ecológico-econômico:<sup>251</sup>

Art. 2º. O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.<sup>252</sup>

Vê-se que, na forma constante do citado artigo, o instrumento do zoneamento, ainda que deva ser seguido, como elencado, tanto em atividades públicas quanto privadas, seu foco envolve bens, valores e conhecimentos que são comuns, pois são voltados à proteção ambiental e à melhoria de condições de vida da população, ainda que sua implantação passe pelo Estado, em diferentes níveis.

---

<sup>250</sup> . LEME, Paulo Affonso Machado. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros. p. 187.

<sup>251</sup> Na visão de Rech e Rech, o Decreto n. 4.297/02 “ao invés de regulamentar o Zoneamento Ambiental, equivocadamente institui o zoneamento ecológico-econômico, que nada mais é do que estabelecer restrições de uso e definir formas de ocupação ou atividades permitidas” (RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. p. 88).

<sup>252</sup> BRASIL. **Decreto n. 4.297**, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm). Acesso em: 15 set. 2019.

Portanto, o processo de elaboração e implementação do zoneamento ambiental é responsabilidade da administração pública<sup>253</sup> (com a participação social, como se verá adiante), deve ter como objetivo a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar, efetivamente, o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor da presente e das futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco da biodiversidade e seus componentes.<sup>254</sup> Deve se compreender aqui, portanto, um afastamento de interesses estritamente individuais.

É, neste sentido, que se vislumbra uma aproximação com o comum, ou seja, enquanto se promove seu resgate, para além da dicotomia público/privada, os instrumentos disponíveis devem ser vistos e utilizados, portanto transversalmente, considerando a corresponsabilidade e o compartilhamento desses recursos e os atores sociais que dele são dependentes.

Nesta direção, tendo em vista avanços gradativos, nota-se que se reforça a importância da propriedade privada assumir sua função social,<sup>255</sup> ou seja, ela não pode servir para que se cumpra uma função voltada tão somente para o interesse parti-

---

<sup>253</sup> Como refere Rech “cabe aos municípios, respeitada a legislação federal e estadual, definir um zoneamento ambiental local, estabelecendo formas de ocupação sustentável na área urbana e na área rural, as quais devem ser fixadas no Plano Diretor de cada município” (RECH, Adir Ubaldo. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. p. 101).

<sup>254</sup> Art. 4º, I, Decreto n. 4.297, de 2002 (BRASIL. **Decreto n. 4.297**, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm)). Acesso em: 15 set. 2019.

<sup>255</sup> A função social da propriedade prevista na CF/88 pode ser observada, exemplificativamente, nos arts. 170, III, 182 e 184 (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)). Acesso em: 15 set. 2019.

cular, mas também em relação à coletividade, exercendo assim o denominado princípio da função social da propriedade.<sup>256</sup>

Com o propósito de fazer valer o art. 225 da Constituição Federal, já citado, acerca do compartilhamento do direito ao meio ambiente como bem comum e do dever de preservação entre o Poder Público e a coletividade, tem-se que o zoneamento ambiental deve contar com a participação da sociedade.

Assim, a previsão expressa do art. 4º, II, do Decreto n. 4.297/2002, ao referir que o procedimento contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil.

Isto é, a elaboração de um zoneamento adequado passa, obrigatoriamente, por um debate aberto e multidisciplinar,<sup>257</sup> possibilitando a participação de todos os setores da sociedade, sob pena de comprometimento de sua efetividade.

É através dessa participação que devem ser ouvidos todos os atores sociais que ocupam determinado espaço, sabedores de seus valores intrínsecos, respeitando-se assim a relação

---

<sup>256</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **Estado, empresa e função social**, Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 85, n. 723, out. 1996. p. 43. Comparato refere que a noção de que o uso da propriedade privada deveria também servir ao interesse da coletividade foi, pela primeira vez, estabelecida na Constituição de Weimar de 1919. Em seu art. 153, última alínea, dispôs ela: “A propriedade obriga. Seu uso deve igualmente ser um serviço ao bem comum” (Eigentum verpflichtet. SeinGebrauchsolllzugleichDienstseinfür das GemeineBeste). A lei fundamental de Bonn, de 1949, reproduziu em seu art. 14, segunda alínea, essa disposição, com ligeira variação de forma: “A propriedade obriga. Seu uso deve, igualmente, servir ao bem da coletividade” (Eigentum verpflichtet. SeinGebrauchsolllzugleichdemWohle der Allgemeindienen)”.

<sup>257</sup> Art. 4º. O processo de elaboração e implementação do ZEE: “[...] III – valorizará o conhecimento científico multidisciplinar (BRASIL. Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), e dá outras providências). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm). Acesso em: 15 set. 2019.

destes com o meio ambiente e sua preservação, enquanto coletividade.

Outrossim, além de representar um instrumento de preservação ambiental com base na prevenção de danos, o zoneamento ambiental, quando elaborado e implementado, serve de base para o próximo instrumento a ser analisado, o licenciamento ambiental, isto é, o zoneamento é que confere os parâmetros a serem observados, na implantação de quaisquer atividades

Por esta razão, sendo a realização destes instrumentos tarefa do Estado, a participação social é essencial para uma aproximação do entendimento do comum, enquanto oposição aos interesses exclusivos do próprio Estado ou do mercado.

#### **4. Licenciamento ambiental**

Assim como o zoneamento ambiental, outro importante instrumento de gestão previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em seu art. 9º, IV, é o licenciamento ambiental.

Tal instrumento deve ser exigido para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, utilizadoras de recursos ambientais, capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Estas dependerão de prévio licenciamento de órgão ambiental competente.<sup>258</sup>. O conceito jurídico deste instrumento está explicitado no art. 1º, I, da Resolução n. 237/97 do Conama.<sup>259</sup>

---

<sup>258</sup> Art. 10 da Lei n. 6.938/81 (BRASIL. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1931. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 15 set. 2019.

<sup>259</sup> BRASIL. **Resolução Conama n. 237**, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Disponível em [http://www.icmbio.gov.br/cecav/imagens/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cecav/imagens/download/CONAMA%20237_191297.pdf). Acesso em: 15 set. 2019.

Sua instrumentalidade é manifesta, visto que, por meio dela o Poder Público deveria estabelecer condições e limites para o exercício de determinadas atividades, autorizando apenas aquelas que tenham menor impacto ambiental possível, observando-se padrões admitidos.

Isto porque há que se considerar que a maioria das atividades produz algum impacto que é prejudicial ao meio ambiente e às comunidades que dele dependem direta ou indiretamente, sendo que, dentre as funções do licenciamento, está a previsão de ações capazes de mitigar os efeitos negativos do empreendimento poluidor, equilibrando e não ignorando a proteção ao meio ambiente com o desenvolvimento.

Ou seja, não se trata simplesmente de autorizar o licenciamento para atender aos econômicos privados ou estatais, mas de considerar que os recursos naturais envolvidos na exploração, ou por esta impactados, são de fruição compartilhada e, assim, pertencem a uma coletividade que cada vez mais deve estar ciente disso.

Como pontua Silveira, discorrendo acerca do meio ambiente, a partir da Constituição Federal de 1988, este se destina ao “uso comum do povo”. Logo

trata-se de um bem que pertence às pessoas coletivamente; supõe-se que deva ser protegido como tal. Certamente, as noções de comum, coletivo, social, funcionam enquanto argumento ético. No entanto, a proteção ambiental é consistentemente menos eficaz do que a proteção da propriedade privada individual. Ler a proteção ambiental a partir do comum é um caminho promissor.<sup>260</sup>

---

<sup>260</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no *comum*. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 19-20.

Tendo isso presente e em atendimento ao parágraf. 2º do art. 2º<sup>261</sup> da Resolução supracitada, cada órgão ambiental competente poderá complementar dita resolução federal, levando em consideração as peculiaridades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade. É neste momento que se observa também a necessidade do zoneamento ambiental.

É importante referir que, conforme o art. 8º da Resolução n. 237 já citada, o licenciamento ambiental é composto por etapas que condicionam a liberação de três tipos de licenças: a prévia, a de instalação e a de operação. Cada uma refere-se a uma fase distinta do empreendimento e segue uma sequência lógica de encadeamento.

Considerando ser a base para a viabilidade e do desenvolvimento de todo o empreendimento, atenta-se aqui para a etapa de que envolve a Licença Prévia (LP).<sup>262</sup>

Referida licença está na primeira etapa do licenciamento, em que o órgão licenciador avalia a localização e a concepção do empreendimento, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos para as próximas etapas.

---

<sup>261</sup> Art. 2º [...], § 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade (BRASIL. **Resolução Conama n. 237**, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental). Disponível em: [http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf). Acesso em: 15 set. 2019.

<sup>262</sup> Além da Licença Prévia, estão previstas as Licenças de Instalação (LI) e Operação (LO). Em síntese, a licença de instalação serve para autorizar o início da construção do empreendimento e a instalação de equipamentos, devendo ser feita a execução do projeto, conforme aprovado pela licença prévia. Já a Licença de Operação autoriza o funcionamento da atividade, tendo por fim aprovar a forma proposta de convivência do empreendimento com o meio ambiente e estabelecer condicionantes para a continuidade da operação, devendo ser renovada conforme necessidade.

É essencial, neste momento em que são definidos todos os aspectos referentes ao controle ambiental da atividade, sendo que, primeiramente o órgão licenciador determina se a área escolhida para a instalação da atividade é tecnicamente adequada. Esse estudo de viabilidade é baseado em Zoneamento Municipal, se existente, sendo que podem ser requeridos estudos ambientais complementares.

Essa essencialidade também se configura por ser nesta etapa em que, quando couber, serão realizadas as audiências públicas, momento crucial em que a comunidade é convidada a analisar os impactos ambientais e sociais do empreendimento a ser licenciado e as medidas mitigadoras de cada um deles.

A exigência legal de realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental se dá, exemplificativamente, nos seguintes casos: a) quando o órgão competente para a concessão da licença julgar necessário, b) quando cinquenta ou mais cidadãos requererem ao órgão ambiental a sua realização, c) quando solicitada por entidade civil e d) quando o Ministério Público solicitar a sua realização<sup>263</sup>.

É através da audiência pública que se estabelece o principal canal de participação da comunidade nas decisões em nível local. Nela é apresentado aos interessados o conteúdo do estudo e do relatório ambiental, esclarecendo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões sobre o empreendimento e as áreas a serem atingidas, conforme Resolução n. 09/87 do Conama.<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> No Estado de Santa Catarina, a audiência pública foi definida pelo Decreto n. 2.955/10, que restringiu a discricionariedade do órgão licenciador, impondo-lhe a obrigatoriedade de realizar audiência pública nos licenciamentos de todos os empreendimentos que exigem a elaboração de EIA/Rima.

<sup>264</sup> BRASIL. **Resolução n. 09, de dezembro de 1987**. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/nat\\_sucroalcooleiro/Documentos/legislacao/Geral/est\\_imp\\_amb/eia3.pdf](http://www.mp.go.gov.br/nat_sucroalcooleiro/Documentos/legislacao/Geral/est_imp_amb/eia3.pdf). Acesso em: 15 set. 2019.

Mediante tal resolução, foram definidas algumas peculiaridades, sendo disciplinados a finalidade,<sup>265</sup> a iniciativa, os prazos e o procedimento das audiências públicas, em matéria ambiental.

Em sendo assim, a audiência pública, no âmbito do licenciamento ambiental, constitui, portanto, um procedimento de consulta à sociedade a respeito de seus interesses sobre o meio ambiente, com o objetivo de possibilitar a participação desta no processo decisório, a fim de assegurar o cumprimento dos princípios democráticos que sustentam o Direito Ambiental.

Através dela, como aponta Machado, se exerce uma dupla caminhada: o órgão público presta informações ao público, e o público passa informações à Administração Pública.<sup>266</sup>

Analisando este momento, a partir do meio ambiente como bem comum, abrangendo seus recursos, conhecimentos, comunidades e articulações socioambientais envolvidas, a audiência pública carrega singular importância, por se constituir um espaço de aproximação do entendimento desse comum e de seu caráter emancipatório, em que a comunidade diretamente relacionada com aquele determinado ambiente merece ser ouvida, porque o Estado não tem dado conta de assim se posicionar.

Como se observa, na exposição de Silveira, “acerca dos bens públicos tutelados pelo Estado, muitas vezes as relações jurídicas estabelecidas têm por efeito negligenciar ou mesmo

---

<sup>265</sup> Art. 1º. A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO CONAMA n. 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Rima, para dirimir e recolher dos presentes críticas e sugestões a respeito (BRASIL. **Resolução n. 09, de 3 de dezembro de 1987**. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/nat\\_sucroalcooleiro/Documentos/legislacao/Geral/est\\_imp\\_amb/eia3.pdf](http://www.mp.go.gov.br/nat_sucroalcooleiro/Documentos/legislacao/Geral/est_imp_amb/eia3.pdf). Acesso em: 15 de set. 2019).

<sup>266</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 241.

desfazer os vínculos de usufruto e a responsabilidade compartilhados, em torno de recursos comuns”<sup>267</sup>.

Embora as audiências públicas possuam caráter consultivo, com eficácia vinculatória e relativa da Administração Pública, os termos nelas discutidos não podem ser ignorados pelo órgão licenciador que, na decisão, deverá justificar os motivos pelos quais foi favorável ou desfavorável aos argumentos ponderados pela sociedade e constantes na Ata da audiência.

268

Entende-se, assim, que a audiência é um ato oficial e deve ter os seus resultados levados em consideração, como determina o art. 5º da Resolução Conama n. 09/87, o qual refere que a Ata da audiência pública e seus anexos servirão de base, juntamente com o Relatório de Impacto Ambiental (Rima), para a análise e o parecer final do licenciador quanto à aprovação ou não do projeto. Assim, em tese, a comunidade envolvida estaria sendo respeitada.

Este é um dos grandes dilemas envolvendo as audiências públicas em matéria ambiental. Embora a legislação preveja um procedimento garantidor da participação do cidadão nas decisões administrativas, confirmando a democracia participativa, tal participação não garante que a opinião pública produzirá efeitos, fazendo surgir esta indagação: O princípio democrático da participação do cidadão, no processo administrativo, está realmente sendo assegurado, especialmente no tocante ao interesse coletivo?

---

<sup>267</sup> SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no *comum*. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 23-24.

<sup>268</sup> Em benefício da proteção ambiental e das comunidades envolvidas, nota-se que algum efeito deveria ter sido previsto para o licenciador, que ignora essa realidade local, além da justificada recusa.

Reporta-se ainda que, para assegurar a participação democrática no processo de decisão, durante o procedimento do licenciamento ambiental devem ser oferecidas à população todas as informações e estudos ambientais disponíveis, bem como devem se possibilitar os meios apropriados para que o público interessado tenha pleno conhecimento e possa intervir no processo.

Neste sentido, qualquer proposta legislativa de flexibilização envolvendo o licenciamento ambiental que não contemple a previsão das audiências públicas precisa ser vista com a devida cautela, visto que significa justamente um afastamento percepção do meio ambiente e seus corolários enquanto bens comuns, enfraquecendo-se mais uma vez a ideia da solidariedade e da fruição compartilhada desses bens pela coletividade.

Isto porque, como alerta Ricoveri, com a globalização as democracias representativas não têm se mostrado capazes, sozinhas, de atender aos interesses dos governados.<sup>269</sup> A partir disso, os próprios governantes confundem-se entre interesses públicos e privados, razão pela qual o interesse coletivo precisa contar com a participação social para ter espaço.

## **Considerações finais**

Nesta breve análise, a Política Nacional do Meio Ambiente foi revisitada e percebida enquanto elemento norteador da compatibilização entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, configurando-se como um instrumento da gestão administrativa, que objetiva a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

---

<sup>269</sup> RICOVERI, Giovanna. **Bens comuns versus mercadorias**. Trad. de Vincenzo Maria Lauriola e Elaine Moreira. Rio de Janeiro: Multifoco, 2012. p. 24.

Dentre os instrumentos nela previstos, a análise contemplou o zoneamento e o licenciamento ambiental, no intuito de aproximá-los do entendimento de que sua aplicação precisa incorporar a noção do comum, dos bens comuns da coletividade.

Isto permitiu perceber que, embora os recursos naturais, seus valores, conhecimentos e círculos sociais correlatos sejam da coletividade, ainda seguem sendo tratados a partir da dicotomia público/privada e a atuação do Estado, que deveria ser protetiva, se confunde ou serve a interesses privados.

Ainda que nos moldes atuais a gestão seja tarefa estatal, acredita-se que esta deva ser realizada a partir de uma percepção destes bens (recursos naturais, seus valores, conhecimentos e círculos sociais correlatos), enquanto bens realmente destinados à coletividade, ao compartilhamento e à solidariedade, sendo este um importante passo para o resgate do comum para além do público e do privado.

Por esta razão, a análise conduziu ao entendimento de que, nesta evolução gradativa da compreensão dos bens comuns, a participação social exerce papel importante, tanto na elaboração e implantação do zoneamento ambiental, quando na análise de viabilidade ambiental nos licenciamentos ambientais, por serem estes instrumentos de compatibilização da proteção com o desenvolvimento.

A legislação fornece parâmetros, a ciência avalia o estado das coisas, geralmente traduzindo em números e probabilidades, mas sempre será necessária uma escolha ética para além da técnica, dentre diferentes cenários de risco, justificando, dessa forma, a reivindicação da participação social nestes momentos decisórios.

Assim, diante de todo o exposto acerca dos analisados instrumentos de gestão ambiental, ainda que vinculados ao Estado, conclui-se que a existência de um zoneamento am-

biental racional, cientificamente fundado e com envolvimento da coletividade, bem como de um licenciamento ambiental correto, em atendimento aos requisitos legais e também com a participação da sociedade, são elementos primordiais afetos à responsabilidade compartilhada de preservação ambiental.

## **Referências**

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

BARROS, Wellington Pacheco. **Direito ambiental sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 4.297**, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm). Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1931**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Resolução Conama n. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Disponível em: [http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf). Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Resolução n. 09, de 3 de dezembro de 1987**. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/nat\\_sucroalcooleiro/Documentos/legislacao/Geral/est\\_imp\\_amb/eia3.pdf](http://www.mp.go.gov.br/nat_sucroalcooleiro/Documentos/legislacao/Geral/est_imp_amb/eia3.pdf). Acesso em: 15 de set. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Privatismo, associativismo e publicismo na justiça administrativa do ambiente. **Revista de Legislação e Jurisprudência**, Coimbra, v. 128, n. 3.857, dez. 1995.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental**: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. Estado, empresa e função social. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 85, n. 723, out. 1996.

LEME, Paulo Affonso Machado. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

RECH, Adir Ubaldo. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável**: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016.

RICOVERI, Giovanna. **Bens comuns versus mercadorias**. Trad. de Vincenzo Maria Lauriola e Elaine Moreira. Rio de Janeiro: Multifoco, 2012.

SILVA, Danny Monteiro da. **Dano ambiental e sua reparação**. Curitiba: Juruá, 2007.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no **comum**. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima Schumacher. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019.

VIEIRA, Miguel Said. Bens comuns: uma proposta de mapeamento. In: VIEIRA, Miguel Said. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019.



# O surgimento e a evolução das cidades na História determinados através de sua localização geográfica e condições naturais

*The surge and evolution of cities in history determined through its geographical location and natural conditions*

Luciana Rosa de Andrade Del Castanhel<sup>270</sup>

**Resumo:** É imprescindível para a constituição de novas bases para a urbanização a compreensão da natureza histórica da cidade e a distinção dentre suas funções originais, aquelas que dela emergiram e aquelas que ainda podem ser invocadas. Nessa senda, com uma consciência maior do passado e uma visão mais clara das decisões tomadas há muito tempo pelo homem, acerca da constituição da cidade na História, passa-se a analisar o contexto histórico da urbanização, adotando a revisão bibliográfica, bem como discutir os principais pontos que contextualizaram o surgimento de cidades, nas proximidades de cursos d'água. O período paleolítico é marcado pela não fixação do homem a um lugar nomadismo. Contudo, convém ressaltar a respeitosa atenção que o homem dispensava aos mortos, preocupando-se com o fato de que eles tivessem uma “moradia”, apesar do caráter itinerante dos vivos. Outro fato a ser levado em consideração é a relação do homem paleolítico com as cavernas. Embora ainda não fixassem moradia, era nas cavernas que o homem se abrigava, quando estava com fome, frio, para o acasalamento, para guardar de instrumentos, nas práticas de rituais, etc. Todavia, foi efetivamente no período mesolítico que o homem realizou a primeira condição para o surgimento das cidades: a existência de alimentos através da domesticação de animais e da prática de reproduzir vegetais, através do desenvolvimento de mudas. Isso se deu há, aproximadamente, 15 mil anos de forma extremamente lenta. O homem começou a viver em cidades há cerca de 5.500 anos. Porém, a concentração da população humana só cresceu, significativamente, a partir de meados do século XIX. Para o aparecimento das cidades, foram necessários: o aprimoramento técnico, a organização social e da região com condições geológicas e

---

<sup>270</sup> Técnica Administrativa do MPF. Pós-Graduada em Direito Previdenciário, pela LFG Anhanguera.

geográficas favoráveis. No campo, onde o excedente era produzido, as transformações ocorriam lentamente. Já nas cidades, onde esse excedente era distribuído, as transformações se davam mais rapidamente. Assim, em virtude da fertilidade do solo e em razão da facilidade de irrigação e transportes, os primeiros sítios habitados se desenvolveram no vale dos rios, ao exemplo do Nilo, Tigre e Eufrates. É possível afirmar que a origem da cidade se deu em torno do ano de 3500 a.C. com o aparecimento da Mesopotâmia, área compreendida entre os rios Tigre e Eufrates, tendo, posteriormente, surgido no vale do rio Nilo (3100 a.C.), no vale do rio Indo (2500 a.C.) e no rio Amarelo (1550 a.C.). A localização dessas cidades foi determinada através das condições naturais e, como concretamente surgiram em climas semiáridos, veio a necessidade de se fixarem nas proximidades de rios, para fins de repartir a água, os pastos; aproveitar as planícies inundáveis e ricas em húmus, propícias ao desenvolvimento da agricultura. A Mesopotâmia foi o centro da difusão do fato urbano para o Egito antigo, formando, inclusive, Estados independentes.

**Palavras-chave:** Cidade. História. Localização geográfica. Condições naturais. Urbanização.

**Abstract:** It is essential for the constitution of new bases for urbanization to understand the historical nature of the city and the distinction between its original functions, those that emerged from it and those that can still be invoked. Along this path, with a greater awareness of the past and a clearer view of the decisions taken a long time ago by man regarding the constitution of the city in history, we begin to analyze the historical context of urbanization by adopting the bibliographic review, as well as discussing the main points that contextualized the emergence of cities close to water courses. The Paleolithic period is marked by the non-fixation of man to a place – nomadism. However, it is worth mentioning the respectful attention that man paid to the dead, worrying that they had a “home” despite the itinerant character of the living. Another fact to be taken into account is the relationship between the Paleolithic man and the caves. Although they did not yet establish housing, it was in the caves that the man helped himself when he was hungry, cold, mating, guarding instruments, practicing rituals, etc. However, it was effectively in the Mesolithic period that man realized the first condition for the emergence of cities: the existence of a better supply of food through animal domestication and the practice of plant reproduction through the development of seedlings. This happened approximately 15 thousand years ago in an extremely slow way. Man started living in cities about 5,500 years ago. However, the

concentration of the human population only grew significantly from the middle of the 19th century. For the appearance of cities, technical improvement, social organization and the region with favorable geological and geographic conditions were necessary. In the field, where the surplus was produced, the changes took place slowly. In the cities, where this surplus was distributed, transformations took place more quickly. Thus, due to the fertility of the soil and the ease of irrigation and transport, the first inhabited sites developed in the river valleys, following the example of Nile, Tigre and Euphrates. It is possible to state that the city originated around 3500 BC with the appearance of Mesopotamia, an area between the Tigris and Euphrates rivers, having subsequently emerged in the Nile River valley (3100 BC), in the Indus River valley (2500 BC) and the Yellow River (1550 BC). The location of these cities was determined by natural conditions, and as they arose in semi-arid climates, there was a need to settle close to rivers, for the purpose of sharing water, sharing pastures, taking advantage of the humus-rich floodplains, conducive to the development of agriculture. Mesopotamia was the center of the spread of the urban fact to Ancient Egypt, even forming independent states.

**Keywords / Palabras-clave:** City. History. Geographic location. Natural conditions. Urbanization.

## **Introdução**

O crescimento e desenvolvimento das cidades deram-se sem planejamento ou controle do uso e da ocupação do solo, sem implantação de infraestrutura adequada, resultando na degradação dos rios urbanos e de suas margens. As moradias foram sendo edificadas nas regiões ribeirinhas, para facilitar o abastecimento, transporte e esgotamento sanitário. Com isso, as construções não obedeceram ao afastamento necessário para a preservação do próprio rio.

É imprescindível, portanto, para a constituição de novas bases para a urbanização, a compreensão da natureza histórica da cidade e a distinção dentre suas funções originais, aquelas que dela emergiram e aquelas que ainda podem ser invocadas. Com uma consciência maior do passado e uma visão mais clara das decisões tomadas, há muito tempo, pelo

homem acerca da constituição da cidade na História, este artigo analisará o contexto histórico da urbanização, adotando a revisão bibliográfica, discutindo os principais pontos que contextualizaram o surgimento das cidades próximo a cursos d'água.

Assim, os objetivos são, no contexto histórico da urbanização: compreender a natureza histórica da cidade; ter maior consciência do passado, bem como ter percepção mais clara das decisões tomadas pelo homem há muito tempo, acerca da constituição da cidade na História.

## **1. O surgimento e a evolução das cidades**

Consoante preceitua Mumford (1998) já no começo de sua obra, se o propósito é constituir novas bases para a urbanização, é imprescindível que haja a compreensão da natureza histórica da cidade e que se saiba distinguir, dentre suas funções originais, aquelas que dela emergiram e aquelas que ainda podem ser invocadas. Nessa senda, com uma consciência maior do passado e uma visão mais clara das decisões tomadas, há muito tempo, pelo homem acerca da constituição da cidade na História, passar-se-á a analisar o contexto histórico da urbanização.

Na História, o período paleolítico é marcado pela não fixação do homem a um lugar, isto é, o nomadismo. Contudo, convém ressaltar a respeitosa atenção que o homem paleolítico dispensava a seus mortos, preocupando-se que eles tivessem uma “moradia”, apesar do caráter itinerante dos vivos. Outro fato a ser levado em consideração é a relação do homem paleolítico com as cavernas. Embora ainda não fixassem moradia, era nas cavernas que o homem se abrigava, quando estava com fome, frio; para acasalar; para guardar instrumentos; para a prática de rituais, artes, dentre outras manifestações (SPOSITO, 1994).

No entanto, foi, efetivamente, no período mesolítico, que o homem realiza a primeira condição para o surgimento das cidades: a existência de melhor suprimento de alimentos, através da domesticação de animais e prática de reprodução vegetal, através de mudas. Tal revolução agrícola se deu há, aproximadamente, 15 mil anos de forma extremamente lenta. Um aspecto interessante destacado por Mumford:

Aquilo a que chamamos revolução agrícola foi, muito possivelmente, antecedido por uma revolução sexual, mudança que deu predomínio não ao macho caçador, ágil, de pés velozes, pronto a matar, impiedoso por necessidade vocacional, porém, à fêmea, mais passiva, presa aos filhos, reduzida nos seus movimentos ao ritmo de uma criança, guardando e alimentando toda sorte de rebentos, inclusive, ocasionalmente, pequenos mamíferos lactantes, se a mãe destes morria, plantando sementes e vigiando as mudas, talvez primeiro num rito de fertilidade, antes que o crescimento e a multiplicação das sementes sugerisse uma nova possibilidade de se aumentar a safra de alimentos. [...] Com a grande ampliação dos suprimentos alimentares, que resultou da domesticação cumulativa de plantas e animais, ficou determinado o lugar central da mulher na nova economia. [...] A casa e a aldeia, e com o tempo a própria cidade, são obras da mulher (*apud* SPOSITO, 1994, p. 12).

É imperioso diferenciar, contudo, o conceito de aldeia e cidade. Aldeia é apenas um aglomerado de agricultores, com nível de complexidade elementar. Já a cidade exige uma complexidade de organização social, só possível com a divisão do trabalho. Nesse passo, o homem começou a viver em cidades, há 5.500 anos. Porém, a concentração da população humana começou a crescer, significativamente, a partir de meados do século XIX. Para o aparecimento das cidades, foram necessários o aprimoramento técnico, a organização social uma região com condições geológicas e geográficas favoráveis (DAVIS, 1978).

No campo, onde o excedente era produzido, as transformações ocorriam lentamente. Já nas cidades, onde esse excedente era distribuído, as transformações se davam a uma velocidade superior. Esse salto decisivo, que se chamou de “revolução urbana”, ocorreu entre os desertos da África e da Arábia e os montes que os encerram ao norte, do Mediterrâneo ao Golfo Pérsico (BENEVOLO, 1997).

Assim, em virtude da fertilidade do solo e em razão da facilidade de irrigação e transportes, os primeiros sítios habitados se desenvolveram em vales de rios, como o Nilo (Egito), Tigre e Eufrates (Mesopotâmia), Hindus (Paquistão) e rios Amarelo e Yang-Tsé-Kiang (China). De acordo com pesquisas arqueológicas, os dois maiores e mais desenvolvidos sítios arqueológicos, dos quais se tem conhecimento, são Jericó e Çatal Hüyük, esse localizado no vale do Jordão, região do mar Morto, entre Jerusalém e Amã; é considerado o mais antigo do mundo descoberto até nossos dias. A determinação da data se deu por meio do carbono-14 e indicou que Jericó havia sido construída em 7000 a.C. (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

## **2. As cidades na Antiguidade**

Há grandes dificuldades para estabelecer o momento da origem da cidade. No entanto, os autores entram em consenso ao afirmar que foi, em torno do ano de 3500 a.C. com o aparecimento da Mesopotâmia, área compreendida entre os rios Tigre e Eufrates, tendo, posteriormente, surgido no vale do rio Nilo (3100 a.C.), no vale do rio Indo (2500 a.C.) e no rio Amarelo (1550 a.C.) (SPOSITO, 1994).

Como já referido, a localização dessas cidades foi determinada através das condições naturais e, como concretamente surgiram em climas semiáridos, veio a necessidade de se fixarem na proximidade de rios, para fins de repartir água, repartir os escassos pastos, aproveitar as planícies inun-

dáveis, ricas em húmus e propícias ao desenvolvimento da agricultura. As cidades sumerianas, no início do II milênio a.C., já eram muito grandes e mediam cerca de 100 hectares, abrangendo dezenas de milhares de habitantes. Eram circundadas por um muro e um fosso que as defendiam. Além disso, sua paisagem foi modificada pelo homem, onde podiam ser encontrados campos, pastagens e pomares percorridos por canais de irrigação (BENEVOLO, 1997). As cidades antigas tinham em comum, ainda, a organização de caráter teocrático, em que o líder era rei e chefe espiritual. É importante ressaltar, também, que a Mesopotâmia foi o centro da difusão do fato urbano para o Egito antigo, formando, inclusive, Estados independentes. A cidade de Ur chegou a ter 50 mil habitantes e Babilônia, 80 mil (SPOSITO, 1994).

Salienta-se, entretanto, que, independentemente da urbanização, que se desencadeou a partir da Mesopotâmia, no ano de 500 a.C., no continente americano surgiram cidades que também configuram ótimos exemplos de que o processo de divisão do trabalho se traduziu na constituição de uma estrutura de classes, criando condições necessárias à origem urbana. Os maias e os astecas tiveram grandes comunidades urbanas. Teotihuacán, atualmente Cidade do México, chegou a ter 100 mil habitantes e até mesmo na América andina os incas viveram em *habitat* concentrado, que pode ser considerado urbano, dada a grande divisão de trabalho existente (SPOSITO, 1994).

## **2.1 Grécia**

A Grécia é o berço de uma das civilizações mais completas da Antiguidade. A Grécia, na Idade do Bronze, era dividida em um grande número de principados independentes. Em cada um desses principados havia uma família guerreira; a partir de uma fortaleza empoleirada num ponto elevado, dominava um pequeno território aberto para o mar. Tais Estados per-

maneceram bastante ricos enquanto participaram do intenso comércio marítimo do II milênio e desenvolveram várias indústrias. No entanto, com o colapso da economia do bronze e as invasões dos bárbaros pelo Norte, no início da Idade do Ferro as cidades regrediram por alguns séculos (BENEVOLO, 1997).

A cidade *principesca* se transforma na *polis* aristocrática ou democrática. A cidade-Estado situava-se no alto de uma colina, onde os habitantes do campo se refugiavam para se defenderem dos inimigos. Mais tarde, o povoado se estendeu para a planície vizinha, que era fortificada por um cinturão de muros. Portanto, na *acrópole* (cidade alta) ficavam os templos dos deuses e onde os habitantes da cidade ainda podiam se refugiar para última defesa; e na *astu* (cidade baixa) desenvolvia-se o comércio e as relações civis (BENEVOLO, 1997).

A partir do surgimento das cidades-Estado na Grécia, segundo entendem Abiko, Almeida e Barreiros (1995), desenvolveu-se uma civilização que aprendeu a viver nas cidades, desligar-se do culto a deuses terríveis e humanizar as divindades. Aristóteles (384 a.C. a 322 a.C.) torna-se o grande teórico do urbanismo da Grécia antiga e aconselha a escolha de um lugar salubre, que permita abastecimento fácil, devendo a cidade tirar partido, tanto do mar quanto do campo.

## **2.2 Roma**

A unificação política de todo o mundo mediterrâneo se dá no Estado romano. Roma começa como uma cidade pequena sem importância, na fronteira do território etrusco colonizado pelos gregos; desenvolve-se até transformar-se na *urbe*, a cidade por excelência, capital do império (BENEVOLO, 1997). Por conta de seu poder unificado, o Império romano é o melhor exemplo de expansão de urbanização na Antiguidade (SPOSITO, 1994).

O Império romano expandiu-se também pela Europa Ocidental, permitindo o desenvolvimento urbano em territórios habitados por povos “bárbaros”. Ademais, o poder político do Império romano permitiu que a urbanização deixasse de ser somente um processo espontâneo, haja vista que muitas cidades foram fundadas em áreas conquistadas, a fim de garantir a hegemonia política de Roma sobre essas áreas. Além disso, propiciou imensa ampliação da divisão interurbana de trabalho, pois também passou a suprir os cidadãos de outras áreas do Império, e os povos bárbaros além das fronteiras, incentivando o papel comercial urbano (SPOSITO, 1994). Todavia, a partir do século V d.C., com a queda do Império romano, houve redução expressiva no processo de urbanização.

Os romanos deixaram notáveis ensinamentos no campo militar, na administração pública, na arquitetura, na prática política e, principalmente, no campo da ciência jurídica. Além disso, a língua dos romanos – o Latim – deu origem a todas as línguas românticas da Europa ocidental: português, espanhol, francês e italiano (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

### **2.3 As cidades na Idade Média**

A Idade Média inicia-se com a queda do Império romano, por volta do século V (476-1453); constituiu-se, então, o fim da hegemonia romana sobre a bacia do Mediterrâneo – grande parte da Europa, o Norte da África e Oriente Médio. Naquela época, a sociedade era extremamente concentrada em espaços pequenos e em lugares de produção onde as trocas se misturavam com o artesanato, que alimentavam o pequeno comércio (BRUMES, 2001; SPOSITO, 1994).

Durante a Idade Média, houve um movimento de retrocesso, no que concerne à complexidade da organização social e ao nível de urbanização. Do ponto de vista da urbanização, a derrocada do poder central teve consequências muito marcantes. Porém, as maiores cidades ainda conseguiram

sobreviver, como foi o caso de Bizâncio (depois chamada de Constantinopla e, atualmente, Istambul) e Alexandria. Ao passo que não havia mais um poder central, as relações interurbanas começaram a enfraquecer, e certas áreas, inclusive, desapareceram. Houve um processo de desagregação da rede urbana europeia, diminuição das cidades e desaparecimento de outras, que se deu a partir do século V e se acentuou quando da expansão islâmica, no século VII, que interrompeu o comércio dos cristãos, através do Mediterrâneo (SPOSITO, 1994).

No Feudalismo, a terra passa a ser a única fonte de subsistência e de condição de riqueza, e as principais características são os latifúndios e a servidão. A produção artesanal voltou a ser feita nos limites do campo, garantindo que toda a organização social do novo modo de produção estivesse atrelada à terra. O Poder Político passou para os chamados senhores feudais, que eram os detentores da terra, a despeito da figura dos reis e príncipes.

Dessa forma, o modo de produção feudal esvaziou o urbano de seu papel econômico e político, reduzindo as cidades europeias a funções pouco expressivas. Na Idade Média, havia dois tipos de aglomerados: as “cidades” episcopais e os burgos. Nas primeiras ficavam os centros de administração eclesiástica, enquanto nos burgos, que eram construções fortificadas, cercadas por muralhas e rodeadas por fossos, serviam de refúgio para os senhores feudais e seus servos, bem como para o armazenamento de animais e alimentos em caso de perigo. Normalmente, também abrigavam uma igreja (SPOSITO, 1994).

A partir do século XI, houve um crescimento urbano nas cidades medievais, onde inovações técnicas permitiram que houvesse desenvolvimento agrário, que possibilitou um aumento populacional. Esse renascimento urbano, segundo Sposito (1994), marcou o último período da Idade Média,

que teve a base territorial no aglomerado medieval, que não possuía caráter urbano. Todavia, não só a partir dos aglomerados feudais que a urbanização foi retomada. Há registros de reconstrução de cidades em sítios urbanos de alguns aglomerados romanos e, no século XII, houve a fundação de cidades novas, em lugares nunca antes ocupados.

Dessa forma, a urbanização no fim do período feudal foi marcada pela proliferação no número de cidades, muitas delas atingindo tamanhos expressivos para a época, como na região da Itália e Holanda, onde a atividade comercial fora maior alguns séculos antes.

Assevera Sposito sobre o Renascimento Urbano:

Este processo de retomada da urbanização, de renascimento das cidades, foi possível pela reativação do comércio, enquanto atividade econômica urbana. Ao se desenvolver, esse comércio foi criando as condições para a estruturação do modo de produção capitalista e, simultaneamente, a destruição dos pilares da economia feudal (o latifúndio sua economia “fechada” e a servidão) (1994, p. 32).

## **2.4 A cidade do Renascimento**

O período chamado renascimento iniciou-se em 1453, ocasião em que os turcos conquistaram a cidade de Constantinopla, pondo fim ao Império romano no Oriente. Com a queda de Constantinopla, as principais rotas comerciais do mar Mediterrâneo foram deslocadas para o oceano Atlântico. Assim, foi, a partir do século XVI, que tiveram início as grandes descobertas marítimas, comandadas pelas duas grandes potências de atualidade então potências da época: Portugal e Espanha (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995). No entanto, as atividades urbanísticas dos séculos XV e XVI consistiram, basicamente, em alterações no interior das velhas cidades que, geralmente, modificam muito pouco

a estrutura geral (GOITIA, 1992 *apud* ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

Com a criação por Thomas Morus, em 1516, da ideia de utopia, surgiu a necessidade de impor uma racionalidade à vida individual e coletiva e, inevitavelmente, chegou ao urbanismo renascentista. Nesses termos, a cidade era fundada pela necessidade da *virtu* combater eternamente a *fortuna* ameaçadora. As cidades medievais haviam se desenvolvido anarquicamente pelo impulso das iniciativas individuais. Porém, essa estrutura foi substituída pelas iniciativas de príncipes desejosos de ampliar seu poder e instaurar a ordem. Surgiram, portanto, os teóricos de um urbanismo utópico. Não era necessário que tais cidades fossem, de fato, construídas, pois, mesmo sem saírem do papel, servem para a melhor compreensão das limitações de nosso presente, sugerindo cidades melhores que as nossas (BERRIEL, 2004).

## **2.5 A Cidade Barroca**

A transição para o período barroco foi caracterizada pelo aumento da importância das cidades, especialmente das capitais dos Estados e daquelas ligadas ao grande comércio e as portuárias. Naquele período desejava-se criar uma cidade como obra de arte de imediata percepção visual, usando como instrumento a perspectiva. No que toca ao urbanismo, predominou então a grandeza da França. O urbanismo francês possui um tema que foi largamente adotado pelo barroco: a praça monumental dedicada a servir de quadro à estátua do rei. Soma-se a isso o fato de o período barroco ter sido um período muito importante na constituição da cidade moderna, com todas as suas exigências de vida e arte (ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

Pode-se, também, observar a influência do estilo barroco no Brasil, quando relacionado à implantação da cidade portuguesa na América, diante de uma lógica temporal. A partir de

meados do século XVI até o final do século XVII, observam-se três grandes redes urbanas na América: ocupação inicial pelo Litoral, por vilas de iniciativa de donatários ou sesmeiros e cidades reais; ocupação do sertão, a partir da descoberta de jazidas de ouro e pedras preciosas, e a ocupação dos territórios da Amazônia e das fronteiras criadas pelas novas demarcações resultantes dos Tratados de Madrid e Santo Idelfonso (PESSÔA, 2001).

## **2.6 A Cidade na Era Industrial**

As sociedades urbanizadas, nas quais a maior parte das pessoas vive agrupadas em cidades, representam um estágio fundamental na evolução social. Antes de 1850, nenhuma sociedade poderia ser reconhecida como predominantemente urbana. Já no ano de 1900, apenas a Grã-Bretanha atingia essa condição. No entanto, apenas 65 anos mais tarde, segundo Davis (1978), todas as nações industriais foram consideradas altamente urbanizadas e, em todo mundo, o processo de urbanização acelerou-se rapidamente.

Antes da Revolução Industrial, a Europa era uma região amplamente agrária. Entretanto, com a industrialização, a transformação foi radical. A Revolução Industrial provocou mudanças substanciais na vida da cidade. A cidade industrial é caracterizada por maior fluidez no sistema de classes, pelo aparecimento da educação e comunicação em massa e pelo afastamento de parte da elite do centro para os subúrbios.

Dois fatores foram evidentes, durante a época urbana pré-industrial europeia: a expansão do poder europeu para outros continentes e o desenvolvimento de uma tecnologia baseada em fontes de energia inanimada. Salienta-se, ainda, um novo grupo formado por cientistas. A conquista de novas terras alargou o horizonte dos sábios e, além disso, as descobertas dos exploradores marítimos europeus deram novo ímpeto ao progresso da ciência (SJOBORG, 1977).

Nesse contexto, a aplicação do método científico também foi determinante para o surgimento da cidade moderna. A atitude experimental facultou ao homem o controle das forças da natureza a um ponto que não se imaginava na era pré-industrial. Assim, o desenvolvimento do método científico e o saber da elite se ligaram com o conhecimento prático do artesanato, e o resultado foi uma fundamental revisão no método, determinante para a revolução científica. Esta, portanto, foi a base da Revolução Industrial e da cidade industrial.

Destarte, o industrialismo implementou centenas de melhorias nas técnicas agrícolas, na conservação de alimentos, nos transportes, dentre outros. Destaca-se o aperfeiçoamento do sistema de esgoto que permitiu que mais pessoas se concentrassem nas cidades. No entanto, a invenção da máquina a vapor foi a responsável pelo fornecimento abundante de energia que, mais tarde, acelerou o processo de automatização.

Ressalta-se, porém, que a urbanização é um fenômeno recente, visto que, mesmo os países mais urbanizados, ainda exibem suas origens rurais. Como assevera Sieber:

A urbanização decorrente da industrialização no século XIX baseou-se nas possibilidades trazidas ao homem pela mecanização da natureza. Acreditava-se, com uma visão antropocêntrica, que o meio natural poderia e deveria ser submetido às necessidades humanas e da nossa civilização, modo de produção e consumo. Assim, para que a civilização urbana prosperasse, era considerado não só aceitável, mas até necessário, que o meio natural fosse subjogado (2011, p. 6).

Foi no século XXI que a população urbana ultrapassou, em número, a população rural. Cada vez mais a população se concentra nas cidades, e as metrópoles e megalópoles vão surgindo, e, portanto, na mesma proporção vai aumentando a preocupação com a sustentabilidade ambiental e o planejamento urbano dessas cidades.

No entanto, no que concerne à industrialização nos dias atuais, Lefebvre afirma que

a indústria nascente se instala perto de fontes de energia (rios, florestas, depois carvão), de meios de transporte (rios e canais, depois estradas de ferro), de matérias-primas (minerais), de reservas de mão-de-obra (o artesão camponês, os tecelões e ferreiros fornecem uma mão-de-obra já qualificada) (1991, p. 15).

### **3. Histórico da urbanização no Brasil**

A urbanização no Brasil iniciou-se com a colonização portuguesa, a partir do século XVI. O papel das cidades foi o de, especificamente, demarcar fronteiras e garantir o domínio das terras conquistadas. Portanto, Portugal já realizava uma política urbanizadora no Brasil e o espaço urbano era considerado lugar de concentração de bens e pessoas, controle político, militar e religioso. Assim, tal política urbanizadora não estava voltada para a criação de uma economia urbana, ao contrário, estava destinada tão somente ao domínio territorial e ao escoamento de mercadorias (GODOY; BRAY, 2003).

A oficialização dos núcleos urbanos perante o poder institucional se dava a partir da construção de uma capela ou igreja, que poderia promover o povoado à categoria de vila ou cidade. Nesse contexto, observa-se que a união do Estado com a Igreja desempenhou fundamental importância na fundação e na elaboração de políticas de expansão urbanas. A Igreja influenciou, inclusive, a localização do sítio urbano, dando vida ao Direito Canônico (GODOY; BRAY, 2003).

Dessa forma, à época os núcleos urbanos caracterizavam-se pela pequena concentração de casas em torno de uma igreja, geralmente localizada no alto de um morro. Assim, o traçado das ruas, quadras e praças se fazia à medida que as casas, os prédios públicos e a igreja eram concluídos. Podem

ser citadas como exemplo as cidades de Salvador, São Vicente, Ouro Preto, dentre outras (GODOY; BRAY, 2003).

Durante séculos, o Brasil foi considerado essencialmente agrícola. A região da Zona da Mata no Nordeste foi o berço da urbanização no país, e a primeira cidade fundada no Brasil foi Salvador, em 1549.

Entretanto, o primeiro pico de urbanização se deu com o ciclo da mineração no século XVIII. A atividade minerária contribuiu para esse processo, pois transferiu a capital da Colônia de Salvador para o Rio de Janeiro em 1763, bem como deslocou o eixo produtivo do Nordeste açucareiro para o Sudeste aurífero, promovendo a interiorização e o desenvolvimento econômico do País. Surgiram, então, muitas vilas e cidades como Vila Rica, Mariana, São João Del Rei, Diamantina, Cuiabá, dentre outras.

Em um país com grandes dimensões territoriais, a expansão da agricultura comercial e a exploração mineral foram as principais atividades responsáveis pelo povoamento e a criação de riquezas, tanto no interior quanto no Litoral brasileiro.

Assim como os demais países da América Latina, foi no final do século XIX que o processo de urbanização acelerou no Brasil, e cerca de 10% das pessoas já viviam nas cidades (SANTOS, 1993). No entanto, ainda que o Brasil apresentasse cidades de grande porte desde o período colonial, somente na virada do século XIX esse processo começa a se consolidar, impulsionado pela emergência do trabalho livre, da Proclamação da República e de uma indústria ainda incipiente ligada à atividade rural e às necessidades básicas do mercado interno (MARICATO, 2016).

Entre o final do século XIX e o início do século XX, realizaram-se obras de saneamento básico para fins de eliminação de epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia

o embelezamento paisagístico, as quais visavam o mercado imobiliário.

Conforme entendimento de Geiger (1963, *apud* GODOY; BRAY, 2003), três fatores contribuíram para a expansão urbana durante o século XIX no Brasil: a Abolição da Escravatura; a maior divisão do trabalho, e o desenvolvimento das médias e pequenas propriedades rurais. Contudo, Godoy e Bray (2003) acrescentam, ainda, um quarto fator: a imigração europeia que ocorreu na segunda metade do século XIX, sobretudo, para São Paulo e para os estados do Sul do País.

Diante disso, o processo de urbanização não sofreu muitas alterações entre o final do século XIX e o início do século XX. A par disso, a aceleração ocorreu entre as décadas de 20 e 40, período em que a população ocupada cresceu mais rapidamente que o total da população economicamente ativa. Foi, então, a partir dos anos 60, que as pesquisas de geografia urbana passaram a dar enfoque ao processo de industrialização, à formação da rede urbana, à regionalização e a questões relacionadas ao planejamento regional (GODOY; BRAY, 2003).

A economia manteve seu epicentro no setor agrário até a década de 30, quando o Estado passa a investir em infraestrutura, para o desenvolvimento da indústria. Nessa década, a industrialização é acelerada pelo êxodo rural, que se tornou mais intenso, devido ao aumento da produtividade industrial e à integração da agropecuária com a indústria. As cidades passaram a oferecer mais oportunidades de trabalho e melhorias na qualidade de vida, o que atraiu a população rural. Ademais, as novas técnicas agrícolas e a mecanização no campo tornam cada vez menor a necessidade de mão de obra (SANTOS, 2017).

## **Considerações finais**

A fim de ser constatada a origem histórica do problema de construção irregular em áreas de preservação permanente,

foi descrito o início do processo de urbanização, com ênfase na ocupação das áreas próximas das margens dos rios, no início da civilização humana. Quando o ser humano encontrou uma região privilegiada (terra fértil + fartura de água), estabeleceu um marco definitivo para a História da humanidade: o desenvolvimento da agricultura. A localização dessas cidades foi determinada através das condições naturais, especialmente pelos rios. O fenômeno da ocupação humana das áreas de preservação permanente em rios impacta seriamente seus processos naturais, gerando diversos problemas socioambientais.

Diante disso, a pesquisa apontou como uma das causas do problema o surgimento das cidades e a civilização próxima a cursos d'água. Assim, pôde-se verificar que o surgimento das cidades, inclusive o das grandes metrópoles, se deu alinhado à sua posição geográfica, especialmente à proximidade dos rios e dos cursos d'água, em razão da facilidade de desenvolver a agricultura, pecuária, os transportes e o saneamento.

## Referências

ABIKO, Alex Kenia; ALMEIDA, Marco Antônio Plácido de; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Urbanismo: história e desenvolvimento**. 1995. 47 f. Monografia (Especialização) – Curso de Engenharia Civil, USP, São Paulo, 1995. cap. 2.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

DAVIS, Kingsley. **Cidades: a urbanização da humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

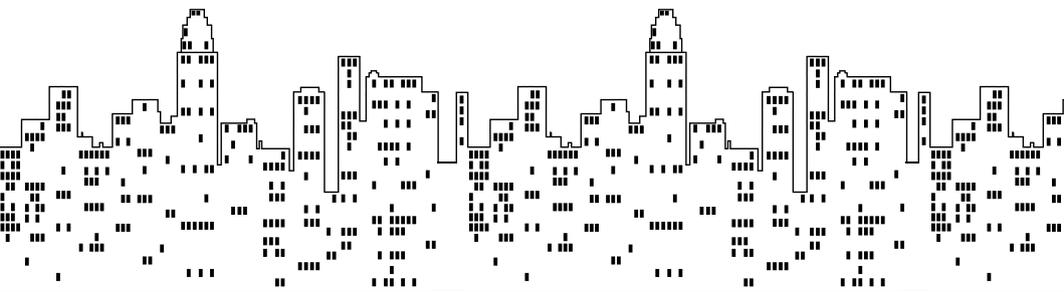
MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PESSÔA, José. **Cidade barroca ou tardo medieval? A arquitetura na definição dos traçados urbanos da América Portuguesa**.

*In:* CONGRESSO INTERNACIONAL DEL BARROCO IBEROAMERICANO, 3., 2001, Sevilha, Espanha. Barroco Iberoamericano. Territorio, Arte, Espacio y Sociedad. Universidad Pablo Olavide. **Anais** [...]. Sevilha, 2001, p. 1339-1346. v. 2.

SJOBORG, G. Origem e evolução das cidades. *In:* DAVIS, Kingsley *et al.* Cidades: a urbanização da humanidade. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1994.





# A tributação passiva ambiental como política pública fomentadora do desenvolvimento sustentável das cidades

*The environmental passive taxation as a public policy encouraging sustainable cities development*

Barbara Bedin<sup>271</sup>

Fernanda Mazzochi<sup>272</sup>

**Resumo:** Esta pesquisa tem por objetivo apresentar a possibilidade de o Poder Público incentivar o desenvolvimento sustentável das cidades, através do instrumento tributário. O método da pesquisa é dedutivo, e o procedimento metodológico é a pesquisa exploratória e bibliográfica. O entrelaçamento do direito ambiental com o direito tributário e o direito urbanístico tem apresentado propostas para conciliar o desenvolvimento e a sustentabilidade, através da tributação passiva ambiental, através de incentivos fiscais. As cidades concentram necessidades e realidades específicas, que precisam ser envolvidas pelo Direito. Para a questão ambiental, os municípios podem utilizar as previsões constitucionais e infraconstitucionais, que permitem o instrumento do IPTU com viés ecológico. Através desse imposto, a Administração Pública pode induzir condutas que buscam a sustentabilidade, permitindo a cada cidadão contribuir para o bem-estar de toda a sociedade, construindo uma relação de respeito entre o homem e a natureza, para a construção de cidades sustentáveis.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável. Tributação ambiental. Urbanização e cidades sustentáveis.

**Abstract:** This research aims to present the possibility of the Government to encourage the sustainable development of cities through the tax instrument. The research method is deductive and

---

<sup>271</sup> Advogada. Mestra em Direito (UCS). Doutora em Letras (UCS-UNIRITTER). Docente no curso de Direito da Faculdade Anhanguera, em Caxias do Sul e Faculdade CNEC, em Farroupilha. *E-mail:* barbara.bedin@anhanguera.com

<sup>272</sup> Mestra em Direito (UCS). Coordenadora do curso de Direito na Faculdade Anhanguera, em Caxias do Sul. *E-mail:* fernanda.mazzochi@anhanguera.com

the methodological procedure is exploratory and bibliographical research. The intertwining of Environmental Law with Tax Law and Urban Law has presented proposals to reconcile development and sustainability through passive environmental taxation through tax incentives. Cities concentrate specific needs and realities that need to be involved in law. For the environmental issue Municipalities can use the constitutional and infraconstitutional forecasts that allow the IPTU instrument with ecological bias. Through this tax the Public Administration can induce conducts that seek sustainability, allowing each citizen to contribute to the well-being of all society, building a relationship of respect between man and nature for the construction of sustainable cities.

**Keywords:** Sustainable development. Environmental taxation. Urbanization and sustainable cities.

## **Introdução**

O meio ambiente equilibrado é um direito de todos. Cabe ao Poder Público disponibilizar instrumentos que viabilizem o direito garantido constitucionalmente. A tributação premial é uma forma de incentivar o desenvolvimento sustentável.

A previsão do meio ambiente sadio como um direito e um dever fundamental está no art. 225 da Constituição Federal. Porém, essa proteção encontra muitos obstáculos. A sociedade identificava na natureza uma fonte inesgotável de matérias-primas para suprir suas necessidades e seu desenvolvimento econômico. Essa visão antropocêntrica vem degradando o meio ambiente a ponto de levantar um alerta, pois há dúvidas sobre até quando o Planeta suportará o esgotamento de águas, fontes energéticas e demais formas do meio ambiente, amplamente exploradas pelo homem.

O grande desafio do mundo moderno (ou pós-moderno) está em conciliar a demanda do consumo, o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Os países desenvolvidos atualmente não tiveram essa preocupação para alcançar o atual *status*, e os em desenvolvimento não querem reduzir o ritmo em prol do meio ambiente, porque entendem também

ter o direito de se desenvolver sem essa preocupação – a ambiental.

Porém, a realidade é que a espécie humana depende dos recursos naturais para sobreviver neste Planeta. Faz-se necessária uma nova visão que permita o desenvolvimento – mesmo que moderado, se necessário – com sustentabilidade, isto é, com respeito ao meio ambiente.

É nesse contexto que o Poder Público precisa intervir, para viabilizar e incentivar o desenvolvimento sustentável. Uma das formas é utilizar o viés extrafiscal dos tributos para buscar tal objetivo. A tributação ambiental já tem sido utilizada em alguns casos, o que demanda novos e contínuos estudos, visando aprimorar e criar novos mecanismos.

A tributação ambiental pode visar arrecadar tributos com fins ecológicos ou através de incentivos fiscais, que contribuam para a produção e o consumo de produtos ecologicamente corretos, tema que será especificamente trabalhado. É também denominada tributação na forma passiva. Enfim, o que se pretende é demonstrar que há formas de a tributação participar do desafio do desenvolvimento sustentável.

## **1. O meio ambiente previsto constitucionalmente**

Ao fazer um estudo comparado das Constituições pelo mundo, observa-se a presença da previsão da proteção ambiental fazendo parte do texto da “Lei Fundamental” de vários países. Dias destaca essa preocupação constitucional:

[...] As preocupações com o ambiente constam hoje entre as mais importantes, tanto por parte dos cidadãos como dos poderes públicos, razão pela qual o ambiente aparece nos articulados das diversas constituições também com uma dimensão material-legitimadora da própria Constituição. Daí que a questão se prenda, de há mais de uma década a esta parte, apenas

com a dúvida sobre *qual a forma de prever* a proteção do ambiente nos textos constitucionais, havendo duas alternativas básicas que têm sido seguidas nos diversos países: a de o consagrar, como tarefa, a incumbência ou fim do Estado; ou de acolher como direito fundamental dos cidadãos.<sup>273</sup>

O Brasil adotou o entendimento do ambiente como direito fundamental, bem como Portugal, Espanha, Turquia, Eslováquia, Eslovênia, Polônia, Índia e África do Sul.<sup>274</sup> Previsto desta forma, permite aos cidadãos atuarem, exigindo a proteção ambiental individual ou coletivamente, permitindo o acesso aos tribunais para verem seu direito garantido. Na prática, a grande dificuldade está na efetividade desta proteção. Especula-se, inclusive, que tenha sido exatamente a impossibilidade de proteção que fez os legisladores alemães optarem por consagrar o ambiente como uma incumbência (apenas) do Estado.

A Constituição alemã incluiu tal preocupação na revisão constitucional de 1994, porém prevê a proteção e promoção do ambiente como uma tarefa do Estado, constando no seu art. 20<sup>275</sup>: “O Estado protege, também, assumindo a responsabilidade pelas futuras gerações, as bases naturais da vida e dos animais, no quadro da ordem constitucional, através de leis, e segundo a medida da lei e do direito, através de atos do Poder Executivo e atos judiciais”.<sup>276</sup> Esta opção foi seguida pela Holanda, Grécia e Suécia.<sup>277</sup>

<sup>273</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito constitucional e administrativo do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 35.

<sup>274</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>275</sup> BUNDESRECHT – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Disponível em: <http://bundesrecht.juris.de/gg/index.html>. Acesso em: 21 jul. 2010.

<sup>276</sup> Art 20a Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

<sup>277</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito constitucional e administrativo do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 36.

O direito ao meio ambiente equilibrado está previsto na Constituição de 1988 – art. 225 e outros – porém, na prática, muito há para ser feito até que tal direito esteja garantido. O mesmo artigo constitucional impõe à coletividade e ao Poder Público o dever de defesa e preservação do meio ambiente para as atuais e futuras gerações. O meio ambiente protegido pela Constituição Federal de 1988 está disposto na Lei Federal n. 6.938/1981, que, no seu art. 3º, inciso I, define como sendo “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

O desenvolvimento sustentável foi bem conceituado pelo Relatório Brundtland, no documento denominado Nosso Futuro Comum, resultante da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, coordenada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland<sup>278</sup> como: “[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas necessidades”.

A preservação ambiental é, ou deveria ser, compatível com o crescimento econômico, desde que adaptado aos princípios da sustentabilidade e atento às necessidades humanas, aumentando tanto o potencial de produção quanto assegurando a todos as mesmas oportunidades. Parte-se do princípio de que o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: atmosfera, água, solos e seres vivos.<sup>279</sup>

O art. 225 da Constituição Federal prevê, simultaneamente, o direito a meio ambiente equilibrado à coletividade e o dever de todos em agir para que o meio ambiente esteja, desta forma, equilibrado. Todos têm o direito e o dever fundamen-

---

<sup>278</sup> BRUNDTLAND, G. H. *et al.* **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p. 47.

tal de contribuir para a preservação ambiental, uma vez que o meio ambiente equilibrado tem característica de direito e dever fundamental, eis que diretamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, conforme descreve Medeiros:

É imperioso ressaltar, ainda, que o direito à proteção ambiental caracteriza-se por ser um direito e um dever fundamental do homem. Através desta fundamentalidade somos, ao mesmo tempo detentores de um direito e obrigados a um dever. Observamos que muito além das determinações jurídicas, ou até, de todas as teorias jurídico-constitucionais, nosso papel como ser humano somente será digno de nossa existência se honrarmos o ambiente em que vivemos.<sup>280</sup>

A degradação ambiental é resultante da ação do homem em sociedade, como destaca o doutrinador Édis Milaré:<sup>281</sup> “Quase todos os grandes problemas ambientais estão relacionados, direta ou indiretamente, com a apropriação e uso de bens, produtos e serviços, suportes da vida e das atividades da nossa sociedade moderna”.

A Constituição Federal de 1988 prevê as formas de intervenção econômica e financeira e inclui a preocupação ambiental dentre um dos elementos fundamentais das políticas públicas de desenvolvimento, no art. 170,<sup>282</sup> “VI- defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

O doutrinador Trennepohl<sup>283</sup> destaca a importância de o Estado na efetivação deste artigo: “O Estado, portanto, é agente

---

<sup>280</sup> MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 35.

<sup>281</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 72.

<sup>282</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional, n. 42, de 19.12.2003.

<sup>283</sup> TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**, São Paulo: Saraiva, 2008. p.77.

regulador da atividade econômica, fiscalizando, incentivando, planejando, enfim, gerindo a política de intervenção nessa atividade”.

O Direito precisa conduzir esses desafios ambientais e, para tanto, faz-se necessário buscar novas áreas de conhecimento. Não há como observar o meio ambiente isoladamente pela característica transversal do tema, que proporciona e exige de diversas áreas do direito, como Prestes<sup>284</sup> aborda:

[...] sendo que meio ambiente não se restringe a uma política pública isolada, mas que precisa interferir e ser acolhida pelas mais variadas práticas. Deste contexto, decorrem as terminologias direito econômico ambiental, urbano ambiental, tributário ambiental, entre outros, refletindo o esforço de interpretação sistemática daqueles que perceberam a necessidade premente de tratar o tema com a complexidade, sistematicidade e visão global que ele merece.

O Poder Público precisa se preocupar com a questão ambiental, pois a degradação ambiental resulta em grande parte do consumo destrutivo que precisa ser substituído pelo consumo responsável na sociedade *hiperconsumista* da modernidade, conforme bem retrata Lipovetsky:

[...] De todo modo, é imperativo reduzir sem demora nosso consumo bulímico de petróleo, de gás e de carvão a fim de limitar as emissões de CO<sub>2</sub>. A hora é do controle ou da limitação do consumismo por esta razão de fundo de que os consumidores se tornaram os primeiros responsáveis pelo efeito estufa, os primeiros poluidores do Planeta.<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. Tributação e políticas públicas ambientais no Sistema Constitucional Brasileiro. **Revista Jurídica Tributária**, p. 155, jul./set. 2008.

<sup>285</sup> LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 341.

É acreditando que, inclusive o consumo, pode ser orientado através de estímulos econômicos que a tributação deve ser utilizada como política pública de desenvolvimento sustentável. Ribas e Carvalho<sup>286</sup> destacam que “a utilização de tributos na defesa do meio ambiente pode provocar estímulos comportamentais na gestão das empresas e no hábito dos consumidores, na medida em que atinge a base do sistema capitalista: o capital”.

Os ambientalistas radicais insistem na inviabilidade do desenvolvimento sustentável, porém não há outra opção. O “crescimento zero” é inimaginável. Após a Revolução Industrial ter vislumbrado horizontes aos olhos capitalistas e consumistas, o melhor que se pode fazer é desenvolver mecanismos na busca de uma equação entre o ambiente e o desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável.

A sociedade é atendida pelo Estado por valores oriundos do pagamento de tributos, direta ou indiretamente, demonstrando a função social do tributo: “Assim, torna-se a figura tributária, de fundamental importância não só na vida dos próprios cidadãos, enquanto membros de uma sociedade organizada democraticamente, como também para a manutenção do Estado político responsável pelo bem-estar de todos”.<sup>287</sup>

A política fiscal é forte instrumento estatal, tanto para redistribuir a renda como para direcionar empreendimentos econômicos e sociais. E tem excelente respaldo constitucional reservando todo o título VI para o tema “Tributação”, mostrando-se como instrumento essencial não só de proteção, mas de efetivação de justiça social.

---

<sup>286</sup> RIBAS, Lídia Maria L. R.; CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento de tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 14, n. 54, p. 186, abr./jun. 2009.

<sup>287</sup> SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do direito tributário ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 267-268.

Através dos mecanismos tributários é possível alcançar resultados em diversos segmentos de políticas públicas: reprimir inflação, evitar desemprego, proteger indústria nacional, promover aumento de densidade demográfica em determinada região, bem como aquecer ou desaquecer a atividade econômica, entre outras.

É exatamente pelo último mecanismo abordado que a tributação se apresenta como forma de incentivar a produção de produtos sustentáveis; logo seria vantajoso o consumo dos mesmos, em detrimento de produtos que abusam de fontes esgotáveis de matéria-prima, despreocupados com os rejeitos do processo produtivo.

É de conhecimento popular que a carga tributária brasileira é pesada. Além disso, tem característica regulatória da economia. Somado à função promocional do direito, já exposta, há espaço para a tributação ambiental ser implementada, ou reformada, para cumprir a proposta de fomentar o desenvolvimento sustentável.

O Direito Premial apresenta-se como valioso instrumento do Estado, para induzir comportamentos dos indivíduos no sentido de colaborarem na execução das políticas públicas ambientais.

## **2. A extrafiscalidade do tributo ambiental**

Os tributos, quanto à finalidade, podem ser fiscais, parafiscais ou extrafiscais. São fiscais quando o objetivo de sua instituição for abastecer os cofres públicos, independentemente de interesses sociais, políticos ou econômicos. A parafiscalidade é caracterizada quando o sujeito ativo, além de arrecadar e fiscalizar o tributo, ainda tem a disponibilidade dos valores arrecadados, para aplicar em atividades específicas, como regular o mercado e adequar condutas sociais.

Sobre o tema, Volkweiss<sup>288</sup> destaca as finalidades e limitações dos impostos da seguinte forma:

Assim, quando a alíquota (do imposto ou do paraimposto) é fixada exclusivamente com fins arrecadatórios, visando, tão-somente, a cobrir necessidades financeiras públicas, diz-se que o imposto é de natureza ou finalidade fiscal, e, quando fixadas com o fim de atingir, também (além da simples arrecadação de recursos, eis que o tributo visa, fundamentalmente, à angariação de recursos financeiros ao Estado), fins outros, passa ela a ser de natureza ou finalidade também extrafiscal. O que é absolutamente certo, repita-se, é que a lei constitucional jamais pode autorizar o manejo de determinado imposto (ou paraimposto) com fins exclusivamente extrafiscais, porque o estaria utilizando com fins puramente punitivos, o que não é da natureza, nem da finalidade do tributo em geral, que visa contraprestacionar serviços públicos, e não à sanção de atos ilícitos.

A função fiscal não deixa de ser importante ao direito ambiental, pois, com a arrecadação de receitas é que pode implementar ações protetivas ao ambiente, conforme apregoa o art. 225 da Constituição Federal.

Porém, para a proposta do Tributário Ambiental interessa especialmente a extrafiscalidade do tributo. Essa é a característica da legislação de um tributo que persegue objetivos: além dos arrecadatórios, visa prestigiar situações sociais, políticas ou economicamente valiosas.

Os incentivos fiscais, uma das formas de tributação passiva, com características extrafiscais, têm sua importância traduzida nos dizeres do professor Carraza:

Por meio de incentivos fiscais, a pessoa política tributante estimula os contribuintes a fazerem algo que a ordem jurídica considera convenient-

---

<sup>288</sup> VOLKWEISS, Roque Joaquim. **Direito tributário nacional**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 46-47.

te, interessante ou oportuno (p. ex., instalar indústrias em região carente do País). Este objetivo é alcançado por intermédio da diminuição ou, até, da supressão da carga tributária.<sup>289</sup>

A fusão entre o direito tributário e o direito ambiental vem demonstrando a função do direito tributário, na implementação do equilíbrio ambiental, enumerando algumas possibilidades de utilização do recurso da tributação, ou não, em benefício do meio ambiente. Na sua dissertação de mestrado, Almeida concluiu a importância da tributação ambiental:

Pode-se concluir, então, que o tributo ambiental é um instrumento de intervenção na atividade econômica do qual o Estado pode se valer para a construção da sustentabilidade. Respeitar os limites na utilização dos recursos da natureza, de forma a viabilizar a continuidade do desenvolvimento racional, sem dúvida alguma, é a opção que resta para a sociedade que espera legar às gerações futuras uma condição de *vida* saudável.<sup>290</sup>

A tributação passiva ambiental ilustra bem o excelente resultado tanto para consumidores como para empresários e para o Estado. São citados o incentivo aos carros movidos a álcool, os biocombustíveis e, mais recentemente, o incentivo aos primeiros veículos movidos a biodiesel. Temos ainda o IPI reduzido para produtos reciclados, os incentivos a reflorestamentos, o ICMS ecológico, dentre outros.

Fica demonstrado o grande potencial a ser explorado pela tributação ambiental, na característica passiva, especialmente.

---

<sup>289</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 514.

<sup>290</sup> ALMEIDA, Gilson Cesar Borges de. **A extrafiscalidade na tributação ambiental: um instrumento eficaz para a realização do desenvolvimento sustentável**. 2003. p. 74. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, Caxias do Sul, 2003.

### 3. A tributação passiva incentivando a sustentabilidade

O Direito deve partir do pressuposto de que o homem é livre. Liberdade essencialmente reconhecida, inclusive no sentido kelseniano:

[...] a liberdade que dentro da sociedade existe e é essencial para as relações normativas dos homens. Dizer que o homem, como parte da natureza, não é livre, significa que a sua conduta, considerada como fato natural, é, por força de uma lei da natureza, causada por outros fatos, isto é, tem de ser vista como efeito destes fatos e, portanto, como determinada por eles.<sup>291</sup>

A visão coercitiva do direito é reducionista, considerando especialmente o direito penal, vinculando-o a uma função de polícia.

O jurista Miguel Reale<sup>292</sup> bem insiste que a essência do Direito está na *bilateralidade atributiva tridimensional (fato, valor e norma)*. *Bilateralidade* porque, no Direito sempre há uma relação entre duas ou mais pessoas, que atribui direitos e deveres às partes, e, não raras vezes, a terceiros, caracterizando a “atributividade”.

A coação passa a ser entendida como um elemento próprio, mas não como essencial, eis que o Direito pode ser coercitivo, mas igualmente premial às condutas queridas pelo Estado.

As sanções são *medidas tendentes a assegurar a execução das regras de direito*,<sup>293</sup> logo, punindo o infrator – sanção negativa – e premiando aquele que, além de agir licitamente, o faz

<sup>291</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 64-65.

<sup>292</sup> *Apud* SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do direito*. 4. reimp. Curitiba: Juruá, 2009, p. 29.

<sup>293</sup> *Ibidem*, p. 31.

com uma conduta mais desejável pelo ordenamento – sanção positiva ou premial.

Não podemos mais conceber um Direito exclusivamente repressor ou protetor: a função do Direito é maior e mais complexa. As demandas da sociedade contemporânea – para as quais o Direito deve oferecer respostas – assim exigem. E esta complexidade da função do Direito se acentua na exata medida da complexidade das demandas que dele exigem respostas. A questão ambiental é um dos expoentes destas demandas em nossos dias. Para dar respostas satisfatórias às demandas ambientais e alcançar a desejada preservação do meio ambiente, necessário se faz perceber essa dimensão ampliada do Direito, ultrapassar uma visão estreita e fechada. Nesse sentido, a função promocional do Direito desponta como uma alternativa viável para fazer frente às complexas demandas da sociedade atual.<sup>294</sup>

A característica da função promocional do direito é a função fomentadora de condutas desejáveis, eis que promete uma vantagem ao destinatário. “Aliás, a produtividade e respeito pelo meio ambiente já não são forçosamente objectivos contraditórios. Muitos são os industriais que dão conta cada vez mais de que a proteção do ambiente permite realizar economias e melhorar a competitividade.”<sup>295</sup>

Os principais expedientes da função promocional do Direito, inclusive relatadas pelo jurista italiano Bobbio,<sup>296</sup> são o incentivo e o prêmio. O primeiro visa uma ação boa e o segundo premia tal ação, gratificando e não punindo:

---

<sup>294</sup> ALTMANN, Alexandre. A função promocional do direito e o pagamento pelos serviços ecológicos. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 13, n. 52, out./dez. 2008, p. 22.

<sup>295</sup> BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica: direito ambiental em questão*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. p. 63.

<sup>296</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad. de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007. p. 15.

Em poucas palavras, é possível distinguir, de modo útil, um ordenamento protetivo-repressivo de um promocional com a afirmação de que, ao primeiro interessam, sobretudo os comportamentos socialmente não desejados, sendo seu fim precípua impedir o máximo possível a sua prática; ao segundo, interessam, principalmente, os comportamentos socialmente desejáveis, sendo seu fim levar a realização destes até mesmo aos recalcitrantes.

Estas são as formas típicas de manifestação da Função Promocional do Direito, que tem se destacado no Brasil, conforme Trennepohl, especialmente através de incentivos fiscais. Esse viés positivo pode ser utilizado em quase todos os tributos, porém depende de legislação que pode ser impulsionada por parlamentares, autoridades executivas ou pela própria sociedade civil.<sup>297</sup>

O Estado é o único que pode oferecer prêmios, por isso essa função é frequente no direito público.

Mais uma vez, depara-se com a dupla dimensão reguladora do direito. As normas que integram o direito do desenvolvimento sustentável devem, por um lado, fomentar o desenvolvimento privado e o investimento em novas tecnologias, a fim de assegurar o movimento da atividade industrial, pressuposto da saúde do mercado. Por outro lado, em respeito aos princípios do Estado Social, que tem como máxima o bem comum dos membros da sociedade, devem as normas procurar apontar caminhos para direcionar este desenvolvimento tecnológico agindo de forma valorativa, procurando assegurar uma prática privada responsável para com a sociedade, equilibrando o exercício do poder legado pelo domínio de determinada tecnologia.<sup>298</sup>

---

<sup>297</sup> TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 82.

<sup>298</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental-econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 168.

Como sujeito livre, o homem pratica atos que entende conveniente e é nesse ponto que a face premial do direito tributário ambiental pode, e deve, buscar condutas benéficas para o Estado e para o Planeta. O rompimento do paradigma da função punitiva do Direito é essencial.

#### **4. O Direito urbanístico, os municípios e os tributos municipais**

A Constituição Federal, art. 225,<sup>299</sup> prevê a preocupação ambiental como um direito e um dever fundamental de todos. A partir do mesmo texto legal, os municípios passaram a ser relacionados como entes federados.<sup>300</sup>

União, estados e municípios são autônomos, conforme previsto na Carta Magna, no *caput* do seu art. 18.<sup>301</sup> A competência para legislar sobre o meio ambiente é compartilhada também pelos municípios, conforme preceitua o art. 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora.

A Constituição pátria, no art. 30, prevê as competências dos municípios e, dentre seus incisos, estão o inciso III: “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei” e o

---

<sup>299</sup> “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

<sup>300</sup> ROCCO, Rogério. Dos instrumentos tributários para a sustentabilidade das cidades. *In*: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (org.). **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 244.

<sup>301</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

inciso VIII,<sup>302</sup> que será citado, mais detalhadamente, no item sobre o IPTU Ambiental do presente trabalho.

A Constituição Federal de 1988 prevê, no art. 156, a competência tributária dos municípios para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto de Transmissão de Propriedade Imobiliária (ITBI), da seguinte forma:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:  
I – propriedade predial e territorial urbana;  
II – transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;  
III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Os municípios são pessoas jurídicas de direito público interno, conforme o art. 41, III do Código Civil brasileiro, portanto com capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações. É conjugando toda a legislação trazida, com a função social da propriedade, também prevista constitucionalmente, no art. 182 § 2º,<sup>303</sup> acrescida da Lei Complementar n.101/2002, que é possível embasar a possibilidade de criação de um incentivo fiscal vinculado ao Imposto Predial e Territorial Urbano, através de alíquotas diferenciadas ou isenções com fins ambientais.

---

<sup>302</sup> VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

<sup>303</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. ... § 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/01) também traz nortes para a instituição do IPTU com fins ambientais. Em seu art. 5º<sup>304</sup> prevê a possibilidade de penalização pelo uso indevido da área. Para o professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo, através do referido imposto:

Pena de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art.5º do Estatuto da Cidade, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º da Lei do Meio Ambiente Artificial (§ 4º, II do art 182 da CF e art. 7º do Estatuto da Cidade).<sup>305</sup>

O interesse social do imóvel também pode ser considerado para fins de tributos e tarifas, conforme previsto no art. 47<sup>306</sup> da Lei 10.257/01. O papel do município para a preservação ambiental é essencial. Esse é o ente federado mais próximo da realidade social e ambiental. As iniciativas municipais têm probabilidades maiores de retratar a realidade e alcançar os objetivos propostos ou, ainda, se adaptar à busca dos resultados perquiridos.

É possível, desta forma, implementar o princípio consagrado na Agenda 21 (importante documento resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco 92): “pensar globalmente e agir localmente”.

A preocupação dos municípios com a habitação urbana é traduzida por Reali:

---

<sup>304</sup> Art. 5º. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para a implementação da referida obrigação.

<sup>305</sup> FIORILLO, *op. cit.*, 2006, p. 6.

<sup>306</sup> Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

O meio urbano atual, respeitadas as particularidades encontradas nos diferentes locais, guarda uma identidade semelhante na maioria das comunidades: a degradação ambiental, em maior ou menor grau [...] Crescem os problemas urbanos na proporção em que aumenta a população, somatizando os efeitos negativos ao ambiente.<sup>307</sup>

O crescimento populacional e o êxodo rural também influenciam na importância da sustentabilidade das cidades. Rocco destaca:

As cidades brasileiras passaram a ocupar papel relevante na formação de um ideário de qualidade de vida desde as primeiras décadas do século XX, quando a matriz do desenvolvimento nacional alternou do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial.<sup>308</sup>

O urbanismo, derivando do latim *urbis* (cidade) surge no século XIX, segundo Rogério Leal, *como arte de tornar as cidades belas e harmoniosas*.<sup>309</sup> Esse conceito evoluiu, abrangendo a inter-relação entre o homem e os espaços que habita.

Para Rech e Rech, urbanismo “[...] designa o estudo organizado da ocupação humana sobre a Terra”.<sup>310</sup> No mesmo texto destacam os autores que as consequências da ocupação desordenada não se limitam a determinado local, mas são transfronteiriças, atingindo toda a Terra, com o efeito estufa e mudanças climáticas, para concluir: “[...] O meio ambiente só será preservado com ocupação sustentável, que se dá mediante normas urbanísticas cientificamente corretas”.<sup>311</sup>

---

<sup>307</sup> REALI, Darcí. **Os municípios e a tributação ambiental**. Caxias do Sul: EDUCS, 2006. p.100-101.

<sup>308</sup> ROCCO, *op cit.*, p. 243.

<sup>309</sup> LEAL, *op. cit.*, 1998, p. 56.

<sup>310</sup> RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: EDUCS, 2010. p. 37.

<sup>311</sup> RECH, *op. cit.*, p. 38.

Após contextualizar o direito urbanístico entrelaçado ao direito tributário e ao ambiental, será analisado o Imposto Predial e Territorial Urbano propriamente dito, apresentado, especialmente, na forma preservacionista.

## **5. O IPTU Ambiental**

Os municípios têm competência para instituir imposto sobre a propriedade. Os impostos são, resumidamente, tributos que têm como fato gerador um ato, um fato ou um negócio com relevância econômica.<sup>312</sup>

O Imposto Predial e Territorial Urbano incide, como o próprio nome traz, sobre imóveis urbanos. Sobre os imóveis rurais incide o Imposto Territorial Rural, de competência da União. O IPTU apresenta ainda diversas outras características, dentre elas, as trazidas por Rocco:

[...] O imposto terá maior incidência se houver no imóvel algum prédio construído, mas não deixa de incidir sobre o terreno sem construção. Isto é, um prédio com cinco andares que possui várias residências terá incidência do IPTU em cada uma delas, sendo que se estivesse vazio incidiria simplesmente sobre o terreno. A base de cálculo do valor do imposto está associada ao valor do imóvel. Portanto, quanto mais valorizado – maior a incidência e vice-versa.<sup>313</sup>

A Lei Complementar n.101/2000 prevê que os municípios têm a obrigação de instituir, cobrar e efetivamente arrecadar os tributos de sua competência. Para a instituição de uma alíquota diferenciada ou isenção, é necessário cumprir o previsto no art. 14 do mesmo diploma legal, propondo a compensação, sob pena de responsabilização do gestor.

---

<sup>312</sup> ROCCO, *op cit.*, p. 251.

<sup>313</sup> ROCCO, *op cit.*, p. 252.

O estudo prévio de como será feita a compensação é prudente, validando o incentivo fiscal e isentando de responsabilização o administrador.

O Imposto Predial e Territorial Urbano Ambiental tem três classificações, conforme Daniel Barbosa Lima faria Correa Souza:

- a) IPTU Ambiental Preservacionista, em função da preservação ambiental
- b) IPTU Ambiental Repressivo, em função do impacto causado pelo imóvel
- c) IPTU Ambiental Progressivo no tempo, em função do não-cumprimento da função social da propriedade.<sup>314</sup>

A seguir serão apresentados, individualmente, com ênfase no primeiro deles, que contempla a função premial do direito.

Esta forma de IPTU considera que a edificação ecologicamente correta cumpre a função social da propriedade, mesmo que privada. Não há de se falar em cobrança de imposto sobre propriedade que presta serviços à comunidade, oferecendo benefícios a toda a coletividade.<sup>315</sup>

Há um espaço para o município agir com certa discricionariedade. Conforme destaca Rocco: “[...] enquanto com relação ao IPTU cada município deve estabelecer por legislação própria os benefícios relacionados à propriedade urbana e os critérios para sua requisição e concessão”.<sup>316</sup>

É o caso dos imóveis que cumprem sua função social e preservam o meio ambiente, resultando em melhor qualidade de vida para a população e para a natureza. O planejamento urbano é essencial para alcançar essa proposta. A tributação pelo IPTU é um instrumento à disposição dos municípios para

---

<sup>314</sup> SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. **Tributação e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 6.

<sup>315</sup> ROCCO, *op cit.*, p. 276.

<sup>316</sup> *Idem.*

realizarem o previsto no art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos municípios:

...

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

O IPTU Ambiental Preservacionista, como forma de tributação ambiental passiva, através de isenções fiscais ou concessão de alíquotas diferenciadas (seletividade ambiental), visa incentivar comportamentos que possibilitem melhorar o meio ambiente, ou seja, visa orientar e fomentar condutas de não preservação do meio ambiente natural.

O presente tributo demonstra a preocupação com a construção civil, enquanto mercado em expansão. Compreende incentivar os contribuintes a construírem com preocupação ambiental, investindo inicialmente para colocar em prática construções que prevejam o armazenamento e a reutilização de águas da chuva, instalação de energias renováveis, reaproveitamento de materiais e destinar área permeável além do mínimo legal.

O município deve incentivar essas iniciativas e a melhor forma é, em contrapartida econômica, diminuir o valor do Imposto Predial e Territorial Urbano a ser pago pelos contribuintes, comprometidos com o meio ambiente. A modalidade aqui proposta é a que incentiva o particular de forma premial, reconhecendo a importância de cada proprietário agir de forma ecologicamente correta em seu patrimônio, fomentando a preservação ambiental e o equilíbrio ecológico, evitando o excesso de resíduos da construção civil inutilizado, a formação de áreas desérticas ou alagamentos e estimulando o bem-estar social, através de incentivos tributários.

A redução tributária no presente caso proporcionará à sociedade a oportunidade de agir com responsabilidade ambiental, mesmo que, para isso, dispense, inicialmente, um valor maior para construir de forma sustentável; reaproveitar fontes naturais e manter áreas intocadas, mas, na certeza de contar com o incentivo do Poder Público, através da tributação municipal. É a legislação auxiliando para haver um futuro sustentável.

O Poder Público dá efetividade à função socioambiental da propriedade prevista constitucionalmente, e a população tem a oportunidade de participar ativamente de atividade protecionista. A função social da propriedade urbana pode ser alcançada com o IPTU Ambiental. A promoção do adequado aproveitamento da propriedade, no viés indutor do tributo, apresentando, no contraponto, a face punitiva prevista nos arts. 5ºss da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e cumprindo o proposto no ar. 51ss do Plano Diretor desse município (Lei Complementar n. 290/07).

É uma forma de os municípios manifestarem sua preocupação ambiental enfrentando a problemática da diminuição de áreas permeáveis e das edificações despreocupadas com o meio ambiente, cumprindo a função do Estado de intervir no direito de propriedade, estimulando comportamentos ambientalmente adequados e compensando a limitação de uso de espaços permeáveis, os investimentos em tecnologias limpas e outras formas sustentáveis na construção civil, mesmo que mais dispendiosas inicialmente.

É importante trazer que a lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14 da Lei Complementar n.101/2000) exige compensação aos cofres públicos dos valores eventualmente renunciados. Para o caso do IPTU há previsão de crescimento anual e há previsão de crescimento de 30% do crédito habitacional pela Caixa Econômica Federal. O crescimento de novos contribuintes será significativo, podendo responder por

parte, ou até a totalidade do incentivo fiscal destacado, que irá depender do número de adesões.

Embora o objetivo maior do presente trabalho é abordar o IPTU preservacionista, cabe elencar outros dois vieses do mesmo imposto, para conhecimento.

## **Considerações finais**

O Direito, enquanto ciência dinâmica, precisa oferecer instrumentos para a preservação ambiental. O entrelaçamento do direito ambiental com o direito tributário e o direito urbanístico tem fomentado condutas ecologicamente corretas.

Desmitificando a imagem punitiva do tributo, para uma interpretação premial, o tributo assume definitivamente sua competência como meio de estímulo a comportamento social ambientalmente necessário.

A importância do incentivo fiscal no Imposto Predial e Territorial Urbano é que a Administração Pública Municipal ganha o apoio da sociedade. A tributação como forma de coibir também é admitida no ordenamento jurídico e igualmente reflete em mudanças comportamentais dos contribuintes, porém age punindo na consequência, enquanto o incentivo evita o dano ambiental com estímulos a condutas preservacionistas.

A tributação indutora encontra respaldo constitucional e nas diversas legislações esparsas. Pode-se concluir que há formas eficazes de contribuir com a sustentabilidade das cidades através do incentivo fiscal às propriedades que respeitem o meio ambiente, evitando danos ambientais e visando o bem-estar de toda a sociedade.

Cabe destacar a importância de estar prevista, no Plano Diretor de cada cidade, a preocupação ambiental, porque é o principal instrumento de planejamento, bem como a atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que for proposto

algum tributo, na forma passiva. Destaca-se que é possível, desde que observadas as reflexões ora apresentadas.

A sociedade está se adaptando à ideia de mudança de comportamento em prol da sustentabilidade. Cabe ao Poder Público induzir comportamentos sociais ambientalmente orientados, construindo uma relação de respeito entre o homem e a natureza para a construção de cidades sustentáveis.

## Referências

ALMEIDA, Gilson Cesar Borges de. **A extrafiscalidade na tributação ambiental**: um instrumento eficaz para a realização do desenvolvimento sustentável. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, Caxias do Sul, 2003.

ALTMANN, Alexandre. A função promocional do direito e o pagamento pelos serviços ecológicos. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 13, n. 52, p. 11-26, out./dez. 2008.

BACHELET, Michel. **Ingerência ecológica**: direito ambiental em questão. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

BRASIL. Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 2 set. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 12 set. 2019.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Trad. de Daniela Beccaccia Versiani Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BRUNDTLAND, G. H. *et al.* **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

BUNDESRECHT. **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**. Disponível em: <http://bundesrecht.juris.de/gg/index.html>. Acesso em: 12 set. 2019.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito constitucional e administrativo do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **O IPTU ambiental como sanção de ato ilícito em face da tutela jurídica da cidade no âmbito da Constituição Federal**. Disponível em: [http://www.saraivajur.com.br/ASSINANTES/serv\\_doutrinas.aspx](http://www.saraivajur.com.br/ASSINANTES/serv_doutrinas.aspx). Acesso em: 12 set. 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEAL, Rogerio Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

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

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MODENA, Cesar Augusto. **Proteção ambiental através de incentivos fiscais**. In: RECH, Adir Ubaldio; ALTMANN, Alexandre (org.). Pagamento por serviços ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

NOSSO Futuro Comum. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

PANAYOTOU, Theodore. **Mercados verdes: e economia do desenvolvimento alternativo**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1994.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: constituição e código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Disponível em [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=47429&p\\_secao=3&di=2005-10-14](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=47429&p_secao=3&di=2005-10-14). Acesso em: 21 ago. 2010.

PREFEITURA DE SÃO CARLOS. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/fazenda-seu-dinheiro/154468-iptu-incentivo-ambiental.html>. Acesso em: 17 ago. 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO. Disponível em: [http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/download\\_anexo/index.asp?strARQUIVO=Codigo+Ambiental+6463-07.pdf&strDescricao=Lei%206.463/07%20-%20Institui%20o%20Codigo%20Municipal%20Meio%20Ambiente%20e%20Zoneamento%20Ambienta](http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/download_anexo/index.asp?strARQUIVO=Codigo+Ambiental+6463-07.pdf&strDescricao=Lei%206.463/07%20-%20Institui%20o%20Codigo%20Municipal%20Meio%20Ambiente%20e%20Zoneamento%20Ambienta). Acesso em: 21 ago. 2010.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Tributação e políticas públicas ambientais no sistema constitucional brasileiro. **Revista Jurídica Tributária**, p. 155-176, jul./set. 2008.

REALI, Darcí. **Os municípios e a tributação ambiental**. Caxias do Sul: EDUCS, 2006.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

REVISTA SUSTENTABILIDADE. Disponível em <http://www.revistasustentabilidade.com.br/construcao-civil/iptu-verde-incentiva-acoes-ambientais-em-sao-carlos>. Acesso em: 15 ago. 2010.

RIBAS, Lídia Maria L. R.; CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento de tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 14, n. 54, abr./jun. 2009.

ROCCO, Rogério. Dos instrumentos tributários para a sustentabilidade das cidades. *In*: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (org.). **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SANEAMENTO AMBIENTAL. Disponível em: <http://www.sambiental.com.br/SA/default.asp?COD=563&busca=&numero=124>. Acesso em: 21 ago. 2010.

SANTANA, Heron José de. Meio ambiente e reforma tributária: justiça fiscal e extrafiscal dos tributos ambientais. *In*: BENJAMIN, Antônio Herman de V. e; MILARÉ, Édís (coord.). **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 9, n. 33, p. 9-32, jan./mar. 2004.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental**: extrafiscalidade e função promocional do direito. Curitiba: Juruá, 2009.

SOUZA, Daniel Barbosa Lima Faria Correa de. IPTU Ambiental. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2079, 11 mar. 2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12450>. Acesso em: 18 jan. 2010.

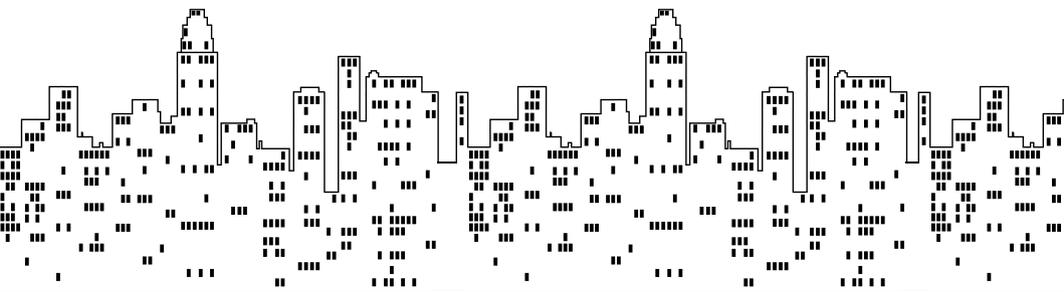
SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. **Tributação e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. Súmulas. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?ser\\_vico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_601\\_700](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?ser_vico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700). Acesso em: 20 ago. 2010.

TAVARES, Fred; IRVING, Marta de Azevedo; MOTTA, Luiz Eduardo. A questão ambiental como inspiração para o consumo verde no Brasil. In: MOTA, Mauricio (coord.). **Fundamentos teóricos do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.

VOLKWEISS, Roque Joaquim. **Direito tributário nacional**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.





# A questão da água como bem comum em Gesteira, Barra Longa (MG)

*La cuestión del agua como bien común en Gesteira, Barra Longa (MG)*

Carlos Mauricio Cruz Ayala<sup>317</sup>

Karine Gonçalves Carneiro<sup>318</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar criticamente a questão da água no contexto dos impactos da atividade extrativo-minerária, não apenas por ser a água vital para a vida no Planeta, mas, sobretudo, porque existem muitos interesses políticos e econômicos transescalares – global, nacional, local e comunitário –, que disputam seu uso. Nesta oportunidade, trataremos, principalmente, de duas abordagens. A primeira delas vai ao encontro de uma visão neoliberal e “desenvolvimentista”, que busca a privatização e gestão da água como *commodity*. A outra visão está alicerçada no conceito do comum que procura, a partir das práticas cotidianas dos territórios e dos saberes locais, evidenciar o uso da água atrelado à preservação de modos de vida e existência, protegendo-a das consequências da mercantilização. Como estudo de caso está a disputa pela água na comunidade de Gesteira, localizada no Município de Barra Longa, Minas Gerais (MG), que foi atingida pelos rejeitos que eclodiram na bacia do rio Doce, oriundos do rompimento da barragem de Fundão – da Samarco, Vale e BHP Billiton –, no ano de 2015. O caso de Gesteira pode contribuir: 1º) para o debate sobre as questões conceituais do comum, partindo do trabalho prático e coletivo em territórios afetados por desastres socioambientais; e 2º) para discussões sobre a destruição dos espaços comuns da existência.

**Palavras-chave:** Água. Abastecimento de água. O Comum. Mineração. Desastre de Fundão. Gesteira.

**Resumen:** El objetivo de este artículo es analizar críticamente la cuestión del agua en el contexto de los impactos de la actividad

---

<sup>317</sup> Mestrando em Direito na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Graduado em Ciência Política pela Universidad Nacional de Colombia – Bogotá.

<sup>318</sup> Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil (2016). Professora adjunta na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

minero-extractivita, no sólo por ser el agua vital para la vida en el planeta, sino porque existen muchos intereses político-económicos transescalares – global, nacional, local y comunitario – que disputan su uso. En esta oportunidad, trataremos, principalmente, de dos abordajes. El primero de ellos tiene que ver con: una visión neoliberal e “desarrollista” que busca la privatización y gestión del agua como *commodity*. La otra visión está conectada al concepto de lo común, que busca a partir de las prácticas cotidianas de los territorios y los saberes locales, evidenciar el uso del agua ligado a la conservación de estilos de vida y existencia, protegiéndola de las consecuencias y amenazas de la mercantilización. En ese propósito, tomaremos explícitamente como estudio de caso, la disputa por el agua en la comunidad de Gesteira, localizada en el municipio de Barra Longa, Minas Gerais (MG), que fue alcanzada por los desechos de la minería que estallaron sobre la cuenca del Rio Doce, oriundos del rompimiento de la represa de Fundão – cuyas propietarias son Samarco, Vale e BHP Billiton- en el año de 2015. Consideramos que el caso de Gesteira puede contribuir: 1°) para el debate sobre las cuestiones conceptuales de lo común, partiendo del trabajo práctico y colectivo en territorios afectados por desastres socio ambientales; y 2°) para discusiones sobre la destrucción de los espacios comunes de la existencia.

**Palabras-clave:** Agua. Suministro de agua. Lo Común. Minería. Desastre de Fundão. Gesteira.

## **Introdução**

Embora os debates conceituais *do comum* não sejam uma novidade, temos percebido seu acirramento no contexto da atual crise socioambiental. No século XXI, nos países do Sul global, temos observado o aumento das desigualdades, dos desastres socioambientais e da pressão humana sobre a natureza – reificada e transformada em recurso pelo sistema-mundo antropocêntrico –, devido ao aprofundamento do projeto desenvolvimentista no sistema capitalista. Este sistema vem assolando o Planeta, dentre outros fatores, pelas políticas e práticas extrativo-minerárias, uma das atividades que mais depreda a natureza, transformada em *commodity*.

Essa crise socioambiental envolve especialmente a questão da água, tema que traz centenas de preocupações, dentre

elas o fato de que, no mundo, existem 884 milhões de pessoas sem acesso à água potável (ONU, 2010). Cifra alarmante, se consideramos que a crise ambiental atinge de formas distintas as parcelas da população, conduzindo ao aumento da desigualdade social, principalmente aquelas do Sul global, já historicamente vulnerabilizadas.

Por isso, apresentamos para o debate uma perspectiva crítica em torno da questão da água como bem comum, com o intuito de problematizar os alcances do *direito humano de acesso à água potável e ao saneamento básico*, reconhecido formalmente pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), na Resolução n. 64/292 de 2010. Abordaremos esse tema, a partir dos conflitos criados pela atividade extrativo-mineral, tendo como referência as consequências do desastre de Fundão, em 2015, em Mariana, Minas Gerais (MG) –, oriundo do rompimento da barragem da mineradora Samarco, Vale e BHP Billiton. Especificamente, trataremos do abastecimento de água no reassentamento coletivo da comunidade de Gesteira, em Barra Longa (MG). Nele é possível observar como o desastre criado de Fundão desestruturou os modos de vida dessa comunidade, ao destruir uma parte de seu território com os rejeitos que eclodiram sobre a bacia do rio Doce.

A experiência da comunidade de Gesteira, no que diz respeito à sua forma de relacionar-se com a água, tem nos provocado a pensar criticamente sobre o direito humano à água e sua adequada proteção nos territórios de exploração minerária. Isso porque, após o desastre de Fundão, na luta da comunidade de Gesteira pelo reassentamento coletivo, temos observado a disputa de duas visões sobre esse tema: de um lado, a comunitária que a concebe, conforme observamos, como *bem comum* e, de outro lado, a das mineradoras – representadas pela Fundação Renova – que a compreende a partir

de uma visão burocrática, que aprofunda a “vulnerabilização” da comunidade.

Tal disputa é oriunda daquele desastre, que desencadeou drásticas mudanças nas práticas comunitárias de Gesteira, inclusive as relacionadas com a gestão da água. Pretendemos, assim, confrontar a forma como a Fundação Renova vem desenvolvendo e implementando o processo de reparação integral no povoado, com a perspectiva da comunidade. Daremos relevância aos processos de resistência das pessoas atingidas, por considerar que, na justa luta dessas pessoas, existe uma possibilidade interpretativa do direito humano de acesso à água, que permite a essa população garantir seus direitos fundamentais, especialmente o *direito à dignidade humana*.

Nesse sentido, a estrutura do artigo está ordenada de modo a, em sua primeira parte, apresentar criticamente os limites analíticos do *direito humano de acesso à água potável e ao saneamento básico*, tal como estabelecido nos marcos normativos da ONU. Em seguida, para contextualizar os impactos ocasionados pelo desastre de Fundão em Gesteira, mostraremos as consequências do rompimento da barragem nesta comunidade, considerando o processo de reparação integral que tem ocorrido no âmbito do reassentamento coletivo. Num terceiro momento, trataremos da perspectiva da água como *bem comum* em Gesteira, com a intenção de desenvolver o conceito do *comum* a partir das proposições de Laval e Dardot (2017). O intuito é mostrar que a noção do *comum*, como *princípio de participação política*, é compatível com as necessidades e realidades das pessoas atingidas e Gesteira e com os saberes que, historicamente, lhes proporcionaram o acesso à água. Finalmente, encerraremos o artigo com considerações finais que não pretendem pôr fim ao tema proposto, mas colaborar para a luta da comunidade, no sentido de alargar o sentido do *direito humano de acesso à água potável e ao saneamento*.

A abordagem metodológica utilizada neste trabalho foi baseada no método cartográfico, cuja base filosófica tem como referência Gilles Deleuze e Félix Guattari. Esse método vem sendo utilizado pelo GEPSA/UFOP, do qual fazemos parte, que, desde o rompimento da barragem, vem trabalhando com as pessoas atingidas, do município de Barra Longa. Assim, de acordo com a base teórico-conceitual da cartografia, tal como explicitado por Passos, Kastrup e Escóssia (2015) e também por Romagnoli (2009), temos compreendido a cartografia como uma potente ferramenta que marca

[...] a ruptura com as formas clássicas e tradicionais de métodos cientificistas calcados na busca por uma verdade suprema e absoluta; a descrença em um saber hierarquizado, que posiciona o saber considerado como técnico, científico ou acadêmico como superior àquele das pessoas; a ruptura da cisão entre objeto de pesquisa e pesquisador/a, já que todos são partícipes do processo de construção do conhecimento; a realização de um trabalho que se destaca por ser desenvolvido “com”, e não “para” ou “sobre” as pessoas; a busca por novas formas de representação estético-políticas, respeitando as diversidades de linguagens, culturas e tradições das comunidades; a ausência de receitas de atividades metodológicas a serem postas em prática, assim como de um encadeamento pré-determinado dessas ações, sendo suas construções pensadas e realizadas em conjunto com as pessoas envolvidas no processo de pesquisa; e a compreensão de que todos são afetados pelo encontro no campo, proporcionado pela pesquisa no âmbito de uma dupla afetação (academia e comunidades) – o que faz cair por terra a ideia da blindagem de sentimentos e afetos durante o processo do levantamento de problemas e demandas das pessoas envolvida (CARNEIRO; SOUZA, 2020, p. 184).

Desse modo, o trabalho tem sido realizado com as pessoas atingidas de Gesteira e sua assessoria técnica independente

– a Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Aedas) –, no esforço de realizar uma pesquisa engajada nos processos de transformação social, já que permite o encontro com os saberes das pessoas atingidas e a produção coletiva de conhecimento. Nesse âmbito, temos acompanhado os processos de reparação integral no povoado de Gesteira por meio da participação em reuniões, assembleias e visitas técnicas, e desenvolvido – em parceria com a Aedas – oficinas e tecnologias sociais para a construção de planos populares, que busquem marcar o lugar de protagonismo das pessoas atingidas no próprio processo de reparação.

## **1. Uma vela a Deus e a outra ao mercado: breve genealogia da regulação da água no direito internacional**

Uma das razões que justificam este trabalho é a urgência de uma aproximação crítica às normativas jurídicas da ONU sobre a água, já que tal instrumento nos permite identificar, através de uma breve genealogia, um sistema de regulação, a partir de uma dupla concepção. De um lado, a preocupação pela proteção desse líquido vital, a partir de sua concepção como um recurso econômico escasso, sendo estabelecidas, por essa razão, regras de consumo sustentável para sua preservação e, por outro lado, a implementação de disposições normativas que passaram a dar importância ao acesso à água potável e ao serviço de saneamento básico. Nesse ínterim, tais concepções apontam para uma questão relevante, a saber: Como administrar a escassez (criada) de água, para garantir a dignidade e os direitos humanos?

Foi na *Conferência da ONU sobre a Água*, realizada em 1977, na Argentina, que observamos o primeiro registro sobre o tema, no âmbito dessa Organização. Naquele momento, foi definido um Plano de Ação que reconheceu, pela primeira vez, o acesso à água como um direito: “Todos os povos, seja qual

for o seu estágio de desenvolvimento e as suas condições sociais e econômicas, têm direito a ter acesso a água potável em quantidade igual às suas necessidades básicas” (ONU, 1977). O Plano tratou de tópicos como a eficiência na utilização da água, a saúde ambiental, o controle da poluição e a cooperação regional e internacional (IRIGARAY; GORCZENSKI, 2019, p. 9).

Mais adiante, no ano de 1992, ocorreu a *Conferência Internacional sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável*, também conhecida como *Conferência de Dublin* que, em seus princípios orientadores, estipulou a água como um *recurso* e um *bem econômico*, ilustrando a concepção da água como um recurso econômico escasso. Tal orientação é sustentada pelo Princípio 1: “A água doce é um *recurso finito e vulnerável*, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente” (ONU, 1992a, p. 1) – e pelo Princípio 4: “A água tem um *valor econômico* em todos os seus usos concorrentes e deve ser reconhecida como um *bem econômico*” (ONU, 1992a, p. 1). Ambos os princípios nos possibilitam pensar sobre um modo de concepção da água como mercadoria, portanto, suscetível de preço, muito embora seu acesso tenha sido pensado como um direito nas esferas econômica, social e cultural. Este último Princípio também pontua:

É vital reconhecer primeiro o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso a água limpa e saneamento a um *preço acessível* [...]. Gerenciar a água como um bem econômico é uma forma importante de alcançar o uso eficiente e equitativo e de incentivar a conservação e proteção dos recursos hídricos (ONU, 1992a, p. 1).

Já as conferências que vieram em seguida foram traçando o caminho do acesso à água como condição à dignidade e aos direitos humanos, apesar de ainda manterem um viés economicista, ou seja, a água como um recurso. Assim, em

junho daquele mesmo ano, a *Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e o Desenvolvimento* – a Rio-92 –, realizada no Rio de Janeiro, elaborou a “*Agenda 21: Programa de ação para o desenvolvimento sustentável*”, que estabeleceu como objetivo geral “assegurar uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta, ao mesmo tempo em que se preservem as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da natureza” (ONU, 1992b, p. 227).

Já em 1994, ocorreu a *Conferencia Internacional das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento*, na qual se estabeleceu que todos os indivíduos têm direito a um nível de vida adequado para si próprios e para a sua família, incluindo, dentre outros aspectos, o acesso à água e ao saneamento básico adequados (ONU, 2015). Alguns anos adiante, em 1999, a Assembleia Geral da ONU emitiu a Resolução n. 54/175 – *O Direito ao Desenvolvimento* – que estabeleceu, em seu art. 12 que, “na concretização total do *direito ao desenvolvimento*, os direitos a alimentação e água limpa são direitos fundamentais e a sua promoção constitui um imperativo moral tanto para os governos nacionais como para a comunidade internacional” (ONU, 2015, p. 2).

Em 2002, na *Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável* – a Rio +10 –, realizada na África do Sul, a ONU incluiu a água limpa e o saneamento como requisitos básicos para a *dignidade humana* (ONU, 2015, p. 2). Naquele mesmo ano, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU emitiu o Comentário Geral n. 15 sobre *O direito à Água*, confirmando tal direito no âmbito internacional, através, principalmente, de seu art. 11, que explicita: “O direito humano à Água é indispensável para se viver uma *vida com dignidade humana*. É um requisito para a realização de outros direitos humanos” (ONU, 2015, p. 2).

No ano de 2010, na Resolução n. 64/292 da Assembleia Geral da ONU, foi reconhecido, formalmente, no direito internacional, o “acesso à água potável e ao saneamento básico” como direitos humanos essenciais para o disfrute da vida e para a concretização de todos os direitos humanos. Além disso, tal resolução apelou aos Estados e às organizações internacionais que providenciassem recursos financeiros, de forma a contribuir para o desenvolvimento de capacidades e transferir tecnologias para ajudar os países em desenvolvimento a assegurarem água potável segura, limpa, acessível e a *custos razoáveis* (ONU, 2010a).

Dois meses após essa Resolução, o *Conselho de Direitos Humanos* da ONU aprovou a Resolução n. 15/9 – *Os direitos humanos e o Acesso à Água Potável e ao Saneamento* – que incluiu à água potável e o saneamento no âmbito dos Direitos Humanos, considerados indispensáveis para um nível de vida adequado e ligado aos direitos à vida e à dignidade humana. A Resolução também enfatizou a responsabilidade dos Estados de garantirem a plena realização dos direitos humanos, considerando, inclusive, a possibilidade de delegar a terceiros o subministro de água potável e do serviço de saneamento.

Nesse contexto, cada Estado, de acordo com suas leis, regulamentos e ordenamento jurídico, deve assegurar que os fornecedores do serviço provessem “subministro de água potável segura, aceitável e acessível em quantidade suficiente” (ONU, 2010b, p. 4). Em outras palavras, essa Resolução permitiu a apropriação de um *comum* da natureza por capitais privados, o que foi reforçado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) da Agenda 2030. No ODS 6 – Água Potável e Saneamento –, a água é reconhecida como *recurso hídrico estratégico* para o desenvolvimento sustentável.

Mas para quem se destina esse desenvolvimento? Nesse sentido, os juristas Cademartori ressaltam:

O desenvolvimento é insustentável. A terminologia “desenvolvimento sustentável” [...] é um conceito “armadilha”, que consegue realizar de forma admirável um trabalho de ilusão ideológica, que consiste em criar um consenso entre partes antagônicas graças a um obscurecimento do juízo e a anestesia do sentido crítico das vítimas [...]. A obra prima desta arte de mistificação é, incontrastavelmente, o “desenvolvimento sustentável”. [...] (*Desse modo*) o mercado, ao buscar clientes, acaba por discriminar em favor dos que tem capacidade de compra [...]. Isso faz com que as exigências que envolvem o tema da água acabem por impedir que os serviços públicos funcionem bem quando privatizados (CADEMARTORI; CADEMARTORI, 2014, p. 353).

Destarte, nesse contexto de regulação internacional, nos chama a atenção o fato de que a água é considerada, ao mesmo tempo, um direito humano fundamental e um bem econômico escasso, ou seja, acende-se uma vela a Deus e a outra ao mercado. A água é tratada não mais como um elemento da natureza, mas como parte desse mercado, seguindo, portanto, suas regras como mercadoria, matéria-prima ou *commodity*. Tal situação nos permite inferir que o direito humano em relação à água é, na verdade, uma garantia de acesso ao mercado de bens e serviços.

Nessa toada, podemos também inferir que as normativas da ONU evidenciam, mais do que uma estratégia jurídica para proteção da água como um elemento da natureza, uma iniciativa de ampliação do mercado de capitais, para permitir a expansão e a reprodução do setor financeiro. Exemplo disso é o lançamento do *Nasdaq Veles Califórnia Water Index*, em dezembro de 2020. Também conhecido como índice da água, pela primeira vez passou a negociar a água da Califórnia como *commodity*, no mercado da Bolsa de Valores de *Wall Street* (UNIÃO NACIONAL DA BIOENERGIA, 2020).

Cabe-nos, assim, refletir sobre o fato de que a mercantilização da água pode conduzir e/ou acirrar o aumento da desigualdade social e da vulnerabilização, principalmente no Sul global, tendo em vista os processos históricos de exploração da Natureza.

A mercantilização da água potável funciona como expressão contemporânea da acumulação originária do capital, a fim de expandir as relações sociais capitalistas protegidas por uma assimetria normativa em favor de um 'direito comercial global' frente aos direitos humanos. Isso responde a interesses de setores transnacionalizados do capital em prejuízo das maiorias sociais que correm o risco de ficar excluídos do acesso a um dos recursos mais indispensáveis para a vida (ECHAIDE, 2012, p. 289, tradução nossa).

Neste *modus operandi* são favorecidas as grandes empresas e capitais financeiros que não se filiam apenas ao processo de exploração direta da água como mercadoria ou *commodity*, mas também aquele que a utiliza como recurso ou matéria-prima para seu processo produtivo, como é o caso da indústria extrativo-mineral, como veremos adiante.

## **2. Água como parte de um processo de produção: o rompimento da barragem de Fundão, a comunidade de Gesteira e a luta pela reparação integral**

A situação das barragens de rejeitos em Minas Gerais é complexa e perigosa, fato constatado pela Agência Nacional de Mineração (ANM), que aponta que das 690 barragens cadastradas pela Fundação Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais (FEAM, 2018), 37 foram interditadas pela ANM, por não apresentarem garantia de estabilidade (ANM, 2020). Essas informações passaram não apenas a ter relevância midiática e social, após o novo desastre provocado pela Vale, em

2019, em Brumadinho, MG, como conduziram a processos de deslocamentos forçados de comunidades próximas às barragens em alto risco de ruptura, como as de Itatiaiuçu, Barão de Cocais, Macacos e Antônio Pereira, situadas em Minas Gerais, na região conhecida como Quadrilátero Ferrífero. Tal situação tem sido denominada como “terrorismo de barragem”, em virtude das consequências que a “lama invisível” – denominação dada pelas comunidades deslocadas forçadamente de seus territórios, em virtude da iminência de uma ruptura – tem provocado nos territórios e nas comunidades atingidas.

Nesse sentido, antes de adentrarmos nas consequências do desastre de Fundão, no povoado de Gesteira, é importante ressaltar que a atividade minerária tem estado historicamente vinculada ao comprometimento da qualidade e da disponibilidade da água, seja para o abastecimento humano e/ou animal, seja para o cultivo agrícola (ALVES *et al.*, 2020). Assim, se por um lado, “alijados da água [...] comunidades de agricultores [...] se tornam alijados de seus próprios meios de (re) produção” (ALVES *et al.*, 2020, p. 80), por outro lado, a água não tem faltado como recurso e elemento essencial para o processo produtivo minerário, sendo utilizada, de acordo com Freitas (2012), para a pesquisa (abastecimento humano dos pesquisadores e resfriamento dos equipamentos de sondagem), lavra (desmonte hidráulico, aspersão de vias e lavagem de equipamentos), beneficiamento (perdas gerais, flotação, lavagem do minério e preparação de reagentes) e também para seu transporte por extensos minerodutos que levam a polpa triturado do minério até os portos onde são escoados às custas de mais desapropriações e deslocamentos forçados.

No caso específico do desastre de Fundão, o rompimento da barragem foi responsável por uma série de impactos multidimensionais – ambientais, sociais, econômicos, etc. –, que provocaram a morte do rio Doce e de alguns de seus afluentes – como o Gualaxo do Norte onde está situado o

povoado de Gesteira –, a contaminação de parte do Litoral capixaba e baiano, o comprometimento dos modos de vida de uma diversidade de comunidades – algumas ancestrais como os Krenak e os Pataxós. Ou seja, 60 milhões de toneladas de rejeito causaram a maior destruição socioambiental brasileira, ao longo de 663 km dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce até chegar à foz deste último, onde adentrou 80 km nas águas do Oceano (MANSUR *et al.*, 2016, p. 32).

No que concerne ao povoado de Gesteira, ele está localizado às margens do rio Gualaxo do Norte, a 18 km do distrito-sede de Barra Longa e a 60 km da barragem de Fundão. Antes do rompimento, Gesteira era composta por duas porções territoriais separadas pelo rio, mas conectadas não apenas fisicamente por uma ponte, mas, principalmente, pelas relações sociais, culturais e econômicas de seus moradores. A parte de Gesteira localizada na margem direita do Gualaxo do Norte, conhecida como Gesteira Velho, por estar na parte mais baixa do território, foi completamente destruída pelos rejeitos. Nela, estavam localizadas a escola, a igreja, o campo de futebol e quintais produtivos, além de moradias e um pequeno comércio. Já a porção localizada na parte mais alta do povoado, localizada na margem esquerda do rio e denominada Mutirão. Embora não tenha tido suas edificações destruídas, foi completamente atingida pelo desastre, que trouxe consigo a impossibilidade de manutenção dos modos e projetos de vida de seus moradores. Mutirão e Gesteira Velho eram uma só Gesteira (Figura 1) (SENNA; CARNEIRO, 2019).

Figura 1 – Povoado de Gesteira, antes do rompimento de Fundão



Fonte: Google Earth, 2020.

É válido ressaltar que, historicamente, a comunidade de Gesteira não dependia economicamente da mineração. Sua economia girava em torno das atividades de autoconsumo e produção, graças às terras férteis próprias para o plantio e a criação de animais (SENNA; CARNEIRO, 2019). É isso que, reincidentemente, aparece nas falas de suas(seus) moradoras(es). Uma delas, realizada durante uma oficina, revela a relação da comunidade com a terra e o autoconsumo: “O que a gente tinha, das verduras, dos legumes, das frutas que a gente colhia lá, de boa qualidade, hoje, a gente compra [...]. A gente tinha muito valor mesmo na nossa comunidade. E a gente não comprava, comia e ainda dividia para todos, com nossos amigos”. Portanto, após o rompimento (Figura 2), as atividades produtivas da comunidade de Gesteira, fortemente alicerçadas num saber comunitário em relação à água, mudaram profundamente, já que suas formas de existência

foram colocadas num estado aprofundado de vulnerabilidade socioeconômica. Como consequência, muitas famílias passaram a depender da forma de atuação e das decisões da Fundação Renova, no que tange ao provimento de água para a comunidade.

Figura 2 – As ruínas de Gesteira Velho, após o rompimento de Fundão



Fonte: Acervo GEPSA

Passados mais de cinco anos do desastre de Fundão, a reparação integral ainda é uma realidade distante, já que, apesar do reassentamento coletivo fazer parte de um dos programas criados pela Fundação Renova, os núcleos familiares deslocados forçadamente ainda moram fora de seu território, em moradias alugadas – algumas delas em outros municípios – ou, então, adquiriram moradias em outras localidades ou municípios, no âmbito do programa de reassentamento familiar, por não terem, devido à demora do reassentamento coletivo, outra alternativa. Entretanto, não se trata, no caso de Gesteira, de *querer*, mas de, após passado tanto tempo, ser esta a única forma de reassentamento que está sendo, de fato, viabilizada pela Fundação, o que está acarretando uma diáspora nessa comunidade.

E isso, gente, também essa lama, [...] precisa também ver a falta que nós sentimos [...], era todo mundo junto, todo mundo ia pra igreja, ia pra uma festa, [...] todo mundo ficava junto de todo mundo, e depois dessa lama, olha procês vê, separou todo mundo, todo mundo indo embora, uns foram pra Mariana, uns foram pra Barra Longa, outro pra Acaiaca, outro tá internado, outro tá no cemitério, o pessoal tá adoecendo, tá morrendo. [...] E o nosso lugar vazio. O nosso Gesteira tá vazio. A gente anda aqui ó, sai aqui na frente, [...] se for pro lado de Gesteira só vê mato. Se for aqui ó, pro lado do Mutirão, não vê ninguém. [...] Criança não tem. Tem duas crianças que moram aqui na frente. Se saírem daqui não tem criança mais. Nossas crianças foram embora (Pessoa atingida, Gesteira, 2019).

Entretanto, ao longo destes anos, a vida das pessoas atingidas de Gesteira tem sido marcada por luta pelo reassentamento coletivo, para que possam recuperar suas condições de vida comunitária, anteriores ao desastre. Luta que se forjou a partir de um trabalho coletivo com sua assessoria técnica – a AEDAS – e com o GEPSA e que se iniciou com a recusa de um projeto proposto pela Fundação Renova e denominado de *Master Plan* de Gesteira. Essa proposta não apenas atendia reduzido núcleo de familiares – 11 núcleos familiares –, como também era baseado em um tipo de estratégia de produção de espaço mercadofila, distante da realidade e do cotidiano da comunidade. Por isso, para que pudessem ser protagonistas do processo de reparação, a comunidade iniciou a desenvolver, conjuntamente com a AEDAS e o GEPSA, o Plano Popular do Reassentamento Coletivo de Gesteira (PPRCG) que, dentre outras conquistas, ampliou o número de núcleos familiares com direito ao reassentamento coletivo para 37, em um terreno de 40 hectares localizado ao lado da área completamente destruída pelo desastre e, portanto, em frente ao Mutirão, na outra margem do rio Gualaxo do Norte.

Um dos temas amplamente discutidos no processo de elaboração do PPRCG foi o da água, tendo em vista que, tradicionalmente, a comunidade se utilizava a do rio Gualaxo do Norte para o lazer, a pesca, o cultivo e a criação de animais, e da água de uma mina e de um poço artesiano, localizados próximos ao povoado, para o consumo próprio da comunidade, a partir de um sistema de captação e distribuição pensado e construído por seus moradores. Muitos foram os depoimentos, ao longo desses anos de acompanhamento e trabalho com a comunidade, que atestam esse uso comum.

Eu vou falar do meu marido que o quintal lá que era a distração dele. [...] ele cuidava do quintal lá, das plantas, e ele distraía. Tinha dia que dava meio dia e eu falava, assim, uai? Até agora? E eu começava a ficar preocupada. Quanto mais ele chegava com a foíce, a enxada nas costas, o litro da água, para almoçar. Aí ele almoçava. [...] Aí, de vez em quando, na beirada do rio, quando ele acabava de capinar, ele ficava sentado lá, ele ficava naquela sombra. Olhando a água e os peixes passando assim. Aí, ele tá tão assim, só quieto em casa [...]. Nos dias que a barragem estourou, ele levantava, calçava a bota, eu acho que ele esquecia e achava que tava indo para Gesteira (Pessoa atingida, Gesteira, 2019).

Nesse sentido, as propostas e demandas das pessoas atingidas de Gesteira, no que tange à sua relação com a água, foram, desde o início, as de garantir o restabelecimento de suas práticas tradicionais no reassentamento coletivo, a partir do reconhecimento de seus saberes comunitários.

O que eu quero lá no reassentamento, nós tinha o rio, mas se acabou, então nós queremos um lago limpo para nadar e outro para os peixes, porque eles também têm direito [...]: a recuperação da nascente de nossos rios; água tratada de qualidade porque a água aqui tá péssima, tá ruim demais (Pessoa atingida, Gesteira, 2019). Vamos supor, eu ganhei um lote lá, aí eu plantei verdura, laranja, aí vem o pessoal da assessoria

e pergunta: nó que laranja bonita, é de quem? Aí, vamos supor [...], uai, eu plantei ele alí e ele é meu. Mas não é meu não, uai. Eu que plantei e tô cuidando, [...] mas enche um saco procês lá e levar a vontade, entendeu? Tô plantando, mas não sou dono (Pessoa atingida, Gesteira, 2019).

Os conflitos oriundos dessa justa demanda é o que abordaremos em seguida.

### **3. “Água mole em pedra dura tanto bate até que fura”: no contexto do comum, a luta da comunidade Gesteira por um sistema de abastecimento de água reparador**

Os conflitos que vêm sendo gerados pela Fundação Renova nos territórios afetados pelo desastre de Fundão, devido à forma como vem executando e gerindo os processos de reparação, têm não apenas cerceado o direito das pessoas atingidas a uma reparação integral, mas também sido alvo de denúncias e de ações de órgãos do sistema de justiça, que chegaram a pedir sua extinção. São muitas as irregularidades pontuadas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) e que podem ser resumidas a partir da verificação de que “a fundação vem atuado muito mais como um instrumento de limitação da responsabilidade das empresas mantenedoras (Vale e BHP Billiton) do que como agente de efetiva reparação humana, social e ambiental” (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2021).

Não seria, portanto, equivocado pontuar, com base nesse posicionamento do MPMG e também nas experiências que temos vivenciado nos territórios, que a referida Fundação vem trabalhando para as empresas, de modo a resguardar seus interesses de *dominium* que, conforme pontuam Dardot e Laval (2017), sendo base da propriedade privada, excluem as coisas do comum e negam a cooperação, ignorando, portanto, o tesouro comum acumulado.

Foi nesse cenário que as discussões sobre a forma de abastecimento de água para o reassentamento coletivo de Gesteira tiveram início, após a escolha – pela comunidade – e implementação da Assessoria Técnica Independente, a AEDAS, no ano de 2018. Até este momento, o assunto não era abordado pela Fundação Renova que, como mencionado anteriormente, tratava o reassentamento no âmbito de um *Master Plan*. Assim, dentre os trabalhos realizados, conjuntamente entre a comunidade de Gesteira, a AEDAS e o GEPSA, aconteceram oficinas no início de 2019, para resgatar a relação histórica da comunidade com a água e os usos que dela faziam. Tais usos estavam vinculados, majoritariamente, ao consumo humano e animal, ao cultivo da terra e ao lazer.

Antes do rompimento da barragem de Fundão, a água utilizada pelas pessoas de Gesteira era oriunda de uma mina, próxima ao Mutirão, e de um poço artesiano que ficava às margens do rio Gualaxo do Norte. Essas formas de captação não geravam custo para a comunidade e, quando a comunidade se deparava com algum problema no sistema, procurava com os próprios meios resolvê-los, a partir de seus saberes. A luta da comunidade no processo da reparação é exatamente o de garantir um sistema de abastecimento que melhor atenda a seus anseios, para que lhe seja garantido o direito humano de acesso à água potável e ao saneamento, além do reconhecimento de seus saberes, na gestão e manutenção deste comum.

De início, as tratativas sobre o tema ocorriam no âmbito do TTAC e do sistema de Governança, conhecido como TAC-Governança – um Termo de Ajustamento de Conduta –, criado, em 2018, no intuito de garantir a participação dos atingidos nas decisões referentes às reparações. Entretanto, devido à impossibilidade de um acordo entre as partes, o assunto foi judicializado, no final de 2019, e está pendente de decisão na 12ª Vara Federal Cível e Agrária de Belo Horizonte.

Em Ofício da Comissão de Atingidas e Atingidos de Barra Longa, protocolado no processo em julgamento, a comunidade de Gesteira ressaltou que “vem de longo processo de luta por um sistema de abastecimento de fato eficaz e eficiente, capaz de garantir segurança, a longo prazo, após o fim da estrutura de governança construída para o processo reparatório” (COMISSÃO, 2020, p. 2). No Ofício, foi também indicada a modalidade de abastecimento de água que conseguiria contemplar “os quesitos indispensáveis para suprir a demanda hídrica para produção rural e consumo humano” (COMISSÃO, 2020, p. 2), construído com sua assessoria técnica, a partir de proposições iniciais feitas pela própria Fundação Renova.

Inicialmente, a Fundação Renova apresentou duas propostas. A primeira previa, para o Mutirão e para o Reassentamento, o uso de bombas elétricas para a adução da água tratada e da água bruta para os reservatórios, já que a captação ocorreria em nascentes distantes, em situação de aclave. Deveria, ainda, ser designado um operador público para operar e manter o sistema de abastecimento, com a ressalva de que a comunidade seria “responsável por cobrir todos os custos de manutenção e operação do sistema de abastecimento de água bruta para usos diversos, que não sejam para consumo humano” (COMISSÃO, 2020, p. 25).

Já a segunda proposta previa apenas abastecimento por água tratada com insumos químicos. Ainda, assim como na primeira alternativa, um operador público também seria designado para manter e operar o sistema, ficando a comunidade submetida às mesmas condições de custeio (COMISSÃO, 2020).

Ambas as modalidades mostraram-se problemáticas para a comunidade por uma série de razões, dentre as quais destacamos: a ausência de formas de abastecimento que lhes são familiares, ou seja, pela captação de água de superfície

em pontos próximos que dispensariam sistemas complexos de bombeamento automatizado; a dependência de assistência técnica especializada para a manutenção e operação deste sistema de abastecimento; o uso de insumos químicos no tratamento de toda a água, o que comprometeria atividades como a piscicultura e o cultivo de vegetais; e o custo com tarifas e serviços que não constavam em seu orçamento, devido à necessidade de gestão e administração da água por um operador público (COMISSÃO, 2020).

Assim, devido à recusa das pessoas de Gesteira, atingidas, em aceitar as propostas da Fundação, reformulações foram realizadas. Entretanto, essas mudanças traziam uma emenda que se mostrou “pior que o soneto”. Em reunião virtual realizada no dia 23 de julho de 2020, foi dada publicidade a um projeto de abastecimento, que não levava a água bruta às casas do Mutirão, distinguindo e cindindo a comunidade. Para o Mutirão, foi proposta a distribuição de água bruta para uso coletivo, apenas em alguns pontos estratégicos. Essa questão foi imediatamente contestada por uma moradora do Mutirão: “Como que, antes da lama passar, a água bruta vinha pro Mutirão? Todos nós tinha acesso a água bruta em nossas casa. E nós queremos que continue assim porque, como que cada ponto que vai ter essa água bruta as pessoa idosa vai sair das suas casa para ir lá buscar essa água bruta?” (Pessoa atingida, Gesteira, 2020).

Outra pessoa atingida do Mutirão falou no mesmo sentido:

Gesteira Velho tá ligado a Mutirão, não é duas comunidades é uma só comunidade. Porque ali no Mutirão, o povo sofrido ficou lá. [...] Quando a lama passou, nós tínhamos água a vontade, nós tinha luz a vontade, nós tinha nossa vida estável, e no Mutirão hoje você vê, pessoas idosas com depressão, pessoas com problemas da cabeça e não melhoram. As criança foi prejudicada, os adulto foi prejudicado, os trabalhador

foi prejudicado [...]. E essa comunidade é diferente? Ela não pode ser reconhecida com os benefícios do reassentamento para a comunidade do Mutirão? [...] E por quê que eles é diferente do povo de Gesteira lá embaixo? [...] Eles viviam sua vida livre, com água, com árvores e veio a lama e matou tudo, matou a natureza, a saúde, a paz, o lazer [...] E Gesteira e Mutirão era uma só comunidade. Não tem diferença. [...] Eu acho que devia até mudar o nome porque fala reassentamento, fala Mutirão, as pessoas de fora que não conhece, fica fazendo duas comunidades em uma só. A mesma água que servia Mutirão servia o Gesteira lá embaixo [...], era tudo interligado (Pessoa atingida, Gesteira, 2020).

A argumentação da Fundação Renova, para não incluir as residências do Mutirão no sistema de distribuição da água bruta, não tinha aspecto técnico que a sustentasse, mesmo porque fazê-lo seria perfeitamente possível. Tal posicionamento, entretanto, não era dissonante da perspectiva tratada em interior/anterior, relativa à Resolução n. 15/9 do *Conselho dos Direitos Humanos* da ONU, que indicava a delegação a terceiros do subministro de água potável, exceto pelo fato de que tal responsabilidade seria dos estados para a garantia dos direitos humanos. Em adição, conforme a concepção de Heller, relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Água e o Saneamento, o provimento de água potável não é suficiente para a condição essencial para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos, já que,

[...] além dos princípios gerais que se aplicam a todos os direitos humanos (como igualdade, participação, transparência e acesso à informação), no caso específico do direito à água e ao esgoto sanitário, os chamados conteúdos normativos devem também ser respeitados, os quais incluem disponibilidade, acessibilidade física, acessibilidade financeira, qualidade e segurança, aceitabilidade, privacidade e dignidade (HELLER, 2017, s.p.).

Na verdade, a Fundação apresentou uma alternativa que revitimiza a comunidade de Gesteira, que reside no Mutirão e que minimiza os danos que ali ocorreram.

Oposta a essa postura é a concepção do *comum* que a comunidade mostrou ter durante todo o processo de construção coletiva, referente ao sistema de abastecimento de água, conforme pudemos observar em nossa prática no território. Essa postura passa pela defesa de sua unidade comunitária, como condição fundamental e que nos conduz ao modo como Dardot e Laval se referem ao *comum*: um “agir comum”. Isto é,

um modo de ação proveniente da coobrigação denotada pelo *mutus* latino [...]. Em relação a isso, o sentido original de *communis* merece ser privilegiado, uma vez que não se tratava de designar coisas, mas homens compartilhando encargos ou tarefas [...]. Por isso, cumpre estabelecer como princípio que a coobrigação nasce do compartilhamento de uma mesma tarefa ou atividade [...]. É por esse motivo que a atividade de instituição do comum só pode ser comum, de forma que o comum é ao mesmo tempo uma qualidade do agir e aquilo que é instituído por esse mesmo agir (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 319).

Por isso, defendemos que a água é um *bem comum* em Gesteira, já que o uso comunitário a constitui não como bem comum *per se*, isolado da ação humana. Nessa situação de crise produzida pela forma de reparação implementada pela Fundação Renova, devido a um desastre criado pela mineração, é importante compreender que o *comum* percebido na comunidade se expressa por meio de um *princípio político* de construção de um comum coletivo para a preservação da vida e do território de existência (DARDOT; LAVAL, 2015). É por esse princípio político que as pessoas atingidas organizam sua resistência para conseguir da Samarco, Vale e da BHP Billiton uma justa reparação integral. Entendemos, nesse sentido, que as pessoas de Gesteira atingidas estão na direção contrária ao

que Dardot e Laval (2015) nomeiam como “tragédia do não comum”, pois, por sua luta, buscam impedir o bloqueio às suas formas de cooperação pela “administração “em comum” de recursos compartilhados, fora do âmbito do mercado e do Estado” (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 17), por meio do reconhecimento de seus regimes de práticas.

## **Considerações finais**

Reconhecemos, neste trabalho, a importância do *direito humano de acesso à água e ao saneamento básico*, como ferramenta jurídica, tal e qual concebida no direito internacional. Entretanto, quando se permite que a água seja privatizada e o direito a seu acesso seja garantido, por meio das regras econômicas, seguindo a oferta e demanda para fixar o preço do serviço, percebemos que são criadas condições para a desigualdade na proteção desse direito e de todos os demais direitos humanos a ele atrelados. Ou seja, se de um lado acende-se uma vela a Deus, do outro lado, uma vela é acesa para o mercado, já que a outorga de direitos de exploração desse recurso coloca em xeque saberes históricos acumulados e as relações dos povos com seus territórios.

Decorre disso a necessidade de problematizar o direito humano de acesso à água potável, para compreender a importância de sua gestão comunitária, especialmente nos territórios onde populações, muitas vezes historicamente vulnerabilizadas, têm ainda que conviver com as atividades e os danos decorrentes da atividade minerária. No caso da comunidade de Gesteira, apesar de nunca ter tido sua economia vinculada a esta prática, viu a devastação de sua vida comunitária pelo criminoso desastre de Fundão e pelo aprofundamento das vulnerabilidades geradas pelo próprio processo, reparação que vem sendo implementada pela Fundação Renova.

Nesse processo, a luta pela implementação do Plano Popular do Reassentamento Coletivo de Gesteira e, de

forma mais específica neste artigo, a luta por uma forma de abastecimento de água que respeite as formas comunitárias dessa comunidade, tem nos mostrado que se o comum é um conceito que, de um lado, vem sendo amplamente discutido na academia, vem também sendo, de outro lado, amplamente vivido nos territórios afetados pelo atual modelo de mineração.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). Disponível em: <http://www.anm.gov.br/noticias/anm-interdita-47-barragens-por-falta-de-declaracao-de-estabilidade>. Acesso em: 11 jul. 2020.

ALVES, Murilo da Silva *et al.* Comunidades atingidas e territórios afetados pela mineração: realidades e resistências. *In: ALVES, Murilo da Silva et al. (org.). Mineração: realidades e resistências.* São Paulo: Expressão Popular, 2020. p. 41-100.

CADEMARTORI, Sergio; CADEMARTORI, Daniela. A água como um bem fundamental e o direito à água potável como um direito humano fundamental: uma proposta teórica de políticas públicas. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, v. 14, n. 14, Brasil, 2014.

CARNEIRO, Karine Gonçalves; SOUZA, Tatiana Ribeiro de; MELO, Talita Lessa. Maquete-loussa: tecnologia social como ferramenta para a construção coletiva de territorialidades – o caso do plano popular do reassentamento coletivo de Gesteira/Barra Longa/MG. *Revista Indisciplinar*, v. 5, n. 2, p. 287-321, dez. 2020.

CARNEIRO, Karine Gonçalves; SOUZA, Tatiana Ribeiro de; SILVA, Carolina Menuchi da. A necessidade de se discutir um marco regulatório para os reassentamentos involuntários no Brasil. *Alemur – Além dos Muros da Universidade*, v. 5, n. 1, p. 43-45, 2020.

CARNEIRO, Karine Gonçalves; SOUZA, Tatiana Ribeiro de. A resistência no campo de luta acadêmico: ciência para quem? Para quê? *In: ALVES Murilo da Silva et al. (org.). Mineração: realidades e resistências.* São Paulo: Expressão Popular, 2020. p. 161-192.

COMISSÃO. Ofício nº 25/2020 – Cumprimento da decisão (ID 241547372) que versa sobre a escolha do sistema de abastecimento de água. Barra Longa, 2020.

ECHAIDE, Javier. El proceso de mercantilización de bienes comunes como expresión de la acumulación originaria hoy y su relación con la liberalización comercial. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social (RIGS)**, jan./abr. 2012.

FREITAS, Sérgio Pinhero de. **O impacto do uso e consumo de água na mineração sobre o bloco de energia assegurada em empreendimentos hidrogeradores**: estudo de caso da PCH Bicas. 2012. Dissertação (Mestrado em) – Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DE MINAS GERAIS (Feam). Disponível em: <http://www.feam.br/gestao-de-barragens/inventario-de-barragens>. Acesso em: 11 jul. 2020.

GUDYNAS, Eduardo. **Derechos de la naturaleza**: ética biocêntrica y políticas ambientales. Buenos Aires: Tinta Limón, 2015.

HELLER, Leo. **Água**: direito humano. Disponível em: <http://www.idec.org.br/em-acao/revista/problemas-de-peso/materia/agua-direito-humano>. Acesso em: 4 fev. 2017.

IRIGARAY, Micheli Capuano; ORCZEVSKI, Clovis. **Água como bem comum**: o reconhecimento de um direito humano. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA; MOSTRA INTERNACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 16; 12., 2019, Santa Cruz, Universidade de Santa Cruz do Sul. **Anais [...]**. Santa Cruz, Rio Grande do Sul, Brasil, 2019.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **Comum – Ensaio sobre a revolução no século XXI**?. Editorial Boi tempo, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **MPMG pede na Justiça extinção da Fundação Renova**. 2021. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-pede-na-justica-extincao-da-fundacao-renova.htm>. Acesso em: 29 mar. 2021.

XAVIER, Celiane Souza; CARNEIRO, Karine Gonçalves. O *Master Plan* como instrumento para reassentar a população de Bento Rodrigues, atingida pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana, Minas Gerais: é possível falar de participação popular? **Revista Estudos Avanzados**, Santiago, v. 32, n. 1, p. 18-40, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The Dublin statement on and sustainable development**, Irlanda, Dublin,

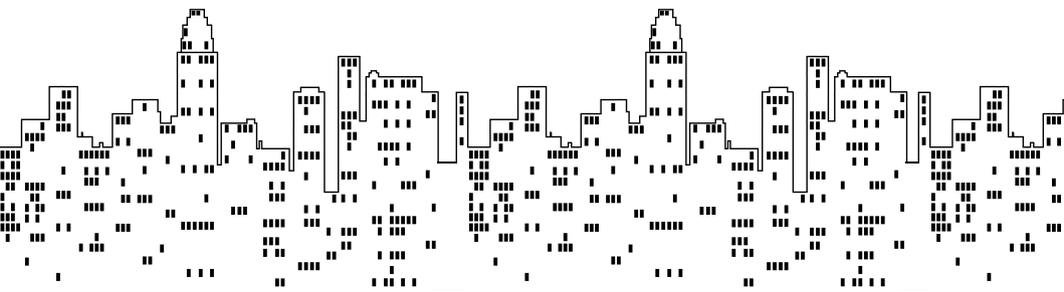
1992. Disponível em: <https://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/english/icwedece.html>. Acesso: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento**: Agenda 21. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda21.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução n. 64/292, de julho de 2010 – O direito humano à água e o saneamento**. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S). Acesso em: 15 dez. 2020.

SAIDEL, Matías Leandro. **De la ontología a la política**: tres perspectivas sobre lo común. CONICET/Universidad Católica de Santa Fe – Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina, 2017.

XAVIER, Celiane Souza; CARNEIRO, Karine Gonçalves. O Master Plan como instrumento para reassentar a população de Bento Rodrigues, atingida pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana, Minas Gerais: é possível falar de participação popular? *Revista Estudos Avanzados*, Santiago, v. 32, n. 1, p. 18-40, 2020.





# Águas urbanas na perspectiva do comum: uma proposta dos jardins de águas para Criciúma/SC

*Urban water management from the common perspective: a proposal of the water gardens for Criciúma/SC*

Izes Regina de Oliveira<sup>319</sup>

Caroline Vieira Ruschel<sup>320</sup>

Geraldo Milioli<sup>321</sup>

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo discorrer sobre a gestão das águas urbanas sob a visão dos Comuns. Num primeiro momento, traz relatos de casos da relação do ser humano com o meio ambiente, que marcam positivamente experiências que envolvem o elemento água, como uma visão de mundo natural, que enfatiza os direitos humanos e da natureza. Em um segundo momento, o artigo aborda a gestão dos comuns, trazendo algumas classificações na perspectiva da água de Criciúma. Sabe-se que a água não pode ser considerada um bem privado e, em Criciúma e região, a situação é crítica, pois as empresas mineradoras – privadas, degradaram esse bem comum. Por esta razão, tal artigo propõe, em seu último capítulo, uma gestão das águas sob a perspectiva do comum e a construção de jardins de águas, no Município de Criciúma e região. Acredita-se que a conscientização popular seria o início de um processo que visa uma gestão mais ecológica desse recurso para a construção efetiva de um diálogo de saberes no município. A importância do artigo está, justamente, na conscientização, principalmente, após o Covid-19 que alertou a população a estar mais perto da natureza e cuidar de um bem comum que é a água. Esta pesquisa qualitativa emprega uma revisão de literatura, baseada na tese de doutorado “Conexão urbana entre fluxos da água e biodiversidade com a qualidade de vida, na luta contra a mudança climática”, e em diversos autores,

---

<sup>319</sup> Mestra em Ciências Ambientais pela Universidade do Extremo Sul Catarinense.

<sup>320</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Mestra pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Professora titular na Universidade do Vale do Itajaí.

<sup>321</sup> Doutor em Engenharia de Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Professor titular/ nível 6 – tempo integral na Universidade do Extremo Sul Catarinense.

dentre os que tratam da água: Vandana Shiva, Ricardo Petrella, Aldo Rebouças, Carlos Tucci, Jose GaliziaTundizi e Maria Cecília Barbieri Gorski e os que tratam dos Comuns: Fikret Berkes, Susan Bluck, Daniel Bromley, Pierre Dardot, Christian Laval, Elinor Ostrom, dentre outros. Além disso, sugere uma experiência prática para Criciúma e outras cidades, quando propõe o jardim das águas.

**Palavras-chave:** Diálogo de saberes. Ecocentrismo. Propriedade comunal. Gestão compartilhada. Direito da natureza.

**Abstract:** This article aims to discuss urban water management from the perspective of the Commons. At first, it brings case reports about the relationship between human beings and the environment, which positively mark experiences involving the water element as a natural world view, which emphasizes human rights and nature. Such cases go through the innovative experience of the constitution of Ecuador and that of the legal personality given to the Whanganui and Ganges rivers, which can give rise to an environmental rationality, as proposed by Leff (2010; 2007). In a second step, the article addresses the management of commons, bringing some classifications from the perspective of the water of Criciúma. It is known that water cannot be considered a private asset, but that the government is also failing to manage and care for this essential asset for all in an appropriate way. For this reason, this article proposes, in its last chapter, water management from the perspective of the common and the construction, with the help of the public authorities, of a water garden in the municipality of Criciúma. It is believed that popular participation would be the beginning of a process that aims at a more ecological management of this common resource for the effective construction of a dialogue of knowledge in the municipality. The importance of the article is precisely in the need for awareness by managers, politicians and the population, especially after Covid-19, which alerted the population to be closer to nature and take care of a common good that is water. This qualitative research uses a literature review, based on the doctoral thesis “Urban connection between water flows and biodiversity with quality of life, in the fight against climate change” and in several authors, among them Enrique Leff, Boaventura de Sousa Santos, Fikret Berkes, Susan Bluck, Daniel Bromley, Pierre Dardot, Christian Laval, Elinor Ostrom, among others that deal with water such as Petrella, Rebouças, TUCCI, Tundizi. In addition, it suggests a practical experience for Criciúma and other cities, when proposing the water garden.

**Keywords:** Knowledge dialogue. Ecocentrism. Communal property. Shared management. Nature law.

## **Introdução**

O argumento deste artigo é desenvolver uma discussão sob a perspectiva dos Comuns, referente à água, sua reputação, carência e seu desperdício. No primeiro momento, mostra a importância e a proporção de água potável acessível no Planeta Terra; relata a relação da água com os seres humanos e aponta casos nos quais a relação ser humano e meio ambiente marca, positivamente, com experiências que envolvem o elemento água e uma visão de mundo natural, que enfatiza os direitos intrínsecos dos humanos e da natureza.

Tais casos passam pela experiência inovadora da constituição do Equador e o da personalidade jurídica dada aos rios Whanganui e Ganges, e que podem dar origem a uma racionalidade ambiental como na proposta de Leff (2010, 2007), que considera que os seres humanos são parte da natureza e não o centro dela.

Em outro momento, o artigo aborda a gestão dos comuns, trazendo algumas classificações na perspectiva da água de Criciúma.

A água é um bem natural e um bem comum, por sua importância essencial a todos os seres vivos e à natureza, mas, em Criciúma e na região, o histórico das empresas mineradoras – privadas – é a degradação generalizada das águas, transformando essa situação num capítulo bem grave de toda a região carbonífera. No terceiro capítulo, o artigo mostra essa gravidade, sob a perspectiva do comum.

Aponta, também, a construção de canais auxiliares do rio Criciúma, que impermeabilizam suas margens e não funcionam para o fim a que foram construídos, uma vez que a cidade continua alagada com as fortes chuvas. Assim, propõe uma gestão de águas interconectada ao planejamento urbano, com

a construção de jardins de águas no município de Criciúma, cuja ação é ecológico-sustentável, na forma de gerir o fluxo das águas urbanas.

Acredita-se que a conscientização popular seria o início de um processo que visa uma gestão mais ecológica e sustentável desse recurso comum e de todos os elementos da natureza, para a construção efetiva de um diálogo de saberes no município.

A importância do artigo está, justamente, na conscientização, principalmente após o Covid-19, que evidenciou a reputação da água e alertou a população a estar mais perto da natureza e a cuidar desse bem que é comum a todos. Está, também, na demonstração, através de fotos que comprovam que, mesmo após a construção dos canais auxiliares, Criciúma não está preparada para as chuvas fortes que advirão com a mudança climática.

Esta pesquisa qualitativa emprega uma revisão de literatura, baseada na tese de doutorado “Conexão urbana entre fluxos da água e biodiversidade com a qualidade de vida, na luta contra a mudança climática” e diversos autores, dentre os que tratam da água: Vandana Shiva, Ricardo Petrella, Carlos Tucci e Maria Cecília Barbieri Gorski e os que tratam dos Comuns: Fikret Berkes, Susan Bluck, Daniel Bromley, Pierre Dardot, Christian Laval, Elinor Ostrom, dentre outros que tratam do diálogo de saberes: Souza Santos e Henrique Leff e da ciência sistêmica: Edgar Morin, Fritjof Capra e o ecólogo naturalista Odum, fotos, vivência e conhecimento sobre a cidade de Criciúma.

## **1. A água e o ser humano**

Considerada o bem mais valioso e crucial para a vida, necessária à sobrevivência e à abundância, a água foi enaltecida desde antes de Cristo. Lao-Tsé, profundo pensador chinês, filósofo e escritor, já reconhecia a dependência da água para o

ser vivo: “A água pode agir sem o peixe, mas o peixe não pode agir sem a água” (TAO-TE CHING, XXXIV). Tales de Mileto, o primeiro filósofo da humanidade, já dizia que o Universo é feito de água e que, sem água, tudo morre.

No sentido espiritualista, a água está interconectada às religiões e culturas, à subjetividade da vida, aos mitos e à ancestralidade; ilustrada na expressão das emoções humanas, quando com ela benzemos, batizamos, ou sacramentamos a vida e a morte. Uma evidência da sacralidade da água e da terra, na educação ambiental, na cultura indígena, está na famosa Carta do Chefe Indígena de Seattle (1854), ao presidente dos EEUU: “Essa água brilhante que escorre nos riachos e rios não é apenas água, mas o sangue de nossos antepassados. Se lhe vendermos a terra, vocês devem lembrar-se de que ela é sagrada, e devem ensinar as suas crianças que ela é sagrada...”

Assim, as diversas necessidades, no transcorrer da História, trouxeram à água conexões, qualificações e denominações, tais como – água é vida ou, ainda, pode ser água terapêutica, límpida, cristalina, água-de-cheiro, água que rejuvenesce, água corrente, água que “purifica os pecados do mundo”, água sagrada ou água profana, mas continua sendo água. Independentemente do modo como os humanos a concebem e a valorizam, ela é capaz de estabelecer relações sociais, ecológicas e econômicas, e significados para a vida, o lazer, a crença, mas carece de significado de si mesma, pois é imprescindível para viver. Os humanos capitalistas, porém, lhe incidiram outros significados e a precificaram, consolidando interesse e até conflito humano.

Muito embora se verifique que, sendo natural, vital e insubstituível para todos os seres vivos, a água é um Bem Comum e todos têm direito ao acesso a ela, sendo que o Poder Público e a sociedade deverão assumir qualquer custo para sua captação, reserva, purificação e distribuição (BOFF; ESCOTO [*S.l.*], art. 5º, SELBORNE, 2001).

O fato de ser conceituada como um elemento natural comum a todos, ela é absolutamente antagônica ao capitalismo (BERNARDES, 2017), ou seja, não poderia ser privatizada ou comercializada. Além disso, mesmo que a água tenha “papel central no bem-estar material e cultural das sociedades, por todo o mundo”, o aumento da população mundial, o dinamismo imposto pelo crescimento econômico e o desrespeito pela natureza e, primordialmente, pela água, fazem com que esta seja a representação mais severa e mais invisível da devastação ecológica do Planeta Terra e sua inevitável exaustão (SHIVA, 2006, p.17).

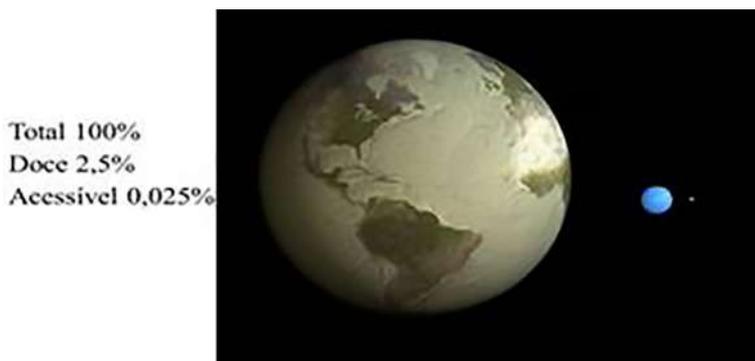
O desrespeito pela água está manifesto na desconexão que o ser humano tem com a natureza, pois o pensamento cartesiano triunfou sobre ela, à ideia de subordinação, cuja visão de progresso encoraja o homem a dominá-la. Muito embora exista uma ligação emocional entre o ser humano e a natureza, e por consequência à água, relacionada à interdependência ecológica entre os indivíduos e seu ambiente, conforme o pensamento de Morin (2005) e Odum (2004). A “devoção espiritual aos rios foi varrida da Europa com o advento do cristianismo”, que classificava a adoração como paganismo e a abominava, mesmo assim manteve-se a fé profunda das pessoas no caráter sagrado da água (SHIVA, 2006, p. 158).

Os quatro elementos: água, terra, ar e fogo, representam tudo o que cerca a vida, mas a água é o bem considerado mais precioso do mundo, porque é o mais essencial. Só é possível usufruir o dom da vida com acesso à água com qualidade, visto que a humanidade e o Planeta, ambos, são 70% água, e a vida, segundo Lovelock (2006), só surgiu com ela.

Com a aventura espacial, os astronautas mostram a primeira foto do Planeta, que reforça ao mundo maravilhado a ideia de que a Terra é azul e que as grandes massas de água, espalhadas por oceanos e mares, equivalem a dois terços da

superfície terrestre. Acontece que, de toda essa água, apenas 2,5% são doces! Ou seja, 97,5% da água existente no mundo é salgada e não é adequada ao consumo direto, tampouco à irrigação da plantação. Dos 2,5% doces, 69%   de difícil acesso, porque está congelada nas calotas polares, nos *icebergs* e glaciares, 30% integram os aquíferos e 1% encontra-se acessível (CLARKE; KING, 2005; ANA, portal).

Figura 1 – Proporção de água no Planeta



Fonte: Disponível em: <https://hypescience.com/quanta-agua-exatamente-existe-na-terra/> Acesso em: 10 jun. 2019.

Apenas 1% dos 2,5%, significa que 0,025% do total das águas do Planeta estão disponibilizadas em rios, lagos, áreas alagadas e represas. Portanto, podemos desfrutar, diretamente, apenas 0,025% do total das  guas! A Figura 1 apresenta visualmente essa proporção em volume:

- 100% das águas no Globo terrestre,
- 2,5% de águas doces e, destes 2,5%, apenas 1%   acessível, ou seja, 0,025% do total de águas doces do Planeta podem ser usufruidos facilmente.

A  gua transpassa os serviços da natureza, os quais protegem as pessoas, a ecologia e a economia, pois garantem a segurança alimentar, a saúde e a energia necessários para

a vida na Terra. Por isso, a diversidade e multiplicidade dos ecossistemas os tornam complexos e dependentes da água, para sobreviverem. Porque toda a complexidade de sistemas, inter-relacionados entre si, são interconectados com a água, pois, segundo Odum (1988), todos os organismos vivos estão inseparavelmente inter-relacionados e interagem entre si. Portanto, quando os ecossistemas terrestres forem alterados por qualquer tipo de degradação, os impactos afetam a água e, por consequência, afetam os seres vivos. Segundo o IPCC (2019), a escassez de água é a pior consequência das mudanças climáticas.

Toma-se a teoria dos sistemas definido por Capra (2006b), para apresentar a água dentro de um sistema no qual atua uma pluralidade de subsistemas aquáticos, terrestres, da fauna, dos humanos e animais, organizados em rede de relações, dependentes entre si, circulando entre níveis e funções, formado por individualidades inseparáveis que formam constituem o todo, para nos brindar a vida.

Nessa organização, a água é fundamental, funciona no mundo complexo, que representa o bem-viver, assinalado em um novo pensamento que acompanha a Constituição da República do Equador.

O *buen vivir* é uma expressão indígena presente nesta Constituição, que inclui a dimensão cultural da convivência entre os seres vivos em sintonia com a vida. Essa inclusão abrange a valorização dos elementos da natureza, como a água, com padrão jurídico, reconhecendo-a como sujeito de direito (CRE, 2008). Dessa forma, essa constituição rompe a relação antropocêntrica que submete a natureza aos desejos econômicos e materiais do ser humano, enquanto o valor intrínseco dos ecossistemas – florestas, oceanos, rios e animais, responde juridicamente como sujeito, focada na visão ecocêntrica do *buen vivir*.

Oposto à visão cartesiana que, com a Revolução Industrial, transforma a relação do ser humano com a natureza, quando a tecnologia e o pensamento racional colocam o ser humano no centro da Terra, de onde domina a natureza à disposição do seu “bem-estar”, usando seus elementos como meros recursos. Por isso, pode-se categorizar o capitalismo como a maior ameaça para a vida na Terra, que negligencia a natureza como se dela não necessitasse. Essa ética antropocêntrica levou o povo *Whanganui Iwi* da Ilha do Norte, na Nova Zelândia, a uma batalha jurídica por mais de um século, para provar que sua relação ancestral com o rio Whanganui tem conexão espiritual profunda.

Foi após um processo que durou 147 anos que o parlamento neozelandês reconheceu, em 28 de março de 2017, a relação sagrada da população *maori* com o rio, aprovando uma lei que dá personalidade jurídica ao rio. O povo *maori* inicia uma solicitação de indenização e justiça, em 1870, pelo impacto causado pela mineração no leito do rio, a qual faz diminuir a qualidade das águas, destrói açudes e pescarias de enguias e degrada as barreiras culturais. O parlamento corrigiu ações e omissões da Coroa e reconheceu os 145 quilômetros do rio Whanganui como um todo indivisível e vivo, compreendendo das montanhas até o mar e todos os seus elementos físicos e metafísicos, tornando-o uma entidade viva com os mesmos direitos que um ser humano, aos olhos da lei, tornando-o legalmente reconhecido como tal (NZ, 2017).

O reconhecimento jurídico do rio Whanganui, na Nova Zelândia, deu ênfase ao Supremo Tribunal de Uttarakhand, da Índia, ao conceder, cinco dias após, a mesma personalidade jurídica ao rio Ganges (DHAKATRIBUNE, 2017). O *status jurídico* de ambos os rios significa que, se alguém poluir, a lei o tratará como se prejudicasse um ser humano.

Essa harmonia de culturas ancestrais e modernas, tanto da Nova Zelândia quanto do Equador, carrega consigo a visão

da ecologia de saberes, não como conceito de direito, porque na cosmovisão indígena só há conceito de dever, o que os coloca no outro lado do paradigma antropocêntrico. Essa mescla de pensamentos e conhecimentos dá a verdadeira riqueza do capital social organizativo da diversidade, do qual a mãe-Terra – *Pachamama*, tem direitos (SANTOS, 2015).

O *buen vivir*, na Constituição do Equador, apresenta uma visão alternativa do mundo capitalista contemporâneo, com modos de vida que empodera um conjunto de significados e instituições sociais, os quais podem dar origem a uma racionalidade ambiental (GÜNTHER, 2016). Essa é a proposta de Leff (2010, 2007) que estimula a relação com o outro e com a natureza, respeita os limites e reproduz um modelo de desenvolvimento que considera a natureza como um todo, e os seres vivos, parte dela, na busca de superar a crise sociedade-natureza, diferentemente desse modelo já esgotado.

O cuidado com a água está guiado pelos princípios de complementaridade, cooperação, segurança comum, interdependência, solidariedade, dignidade, transformação, participação e tolerância numa pluralidade e multidimensionalidade ao mesmo tempo social, ecológica e espiritual. Ela ainda está envolvida num desafio técnico, ético e político no ato de construir e administrar uma infraestrutura para seu fornecimento (PETRELLA, 2019).

Por ela ser obra da natureza e um bem comum e todos os seres vivos dependerem da água para viver, Selborne (2001) designa-lhe outro significado, se for respeitada e valorizada em todas as religiões e culturas: como símbolo da equidade social.

Pela diversidade de usos e multiplicidade de significados, a água se salienta-se em uma visão transdisciplinar (NICOLESCU, 1999), necessária no seu diálogo com a gestão e o planejamento urbanos. Moral e eticamente, o uso primor-

dial está nas necessidades essenciais da humanidade e dos ecossistemas, depois disso, se disponível, pode ser destinada a outros usos, mas, sabemos que nem sempre é assim. Dentre tantos usos, as práticas domésticas, religiosas, esportivas; em e saúde no lazer se servem de rios, lagos e mares; outras vezes é considerada recurso à produção de energia, de bebidas e outros produtos; na indústria de peixes, na irrigação e na pecuária. Todos os usos que reconhecem a importância estratégica da água, e lhe atribuem valor econômico e político, afastam sua efetividade como bem comum, coletivo e público.

Mas não há razão para que seu custo seja plenamente reembolsado pela sociedade. Selborne (2001) traduz a ética da água na não privatização e ainda expõe que, mesmo na era tecnológica, os administradores da água e suas estruturas precisam compreender a sabedoria da simbologia tradicional, religiosa e seus rituais, em harmonia com o sagrado e o utilitário, com o racional e o emocional.

No Brasil e na América Latina e, em outros países, em diversas manifestações culturais de tradição e fé, em comunidades ribeirinhas de pescadores, quilombolas, caiçaras e indígenas, existem várias formas de agradecer à água pela cura, pelo sustento garantido e, em sintonia com suas correntes, que pressupõem a existência do que tenha vida (BRASIL, 2015). Outras manifestações de cunho religioso e cultural, como as homenagens à Iemanjá – a rainha das águas, as barqueadas e as homenagens ao Bom Jesus dos Navegantes, no Norte do País e à Nossa Senhora dos Navegantes, no Sul, são algumas das festas, na água, com motivos de agradecimento.

Com o passar do tempo, o crescimento e diversificação da sociedade e o desenvolvimento de técnicas e da economia, modificam a capacidade de usar a água, o que a torna mais e mais importante nos seus diversos e múltiplos usos, além da economia, para a saúde e a vida de todos, ribeirinhos e povos

tradicionais até grupos mais privilegiados, rurais e urbanos, porque a água atinge a todos, e a crise hídrica, também.

Além da vital dessedentação humana e animal e outros usos domésticos, a água apresenta diversas funções no contexto socioambiental – o sentido espiritualista, ecológico e cultural; como elemento de cura, lazer e morte; para a irrigação, navegação, pesca, lazer e turismo; pode ser usada na mineração e na produção de energia e outros produtos; como um direito humano e, supostamente, mercadoria; e nos fluxos urbanos onde pode ser desafio ou ameaça no cenário da cidade.

A antropóloga e especialista das religiões Meyer (2018), quando fala da água sob uma perspectiva bíblica, afirma que todos os mitos de criação do mundo envolvem a água. O dilúvio é ação de Deus contra o pecado, e a hipótese que a Bíblia demonstra é de que a atual crise hídrica é uma punição, resultado dos pecados contra a natureza como a desertificação e o mau uso da terra, diz a antropóloga.

Mesmo reconhecendo sua necessidade e importância na História, em quase todos os acontecimentos, o mundo contemporâneo não alcançou o nível de consciência para o uso responsável da água. Por isso Criciúma precisa buscar água em outro município, pois as duas bacias hidrográficas – do rio Araranguá e do rio Urussanga, onde está localizado o Município, têm as águas poluídas, segundo a Secretaria Estadual do Desenvolvimento Sustentável (2018). Ou seja, esse bem do qual Criciúma usufrui, vem da barragem localizada no Município de Siderópolis, que abastece, atualmente, os Municípios de Nova Veneza, Siderópolis, Forquilha, Maracajá, Criciúma e Içara. Até quando a água dessa barragem conseguirá suprir quantidade suficiente para essa população?

## 2. A gestão dos comuns e a água na cidade de Criciúma

O conceito do comum enfrenta muitas discussões nos dias atuais, mas é possível destacar dois grandes focos, que não podem ser fragmentados, mas que se complementam tanto na teoria quanto na prática.

Segundo Dardot e Laval (2014, p. 16), a reinvidicação do Comum foi atribuída à existência das lutas sociais e culturais contra a ordem capitalista e o estado empresarial. Termo central da alternativa ao neoliberalismo, o Comum tornou-se o princípio efetivo dos combates e movimentos que, depois de dois decênios, resistiram à dinâmica do capital, que deu lugar às formas de ação e discursos originais. Longe de ser pura invenção conceitual, é a fórmula de movimentos e correntes de pensamentos que procuram se opor à tendência maior de nossa época: a extensão da apropriação privada a todas as esferas da nossa sociedade, da cultura e do ser vivo. Neste sentido, o termo comum designa não o ressurgimento de uma ideia comunista eterna, mas de emergência de um novo modelo de contestar o capitalismo, uma via de considerar seu falecimento. É também uma maneira de virar as costas ao comunismo estático.

Juristas, filósofos e economistas investiram pesquisas sobre o *Comum*, consolidando o estudo nessa área. Dentre esses autores, destacamos Michael Hardt e Antonio Negri com o livro *Império* (HARDT; NEGRI, 2001) e Dardot e Laval (2014, p. 17). Estes últimos, atribuem à Hardt e Negri (2001) o mérito histórico de passar à reflexão do plano das experiências concretas dos comuns (no plural), a concepção mais abstrata e politicamente mais ambiciosa do comum (no singular).

Isto porque, apesar da vida em comunidade já ter sido uma realidade em tempos remotos, a preocupação com os bens naturais, comuns a todos (como o ar, a água, a atmosfera,

o mar), tiveram sua atenção alcançada recentemente e receberam o nome de *Comuns*, ou *bens comuns*, ou, ainda, Recursos Naturais Comuns.

Pertencem ao Bem Comum da Mãe-Terra e da Humanidade os recursos naturais, como o ar, o solo, a fertilidade, a flora, a fauna, os genes, os micro-organismos e as amostras representativas dos ecossistemas naturais e o espaço exterior. I. A água pertence ao Bem Comum da Terra e da Humanidade, porque é um bem natural, comum, vital e insubstituível para todos os seres vivos, especialmente para os humanos, que têm direito ao acesso a ela, independentemente dos custos de sua captação, reserva, purificação e distribuição, que serão assumidos pelo Poder Público e pela sociedade. II. Os oceanos são um Bem Comum da mãe-Terra e da Humanidade, porque constituem os grandes repositórios da vida, os reguladores dos climas e da base física e química da Terra. III. As matas pertencem ao Bem Comum da mãe-Terra e da humanidade, pois contêm a maior biodiversidade do Planeta, a umidade necessária para o regime de chuvas e são os grandes sequestradores de dióxido de carbono. IV. Os climas pertencem ao Bem Comum da Mãe-Terra e da humanidade, porque são a condição essencial para a manutenção da vida, e as mudanças climáticas devem ser tratadas globalmente e com uma responsabilidade compartilhada (BOFF; ESCOTO, [S. l.], art. 5°).

Sem dúvida, para conseguir trabalhar a gestão participativa dos comuns, precisa-se viver o comum como princípio político. Segundo Bernardes:

Por *comum* compreende-se uma construção conceitual absolutamente antagônica ao capital e às estruturas modernas, que pode ser apreendida tanto no campo teórico quanto nas práticas das lutas antineoliberais e contra as estruturas político-jurídicas da propriedade, representatividade e hierarquias do Estado soberano mo-

dermo. Portanto, neste aspecto, o comum não se resume somente aos bens comuns (commons) a designar bens como o ar, a água, etc, mas também é compreendido do ponto de vista imaterial, como resultado da produção e da interação das singularidades, através de linguagem, códigos, afetos, relações cooperativas. Sob o conceito de comum estão abarcados, portanto, os comuns materiais e comuns imateriais, em relação permanente, a possibilitar, outras formas de organização social. É, portanto, também um conceito político-jurídico a desafiar os paradigmas político-jurídicos modernos ancorados na propriedade. Por este motivo o comum demanda um novo sujeito que não o “povo”, unificador das diferenças existentes materialmente na sociedade, próprio da modernidade capitalista pautada no paradigma do indivíduo. O sujeito do comum é a multidão de subjetividades, que se apresenta como sujeito do poder constituinte (2017, p. 25).

Um dos grandes desafios para a proteção dos Recursos Naturais Comuns é exatamente o que Bernardes (2017) traz, quando fala que o sujeito do comum é a multidão, com suas diferentes subjetividades. Por um lado, o modelo capitalista global procurou padronizar e unificar a produção, fazendo com que seres humanos distintos e com subjetividades distintas tivessem que se sujeitar a tarefas que não condiziam com suas habilidades (sem falar das atrocidades de sociedades escravagistas). Além disso, esse modelo que vê o ser humano como produtor de capital, também sujeita o Planeta Terra a degradações, não conseguindo enxergar que a terra já é abundante e nos dá tudo do que precisamos para uma vida simples, porém harmônica.

O olhar para a gestão dos comuns vem com o alerta feito por Hardin no texto *A tragédia dos comuns*, publicado em 1968, no qual o autor denunciava a sobre-exploração da natureza. A ideia essencial era de que tais recursos, como oceanos, rios, atmosfera e áreas de parques estão sujeitos a grande degra-

dação (BERKES *et al.*, 2001, p. 18). Apesar de criticado, seu artigo tem uma importância fundamental, pois alertou para os limites do tecnicismo, dos perigos da racionalidade individual frente a uma racionalidade coletiva, além de demonstrar os riscos ambientais e sociais de uma superexploração da Terra.

Podemos, inclusive, considerar a possibilidade de que a racionalidade individual se sobrepõe à necessidade do coletivo e ao reconhecimento de que somos seres sociais e que precisamos das relações para sobreviver, pelo simples fato do não reconhecimento das subjetividades da multidão. Sendo assim, os sujeitos, com suas subjetividades ignoradas, podem aflorar dentro de si o egoísmo e uma individualidade que precisa mostrar poder, ignorando o ambiente à sua volta.

Apesar do tema difícil, a Gestão dos Bens da Natureza foi dividida em quatro categorias, quais sejam: livre acesso, com a ausência de direitos de propriedade bem definidos; propriedade privada, onde há exclusão de terceiros na exploração e regulação dos recursos, além de exclusivos e transferíveis; propriedade comunal, em que os “recursos manejados por uma comunidade identificável de usuários interdependentes” (BERKES *et al.*, 2001, p. 21) e, por fim; a propriedade estatal, em que os direitos aos recursos são alocados exclusivamente pelo governo, que tem o poder de tomar as decisões em relação ao acesso dos usuários (BERKES *et al.*, 2001, p. 20-21).

Bromley (1992) demonstra que, na literatura econômica, houve uma confusão entre o conceito de livre-acesso e de propriedade privada. Bromley nos lembra da distinção entre propriedade comum (*res communes*) e não propriedade (*res nullius*).

Segundo Bromley (1992), a distinção entre eles é que, no *res communes*, o grupo de gerenciamento, os *proprietários*, têm o direito de excluir os não membros, que têm o dever de cumprir a exclusão. Os membros individuais do grupo de

gestão, os coproprietários, têm direitos e deveres em relação às taxas de uso e manutenção do objeto de propriedade. Já na *res nullius* nenhum grupo definido de usuários ou proprietários pode ser excluído, e o fluxo de benefícios está disponível para qualquer um; os indivíduos têm um privilégio e nenhum dever em relação ao uso e à manutenção do ativo; o recurso é um “recurso de acesso aberto” (BROMLEY, 1992).

A condição de livre acesso pode trazer um risco para a sociedade. Contrariamente, na propriedade comunal existe gestão na exploração dos recursos e assemelha-se ao regime de propriedade privada, para um grupo de diferentes donos (PIRES, 2015, p. 7).

Ainda, segundo Bromley (1992), não existe propriedade com recursos naturais de acesso livre. Os sistemas de irrigação são exemplos de regimes de propriedade comunal: os grupos são definidos pela restrição dos seus membros, a distribuição física dos sistemas; os benefícios angariados, anualmente, e há a necessidade do estoque de capital e do fluxo anual, a fim de garantir que o sistema continue a criar água e a beneficiar o grupo (BROMLEY, 1992, p. 11-12).

Mas, em nossa opinião, o problema mais sério é que a propriedade privada fragmenta, de fato, o Recurso Natural Comum. Mesmo que o proprietário tenha consciência das atitudes a tomar para que a exploração não seja maior do que o recurso possa suportar, esse recurso, na maior parte dos casos, vai além das cercas da propriedade privada.

Na propriedade comunal, o manejo dos recursos se faz por uma comunidade identificável de usuários interdependentes. O uso é regulado por membros da comunidade, e indivíduos externos são excluídos. Os direitos aos recursos dentro da comunidade são divididos de forma igualitária, em relação ao acesso e ao uso. Existem exemplos de manejo de forma comunal, como o caso de pesca, banco de bivalves,

pastagem e áreas florestais, associação de usuários de água subterrânea e sistema de irrigação (BERKES *et al.*, 2001, p. 21).

Ostrom (1992, p. 296) diferencia os bens de uso coletivo e os recursos comuns quanto ao consumo. Os bens de uso coletivo são consumidos sem que ocorra a exclusão de outras pessoas (livre acesso), enquanto os recursos comuns são de uso limitado, surgidos da propriedade comunal. Imagina-se esse recurso como uma ponte. Se alguns carros a utilizam diariamente, não ocorreriam problemas. No entanto, se todos os carros de uma mesma cidade a utilizassem, simultaneamente, ocorreriam congestionamentos, dificultando a passagem de todos. Logo, com o maior número de pessoas utilizando a mesma reserva, culminaria em aumento de custo para a extração e, conseqüentemente, a destruição ou erosão do recurso comum.

Runge (1992, p. 17-18) afirma que o modelo da instituição comum deve ser distinguido daquele de livre e aberto acesso, em que não existem regras que regulam o uso dos recursos disponíveis. O que, à primeira vista, parece ser uma comunidade livre e de acesso aberto, na verdade é uma instituição de propriedade comum que é gerida por normas e cooperação dos indivíduos. O problema da propriedade comum reside na estrutura do uso de direitos adotados pelo grupo residente, que pode advir de pressões populares, mudanças tecnológicas, climáticas ou políticas.

Na maioria dos países, inclusive no Brasil, não há o reconhecimento legal dessas comunidades. No caso do Brasil, há duas alternativas: a instituição da propriedade privada como assentamentos sem terras, por exemplo, ou a instituição de terras que deverão ser protegidas pelo Estado por meio de normas, como a Lei de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000). Esta lei estabelece regime de proteção com ou sem a intervenção humana.

Segundo Berkes *et al.* (2001, p. 31), a devolução completa talvez não seja apropriada; faz sentido que o Estado continue a ter papel na conservação e na alocação de recursos entre comunidades de usuários. Administração compartilhada ou regulação estatal conjunta com automanejo dos usuários é, portanto, uma opção viável. Essa forma de comanejo pode capitalizar o conhecimento local e o interesse duradouro dos usuários, ao mesmo tempo permitindo a coordenação com usos relevantes e com usuários, em um amplo escopo geográfico a custos transacionais (imposição de regras) potencialmente mais baixos.

Para evitar que ocorram tragédias, é necessária a criação de organizações apropriadoras, que servem para demarcar áreas, podendo ser informal, formada por governo local ou indivíduos (OSTROM, 1992, p. 298). No caso do regime estatal, os direitos dos recursos ficam a cargo do governo. É o Estado que deve tomar as decisões relativas aos recursos e ao nível de exploração. As vantagens desse regime existem, quando os usuários têm acesso igual ao recurso, como em parques, praças e rodovias. Além disso, o Estado possui mecanismos coercitivos de imposição do zelo, diferente de grupos privados.

No entanto, este regime pode ser confundido pelos usuários dos recursos, como de livre acesso, pois na maior parte dos casos, o Estado não consegue fazer a fiscalização e o manejo adequado. Tal fato ocorreu no Nepal (BERKES *et al.*, 2001, p. 26) e podemos afirmar que acontece também no Brasil. A Amazônia constitui um exemplo, pois, apesar das legislações vigentes – como a Constituição Federal, a lei de Gestão de Florestas Públicas e a lei das Unidades de Conservação –, a ineficiência do Estado na fiscalização e no controle aparenta ao usuário dos recursos e ao morador da floresta que essas áreas são de livre acesso.

Segundo Berkes (2005, p. 64), apesar de todos os regimes de propriedade terem problemas com o cumprimento da legis-

lação e proteção dos recursos, “o regime de apropriação estatal dispõe, provavelmente, da pior experiência nesse sentido”.

Em suma, usar isoladamente as categorias de apropriação limita, portanto, a preservação do Recurso Natural Comum, além de ir contra o paradigma da complexidade. Se falarmos de recursos pequenos, como uma comunidade, ou uma família, conseguiremos geri-los, sem maiores problemas, excluindo as demais pessoas da atividade sem custo alto. Para grandes recursos, no entanto, como o oceano, é extremamente difícil que ocorra uma delimitação econômica e de uso (OSTROM, 1992, p. 295).

Muitos desses recursos são, por natureza, não exclusivos e não adequados para a apropriação privada, tais como peixes, animais silvestres, rios e oceanos; o ar que respiramos, dentre outros. Esses recursos, portanto, são difíceis de ser considerados sob a perspectiva da economia convencional. O reconhecimento desses Recursos Naturais Comuns, como uma categoria distinta, fez com que um volume alto de pesquisas inter e transdisciplinares tenham sido produzidos nos últimos tempos (BERKES, 2005, p. 51).

Independentemente do regime de apropriação, nota-se grande problemática com a falta de um grupo administrador, que permita uma gestão de uso sustentável dos recursos, porque estes recursos não devem ser calculados com base, apenas, na população local; há existem fluxos migratórios, e a população possui variantes numéricas com o passar dos anos (BROMLEY, 1992, p.12).

Segundo Bromley (1992, p.12), os regimes de propriedade comunal evitam a exclusão de pessoas, visto que são utilizados por grandes grupos. O foco é a utilização pelo maior número de pessoas em detrimento ao uso sustentável dos recursos disponíveis; ao contrário da propriedade privada, que

pertence a determinado indivíduo, que pode realizar o poder de exclusão contra qualquer indivíduo quando quiser.

Quando se fala em cidade, o que temos são propriedades privadas e não propriedades comunais. Desta forma, não temos como fazer a gestão a partir de uma perspectiva de uma propriedade comunal, sendo a água gerida por meio estatal.

No entanto, precisamos começar a transpor paradigmas e, no caso da cidade de Criciúma, é interessante mesclar o regime estatal com uma política do comum, que enxergue a água numa perspectiva sistêmica e racionalidade coletiva, que reconheça a subjetividade da multidão. Não se pode mais admitir que interesses de empresas públicas (que são pessoas jurídicas de direito privado) deixem que valores econômicos falem mais alto, quando nos referimos a um bem tão preciso como a água.

A água deve ser gestada em uma perspectiva comum, com políticas voltadas ao comum e com interesses que beneficiem a todos os cidadãos de um município. É inconcebível que ainda existam pessoas que precisam se sujeitar a andar no meio da água, em pleno século XXI, enquanto outros enfrentam sua escassez, em função de sua poluição em uma mesma cidade.

### **3. Contexto da água em Criciúma/SC**

Criciúma está situada no sul de Santa Catarina, em um território de 236 km<sup>2</sup> com população estimada de 217.311 pessoas (IBGE, 2020), conhecida como capital brasileira do carvão e do azulejo de primeira linha, mas reputada como cidade poluída. Por isso, os valores relacionados à importância para o desenvolvimento regional são transversais aos graves problemas socioambientais inerentes aos setores produtivos, dentre os quais se destaca a mineração do carvão. Dentre os problemas socioambientais, o que mais preocupa este estudo são as águas do Município, as quais têm poluição generalizada.

A afirmativa é corroborada pela Secretaria do Estado do Desenvolvimento Sustentável, através do Plano Estadual de Recursos Hídricos, executado em 2018, o qual considerou a água na Região Hidrográfica 10-RH10, onde se localiza Criciúma, 164% insustentável, quantitativamente, e a posição qualitativa, lastimavelmente, é 437% insuficiente. Se continuar como está, em 2027, alcançará 536% insustentável qualitativamente (SDS, 2018). A massa populacional local e regional não materializa essa situação problemática, que é desconhecida pelos usuários, muito embora, o fracasso da mineração do carvão e a poluição generalizada das águas sejam divulgados no setor acadêmico e sentidos pela população periférica, que convive diretamente com maiores problemas, mas está acostumada a eles de tal forma que os banaliza. Nesse sentido, o direito inato do cidadão cricumense e da região carbonífera ao bem comum – água –, de fato não existe, e o Estado não zelou, efetivamente, por ele.

Embora conservacionista, Carson (2010) denuncia o esgotamento dos recursos naturais, com o lançamento do livro *Primavera silenciosa*, em 1962. Este é um marco que coloca o Planeta em alerta aos limites do progresso tecnológico, quando inicia uma inquietação mundial e provoca a comunidade internacional a iniciar o movimento ecológico, com o relatório “Os limites do crescimento”. Berkes *et al.* (2001) citam *A tragédia dos comuns*, de Garrett Hardin, em 1968, denuncia a sobre-exploração da natureza e os perigos da racionalidade individual frente a uma racionalidade coletiva.

Na década de 80, o paradigma global do manejo de recursos é a sustentabilidade, mas, em Criciúma, o paradigma continua a ser a exploração do carvão mineral. No Brasil, em 1985, é aprovada a Lei n. 7.347, que responsabiliza quem causa danos ao meio ambiente.

Na década de 90, o paradigma global era o ecodesenvolvimento e, em Criciúma, começa a recuperação ambiental de

algumas terras degradadas pelo carvão. A ação civil age, entre finais do século passado e início do século XXI. E os próprios poluidores começam a pagar pela poluição das terras. Na cidade e na região, ainda há custos ambientais como o da água e não há proposta concreta de desenvolvimento sustentável. “Quem paga pela degradação ambiental são os próprios custos ambientais que são altos” (OLIVEIRA; MILIOLI, 2014, p. 137). Confirma-se que a propriedade privada fragmenta, de fato, o Recurso Natural Comum.

A desvalorização das águas dos rios municipais e regionais foi a extensão da desvalorização da natureza com a deposição dos rejeitos do carvão nas terras e nas águas presentes em Criciúma e na região, mesmo depois que o governo federal exigiu e ajudou na recuperação de terras com rejeito.

Deve-se respeitar a confiabilidade dos serviços de água potável, em Criciúma, já que a água que saem, hoje, das torneiras têm qualidade. Mas, a carência de água potável, dentro do Município, é motivo de apreensão. Quanto ao esgotamento sanitário, a canalização específica o leva à jusante. Não vamos aqui questionar esse trato. Mas há outra preocupação que se chama rio Criciúma, que atravessa o centro, invisível, sob as construções, totalmente submerso no crescimento da cidade. Além da poluição das suas águas, o alerta está no gasto de muitos recursos federais para canalizá-lo, mesmo fora do centro, onde suas margens ainda estavam livres. Com esse recurso, foram complementados, nestes últimos anos, novos canais auxiliares já executados em décadas passadas, com o intuito de minimizar os alagamentos no centro da cidade. A pergunta que fica é: Essa estrutura montada, de canais auxiliares, conteve o extravasamento e tornou a cidade preparada para enfrentar os desafios das mudanças climáticas, no transcorrer do século XXI? Certamente não! Quem dá essa negativa são as chuvas ocorridas em novembro de 2020, que continuam a transbordar as ruas da cidade, como mostram as Fotos 1 e 2.

Fotos 1 e 2 – Resultado dos canais auxiliares em Criciúma, SC



Foto 1 – Autoria de Rafaela Custódio, em 27 out. 2020, às 6h58min. Disponível em: <http://www.engeplus.com.br/noticia/geral/2020/defesa-civil-atendeu-18-ocorrencias-de-alagamentos-em-criciuma>. Acesso em: nov. 2020.

Foto 2 – Reprodução/ND 27nov. 2020 às 18h15min. Disponível em: <https://ndmais.com.br/tempo/video-temporal-com-granizo-causa-estragos-e-alagamentos-em-criciuma/>. Acesso em: nov.2020

Essas técnicas de canalizar e transferir o escoamento pluvial à jusante, para um escoamento rápido das águas da chuva, como as realizadas em Criciúma, são consideradas obsoletas, de estágios conceituados como higienistas, usados até 1970 (TUCCI, 2005), porque são insustentáveis e renegadas por países desenvolvidos, que se preocupam com um ambiente mais resiliente. Segundo o autor, os países mais desenvolvi-

dos já passaram do segundo processo que ele conceitua de técnica corretiva e, a partir da década de 90, a técnica usada obedece aos mecanismos naturais de escoamento, com foco na sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos, para diminuir impactos como alagamentos e inundações. Essas técnicas são executadas através de programas já implantados nos EEUU, na Austrália e na França e em algumas cidades brasileiras.

Além de ser insustentável transferir as águas rapidamente e para longe do centro urbano, é provado pelo ganhador do Prêmio Goldman, o cientista polonês Kravçik, que a prática de lançar a água da chuva diretamente aos córregos e aos rios que chegam aos oceanos, combinada com a destruição da vegetação, contribui com o aquecimento global e o aumento do nível dos mares, além de emitir gases de efeito estufa (BARLOW, 2009). Pois as águas das chuvas lavam as ruas contaminadas de toda sorte de poluentes automotivos, animais e lixos domésticos, que ajudam a poluir rios e mares. A água doce, limpa, que deveria ser infiltrada no solo local, contribuindo com o reabastecimento do lençol freático, ou armazenada, é desperdiçada e degradada logo que cai, indo para o mar.

Com essas descrições do contexto da água em Criciúma, percebe-se uma realidade cruel. O mais importante a ser ressaltado é que o asfaltamento, a falta de vegetação e a impermeabilização das margens do rio – bem como a instalação de canais, que expulsam a água pluvial à jusante –, além de diminuir a possibilidade de infiltração de água no subsolo, ainda aumentam o escoamento superficial. Ou seja, o rio Criciúma e os demais rios além de estarem poluídos, o espaço construído e impermeabilizado, da área urbana, não deixa reabastecer o subsolo e avoluma a água pluvial.

A deficiência na política de crescimento de uma cidade e nas técnicas utilizadas, racional e linearmente, é responsável pelos impactos urbanos e sociais e pelo mau-desempenho ecológico de uma bacia hidrográfica, resultado das retificações

de rios, tamponamentos, impermeabilização de margens e várzeas (TUCCI, 2005).

A água é elemento sistêmico, uma vez que envolve o cuidado com os rios, suas margens e várzeas, a vegetação e a biodiversidade, dentro da área urbana, onde o fluxo das águas pluviais e o espaço construído estão interconectados, sendo necessário tratá-los como um sistema.

Ciente de que a água é um bem comum e que todos têm esse direito, o planejamento urbano precisa incluir a gestão das águas urbanas em saberes técnicos sustentáveis e inovadores, correspondentes aos problemas complexos que constituem as cidades, com a obrigação que o município tem de cuidar de um bem que é de todos.

#### **4. Diálogo de saberes e a gestão sustentável das águas da cidade**

A água é condição tão importante para o surgimento das cidades que, historicamente, os aglomerados urbanos foram assentados nas proximidades de rios, lagos ou mares. Estes são aliados como recursos hídricos das diferentes e múltiplas possibilidades para a sociedade e ao ambiente físico, não somente para a dessedentação e higiene indispensáveis para a sobrevivência humana e animal, como transporte aquático, agente de desenvolvimento econômico e social, ou usos subjetivos de lazer e rituais religiosos, desenvolvidos nas águas.

Colocar as construções e instalações longe dessas águas indica, contudo, sabedoria na convivência com as inundações eventuais, pois, como cita Tucci (2005), as inundações são mais antigas que a cidade. Isso manifesta uma relação dialética entre cidade e rio, uma vez que este supre as necessidades, mas pode, todavia, comprometer a ordem urbana, em enchentes sazonais e possíveis inundações.

Essa relação dialética demonstra a importância que Andrade (2014), Tucci (2005) e Tundisi (2009) concedem para o ponto de convergência que há entre o espaço construído e o espaço natural, dentro do espaço urbano. Esse ponto marca a influência que a impermeabilização generalizada do solo, no espaço urbano tem, a ponto de não infiltrar a água no subsolo, havendo transbordamentos e inundações. De modo oposto, com as várzeas dos rios permeáveis e vegetadas, estas influenciam no espaço construído, de maneira que permita a infiltração da água no solo, sem o problema das inundações e, por consequência, aumentando o caudal das águas no lençol freático.

A impermeabilização faz parte do histórico do crescimento das cidades contemporâneas, que mudam seus valores por novos que surgem com a industrialização e a urbanização. O espaço construído da urbanização altera a paisagem urbana, que adquire novo perfil, quando a cidade dá as costas para a paisagem fluvial. Os rios são encobertos, negados, para esconder sua poluição, que a própria urbanização produz, desacatando as águas por negligenciar o saneamento. As estruturas urbanas impermeabilizam várzeas, transformam rios em canais de esgotamento de águas servidas e captação das águas pluviais, misturando água limpa pluvial com água suja do rio, conduzindo, desta forma, águas malcheirosas pelo subterrâneo do espaço urbano. A tragédia dos comuns denuncia tais ações particulares que comprometem o bem comum.

O espaço urbano construído que ocupa margens e várzeas reverte a função da água por transbordamentos e enchentes, os quais expõem locais de privilégio ou exclusão e, principalmente, valorizam a terra e depreciam o rio. Este é outro exemplo de ações da propriedade privada que degradam o Recurso Natural Comum. Ao canalizar o rio Criciúma em margens ainda livres, a gestão urbana agrega espaços erroneamente valorizados pela sociedade consumista e utilitarista,

para uma maior ocupação urbana, esquecendo-se ou desconhecendo que as margens são APP e têm função biológica, geológica e social. Nesse caso, a propriedade privada e o município degradam o bem comum que são as APPs.

Conhecendo-se as circunstâncias da água de Criciúma, que se assemelha a milhares de cidades contemporâneas, entende-se que a pouca água doce disponível, no Planeta, é maltratada. Muito embora, segundo a ANA (2019), a quantidade de água existente seja suficiente para atender toda a população mundial, não há mais espaço para o desperdício e a poluição. Por isso, países desenvolvidos, preocupados com a adaptação às mudanças climáticas, já aderiram a técnicas sustentáveis. A atenção às tecnologias verde/azul, referentes à vegetação e à água, tem aumentado nas cidades, interconectadas a setores como agricultura urbana, aumento da biodiversidade, redução de alagamentos e desastres, na prevenção contra as mudanças climáticas.

Existem muitos exemplos como a Permacultura (MOLLISOM; SLAY, 1994) que ensina que o solo deve absorver as águas da chuva no local onde caem, com a construção do que denomina *swale* – canais de infiltração ajardinados e outros exemplos que tratam de atuar preventivamente onde há acúmulo de água pluvial.

O Plano de Gerenciamento Sustentável de Água da Chuva, na cidade de New York (Nova Iorque) propõe prevenir riscos de inundações e diminuir os mais de 70% da superfície impermeabilizada, com a construção de 5.000 (cinco mil) *Jardins de chuva* em diversos bairros, dando continuidade aos 4.000 (quatro mil) já construídos, com melhoria da qualidade da água que esta infraestrutura confina (GUIA, 2018).

O Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos apresenta esse tipo de Solução baseada na Natureza (SbN), como uma técnica

potencial, associada à gestão hídrica para as cidades que quiserem abordar os desafios contemporâneos e ficarem mais sustentáveis, buscando a melhoria da qualidade da água e abundância de alimentação e água, na área urbana e rural. O relatório ilustra essa técnica como em crescente convergência e rápido crescimento nos investimentos, mas ainda corresponde a menos de 1% do investimento total (WWAP, 2018).

A proposta deste estudo é transformar a paisagem da cidade de Criciúma e região, como mostram as Fotos 1 com os exemplos de alagamentos em Criciúma de novembro de 2020 e Foto 3, o *Jardim de chuva* que capta águas pluviais nas ruas do estado americano do Texas USA, numa visão de como ficaria a cidade, depois da construção dos *Jardins de chuva*.

Foto 3 e 4 – Transformar a paisagem



Foto 3 – Autoria de Rafaela Custódio, em 27 nov. 2020 às 6h58min. Disponível em: <http://www.engeplus.com.br/noticia/geral/2020/defesa-civil-atendeu-18-ocorrencias-de-alagamentos-em-criciuma>. Acesso em: nov. 2020.

Foto 4 – Disponível em: <http://christianbarnardblog.blogspot.com.br/2010/07/green-streets-victoria-bc.html>. Acesso em: mar. 2018.

Esta técnica, que os gestores e os técnicos mais sustentáveis intitulam verde/azul, com soluções baseadas na natureza, tem valores muito menores na execução de infraestrutura urbana plana, para conter enchentes e alagamentos, se comparada com as tecnologias chamadas de cinza, que envolvem cimento e ferro. Embora deva fazer parte de um sistema de

drenagem da cidade, o *Jardim de chuva* é pequeno. Sendo assim, poderá ser executado pontualmente, de um a um, por poucos trabalhadores, sem transtorno de mobilidade dentro da cidade, no que se refere ao transporte de materiais pesados e à circulação de máquinas pesadas, e transtornos de escavações, etc., como assinalado nas Fotos 4 e 5.

Fotos 5 e 6 – Vantagens na execução do *Jardim de chuva*



Fonte: Disponível em: [https://www.solucoesparacidades.com.br/wp-content/uploads/2013/04/AF\\_Jardins-de-Chuva-online.pdf](https://www.solucoesparacidades.com.br/wp-content/uploads/2013/04/AF_Jardins-de-Chuva-online.pdf).  
Acesso em: nov. 2020.

Este artigo está baseado na tese de doutorado “Conexão urbana entre fluxos da água e biodiversidade com a qualidade de vida, na luta contra a mudança climática”, que sugere implantar um sistema de jardins de águas urbanas, cuja técnica promete manejar a água no local onde ela cai, para minimizar as enchentes de Criciúma e de outras cidades. Em Criciúma, como visto, a construção dos canais auxiliares foi insuficiente, e as ruas da cidade continuam a alagar e continuarão, com as chuvas fortes que a mudança climática promete. As alternativas são desenvolvidas para dirimir esses impactos negativos e melhorar a paisagem da cidade e a qualidade de vida dos moradores, mesmo em dias de forte chuva; aumentar a biodiversidade e a quantidade e qualidade da água confinada pelo

sistema, que absorve a água, quando cai ao chão, eliminando o problema de esgotamento desde o início.

## **Considerações finais**

Viu-se que a água responde pela degradação ecológica mais severa do Planeta Terra (SHIVA, 2006). Por isso há necessidade de conscientização para seu uso e cuidado, por parte de gestores, políticos e população, principalmente após o Covid-19, que alertou a população a estar mais perto da natureza e testemunhou a reputação desse bem e a importância de cuidá-lo.

Viu-se, também, que a água, além de ser um bem comum com as diversas necessidades que a vida humana contemporânea lhe impôs, ganhou conexões, qualificações e denominações múltiplas. Mas ela é um elemento natural, de vital importância e essencial para a vida.

Sua natureza contraria o sistema capitalista (BERNARDES, 2017), mas o mundo contemporâneo não alcançou o nível de consciência para usá-la com respeito, dado seu valor intrínseco. Talvez por isso o capitalismo use esse subterfúgio para privatizá-la, incidindo outros significados e precificando-a.

O artigo mostra que, mesmo existindo uma ligação emocional entre o ser humano e a natureza, numa interdependência ecológica entre os indivíduos e seu ambiente, há desrespeito pela água, evidenciada na desconexão entre o ser humano e a natureza, que veio com a ideia de dominação da tecnologia sobre a natureza. Isso é um malefício à sobrevivência humana, uma vez que a água transpassa todos os serviços da natureza e é a mais afetada por qualquer tipo de degradação, sendo sua escassez, confirmada pela ANA (2013), a pior consequência das mudanças climáticas.

Por isso, a Constituição do Equador está à frente dessa ética antropocêntrica da sociedade contemporânea, reconhecendo a água e todos os ecossistemas como sujeitos de direito. Da mesma forma o parlamento neozelandês reconhece o direito do rio Whanganui e o Supremo Tribunal de Uttarakhand, da Índia, concede a mesma personalidade jurídica ao rio Ganges.

No segundo capítulo analisou-se a evolução do conceito dos comuns para o conceito de comum, bem como as quatro formas existentes de gerir, o que chamamos de recursos naturais comuns, como a água: por meio da propriedade privada, por meio da estatal, do livre acesso e, por fim, o que consideramos o mais adequado é o elaborado por meio ou de uma propriedade comunal, ou através de uma política comum, que inclua todos os usuários dos recursos e considere o melhor para todos eles, não apenas economicamente, mas, principalmente, analisando o ambiente de forma complexa.

O terceiro capítulo trouxe o contexto da água em Criciúma. O quanto esta questão é desoladora para o Município, cuja população nem imagina o baixo nível das taxas de sustentabilidade, tanto qualitativa quanto quantitativamente. Criciúma carece de água potável!

A ANA (2013) é bem clara quando afirma não haver mais espaço para o desperdício e a poluição desse bem comum. Se em Criciúma não há água potável, conseqüentemente, não é mais possível desperdiçar a água pluvial. Há a necessidade de segurá-la, preservá-la e cuidá-la como já fazem países desenvolvidos, inclusive na prevenção contra as mudanças climáticas, com técnicas amenas, “a favor da natureza” como ensina a Permacultura de Mollisom e Slay (1999).

Para isso é inviável uma política de crescimento que continue se baseando em técnicas tradicionais, lineares e racionais – de tamponamentos, impermeabilização de margens e várzeas. Tucci (2005) confirma que esta é uma política deficiente,

dado que provoca impactos urbanos e sociais e desempenha mal à condição ecológica de uma bacia hidrográfica.

A proposta do artigo é “criar” água, no subsolo, para todos, e frear os alagamentos que insistem em surgir com qualquer chuva forte. Se a gestão da água fosse realizada a partir de uma perspectiva do comum, talvez os problemas fossem diferentes. Por esta razão, a sugestão deste artigo é a de conectar a gestão das águas, a partir desta perspectiva, ao planejamento urbano, com a construção de *Jardins de chuva*, cujos resultados são extremamente positivos, pois modificam a paisagem urbana, melhorando o cenário dos dias de chuva, além de aumentar a biodiversidade e amenizar o microclima.

Acredita-se que a conscientização popular, dos técnicos e gestores seria o início de um processo que visa uma gestão mais ecológica e sustentável desse recurso comum para a construção efetiva de um diálogo de saberes no município.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DA ÁGUA (ANA). **O risco de escassez de água doce**. Cleide Carvalho publicado 23/1/2013 00h00, modificado 15/03/2019. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/noticias-antigas/o-risco-de-escassez-de-a-gua-doce.2019-03-15.4724785357>. Acesso em: 21 abr. 2019.

ANDRADE, Liza Maria Souza de. **Conexão dos padrões espaciais dos ecossistemas urbanos**: a construção de um método com enfoque transdisciplinar para o processo de desenho urbano sensível à água no nível da comunidade e da paisagem. 2014. 544 p., il. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BERKES, Fikret. Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais. *In*: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristina. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**. Florianópolis, Secco-APED, 2005. p. 47-72.

BERKES, Fikret *et al.* A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. *In*: DIEGUES, Antônio Carlos; MOREIRA, André de Castro. **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB, USP, 2001. p. 17-42.

BERKES, Fikret; FOLKE, C. Linking social and ecological systems for resilience and sustainability. *In*: BERKES, F.; FOLKE, C. (org.). **Linking social and ecological systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 1-25.

BERNARDES, Márcio de Souza. **A (re)invenção do comum no Novo Constitucionalismo Latino-Americano: ecologia política, direito e resistência na América Latina**. 311p. 2017. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

BLUCK, Susan J. **The global commons: an introduction**. Washington: Island Press, 1998.

BRASIL/1985. **Lei n. 7.347/85**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: maio 2009.

BRASIL. Código Florestal. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União, de 28 de maio 2012**. Brasília, 2012.

CENTRO DE TECNOLOGIA MINERAL (CETEM). Avaliação de risco ambiental na recuperação de áreas degradadas, estudo de caso: Região Carbonífera catarinense. *In*: CASTILHOS, Zuleica Carmen *et al.* **Contribuição técnica elaborada para o Seminário Brasil-Canadá de Recuperação Ambiental de Áreas Mineradas**. Florianópolis, SC, 2003. p.197- 217. v.1.

CHEFE INDÍGENA SEATTLE. **Carta do Cacique Seattle – 1854**. Disponível em: <http://www.unisinos.br/ensino-propulsor/carta-do-cacique-seattle/>. Acesso em: 4 out. 2019.

EQUADOR. **Constitucion de la Republica del Ecuador 2008**. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf) Acesso em: 23 jul. 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Commun: essai sur la révolution au XXIe siècle**, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/9DuuNa>. Acesso em: 5 maio 2017.

DHAKATRIBUNE. **Depois da Nova Zelândia, o Ganges da Índia ganha status legal de uma pessoa**. Publicação em: 20 de março de 2017. Disponível em: <http://www.dhakatribune.com/world/south-asia/2017/03/20/new-zeland-indias-ganga-gains-legal-status-person/>. Acesso em: 3 mar. 2019.

DIEGUES, Antônio Carlos; MOREIRA, André de Castro. **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Nupaub, USP, 2001.

GORSKI, Maria Cecília Barbieri. **Rios e cidades: ruptura e reconciliação**. São Paulo: Ed. do Senac, 2010.

GREEN INFRASTRUCTURE ANNUAL REPORT 2018. NYC-DEP. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/assets/dep/downloads/pdf/water/stormwater/green-infrastructure/gi-annual-report-2018.pdf>. Acesso em: 3 out. 2019.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, Dec. 1968, p. 1243-1248.

HARDIN, Garrett. Political requirements for preserving our common heritage. *In*: BOKAW, H. P. **Wildlife and America**. Washington: Council of Environmental Quality, 1978. p. 310-317.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Trad. de Berilo Vargas. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e estados**. Criciúma código: 4204608, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/criciuma.html>. Acesso: 4 dez. 2020.

MCKEAN. Margaret. Management of tradicional common lands (Iriaichi) in Japan. *In*: BROMLEY, D.W. (org.). **Making the commons work: theory, practice and policy**. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992.p. 63-98.

MCKEAN. Margaret; OSTROM, Elinor. Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? *In*: DIEGUES, Antônio Carlos; MOREIRA, André de Castro. **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: Nupaub, USP, 2001. p. 79-96.

MEYER, Lídice. **A água sob a ótica das religiões – um olhar sobre o mundo**. Entrevistada por RABINOVICI, Moisés, na TV Brasil, em 21/03/2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BroipKWjBVo>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MOLLISON, Bill; SLAY, Reny Mia. **Introdução à permacultura**. 2. ed. Tyalgum, Austrália: Tagari Publication, 1994.

NICOLESCU, Basarab. **O manifesto da transdisciplinaridade**. São Paulo: Triom, 1999.

NOVA ZELÂNDIA. New Zealand Parliament. **Innovative bill protects Whanganui river with legal personhood**. Published date: 28 de março de 2017. Disponível em: <https://www.parliament.nz/en/get-involved/features/innovative-bill-protects-whanganui-river-with-legal-personhood/>. Acesso em: 20 maio 2019.

OAKERSON, R. J. Analysing the commons: a framework. *In*: BROMLEY, D.W. (org.). **Making the commons work**: theory, practice and policy. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992. p. 4-59.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990.

OSTROM, Elinor. The rudiments of the theory of the irigins, survival and performance of common-property institutions. *In*: BROMLEY, D.W. (org.). **Making the commons work**: theory, practice and policy. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992. p. 293-318.

OSTROM, Elinor *et al.* **The trama of the commons**. Washington: National Academy Pres, 2001.

OSTROM, Elinor. **El gobierno de los bienes communes**: la evolución de las instituciones de acción colectiva. México: FCE, Unam, IIS, 2011.

OSTROM, Elinor; GARDNER, Roy; WALKER, James. **Rules, games and common**: pool resources. Ann arbor: University of Michigan Press, 1994. Available in Disponível em: <https://goo.gl/j8xznQ>. Acesso em: nov. 2016.

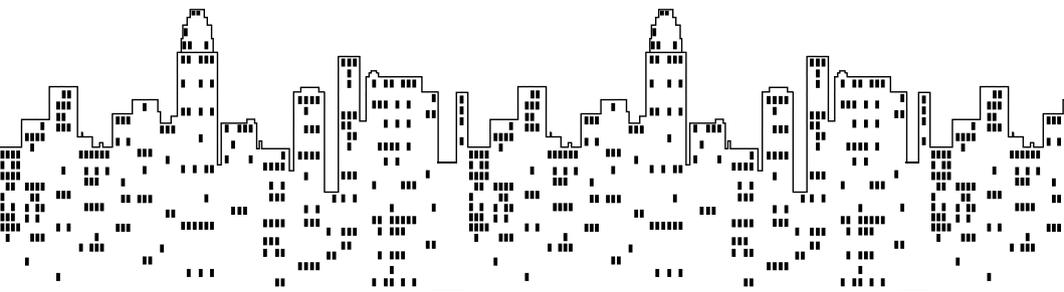
RUNGE, C. Ford. Common property and collective action in economic development. *In*: BROMLEY, D.W. (org.). **Making the commons work**: theory, practice and policy. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1992. p. 17-40.

SHIVA, Vandana. **A guerra por água**: privatização, poluição e lucro. São Paulo: Radical Livros, 2006.

TUCCI, Carlos E. M. **Gestão de águas pluviais urbanas**. Ministério das Cidades – Global Water Partnership – Wolrd Bank – Unesco, 2005. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/285/o/Gest%C3%A3o\\_de\\_Aguas\\_Pluviais\\_\\_.PDF?1370615799](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/285/o/Gest%C3%A3o_de_Aguas_Pluviais__.PDF?1370615799). Acesso em: mar. 2018.

TUNDISI, Jose Galizia; TUNDISI, Takako Matsumura. **A Água**. 2. ed. São Paulo: Publifolha, 2009.

WORLD WATER ASSESSEMENT PROGRAMME (WWAP).  
**Programa Mundial de Avaliação dos Recursos Hídricos. SbN –**  
Soluções Baseadas na Natureza. Resumo executivo, fatos e dados.  
2018. Relatório Un Water – Nações Unidas, 2018.





# Crise da água: quase meio século de negligência estatal no Rio de Janeiro

*Water crisis: almost half a century of state neglect in Rio de Janeiro*

Maria Aparecida Dutra Bastos<sup>322</sup>

Mônica Abdel Al<sup>323</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é abordar a crise da água no Estado do Rio de Janeiro, no início de 2020, e analisar a problemática que os moradores da região fluminense passaram a protagonizar com a falta de fornecimento e a qualidade da água potável, que chega ou não em suas casas. Em meio às investigações da crise hídrica, verificou-se que o que se sobressai, diante da falta d'água não é a essencialidade do bem comum, mas sua contínua mercantilização.

**Palavras-chave:** Crise da água. Bem comum. Negligência estatal. Rio de Janeiro. Meio ambiente.

**Abstract:** The objective of this work is to approach the water crisis in the State of Rio de Janeiro in the beginning of 2020, under the analysis of the problem that residents of the region of Rio de Janeiro started to face with the lack of supply and quality of drinking water that arrives or not at their homes. In the midst of investigations of the water crisis, it was found that what stands out in the face of a lack of water is not the essentiality of the common good, but its continued commercialization.

**Keywords:** Water crisis very common. State negligence. Rio de Janeiro. Environment.

## Introdução

A segunda metade do século XX foi marcada pela inclusão de questões ambientais em debate por todo o mundo, quando relatórios científicos começaram a ser apresentados acerca do esgotamento dos recursos naturais em todo o Planeta. A

---

<sup>322</sup> Especialista em Direito do Consumidor e Responsabilidade Civil pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>323</sup> Mestre em Direitos Humanos e Sociedade pela Universidade do Extremo Sul Catarinense, Brasil.

problemática ambiental pode ser observada, de maneira cada vez mais profunda, nos debates em todo o mundo, acerca dos desafios globais, em relação à relação entre a natureza e a sociedade. A questão ambiental se ampliou e transformou alguns discursos econômicos, além de ter influenciado timidamente em algumas práticas, nem sempre com boas motivações, no que tange à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De toda sorte, este debate fomentou a discussão em torno da gestão da água em escala global, a partir da década de 70, do século XX, quando se avançou na direção da descentralização e democratização da gestão das águas, por se tratar de elemento essencial à vida planetária. A crise hídrica não está restrita a questões físicas de superexploração de limites do Planeta, mas principalmente a um problema social e político.

Sob este olhar, na primeira parte deste trabalho, desenvolveu-se a defesa da água como bem comum num panorama amplo da América Latina a em um país europeu, que somados demonstram experiências futurísticas acerca da perpetuação do sistema neoliberal no “apossamento” de recursos naturais e na mercantilização de bens comuns como a água. O caso emblemático da “Guerra da Água” na cidade de Cochabamba, na Bolívia, e o combate à ideia desigual de privatização do bem comum demonstram a importância da participação popular nas decisões de caráter político e a democratização do acesso aos espaços de poder, em contraponto às proposições ainda vigentes do neoliberalismo. Também se analisou o caso de Nápoles, na Itália, quando houve a tentativa de entregar a exploração do bem comum pela iniciativa privada. Na época, uma Comissão para tratar, efetivamente, da água enquanto bem comum, foi criada pelo jurista Stéfano Rodotà e por outros respeitados da área, com o fim de, na prática, inserir o conceito de bem comum na legislação regional, como forma de resguardar a água no mais amplo modo.

A Itália, portanto, neste caso específico, demonstrou a necessidade de se definir a proteção dos bens comuns na legislação internacional. Em longo estudo e na apreciação de necessidades, a Comissão Rodotà é paradigma para o restante do mundo, principalmente no que tange ao comum na praxe, por não se ater apenas a uma conquista pontual e permitir que o conceito e valor do bem comum fossem, de certa forma, incorporado na legislação civil do País.

Após breve panorama da água como bem comum e a necessidade da justa e segura exploração desse recurso natural, demarcou-se os problemas sofridos pela população da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, que há mais de um ano enfrenta crise hídrica sem precedentes em plena pandemia do Covid-19. Foram apontados os desafios humanos frente à crise e a confirmação do teor político que envolve o contexto de má gestão da água naquele estado. A água, bem comum mercantilizado de maneira exagerada em todo o mundo, além de ser recurso natural escasso é necessário para quase todas as atividades humanas, contudo, não possui a mínima atenção, quando uma das opções governamentais é o lucro, a venda e sua privatização.

A situação caótica da região fluminense demonstra que, além de política, a problemática é social. A negligência estatal é flagrada há quase meio século, com ausência de: investimentos na melhoria dos serviços prestados e pagos; fiscalização da exploração do serviço essencial, e a ignorância da água como bem comum e direito de todos. Não surpreende a falta de saneamento básico nas áreas mais pobres da cidade e da Baixada Fluminense, onde a degradação e o depósito de esgotos são direcionados a rios sem qualquer cuidado e tratamento. O rio Guandu, protagonista infeliz de toda esta crise, é responsável pela alimentação de quase toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro; contudo, a administração do tratamento da água, que deveria ser potável e segura para o consumo de milhões de

fluminenses, fica por conta da gestão ineficaz da Companhia Estadual de Águas e Esgotos, a Cedae, hoje muito questionada devido às falhas e quase nenhuma resposta sobre as dificuldades da gestão e falta de planejamento para a correção mínima dos problemas suportados por seus consumidores.

Concluiu-se, então, que, embora a gestão do bem comum seja parametrizada pela Cedae, sob os olhos do governo do estado, o consumo de água potável é cobrado, e o serviço, de modo geral, malprestado. O estopim da crise hídrica do Rio de Janeiro se deu há mais de um ano, entretanto, o Estado já alimenta o acontecimento dessa crise há mais de quarenta anos, sem investir no tratamento de água e esgoto na Região Metropolitana. Um caminho sem volta e um castigo sem precedentes para o meio ambiente e a preservação do bem comum.

## **1. Breve panorama da defesa da água como bem comum: da América Latina à Europa**

No ano 2000, na cidade boliviana de Cochabamba, a luta contra a privatização do serviço de sanitário local ganhou força, em período que se pode considerar como o de quando a América Latina passou a perceber o bem comum como direito fundamental e existencial, na denominada “Guerra da Água” (PFRIMER, 2010, p. 26). O sistema neoliberal, que até hoje prevalece nas democracias existentes, foi implantado em 1985 na Bolívia, um dos primeiros países latinos a receber tal regime, que priorizava a iniciativa privada para serviços essenciais e economia, e com o tempo se mostrou incapaz de resolver os problemas já conhecidos e característicos do neoliberalismo.

A Bolívia, assim como demais países da América Latina, saiu de uma ditadura que dominou o povo boliviano por cerca de vinte anos, e se encaminhou para o período de de-

mocratização. Há dados de que o país andino foi um grande experimento para a política do neoliberalismo na América Latina, por ter seguido à risca todas as orientações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Diante desse cenário, idêntico ao ocorrido nos demais países latinos em relação ao regime neoliberal – cada um em sua escala –, a chamada “Guerra da Água” viabilizou a problematização da água como mercadoria e fonte de riquezas, e do acesso à água como um direito de todos por meio da luta de resistência às ideias de privatização dos bens comuns no país (DRUMOND, 2015, p. 186-205).

Após anos de exploração do bem vital pela ganância mercadológica e pelos interesses das elites, o povo de Cochabamba foi surpreendido pelo aumento na cobrança das taxas do uso da água, e responderam por meio de manifestos organizados pela organização política denominada *Coordinadora*, originada em 1999, e considerada principal interlocutora do povo de Cochabamba junto ao governo nas negociações para que os conflitos e a crise encerrassem (DRUMOND, 2015). Com um resultado inesperado de uma consulta popular que mobilizou grande parte da população a se manifestar sobre questões tarifárias, contratuais e sobre as fontes da água, a *Coordinadora* mostra à elite política boliviana a força da vontade popular e a necessidade de diálogo entre esta e o Estado. Por fim, a população de Cochabamba derrota o governo e consegue revogar o consórcio existente entre o poder público e a empresa Aguas del Tunari, além de terem conquistado o controle de gestão do abastecimento de água na cidade, por meio da *Coordinadora* (DRUMOND, 2015).

Observa-se que a chamada “Guerra da Água” estava inserida num cenário epocal de grande contestação dos efeitos do capitalismo em todo o mundo, e demonstrou a capacidade da política neoliberal devastar países com o aumento da desigualdade e destruição de direitos e bens essenciais com o

acúmulo de capital. Em complemento a isso, o movimento também enfatizou o poder das lutas, que têm como objetivo construir novos caminhos para as futuras gerações e garantir que bens essenciais estejam acessíveis a todos, sem que virem mercadoria ou estejam a favor de reduzida parte da sociedade.

No cenário europeu, a Itália também contribuiu, como um baluarte, para a construção de novas perspectivas no direito e na sociedade, no que diz respeito à proteção efetiva dos bens comuns, em pleno governo de Berlusconi, em 2002, quando a população italiana foi automaticamente instada a se manifestar sobre a ensaiada privatização do serviço de fornecimento de água e a refletir sobre a necessidade da não entrega de tal serviço para a iniciativa privada, e a reconhecer que era necessário novo modelo de gestão do bem, que há muito atendia aos anseios do mercado e não sua função social e essencial.

Em 2007, após profundas observações de pesquisadores e juristas, foi criada uma comissão (RODOTÀ, 2007) pelo professor italiano, referência internacional no direito civil, Stéfano Rodotà, na qual seria formulado um projeto de reforma do regime jurídico dos bens públicos que mesmo após o advento da Constituição Italiana de 1948, ainda continuava adstrito ao Código Civil de 1942 (DANTAS; RENTERÍA, 2016, p. 136ss). Em 2008, feitas as valiosas análises com base nos estudos da formada “Comissão de Rodotà”, formada e nas lacunas existentes na legislação italiana a respeito dos bens comuns – especificamente –, foi apresentado ao governo italiano um plano incluindo a distinção entre bens comuns, bens públicos e bens privados. A positivação de tais direitos, segundo Rodotà, era importante para que os bens comuns fossem garantidos às futuras gerações (RODOTÀ, 2007); por isso, no texto do projeto, o jurista denominou como bens comuns, entre outros: rios, córregos e suas nascentes; lagos e outras águas; o ar; parques definidos por lei, florestas e áreas arbo-

rizadas; áreas montanhosas de alta altitude, geleiras e neves perenes; margens e trechos da costa que formam reserva ambiental; vida selvagem e flora protegida; áreas arqueológicas, culturais, ambientais e outras áreas protegidas da paisagem.

Após responsável estudo, a participação democrática na Itália demonstrou, basicamente, que a eficiência econômica da propriedade privada dos bens pregada pelas políticas neoliberais foi percebida como algo com certo descrédito e distante da melhor solução para os problemas relativos aos bens essenciais e ao próprio exercício de direitos fundamentais. Com isso, percebeu-se que, especificamente na cidade de Nápoles, a população foi bastante participativa, quando, em 2011, houve plebiscito para decidir sobre a privatização ou “remunicipalização” da gestão da água, escolhendo por “remunicipalizar” o serviço, que passou a ser gerida de forma compartilhada, ou melhor, por órgão especial com estatutos pensados sob uma ótica democrática, que permitissem que cidadãos participassem da administração, juntamente com usuários do serviço e de associações.

Pensar na participação democrática tem aproximado cada vez mais o cidadão das decisões e gestões dos bens comuns, além de ser janela para a demonstração de que as políticas neoliberais estão “descredibilizadas” e possuem interesses que se distanciam da salvaguarda dos direitos fundamentais e da solução de eventuais problemas relacionados aos bens comuns essenciais. A política neoliberal sempre esteve alinhada com o acúmulo de capital, à propriedade privada restrita, e não a uma gestão responsável para todos.

Na América Latina e na Europa, o movimento contra a privatização e restrição do acesso à água potável, como bem essencial, permite visão ampla acerca da nítida escassez da água em todo mundo, pois o problema é exatamente o mesmo: o contexto é mundial e o cenário ainda é de muita irresponsabilidade nas gestões e na priorização do interesse coletivo.

Desse modo, há que se reconhecer a evolução prática, legal e social nos dois cenários apresentados, pois captam exatamente o movimento do cidadão pela própria subsistência, no sentido de compreensão do cenário democrático falido, porém com abertura para formas de representatividade e lutas.

## **2. A perpetuação da crise hídrica no Rio de Janeiro: o problema de gestão e a promoção da desigualdade**

A crise da água é debatida ao redor do mundo desde a década de 90, mas, antes disso, alguns países como Índia e Himalaia já sofriam com a escassez da potabilidade desse bem comum. É necessário asseverar que os países mencionados não possuem reservas florestais ou afluentes capazes de reverter a situação de escassez com simples projetos de preservação ambiental como é o caso do Brasil. Em janeiro de 2020, segundo dados oficiais (ADUFRJ, 2020) e estudo do próprio caso da crise da água na região metropolitana e sul do Rio de Janeiro, se constatou que a gestão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) era ineficaz e, há quase meio século, não investia em saneamento básico.

Instaurada a crise da água na cidade do Rio e em algumas regiões do Estado, nos primeiros dias de 2020, e amplificada a abrangência dos danos, a água fornecida pela Cedae passou por diversas perícias de especialistas em biologia e pela própria Polícia Civil, restando constatado o *status* de “imprópria para consumo”. Registre-se que, inicialmente, a Companhia Estadual não apresentou qualquer solução para as queixas de seus consumidores e, apenas depois de alguns dias se posicionou na mídia minimizando o ocorrido (CEDAE, 2020).

Após nacionalizado o problema, a lentidão do governo do Estado do Rio de Janeiro fez com que moradores das regiões afetadas permanecessem reféns da negligência estatal, sem que o fator originário da crise fosse devidamente enfrentado

e tratado, qual seja, a degradação ambiental do Rio Guandu, maior responsável pelo fornecimento de água nas cidades afetadas – 9 milhões de pessoas necessitam das águas que vêm da ETA Guandu, dado que se encontra no próprio *site* da Cedae, em sua apresentação realizada por seu antigo presidente, Hélio Cabral, quando esteve na audiência pública realizada na ALERJ, em 11 de fevereiro de 2020. O subúrbio da cidade foi a área mais afetada e, por longo período, alguns moradores não tinham sua casa abastecida de água para realizar suas atividades básicas. A constatação das investigações foi categórica em informar que havia na água fornecida pela Cedae a presença de uma substância chamada *geosmina* – substância produzida por algas, que, apesar de não ser uma substância tóxica, indica a existência de cianobactérias em grande quantidade na água captada para tratamento –, além da presença de cheiro, cor e gosto fortes, desafiando as características da água potável. Em ação atrasada, o governo do estado iniciou a tentativa de tratamento da água de seus reservatórios com o uso de carvão ativado, porém, nenhum projeto para o tratamento da poluição vinda do Rio Guandu foi apresentado, tornando iminentes os riscos de nova contaminação da água potável.

Comprovada a falta de água tratada para a subsistência dos moradores, os pescadores das áreas ribeirinhas de grande parte do Estado também demonstraram a impossibilidade de pesca e a deformação dos peixes da região, o que afeta há alguns anos a fonte de renda e o consumo de qualquer derivado do rio. Percebe-se que todo discurso econômico de que o meio ambiente é fonte inesgotável e de que as estatísticas científicas não gravidade, prevalece em meio às necessidades humanas.

A contaminação contínua no rio Guandu é fruto de plano estatal catastrófico juntamente com a gestão desestruturada da Cedae, que em momento algum demonstraram planos em longo prazo para recuperação ambiental e tratamento correto

dos esgotos que são lançados no Rio Paraíba do Sul e desaguardos no Rio Guandu há anos. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é o arquétipo de uma região esquecida e desalmada em relação ao digno tratamento de um bem comum tão precioso como a água. O índice de degradação ambiental dos rios e afluentes fluminenses, que alimentam a região, é cada vez mais assustador e influencia diretamente na economia regional e na subsistência das populações ribeirinhas, não só pela procedência duvidosa da água, mas também por não se poder consumir ou viver da pesca como antes era possível e seguro.

Por meio de levantamentos em organizações e entidades que acompanham “cirurgicamente” os desafios que o rio Paraíba do Sul e o rio Guandu enfrentam com o abandono proposital da rede de esgoto e ausência de planejamento para o fornecimento de saneamento básico digno à população, verifica-se que o cenário é preocupante e o alerta já foi acionado por diversas vezes com estudos e constatações, que deveriam servir de preocupação para os gestores das cidades abastecidas pelos rios. Fatidicamente, os planos não saíram do papel.

Iniciada em janeiro de 2020, a crise hídrica, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro ainda é uma realidade para além do gosto, odor e cor fora dos padrões recomendados pelo Ministério da Saúde, em relação à potabilidade da água, é uma crise de gestão e que atinge, sobretudo, a população mais carente desde sua instauração. Há muito a região da Baixada Fluminense é a que mais sofre impactos sanitários em relação ao descaso com o tratamento de esgotos e, por conseguinte, da água que se destina ao consumo humano. A pandemia Covid-19 asseverou ainda mais tal problemática, tanto pela necessidade de se manter a população livre de quaisquer problemas de saúde, para que fosse evitada a superlotação de unidades de saúde, quanto porque o mínimo existencial não é uma garantia e não se vê interesse em resguardá-lo.

Importa frisar que, ao longo do ano de 2020, o Estado do Rio de Janeiro teve agravada outra crise, a política. O governador do estado foi afastado de suas funções por meio de um processo de *impeachment* ainda em curso, e a capital fluminense mais uma vez passou a respirar por aparelhos, com diversas mudanças na gestão e muito mais erros do que acertos, muito menos planejamento e providências. O resultado é o extenso descontrole estatal em todas as searas, e a continuidade da crise da água, com desdobramentos ainda mais preocupantes.

Em meados de 2020, continuada a crise da água e sem qualquer perspectiva de tratamento adequado, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) apresentou novos estudos sobre a água do rio Guandu. Neles, foram encontrados resíduos de esgoto doméstico e industrial, e outra substância para além da geosmina, o que poderia justificar a inconclusão acerca do odor e do gosto incompatíveis com a normalidade na água distribuída pela Cedae no início do ano. A constatação do mencionado estudo, desenvolvido ao longo de meses por acompanhamento de profissionais da UFRJ, fez com que a Comissão de Saneamento Ambiental, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), a Cosan, questionasse a Cedae e o Inea acerca de planos estratégicos de recursos hídricos, medidas e projetos previstos em médio e longo prazos, para que se pudesse ter um panorama dos riscos e dos danos à população fluminense, porém, o pedido de esclarecimento se dá até o presente momento.

No mesmo ano, também, foi retomado o desejo estatal de privatização da Cedae, utilizado como subterfúgio para suposta melhoria dos serviços prestados pela empresa. Contudo, como forma de desacelerar o processo que demanda cuidado e análises técnicas profundas, foi protocolado o Projeto de Lei n. 2.225/2020, de autoria das deputadas do PSOL, Renata Souza, Mônica Francisco e Dani Monteiro, sob a justificativa de que

propiciar a associação do Estado do Rio de Janeiro à iniciativa privada, para gerir a Cedae seria temerário em meio à pandemia do Covid-19. Como exemplo de outros países, aconteceu na Itália e na Bolívia – demonstrado no início deste trabalho – a privatização da exploração de um bem comum como a água, em regra beneficia as ambições do neoliberalismo em um estado que, sequer, consegue fiscalizar seus próprios deveres e, por óbvio, não conseguirá performar fiscalização da iniciativa privada em pouco tempo.

A privatização da Cedae, já retomada em discussão em 2021, é capaz de demonstrar a ausência de publicização e o acesso da população a espaços de poder e discussão pública. A participação popular em audiências públicas é mínima e sequer há incentivo para que parte mínima das áreas mais afetadas participe de debates, como o do fornecimento da água e seus desdobramentos, em caso de privatização. Há um viés político de silenciamento social, quando a única opção vista é a privatização, e isso só se entenderá, após tomadas as piores decisões e vivenciadas crises futuras sem precedentes. O Estado do Rio de Janeiro, historicamente, não aprende com os erros.

A mercantilização da água há muito se sobressai sobre qualquer tentativa de controlá-la de forma igualitária e acessível. Tratar o bem comum como produto de troca de interesses é blefar em larga escala, de forma irremediável, irreversível, sem que se possa recuperar, minimamente, em um futuro próximo, para parte das futuras gerações. O que se assiste no Estado do Rio de Janeiro além de medonho, é planejado, pois a crise hídrica se arrasta, há quase meio século no estado, e as soluções já estão traçadas, sem que haja qualquer implementação ou início na praxe.

Ademais de todo o drama real da população fluminense, o Estado tem sido incapaz de controlar a prestação de serviços de saneamento básico, o que fomenta cobranças altas, mesmo

diante de sua “imprescindibilidade”. O acesso à água é um direito, embora hoje mercantilizado, desmantelado e completamente negligenciado ao redor do mundo. Como exemplo, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro não apresenta qualquer saída prática e urgente para a crise hídrica que teve um de seus estopins no início de 2020.

Em meio às investigações da crise da água, de maneira ampla ou restrita ao Estado do Rio de Janeiro, é possível concluir que o que mais importa não é o comum, mas sua contínua mercantilização, o que, nitidamente, caminha junto com uma crise humanitária que tem como pilar a desigualdade social, econômica e existencial.

## **Considerações finais**

A análise da água e sua percepção como bem comum da humanidade não esgotam neste breve artigo, e é incapaz de findar as discussões sobre sua relevância e sobre as práticas urgentes que devem ser organizadas para sua preservação. A participação popular deve ter vez e, sobretudo, voz nos processos de tomadas de decisão sobre a gestão e os caminhos que dizem respeito à sobrevivência dos recursos naturais, especificamente da água, bem comum escasso e mantenedor de toda a Terra.

Transformar a água em mercadoria jamais será uma solução de médio ou longo prazo para as demandas humanas, é o que a História e as experiências nos mostram de forma definitiva. O retrato da realidade do mundo em relação à corrida contra o tempo, para a recuperação mínima de afluentes, rios, florestas e mananciais, não é encorajador, timidamente existe uma movimentação direcionada à preservação, recuperação e acesso à água de maneira sóbria, respeitada sua condição de direito fundamental.

Ao analisar a situação do Rio de Janeiro e concentrar a pesquisa nos relatórios e documentos que enfatizam a crise

hídrica no estado, foi possível observar que a emergência da proteção da água enquanto bem comum está associada a uma reestruturação de narrativas regionais e globais acerca da visão ambiental, especificamente em relação à água enquanto bem comum fundamental para a existência de vida no Planeta. Pode-se afirmar que o Estado do Rio de Janeiro não pretende dar solução ampla e acertada à crise que vivencia, mas se concentrar em paliativos efêmeros, agravando as possibilidades de crises catastróficas e irreversíveis no futuro.

O debate sobre a questão da água, portanto, é o único caminho possível para intermediar a relação do homem com a natureza, e do homem com seus direitos básicos de acesso ao bem comum. A existência do Conselho Mundial da Água é grande avanço para que se possa, por meio de debates, conscientizar a população global acerca das práticas relacionadas à crise e gestão da água. Todavia, pela cartografia explorada neste trabalho, é possível dizer, também, que há uma estrutura de colonialidade de poder. No que tange às ambições pela privatização do fornecimento de água, por exemplo, demonstra que a discussão deve estar com a dignidade humana em constante combate à discriminação e à violência que a negligência da proteção do bem comum pode gerar na vida de um indivíduo.

O que se vê, por fim, é a lógica colonizadora do mercado global de forma ascendente, sem que o bem comum tenha preferência sobre a propriedade privada e sobre os desejos mercadológicos. A crise hídrica é marcada pela desigualdade e pelo menor interesse no mínimo existencial de uma população. O acesso a bens comuns por meio de espaços e movimentos democráticos de participação auxilia na construção de uma sociedade consciente, com garantias fundamentais e com acesso ao mínimo para a existência digna e saudável.

Embora não seja este o cenário do Estado do Rio de Janeiro, algumas apostas sobre melhor fiscalização e performance da Cedae sempre são esperadas, mesmo com a ideia

de entrega à iniciativa privada, por traz de todo o negócio que se tornou a mercantilização da água no estado. A Cedae não é mais invisível aos olhos dos três poderes do Estado do Rio de Janeiro, já foi instada em todos eles a responder acerca do precário serviço prestado à população fluminense, contudo, segue indecifrável sua má-gestão.

Este trabalho, portanto, analisou a água como bem comum e os desafios de sua existência em meio a um cenário de inteira omissão e negligência do Poder Público, de quase meio século, especificamente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

## Referências

ABRAMOVAY, R. Desigualdades e limites deveriam estar no centro da Rio+20. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n.74, p. 21-33, 2012.

ALMEIDA, L. T. Economia verde: a reiteração de ideias à espera de ações. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n.74, p. 93-103, 2012.

RIO DE JANEIRO. Associação de Docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ADUFRJ). **Crise da água**: estado não escuta pesquisadores, por Kim Queiroz, 4 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.adufrj.org.br/index.php/pt-br/noticias/arquivo/80-atual/3568- crise-da-agua-estado-nao-escuta-pesquisadores>. Acesso em: 20 fev. 2021.

RIO DE JANEIRO. Comissão de Saneamento e Ambiente (Alerj). **Cosan, Pedido de esclarecimento à Cedae**, janeiro de 2021. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/50038> e <http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/50018>. Acesso em: 1º de mar. 2021.

ALVES, Joaquim. **História das secas (séculos XVII a XIX)**. Ed. *fac-simile* (1953). Coleção Biblioteca Básica Cearense. Fortaleza: Fundação Waldemar Alcântara, 2003. Disponível em: [www.colecaomossoroense.org.br](http://www.colecaomossoroense.org.br). Acesso em: 10 mar. 2021.

CARDIM, F. **Tratado da terra e gente do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

CAVALCANTI, C. Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? Uma abordagem ecológico-econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n.74, p. 35-50, 2012.

COSTA, S. Desprovincializando a sociologia: a contribuição pós-colonial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 117-134, fev. 2006.

DANTAS, Marcus; RENTERÍA, Pablo. Notas sobre os bens comuns. In: TEPEDINO, Gustavo; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; ALMEIDA, Vitor (coord.). **O direito civil entre o sujeito e a pessoa**: estudos em homenagem ao professor Stéfano Rodotá. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 136-137.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. Trad. de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2017.

DRUMOND, Nathalie. A Guerra da água na Bolívia: a luta do movimento popular contra privatização de um recurso natural. **Revista NERA**, Presidente Prudente, SP, ano 18, n. 28. Dossiê, 2015, p. 186-205. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3998>. Acesso em: 30 abr. 2020.

FANON, F. **Os condenados da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GUDYNAS, E.; ACOSTA, A. El buen vivir o la disolución de la idea del progreso. In: ROJAS, M. (org.). **La medición del progreso y del bienestar**: propuestas desde America Latina. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2011.

HARDT, Michael; ANTONIO, Negri. **Bem-estar comum**. Trad. de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 83-100.

HARDT, Michael; ANTONIO, Negri. **Assembly**: a organização multitudinária do comum. Trad. de Lucas Carpinelli e Jeferson Viel. Filosofia Política, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DO AMBIENTE (Inea). Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/biodiversidade-territorio/conheca-as-unidades-de-conservacao/apa-do-rio-guandu/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

KREIMANN, R. La gestión social de un bien común: los Comités de Agua Potable en Nicaragua. **Encuentro**, Managua, n. 89, p. 8-26, 2011.

LANDER, E. La ciencia neoliberal. In: CECENÑA, A. E. (org.). **Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado:** perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 45-94.

MARTINS, R. C. **A construção social do valor econômico da água:** estudo sociológico sobre agricultura, ruralidade e valoração ambiental no estado de São Paulo. 2004. 255f. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.

MATTEI, Ugo; CAPRA, Fritjof. **A revolução ecojurídica:** o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. Trad. de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo, Cultrix, 2018.

COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS (Cedae). **Nota de esclarecimento de 7 de janeiro de 2020.** Disponível em: <https://www.cedae.com.br/Noticias/detalhe/cedae-e-uerj-em-parceria-pela-sustentabilidade/id/393#:~:text=NOTA%20DE%20ESCLARECIMENTO,risco%20%C3%A0%20sa%C3%BAde%20dos%20consumidores>. Acesso em: 7 fev. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ). **Nota Técnica da UFRJ.** Aborda os problemas da qualidade da água que a população do Rio de Janeiro está vivenciando. Disponível em: [https://ufrj.br/wp-content/uploads/legacy/img-noticia/2020/01/nota\\_tecnica\\_-\\_caso\\_cedae.pdf](https://ufrj.br/wp-content/uploads/legacy/img-noticia/2020/01/nota_tecnica_-_caso_cedae.pdf). Acesso em: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **Resumen.** El estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura: cómo gestionar los sistemas en peligro. Roma: FAO, 2011.

PETRELLA, R. **O manifesto da água:** argumentos para um contrato mundial. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

PFRIMER, Matheus Hoffmann. **A Guerra da Água em Cochabamba, Bolívia:** desmitificando os conflitos por água à luz da geopolítica. 2010. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – São Paulo (SP): Programa de Pós-Graduação em Geografia, FFLCH-USP. 2010. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-08022011-153835/publico/2010\\_MatheusHoffmanPfrimer.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-08022011-153835/publico/2010_MatheusHoffmanPfrimer.pdf). Acesso em: 30 abr. 2020.

PINEDA, Germana Yalkiria Fajardo. **Gestão comunitária para abastecimento de água em áreas rurais:** uma análise comparativa de experiências no Brasil e na Nicarágua. 2013. Dissertação

(Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos)  
– Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.  
Disponível em: <http://www.smarh.eng.ufmg.br/defesas/1059M.PDF>. Acesso em: 20 fev. 2021.

Projeto de Lei n. 2225/2020, Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/3242712ef9d29fa00325853c004d98c0?OpenDocument>. Acesso em: 2 mar. 2021.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

RODOTÁ, Stéfano. **Comissione Rodotà: per la modificazione dele norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007)**. Relazione. Ministero dela Giustizia, Italia, jun. 2007.  
Disponível em: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page?contentId=SPS47624&previousPage=mg\\_1\\_12\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS47624&previousPage=mg_1_12_1). Acesso em: 30 abr. 2020.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da; SAVAZONI, Rodrigo. O conceito do comum: apontamentos introdutórios. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.14, n.1, p. 5-18, maio 2018.



# Narrativas de moradores de Torres, RS: aproximações com o “Repuxo” do Turismo

*Narratives of residents of Torres, RS: approximations with the “repuxo” of tourism*

Jennifer Bauer Eme<sup>324</sup>

Maria Luiza Cardinale Baptista<sup>325</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objeto de estudo dar a conhecer narrativas de moradores de Torres, RS, como aproximações com o pressuposto epistemológico “Repuxo” do Turismo. A produção tem como orientação epistemológica o princípio de complexidade, associado ao reconhecimento do seu caráter mutante, fluido, de alteração contínua. Dessa forma, destaca-se que os aspectos metodológicos são marcados pela estratégia metodológica *Cartografia dos Saberes*, proposta por Baptista (2014), sendo composta por quatro grandes trilhas: Saberes Pessoais, Saberes Teóricos, Usina de Produção e Dimensão Intuitiva da Pesquisa. O referencial teórico entrelaça Comunicação e Turismo, considerando autores como Lima (2009) e Martinez (2016), para Comunicação, e Beni e Moesch (2017) e Baptista (2019), para Turismo. Como reflexão, destaca-se a percepção de distanciamento entre os moradores e o espaço representado no mapa turístico de Torres, RS. A partir disso, percebe-se que promover a conversação entre moradores e lugar pode fortalecer o laço entre ambos, potencializando o desenvolvimento de um turismo responsável ecossistemicamente.

**Palavras-chave:** Narrativas. Turismo. Torres, RS. “Repuxo” do Turismo.

**Abstract:** The present article has as object of study narratives of residents of Torres, RS, as approximations with the epistemological assumption ‘Repuxo’ do Turismo. The production has as its epistemological orientation the principle of complexity, associated with the recognition of its mutant, fluid character, of continuous alteration. Thus, it is emphasized that the methodological aspects are

---

<sup>324</sup> Graduada em Comunicação Social – Jornalismo pela Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil.

<sup>325</sup> Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo, SP, Brasil.

marked by the methodological strategy Cartography of Knowledge, proposed by Baptista (2014), being composed of four major tracks: Personal Knowledge, Theoretical Knowledge, Production Plant and Intuitive Dimension of Research. The theoretical framework intertwines Communication and Tourism, considering authors such as Lima (2009) and Martinez (2016), for Communication, and Beni and Moesch (2017) and Baptista (2019), for Tourism. As a reflection, the perception of distance between residents and the space represented on the tourist map of Torres / RS stands out. From this, it is clear that promoting conversation between residents and the place can strengthen the bond between them, enhancing the development of an ecologically responsible Tourism.

**Keywords:** Narratives. Tourism. Torres, RS. “Repuxion” of Tourism.

## **Introdução**

O presente texto tem como objeto de estudo dar a conhecer narrativas de moradores de Torres, RS, como aproximações com o pressuposto epistemológico “Repuxo” do Turismo. Trata-se de produção vinculada à pesquisa desenvolvida em nível de mestrado, QUEM NÃO VIVE DO MAR, VIVE DE QUÊ? Sinalizadores de “Repuxo” do Turismo em Torres, RS, a partir de narrativas de moradores, no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul. A produção é vinculada também ao Amorcomtur! – Grupo de Estudos em Comunicação, Turismo, Amorosidade e Autopoiese (CNPq-UCS) e ao projeto ‘*Conversar*’ Amorcomtur! – *Lugares e Sujeitos! Narrativas transversais sensíveis, envolvendo sujeitos em processos de desterritorialização – Brasil, Espanha, Portugal, Itália, México, Colômbia, Egito, Arábia Saudita e Índia.*

A proposta de refletir o turismo, a partir de narrativas, iniciou-se ainda na graduação em Comunicação Social – Jornalismo, no período de iniciação científica, quando os trabalhos envolveram narrativas de viagem, principalmente. O objeto de estudo discutido na dissertação, e no presente trabalho, traz narrativas de moradores, destacando-se, portanto,

que essas produções são desdobramentos do entrelaçamento entre Comunicação e Turismo. Destaca-se, também, nesse sentido, que a alteração de narrativas turísticas por narrativas de moradores seria importante, como alinhamento, ao *locus* da pesquisa, o Município de Torres, RS, constituído por espaços marcados pela lógica turística, de praia, e por espaços orientados por saberes-fazeres relacionados ao rural, cujos sujeitos, moradores, relacionam-se com a atividade turística, na sua maioria, indiretamente. Portanto, compreender o turismo no Município, por meio das narrativas desses sujeitos, mostrou-se como potencialidade para o universo de conhecimento: Turismo.

Torres se localiza no Litoral norte do Rio Grande do Sul, na Região Sul do Brasil. Fazendo fronteira com o Estado de Santa Catarina. Está a 198 quilômetros de distância de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, e a 280 quilômetros da capital catarinense, Florianópolis. Segundo o último censo realizado, em 2010, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população da cidade, estimada para 2019 era de 38.732 habitantes.

Conforme mencionado anteriormente, Torres apresenta características relacionadas a lugares de interior, pacatos, diversas vezes pautados pela lógica rural; porém, a temporada de verão, movimentada pela atividade turística, altera esse ecossistema, visto que Torres é uma das principais praias da região, buscada por milhares de turistas. De acordo com dados divulgados pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul, Torres recebe 65 mil turistas, que se instalam, principalmente, no centro para aproveitar o calor perto do mar (RÁDIO GUAÍBA, 2019).

O Município destaca-se pela beleza natural de suas praias, sendo o único no estado a ter paredões rochosos à beira-mar, além de ter à sua frente a única ilha marítima gaúcha, a Ilha dos Lobos. É justamente sua natureza rica, aliada ao cenário

de praia, que faz com que o lugar seja buscado para o turismo durante o veraneio.

O desenvolvimento turístico da cidade teve início, a partir da iniciativa de José Antonio Picoral, ao construir, perto da praia, o Hotel Picoral, em 1915. Com isso, o empresário organizou um roteiro turístico, tido como um dos mais importantes do estado, por seu pioneirismo (EBERHARDT, 2015).

Tratava-se de estabelecimento integrado com o hotel, chalés, fornecimento de luz e água, restaurante, lavanderia, carpintaria, serraria, bar, diversões, transportes, propaganda, “marketing”, etc. Torres passou a ser famosa como **RAINHA DAS PRAIAS GAÚCHAS**, lotando-se de veranistas a cada temporada (RUSCHEL, 1996, p. 45, grifos do autor).

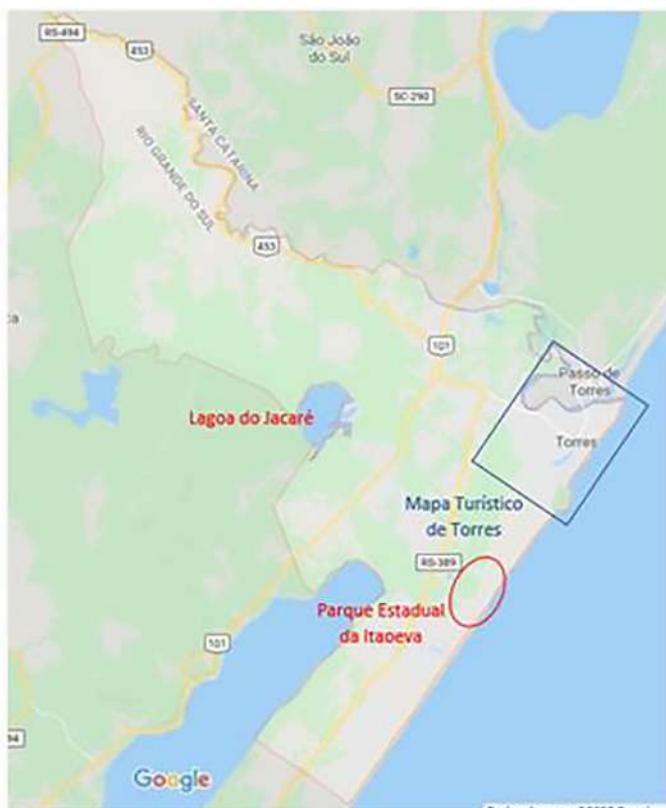
Com a popularização dos banhos de mar e dos balneários de praia, na combinação com a beleza natural que Torres possui, o turismo encontrou um caminho de desenvolvimento, atraindo mais veranistas a cada temporada e fazendo crescer investimentos em setores relacionados à atividade. Segundo reportagem especial do jornal *A Folha* (2017), de Torres, os primeiros turistas buscaram a cidade para passar o verão ainda em 1910, o que teve progresso com a construção do Balneário – Hotel – Picoral, cinco anos depois. “O hábito do verão à beira-mar pouco a pouco se difundiu e, a partir da década de 1920, Torres acabou por se tornar conhecida pelos rio-grandenses como um local da moda” (A FOLHA, 2017).

A partir da década de 50, os investimentos no desenvolvimento turístico de Torres aumentaram, com a construção do Hotel da Associação dos Amigos da Praia de Torres (SAPT), sendo um espaço valorizado, com estética europeia e, também, com investimentos na orla marítima e em pontos panorâmicos da cidade, como atrações turísticas.

Durante as décadas de 80 e 90, o mercado imobiliário de Torres recebeu investimentos e desenvolveu-se, atingindo seu



Figura 2 – Área apresentada no mapa turístico, em comparação com o mapa de Torres, RS



Fonte: Elaborada pela autora com base nas informações do Site *Google Maps*, 2020.

O espaço que não se aproxima do mar, pouco se aproxima, também, do turismo, sendo, dessa forma, orientado por outra lógica rural, de interior, conforme comentado anteriormente. As famílias que residem nesses lugares têm sua fonte de renda baseada na produção agropecuária (IBGE, 2017). Para além dos aspectos econômicos, no entanto, esse ecossistema tem como marca a vida em comunidade, em que os sujeitos são e estão próximos uns dos outros e dos diversos elementos do

lugar, do ecossistema todo. Além disso, a rotina rural está relacionada à ideia de “produzir para viver” (SANTOS, 2002), para uma vivência mais conectada com a natureza, onde é possível viver num ritmo mais lento, reconhecendo a importância de todo o ecossistema. Já na cidade turística, no centro de Torres/RS, a rotina é agitada, movimentada, correspondendo à lógica capitalista de produção e consumo.

A partir dessas marcas, as narrativas de moradores mostraram-se interessantes, para aproximar-se do pressuposto epistemológico “Repuxo” do Turismo, na sua relação com Torres, RS. Antes de apresentar as narrativas, é importante comentar sobre os aspectos metodológicos da pesquisa e apresentar o pressuposto epistemológico “Repuxo” do Turismo. Após essas duas sessões, segue-se o artigo com as narrativas dos moradores e, por fim, as sessões de discussão e considerações finais.

## **1. Aspectos metodológicos: cartografia de saberes**

A orientação epistemológica da pesquisa desenvolvida na dissertação parte do princípio de complexidade, associado ao reconhecimento do seu caráter mutante, fluido, de alteração contínua. Essa perspectiva epistemológica alinha-se aos pressupostos de autores como Fritjof Capra (1992), Edgar Morin (2005), Boaventura de Sousa Santos (2003) e Roberto Crema (1989), compreendendo a Ciência como um todo, holístico, em que os “objetos de estudo” fazem parte de um sistema maior, que está integrado a um sistema maior que ele e assim por diante.

Compreendendo as marcas da complexidade, da visão holística, percebe-se ser coerente que o sujeito-pesquisador tenha como orientação de caminhada, para o desenvolvimento da investigação, a estratégia metodológica *Cartografia de Saberes*. A proposta de Baptista (2014) está inspirada em

estudo de Rolnik (2006), que afirma que a Cartografia é o desenho que se faz da paisagem, acompanhando suas alterações. Segundo esse estudo, visto que as paisagens não são estáticas, “[...] mundos que se criam para expressar afetos contemporâneos, em relação aos quais os universos vigentes tornam-se obsoletos” (ROLNIK, 2006, p. 15). Rolnik propõe a Cartografia, para pesquisas de Subjetividade, e Baptista, a partir dos pressupostos apresentados por Rolnik, em alinhamento com a visão holística, complexa e ecossistêmica, elaborou a proposta, a estratégia metodológica *Cartografia de Saberes*, em quatro trilhas investigativas, com o propósito de auxiliar o pesquisador a construir sinalizadores da investigação, considerando a complexidade e lógica processual do percurso investigativo.

Partindo desse ponto, a *Cartografia de Saberes* envolve pressupostos que auxiliam o pesquisador a relacionar a complexidade da realidade cotidiana com a pesquisa que desenvolve. Ela permite enxergar as trilhas por onde a pesquisa pode seguir, lembrando que esse processo está em constante mutação, reinventando-se em todo momento, em que “*todas as entradas são boas, desde que as saídas sejam múltiplas*” (ROLNIK, 2006, p. 65, grifo da autora).

A *Cartografia de Saberes* é composta por quatro grandes trilhas, sendo elas: Trilha de Saberes Pessoais, Trilha de Saberes Teóricos, Trilha Usina de Produção e Trilha Dimensão Intuitiva da Pesquisa. Combinadas, essas trilhas formam uma trama, que ajuda o pesquisador a encontrar o que busca descobrir e a compreender que, conforme explica Baptista (2014), na pesquisa, perder-se também é caminho.

Destaca-se que as trilhas não são hierárquicas ou pré-requisitos uma para outra, tornando a Cartografia um instrumento aberto, que reconhece e acolhe as alterações dentro da pesquisa e também entre as demais pesquisas. Cada pesquisa é única, com aspectos diferentes em diversas

dimensões – teórico, empírico, metodológico... De qualquer forma, por sugestão de Baptista (2014), é interessante iniciar a *Cartografia de Saberes* pela Trilha de Saberes Pessoais: os primeiros passos investigativos, que convergem para dentro de si mesmo. Baptista (2014, p. 350) diz: “Quem escolheu um assunto para pesquisar é porque ‘sabe algo’ sobre isso – mesmo que intuitivamente”. Assim, o pesquisador deve refletir, deixando vir à consciência, o conhecimento sobre a temática proposta como pesquisa. Esse exercício pode apontar os primeiros recortes da pesquisa, ajudando a pensar o objeto de estudo.

Depois que o pesquisador tem seu objeto de pesquisa mais definido, ele segue para a Trilha de Saberes Teóricos, o momento de divisão das trilhas temáticas, que farão parte de sua investigação. Cada uma dessas trilhas investigativas precisa envolver teorias em seu desenvolvimento (BAPTISTA, 2014). Essa trilha corresponde à “conversa” com os teóricos, que vão ajudando a construir o percurso da pesquisa. Há uma relação de reconhecimento das teorias estudadas e que melhor complementam a fala do pesquisador, o que permite resgatar mais saberes sobre o assunto apresentado pelo trabalho. O processo de interação com os autores, além de essencial para a construção do texto científico, reforça e aprimora os saberes pessoais do pesquisador.

A terceira trilha da *Cartografia de Saberes* é a Usina de Produção, que trata das aproximações e ações investigativas, que vão sendo empreendidas pelo pesquisador, para “viver a pesquisa”. Baptista (2014) indica que tanto as aproximações quanto as ações investigativas, devem ser escolhidas conforme o tipo de pesquisa, o objeto de estudo. De qualquer forma, como aproximações, a autora sugere

[...] observação sistemática, conversas informais, exploração preliminar de material e/ou documentos, enfim, devem ser acionadas téc-

nicas de aproximações com o fenômeno a ser estudado. Destaco, no entanto, que essas experiências devem ser registradas, sempre, em um Diário de Campo, uma espécie de diário de bordo, dessa viagem intelectual, que é o conhecimento produzido na pesquisa (BAPTISTA, 2014, p. 351).

Por fim, a última trilha trazida por Baptista (2014, p. 352) é a Dimensão Intuitiva da Pesquisa. Essa trilha dimensiona que o conhecimento não é produzido somente em nível consciente, “[...] nas instâncias do pensamento racional. Quando alguém investiga, esse sujeito investe-se em direção ao objeto paixão-pesquisa e isso significa que o sujeito todo pesquisa e vibra com a investig[ação]”. Assim, é possível que a solução para o problema de pesquisa surja de um momento de “não pesquisa”, quando o pesquisador conecta-se com níveis abstratos, inconscientes, despertando aspectos teóricos e de análise do objeto, antes não notados pelo pesquisador.

Trilhar o caminho investigativo com a *Cartografia de Saberes* proporciona uma aproximação com o objeto de pesquisa, considerando sua dimensão complexa, holística, entrelaçada ao todo. Compreender o estudo a partir desses aspectos potencializa a pesquisa, promovendo alterações na paisagem e no pesquisador-cartógrafo.

## **2. “Repuxo” do turismo e turismo-trama-ecossistêmica**

O pressuposto epistemológico “Repuxo” que aqui é associado ao estudo do Turismo, parte da discussão de *Avesso do Turismo*, proposta por Maria Luiza Cardinale Baptista durante os Encontros Caóticos da Comunicação, Turismo e suas Transversalidades, encontros em formato de Roda de Conversa, que acontecem semanalmente no Amorcomtur! A ideia de *Avesso do Turismo* relaciona-se com a trama que está escondida pela “fachada”, mostrada ao turista, mas que

dá sustentação a ela. É nesse lugar que se encontram os fios, os nós, os acabamentos.

Se pensarmos em um bordado, há o lado que está à mostra, que pode ser visto, com os desenhos organizados, os fios cuidados, embelezado para o Outro que chega ver.

No Turismo, isso também pode ser pensado. Há o Turismo que se mostra, se exhibe estruturado por anos e anos, em engrenagens máquinicas que o mostram como produto estético e pré-fabricado para o consumo (BAPTISTA, 2020, p. 6).

A proposta é enxergar o Turismo por outro lugar, em que se pode ver a trama complexa de fatores constituintes, considerando outros saberes e fazeres, seguindo a orientação epistemológica holística, integral, complexa. Neste sentido, o avesso não é o oposto, mas o direcionamento do olhar para os enredamentos que forjaram e forjam esse turismo que se põe à mostra. No Amorcomtur! entendemos que, desde o avesso, é que vemos a costura toda. Dessa forma, destacam-se os autores citados nos aspectos metodológicos, como autores que sustentam a orientação epistemológica da pesquisa e, também, como autores dessa “conversa” teórica. Os autores convidados para conversar nesta pesquisa, cujas orientações teóricas ajudam a pensar, são coerentes com o campo empírico, um lugar marcado pelo mar. Por isso mesmo, aqui, no lugar de avesso, a expressão utilizada é “Repuxo” do Turismo.

Como fenômeno marítimo, repuxo também é conhecido como corrente de retorno. Acontece a partir do excesso de água que é empurrado para a areia, pelas ondas, que, pela gravidade, voltam ao mar, formando um canal, a corrente de retorno ou repuxo. “As correntes de retorno são correntes fortes, estreitas e em sentido ao mar, que se originam próximo à costa e se estendem através da zona de surfe” (GALVÃO, 2018, p. 13). A força do repuxo é tão intensa que interrompe o fluxo das ondas que quebram na praia.

Para reter a água que foi em excesso, a movimentação precisa ser intensa, e essa potência no movimento de retorno permite ver o que a onda esconde. Nesse movimento forte de recuo de água, o mar coloca à luz o que permanece o tempo todo submerso, como se fosse guardado como mistério para o acesso só dele. Assim, no repuxo, se vê o que fica escondido, o que o mar (também do Turismo!) não mostra durante a exuberância do seu movimento.

Com isso, vale ressaltar que a proposição do “Repuxo” do Turismo é construída a partir da ideia de dobra, pautada pela Esquizoanálise de Deleuze e Guattari (1995). Falar em “Repuxo” do Turismo é refletir sobre as características mercadológicas do turismo, de seu histórico desenvolvimentista, da ênfase e do direcionamento prioritamente orientado pelo capital, partindo da proposição de que há outra forma de desenvolvê-lo, considerando o ecossistema por inteiro, a trama constituinte e que precisa ser harmonizada com os objetivos do desenvolvimento dos fazeres e saberes turísticos. É estar em sintonia com as demandas, no sentido de ajudar a construir um mundo novo, com diferentes papéis, para o turismo – e a ciência. É refletir também sobre a contribuição que esse lugar de observação, que esse campo, além da dobra, pode oferecer para a pesquisa.

Neste ponto, além das coisas não tão bonitas que o repuxo do mar deixa à mostra, também é possível perceber elementos encantadores, que, no sentido deste trabalho, podem ressignificar relações e vivências dos sujeitos com a cidade. Isso significa que a trama constituinte e subjacente à onda do mar (e também à onda do turismo) corresponde, de fato e, efetivamente, ao que temos, para recomeçar a pensar o turismo na contemporaneidade. Um turismo de fachada não se sustenta, especialmente em tempos da pandemia Covid-19. O turismo precisa ser visto em sua complexa trama do avesso, porque é a partir destes nós, dos fios soltos, dos pontos esquecidos, que

será possível reinventar as movimentações e as produções do acontecimento turístico.

A proposição aqui envolve a discussão ética nas relações turísticas, no sentido de respeito e reconhecimento das destinações, em suas dimensões e características profundas. Nesse sentido, é fundamental considerar seus contrastes e paradoxos, seus laços e enroscamentos que envolvem todos os “nós”, e o ecossistema todo, até para construir relações verdadeiras, na interação entre ecossistema, subjetividades e expressões de materialidade do lugar.

Nesse sentido, vale “chamar para a conversa” Eduardo Yázigí, que propôs a ideia de “alma do lugar” (2001). Para o autor, as cidades adquiriram, para além do processo de globalização, padrões arquitetônicos, comportamentais e de organização, tornando-se semelhantes entre si, desconectando o ecossistema, incluindo os sujeitos, da “alma do lugar”. “Ao apresentarem-se todas com a mesma cara, o problema que se coloca para as cidades é o da identidade paisagística, sem a qual a comunidade se empobrece – além de ser incômodo viver sem referencial” (YÁZIGI, 2001, p. 16).

No entrelaçamento com o turismo, ressalta-se o processo de turistificação, entendido, neste trabalho, como o processo, por meio do qual, um lugar passa a se tornar uma destinação turística. Para que isso aconteça, esse processo implica ações teóricas e práticas, políticas, econômicas e sociais. Dessa forma, segundo Almeida Filho (2014, p. 16), há a “[...] apropriação deste espaço, bem como a sua transformação, para atender aos interesses de pessoas de outras localidades que praticam o turismo”. A discussão sobre a turistificação baseia-se no fato de que, por vezes, o processo não envolve a população local, nas tomadas de decisão. Depois de turistificado, o lugar pode ser cenário de disputas relacionais, entre residentes e turistas, pois esse processo pode fragmentar a destinação turística. Em função disso, é possível perceber que a marca da exclusão pro-

move uma alteração em todo o ecossistema, prejudicando seu funcionamento (há impactos nos sujeitos, no meio ambiente, no patrimônio, na cultura, etc.).

Dessa forma, a proposta relaciona-se, conforme já foi mencionado, com uma visão de ciência complexa, mutante, holística. Essa perspectiva epistemológica alinha-se aos pressupostos de autores como Roberto Crema, quando trata do que ele chama de paradigma holístico. Para ele, esse paradigma é constituído por princípios que consideram que cada elemento de um todo carrega um pouco desse todo refletindo todas as dimensões do próprio campo. “É uma visão na qual o *todo* e cada uma das suas sinergias estão estreitamente ligados em interações constantes e paradoxais” (CREMA, 1989, p. 72, grifos do autor).

Esse movimento, para um caminho do entendimento holístico de mundo e, também, da ciência, é apresentado pelo autor como uma “[...] resposta à crise de consciência humana, dividida e exilada do *Holos*” (CREMA, 1989, p. 15, grifo do autor). Proveniente da superação do paradigma cartesiano-newtoniano, este novo paradigma enxerga a ciência na sua complexidade, considerando e reconhecendo-a em sua totalidade.

Relacionam-se com esta perspectiva as ideias de Capra, que discute princípios da ecologia profunda, como a compreensão da ciência em sua dimensão integral, complexa e como uma trama de saberes diversos. “A percepção ecológica profunda reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos, e o fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, estamos todos encaixados nos processos cíclicos da natureza [...]” (CAPRA, 1992, p. 25). Ainda sobre o autor, destaca-se sua fala relativa ao desdobramento da vida, como um desdobramento criativo, em formas diversas e complexas, característica inerente dos sistemas vivos (CAPRA, 1992). Para a presente pesquisa, as considerações do autor são transpostas para

o fenômeno complexo e ecossistêmico do turismo. O autor explica que “[...] a força motriz da evolução, de acordo com a nova teoria emergente, deve ser encontrada não em eventos causais de mutações aleatórias, mas sim, na tendência inerente da vida para criar novidade, na emergência espontânea de complexidade e de ordem crescentes” (CAPRA, 1992, p. 182).

Ressalta-se que o objetivo das pesquisas desenvolvidas, no Amorcomtur!, sob a orientação epistemológica trazida acima, não é propor o descarte dos paradigmas anteriores, muito pelo contrário, as pesquisas reconhecem a cientificidade clássica e moderna; compreende-as como integrantes do processo evolutivo do pensamento. Em certo sentido, o percurso científico empreendido pela humanidade possibilita que tenhamos a compreensão mais ampla, neste momento. Trata-se de questionar o paradigma dominante, conforme Santos (2003), considerando os sinalizadores do que vem sendo chamado de paradigma emergente, em que o autor diz que a formação do conhecimento é local e total.

[...] sendo local, o conhecimento pós-moderno é também total porque reconstitui os projetos cognitivos locais, salientando-lhes a sua exemplaridade, e por essa via transforma-os em pensamento total ilustrado. A ciência do paradigma emergente, sendo, como deixei dito acima, assumidamente analógica, é também assumidamente tradutora, ou seja, incentiva os conceitos e as teorias desenvolvidos localmente a emigrarem para outros lugares cognitivos, de modo a poderem ser utilizados fora do seu contexto de origem (SANTOS, 2003, p. 76-77).

Partindo dessa experiência, a ciência é percebida como um campo complexo, profundo, mutante, em desdobramento constante. Com isso, é necessário observá-la de todos os lugares possíveis, desenvolvendo saberes, a partir de vivências locais, mas capazes de se relacionarem com outros universos de conhecimento. Assim, a “[...] ciência pós-moderna não

segue um estilo unidimensional, facilmente identificável” (SANTOS, 2003, p. 78), entrelaçando instrumentos e informações de diversas áreas, para mensurar e explicar seu objeto de pesquisa.

A trama complexa que compõe a ciência – porque assim é composta a realidade – é compreendida também por Morin (2005, p. 177) cujas ideias partem do entendimento da ciência como uma trama de conhecimentos diversos, múltiplos, vindos de diversos lugares. “De qualquer modo, a complexidade surge como dificuldade, como incerteza e não como uma clareza e como resposta”.

Outra discussão trazida pelo autor, que embasa o pressuposto epistemológico “Repuxo” do Turismo é sobre ordem, desordem e complexidade. A partir dela, o autor ajuda a compreender e reconhecer os fios que formam a trama científica, numa relação transpassada, considerando a complexidade como uma proposta de existência, visto que os fenômenos sociais são compostos por ordem e desordem.

Dessa forma, aproximar-se “Repuxo” do Turismo por meio de narrativas de moradores de Torres, RS, é buscar interagir com o fenômeno no seu todo, reconhecendo histórias que contam o lugar, em sua dimensão turística e de repuxo, potente e desafiador, de ordem e desordem. O olhar sensível, artesanal, para o todo [Torres] torna possível compreender as características que marcam o turismo da cidade e, também, a relação das pessoas com a cidade e com a cidade turística.

Acompanhando a orientação epistemológica de *Avesso* e “Repuxo” do Turismo, que transversaliza as pesquisas desenvolvidas no Amorcomtur!, destaca-se que Turismo, aqui, parte da compreensão de Turismo-Trama-Ecossistêmica, produzida a partir do pensamento de Mario Beni e Marutschka Moesch (2017), Susana Gastal (2005), além da visão de Ecossistema Turístico de Maria Luiza Cardinale Baptista (2020).

Conforme Beni e Moesch (2017, p. 432), “turismo é processo humano, ultrapassa o entendimento como função de um sistema econômico. Como um processo singular, necessita de resignificação às relações impositivas, aos códigos capitalísticos e aos valores colocados como patrimonialização cultural”. Portanto, pensar o turismo hoje é voltar-se a uma complexa trama de olhares, que se debruça por um caminho cheio de entrelaçamentos, que se “costuram” em um meio social. Trata-se de uma trama de um fenômeno multi-inter-transdisciplinar, que se desloca como em uma viagem, através de percurso de conceitos, definições, debates.

Com isso, ressalta-se a fala dos autores, quando dizem que é preciso pensar outras formas de desenvolver os estudos sobre turismo. Afirmam que há potencialidades para pensá-lo e percebê-lo além de produto econômico, compreendendo suas dimensões multi-inter-transdisciplinares.

Essa postura, emergente de uma cultura de mercado capitalística, desconhece a essência do fenômeno turístico, o qual exerce uma pressão crescente sobre a produção da subjetividade social, o ecossistema, o modo estético, a herança cultural, existentes nas localidades visitadas, gerando agenciamentos possíveis de resignificação junto à realidade, através da relação entre visitantes e visitados (BENI; MOESCH, 2017, p. 453).

Assim como Beni e Moesch (2017), Gastal (2005, p. 11) considera o turismo como “[...] um fenômeno social, cultural e econômico muito complexo”. A autora fala, ainda, sobre a transdisciplinaridade nos estudos sobre turismo, como característica, tendo em vista as proporções que o turismo moderno assumiu, levando teóricos de diversas áreas a se preocuparem com as questões que a atividade envolve (GASTAL, 2005).

Em sintonia com essas falas, para Baptista (2020, p. 46), a ideia de Turismo-Trama-Ecossistêmica “[...] trata-se de

proposições transdisciplinares, alinhadas com pressupostos da ciência contemporânea ecossistêmica e complexa [...]”, que está em constante movimento e reinvenção.

### **3. Narrativas dos moradores de Torres, RS**

Antes de tratar especificamente das narrativas dos moradores e das aproximações com o “Repuxo” do Turismo, compreende-se ser importante apresentar aspectos teóricos que sustentam a presença desses elementos no objeto de estudo. Primeiramente, destaca-se a formação das pesquisadoras e autoras, deste texto, em Comunicação Social e Jornalismo, antes do entrelaçamento com o universo de conhecimento do Turismo.

Para Sodré e Ferrari (1986, p. 11), narrativa “[...] é todo e qualquer discurso capaz de evocar um mundo concebido como real, material e espiritual, situado em um espaço determinado”. Presente no cotidiano da prática jornalística, por meio das reportagens, a narrativa deve ser concebida com a responsabilidade de contar a realidade, de enunciar/anunciar um determinado fato para pessoas que não participaram diretamente do acontecimento.

O problema, contudo, está no processo de desenvolvimento das práticas de produção de narrativas. Segundo Sodré (2002), o que aconteceu, com o avanço do capitalismo e o desenvolvimento da chamada sociedade da informação, foi que a comunicação, e mais especialmente o jornalismo, distanciou-se da sua essência humanizada, sensível – no sentido de sentir e afetar o outro – e de ser contadora de histórias. Nesse sentido, aproximou-se da lógica mecanicista, da produção e distribuição acelerada de informação, característica moderna que se estendeu até a contemporaneidade.

No que diz respeito à Revolução da Informação, novo mesmo é o fenômeno da estocagem de grandes volumes de dados e a sua rápi-

da transmissão, acelerando, em grau inédito na História, isto que se tem revelado uma das grandes características da Modernidade – a mobilidade ou a circulação das coisas do mundo (SODRÉ, 2002, p. 13-14).

A ideia de narrativa, na presente pesquisa, parte de pressupostos desenvolvidos como alternativa, para compreender o processo de produção jornalística na contemporaneidade. Essa ideia surge da discussão do atrelamento da prática comunicacional com a objetividade e o reducionismo cartesiano da Ciência Moderna e, também, dos processos de individualização e produção em série da Revolução Industrial.

Cremilda Medina também aborda, em seus textos, a influência, sobre a comunicação, da herança desse período de fragmentação. O sujeito humano assume o *status* de objeto, de peça da grande engrenagem: “[...] quando menos se espera, a cidadania – ilusão da modernidade – perde totalmente o sentido e seres perplexos, com medo ancestral, se vêem submersos no caos” (MEDINA, 1993, p. 13).

Com o intuito de romper com essa perspectiva, propondo outra forma de pensar e praticar a narrativa, a primeira contribuição para essa proposição parte da ideia de Jornalismo Literário Avançado (JLA). O conceito é apresentado por Pereira Lima (2009, 2013) e desenvolvido também por Martinez e Heidemann (2019). A relação do jornalismo com a literatura foi proposta pelo Jornalismo Literário, como alternativa para contar a realidade, o cotidiano; produzir narrativas, entrelaçadas com técnicas da escrita literária, com transversalizações da poética para esse gênero de escrita. Para Lima (2009), no entanto, é preciso ir além nessa relação e considerar a narrativa jornalística, a partir de outras linguagens. O Jornalismo Literário, quando surgiu nos Estados Unidos, era, ainda, muito conectado com o jornalismo impresso, com o jornal diário e, portanto, conectado, também, com a literatura escrita, com os livros e autores clássicos (LIMA, 2013).

O JLA avança na compreensão da relação jornalismo-literatura, abrindo o campo narrativo cotidiano para outras técnicas, não só de escrita, como de arte, dança, música, fotografia, pintura, artesanato, etc. A diversidade de elementos “inscricionados” pelo jornalismo é considerável e propõe, a partir disso, uma ruptura com a prática jornalística moderna.

Martinez e Heidemann (2019) apresentam outra característica dessa modalidade de escrita jornalística: a capacidade de estabelecer afeto e laços, por meio da narrativa (MARTINEZ; HEIDEMANN, 2019). As narrativas produzidas, a partir do JLA, por considerarem os detalhes da cena cotidiana, aproximando o leitor da complexidade da realidade. “Ao imergir nos sabores e dissabores de determinada narrativa, o leitor pode ser afetado por ela e, posteriormente desenvolver um vínculo com o que foi narrado, assim como com determinado personagem ou até mesmo com o estilo do(a) autor(a)” (MARTINEZ; HEIDEMANN, 2019, p. 11).

Partindo dessa compreensão epistemológica, as narrativas dos moradores, presentes neste artigo, são resultado de conversas, tendo como orientação um roteiro semiestruturado, com o objetivo de “reconhecer o outro como legítimo outro na convivência” (MATURANA, 1998), num exercício de escuta afetiva, acolhendo todos os elementos ditos e não ditos pelos sujeitos, personagens da pesquisa.

Destaca-se ainda, na interação com o campo, o contexto em que a presente pesquisa foi desenvolvida. O cenário pandêmico que assolou o mundo desde março de 2020, instituindo como principal regra o isolamento/distanciamento social, afetou o deslocamento para a realização das entrevistas com os moradores de Torres, RS. Dessa forma, para cumprir as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), as conversas foram produzidas remotamente, utilizando a ferramenta Google Meet. As conversas aconteceram entre os meses de maio e setembro de 2020 e compõem os resultados

da dissertação (QUEM NÃO VIVE DO MAR, VIVE DE QUÊ? Sinalizadores de “Repuxo” do Turismo em Torres, RS, a partir de narrativas de moradores), realizada no Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

O principal critério para a escolha dos sujeitos que participaram das conversas foi a localidade onde residem. Buscando o lugar do “Repuxo” do Turismo, em Torres, RS, entendeu-se que as conversas precisavam ser com moradores que residem ou têm uma relação consolidada com espaços do Município que não constituem o Mapa Turístico de Torres, conforme as Figuras 1 e 2, apresentadas na introdução do artigo. Foram realizadas dez conversas com homens e mulheres, com idade entre 25 e 60 anos.

Os apontamentos destacados no presente texto são decorrentes de anotações realizadas durante as conversas e, também, de um primeiro momento de tratamento dessas narrativas. Portanto, tais aspectos, aqui apresentados, referem-se, em linhas gerais, às marcas semelhantes nas falas dos sujeitos. Destacaram-se, como aproximações com o “Repuxo” do Turismo, três aspectos que serão apresentados e discutidos na próxima seção.

#### **4. Resultados e discussão**

Antes de abrir a discussão específica sobre as aproximações, ressalta-se que é possível perceber que as narrativas de moradores, localizados para além do mapa turístico, são potentes, como aproximação com a ideia de “Repuxo” do Turismo, em Torres, RS. Isso se verifica, por apresentarem aspectos que podem potencializar o desenvolvimento de uma atividade turística responsável ecossistemicamente, reconhecendo também o *Avesso*, outra perspectiva epistemológica e, no caso de Torres, RS, o lugar que não tem vivências marcadas pelo turismo, mas que também se encontra com a “onda”.

O primeiro aspecto destacado das narrativas de moradores refere-se ao distanciamento entre esses sujeitos e o espaço representado no mapa turístico. As experiências relatadas nas conversas são transversalizadas por essa característica. “A gente vai pra Torres quando precisa ir num mercado maior, pagar uma conta [...]. Quando consigo, sempre levo as crianças pra passear em Torres, caminhar no Calçadão [...]. Nessa época eu já trabalhava em Torres [...]” (MORADOR 1, 2020). No trecho destacado, o Morador 1 refere-se ao centro da cidade como “Torres”, como se estivesse em outro município. Assim como este, outros moradores referiram-se ao centro da mesma forma, mostrando que esse distanciamento está presente em diversas localidades.

Percebe-se, nesse sentido, que o processo de turistificação pode ter provocado essa ruptura entre os espaços e as pessoas, afastando os moradores dos lugares destinados aos turistas. Dessa forma, aproxima-se de “Repuxo” do Turismo, compreendendo a importância de fortalecer a relação dos moradores com o lugar e, assim, cultivar a “alma do lugar”, lembrando Yázigi (2001). Esse fato tem relevância tanto para o campo social, estabelecendo identificação e reconhecimento entre os sujeitos e o lugar onde moram (promovendo a preservação do ecossistema, por exemplo), quanto para a economia, fortalecendo a atividade turística que respeita as características locais, tendo nisso um diferencial, visto que o processo de padronização dos lugares é um comportamento vigente.

Conforme Vianna e Rambo:

[...] o fortalecimento dos laços fracos, tal como aponta Granovetter (1973), representa um meio de se promover um processo de desenvolvimento territorial que gere qualidade de vida para a população de forma integral e não apenas para aqueles mais diretamente envolvidos no turismo de veraneio (VIANNA; RAMBO, 2016, p. 17).

Destaca-se, porém, que os moradores se movimentam pelo espaço “turistificado”, relacionando-se diretamente com ele por meio do trabalho. A maioria deles relatou já ter trabalhado formalmente, somente no verão, ou ter uma ocupação complementar de renda, com as vagas abertas na alta temporada, pela movimentação turística. O trabalho também apareceu nas falas, para justificar o fato de não irem à praia ou não passearem na cidade, durante o verão. “*Eu já trabalhei, no verão, de vendedor, no comércio, de dia e de recepcionista num hotel à noite. Saía de um quase que direto pro outro, sempre [...]. Quando dá a gente vai na praia, mas é bem difícil [...]*” (MORADOR 2, 2020).

A atividade turística gera diversas vagas de emprego em diversas áreas, durante a temporada de verão. Muitas dessas vagas são trazidas à praia pela “onda” do Turismo e levadas de volta ao “mar”, pelo “repuxo”, quando o veraneio termina. Enquanto os turistas aproveitam as férias para descansar e consumir junto ao mar, os moradores aproveitam o momento para ter uma renda extra, ter a primeira experiência profissional ou buscar uma recolocação no mercado de trabalho, atuando em atividades formais e informais. As ocupações profissionais, por vezes, não deixam tempo livre para o lazer e o ócio; fazem com que episódios de passeios à praia, ao centro ou a pontos turísticos da cidade, pouco apareçam nas falas dos moradores.

A dimensão de “Repuxo” do Turismo, contida nesse aspecto, refere-se ao reconhecimento do turismo como um importante setor econômico, que, em 2018, produziu uma receita cambial de, aproximadamente, US\$ 6 bilhões para o Brasil (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2019). Porém, o pressuposto epistemológico proposto na pesquisa convida à reflexão sobre a necessidade de considerar que o turismo movimenta todos os níveis de uma sociedade (lembrando a compreensão de Turismo-Trama-Ecossistêmico). Dessa forma, é importante

planejar o desenvolvimento na localidade, de forma que os moradores também possam exercer seu lazer, interagindo com os turistas para além da relação comercial, de quem atende, recepciona e serve os visitantes.

É importante que os moradores também se reconheçam como sujeitos turistas, no sentido de acessar e conhecer a história dos pontos turísticos da cidade, bem como vivenciar momentos de ócio junto à natureza; neste caso, principalmente ir à praia. Nesse sentido, o “Repuxo” do Turismo, presente nesse aspecto, é fazer com que os espaços da cidade turística não sejam excludentes, mas democráticos, que promovam interação entre moradores e visitantes.

Por fim, a alteração na paisagem da orla turística foi outro aspecto destacado na fala dos moradores. Aquecido pelo turismo, o mercado imobiliário tem se desenvolvido cada vez mais, desde a década de 80 e promovido alterações arquitetônicas na área urbana, próxima à praia. Casas antigas “somem da noite para o dia”, de acordo com o relato de moradores, dando lugar a empreendimentos turísticos ou habitacionais, de hospedagem, visando o público que vem para a cidade no verão. *“Fiquei triste quando passei pela praia e vi que aquela casa bonita tinha sido destruída. Isso tem acontecido cada vez mais, é muito triste. Eu acho que isso tira uma imagem marcante de Torres”* (MORADOR 3, 2020).

Lembrando novamente Yázigi (2001) e a ideia de “alma do lugar”, a descaracterização das cidades, também por conta da atividade turística, prejudica a identificação do sujeito com o lugar, perdendo a referência de reconhecimento daquele espaço. Desse modo, a construção da “fachada turística” (contraposta pela proposta de *Avesso do Turismo*), reforça fatores que para o autor contribuem para a despersonalização dos lugares, como: “[...] o preconceito pelo antigo e pelas coisas da terra; os modismos; a sujeição cega ao gosto do mercado; a falta da expressão geográfica na administração do espaço;

desconsideração das características “menores” do lugar...” (YÁZIGI, 2001, p. 21-22).

Os moradores relatam que as casas antigas, próximas à praia são marcas do lugar, cartões-postais antigos, carregados de lembranças e histórias pessoais (subjetivas) e também de Torres, RS (coletivas), e que a não conservação dessas construções, além de descaracterizar a paisagem, apaga um pouco dessa história. Assim, a aproximação com “Repuxo” do Turismo, nesse sentido, é percebida como sinalizador para ações de desenvolvimento pautadas pelo cuidado, com atenção e respeito ao ecossistema todo.

Por fim, de forma geral, as narrativas de moradores de Torres, RS, aproximam-se do pressuposto epistemológico “Repuxo” do Turismo, constituindo uma conversação entre sujeitos e lugar e entre espaços marcados por aspectos diferentes, mas que se relacionam com a atividade turística direta ou indiretamente. Dando sequência à finalização do texto, apresentam-se, na próxima sessão, as considerações finais do presente artigo.

## **Considerações finais**

Após as reflexões feitas, tanto teoricamente quanto a partir das aproximações com o de pesquisa, é possível perceber como o processo de desenvolvimento marcou o turismo, fazendo, também, dessa área, um instrumento para expandir e legitimar ações pautadas pela lógica de “capitalismo por espoliação” (HARVEY, 2004). Dessa forma, a metáfora do “repuxo” expressa que a pesquisa se concentra no recuo desse desenvolvimento desenfreado, que acontece sem se preocupar com a descaracterização dos espaços e das culturas.

A proposta de refletir sobre o “Repuxo” do Turismo, em Torres, RS, a partir das narrativas de moradores, buscou contribuir para que a cidade possa crescer mais próxima da sua integralidade, reconhecendo a complexidade de vivenciar

a sazonalidade e a necessidade de encontrar outras atividades para além do turismo.

A corrente de retorno, na praia, é tão ou mais forte do que a movimentação das ondas que quebram na areia. O repuxo carrega consigo o máximo de água que consegue, como se o mar quisesse guardar para si o fluxo, a movimentação das ondas, forçando-as a fazerem o caminho contrário. Então, a ideia é pensar como, fazendo o movimento contrário do desempenhado pelo “desenvolvimentismo”, pode-se contribuir para a construção de uma prática turística que reconheça Torres, RS em sua dimensão de “repuxo”, incluindo os moradores como sujeitos da história e do cotidiano do lugar e, consequentemente, compreendendo seu pertencimento à cidade.

As narrativas dos moradores de Torres, RS, aproximaram-se, em diversos aspectos, do pressuposto epistemológico e, além disso, apresentam propostas que visam contribuir com a construção de uma realidade turística – mas não só – pautada por aspectos da responsabilidade ecossistêmica, reconhecendo o Município de forma integral.

## Referências

A FOLHA. Site do Jornal A Folha de Torres. **História de Torres**: do tempo dos índios a vocação turística. 2017. Disponível em: <https://afolhatorres.com.br/historia-de-torres-do-tempo-dos-indios-a-vocacao-turistica/>. Acesso em: 2 ago. 2019.

ALMEIDA FILHO, P. G. **Aqui se faz gostoso**: uma etnografia do turismo em São Miguel do Gostoso (RN). 2014. 100f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20733/1/FazGostosoEtnografia\\_AlmeidaFilho\\_2014.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20733/1/FazGostosoEtnografia_AlmeidaFilho_2014.pdf). Acesso em: 8 set. 2019.

BAPTISTA, M. L. C. Cartografia de saberes na pesquisa em turismo: proposições metodológicas para uma ciência emm. **Rosa dos Ventos**, v. 6, n. 3, p. 342-355, 2014.

- BAPTISTA, M. L. C. Amar la trama más que el desenlace!: reflexões sobre as proposições Trama Ecosistêmica da Ciência, Cartografia dos Saberes e Matrizes Rizomáticas, na pesquisa em Turismo. **Revista de Turismo Contemporâneo**, v. 8, n. 1, p. 41-64, 30 abr. 2020.
- BENI, M. C.; MOESCH, M. A teoria da complexidade e o ecossistema do turismo. **Turismo-visão e ação**, v. 19, n. 3, p. 430-457, 2017.
- CAPRA, F. **O ponto de mutação**. 13. ed. São Paulo: Pensamento; Cultrix, 1992.
- CREMA, R. **Introdução à visão holística**. 5. ed. São Paulo: Summus, 1989.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia**. Rio de Janeiro: Ed. 34, [1995-1997].
- EBERHARDT, C. O desenvolvimento da cidade de Torres, RS acompanhado pelas lentes do fotógrafo Ídio K. Feltes – 1930/1970. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA CULTURAL DA CIDADE – SANDRA JATAHY PESAVENTO, 1., 2015, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015. p. 117-132.
- FALCÃO, M. A dinâmica espacial da cidade de Torres, RS, entre 1970 e 1998. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 26, n. 1, 2000.
- GALVÃO, D. B. **Dinâmica das correntes de retorno da Praia do Cupe, Litoral Sul do Estado do Pernambuco**. 2018. 54f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Oceanografia, Centro de Tecnologia e Geociências, Departamento de Oceanografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/29699/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Daniel%20Brandt%20Galv%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- GASTAL, S. A. **Turismo, imagens e imaginários**. São Paulo: Aleph, 2005.
- HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades. Torres: panorama**. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/torres/panorama>. Acesso em: 8 set. 2019.

LIMA, E. P. **Páginas ampliadas**: o livro-reportagem como extensão do jornalismo e da literatura. 3. ed. Barueri, SP; Manole, 2009.

LIMA, E. P. Memória do futuro: jornalismo literário avançado no século XXI. **Inovcom**, v. 5, n. 2, p. 68-78, 2013.

MARTINEZ, M.; HEIDEMANN, V. Jornalismo Literário: afeto e vínculo em narrativas. **Lumina**, v. 13, p. 4-14, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uuff.br/index.php/lumina/article/view/26055/14814>. Acesso em: 15 dez. 2019.

MATURANA, H. R. **Emoções e linguagem na educação e política**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

MEDINA, C. Desafio das interfaces. *In*: MEDINA, Cremilda; GRECO, Milton (org.). **Do Hemisfério Sol**: o discurso fragmentalista da ciência. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), 1993. v. 2. (Coleção Novo pacto da ciência).

MINISTÉRIO DO TURISMO, Site. **Pesquisa inédita revela destinos brasileiros mais procurados em junho e julho**. 2019. Disponível em: [http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/images/demanda/Estatisticas\\_Basicas\\_20172018.pdf](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/images/demanda/Estatisticas_Basicas_20172018.pdf). Acesso em: 7 mar. 2020.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

RÁDIO GUAÍBA. Site. **Torres**: projeção de investimentos no cartão-postal do litoral gaúcho. 2019. Disponível em: <https://guaiba.com.br/2019/01/14/torres-projecao-de-investimentos-no-cartao-postal-do-litoral-gaucha/>. Acesso em: 8 set. 2019.

ROLNIK, S. **Cartografia sentimental**: transformações contemporâneas do desejo. São Paulo: Estação Liberdade, 2006.

RUSCHEL, R. R. Determinantes iniciais de Torres. *In*: BARROSO, V. L. M.; QUADROS, T. C. B.; BROCCA, R. B. (org.). **Raízes de Torres**. Porto Alegre: EST, 1996.

SANTOS, B. S. **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

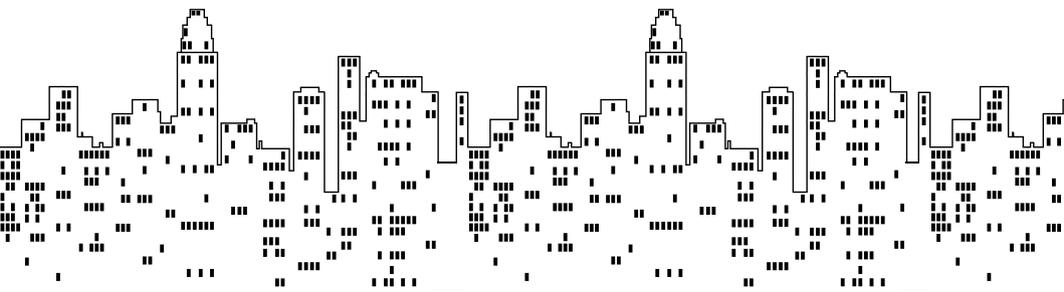
SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 2003.

SODRÉ, M.; FERRARI, M. H. **Técnica de reportagem**: notas sobre a narrativa jornalística. São Paulo: Summus, 1986.

SODRÉ, M. **Antropológica do espelho**: uma teoria da comunicação linear e em rede. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

VIANNA, G.; RAMBO, A. G. Reflexões sobre o Desenvolvimento Regional no Litoral Norte Gaúcho: o que a Praia Esconde? *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÔMICA E AMBIENTAL NO CONTEXTO REGIONAL, 1., 2016. **Anais [...]**. Taquara: Faculdades Integradas de Taquara, 2016. p. 1-20. Disponível em: [https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/vianna\\_rambo.pdf](https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/vianna_rambo.pdf). Acesso em: 5 mar. 2020.

YÁZIGI, E. **A alma do lugar**: turismo, planejamento e cotidiano em litorais e montanhas. São Paulo: Contexto, 2001.





# “Com-versar” sujeitos, cidade e turismo: proposições para a amorosidade, a autopoiese e o avesso do turismo

*Sujetos, ciudad y turismo de “com-versar”: ropuestas de amor, autopoiesis y el reverso del turismo*

Newton Fernandes de Ávila<sup>326</sup>  
Maria Luiza Cardinale Baptista<sup>327</sup>

**Resumo:** O texto apresenta relato de experiência, com atores sociais da terceira idade, integrantes do “Grupo Viver Bem”, do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Centro de Referência de Assistência Social da cidade de Farroupilha, RS, que, através de oficinas de arte, foram convidados a vivenciar e “com-versar” narrativas de lugar. O texto é um relato parcial de estudos que estão sendo desenvolvidos na Universidade de Caxias do Sul, em Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, vinculados ao Amorcomtur! – Grupo de Estudos em *Comunicação, Turismo, Amorosidade e Autopoiese*. Propõe trazer à discussão as relações estabelecidas entre os sujeitos, marcadas por aquelas com a cidade e com o turismo, numa proposição para a amorosidade, a autopoiese e o avesso do turismo. Trata-se de um estudo transdisciplinar, envolvendo, como fundamentação teórica, especialmente, estudos sobre o *Turismo*, na perspectiva da complexidade ecossistêmica, como os de Beni e Moesch (2016, 2017), Baptista (2018), Stropper (2012), Vico e Uvinha (2014); *Estudos de Subjetividade*, como os de Guattari e Rolnik (1996); *Lugar*, como os de Yázigi (2001), Grinover (2006, 2007, 2013), Tuan (1983); *Narrativas*, como os de Soster e Picinin (2016, 2019), Martinez e Heidemann (2019); *Amorosidade e Autopoiese*, como os de Maturana (1998), Maturana e Varela (1997), Baptista (2004, 2013, 2014). Como metodologia, a pesquisa tem como fundamento a estratégia metodológica *Cartografia de Saberes*, proposta por Baptista (2014), que traz outro modo de conhecer, produzindo uma leitura sensível

---

<sup>326</sup> Mestre em Turismo e Hospitalidade pela Universidade de Caxias do Sul (UCS).

<sup>327</sup> Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo, RS, Brasil.

da realidade, a partir de suas dimensões complexas ecossistêmicas. Procura romper com a separação de sujeito e objeto na pesquisa, trazendo instrumentos de proximidade diferenciados para se fazer ciência, traduzindo o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. A Cartografia propõe trilhas (Saberes Pessoais, Saberes Teóricos, Usina de Produção e Dimensão Intuitiva da Pesquisa) e busca a realização de aproximações investigativas e ações investigativas, num espectro amplo pautado pela qualidade, pelo esmero e pela sensibilidade da coleta, processamento de dados, análise e produção de relato da investigação. A combinação entre o trabalho teórico e os diversos procedimentos operacionais de investigação permite perceber alguns sinalizadores, para a construção da amorosidade e autopoiese e do que, no Amorcomtur!, chamamos “avesso do turismo”, a partir da proposição de Baptista, ou seja, turismo pautado pela responsabilidade ecossistêmica e que se alinha aos objetivos da Agenda 2030. Os resultados dos estudos em andamento apontam que, no grupo “Bem Viver”, naquele determinado momento, pela produção artística, enredada num conjunto de práticas e interações sociais, fez-se necessário alterar modos de viver e interagir, e isso implicou o fato de os sujeitos se (re)verem, se (re)organizarem, se (re)construírem, para (re) fazerem percepções nas relações “entre” os sujeitos com a cidade e o turismo. Percebeu-se ainda que o “com-versar” possibilitou o “reconhecimento do outro como legítimo outro na convivência”, potencializando a ética da relação e a responsabilidade ecossistêmica, expressas pelas vivências e transcritas em narrativas.

**Palavras-chave:** Relações. Averso do turismo. Lugar. Amorosidade. Autopoiese.

**Resumen:** El texto presenta un informe de experiencia, con actores sociales de la tercera edad, miembros del Grupo Viver Bem, del Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Enlaces del Centro de Referencia de Asistencia Social en la ciudad de Farroupilha, RS, que, a través de talleres de arte, fueron invitados a experimentar y “conversar” narraciones de lugares. El texto es un informe parcial de estudios que se están desarrollando en la Universidad de Caxias do Sul, en un Programa de Posgrado en Turismo y Hospitalidad, vinculado a Amorcomtur – Grupo de Estudio sobre Comunicación, Turismo, Amor y Autopoiese. Propone traer a la discusión las relaciones establecidas entre los sujetos, marcadas por las relaciones con la ciudad y con el turismo, en una propuesta de amor, autopoiesis y reversa del turismo. Este es un estudio transdisciplinario que involucra, como fundamento teórico, especialmente estudios sobre turismo, desde la perspectiva de la complejidad ecossistémica, como

los de Beni y Moesch (2016; 2017), Baptista (2018) Stropfer (2012), Vico y Uvinha (2014); Estudios de subjetividad, con Guattari y Rolnik (1996); Lugar, con Yáziqi (2001), Grinover (2006, 2007, 2013), Yi-Fu Tuan (1983); Narrativas, con Soster y Picinin (2016, 2019), Martínez y Heidemann (2019); Amorousness and Autopoiesis, con Maturana (1998), Maturana y Varela (1997), Baptista (2004, 2013, 2014). Como metodología, la investigación se basa en la estrategia metodológica Cartografía del conocimiento, propuesta por Baptista (2014), que aporta otra forma de conocimiento, produciendo una lectura sensible de la realidad, a partir de sus complejas dimensiones del ecosistema. Busca romper con la separación de sujeto y objeto en la investigación, trayendo instrumentos de proximidad diferenciados para hacer ciencia, traduciendo la forma de pensar y la práctica ejercida al acercarse a la realidad. La cartografía propone senderos (conocimiento personal, conocimiento teórico, planta de producción y dimensión intuitiva de la investigación) y busca llevar a cabo enfoques de investigación y acciones de investigación, en un amplio espectro basado en la calidad, cuidado y sensibilidad de la recopilación, procesamiento de datos, análisis y producción de un informe de investigación. La combinación del trabajo teórico y los diversos procedimientos de investigación operativa nos permite percibir algunos signos para la construcción del amor y la autopoiesis y de lo que, en Amorcomtur, llamamos “el reverso del turismo”, basado en la propuesta de Baptista, es decir, el turismo, guiados por la responsabilidad ecosistémica y en línea con los objetivos de la Agenda 2030. Los resultados de los estudios en curso indican que, en el grupo Bem Viver, en ese momento, debido a la producción artística, enredado en un conjunto de prácticas e interacciones sociales, fue necesario cambiar formas de vivir e interactuar y esto involucraba temas (re) ver, (re) organizar, (re)construir, con el fin de (re)hacer percepciones en las relaciones “entre” los sujetos con la ciudad y el turismo. También se notó que, “com-versar” permitió “el reconocimiento del otro como otros legítimos en la convivência”, mejorando la ética de la relación y la responsabilidad ecosistémica, expresada por las experiencias y transcrita en narrativas.

**Palabras-clave:** Relaciones. Averso do turismo. Lugar. Amor autopoiesis.

## **Introdução**

O texto apresenta relato de experiência, com atores sociais da terceira idade, integrantes do Grupo Viver Bem, do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Centro de

Referência de Assistência Social da cidade de Farroupilha, RS, que, através de oficinas de arte, foram convidados a vivenciar e “com-versar” narrativas de lugar. O texto é um relato parcial de estudos que estão sendo desenvolvidos na Universidade de Caxias do Sul, em Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, vinculados ao Amorcomtur! – Grupo de Estudos em Comunicação, Turismo, Amorosidade e Autopoiese. Propõe trazer à discussão as relações estabelecidas entre os sujeitos, marcadas pelas relações com a cidade e com o turismo, numa proposição para a amorosidade, a autopoiese e o avesso do turismo.

Trata-se de um estudo transdisciplinar, envolvendo, como fundamentação teórica, especialmente, estudos sobre o turismo, na perspectiva da complexidade ecossistêmica, como os de Beni e Moesch (2016, 2017), Baptista (2018), Stropfer (2012), Vico e Uvinha (2014); *Estudos de Subjetividade*, com Guattari e Rolnik (1996); *Lugar*, com Yáziqi (2001), Grinover (2006, 2007, 2013), Tuan (1983); *Narrativas*, com Soster e Picinin (2016, 2019), Martinez e Heidemann (2019); *Amorosidade e Autopoiese*, com Maturana (1998), Maturana e Varela (1997), Baptista (2004, 2013, 2014).

A ideia de aplicar conhecimento e diversão à vida na terceira idade embasa sua atuação prática em atividades que mergulham na potencialização do viver, inserção social, uso prazeroso do tempo livre e lazer gratificante, e traz em sua bagagem teórica concepções que se preocupam com a concepção de saúde como qualidade de vida; estímulo ao diálogo e a processos reflexivos; priorização de metodologias participativas; humanização, afetividade e prática voltada à afirmação dos sujeitos.

Como metodologia, a pesquisa tem como fundamento a estratégia metodológica *Cartografia de Saberes*, proposta por Baptista (2014), que traz outro modo de conhecer, produzindo uma leitura sensível da realidade, a partir de suas dimensões

complexas ecossistêmicas. Procura romper com a separação de sujeito e objeto na pesquisa, trazendo instrumentos de proximidade diferenciados, para se fazer ciência, traduzindo o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. A Cartografia propõe trilhas (Saberes Pessoais, Saberes Teóricos, Usina de Produção e Dimensão Intuitiva da Pesquisa) e busca a realização de aproximações investigativas e ações investigativas, num espectro amplo pautado por qualidade, esmero e sensibilidade da coleta, processamento de dados, análise e produção de relato da investigação.

As ações práticas ocorreram no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Centro de Referência de Assistência Social da cidade de Farroupilha, RS, em 2018, no período compreendido entre julho a dezembro, com atividades semanais de duas horas de duração, num total de 40 horas, oficinas de artes manuais, em uma proposta que provocou, inspirou e convidou os idosos a participarem de uma mistura de técnicas que proporcionaram vivências, experimentações, movimentação, comunicação, expressividade, autopoiese, amorosidade e relações.

Assim, teve-se como pressupostos que, aliar técnicas de arte pelo processo manual, estabeleceria trocas no convívio e seria a base para manter ativa a vida na terceira idade. Junto com isso, possibilitaria integração, criatividade e comunicação, permeando autoconhecimento, dando segurança e confiança aos participantes. E, por fim, alteraria narrativas trazidas sobre solidão e problemas de saúde, ocasionadas pela velhice.

## **1. Estratégia metodológica: cartografia de saberes**

A estratégia metodológica utilizada é a Cartografia de Saberes (BAPTISTA, 2014), um dispositivo científico de investigação, com orientação qualitativa. Corresponde a outro modo de produzir ciência, a partir de interações múltiplas e

processos geradores de leitura ampliada da realidade, considerando seu caráter complexo e ecossistêmico. Neste estudo, aplica-se ao turismo e às relações. O cartógrafo tem a tarefa de dar voz aos sentimentos que pedem passagem (ROLNIK, 2011). Cartografar, para Baptista (2014) com base em Rolnik (2011), é construir mapas, uma espécie de mapeamento, que irão dar direcionamento, a partir da capacidade de percepção do pesquisador. Nesse sentido, a proposição se alinha ao pensamento trazido por Morin (2004), em que o conhecimento está sempre em movimento, evidencia a percepção e, pode-se dizer, é seguido constantemente de uma reconstrução.

Cartografar também é mergulhar “[...] no objeto/fenômeno escolhido para estudar e no conhecimento já produzido a respeito, por outros investigadores, bem como no reconhecimento e a efetivação, possíveis com a vivência da pesquisa [...]” (BAPTISTA, 2014, p. 344). A Cartografia de Saberes é uma abordagem metodológica marcada pelo hibridismo cultural, que implica uma nova ética do fazer ciência, convergente e consciente. Morin (2005) contribui, ao dizer que o próprio pesquisador deve se incluir ao observar, fazendo uma autocrítica sobre o conhecimento até então adquirido.

Nessa perspectiva metodológica, Baptista (2014) entende que o que realmente importa é a mobilização dos sujeitos investigadores, produtores de turismo, com uma orientação metodológica mais humana. Propõe que o trabalho da pesquisa deve ser iniciado em várias frentes, em várias “trilhas investigativas” – Saberes Pessoais, Saberes Teóricos, Usina de Produção e Dimensão Intuitiva da Pesquisa –, que envolvem aproximações e ações investigativas, com recursos amplos e múltiplos, de coleta, sistematização, processamento e análise das informações. Esmiuçando um pouco mais as trilhas investigativas: Trilhas de “Saberes Pessoais” correspondem ao conhecimento do pesquisador/cartógrafo, o que ele traz de bagagem, de conhecimento, de história de vida. Nas tri-

lhas de “Saberes Teóricos”, o pesquisador, tendo escolhido as temáticas para a construção do texto, percorrerá, então, as trilhas desses conhecimentos. A trilha “Usina de Produção” propõe o envolvimento do investigador para criar situações que deem vida à pesquisa. Fundamenta Baptista (2014) que se faz necessário ir a campo, já nas aproximações investigativas (levantamento bibliográfico, observação direta, observação participante, rodas de conversa), para dar ênfase ao que se pretende pesquisar, alinhando, assim, com a definição dos objetivos. E, depois, nas ações investigativas. As ações investigativas neste estudo estão expressas por sujeitos vinculados ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Centro de Referência de Assistência Social da cidade de Farroupilha, RS, lócus de observação. A trilha “Dimensão Intuitiva da Pesquisa” transversaliza todo o processo. Nesse sentido, o papel do pesquisador é central e, para construir o conhecimento, necessita de percepções, sensações e, em igual intensidade, de afetividades vivenciadas

A Cartografia de Saberes trata-se ainda de proposição metodológica, na confluência entre a Esquizoanálise, como referência epistemológico-teórica: com a perspectiva da Complexidade de Morin; da Ciência da Mutação e Holística, de Capra e Crema; da Visão Ecológica, inspirada em Monteiro e Colferai; das Estruturas Dissipativas de Prigogine. A Cartografia de Saberes, em sua execução, não considera a possibilidade de separar sujeito e objeto na pesquisa.

Esse conhecer provoca no pesquisador outros olhares que envolvem a experimentação, o diálogo e os relatos trazidos pelos moradores do lugar. Dessa forma, o pesquisador, o cartógrafo, aborda os problemas e faz uma investigação global, propondo melhorias no campo de pesquisa.

## **2. Autopoiese, amorosidade e o desdobramento das relações**

Projetar o desdobramento das relações por meio da autopoiese e da amorosidade predispõe entender um pouco dos sujeitos em sua essência e em suas manifestações de sentimentos, para poder delinear uma proposição de convivência e auto-organização, que se dão através do corpo. O corpo aqui é considerado além de um corpo físico. Ele é também pensado em seu interior e seu exterior, com sentimentos e emoções. Um corpo que produz; um centro de energias, corpo vibrátil, que pulsa, no sentido proposto pela Esquizoanálise (GUATTARI; ROLNIK, 1996). Nessa proposição, o corpo é pensado como lugar de vida e, neste sentido, envolve sujeito e lugar. Assim, as atividades propostas por meio da arte buscam elementos de materialidade que compõem o que Yázigi (2001) chama de “a alma do lugar”, agenciando a potencialidade de amorosidade e autopoiese dos sujeitos.

Nos grupos atendidos das oficinas, tem-se o costume de fazer uma conversa informal antes de aplicar as técnicas de artes manuais, buscando expectativas e colhendo histórias sobre a vida dos participantes e sobre seu lugar de moradia. Em círculo, em roda, todos são convidados a contar um pouco de si, sua trajetória de vida, sonhos e realizações adquiridas até o presente momento. Essa sistemática dá subsídios para propor as técnicas de artes manuais, pensando no nível de dificuldade que poderão enfrentar e, também, qual a melhor forma de produzir expressividade e criatividade. Tendo a autopoiese como um diferencial para incorporar o sujeito na (re)construção de sua própria história, permeando a produção de si (o “eu”) através da produção de diferença (autoria), percebendo o “outro” e a relação com o meio (MATURANA; VARELA, 1997).

A autopoiese é uma dinâmica produtiva constituída em autonomia que concebe ao próprio sujeito, em constante movimento, se redescobrir, se reinventar. “Se um sistema é autopoietico, é vivente. Em outras palavras, sustentamos que a noção de autopoiese é necessária e suficiente para caracterizar a organização dos sistemas vivos” (MATURANA; VARELA, 1997, p.75). Nas palavras de Baptista (2004, p. 10), é possível dizer que o sujeito então se “[...] autoproduz e se reinventa a cada instante, nas múltiplas interações-relações, a partir dessa espécie de ‘motor interno autonomizador’, e dos vínculos com outros sujeitos autopoieticos”. Por meio da autopoiese, o sujeito que participa de uma atividade pode produzir soltura corporal, desinibir-se, permitir se conhecer e, com isso, permitirá perceber o “outro” e o lugar, bem como possibilitar agir com amorosidade e tonificar as relações.

A autopoiese também está diretamente ligada com a comunicação e com o turismo, porque tanto sujeitos quanto lugares estão em movimento, em produção constante. Beni e Moesch (2016, 2017) a respeito do turismo, evidenciam que é processo humano e eles o compreendem “[...] como uma amálgama na qual tempo, espaço, diversão, economia, tecnologia, imaginário, comunicação, diversão, ideologia, hospitalidade que são categorias fundantes de um fenômeno social contemporâneo”. Sinalizam que o protagonista é o sujeito, seja como produtor ou consumidor dessa prática social. Nesse sentido, é também ele o sujeito, que pode cuidar do ambiente em que se encontra e, para que haja uma sincronia com os lugares, todos devem ser vistos como um só, enredando um olhar de responsabilidade ecossistêmica. Capra (2006, p. 233) pontua que pensar dessa forma determina as mudanças de percepção que são características do pensamento sistêmico. E ainda resalta que é necessário pensar “[...] das partes para o todo, de objetos para relações, de conteúdo para padrão [...]”. Assim, o autor ainda destaca que nutrir a comunidade significa nutrir

essas relações. Nessa proposição é necessário rever e repensar olhares e percepções, pois ainda o ser humano pensa o mundo fragmentado em partes e, dessa forma, pode-se dizer que é mais difícil reinventar as relações, bem como sujeitos e lugares.

Corroborando o repensar a natureza num contexto ecossistêmico, Vico e Uvinha (2014, p. 136) trazem que, ao enfrentar “[...] o problema das alterações climáticas e da tutela do meio ambiente de maneira socialmente responsável, se ajudará a indústria turística a inovar os seus produtos e serviços e a melhorar a qualidade e o valor dos destinos turísticos [...]”. Pena que o capital, por meio do capitalismo, do consumismo desenfreado, mais acentuado do século XX em diante, ofuscou a vista de ver – com bons olhos –, o lugar, o meio ambiente, a comunicação e as relações. Arrisco complementar: o ecossistema todo.

Nas relações estabelecidas entre sujeitos e lugares, pode-se dizer que há a necessidade de cuidar do espaço em que se vive, sempre, tanto o espaço interno (interior de si, da casa) quanto o espaço externo (exterior de si, do lugar público). Nesse ínterim, no que se refere a espaço externo, Grinover (2007) pontua que a hospitalidade urbana é uma das possibilidades desse cuidar do ambiente, do lugar, e que está relacionada ao turismo, à sustentabilidade e à globalização; assim, ao pensar e organizar o espaço urbano fica implícito o jeito e a forma de receber os visitantes. Posto isso, pode-se dizer que a hospitalidade urbana emerge das relações de ‘troca’ entre os sujeitos e da relação com a cidade. Grinover (2006, 2013), em outro texto, traz nos seus estudos seis categorias que compõem a hospitalidade urbana e são capazes de auxiliar na melhoria do olhar, tanto do morador quanto do visitante, que são: Acessibilidade, Legibilidade, Identidade, Qualidade de vida, Cidadania, Urbanidade. Quando cada uma

delas é vista pelos corpos que integram a cidade, passam a enredar outro formato nas relações de convívio.

Complementa Tuan (1983, p. 20-21), ainda em relação ao espaço externo, que, “quando residimos por muito tempo em determinado lugar, podemos conhecê-lo intimamente, porém a sua imagem pode não ser nítida, a menos que possamos também vê-lo de fora e pensemos em nossa experiência”. Se corpos são compostos por sujeitos e lugares, pressupondo lugar de vida e autoprodução constante, é possível dizer que (re)ver-se, (re)organizar-se e (re)descobrir-se é ponto fundamental para fortalecer as relações de convivência que ocorrem por meio do “com-versar” e envolvem a comunicação e o turismo. Então, para que a modificação ocorra, Soster e Piccinin (2016) dialogam dizendo que percepções e conhecimentos sempre mudam e são passíveis de se transformar. Para isso, é necessário que haja uma vontade interna que pode vir da amorosidade.

A amorosidade, por sua vez, pressupõe-se que, faz um diálogo com a comunicação das pessoas e com as relações de convivência. Ela, em sua intensidade, é capaz de garantir um amor puro em sua plenitude, sem rótulos e preconceitos, tornando o con(viver) mais humano e agradável. Ainda, se estende a laços de proximidade, acolhimento, exteriorização das emoções e pode provocar o acionamento de alterações nos modos de viver e interagir. A ação da amorosidade também permite que se aproximem as pessoas do conjunto de virtudes, pois, nela, estão incluídos o cuidado, o respeito, a confiança, a ética das relações.

Baptista (2014, p. 104), sobre o amor em sua plenitude, afirma que a condição amorosa aumenta a potência do acontecimento comunicacional. Nas condições de reconhecimento do outro como legítimo outro na convivência, tende-se a construir cumplicidades nos processos de significação que, “[...] na sua lógica de acolhimento mútuo – não necessariamente

aceitação ou concordância –, possibilitam maior entendimento e realmente afetivação mútua e transformação dos sujeitos envolvidos”.

Ao discorrer sobre as emoções, Maturana (1998, p. 92) afirma que “[...] o viver humano se dá num contínuo entrelaçamento de emoções e linguagem como um fluir de coordenações consensuais de ações e emoções [...]”. O autor chama este entrelaçamento de emoção e linguagem de conversar.

Em igual intensidade, as relações estabelecidas pelos sujeitos que, quando entrelaçada a autopoiese e a amorosidade, constituem-se caminhos indispensáveis para que os sujeitos se sintam mais livres e permitam se (re)conhecer na caminhada. Corrobora esse pensamento Chauí (2010, p. 154), quando diz que “a relação dá sentido ao percebido e aquele que percebe”, entendendo que um não existe sem o outro. O sujeito necessita de relações para a convivência, para a sobrevivência, para contar sua história, para concordar ou discordar. A autora acrescenta que as relações se estabelecem “entre nosso corpo, os corpos dos outros sujeitos e o corpo das coisas, de modo que a percepção é uma forma de comunicação corporal que estabelecemos com os outros e com as coisas” (CHAUÍ, 2010, p. 154). Complementando essas afirmações, Maturana e Dávila (2009) dizem que é preciso olhar atentamente para si e ao olhar o “outro”, observar e perceber, em seu interior, as reais expressões e não somente com superficialidade.

Dessa forma, “[...] a compreensão da desterritorialização desejante envolve o reconhecimento dos processos sutis, do que se pode chamar de comunicação abstrata, na constituição de campos significacionais, na interação de sujeitos, entre si e com o ambiente” (BAPTISTA, 2013, p. 8). Com isso, neste estudo – com o olhar voltado para a terceira idade –, abordar a construção de amorosidade e autopoiese nas relações e, também, o avesso do turismo (indo ao contrário das relações

impositivas, da massificação turística), é propor sujeitos interagindo, tendo atitudes diferenciadas e sendo capazes de se autotransformar, refletindo e revisitando seus modos de viver e interagir, seja nas relações e nas ações que interferem no cotidiano. E que podem modificar sua maneira de ver e se expressar no mundo, alterando e reinventando, da mesma forma, lugares.

### **3. Terceira idade: narrativas, ação e arte**

Considerando velhice e envelhecimento como realidades heterogêneas, é admissível afirmar as possíveis variações em sua concepção e vivência, conforme tempos históricos, culturas, classes sociais, histórias pessoais, condições educacionais, estilos de vida, gêneros, profissões e etnias, dentre outros. Ressalta-se, ainda, a importância de compreender tais processos como acúmulo de fatos anteriores, em permanente interação com múltiplas dimensões do viver. Desta forma, o envelhecimento pode ter três classificações: envelhecimento primário ou normal é identificado com as mudanças irreversíveis, progressivas e universais, porém não patológicas; envelhecimento secundário corresponderia às mudanças causadas por doenças relacionadas à idade por fatores intrínsecos e extrínsecos; e envelhecimento terciário equivaleria ao declínio terminal na velhice avançada (NERI; DEBERT, 1999).

Enquanto o envelhecer é um processo inevitável e irreversível, as condições crônicas e incapacitantes que, frequentemente, acompanham a senilidade, podem ser prevenidas ou retardadas, não só por intervenções médicas, mas também por intervenções sociais, econômicas e ambientais (PLANO DE AÇÃO INTEGRADA PARA O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO, 2010). Não há uma correspondência linear entre idade cronológica e idade biológica. A variabilidade individual e os ritmos diferenciados de senilidade tendem a acentuar-se conforme as oportunidades

e os constrangimentos vigentes sob dadas condições sociais (FERRARI, 1999). Assim, faz-se necessário envelhecer bem. Este termo engloba três componentes principais: baixa probabilidade de doença e incapacidade, alta capacidade funcional física e cognitiva e engajamento ativo com a vida, para manter uma boa manutenção da saúde e autonomia na velhice, na terceira idade, pois é o horizonte desejável para se preservar o potencial de realização e desenvolvimento nesta fase da vida.

Dentre as questões que cercam o envelhecimento, a saúde aparece como elemento balizador pelo seu forte impacto sobre a qualidade de vida, constituindo-se como uma das principais fontes de estigmas e preconceitos em relação à velhice. A representação negativa, normalmente associada ao envelhecimento, tem como um de seus pilares o declínio biológico, ocasionalmente acompanhado de doenças e dificuldades funcionais com o avançar da existência. Diante disso, o processo de perda da memória, provocada pelo avanço do tempo, é uma adaptação do cérebro à nova condição de vida iniciada na terceira idade, pois o sujeito tem dificuldade em utilizar sua memória recente, em contraposição à memória remota. O estímulo à criatividade é uma forma de exercitar a memória atual. E, em se tratando de memória, na anosidade, são comuns determinados transtornos, tais como: demência senil, depressão, Mal de Alzheimer, bem como episódios de esquecimento ocorridos com maior intensidade, dentre outros. Para que se apreenda uma nova habilidade, o cérebro necessita desenvolver novas conexões, e isso implica a desativação de muitas conexões antigas, bem como deixar a criatividade fluir, pois a velhice, associada à profunda debilidade intelectual e física, é uma crença, uma ideia um tanto equivocada. Outro fator que, pode-se dizer, atormenta um bom número de pessoas na terceira idade é a solidão. Muitos se sentem sozinhos, abandonados e incompreendidos pela família e por amigos e até mesmo vizinhos. Estes, juntamente com outros

mais otimistas, foram relatos ditos no atendimento no Grupo Viver Bem, em rodas de conversas – momento pré-oficinas de artes manuais.

Pessoas com aparência cansada, feições fragilizadas, entoaram vozes com sofreguidão e desabafaram, como se fosse um pedido de socorro. Um grito interno sobre sua vida, busca de uma possível tentativa de melhorar a solidão e de amenizar as dores sentidas. O papel de escuta foi feito atentamente, quando muitos traziam nas falas que estavam em estado de abatimento, de grande fraqueza física e psicológica, alguns já sem forças, sem energia, enredando uma série de motivos. É possível pensar, dessa forma, que este olhar impede os sujeitos de colocarem seu corpo em autoprodução, por não se acharem capazes de ver a si mesmos, aos outros, nem o lugar em que moram como uma potencialidade, como um campo vibrátil.

Então, após a escuta, foi delineada a estrutura da oficina de artes manuais, compondo participação, autonomia, relações de convívio, comunicação e expressividade. Dito também que, além de oportunizar o exercício mantendo o cérebro ativo, a oficina vislumbrava um “abrir portas” à criatividade, ao sentir-se bem, ao (re)olhar para dentro de si para poder ver o exterior (de si, dos outros, do ambiente). A oficina trazia, além disso, imbricada em seu propósito, o desejo de atuar na construção de outras realidades possíveis do envelhecimento. Dessa forma, a adoção da autopoiese, o olhar para dentro de si (o “eu”), juntamente com a amorosidade (uma atitude que começa na mente e acaba se instalando no coração, possibilitando perceber o “eu” e o “outro”), poderá trazer implicações no que se refere às relações, e, conseqüentemente, à qualidade de vida. Essas expressões foram também percebidas nas narrativas trazidas pelos sujeitos no “com-versar”.

Com isso pode-se dizer que, por meio das narrativas, pode haver ensinamentos e orientações entre sujeitos sobre o mundo e seus modos de viver e interagir. Igualmente, “quando

nos deparamos com as narrativas de outros, sobre a vida dos outros, podemos receber um convite para atravessar as pontes/portas que nos levam tanto ao afeto como ao vínculo” (MARTINEZ, HEIDEMANN, 2019, p. 9). Ouvir-se e ouvir os outros é um possível caminho para desterritorializar-se (sair do lugar e, ao voltar, ter outros olhares e percepções). E isso pode alterar modos de viver e interagir com os sujeitos e com os lugares. Assim, narrar pode significar trocar experiências, aprender e apreender. Lima (2009) corrobora dizendo que, ao narrar um conjunto de acontecimentos, estes são captados e podem trazer uma nova percepção e também outra compreensão do mundo que os rodeia. Complementa ainda Soster e Picinnin (2019, p. 8), que “narrar é, pois, algo inerente à humanidade e, num certo sentido, tão antigo quanto a própria humanidade. Narrar torna a humanidade humana”.

Abaixo, são apresentados três fragmentos dos relatos sobre a vida dos participantes, por meio das narrativas que ajudarão a entender seus anseios e suas necessidades de entrelaçamentos que envolvem comunicação, turismo e relações. Salienta-se que os relatos dos participantes, após a permissão e livre consentimento, foram gravados e transcritos.

*“Eu sou uma pessoa boa. Sempre morei aqui. Trabalhei no comércio. Fiz a minha vida. Hoje já passei dos sessenta anos e quero uma vida mais tranquila. Mas queria menos dores e menos solidão. Minha filha e minha neta moram no mesmo pátio que eu. É uma casa em cima que elas moram e a minha embaixo. Mesmo assim eu me sinto sozinha. Minha neta nem conversa comigo, muito pouco me dá atenção, só fica no celular o dia inteiro. Minha filha, nós não temos tido ultimamente uma boa relação, mas é minha filha. Aí, quando surgem oportunidades de sair de casa e participar de coisas que possam me alegrar e me deixar melhor eu participo. Até para ver novos lugares na cidade que não conheço ou que faz tempo que não vejo” (Mulher, 64 anos).*

Nessa narrativa, pôde-se perceber que “[...] a experiência de relatar sua história de vida oferece àquele que a conta uma oportunidade de (re)experimentá-la, re-significando sua vida [...]” (SILVA *et al.*, 2007, p. 31). Nesse relato, foi possível sentir a ânsia de uma pessoa com um brilho no olhar, porque foi assim que ela chegou no primeiro dia, sorridente e entusiasmada, mas deu para sentir que ela revisitou o passado na sua fala, com um olhar lânguido e seu abraço posterior, pedia carinho e proteção. Nas palavras de Queiroz (1988, p. 20), a história de vida nada mais é do que o “relato de um narrador sobre sua existência através do tempo, tentando reconstruir os acontecimentos que vivenciou e transmitir a experiência que adquiriu”. “Ao construir o texto, a narrativa de sua vida, o sujeito se re-constrói” (QUEIROZ, 1988, p. 31). Houve uma reconstrução de pensamentos, sentimentos. Era perceptível, em vários momentos, que a emoção tomou conta do espaço em que estávamos. Mas esse momento também era um momento que propiciou a autopoiese, pois, quando você revive, reaprende, reorganiza, ressignifica.

*“Eu gostaria de falar. Eu me chamo [...], moro sozinha, tenho filhos, netos, e acho que sou uma pessoa bem divertida. Tudo para mim está bom. Acho que devemos agradecer o que nos acontece. E ter momentos de pensar a cidade de maneira diferente faz a gente olhar pra dentro de nós mesmos, porque não dá pra mudar sem se mudar. Sobre minha vida pessoal de idosa, também sinto dores, mas também sinto alegria de viver. É claro que a distância com meus filhos me entristesse, porque eles estão longe, não ligam todo dia, e dá um aperto no coração quando a gente quer que eles estejam perto. Eu sempre que posso vou visitá-los, adoro conhecer novos lugares e costumes, mas não é sempre que posso, e a vida tem que continuar. Eu tento me manter ocupada pra não me sentir muito sozinha. Tem dias que é difícil. Mas estar aqui também é um momento bom. Conhecer pessoas, aprender. Sim porque a gente também aprende nessa idade [risos]. É isso. Trabalhei minha vida toda numa fábrica. Nunca*

*viajei muito. Agora que tô aposentada que estou viajando bastante*” (Mulher, 72 anos).

“Se histórias são contadas, elas são, na maioria dos casos, narrativas comprobatórias, que visam elucidar uma argumentação e que, provavelmente, foram experimentadas e exercitadas muitas vezes em contextos diversos” (ROSENTHAL, 2014, p. 233). O contar, o colocar para fora, exteriorizar, pela proposição das narrativas, foi uma maneira de diminuir o peso carregado, esvaziar e, depois, ao recolocar os pensamentos, parece que houve um novo conhecimento de si, uma nova percepção e uma nova reconstrução.

*“Como que eu vou dizer, sou do campo, trabalhei muitos anos em fábrica, sofri, me machuquei, não fui valorizado, os chefes nunca estavam satisfeitos, e olha que eu não era de faltar serviço, estava sempre pronto lá pra ajudar. E nunca tava bom. Teve uma vez que eu deixei um dos meus filhos no hospital com minha esposa, porque o chefe não me liberou. O coração tava na mão, eu sabia que, se algo acontecesse, eu não ia me perdoar, mas graças a Deus deu tudo certo [pausa]. Mas voltando, eu me realizo no campo. Tanto que agora que estamos aposentados eu e minha esposa, compramos uma chacinha no campo, porque é o que nos deixa felizes. Gosto da cidade, do bairro, dos vizinhos, aqui é calmo, mas me sinto melhor no campo, lá sou mais livre. Aqui parece que as coisas não são bem cuidadas, nem as ruas nem as caladas; as pessoas parece que não se importam. E a gente se sente sozinho aqui. Os parentes não são de visitar. Parece que porque a gente ficou velho não presta mais pra nada. Graças a Deus temos um ao outro, mas e quando não tiver. Ai eu acho que as dores vão ficar mais evidentes [gargalhada]. Porque hoje dói coluna, dói perna, a cabeça já não lembra de muita coisa, mas seguimos caminhando com energia”* (Homem, 67 anos).

Este último relato dialoga com o que trouxe Portelli (1997, p. 31) quando disse que “fontes orais contam-nos não apenas o que o povo fez, mas o que queria fazer, o que acreditava estar

fazendo e o que agora pensa que fez”. Pois, ao traduzir suas vivências e experiências na narrativa, o participante se enredou de uma multiplicidade de coisas que o cercaram no passado. Possivelmente remexeram e remexem a vida cotidiana e demonstram que, pode-se dizer, há uma linha tênue entre o que foi bom e o que foi ruim, na entonação e nas expressões de sua fala, provocando certo descontentamento com escolhas que foram feitas ao longo do caminho. Ainda, o mesmo autor convida a refletir que “a velocidade da narração pode trazer dados interessantes: um informante pode relatar em poucas palavras experiências que duram longo tempo ou discorrer minuciosamente sobre breves episódios” (PORTELLI, 1997, p. 29).

Foram mais de duas horas envolvendo os sujeitos que participaram e narrativas que deram um suporte no modo de como encaravam a vida, ajudando para a escrita deste artigo e para um novo pensar. Cada membro, integrante do grupo com sua história de vida, deixou ensinamentos para os outros integrantes, gerando uma colaboração de experiências que foram adquiridas pelo tempo de convivência. Assim, aconteceu o primeiro encontro do Grupo Viver Bem da terceira idade, do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Centro de Referência de Assistência Social da cidade de Farroupilha, RS. Num total de 20 encontros, os 19 seguintes se deram com oficinas práticas de artes manuais que envolveram as diferentes formas de olhar o lugar. A duração foi de 40 horas, com encontros semanais de 2 horas. Participaram com assiduidade, em torno de 15 pessoas (homens e mulheres), na faixa etária dos 60 a 75 anos, no período de 20 de julho a 14 de dezembro de 2018, sempre às sextas-feiras.

A construção das atividades envolveu pinturas, desenhos, aplicações, releituras, criações e estimularam o raciocínio, a memorização, atenção, concentração, criatividade. Houve uma preocupação com a limitação existente em cada participante

na aplicação das técnicas, tendo situações de pouca mobilidade nos braços e nas mãos, com acometimento por derrame, diabetes, hipertensão arterial, catarata, memória, perda de audição. Dentre outras descrições trazidas pelos idosos (como falta de contato com familiares; solidão; estresse emocional no casamento ou com filhos), o que não impediu a realização com destreza e entusiasmo, pois se sentiram bem ao estar participando. Assim, a desconstrução e a reconstrução de um novo olhar para o cotidiano ficou por conta da autopoiese, que possibilitou o autoconhecimento, bem como a possibilidade de cada pessoa assumir e administrar melhor as ações e reações, com autonomia e atitudes diferenciadas frente à vida. Gerou acolhimento e amorosidade nos integrantes das oficinas, perceptível ao longo da caminhada, pois estavam sempre presentes, alteraram modos de viver e interagir, evidenciando autoestima, abraços, risadas e manifestaram vontade de fazer novas descobertas, de si, da arte, das relações e do lugar.

A significação do trabalho desenvolvido teve uma importância fundamental de aprendizagem, pois, inicialmente, houve um grupo de pessoas que foram às atividades, mesmo sem saber o que aconteceria, mas com o intuito de fazer algo para si, alegando já estarem “cansadas de deixar a vida passar”. Algumas, por convite de outras, arriscaram ir, embora, nos primeiros encontros, permaneceram caladas e acusavam não ter capacidade para desempenhar tal tarefa, reclamando de dores e de se sentirem sozinhas. O silêncio, o olhar cabisbaixo e a pouca fala que traziam, no início das primeiras atividades, por seus medos e bloqueios corporais, foram dando espaço à exposição, à conversa, à troca de experiências, gerando o conhecer, já que muitas delas só tinham constatado que o outro morava no bairro, mas não havia estreitado nenhum laço social. Isso gerou uma ampliação do “com-versar”, do con(viver), que implica o repensar de um turismo mais amoroso.

Corroborando essas investigações, Pellanda (2012, p. 797) pensa a terceira idade “[...] como espaço para potencialização por meio de políticas para idosos mobilizadoras de autonomia, autoexperiência e autoria que possam proporcionar aos idosos reversão de entropia”. O que fortalece os meus objetivos sobre fortalecer o sujeito nas relações por meio da sua auto-organização autopoietica.

Por fim, é possível dizer que, ao provocar o pensar para o agir e reagir, a interligação entre o sujeito com seu corpo (provocando o fazer, o movimento), as relações (elos de ligação, estreitamento de laços, sobrevivência) e a arte (adquirida pela troca de experiências) fazem uma amarração consistente, no que tange à possibilidade de autopoiese do sujeito e a atitude de amorosidade, alterando o cotidiano, as relações, a comunicação, o turismo.

## **Considerações finais**

Este estudo não pretendeu limitar-se ao tempo livre da terceira idade, mas teve a pretensão de ir além, vislumbrando mudanças nos hábitos de vida, a fim de melhorar a sua qualidade e alterar os olhares e as percepções (de si, do outro, do lugar). A ideia era trazer para a vida, na terceira idade, novos sentidos e capacidades. Sentimento de autodescoberta e renovação existencial que acompanha o processo e estende-se à sua vida tão efetivas quanto obras resultantes e técnicas aprendidas. Neste contexto, a arte é uma possibilidade de abrir perspectivas sobre a compreensão de mundo, ensina que as experiências geram um movimento de transformação permanente; assim, criar é conhecer, e criar e conhecer são indissociáveis na condição fundamental para aprender e, consequentemente, relacionar-se.

A combinação entre o trabalho teórico e os diversos procedimentos operacionais de investigação permite perceber alguns sinalizadores, para a construção da amorosidade

e autopoiese e do que, no Amorcomtur!, chamamos de o “avesso do turismo”, a partir da proposição de Baptista, ou seja, turismo pautado pela responsabilidade ecossistêmica e que se alinha aos objetivos da Agenda 2030. Os resultados dos estudos em andamento apontam que, no grupo Bem Viver, naquele determinado momento, pela produção artística, enredada num conjunto de práticas e interações sociais, é necessário alterar modos de viver e interagir, e isso implicou aos sujeitos se (re)verem, se (re)organizarem, se (re)construírem, para (re)fazerem percepções nas relações “entre” os sujeitos com a cidade e o turismo. Percebeu-se ainda que o “com-ver-sar” possibilitou o “reconhecimento do outro como legítimo outro na convivência”, potencializando a ética da relação e a responsabilidade ecossistêmica, expressos pelas vivências e transcritos em narrativas.

Desta forma, ao estabelecer relações é possível perceber uma comunicação baseada na busca do consenso (aceitação e troca). Esta característica leva à criação de novos materiais e sistemas, úteis para a evolução humana. E as ações e reações dos sujeitos são frutos do bem cuidar dessa complexidade que se precisa aprender a tratar, em tempos modernos, no instante exato, para falsear a caminhada do capitalismo, do desconhecimento das coisas, de si e do “outro”, ativar a amorosidade, utilizar-se da criatividade e deixar a vida através das relações, do con(viver), mais suportável, mais prazerosa.

Conclue-se exprimindo que este público exerce uma pluralidade de capacidades que, se instigadas, podem revelar um montante de riquezas que proporcionarão melhorias em sua vida, conduzindo a olhares diferenciados sobre a terceira idade, resgatando valores e possibilitando, acima de tudo, a alegria de viver, reinventando olhares e percepções para o lugar de moradia. Assim, fica uma reflexão em forma de pergunta: Repensar sobre sua constituição de vida não seria um impulso para auto-organizar-se e mudar a caminhada?

## Referências

AVENA, Biagio Maurício. **Por uma pedagogia da viagem, do turismo e do acolhimento:** itinerários pelos significados e contribuições das viagens à (trans)formação de si. 2008. 516f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11806/1/Tese%20Biagio%20Avena.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

ÁVILA, Newton Fernandes de. **Dança circular e hospitalidade:** um corpo que se expressa e acolhe com amorosidade. 2017. 121 f. Dissertação (Mestrado em Turismo e Hospitalidade) – Universidade de Caxias do Sul, UCS, Caxias do Sul, RS, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/3548/Dissertacao%20Newton%20Fernandes%20de%20c3%81vila.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 fev. 2019.

BAPTISTA, Maria Luiza Cardinale. Comunicação, amorosidade e autopoiese. *In:* CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUL, INTERCOM SUL, 27., ago./set. 2004, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/142120151171703635339999300420813463589.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2020.

BAPTISTA, Maria Luiza Cardinale. Desterritorialização desejanter em turismo e comunicação: traços especulares e de autopoiese inscricional. *In:* CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUL – INTERCOM, 14., maio/jun. 2013, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul, RS, 2013. Disponível em: <http://portalintercom.org.br/anais/sul2013/resumos/R35-1557-1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BAPTISTA, Maria Luiza Cardinale. Cartografia de saberes na pesquisa em turismo: proposições metodológicas para uma ciência em mutação. **Rosa dos Ventos**, Caxias do Sul, v. 6, n. 3, p. 342-355, jul./set. 2014. Disponível em: [http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/rosadosventos/article/view/2647/pdf\\_273](http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/rosadosventos/article/view/2647/pdf_273). Acesso em: 10 maio 2019.

BAPTISTA, Maria Luiza Cardinale. Amorosidade comunicacional no turismo: dispositivo para hospitalidade em tempos de complexidade. *In:* SANTOS, Marcia Maria Cappellano dos; BAPTISTA, Isabel (org.). **Laços sociais:** por uma epistemologia da hospitalidade. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2014. p. 33-48.

BAPTISTA, Maria Luiza Cardinale. **ETC – Ecossistemas turístico-comunicacionais subjetivos**: sinalizadores teórico-metodológicos, no estudo de ecossistemas turístico-comunicacionais-subjetivos, considerados a partir de sua característica ecossistêmica, caosmótica e autopoiética (projeto de pesquisa). Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2018b (cópia).

BENI, Mario Carlos; MOESCH, Marutscka. Do discurso da ciência do turismo para a ciência do turismo. **Turismo & Desenvolvimento**, Portugal, n. 25, p. 9-30, 2016. Disponível em: <http://revistas.ua.pt/index.php/rtd/article/view/5963/4610>. Acesso em: 5 fev. 2020.

BENI, Mario Carlos; MOESCH, Marutscka. A teoria da complexidade e o ecossistema do Turismo. **Turismo – Visão e Ação**, Itajaí, SC, v. 19, n. 3, p. 430-457, 2017. DOI 10.14210/rtva.v19n3.p430-457. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rtva/article/view/11662/6706>. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Plano de ação integrada para o desenvolvimento da política nacional do idoso**. Brasília, 2010.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2006.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Convite à filosofia**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2010.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs**: capitalismo e esquizofrenia. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1995.

DE MASI, Domênico. **Criatividade e grupos criativos**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

FERRARI, Maria Auxiliadora Cursino. O envelhecer no Brasil. **Mundo da Saúde** (Impr.), v. 23, n. 4, p. 197-203, jul./ago. 1999.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1991.

GRINOVER, Lúcio. A hospitalidade urbana: acessibilidade, legibilidade e identidade. **Hospitalidade**, São Paulo, ano III, n. 2, p. 29-50, 2. sem. 2006. Disponível em: <https://www.rev Hosp.org/hospitalidade/article/view/191/206>. Acesso em: 14 ago. 2014.

GRINOVER, Lucio. **Hospitalidade, a cidade e o turismo**. São Paulo: Aleph, 2007.

GRINOVER, Lúcio. Hospitalidade, qualidade de vida, cidadania, urbanidade: novas e velhas categorias para a compreensão da

- hospitalidade urbana. **Revista Iberoamericana de Turismo – RITUR**, Penedo, v. 3, n.1, p. 16-24, 2013.
- GUATTARI, Félix; ROLNIK, Sueli. **Micropolítica: cartografias do desejo**. Petrópolis: Vozes, 1996.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- LIMA, Edvaldo Pereira. **Páginas ampliadas: o livro-reportagem como extensão do jornalismo e da literatura**. 4. ed. São Paulo: Manole 2009.
- MARTINEZ, Monica; HEIDEMANN, Vanessa. Jornalismo literário: afeto e vínculos em narrativas. **Lumina**, PPGCOM – UFJF, v. 13, n. 1, p. 4-14, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/26055/14814>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- MATURANA, Humberto R.; DÁVILA YAÑEZ, Ximena. **Habitar humano em seis ensaios de biologia-cultural**. São Paulo: Palas Athena, 2009.
- MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. G. **De máquinas e seres vivos: autopoiese, a organização do vivo**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 1997.
- MATURANA, Humberto R. Emoções e linguagem na educação e política. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez, 2004.
- MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- NERI, Anita Liberalesso; DEBERT, Guita Grin. **Velhice e sociedade**. Campinas, SP: Papirus, 1999.
- PELLANDA, Nise Maria Campos. Inventando a minha subjetividade de idosa: uma abordagem complexa. **Geriatrics e Gerontologia**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 797-804, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbgg/v15n4/18.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.
- PORTELLI, Alessandro. O que faz a história oral diferente? **Projeto História**, São Paulo, n. 14, p. 25-39, fev. 1997. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/11233/8240>. Acesso em: 22 nov. 2019.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. Relatos orais: do indivisível ao dizível. In: VON SIMSON, Olga de Moraes. **Experimentos com histórias de vida**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 14-43.

RAMOS, R. L. C. (org.). **Danças circulares: uma proposta de educação e de cura**. São Paulo: Triom, 1998.

ROLNIK, Suely. **Cartografia sentimental: transformações contemporâneas do desejo**. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

ROSENTHAL, Gabriele. História de vida vivenciada e história de vida narrada. A interrelação entre experiência, recordar e narrar. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 227-249, maio/ago. 2014. DOI <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2014.2.17116>. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/17116/11471>. Acesso em: 10 nov. 2019.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 30. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

SILVA, Aline Pacheco; BARROS, Carolyne Reis; NOGUEIRA, Maria Luísa Magalhães; BARROS, Vanessa Andrade de. “Conte-me sua história”: reflexões sobre o método de história de vida. **Mosaico: estudos em psicologia**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 25-35, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/mosaico/article/view/6224/3816>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SOSTER, Demétrio de Azeredo; PICCININ, Fabiana. **Narrativas do ver, do ouvir e do pensar**. Santa Cruz do Sul: Catarse, 2016.

SOSTER, Demétrio de Azeredo; PICCININ, Fabiana. **Narrativas midiáticas contemporâneas: sujeitos, corpos e lugares**. Santa Cruz do Sul: Catarse, 2019.

STROPPER, Maria Teresinha Dalbem. O capitalismo pós-1990 e a emergência de novos polos de poder. **Para onde!?**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 44-51, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/viewFile/26998/23181> Acesso em: 14 fev. 2020.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e lugar: a perspectiva da experiência**. São Paulo: Difel, 1983.

VICO, Roberto Paolo; UVINHA, Ricardo Ricci. Os destinos turísticos: entre a ecoeficiência e a competitividade. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 135-

147, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/rbel/article/view/464/306>. Acesso em: 17 fev. 2020.

YÁZIGI, Eduardo. **A alma do lugar**: turismo, planejamento e cotidiano em litorais e montanhas. São Paulo: Contexto, 2001.



A Universidade de Caxias do Sul é uma Instituição Comunitária de Educação Superior (ICES), com atuação direta na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul. Tem como mantenedora a Fundação Universidade de Caxias do Sul, entidade jurídica de Direito Privado. É afiliada ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG; à Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC; ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB; e ao Fórum das Instituições de Ensino Superior Gaúchas.

Criada em 1967, a UCS é a mais antiga Instituição de Ensino Superior da região e foi construída pelo esforço coletivo da comunidade.

### *Uma história de tradição*

Em meio século de atividades, a UCS marcou a vida de mais de 100 mil pessoas, que contribuem com o seu conhecimento para o progresso da região e do país.

### *A universidade de hoje*

A atuação da Universidade na atualidade também pode ser traduzida em números que ratificam uma trajetória comprometida com o desenvolvimento social.

Localizada na região nordeste do Rio Grande do Sul, a Universidade de Caxias do Sul faz parte da vida de uma região com mais de 1,2 milhão de pessoas.

Com ênfase no ensino de graduação e pós-graduação, a UCS responde pela formação de milhares de profissionais, que têm a possibilidade de aperfeiçoar sua formação nos programas de Pós-Graduação, Especializações, MBAs, Mestrados e Doutorados. Comprometida com excelência acadêmica, a UCS é uma instituição sintonizada com o seu tempo e projetada para além dele.

Como agente de promoção do desenvolvimento a UCS procura fomentar a cultura da inovação científica e tecnológica e do empreendedorismo, articulando as ações entre a academia e a sociedade.

### *A Editora da Universidade de Caxias do Sul*

O papel da EDUCS, por tratar-se de uma editora acadêmica, é o compromisso com a produção e a difusão do conhecimento oriundo da pesquisa, do ensino e da extensão. Nos mais de 1000 títulos publicados é possível verificar a qualidade do conhecimento produzido e sua relevância para o desenvolvimento regional.



Conheça as possibilidades de formação e aperfeiçoamento vinculadas às áreas de conhecimento desta publicação acessando o QR Code:





ISBN 978-65-5807-174-7

