



**Daniel Gaio**  
**Ana Luiza Garcia Campos**  
**Luciano José Alvarenga**

---

# **PAISAGEM: ASPECTOS ECOLÓGICOS, GEOGRÁFICOS, CULTURAIS E ECONÔMICOS**

**ANAIS DO 6º CONGRESSO MINEIRO DE DIREITO AMBIENTAL**

**VOLUME 1**

**INITIA VIA**  
EDITORA

Daniel Gaio  
Ana Luiza Garcia Campos  
Luciano José Alvarenga

**ANAIS DO 6º CONGRESSO MINEIRO DE DIREITO AMBIENTAL:  
PAISAGEM: ASPECTOS ECOLÓGICOS, GEOGRÁFICOS, CULTURAIS  
E ECONÔMICOS**

VOLUME 1

**INITIA VIA**  
EDITORA

Belo Horizonte  
2022

Copyright © desta edição [2022] Initia Via Editora Ltda.  
Rua dos Timbiras, nº 2250 – sl. 103, Lourdes Belo Horizonte, MG  
CEP 30140-061 www.initiavia.com

Editora-Chefe: Isolda Lins Ribeiro  
Assistente Editorial: Ana Maria Mello & Silva  
Revisão: Daniel Gaio e Gabriella Andréa Pereira  
Diagramação: Gabriella Andréa Pereira  
Arte da capa: Gabriella Andréa Pereira

CC BY-NC-SA 4.0. Esta obra foi licenciada sob a “Atribuição Creative Commons Não-Comercial - Compartilhamento Igual - 4.0 Internacional”. É possível compartilhá-la gratuitamente para fins não comerciais, atribuindo o devido crédito e sob a mesma licença.

Não há direitos reservados, pois a obra é gratuita, então usamos a licença mais ampla do *Creative Commons*.

Imagem da capa: Bandeirinhas de Santa Rita, na Chapada Santa Rita, Ouro Preto/Minas Gerais – Foto de Luciano José Alvarenga

Imagem do GT 1: Arquitetura da alegria, em Coimbra/Portugal – Foto de Luciano José Alvarenga

Imagem do GT 2: Ruínas da Casa de Campo do Seminário Redentorista de Congonhas, Lago Soledade, Ouro Branco/Minas Gerais – Foto de Luciano José Alvarenga

Imagem do GT 3: Mercado Central de Valencia/Espanha – Foto de Daniel Gaio

Imagem do GT 4: Envolvência do Pico do Itabirito, em Itabirito/Minas Gerais – Foto de Marcos Hidemitsu Ikeda

---

Congresso Mineiro de Direito Ambiental (6.: 2022: Belo Horizonte)

C749a            **Anais do 6º Congresso Mineiro de Direito Ambiental: paisagem: aspectos ecológicos, geográficos, culturais e econômicos, v.1 [recurso eletrônico] / Daniel Gaio, Ana Luiza Garcia Campos, Luciano José Alvarenga [organizadores]. - Belo Horizonte: Initia Via, 2022.**

194 p. : il. - Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-86834-37-6

1. Direito ambiental. 2. Paisagem - Proteção. 3. Conservação da natureza. 4. Patrimônio cultural. I. Gaio, Daniel. II. Campos, Ana Luiza Garcia. III. Alvarenga, Luciano José. IV. Título.

CDU: 34:577.4

---

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz CRB 6/2233.

## Organização do 6º Congresso Mineiro de Direito Ambiental



PROJETO DE PESQUISA E EXTENSÃO  
RE-HABITARE  
PELO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

## Instituições apoiadoras do 6º Congresso Mineiro de Direito Ambiental



**COMITÊ CIENTÍFICO DO 6º  
CONGRESSO MINEIRO DE DIREITO AMBIENTAL**

Profa. Doutora Ana Luiza Garcia Campos – Universidade Federal de Lavras

Profa. Doutora Beatriz Souza Costa – Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Doutor Carlos Magno de Souza Paiva – Universidade Federal de Ouro Preto

Prof. Doutor Daniel Gaio – Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Doutor Eder Azevedo – Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Doutor Edson Ferreira de Carvalho – Universidade Federal de Viçosa

Profa. Doutora Gabriela Cristina Braga Navarro - Universidade Federal de Lavras

Prof. Doutor Leonardo Alves Corrêa – Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Doutor Luciano José Alvarenga – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Profa. Doutora Maraluce Maria Custódio – Universidade do Estado de Minas Gerais

## APRESENTAÇÃO

Nos vários espaços político-jurídicos da governança ambiental, muitas vezes emergem conflitos com origem nas diferentes ou, não raro, antagônicas visões sobre os usos e as formas de aproveitamento dos bens naturais e culturais. A proteção de uma comunidade tradicional ou o seu deslocamento compulsório para a construção de uma usina hidrelétrica? A preservação de um sítio arqueológico, valioso pela remissão a fatos longínquos na história, ou a sua retirada a bem da extração mineral? O estímulo à agricultura artesanal, fundada no compasso, nos fluxos e na dinâmica dos ecossistemas, ou ao agronegócio, em nome das crescentes demandas do mercado global?

Nesses difíceis debates, predomina uma visão de bases eurocêntricas<sup>1</sup>, que apela às lógicas do lucro, do progresso material contínuo e à autoridade da tecnociência para deslegitimar *a priori* as objeções associadas a modos alternativos de pensar, sentir, fazer e viver. Na arena de conflitos socioambientais, o cientificismo e o tecnicismo, típicos de uma razão proléptica<sup>2</sup>, têm imposto aos diversos grupos sociais e aos seus lugares “um significado único de ‘meio ambiente’ — aquele requerido para a realização dos negócios”.<sup>3</sup> Assim, nos interesses da contínua reprodução do capital e do estímulo ao consumo, ambientes são reduzidos às suas funcionalidades de suporte à produção, sendo-lhes negadas, à partida, outras possíveis valorações, significações e funcionalidades (ecológicas, estéticas, culturais, vivenciais, etc.). Prevalece a concepção de um mundo abstraído das subjetividades, constituído por objetos quantificáveis, manipuláveis, intercambiáveis, dispostos num espaço homogêneo e indiferenciado, onde lugares são neutros, subordinados a um pensamento monocultural<sup>4</sup> e destinados a reproduzir a lógica da colonização, que, como lembra MIA COUTO, “não morreu com as independências”.<sup>5</sup>

É em face desse contexto complexo e desafiador que as abordagens das temáticas ambientais e da paisagem deve se basear numa *justiça cognitiva*; no respeito à autonomia de individualidades e coletividades e na democracia epistemológica, em que haja participação e escuta das diferentes formas de

---

<sup>1</sup> DUSSEL, E. 1492: o encobrimento do outro; a origem do mito da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1993.

<sup>2</sup> SANTOS, B. S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 237-280, 2002.

<sup>3</sup> ACSELRAD, H. *et al.* Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? *E-cadernos CES*, n. 17, 2012. Disponível em: <<http://eces.revues.org/1138>>. Acesso em: 5 jun. 2014, p. 176.

<sup>4</sup> Cfr. PÁDUA, J. A. A “mente monocultural” e a ocupação autoritária do território brasileiro. *Proposta*, n. 99, p. 6-12, 2004.

<sup>5</sup> COUTO, M. *Pensatemos*: textos de opinião. 3.ed. Alfragide: Caminho, 2005, p. 11.

pensar, sentir e vivenciar o mundo. É preciso reconhecer que uma dimensão fundamental da dignidade humana, nos planos factual e jurídico, concerne à possibilidade que as pessoas têm de, em interação com os lugares, aos quais elas se ligam por laços de *topofilia*<sup>6</sup>, elaborarem e vivenciarem a experiência estética, afetiva e frutiva da paisagem. O que, enfim, pressupõe visualizar ambientes como *paisagens*; compreendê-los, para além de seus atributos ecológicos e histórico-culturais tangíveis, como espaços de *imersão vivencial humana*.

Talvez por isso INGO WOLFGANG SARLET e TIAGO FENSTERSEIFER afirmam, em estudo incontornável, que a vida humana projetada pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) deve ter lugar “num ambiente natural onde haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental”.<sup>7</sup>

Daí a relevância da noção de paisagem, propriedade emergente das interações homem-natureza; “resultante, em constante transformação, das práticas e usos sociais de uma região determinada”.<sup>8</sup> A paisagem designa uma experiência derivante da interação, numa primeira dimensão, de espaços ou bens e, noutra, de visões-de-mundo, formas de expressão, ritmos e modos de criar, fazer e viver, que atores e grupos sociais constroem na relação com os lugares. Ela denota uma dimensão socioespacial, uma “geograficidade”<sup>9</sup> inerente à formação da identidade social e à existência das pessoas, pelo que não se reduz a uma realidade exterior, “objetal”, independente dos sujeitos.<sup>10</sup> Consiste, sim, numa referência simultânea ao *Ser* da natureza e ao modo como subjetividades e coletividades a experienciam. A paisagem, dirá TIM INGOLD<sup>11</sup>, não é uma realidade objetiva sobre a qual se possa lançar um olhar; ela é, mais apropriadamente, o mundo no interior do qual as individualidades se situam. Uma paisagem só existe na medida em que sujeitos a percebem e a veem, pensando-a, sentindo-a. O que a distingue do ambiente, como categoria estritamente ecológico-funcional, é a sua pertença simultânea ao mundo da cultura. Para além de seus aspectos

---

<sup>6</sup> TUAN, Y.-F. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.

<sup>7</sup> SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Princípios do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 48-49.

<sup>8</sup> OST, F. *A natureza à margem da lei: a Ecologia à prova do Direito*. Tradução J. Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 301.

<sup>9</sup> DARDEL, E. *O homem e a terra: natureza da realidade geográfica*. Tradução W. Holzer. São Paulo: Perspectiva, 2011.

<sup>10</sup> ABALOS, I. ¿Que es el paisaje? *Arquitextos*, n. 49, 2004. Disponível em: <<http://bit.do/cnxeD>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

<sup>11</sup> INGOLD, T. *The perception of environment: essays in livelihood, dwelling and skill*. London: Routledge, 2000, p. 207.

tangíveis, a paisagem inscreve-se na ordem do *verstehen*; “pertence à esfera da percepção humana e da elaboração conceptual e cultural. Sem identidade e percepção cultural da população situada (no lugar) não há paisagem mas apenas ambiente”.<sup>12</sup> A paisagem remete a um híbrido natureza-cultura.

Nessa contextura conceitual, importa tomar a noção de vida digna numa acepção mais ampla e reconhecer que o ser e a *dignidade* dos titulares dos direitos ao ambiente e à paisagem projeta-se *para além* delas mesmas. Como afirma AUGUSTIN BERQUE, o “existir” é essencialmente relacional e, como tal, transcende pessoas e coisas em suas individualidades corpóreas. O lugar participa do ser, tanto quanto, reciprocamente, o ser participa do lugar. *Partir, c'est mourir un peu*: “uma parte do nosso ser é arrancada quando deixamos um lugar ao qual estamos muito ligados”.<sup>13</sup>

As paisagens, ao exprimirem a diversidade e a integração dos patrimônios natural e cultural, têm valor inestimável na formação da identidade de pessoas e coletividades.<sup>14</sup> A partir de um olhar atento às especificidades das relações entre elas e os lugares, e assente na não dissociação entre natureza e cultura, a concreção do direito à paisagem requer uma visão que integre aspectos objetivos e vivenciais dos sítios.<sup>15</sup>

Os trabalhos apresentados no 6º Congresso Mineiro de Direito Ambiental refletem em grande medida esta perspectiva integradora da paisagem, atenta à inseparabilidade das dimensões natural e cultural do patrimônio ambiental e paisagístico. Uma perspectiva que, além de consistente em termos metodológicos, faz-se premente em Minas Gerais e, mais além destas fronteiras serranas, no Brasil, onde os conflitos em torno das formas de uso e apropriação de ambientes e paisagens se fazem superlativamente crescentes, mais complexos e danosos à vida.

Por isso, e como contraponto, faz-se pertinente aproximar os danos ecológicos e paisagísticos a que temos tragicamente assistido, sob a não rara complacência organizada de governos, legisladores e juízes, do dano existencial, pois “a destruição dos bens ambientais e paisagísticos implicará tantas vezes”, lembra LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “uma sensação de *desrealização*, de perda de identidade, de anemia estético-emocional”.<sup>16</sup> Em correspondência, importa ampliar o alcance semântico das ideias

---

<sup>12</sup> ANTUNES, L. F. C. *Direito Público do Ambiente: diagnose e prognose da tutela processual da paisagem*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 98 ss. e 105.

<sup>13</sup> BERQUE, A. Território e pessoa: a identidade humana. *Desigualdade & Diversidade*, n. 6, p. 11-23, 2010, p. 18.

<sup>14</sup> MONEDIAIRE, G. As paisagens do Direito – Florença 2000. *Cadernos Jurídicos*, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://bit.do/cnxdZ>>. Acesso em: 25 set. 2014.

<sup>15</sup> NARDY, A. Uma leitura transdisciplinar do princípio da precaução. In: SAMPAIO, J. A. L.; WOLD, C.; NARDY, A. (org.). *Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 113-249.

<sup>16</sup> ANTUNES, *op. cit.*, p. 89.



de patrimônios natural e cultural presentes na CRFB e na legislação ambiental, reafirmando-se que os sítios e bens que os compõem possuem uma ontologia que se projeta para além do aparente. *Patrimonializar* sítios, paisagens ou componentes ambientais significará reconhecer, nessa perspectiva, que neles se fazem presentes, mais que recursos naturais ou bens culturais, valores identitários, manifestações da tradição, formas de beleza e outras tantas possibilidades, que conferem sentido, originalidade e dignidade à vida humana. Assim, o imperativo primordial da gestão e tutela de tais sítios, paisagens ou componentes consiste na conservação das diversas possibilidades ecológicas e culturais — simbólicas, estéticas, vivenciais, etc. — que eles guardam consigo.

E tenha-se em conta que os direitos à fruição da paisagem e dos demais bens que integram o patrimônio natural e cultural devem ser assegurados aos diversos grupos sociais sem discriminações.<sup>17</sup> A tutela desse patrimônio pressupõe respeitar a diversidade de ritmos e estilos de vida. Corregente da proteção à paisagem, o direito deve zelar por uma “harmonia de movimentos”<sup>18</sup>; garantir o respeito aos modos específicos de criar, fazer e viver dos diversos grupos sociais.<sup>19</sup> As intervenções no ambiente devem ter como premissa o respeito aos caracteres identitários dos lugares e das comunidades que os habitam. Caracteres esses que, em integração, tornam únicas e insubstituíveis as paisagens que compõem — portadoras de uma dignidade socioambiental, portanto. Descabe impor lógicas, modelos e ritmos de desenvolvimento avessos à paisagem e às dinâmicas culturais que nela têm lugar.<sup>20</sup>

Nesse enquadramento teórico, o direito à fruição da paisagem correlaciona-se à vivência do *espírito do lugar*, composto por aspectos tangíveis (sítios, construções, monumentos, etc.) e intangíveis (memórias, festividades, saberes, valores, etc.), como reconhecem a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003) e a Declaração de *Québec* (2008).

O direito à paisagem torna-se concreto, enfim, na possibilidade de experienciar, vivenciar, fruir dignamente os lugares. Neste caminhar do pensamento, importa pensar num Direito Ambiental como um saber próximo, atento e sensível às pessoas e às suas vivências nos diversos lugares do mundo. Pois, como sugerem os versos de JORGE LUÍS BORGES, é nas paisagens, nas diversas paisagens da extensão terrestre, que os homens, desde os

---

<sup>17</sup> Cfr. CRFB, art. 3º, IV.

<sup>18</sup> GARCÍA, J. I. M. El Derecho como ritmo de la vida social. *Derechos y Libertades*, n. 11, p. 501-534, 2002.

<sup>19</sup> Cfr. CRFB, art. 216, I e II.

<sup>20</sup> BONESIO, L. *Oltre il paesaggio: I luoghi tra estetica e geofilosofia*. Casalecchio: Arianna, 2002.

seus diferentes lugares e perspectivas, podem ver refletidas as imagens de seus rostos.<sup>21</sup>

Luciano José Alvarenga

Professor em cursos de pós-graduação na PUC Minas. Doutor e Mestre em Ciências Naturais pelo Programa de Pós-graduação em Evolução Crustal e Recursos Naturais da Escola de Minas da Universidade Federal de Ouro Preto. Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade do Minho/Portugal. Membro do GPDS - Grupo de Pesquisa Derecho e Sustentabilidad.

---

<sup>21</sup> BORGES, J. L. *El hacedor*. Buenos Aires: Emecé, 2005, p. 147-148. “Un hombre se propone la tarea de dibujar el mundo. A lo largo de los años puebla un espacio con imágenes de provincias, de reinos, de montañas, de bahías, de naves, de islas, de peces, de habitaciones, de instrumentos, de astros, de caballos y de personas. Poco antes de morir, descubre que ese paciente laberinto de líneas traza la imagen de su cara”.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>GT PAISAGEM.....</b>	<b>13</b>
<b>ENTRE O RURAL E O URBANO, A BUSCA PELA CIDADE SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA DE INCLUSÃO DAS ÁREAS RURAIS NO PLANO DIRETOR DOS MUNICÍPIOS</b>	
Rosana Sampaio Pinheiro.....	14
<b>O URBANISMO NEOLIBERAL E SUA ANTÍTESE NO URBANISMO DEMOCRÁTICO: ABORDAGEM DO PLANO ESTRATÉGICO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ</b>	
Thaís Conceição Feitosa Almeida.....	24
<b>OS IMPACTOS PAISAGÍSTICOS DO ROMPIMENTO DE BARRAGENS</b>	
Arthur de Lima Sossai.....	36
<b>A (IN)VIABILIDADE DA CONSTRUÇÃO DE UMA PONTE ENTRE O MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO/BA E O DISTRITO DE ARRAIAL D'AJUDA</b>	
Isabella Cristina Alves de Almeida, Rafael Rocha Teixeira e Daniel Brasil de Souza.....	51
<b>GT PATRIMÔNIOS CULTURAIS E SUSTENTABILIDADE.....</b>	<b>67</b>
<b>RIOS ANCESTRAIS PORTADORES DE REFERÊNCIAS À IDENTIDADE: A COMPREENSÃO DA AUTONOMIA E EFETIVIDADE DO DIREITO DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE PAIVA COMO COMPLEMENTO À TEORIA DA PERSONALIDADE JURÍDICA DE KURKI</b>	
Rosana Sampaio Pinheiro.....	68
<b>A IMPORTÂNCIA DO FOMENTO À MANIFESTAÇÃO CULTURAL NA MANUTENÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO: UM OLHAR SOBRE A PRAÇA BARÃO DO RIO BRANCO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ</b>	
Thaís Conceição Feitosa Almeida, Júlia Viana Riter e Danielly Cozer Aliprandi.....	83
<b>ABORDAGENS SOBRE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AO PATRIMÔNIO IMATERIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>	
Marina Freitas Vilaça.....	99

<b>GT CIDADE, AMBIENTE CULTURAL E SUSTENTABILIDADE.....</b>	<b>113</b>
<b>UM GRITO ÀS MARGENS DO RIO SANTO ANTÔNIO: ESTUDO DE CASO SOBRE UM PATRIMÔNIO AMEAÇADO</b> Vinícius Papatella e Lucas Nasser Marques de Souza.....	114
<b>GT REGULAÇÃO AMBIENTAL.....</b>	<b>126</b>
<b>O USO DE TÍTULOS VERDES (“GREEN BONDS”) NA PROTEÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA COM A ABORDAGEM REGULATÓRIA DE COMANDO E CONTROLE</b> Rhana Augusta Aníbal Prado e Ana Clara Fernandes Alves.....	127
<b>A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL VIGENTE NO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA – MINAS GERAIS</b> Maria Letícia Fernandes Dias e Maraluce Maria Custódio.....	141
<b>NEOLIBERALISMO E A MODERNIDADE LÍQUIDA NO DIREITO AMBIENTAL</b> Beatriz Gomes Medeiros e Fernanda Gomes Medeiros.....	158
<b>COMITÊS DE BACIA E CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA</b> Luiz Felipe Radic.....	169
<b>A COMPETÊNCIA DO IBAMA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL MINERÁRIO</b> Yasmim Rodrigues Souza.....	184



**PAISAGEM**



## **ENTRE O RURAL E O URBANO, A BUSCA PELA CIDADE SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA DE INCLUSÃO DAS ÁREAS RURAIIS NO PLANO DIRETOR DOS MUNICÍPIOS**

**BETWEEN THE RURAL AND THE URBAN, THE SEARCH FOR A  
SUSTAINABLE CITY: A PROPOSAL FOR THE INCLUSION OF RURAL  
AREAS IN THE MUNICIPALITY MASTER PLAN**

Rosana Sampaio Pinheiro<sup>22</sup>

**RESUMO:** Esta pesquisa pretendeu fornecer subsídios à necessidade de inclusão das áreas rurais no Plano Diretor dos municípios, por meio de um macrozoneamento específico, tendo em vista a busca pela sustentabilidade em sentido amplo, em sintonia com um modelo de planejamento da cidade compacta. Para a consecução da pesquisa em linha, então, fez-se um estudo teórico a partir de referências sociojurídicas e normas constitucionais e infraconstitucionais nacionais a respeito do tema proposto. Isso evitaria a descontinuidade das paisagens rurais e da dissipação dos modos de viver dos moradores locais, fortalecendo a (re) construção dos processos identitários dos indivíduos e das comunidades. Por outro lado, os recursos hídricos, sobretudo, também poderiam ser mais bem protegidos, com maior estímulo à economia circular. Ademais, essa proposta coibiria a manutenção de áreas vazias à espera de urbanização e, por conseguinte, evitaria a especulação imobiliária exacerbada e o avanço dos loteamentos. Em conclusão, apontou-se a limitação da pesquisa e se destacou que o conceito de cidade espalhada corrobora a manutenção das glebas inócuas, ao passo que a cidade compacta otimiza as faixas de terra e possibilita um melhor aproveitamento do solo, viabilizando a articulação entre meio ambiente natural e cultural.

**Palavras-chave:** Plano Diretor; Macrozoneamento; Cidade Compacta; Sustentabilidade; Meio Ambiente.

**ABSTRACT:** This paper aimed at providing subsidies to the need to include rural areas in the Master Plan of municipalities by means of a specific macro-zoning, bearing in mind a wide search for sustainability in accordance with a compact city planning model. Therefore, to achieve our purpose, a theoretical study was conducted through references on social law and constitutional as well as infra-constitutional national rules regarding the matters here enlighten. That would prevent the discontinuance of rural landscapes and the dispersion of the residents' way of living, which strengthens the (re)construction of these individuals and communities' identity. On the other hand, the water resources could benefit from a fiercer

---

<sup>22</sup> Mestranda em Direito na UFOP, pesquisadora no Núcleo de Pesquisa em Direito do Patrimônio Cultural (NEPAC), vinculado à UFOP, especialista em Direito Agrário e Ambiental pelo Ibmec. Graduada em Direito pela PUC Minas e em Letras pela UFMG. rosana.pinheiro@aluno.ufop.edu.br.

protection alongside a greater stimulus to the circular economy. Furthermore, this proposal would inhibit the maintenance of empty fields waiting for urbanization and, thus, it would also avoid excessive real estate speculation and urban subdivisions advances. At last, the research limits were pointed out and the sprawling city concept was highlighted, which corroborates the maintenance of innocuous tracts of land, while the compact city optimizes land strips and allows for a better exploitation of the soil, enabling better articulation between the natural environment and the cultural one.

**Keywords:** Master Plan; Macro-zoning; Compact City; Sustainability; Natural Environment.

## 1. Introdução

Esta pesquisa pretende fornecer subsídios à necessidade de inclusão das áreas rurais no Plano Diretor dos municípios, por meio de um macrozoneamento específico, tendo em vista a busca pela sustentabilidade em sentido amplo, em sintonia com um modelo de planejamento da cidade compacta. Para a consecução da pesquisa em linha, então, fez-se um estudo teórico a partir de referências sociojurídicas e normas constitucionais e infraconstitucionais nacionais a respeito do tema proposto.

O zoneamento divide o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades. É competência do município promover seu zoneamento urbano e, logo, definir as atividades que podem ou não ser instaladas nas parcelas do território municipal.<sup>23</sup>

Por meio do zoneamento urbano, as parcelas do território são destinadas funcional e racionalmente a determinadas ocupações. Assim, “O bem-estar da população, principalmente no concernente à saúde, tranquilidade, trabalho adequado, segurança, lazer e cultura dos valores espirituais, é o fim primacial da divisão de uma cidade em zonas”.<sup>24</sup> Para mais, afirma-se que o zoneamento surgiu frente às novas necessidades sociais como uma solução urbanística não onerosa, em face dos problemas ocasionados pelo crescimento das cidades.<sup>25</sup>

Quando se pensa no atual cenário de ocupação das terras no Brasil, um país com dimensões continentais, logo se percebe a grande herança colonial das sesmarias, dos latifúndios e do sistema *plantation*. Disso decorre a grande concentração fundiária e a figura do latifúndio monocultor, que persiste na contemporaneidade. Por outro lado, a população brasileira se concentra nas zonas urbanas (sendo que apenas 3,5% do território corresponde às cidades).<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2018.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 240.

<sup>25</sup> GAIO, Daniel. *A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

<sup>26</sup> BRASIL, Felipe da Costa. *Meio Ambiente e Políticas Públicas em Agronegócio*. Rio de Janeiro: Grupo Ibmecc Educacional, 2018.

Nesse direcionamento, tendo em vista que a definição do perímetro urbano cabe a cada município, restou ao Estatuto da Cidade dispor de forma mais específica acerca da ampliação de tal perímetro. No entanto, o regramento sobre o assunto em âmbito federal somente aconteceu em 2012.

Ainda que a referida alteração legislativa possa trazer alguns benefícios à coletividade, persistem dois problemas estruturais no processo de urbanização brasileiro, e que são decisivos para que o perímetro urbano seja em geral mais extenso que as específicas necessidades de expansão da cidade: a não obrigatoriedade de comprovação acerca da necessidade da expansão urbana; e a ausência de urbanização programada para a nova área.<sup>27</sup>

Ao se analisar a grande porção do território brasileiro, há que se salientar que 9% se referem a terras cultivadas, ao passo que as áreas ocupadas por pastagens para produção extensiva de pecuária correspondem a 21,2% do território nacional, o que deixa entrever que uma parcela considerável precisaria ser mais bem gerida e explorada de forma sustentável.

Por isso, o Plano Diretor dos municípios deveria abarcar também as áreas rurais, por meio de um macrozoneamento apropriado, como alternativa à expansão urbana comumente controvertida, eis que “[...] o fato de um terreno ser classificado como urbano não ocasiona necessariamente o seu aproveitamento”<sup>28</sup>. Nos municípios brasileiros, não é raro que uma área demarcada como urbana permaneça muito tempo sem aprovação de loteamento, não havendo, tampouco, o dever de realizar o parcelamento do solo e o de construir. “Essa lacuna legislativa corrobora para as práticas imobiliárias especulativas, gerando custos econômicos, sociais e ambientais à coletividade, além de constituir injustiçado privilégio concedido aos proprietários pelo Poder Público”<sup>29</sup>.

Destarte, a abrangência das áreas rurais no Plano Diretor evitaria a descontinuidade das paisagens rurais<sup>30</sup> e a dissipação dos modos de viver dos moradores locais, fortalecendo a (re) construção dos processos identitários dos indivíduos e das comunidades<sup>31</sup>. Por outro lado, os recursos

---

<sup>27</sup> GAIO, Daniel. Cidade Compacta e Sustentabilidade. In.: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Orgs.). Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano. Belo Horizonte, 2020, p. 143.

<sup>28</sup> GAIO, Daniel. Cidade Compacta e Sustentabilidade. In.: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Orgs.). Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano. Belo Horizonte, 2020, p. 143.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> Esse tema é bem trabalhado pela doutrina italiana. Cf. PREDIERI, Alberto. Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione. Milano: Giuffrè, 1969.

<sup>31</sup> Parte-se da compreensão de que ambos (tanto a paisagem quanto os modos de viver) são bens culturais. Sobre o assunto, destaca-se o potencial referencial do patrimônio cultural na construção da identidade do indivíduo. Ademais, os vínculos de responsabilidade intergeracionais são reafirmados quando se trabalha o patrimônio cultural, porque os bens culturais estabelecem um processo de comunicação interno de identificação cultural e um processo externo de identidade cultural. Ver mais em:



hídricos, sobretudo, também poderiam ser mais bem protegidos, além do maior estímulo à economia circular, com melhoria da saúde e promoção da segurança alimentar do município. Ademais, essa proposta coibiria a manutenção de áreas vazias à espera de urbanização e, por conseguinte, evitaria a especulação imobiliária exacerbada e o avanço dos loteamentos.

## 2. Desenvolvimento

O § 1º do art. 10 da Resolução CONAMA n.º 237/1997 determina a obrigatoriedade, no procedimento de licenciamento ambiental, da certidão da Prefeitura Municipal com a declaração de que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão de acordo com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo. Sobre o assunto,

Cabe assinalar que a ideia de desenvolvimento sustentável parte do pressuposto de que determinada obra ou atividade econômica foi autorizada de maneira compatível com as necessidades de proteção ambiental, o que pode ser traduzido como um processo de harmonização de valores. Por consequência, a rigor, não há como atribuir o caráter de sustentabilidade se demonstrada a impossibilidade de realizar a conciliação de tais valores, como ocorre nas situações de cedência integral em favor do meio ambiente ou do direito ao desenvolvimento.<sup>32</sup>

Sobre isso, tem-se o chamado tripé da sustentabilidade, o *triple bottom line*, desenvolvido na década de 90, o qual parece ser raso diante da complexidade da sociedade contemporânea. Nessa toada, para além das dimensões ambiental, social e econômica, conforme preconiza siglas em inglês, como o ESG (*Environmental, social, and corporate governance*) e os 3Ps (*people, planet, profit*), há necessidade de se incluir outros aspectos, sobretudo, no que se refere à seara cultural.

Por essa razão, nota-se crítica<sup>33</sup> a esse entendimento dominante e propõe novas formas de pensar as possibilidades de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o autor traz uma concepção ancorada nos Círculos de Sustentabilidade, que traduz um *design* mais integrado, abarcando aspectos culturais e políticos, por exemplo.

O estabelecimento do Estado de Direito Agroambiental se iniciou, no Brasil, nos anos de 1980, com a discussão sobre o socioambientalismo. Este, por sua vez, indica a necessidade de integrar políticas públicas agroambientais às comunidades locais, “em respeito a seus conhecimentos e práticas de manejo ambiental”<sup>34</sup>.

Diante do exposto, não basta que se discuta o direito agrário tradicional, típico de uma visão colonialista, em que o latifundiário se

---

PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>32</sup> GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

<sup>33</sup> JAMES, Paul (et al.) Urban Sustainability in Theory and Practice: Circles of Sustainability. London: Routledge and Earthscan, 2015.

<sup>34</sup> MATTOS NETO, Antonio José de. Curso de Direito Agroambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 46.

impõe como a própria lei; agora, parece pertinente se pensar em instrumentos jurídicos que se afinem com um agronegócio em transição, disseminado, inclusive, pelo território urbano, por meio de hortas comunitárias e quintais agroecológicos, em prol do desenvolvimento sustentável<sup>35</sup>. Essa concepção se alinha com os ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) e com o modelo de cidade compacta, em detrimento da chamada cidade espraiada.<sup>36</sup>

Essa discussão é importante para se repensar as novas conjecturas que permeiam as cidades brasileiras. Nesse sentido, tem-se que

As grandes cidades brasileiras sempre cresceram primordialmente no sentido horizontal. As novas áreas ocupadas pela expansão urbana eram (e são ainda hoje) tomadas ao meio rural, mas deixando para trás inúmeros terrenos vazios e setores de ocupação mais antiga, propícios à degradação.<sup>37</sup>

É evidente que, nesta pesquisa, o agronegócio não se isenta das críticas que lhe cabe – os principais impactos ambientais relativos à expansão da cadeia do agronegócio são a supressão da vegetação, alterações da paisagem e do solo, alterações nos recursos hídrico; consumo de água e energia; consumo de matéria-prima e insumos não renováveis; geração de resíduos sólidos, efluentes líquidos sanitários e não sanitários, e emissões atmosféricas; geração de ruído; vibração e outras fontes de emissão de energia.<sup>38</sup>

Assim, as atividades do agronegócio no Brasil possuem diversos impactos negativos, com ênfase na perda da diversidade, tendo em vista as monoculturas e as produções em grandes extensões de terra. Além do que, com o avanço das fronteiras agrícolas, tem-se a prática de desmatamento e queimadas para implantação de pastagens extensivas.

A erosão do solo é outro problema sério, pois a perda de propriedades físicas, químicas e biológicas ocasiona um solo improdutivo, muitas vezes, de difícil recuperação, em razão de seu avançado processo de degradação. A utilização de defensivos agressivos também se revela altamente problemática, haja vista que estes acarretam contaminação dos recursos hídricos e até dos próprios alimentos, podendo chegar ao consumidor final, o que demonstra uma questão de saúde pública.

A magnitude da biodiversidade brasileira é fato notório – e os impactos explicitados anteriormente prejudicam os biomas de diversas formas. O Brasil é um país agroambiental – e essa ocupação do solo indica, por outro lado, a relevância do agronegócio na balança comercial brasileira, que, nos últimos anos, mesmo diante na pandemia do novo Coronavírus,

<sup>35</sup> SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. 2ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

<sup>36</sup> GAIO, Daniel. Cidade Compacta e Sustentabilidade. In.: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira; DINIZ, Pedro Ivo Ribeiro (Orgs.). Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável no contexto latino-americano. Belo Horizonte, 2020.

<sup>37</sup> BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. Princípios de direito urbanístico. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2015, p. 59.

<sup>38</sup> BRASIL, Felipe da Costa. Meio Ambiente e Políticas Públicas em Agronegócio. Rio de Janeiro: Grupo Ibmecc Educacional, 2018.

permitiu que o Brasil se sustentasse – e garantisse segurança alimentar a boa parte do mundo.

Diante disso, os biomas são preservados e recuperados, em sua maioria, dentro dos imóveis rurais, conforme controle possibilitado pelo CAR (Cadastro Ambiental Rural) e seus instrumentos de georreferenciamento. Em caso de irregularidades, é preciso aderir ao PRA (Programa de Regularização Ambiental), para recuperar a Reserva Legal e a Área de Preservação Permanente existentes na propriedade.

Segundo o art. 182, § 2º, da Constituição, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”<sup>39</sup>. Apesar disso,

[...] ainda que as técnicas de planejamento e controle do espaço urbano confirmam ao plano diretor a primordial tarefa de estabelecer as contrapartidas necessárias ao cumprimento do princípio da função social da propriedade, a relevância do equilíbrio ambiental impede que o município detenha tal exclusividade. Ou seja, o referido princípio é materializado por uma pluralidade de normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais editadas pelos três entes federativos.<sup>40</sup>

Assim, “além de impor ao Poder Público o dever geral de proteção ao meio ambiente, a Constituição estabelece que todas as unidades da Federação devem definir os espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos, bem como salvaguardar o patrimônio cultural”.<sup>41</sup>

Nessa toada, a Área de Proteção Ambiental (APA) é uma categoria de Unidade de Conservação, regulamentado por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Essas Unidades de Conservação são espaços territoriais com características naturais relevantes e limites determinados, instituídos pelo Poder Público para garantir a proteção dessas áreas.<sup>42</sup>

Dentro do SNUC, a APA é classificada como uma área de “Uso Sustentável”, o que corresponde ao intuito de conciliar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais. A APA, de forma específica, admite a propriedade particular, sendo estabelecidas normas e restrições para a utilização da propriedade privada, desde que devidamente compreendida no Plano de Manejo, documento que normatiza o uso da área e o manejo dos recursos ambientais, descrevendo, inclusive, a implantação das estruturas físicas necessárias para tal, como currais, estábulos, dentre outros.

Desse modo, diversamente das UC do grupo “Proteção Integral”, em que a proteção à natureza é o objetivo principal, não há que se falar em desapropriação da APA pelo Poder Público para fins exclusivos de

<sup>39</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>40</sup> GAIO, Daniel. A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 113.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>42</sup> JACCOUD, Cristiane. Propriedade agrária e legislação florestal. Rio de Janeiro: Grupo Ibmecc, 2019.

preservação ambiental, tendo em vista se tratar de uma Unidade de Conservação (UC) do grupo “Uso Sustentável”.

Já a Reserva Legal (RL) é uma área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, e auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade.<sup>43</sup>

No bioma Mata Atlântica, a título exemplificativo, a RL deve equivaler a 20% do imóvel rural. Nessa área, pode haver exploração econômica, desde que sustentável, como a coleta livre de produtos florestais não madeireiros (frutos, cipós, folhas, sementes), bem como o manejo florestal com ou sem propósito comercial, a depender de requisitos relacionados, sobretudo, ao tamanho das propriedades.

Quanto à supressão de vegetação nativa, dentro do bioma Mata Atlântica, quando em estágio avançado de regeneração, para uso alternativo do solo, não seria possível, por exemplo, a implantação de pastagem. Isso porque somente se vislumbra tal possibilidade de supressão na hipótese de utilidade pública, tendo em vista o que estabelece a Lei da Mata Atlântica.<sup>44</sup>

Por sua vez, as Áreas de Preservação Permanente (APP) são espaços protegidos em razão da função ambiental que representam, cobertas ou não por vegetação nativa com a função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo etc., conforme estabelece o Código Florestal.<sup>45</sup>

Em regra, pela importante função ambiental que possuem, as APP não podem ser suprimidas para fins agrícolas, pecuários ou mesmo para implantação de infraestrutura. No entanto, há a possibilidade de ressalva, mediante autorização do órgão ambiental competente, em casos de utilidade pública, interesse social e atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental. Essas hipóteses estão previstas no Código Florestal<sup>46</sup>, mas se trata de situações excepcionais.

---

<sup>43</sup> BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis no 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 23 jan. 2022.

<sup>44</sup> BRASIL. Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da Vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=526>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

<sup>45</sup> BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis no 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 23 jan. 2022.

<sup>46</sup> *Idem*.

Insta salientar, na pesquisa em linha, a relevância do Plano ABC+<sup>47</sup>, que está em vigência no período de 2020 até 2030 e constitui instrumento de vanguarda na agenda agroambiental, já que contempla também diretrizes a respeito do adequado uso e ocupação do solo. A AIP (Abordagem Integrada da Paisagem) visa a evitar que novas áreas sejam degradadas, além de promover o desenvolvimento dos territórios. “Também se presta ao equacionamento de conflitos no ambiente rural, majoritariamente ligados ao ordenamento do território”<sup>48</sup>

Por isso, o Plano ABC+ avança, na medida em que não trata somente das mudanças climáticas, mas da sistemática que a elas perpassam, incluindo todos os elementos que interagem e integram a paisagem rural. “A ênfase é no uso eficiente de áreas com aptidão para produção agropecuária, com forte estímulo à regularização ambiental, à valoração da paisagem, à recuperação e conservação da qualidade do solo, da água e da biodiversidade, e à valorização das especificidades locais e culturas regionais”<sup>49</sup>.

Ademais, o incentivo à adoção dos chamados SPS (Sistemas, Práticas, Produtos e Processos Sustentáveis) proporcionam o fortalecimento da cadeia curta e longa envolvendo o agronegócio, tanto do ponto de vista econômico quanto sociocultural. Em suma, os programas para recuperação de pastagens degradadas, sistemas de plantio direto, sistemas de integração, florestas plantadas, sistemas irrigados, manejo de resíduos de produção animal e terminação intensiva, dentre outros, fazem parte da ampla gama de SPS.

Ressaltam-se as discussões atinentes ao COP26, a chamada cúpula climática, que reuniu representantes de países ao redor do globo no final de 2021, na Escócia.<sup>50</sup> “Para o território brasileiro, o estabelecimento desta abordagem multifuncional potencializa a efetiva conservação dos recursos naturais, sem prejuízos à produtividade e à renda do produtor”.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> O Plano ABC+ é uma nova versão do Plano ABC, ou seja, o Plano Setorial de Adaptação e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária, que foi realizado entre 2010 e 2020. Trata-se de um grande esforço para mitigar as emissões dos GEE – Gases do Efeito Estufa. Salienta-se que o plano, aliado às tecnologias de produção sustentável, logrou resultados exitosos na década de implementação, mitigando cerca de 170 milhões de toneladas de GEE. Isso corresponderia a uma área de 52 milhões de hectares, o que significa 46,5% em relação à meta estabelecida.

<sup>48</sup> MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). ABC+ Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária com Vistas ao Desenvolvimento Sustentável (2020-2030): Visão Estratégica para um Novo Ciclo. Brasília: MAPA, 2021, p. 23. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc/arquivo-publicacoes-plano-abc/abc-portugues.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2022.

<sup>49</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>50</sup> DENNIS, Adrian. Agência de clima da ONU publica rascunho de acordo final da COP26. CNN Brasil. 10/11/2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/agencia-de-clima-da-onu-publica-rascunho-de-acordo-final-da-cop26/>. Acesso em: 4 jan. 2022.

<sup>51</sup> MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). ABC+ Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária com Vistas ao Desenvolvimento Sustentável (2020-2030): Visão Estratégica para um Novo Ciclo. Brasília: MAPA, 2021, p. 13. Disponível em:

A agricultura familiar é um importante segmento para o desenvolvimento do Brasil. São aproximadamente 4,4 milhões de famílias agricultoras, o que representa 84% dos estabelecimentos rurais brasileiros.<sup>52</sup> O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)<sup>53</sup> financia projetos agropecuários, gerando renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa tem como característica principal possuir baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além de apresentar um bom histórico de adimplência no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Portanto, a inclusão das áreas rurais no Plano Diretor parece ser primordial para a manutenção dessas famílias no campo, isto é, para sucessão familiar, bem como para o desenvolvimento do território. Além do mais, hoje já é possível vislumbrar a agricultura familiar no meio urbano, logrando os benefícios do Pronaf e corroborando a defesa da cidade compacta. Trata-se de ganhos para toda a coletividade, tendo em vista a possibilidade de absorção dos alimentos produzidos pela demanda de programas como PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), por exemplo.

### 3. Considerações Finais

A concepção de sustentabilidade em sentido amplo, entendida sob o prisma dos Círculos de Sustentabilidade proposta por James<sup>54</sup>, parece se harmonizar com o modelo de cidade compacta. Esta, por sua vez, decorre da própria interpretação das normas referentes ao direito urbanístico<sup>55</sup>, sendo apta a garantir, em última instância, o princípio do desenvolvimento sustentável preconizado pela Constituição da República.

Nesta pesquisa, não foi possível verificar com precisão quais seriam as características do instrumento jurídico referente ao macrozoneamento mais adequado à inclusão das áreas rurais no Plano Diretor, o que se acredita ser pertinente a um trabalho de pós-graduação. Apesar disso, os levantamentos preliminares apontaram que tal estudo deveria ser aprofundado, tendo em vista a nítida importância social, econômica, ambiental e cultural.

Verificou-se, ainda que preliminarmente, a necessidade de integração ao se abordar os problemas contemporâneos, tais como a questão do perímetro urbano e suas reverberações fáticas diante da postura dos legisladores municipais.

---

<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc/arquivo-publicacoes-plano-abc/abc-portugues.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2022.

<sup>52</sup> SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SEAD). Plano Safra Agricultura Familiar 2017-2020. Brasília, 2018.

<sup>53</sup> Cf. BH tem primeiro agricultor urbano com registro no Ministério da Agricultura. <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/bh-tem-primeiro-agricultor-urbano-com-registro-no-ministerio-da-agricultura>

<sup>54</sup> JAMES, Paul (et al.) Urban Sustainability in Theory and Practice: Circles of Sustainability. London: Routledge and Earthscan, 2015.

<sup>55</sup> Ver mais: SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade - Instrumento de reforma urbana. Caderno Pólis. São Paulo, nº 04, p. 10-37, 2001.

Por seu turno, faz-se mister, também, considerar uma interpretação conjunta das normas emanadas pelos três entes federativos, no intuito de harmonizar os valores constitucionais no caso concreto. Sendo assim, diante de uma visão mais crítica no que tange ao conceito do agronegócio, perpassando por sua problematização até sua ressignificação, foi possível avaliar em que medida este segmento se adere ao modelo de cidade compacta.

Em vista disso, emerge a concepção do agronegócio que transita entre as áreas rurais e urbanas, típicas da contemporaneidade, e que marcam uma dicotomia que, ao menos juridicamente, carece ser superada para melhor tutela dos direitos fundamentais envolvidos. Ademais, o conceito de cidade espalhada corrobora a manutenção das glebas inócuas, ao passo que a cidade compacta otimiza as faixas de terra e possibilita um melhor aproveitamento do solo, viabilizando a articulação entre meio ambiente natural e cultural.

Em suma, a inclusão das áreas rurais no Plano Diretor dos municípios se apresenta como medida possível no contexto do Estado de Direito Agroambiental, em diálogo com o Direito Urbanístico e o Direito do Patrimônio Cultural, sobrelevando-se, quanto a este último, sua autonomia didática e científica em relação ao Direito Ambiental<sup>56</sup>, deixando abertas as diversas conexões para futuras pesquisas.

---

<sup>56</sup> Cf. PAIVA, Carlos Magno de Souza. *Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade*. Curitiba: Juruá Editora, 2022; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Direito ao (do) Patrimônio Cultural*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009; SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005; REISEWITZ, Lúcia. *Direito Ambiental e Patrimônio Cultural: direito a preservação da memória, ação e identidade do povo brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004; PIRES, Maria Coeli Simões. *A proteção do patrimônio cultural*. O Estado de Minas, Belo Horizonte: Direito & Justiça, 2011; OLIVEIRA, David. *O direito fundamental ao patrimônio cultural*. *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 11, n. 23, p. 115-128, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/1820/897>. Acesso em: 5 abr. 2021; MACHADO, Ana Maria Alves. *Direito ao patrimônio cultural: uma análise do regime jurídico de salvaguarda aos bens culturais brasileiros*. 2012. Projeto de Pesquisa (PROBIC) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012; MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. *Patrimônio Cultural, Democracia e Federalismo: comunidade e poder público na seleção dos bens culturais*. São Paulo: Dialética, 2020; FARIA, Edimur Ferreira de. *Patrimônio cultural e meio ambiente: direito a um passado e direito ao futuro*. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca *et al* (coord.). *Estado e propriedade: estudos em homenagem à professora Maria Coeli Simões Pires*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 107-128; CUNHA FILHO, Humberto. *Teoria dos Direitos Culturais: fundamentos e finalidades*. São Paulo: Edições Sesc, 2018 (Coleção Culturas).



## **O URBANISMO NEOLIBERAL E SUA ANTÍTESE NO URBANISMO DEMOCRÁTICO: ABORDAGEM DO PLANO ESTRATÉGICO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**

NEOLIBERAL URBANISM AND ITS ANTITHESIS IN DEMOCRATIC  
URBANISM: APPROACH TO THE STRATEGIC PLAN OF CAMPOS DOS  
GOYTACAZES/RJ

Thaís Conceição Feitosa Almeida<sup>57</sup>

**RESUMO:** O urbanismo neoliberal se mostra em evidência nos planos de governo atuais, de maneira que o urbanismo democrático se destaca como resposta direta a solucionar problemáticas expostas por esse planejamento urbano. Nessa realidade, este estudo compreende a percepção dos obstáculos que compõe o urbanismo neoliberal e esses se expressam pelo crescimento desordenado, diferenciação no uso do solo e negação da pluralidade cultural natural às cidades brasileiras. Nesse sentido, o presente artigo aborda a tentativa de implementação do Plano Estratégico (PEC) de 1996 em Campos dos Goytacazes, município localizado no estado do Rio de Janeiro. Logo, este trabalho visa contribuir com o debate acerca do Plano Estratégico da cidade campista e, por conseguinte, argumentar sobre a necessidade de se afirmar a diversidade cultural, social e econômica local. Para isso, a metodologia se iniciou na pesquisa bibliográfica sobre o espaço urbano e seu planejamento, além de estudos de caso a partir do Plano Piloto de Brasília (1957) e do Plano Estratégico do Rio (2013-2016), e em seguida se realizou a pesquisa histórico-documental do objeto de estudo. Por último, se considera a carência por um urbanismo que estimule a qualidade de vida socioambiental e motive a memória e o pertencimento local.

**Palavras-chave:** Planejamento Estratégico; Urbanismo Neoliberal; Urbanismo Democrático; Direito à Cidade; Memória.

**ABSTRACT:** Neoliberal urbanism is evident in current government plans, so that democratic urbanism stands out as a direct response to solving problems exposed by this urban planning. In this reality, this study understands the perception of obstacles that make up neoliberal urbanism and these are expressed by disordered growth, differentiation in land use and denial of the natural cultural plurality of Brazilian cities. In this sense, this article addresses the attempt to implement the Strategic Plan (PEC) of 1996 in Campos dos Goytacazes, a municipality located in the state of Rio de Janeiro. Therefore, this work aims to contribute to the debate about the Strategic Plan of the camper city and, therefore, to argue about the need to affirm the local cultural, social and economic diversity. For this, the methodology started in the bibliographic research on urban space and its

---

<sup>57</sup> Formada em Arquitetura e Urbanismo; Especialista em Gestão Logística e Engenharia de Produção; e Mestranda em Arquitetura, Urbanismo e suas Tecnologias | IF Fluminense de Educação, Ciência e Tecnologia. Email: thaiscfalmeida@gmail.com



planning, in addition to case studies from the Plano Piloto de Brasília (1957) and the Strategic Plan of Rio (2013-2016), and then it was carried out the historical-documentary research of the object of study. Finally, the need for urbanism that stimulates the quality of life socio-environmental and motivates memory and local belonging is considered.

**Keywords:** Strategic Planning; Neoliberal Urbanismo; Democratic Urbanismo; City Law; Memory.

## 1. Introdução

A delimitação das áreas do espaço urbano ocorre por meio dos usos e funções, que por sua vez, sugerem uma organização espacial simultaneamente fragmentada, articulada e reflexo social. Nessa realidade, a fragmentação é o produto da sociedade e de sua desigualdade que se atribui por meio da diferenciação do valor do solo e o poder de compra para habitar determinado setor e garantir a infraestrutura básica, assim como o acesso a ecologia local. Já a articulação é realizada a partir das relações políticas e dos investimentos obtidos por meio do interesse privado e se concebe por meio da qualificação de determinado local através de políticas públicas com o objetivo de favorecer o interesse do capital. Enquanto reflexo social é uma característica advinda da mutabilidade de sua forma para se adequar a determinado contexto histórico em qual a sociedade está inserida<sup>58</sup>.

Nesse contexto, a organização espacial é um condicionante da sociedade, além de ser reflexo da atuação do governo e outros agentes modeladores do espaço<sup>59</sup>. Dessa forma, o urbanismo se apresenta como a solidificação da atuação do governo e do interesse do capital. Assim se destaca o planejamento urbano neoliberal que se opõe ao urbanismo democrático, onde esse visa também a solução das problemáticas urbanas oriundas do neoliberalismo.

Nessa realidade, o neoliberalismo no Brasil ocorreu paralelamente a reestruturação global do capitalismo por meio da atribuição do mercado como o principal regulador das relações econômicas<sup>60</sup>. Além disso, com a implementação do planejamento urbano derivado dessa política neoliberal, se consolidaram desigualdades pela diferenciação no uso do solo e, dessa forma, se estabeleceu a especulação imobiliária<sup>61</sup>. Nesse momento, a transformação da cidade instituiu uma revolução urbana pela necessidade de novas formas de planejamento da urbe<sup>62</sup>.

Assim se apresentam os Planejamentos Estratégicos como forma de planejar a cidade. De forma que esses Planos têm seu surgimento no meio

<sup>58</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. Editora Ática S.A. São Paulo. 1989.

<sup>59</sup> CORRÊA, Roberto Lobato, *op. cit.*

<sup>60</sup> BRANDÃO, Rafael V. da M. AJUSTE NEOLIBERAL NO BRASIL: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). UFF, Programa de Pós-graduação em História Social.

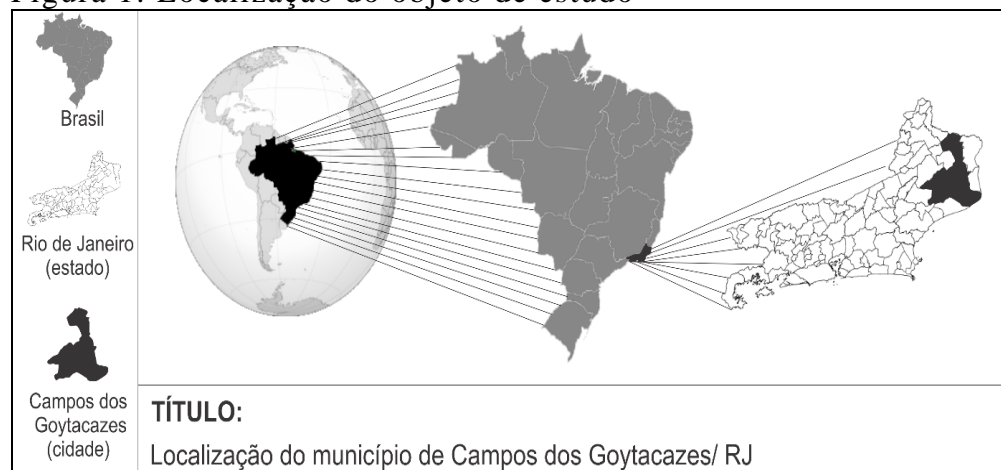
<sup>61</sup> MARICATO, Ermínia. Capítulo 4: Para entender a crise urbana. Editora: expresso popular. 2015.

<sup>62</sup> FAYAD, Karime e BESCIAK, Nadia C. Cidade e Diversidade: perspectivas para o próximo urbanismo. XVII ENANPUR. São Paulo. 2017.

empresarial através de um documento que estrutura todas as ações e execução de metas de um determinado negócio. Ou seja, o uso desse Planejamento para se conceber a cidade sugere que essa é também uma empresa e se caracteriza como arquitetura-espetáculo, que conseqüentemente, se torna local para poucos, com aumento da fragmentação e de injustiças sociais.

Desse modo, no urbanismo neoliberal as problemáticas se expressam pelo crescimento desordenado, diferenciação no uso do solo e negação da pluralidade cultural natural às cidades brasileiras<sup>63</sup>. Assim sendo, este artigo visa contribuir com o debate já existente acerca da utilização do Plano Estratégico para o planejamento da cidade e, sobretudo, para o município campista. Além de ressaltar a necessidade de se afirmar a diversidade cultural, social, econômica e ambiental comum às cidades brasileiras. Nesse sentido, esse estudo aborda também a tentativa de implementação do Plano Estratégico de Campos dos Goytacazes (PEC) em 1996, localidade situada no norte fluminense, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1: Localização do objeto de estudo



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A metodologia utilizada se iniciou na pesquisa bibliográfica sobre o espaço urbano e seu planejamento estratégico, além de estudos de caso que contém o Plano Piloto de Brasília (1957) e o Planejamento Estratégico do Rio de Janeiro (2013-2016). De maneira que a escolha desses casos se motivou na representatividade que a cidade de Brasília exerce até os dias atuais tanto politicamente por ser a capital brasileira, quanto urbanisticamente justo por ser uma cidade que não surgiu de forma aleatória e sim a partir de um planejamento racionalista; e também pela comoção que as Olimpíadas causaram no Rio de Janeiro e como o Planejamento Estratégico dessa cidade reagiu a essa situação.

Posteriormente, se realizou a pesquisa histórico-documental do objeto de estudo. Para isso, a estrutura do trabalho se dividiu em cinco

<sup>63</sup> MARICATO, Ermínia, *op. cit.*

partes, além do Resumo e da Introdução, como capítulo 1. De maneira que o desenvolvimento foi delimitado pelos capítulos 2, 3, 4 e 5, em que o capítulo 2, denominado “Urbanismo Neoliberal versus Urbanismo Democrático”, aborda a oposição entre essas duas formas de conceber a cidade por meio de autores como Vainer<sup>64</sup> e Lefebvre<sup>65</sup>.

Enquanto o capítulo 3, intitulado “Estudo de Caso: Plano Piloto de Brasília (1957)” contém o Relatório do Plano Piloto por Costa<sup>66</sup> e a presença de outros autores como Cullen<sup>67</sup> e Lefebvre<sup>68</sup>. Já o capítulo 4, “Estudo de Caso: Planejamento Estratégico do Rio de Janeiro (2013-2016)”, aborda o Plano Estratégico (2013-2016)<sup>69</sup> e fundamenta seu estudo em autores como Harvey<sup>70</sup> e Jacobs<sup>71</sup>. Ambos capítulos são referenciais teóricos de duas cidades que utilizaram os Planos com o caráter de Planejamento Estratégico para gerir suas ações e metas.

O capítulo 5, “Planejamento Estratégico de Campos (PEC)”, aborda estritamente o objeto de estudo deste trabalho. Nele, contém Filho<sup>72</sup> como parte de seu embasamento teórico. Em seguida são apresentadas as “Considerações Finais”, como encerramento do presente estudo.

## 2. Urbanismo Neoliberal Versus Urbanismo Democrático

A partir da compreensão de que no urbanismo neoliberal a cerne da problemática se expressa pela competitividade urbana, apreende-se também que a temática envolve o colonialismo, patriarcado e o capitalismo como três formas de dominação. Nessa realidade, esse tipo de planejamento concebe a cidade como uma mercadoria, uma empresa e uma pátria, que precisa se adequar as regras da concorrência capitalista para competir com outras por investimentos, perdendo assim a essência da cidade como habitat e, por vezes, com prejuízo na dinâmica socioambiental local<sup>73</sup>.

---

<sup>64</sup> ARANTES; VAINER e MARICATO, Otília; Carlos e Ermínia. A Cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Editora Vozes. Petrópolis. 2002.

<sup>65</sup> LEFEBVRE, Henri. Direito à Cidade. São Paulo. 2011. Centauro Editora.

<sup>66</sup> COSTA, Lucio. RELATÓRIO DO PLANO PILOTO DE BRASÍLIA. 1991. Disponível em:

<[https://www.aman62.com/arquivos/jose\\_pessoa/relatorio\\_plano\\_piloto\\_de\\_brasilia\\_web2.pdf](https://www.aman62.com/arquivos/jose_pessoa/relatorio_plano_piloto_de_brasilia_web2.pdf)> Acesso em 12/12/2021.

<sup>67</sup> CULLEN, Gordon. Paisagem Urbana. 1ª Edição. Editora: Edições 70. 1961. Tradução (2008)

<sup>68</sup> LEFEBVRE, Henri, *op. cit.*

<sup>69</sup> RIO DE JANEIRO. Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro. 2013. Disponível em: <[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104304/planejamento\\_estrategico\\_1316.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104304/planejamento_estrategico_1316.pdf)> Acesso em 20/12/2021.

<sup>70</sup> HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes. 2014.

<sup>71</sup> JACOBS, Jane. Morte e Vida das grandes cidades. 3ª ed. São Paulo. Martins Fontes Editora Ltda. 2014.

<sup>72</sup> FILHO, Hélio Gomes. A EXPERIÊNCIA DE PLANO ESTRATÉGICO NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: Um cabra marcado para morrer. 2003. UCAM.

FILHO, Hélio. Plano Estratégico de Campos dos Goytacazes: uma tentativa de viabilizar um governo de gestão baseado no conceito de governance. ESSENTIA EDITORA. 2003.

<sup>73</sup> ARANTES; VAINER e MARICATO, Otília; Carlos e Ermínia, *op. cit.*

Nesse sentido, o marketing urbano é a expressão das funções básicas dos governos locais, ou seja, a forma de “promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços [...] que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade [...]”<sup>74</sup>. Através de serviços de comunicações, serviços econômicos, projetos culturais, construção de hotéis e a venda da cidade “segura” se obtém a cidade como uma mercadoria de luxo disponível somente para aqueles que podem comprar<sup>75</sup>.

Já o urbanismo democrático contempla a questão do direito à cidade, a memória coletiva e a paisagem urbana qualificada por meio da dinâmica socioambiental como resposta as problemáticas advindas do urbanismo neoliberal, como crescimento desordenado, diferenciação no uso do solo e negação da pluralidade cultural. A cidade, sobretudo, é vista como um organismo vivo, multicultural e expressão da sociedade<sup>76</sup>. Dessa forma, ao contrário do disposto pelo urbanismo neoliberal e o valor de troca em protagonismo, a cidade depende do valor de uso para sobreviver de maneira saudável, além disso se reforça a problemática do valor de troca e a generalização da cidade enquanto mercadoria, onde ambas “tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso”<sup>77</sup>.

Enquanto o urbanismo neoliberal prevê o embelezamento da cidade, sem ao menos preservar a ordem e os usos já existentes, o urbanismo democrático visa justamente o oposto, a democratização do acesso da cidade a todos. Pois, “é tolice planejar a aparência de uma cidade sem saber que tipo de ordem inata e funcional ela possui. Encarar a aparência como objetivo primordial ou como preocupação central não leva a nada, a não ser a problemas”<sup>78</sup>.

No urbanismo neoliberal há também a negação do conceito polis, pois, a cidade é definida como uma empresa competitiva. Então, por meio da globalização e complexidade da economia atual mundial se percebe a necessidade do planejamento estratégico típico de uma empresa, pois “as grandes cidades são as multinacionais do século XXI” e assim, a separação do poder público e privado é um desejo utópico<sup>79</sup>.

Diferentemente do disposto pelo planejamento neoliberal, no urbanismo democrático se afirma que a urbe deve ser organizada a partir da percepção da cidade como lugar onde diversas classes sociais vivem e se reproduzem, pois é algo natural a mesma<sup>80</sup>. Logo, se corrobora a cidade como polis, conforme se destaca em: “[...] a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos

<sup>74</sup> CASTELLS & BORJA, 1996 *apud* ARANTES; VAINER e MARICATO, Otília; Carlos e Ermínia, *op. cit.*, p. 80.

<sup>75</sup> ARANTES; VAINER e MARICATO, Otília; Carlos e Ermínia, *op. cit.*

<sup>76</sup> JACOBS, Jane, *op. cit.*

<sup>77</sup> LEFEBVRE, Henri, *op. cit.*, p. 14.

<sup>78</sup> JACOBS, Jane, *op. cit.*, p. 21.

<sup>79</sup> Castells & Borja (1997, p. 190) *apud* ARANTES; VAINER e MARICATO, Otília; Carlos e Ermínia, *op. cit.*, p. 84.

<sup>80</sup> CORRÊA, Roberto Lobato, *op. cit.*

recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na Cidade”<sup>81</sup>.

Nesse contexto, no urbanismo neoliberal a cidade também é concebida como pátria, isso porque utiliza de elementos monumentais para sugerir o pertencimento e a identificação do seu povo com o seu próprio local. Em oposição direta ao pertencimento pelo uso e apropriação que um local deveria estimular aos seus cidadãos, através de infraestrutura básica e qualidade socioambiental local que acolha todas as classes sociais e não somente as mais solváveis.

“Os monumentos e as esculturas [...] fazem a cidade mais visível e reforçam a identidade, incluindo o patriotismo cívico de sua gente” de maneira que, o governo local deve promover esse “patriotismo cívico” a seus cidadãos e, assim, se atribuirá o sentimento de pertencimento e identificação social<sup>82</sup>. Em que “esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental e simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população”<sup>83</sup>.

Em oposição a essa argumentação da cidade pátria, se afirma que o sujeito carrega em sua essência o apelo natural a arte do relacionamento, tanto do indivíduo com o outro, quanto do indivíduo com o meio. O cidadão “tem em todos os momentos a percepção da sua posição relativa, sente a necessidade de se identificar com o local em que se encontra, a esse sentido de identificação, por outro lado, está ligado a percepção de todo o espaço circundante”<sup>84</sup>. Ou seja, o indivíduo tem a necessidade de se reconhecer no meio em que habita para assim se identificar.

Nesse momento, se pode verificar o urbanismo neoliberal e a sua antítese, o urbanismo democrático. Isso porque, esse prevalece como forma de resposta direta a solucionar problemáticas advindas de um urbanismo marcado pelo valor de troca como protagonista que silencia o valor de uso; que deveria ser evidenciado ao se planejar uma cidade acolhedora a todos, como pode ser verificado nos Estudos de Caso a seguir que tem o urbanismo neoliberal como essência.

### 3. Estudo de Caso: Plano Piloto de Brasília (1957)

O relatório do Plano Piloto de Brasília menciona o desejo escuso por uma cidade que ultrapasse a definição de *urbs*, excedendo assim o significado de somente expressão de um perímetro urbano. De maneira que por excelência seja atribuída o caráter de civita, cidade planejada para o convívio harmonioso de todos os seus cidadãos. No entanto, se destaca, sobretudo, o impulso pela estruturação de uma capital monumental pela tentativa de despertar a identidade e o sentimento de nação através do conceito de cidade pátria. Nessa realidade, se ressalta também o conceito

---

<sup>81</sup> LEFEBVRE, Henri, *op. cit.*, p. 22.

<sup>82</sup> Borja (1997, p. 14) *apud* ARANTES; VAINER e MARICATO, Otília; Carlos e Ermínia, *op. cit.*, p. 95.

<sup>83</sup> CASTELLS & BORJA (1996, p. 160) ARANTES; VAINER e MARICATO, Otília; Carlos e Ermínia, *op. cit.*, p. 94.

<sup>84</sup> CULLEN, Gordon, *op. cit.*, p. 14.

de marketing urbano através do foco cultural, que expressa a característica de cidade mercadoria que oferece serviços que visam atrair somente usuários e investidores solváveis. Além da orientação de: “conferir ao conjunto projetado o desejável caráter monumental”<sup>85</sup>.

Em oposição direta ao conceito de cidade pátria e cidade mercadoria, se observa que o exterior não deve ser planejado como uma obra de arte e sim, deve ser destinado ao ser humano para sua total apropriação e como forma de garantir a verdadeira identificação e pertencimento do cidadão com o outro e com o meio de forma a validar a dinâmica socioambiental já existente. “O exterior não pode ser apenas um salão para expor peças individuais como se fossem quadros numa galeria. Terá de ser um meio destinado ao ser humano na sua totalidade, que o poderá reclamar para si, ocupando-o quer estaticamente quer pelo movimento”. Pois, o sujeito “necessita de emoção, do dramatismo que é possível fazer surgir do solo e do céu, das árvores, dos edifícios, dos desníveis e de tudo o que o rodeia, através da arte do relacionamento”<sup>86</sup>.

No planejamento de Brasília se apresenta também uma tentativa um tanto quanto equivocada de solucionar a questão residencial por meio da criação de “uma sequência contínua de grandes quadras dispostas, em ordem dupla ou singela [...]”<sup>87</sup>. Equivocada pois, é fortemente necessário o planejamento de quadras curtas no urbanismo de qualquer cidade, a fim de garantir maior segurança, diversidade e proximidade entre vizinhos – ao contrário do que se verifica ao implantar grandes quadras<sup>88</sup>.

Por fim, se pode afirmar que esse relatório evidencia o planejamento da cidade sob três óticas: a cidade mercadoria, com a venda da cidade para classes sociais solváveis; a cidade pátria, visa o desenvolvimento da mesma a partir da estruturação monumental para assim gerar uma contestável identificação de seu povo com o seu lugar; e a cidade como empresa competitiva, a pura negação do conceito polis. O plano também afirma o desejo pela não estratificação de classes sociais, no entanto, através de sua linguagem conflituosa se percebe a ausência desse interesse social, pois no próprio Relatório do Plano Piloto de Brasília se destaca a real intensão pela gradação social, conforme abordado abaixo:

17 - A gradação social poderá ser dosada facilmente atribuindo-se o maior valor a determinadas quadras como, por exemplo, às quadras singelas eixo principal paralelamente ao eixo rodoviário, com alameda de acesso autônomo e via de serviço para o tráfego de caminhões comum às quadras residenciais. Essa alameda, por assim dizer, privativa do bairro das embaixadas e legações, se prevê edificada apenas num dos lados, deixando-se outro com a vista desimpedida sobre a paisagem, excetuando-se o hotel principal localizado nesse contíguas ao setor das embaixadas, setor que se estende de ambos os lados do setor e próximo do centro da cidade. No outro lado do eixo rodoviário-residencial, as quadras contíguas à rodovia serão

<sup>85</sup> COSTA, Lucio, *op. cit.*, p. 22.

<sup>86</sup> CULLEN, Gordon, *op. cit.*, p. 30.

<sup>87</sup> COSTA, Lucio, *op. cit.*, p. 30.

<sup>88</sup> JACOBS, Jane, *op. cit.*

naturalmente mais valorizadas que as quadras internas, o que permitirá as gradações próprias do regime vigente; contudo, o agrupamento delas, de quatro em quatro, propicia num certo grau a coexistência social, evitando-se assim uma indevida indesejável e estratificação<sup>89</sup>.

Nesse sentido, se identifica no Plano Piloto, o urbanismo neoliberal com traços racionalistas, que visa a setorização da cidade por classes sociais, assim como, também se denota o traço do urbanismo dos administradores, onde esse negligencia o fator humano em prol de carros e outros serviços<sup>90</sup>. Dessa forma, se pode afirmar a necessidade de planejar a cidade de Brasília para todos, conforme se destaca que a estrutura de uma urbe acessível a indistintos grupos sociais é pautada, principalmente, no estímulo ao uso diversificado para realmente manter a cidade viva e estimular a identificação social natural da sociedade com o seu próprio lugar<sup>91</sup>.

#### **4. Estudo de Caso: Planejamento Estratégico do Rio De Janeiro (2013-2016)**

Para estruturar este estudo, inicialmente houve a discriminação do que é o planejamento estratégico e esse se refere a um processo que estrutura ações e metas de uma empresa; onde, o plano é um conjunto de metas que visam a execução de objetivos de um dado negócio. Nesse primeiro momento, se compreende que a atuação do governo sob a cidade do Rio de Janeiro é tipicamente de grandes empresários para suas multinacionais, ou seja, o município tratado aqui foi convertido a cidade empresa.

Dessa forma, se evidencia no Plano Estratégico (2013-2016) o exercício dos governantes através da implementação da mesma como uma mercadoria de luxo que objetiva a retenção de usuários mais solváveis, conforme relatado em “o Rio mudou e acumulou muitas conquistas: a consagração da cidade como palco de grandes eventos, como a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016”. E também disposto em “acreditamos que a visão elaborada posicionará nossa cidade como, de fato, a Cidade Maravilhosa: a melhor cidade do Hemisfério Sul para se viver, trabalhar e conhecer”<sup>92</sup>.

Entretanto, segundo Harvey, “[...] todos aqueles cujo trabalho está envolvido em produzir a cidade têm um direito coletivo não apenas àquilo que produzem, mas também de decidir que tipo de urbanismo deve ser produzido, onde e como”<sup>93</sup>. Se fundamentando nessa teoria se torna incontestável que o planejamento deveria ser realizado de forma que todos fossem representados de igual forma para produzir uma cidade acolhedora. No entanto, o planejamento do Rio (2013-2016) se mostrou excludente, onde “aproximadamente 120 cidadãos aceitaram honrar a cidade com sua

<sup>89</sup> COSTA, Lucio, *op. cit.*, p. 30-32.

<sup>90</sup> LEFEBVRE, Henri, *op. cit.*

<sup>91</sup> JACOBS, Jane, *op. cit.*

<sup>92</sup> RIO DE JANEIRO, *op. cit.*, p. 9,13

<sup>93</sup> HARVEY, David, *op. cit.*, p. 245.

contribuição como conselheiros e tiveram a oportunidade de participar de quatro encontros ao longo do trabalho de revisão”<sup>94</sup>. De fato, somente essas quatro reuniões não garantiram a real participação desses sujeitos no planejamento, assim como essa amostragem de público não representou a população carioca em sua múltipla diversidade.

Nesse contexto, “o direito à cidade não é um direito individual exclusivo, mas um direito coletivo concentrado”<sup>95</sup>, assim, ao configurar a cidade como empresa, mercadoria e pátria se retrocede a esse direito coletivo que deveria ter supremacia sob o direito individual, conforme se observa na tentativa de transmitir um legado para o exterior com o Plano Estratégico (2013-2016) do Rio de Janeiro.

Nessa realidade, “para compreender as cidades, precisamos admitir de imediato, como fenômeno fundamental, as combinações ou as misturas de usos, não os usos separados”<sup>96</sup>. No entanto, se destaca no planejamento estratégico do Rio (2013-2016), com a estruturação do Porto Maravilha, a política de embelezamento da cidade para o exterior, o marketing urbano e, sobretudo, o urbanismo neoliberal que nega a cidade para as camadas de menor poder aquisitivo.

De tal forma, quando questionado em uma entrevista ao portal de notícias G1, o então Secretário de Turismo Antônio Pedro Figueira de Mello, nega esse caráter excludente do planejamento, conforme relatado em: “assim que começamos esse trabalho, eu já esperei por essa história de esconder a favela. Só que não existe isso, até por ser impossível esconder algo tão grande, ainda mais no Rio, que tem tantas favelas”. Mello ainda complementa, “Tanto que em alguns pontos não há adesivos e as favelas podem ser vistas [...] a única intenção é realmente cuidar do *look of the city* [o visual da cidade]”<sup>97</sup>.

Porém se pode observar por meio da implantação do Porto Maravilha - assim como em todas as obras que visaram preparar a cidade para receber esses eventos mundiais, a exclusão das camadas menos favorecidas na participação de uma proposta que visasse inserir essa população menos abastada, através de habitações de interesse social, dentre outras formas de manter a diversidade já existente. O objetivo se mostrou oposto, proporcionar habitação e lazer para uma classe social mais solvável, ou seja, transformar esse local em uma mercadoria de luxo que somente poucos poderiam comprar. Portanto, para se “cuidar do visual da cidade” se utilizou de políticas públicas a cunho de higienismo social.

Nesse sentido, a segregação é um meio de controle social, onde a segregação imposta ocorre através da implantação de habitações populares em locais mais afastados a fim contemplar as classes menos abastadas, que se caracterizam pelo não poder de escolha do local de sua residência<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> RIO DE JANEIRO, *op. cit.*, p. 24.

<sup>95</sup> HARVEY, David, *op. cit.*, p. 246.

<sup>96</sup> JACOBS, Jane, *op. cit.*, p. 103.

<sup>97</sup> MELLO, Antônio Pedro figueira de. Muro que separa Linha Vermelha de favela ganha painéis da Olimpíada. 2016. G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/07/muro-que-separa-linha-vermelha-de-favela-ganha-paineis-da-olimpiada.html>> Acesso em 20/12/2021.

<sup>98</sup> CORRÊA, Roberto Lobato, *op. cit.*



Dessa mesma forma, o governo do Rio de Janeiro atuou por meio da setorização da cidade por classes sociais.

## 5. Planejamento Estratégico de Campos (PEC)

Através dos estudos de casos aqui mencionados se pode perceber o urbanismo neoliberal presente de forma expressiva, a cidade ganha o caráter de mercadoria de luxo, de pátria e de uma empresa competitiva<sup>99</sup>. Nesse momento, se compreende que as escolhas do planejamento urbano se baseiam no capital e no valor de troca, onde o valor de uso de uma cidade é por vezes negado e silenciado. Nesse contexto, se aborda o objeto de estudo, Campos dos Goytacazes, localizado no estado do Rio de Janeiro que teve a tentativa de implantação do Planejamento Estratégico em março de 1996. Em que os objetivos foram: “Gerar riqueza em um território (comunidade, município, região) e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, mediante: o apoio ao desenvolvimento e ao fortalecimento das empresas existentes na comunidade, especialmente as pequenas empresas”; além do “melhoramento das condições para a atividade empresarial, de modo a atrair empresas e inversões; fomento à integração e à diversificação da estrutura produtiva de serviço; a coordenação com outras entidades territoriais (em todos os níveis), de programas e projetos”, que teriam grande impacto na economia local<sup>100</sup>.

Esse Planejamento Estratégico foi realizado durante o governo do Prefeito Anthony Garotinho, e em novembro de 1996 foi implementado o curso “Planejando o nosso desenvolvimento”, ministrado pelo professor Flankin Dias Coelho (professor da UFF e mais tarde consultor da PEC) e ofertado pela Escola Técnica Federal de Campos (CEFET) - hoje denominada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense campus Campos Centro (IFF). Esse planejamento foi conduzido por um “conselhão” formado por cerca de setenta e nove instituições e foi produzido de forma diferente ao plano estratégico do Rio de Janeiro até então realizado<sup>101</sup>.

Com a candidatura a governador do estado; do então Prefeito Garotinho, ocorre o congelamento do Plano em 1998. Já em 1999 com alternância de governo municipal e Arnaldo Viana como prefeito ocasiona a transformação do planejamento com troca de consultores e modificação da metodologia, significando o fim da tentativa de imersão do Plano Estratégico na cidade. Esse planejamento também tinha como protagonismo o capital, pois foi uma tentativa de desenvolver a economia municipal, no entanto, agregava benefícios necessários a urbe campista<sup>102</sup>.

Logo, “se por um lado constata-se que as políticas estatizantes estão esgotadas, de outro, as crenças de que as forças do mercado podem criar estas condições – revelam a cegueira e indolência intelectual diante dos impactos econômicos do processo de globalização”<sup>103</sup>, onde, a taxa de

<sup>99</sup> ARANTES; VAINER e MARICATO, Otília; Carlos e Ermínia, *op. cit.*

<sup>100</sup> FILHO, Hélio Gomes, *op. cit.*, p. 71.

<sup>101</sup> FILHO, Hélio Gomes, *op. cit.*

<sup>102</sup> FILHO, Hélio Gomes, *op. cit.*

<sup>103</sup> Coelho (1997, p. 12) *apud* FILHO, Hélio Gomes, *op. cit.*, p. 72.

emprego não evolui juntamente ao crescimento econômico dos países, dessa forma, o desafio “fica no novo estilo de fazer política que possibilite a criação de competitividade através de mecanismos de cooperação, priorizando a inclusão de amplos setores marginalizados da população”<sup>104</sup>. Entretanto, mesmo com duração curta esse plano agregou benefícios significativos para o município campista, conforme enumerado abaixo:

Subsídios para o funcionamento das comissões do emprego de alguns municípios da região, que sofriam do mal da “agenda vazia”; a incubadora tecnológica de cooperativas de trabalhadores do CEFET Campos, que criou cinco cooperativas de ex-alunos da instituição, além de uma de profissionais ligados à agricultura familiar. Vários colaboradores deste projeto se juntaram a ele a partir de conversas em reuniões do PEC; a construção de uma base de dados com os mais variados indicadores socioeconômicos, alguns até então inéditos, do município de Campos e da região; uma série de soluções para assentamentos do INCRA, que só se tornaram factíveis devido à discussão e à integração dos técnicos propiciada pelo PEC; alternativas e propostas para o programa de erradicação do trabalho infantil nos oito municípios que possuem a atividade sucroalcooleira; um maior entrosamento entre CEFET, SENAI, SEBRAE e SENAC, que atuavam muito isolados superpondo ações e pulverizando recursos; um aumento da participação na vida comunitária por parte de instituições acadêmicas como: CEFET, UFF, UFRRJ e UENF<sup>105</sup>.

A opinião do então Secretário de Planejamento de Campos, José Luis Maciel Puglia destaca a riqueza do plano estratégico e afirma que esse é uma ferramenta que deve ser orientada para uma utilização positiva, caso contrário, poderá ser implementado maneira prejudicial. Para ele, o plano se constituiu num indutor de amadurecimento da sociedade campista, trabalhou tanto na autoestima da população quanto na aproximação de instituições. Desse modo, se constata que na “morte” desse Plano, “[...] a postura conservadora e atrasada de uma parte da elite governante do município que, de certa forma, conspirou contra o PEC e se regozijou com o seu fim”, foi realizada “em gabinetes fechados e à revelia dos atores sociais competentes”, além de afirmar a ausência da participação coletiva na decisão de fechamento desse Plano e atribuir essa afirmação “ao comportamento passivo e à ausência de espírito público de nós outros que nos deixamos serem apanhados nesta previsível e tão pouco sutil armadilha”<sup>106</sup>.

## 6. Considerações Finais

Apesar de Castells, Borja e Forn expressarem o sistema neoliberal atual de forma real e clara, eles também deliberam o fato de que planejar a cidade como uma mercadoria de luxo é a estratégia mais eficaz para se “requalificar” a malha urbana. Compreendendo, então, a cidade como

<sup>104</sup> Coelho (1997, p. 12) *apud* FILHO, Hélio Gomes, *op. cit.*, p. 73.

<sup>105</sup> FILHO, Hélio Gomes, *op. cit.*, p. 9-10.

<sup>106</sup> FILHO, Hélio Gomes, *op. cit.*, p. 111.



empresa competitiva e voltada para o exterior e para o público solvável, os autores defendem o conceito de "cidade pátria" para se verificar o pertencimento do cidadão com seu próprio local. Ademais, autores que reiteram sobre o direito à cidade e a memória coletiva, nos revelam conceitos embasados no estudo do ser humano versus o meio o qual está inserido para delimitar a solução. Dessa forma, se valida a autenticidade de suas teorias, como também por meio da observação de cidades pautadas em um planejamento com caráter de Plano Estratégico, como o Rio de Janeiro e Brasília. Se percebe, dessa maneira, a atuação equivocada desses planejamentos urbanos, pois a forma correta de se reabilitar uma área é estar atento aos usos e funções já existentes, de forma a verificar o pertencimento por meio da apropriação e diversidade socioambiental, e não como culto ao monumento e ao capital.

Nessa realidade, se destaca que a presença do Plano Piloto de Brasília e do Planejamento Estratégico do Rio de Janeiro trouxeram características nocivas, as quais a "morte" do Plano Estratégico de Campos dos Goytacazes também envolveram: como a postura conservadora no planejamento da cidade e a ausência de poder de participação coletiva nas políticas urbanísticas da mesma. Se observa, então, o planejamento estratégico como instrumento que necessita da dominação do Estado para compelir consequências, sejam essas benéficas ou prejudiciais. Nesse sentido, a titulação do documento que rege o planejamento de uma cidade se mostra irrelevante, isso porque é somente uma ferramenta do Poder Executivo. Dessa maneira, a atuação do Estado se faz com grande relevância no contexto urbano local. Portanto, se evidencia a necessidade de ação governamental para promoção do conhecimento do meio e da apropriação diversificada do espaço como forma de garantir a qualidade de vida socioambiental da urbe e, se efetivar e afirmar a diversidade cultural, social, ambiental e econômica comum as cidades, em especial, ao município campista. Dessa forma, se considera com este estudo a carência por um urbanismo que estimule a qualidade de vida socioambiental e motive a memória e o pertencimento local.



## IMPACTOS PAISAGÍSTICOS DO ROMPIMENTO DE BARRAGENS

### THE LANDSCAPE IMPACTS OF BREAKING DAMS

Arthur de Lima Sossai<sup>107</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho aborda as repercussões que o rompimento de barragens produz sobre as paisagens, inclusive com breve menção a casos concretos. Para isso, tratou-se de elucidar questões introdutórias, como o que se entende por *paisagem*, *barragem* e *desastre ambiental*, além de terem sido expostas, sucintamente, as normas que resguardam a primeira matéria. Ao final, foram feitas considerações sobre o conteúdo deste trabalho, apresentando-se medidas que poderiam contribuir para o melhor tratamento da temática em tela. Dada a interdisciplinaridade do assunto, a investigação consistiu em extensa e multifatorial pesquisa bibliográfica, seguida de leitura e exame seletivo e reflexivo dos materiais obtidos, orientado este pelo método analítico-dedutivo.

**Palavras-chave:** Paisagem; Barragem; Desastre Ambiental; Impacto Socioambiental; Meio Ambiente.

**ABSTRACT:** The present academic work approaches the repercussions that the rupture of dams produces on the landscapes, including a brief mention of specific cases. For this, it was tried to elucidate introductory questions, such as what is meant by *landscape*, *dam* and *environmental disaster*, in addition to a succinct exposition of the norms that protect the first matter. At the end, considerations were made about the content of this work, presenting measures that could contribute to a better treatment of the subject in question. Given the interdisciplinarity of the subject, the investigation consisted of an extensive and multifactorial bibliographic research, followed by a selective and reflective Reading and examination of the materials obtained, guided by the analytical-deductive method.

**Keywords:** Landscape; Dam; Environmental Disaster; Socio-Environmental Impact; Environment.

### 1. Introdução

Naturalmente, há que se imaginar que as paisagens da atualidade não são idênticas àquelas registradas em momentos pretéritos. Isso porque elas estão em constante transformação, seja pela atuação da própria natureza, através do movimento dos mares, rios e das correntes de ar, por exemplo, ou, ainda, em virtude da atuação antrópica, que orientada, na grande maioria das vezes, por desígnios econômicos, opta pela exploração dos

---

<sup>107</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal de Lavras – UFLA. Membro do Núcleo de Estudos em Direito Agrário Francisco Mendes – NEDAFAM, vinculado à mesma universidade. E-mail: arthur.sossai@estudante.ufla.br

recursos naturais e pela utilização dos espaços sem muito ponderar sobre os aspectos paisagísticos, como ocorre na seara das atividades minerárias ou da construção civil, dentre outras situações.

A própria construção de uma barragem – seja ela para a formação de um reservatório hídrico ou para o acúmulo de rejeitos provenientes da mineração e independentemente do método adotado para construção, se de terra, em arco, de gravidade ou de enrocamento – representa um impacto paisagístico *per se*, por serem sempre estruturas grandiosas e, como consequência, afetarem consideravelmente o panorama visual em que se inserem. Não obstante existirem inúmeras normas jurídicas e orientações de órgãos estatais competentes que visem à mitigação dos prejuízos e riscos inerentes à sua edificação, a gestão inadequada dos empreendimentos que se valem delas, sobretudo com relação ao descumprimento de condicionantes estabelecidas no licenciamento ambiental, ao acúmulo descomedido das substâncias armazenadas e ao deficitário controle de segurança realizado pelas próprias empresas, tem viabilizado a ocorrência do rompimento de barragens.

Muito se discute sobre os impactos socioambientais provocados pelo colapso de barragens, em especial após os lamentáveis acontecimentos nos municípios mineiros de Mariana e Brumadinho, nos anos de 2015 e 2019, respectivamente. No entanto, debate-se aquém do necessário sobre as repercussões paisagísticas resultantes de eventos como os aludidos. O momento para essa discussão, inclusive, mostra-se oportuno, pois, conforme se extrai do relatório mensal sobre barragens de mineração, referente ao mês de maio de 2022, elaborado pela Agência Nacional de Mineração – ANM, somente o Estado de Minas Gerais conta com 47 (quarenta e sete) barragens classificadas como de alto risco e 4 (quatro) em nível 3 (três) de emergência, que é o mais elevado.<sup>108</sup> O risco, portanto, é real, devendo-se atentar para os prejuízos que eventual rompimento de barragem pode representar às diversas formas de paisagem.

Por esses motivos é que interessa o questionamento central que orientará a produção deste trabalho: quais os impactos paisagísticos oriundos do rompimento de uma barragem?

## 2. Da definição e do arcabouço jurídico que resguarda as paisagens

A concepção de paisagem é transdisciplinar, ao passo que o seu estudo harmoniza frações de variados saberes, formando-se uma nova área do conhecimento a partir deste diálogo e é, além disso, polissêmica, isto é, possui mais de um significado a depender da ciência que se presta a abordá-la. Justamente por derivar de uma formação muito ampla e, além disso, por se modificar a depender do instante, da cultura, da linguagem, da

---

<sup>108</sup> ANM – Agência Nacional de Mineração. *Report mensal barragens de mineração – maio de 2022*. Brasília, DF: Governo Federal, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens/boletim-de-barragens-de-mineracao/arquivos/boletim-mensal-maio-2022.pdf>>. Acesso em: 30 de jun. de 2022.

localidade etc. em que está inserida, é difícil delimitar uma noção precisa do que seria paisagem.<sup>109</sup>

A elaboração de um conceito é de grande importância para o Direito, motivo pelo qual, apesar do exposto logo acima, essa tarefa deve ser enfrentada. Isso porque a sua não definição ou a sua definição meramente superficial poderia conduzir os intérpretes das normas a áreas nebulosas e confusas, de modo a prejudicar a própria efetividade ou o interesse social refletido na formulação de determinada norma. Em acréscimo, como forma de destacar a relevância de uma conceituação, Custódio afirma que “[...] quando se cria um termo significa que se tem noção da existência delimitada do elemento, ou que, pelo menos, ele foi de alguma forma levado em consideração como algo significativo”.<sup>110</sup> Estabelecer uma aceção do que pode ser considerado paisagem, por conseguinte, contribuirá para evidenciar a temática e, porventura, para implementação de medidas que garantam a sua proteção.

Deve-se salientar, outrossim, que ao se empregar o termo paisagem quer-se dizer paisagem cultural. É importante que se faça essa consideração, principalmente para que se estabeleça uma distinção da concepção naturalista usualmente empregada pela geografia, mas, também porque cada paisagem está vinculada à perspectiva de um certo observador, que é espontaneamente sugestionado por suas experiências pessoais, pelas tradições do agrupamento em que está incluído, por seus hábitos, costumes e crenças. Em outros termos, por sua cultura.<sup>111</sup>

Feitas essas breves considerações, apresenta-se a construção conceitual elaborada por Maraluce Maria Custódio:

A paisagem é um direito de terceira geração basilar, integrado tanto pela criação, quanto pela proteção da estabilidade ou transformação física de seus elementos naturais e culturais, levando-se em conta as percepções de todos os grupos sociais, independentemente de raça, cor e classe, garantida, assim, sua mutabilidade e evolução. Para isso, a paisagem deve ser construída possibilitando-se a participação de todos, ainda que através de associações que representem os diversos interesses da comunidade, de forma que expressem em debate público seus anseios. Em sendo um bem comum, sua proteção é primordial para garantia da paz social e da proteção de identidades – tanto local, quanto nacional – e conhecimentos tradicionais nos âmbitos da federação brasileira, das presentes e futuras gerações.<sup>112</sup>

É premente dizer que o propósito aqui não é o estabelecimento de um conceito definitivo e plenamente acabado, mas tão somente a apresentação de uma idealização minimamente palpável e consensual, para que, dessa

---

<sup>109</sup> CUSTÓDIO, Maraluce Maria. Conceito jurídico de paisagem. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto Geociências, Belo Horizonte, 2012, p. 134-138.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>111</sup> CUSTÓDIO, Maraluce Maria., *op. cit.*, p. 152-162.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 321-322.

forma, as reflexões a serem apresentadas possam ser devidamente compreendidas.

Quanto às leis e demais normas que compõem o arcabouço jurídico protetivo das paisagens, destaca-se, inicialmente, que a competência legislativa para tratar dessa temática é concorrente, consoante se depreende da leitura do artigo 24, incisos I, VI, VII e VIII, da Constituição Federal de 1988 – CF/88.<sup>113</sup> Por conseguinte, a responsabilidade da União é unicamente estabelecer normas gerais sobre matéria paisagística, enquanto os Estados e os Municípios deverão exercer competência suplementar, se houver necessidade e interesse local. Apenas diante da ausência de legislação federal é que os Estados-membros estariam autorizados a exercer competência legislativa plena. Assim, a paisagem poderá ser protegida em diversas esferas.

A Carta Magna pátria prevê, ainda, que a competência administrativa, ou material, como também é conhecida, é comum para todos os entes federativos. Ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios são competentes para fazer valer, por meio de ações concretas, prerrogativas e comandos estipulados em normas constitucionais e infraconstitucionais. Logo, a partir do que estabelecem os incisos I, III, IV, V, VI, e VII, todos do artigo 23, CF/88, conclui-se que a paisagem deve ser protegida por todos os entes.<sup>114</sup>

O Texto Constitucional de 1988 foi, aliás, o primeiro a consagrar de forma explícita a proteção do meio ambiente, materializada no artigo 225. Resguarda-se, com isso, também a paisagem, afinal, o meio ambiente pode integrar a sua composição. Não obstante, a própria Constituição indica que os conceitos não se confundem, pois atribui amparo específico à paisagem, em seu artigo 216, inciso V. O parágrafo 4º deste dispositivo, inclusive, impõe que sejam punidos quaisquer prejuízos ou ameaças ao patrimônio cultural brasileiro, no qual se incluem os sítios paisagísticos.<sup>115</sup> Na lição de Custódio, “Interessante notar a mudança da concepção de paisagem para sítio paisagístico, ampliando ainda mais a noção, pois este abrangeria não só a paisagem em si, mas também seu entorno”.<sup>116</sup>

Importa destacar, nesse momento, já caminhando para uma sucinta exposição das normas de caráter infraconstitucional, a Portaria nº. 127, de 2009, do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional – IPHAN. Sua finalidade é a chancela da paisagem cultural brasileira e, para isso, estipula procedimento próprio e, em seu artigo 1º, um conceito de paisagem, descrito *in verbis*: “Paisagem Cultural Brasileira é uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com

---

<sup>113</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 de jul. de 2022.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 de jul. de 2022.

<sup>116</sup> CUSTÓDIO, Maraluce Maria., *op. cit.*, p. 233.

o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores”.<sup>117</sup> A definição, apesar de compreender os elementos fundamentais que compõem a paisagem, mostra-se um tanto quanto imprecisa e não parece atentar para o resguardo da paisagem imaterial, afinal, os espaços não contam apenas com aspectos palpáveis e concretos, falando-se hoje até mesmo em paisagens sonora e olfativa.<sup>118</sup>

Não há legislação em âmbito nacional que verse exclusivamente sobre a proteção das paisagens, mas sim diversas leis esparsas que abordam pontualmente a temática. A seguir, serão feitos comentários àquelas normas que parecem ser mais relevantes na atualidade, trazidas em ordem cronológica.

Em primeiro lugar, tem-se a Lei n.º. 7.347, de 24 de julho de 1985, habitualmente denominada de Lei de Ação Civil Pública. Ela traz sustentáculo para proteção processual das paisagens, ao prever em seu artigo 1º, inciso III, que serão regidas por essa Lei as ações de responsabilização por danos patrimoniais e morais causados aos direitos e bens de valor paisagístico. Representou um avanço considerável na defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos, em especial por ter atribuído legitimidade a diferentes órgãos públicos e associações compostas pela sociedade civil para o eventual ajuizamento de ações e por ter previsto, em seu artigo 4º, a possibilidade de interpor ação cautelar, concebendo-se, dessa forma, um mecanismo para evitar possíveis prejuízos irreparáveis às paisagens.<sup>119</sup>

Ato contínuo, a Lei n.º. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, complementa a salvaguarda constitucional ao estabelecer sanções penais e administrativas às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Não à toa recebeu a denominação popular de Lei de Crimes Ambientais. No bojo da legislação em referência, atenção especial deve ser dada aos comportamentos tipificados pelos artigos 63, 64 e 65. Os dois primeiros protegem a paisagem de forma geral, enquanto o terceiro dispositivo está voltado para o resguardo da paisagem urbana.<sup>120</sup>

A Lei n.º. 9.985, de 18 de julho de 2000, responsável por instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, por sua vez, em seu artigo 4º, inciso VI, indica como um dos objetivos deste a proteção de “[...] paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza

---

<sup>117</sup> BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Portaria n.º. 127, de 30 de abril de 2009. Estabelece a chancela da paisagem cultural brasileira. Brasília, DF: IPHAN, 05 de maio de 2009. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria\\_127\\_de\\_30\\_de\\_Abril\\_de\\_2009.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_127_de_30_de_Abril_de_2009.pdf)>. Acesso em: 30 de jun. de 2022.

<sup>118</sup> CUSTÓDIO, Maraluce Maria., *op. cit.*, p. 78 e 157.

<sup>119</sup> BRASIL. Lei n.º. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)>. Acesso em 30 de jun. de 2022.

<sup>120</sup> \_\_\_\_\_. Lei n.º. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm)>. Acesso em: 30 de jun. de 2022.



cênica.”<sup>121</sup> A tutela é bem-vinda, sem dúvidas, mas deve-se alertar que o resguardo apenas da paisagem natural, excluindo-se a cultural do âmbito de aplicação da norma é medida que não mais merece prosperar hodiernamente, pois pode prejudicar o próprio juízo dos intérpretes das normas. Interessante seria se o legislador ao menos conectasse os aspectos culturais da paisagem aos naturais, formando-se uma ideia única e abrangente e, portanto, mais protetiva.<sup>122</sup>

Por derradeiro, imperioso fazer menção à Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, vulgarmente conhecida como Estatuto da cidade, que, essencialmente, estabeleceu diretrizes gerais de política urbana. A legislação, em seu artigo 2º, inciso XII, definiu como uma da série de orientações gerais a proteção, preservação e recuperação do patrimônio paisagístico e, no artigo 26, inciso VIII, atribuiu como uma das hipóteses que admitem o exercício do direito de preempção pelo Poder Público Municipal a “proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.”<sup>123</sup> Além disso, no artigo 37, inciso VII, declinou que o estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV deve contemplar em sua análise os possíveis efeitos que o empreendimento ou a atividade terão sobre a paisagem urbana.

Apesar de não existir consenso da doutrina sobre quais os princípios aplicáveis em matéria de Direito Ambiental, certo é que se prestam a guiar o intérprete da ordem jurídica, dotando o sistema de unidade, harmonia e coerência ao estabelecerem proposições elementares e fundamentais de determinada seara jurídica.<sup>124</sup> Dito isso, é possível depreender que as aludidas regras esparsas se coadunam com princípios informadores do direito ambiental e constitucional, como se demonstrará brevemente a seguir.

As disposições da Lei de Ação Civil Pública, por exemplo, são expressão normativa do princípio democrático, que se liga à ideia de soberania popular, em especial porque se admite a propositura de ação judicial por um leque maior de sujeitos, efetivando-se o direito à participação. Ainda com relação a esta legislação, a possibilidade de ajuizamento de cautelar parece traduzir a essência dos princípios da prevenção e da precaução, pois se propõe a evitar, com certa urgência, danos eventualmente irreparáveis, seja quando se tem conhecimento dos impactos que determinado feito pode causar, ou mesmo quando não se tem certeza científica dos danos, que não é justificativa suficiente para dispensar medidas de prevenção.

---

<sup>121</sup> BRASIL. Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000. [...] institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em 30 de jun. 2022.

<sup>122</sup> CUSTÓDIO, Maraluce Maria., *op. cit.*, p. 241-242.

<sup>123</sup> BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. [...] estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. 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 30 de jun. de 2022.

<sup>124</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 17-18.

Com relação aos princípios apontados na segunda parte deste parágrafo, também parecem se manifestar através da realização do EIV, previsto pelo Estatuto da Cidade, isso porque a análise realizada não deve desconsiderar medidas preventivas diante da falta de convicção sobre se ou em que proporção determinado empreendimento afetará a paisagem e outros elementos, quanto mais quando se tem conhecimento prévio de que a ocorrência de danos é real e iminente. Em acréscimo, a Lei de Crimes Ambientais concretiza o princípio da responsabilidade, que encontra guarida no próprio artigo 225, parágrafo 3º, do Texto Constitucional. No bojo desta, trata-se especificamente da responsabilização ambiental em sua esfera penal, mas não se esqueça que ainda existem a administrativa e a civil. Esta última encontra previsão, inclusive, na já aludida Lei de Ação Civil Pública, sem prejuízo do que dispõem outras legislações.

Aqui, cabe destaque ao princípio do direito ao meio ambiente equilibrado, cujo fundamento se encontra no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, e que propõe ser necessário um equilíbrio entre forças opostas, não se permitindo que as atividades antrópicas afetem desarrazoadamente a conservação dos espaços naturais e das funções ecossistêmicas que ali se desenvolvem.<sup>125</sup> Este é um princípio que, em diferentes intensidades, encontra abrigo não somente nas normas apresentadas acima, mas em outras de natureza ambiental, pois o objetivo último de todas é o resguardo do meio ambiente. Com isso, protege-se também as paisagens materiais, devendo-se atentar somente para a ressalva já apresentada supra, de que também existem paisagens compostas por elementos que não são palpáveis ou concretos.

Feita breve digressão sobre a relação para com os princípios, importa dizer que o ordenamento jurídico brasileiro possui normas capazes de resguardar as paisagens, em todas as suas formas, desde que seja feita interpretação adequada das disposições legais, em especial para que seja considerada a paisagem em seus aspectos imateriais. No entanto, os dispositivos que asseguram essa proteção estão espalhados por diversas leis esparsas, o que, muita das vezes acaba por dificultar o conhecimento de toda a disciplina e gerar confusão entre os intérpretes das normas, prejudicando a própria defesa e preservação das paisagens. Seria benéfica, nesse sentido, a edição de uma lei ou portaria que as salvaguardasse especificamente, até mesmo com a apresentação de uma definição, para que não mais houvesse dúvidas sobre o que é considerado paisagem ou não.

Como se não bastasse, os interesses puramente econômicos, aliados ao descaso da classe política, do mercado de trabalho e mesmo da própria sociedade civil – que muita das vezes tem sua perspectiva ofuscada e orientada por outras questões sociais, relegando ao segundo plano matérias como a paisagística –, faz com que o resguardo das paisagens não seja de fato garantido. Nesse sentido, leciona Custódio:

Ainda se sobrepõem à proteção da paisagem: as questões econômicas [...]. Os problemas sociais encobrem a visão da

<sup>125</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 25. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 56-59.

sociedade em relação à representação das paisagens em suas vidas. A grande quantidade de normas não garante a efetividade da proteção devido à falta de profissionais atentos a essa proteção, e, mais ainda, à falta de diálogo dos vários campos do saber, para tornar as normas aplicáveis, seja no campo jurídico, seja nos das outras ciências.<sup>126</sup>

### 3. Da Definição de Barragem e do seu Rompimento Enquanto Desastre Ambiental

É inegável que os avanços tecnológicos e científicos das últimas décadas proporcionaram aos seres humanos incontáveis benefícios dos quais as gerações anteriores não puderam usufruir, tais como a possibilidade de comunicação através da troca instantânea de mensagens de texto, de deslocamento corriqueiro por meio de veículos automotores terrestres ou aéreos, a criação dos mais variados eletrodomésticos, o desenvolvimento em tempo recorde de uma vacina capaz de combater uma pandemia viral, dentre outros. Deve-se observar, no entanto, que as vantagens decorrentes desse crescente movimento desenvolvimentista e industrializador fizeram com que o potencial de intervenção humana sobre o meio ambiente se ampliasse consideravelmente.

À vista disso, para que as linhas de produção possam operar incessantemente e alimentar os constantes e variados desejos da sociedade globalizada, os setores da indústria, do agronegócio e do comércio estimulam uma série de ingerências – muitas vezes excessivas, desproporcionais, desarrazoadas e até mesmo ilegais, em alguns casos – sobre o meio ambiente. Seria fútil pensar que essas atividades não afetariam de alguma maneira o ecossistema do planeta Terra e é nessa medida que discussões relacionadas ao aquecimento global, às mudanças climáticas e aos desastres ambientais estão cada vez mais presentes no cotidiano da população. Para arrematar, informações apresentadas pelo portal eletrônico da World Wide Fund for Nature – WWF Brasil apontam que “[...] desde o final dos anos 70 a demanda da população mundial por recursos naturais é maior do que a capacidade do planeta em renová-los.”<sup>127</sup>

Curiosamente, o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais, cuja versão mais recente analisou a ocorrência de sinistros dessa natureza entre os anos de 1991 e 2012, destacou que:

Os dados corroboram o discurso frequente sobre o aumento da ocorrência de desastres onde, do total de 38.996 registros, 8.515 (22%) ocorreram na década de 1990; 21.741 (56%) ocorreram na década de 2000; e apenas nos anos de 2010, 2011 e 2012 este número já soma 8.740 (22%).<sup>128</sup>

<sup>126</sup> CUSTÓDIO, Maraluce Maria., *op. cit.*, p. 226.

<sup>127</sup> Pegada ecológica global. WWF Brasil, [s.d.]. Disponível em: <[https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/especiais/pegada\\_ecologica/pegada\\_ecologica\\_global/](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/pegada_ecologica_global/)>. Acesso em: 27 de jul. de 2022.

<sup>128</sup> ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS 1991 a 2012: Volume Brasil. 2. ed. rev. e ampl. Florianópolis: Ceped UFSC, 2013, p. 34. Disponível em: <<https://s2id.mi.gov.br/paginas/atlas/>>. Acesso em: 29 de jun. 2022.

Interessante seria se houvesse edição atualizada do aludido estudo, em especial porque já transcorreram praticamente uma década desde a sua realização. Não obstante, mesmo ciente de que pode haver divergências entre bancos de dados com relação aos critérios e parâmetros de análise do que se configura como desastre, informações de estudo técnico produzido pela Confederação Nacional dos Municípios indicam que somente nos anos de 2016, 2017 e em parte de 2018 foram emitidos 6.193 (seis mil cento e noventa e três) decretos declarando situações de emergência e/ou de calamidade pública versando sobre anormalidades causadas por desastres.<sup>129</sup> Mesmo que se possa, eventualmente, questionar a exatidão dos números apontados, em virtude da debilidade dos registros das entidades de defesa civil, certo é que os dados sugerem um potencial crescimento do número de sinistros em matéria ambiental, o que é preocupante.

Evidencia-se, com o apresentado, que a ampliação do potencial de intervenção humana sobre o meio ambiente ocorreu simultaneamente ao aumento do número de sinistros ambientais. Nesse sentido, valiosa a lição de Carvalho, no sentido de que “em quase todos os desastres denominados *naturais*, [há] algum fator antropogênico.”<sup>130</sup> Dessarte, mesmo que se conheça a diferenciação classificatória entre desastres naturais e antropogênicos, o importante para este expediente é a compreensão de que a maioria desses fenômenos decorre da sinergia entre ambos os fatores, e, por esse motivo, será adotada a concepção genérica de *desastres ambientais*, os quais, como afirma o mesmo autor, “[...] consistem em eventos (de causa natural, humana ou mista) capazes de gerar o comprometimento de funções ambientais ou lesões a interesses humanos mediados por alguma mudança ambiental”<sup>131</sup>, caracterizados, em geral e sucintamente, pela magnitude da destruição, pelos efeitos duradouros e pela irreversibilidade dos danos.

A edificação de uma barragem em si, apesar de impactar severamente o meio em que se insere, não pode ser qualificada como um desastre. O seu rompimento, por sua vez, embora não seja tão recorrente quanto outros sinistros ambientais, como as inundações, os deslizamentos de terra e as secas, que estampam as manchetes jornalísticas ano após ano, é um evento de grande magnitude, devastador e que se enquadra perfeitamente na definição de desastre apresentada acima, como se demonstrará a seguir. Antes, apenas a título de elucidação, vale apresentar o conceito legal do que se compreende enquanto barragem, estabelecido pela Lei nº. 12.334, de 20 de setembro de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB:

---

<sup>129</sup> CNM – Confederação Nacional dos Municípios. Decretações de anormalidades causadas por desastres nos Municípios Brasileiros. Brasília: CNM, 2018, p. 3-4. Disponível em <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3617>>. Acesso em: 29 de jun. 2022.

<sup>130</sup> CARVALHO, Délton Winter de. Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 52-53.

<sup>131</sup> CARVALHO, Délton Winter de., *op. cit.*, p. 56.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições:

I – barragem: qualquer estrutura construída dentro ou fora de um curso permanente ou temporário de água, em talvegue ou em cava exaurida com dique, para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas;<sup>132</sup>

Feito esse breve parêntese conceitual, urge esclarecer que os rompimentos de barragens, acompanhados de suas repercussões, adequam-se à definição de desastre ambiental. Seja por força das condições da natureza, pela gestão inadequada de empreendimentos que utilizam essas estruturas, pela fiscalização e acompanhamento muitas vezes deficiente por parte do Poder Público, pelo descumprimento de condicionantes de operação estabelecidas no procedimento de licenciamento ambiental, pela plena desconsideração de regras protetivas e dos princípios do desenvolvimento sustentável, da precaução e da prevenção, pela falta de dados técnicos ou por todos esses fatores reunidos, o certo é que o risco do rompimento de barragens é uma realidade que não se pode ignorar. Com a ruptura, milhares de metros cúbicos de água ou de resíduos industriais se espalham com uma força devastadora por determinada localidade, vitimando pessoas atingidas diretamente, danificando e/ou destruindo estruturas antrópicas e prejudicando a própria vida selvagem e os recursos naturais, como os corpos hídricos e o solo, à medida que o material represado pode ser tóxico. Como se não bastasse, as áreas afetadas, normalmente, ao menos em um primeiro momento, não podem ser utilizadas para cultivo de alimentos ou para a pesca, devido ao risco de contaminação por substâncias prejudiciais à saúde, o que retira a forma de subsistência de inúmeras famílias afetadas e faz com que elas dependam unicamente da boa vontade estatal e das empresas, potencializando as desigualdades sociais já tão marcantes neste país.

Não há o que se questionar quanto à magnitude de tais eventos, basta observar imagens registradas nos municípios de Mariana, em 2015, e de Brumadinho, em 2019, após o colapso das respectivas barragens. Os efeitos são longevos e os danos consideráveis, havendo prejuízo não somente às funções ecossistêmicas, mas aos próprios interesses humanos, à medida que diversas famílias dependiam diretamente dos recursos naturais para auferir renda e para sua subsistência. Reforça-se, ante o exposto, que o rompimento de uma barragem pode ser perfeitamente entendido como um desastre ambiental.

É de se esperar que após a ocorrência de tragédias como as que se desenrolaram nos referidos municípios mineiros os atores sociais se movimentassem para evitar novos acontecimentos similares. De fato, houve alterações legislativas das normas de regência, propositura de uma série de ações judiciais e outras manifestações organizadas pela sociedade civil.

---

<sup>132</sup> BRASIL. Lei nº. 12.334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm)>. Acesso em: 29 de jun. 2022.

Contudo, dados apresentados por órgãos técnicos, como os já aludidos em âmbito introdutório, que asseveram a situação preocupante em que se encontram algumas barragens, aliados a outros fatores também já apresentados neste tópico, permitem inferir que os riscos inerentes às barragens existem, inclusive o de rompimento e, como consequência, o da ocorrência de mais desastres ambientais.

O Relatório de Segurança de Barragens, referente ao ano 2021, apontou dados relevantes para o fortalecimento do argumento apresentado, dentre os quais: (i) das 22.654 (vinte e duas mil seiscentos e cinquenta e quatro) barragens cadastradas no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens – SNISB, “50% possuem informações sobre empreendedor; 87% sobre capacidade; 54% sobre altura; e 51% possuem informações sobre autorização, outorga ou licenciamento”<sup>133</sup>; (ii) “O Indicador de Completude da Informação mostra que 16% das barragens cadastradas no SNISB se encontram na faixa ótima relacionada à quantidade de dados disponíveis [...]”<sup>134</sup>; (iii) “Das 5.474 barragens submetidas à PNSB, cerca de 28% possuem Plano de Segurança de Barragem (PSB), mas somente 6% foram objeto de ao menos uma inspeção de segurança no ano de 2021”<sup>135</sup>; e (iv) os recursos orçamentários destinados à gestão da segurança de barragens “[...] continuam aquém da necessidade para uma adequada manutenção preventiva e atendimento aos requisitos legais sobre segurança das barragens.”<sup>136</sup>

Ora, nota-se que ainda há muito o que evoluir no quesito segurança de barragens. Como seria possível gerenciar adequadamente os riscos com tantos dados técnicos faltantes, escassez de recursos orçamentários e reduzidas fiscalizações por parte dos órgãos competentes? Sequer metade das estruturas submetidas à PNSB possuem Plano de Segurança de Barragem, instrumento fundamental para garantir a higidez do empreendimento e mesmo para o planejamento das medidas a serem tomadas em situações de emergência, como as calamitosas. Com isso, a possibilidade de ocorrência de desastres relacionados ao colapso de barragens, reitera-se, outra vez, parece mais factível do que o ideal. Por isso, no tópico que segue, serão analisados os impactos paisagísticos desses eventos desastrosos.

#### **4. Dos Impactos Paisagísticos Decorrentes do Rompimento de Barragens**

As indústrias minerais e as usinas hidrelétricas são ambas as atividades que mais frequentemente se veem atreladas à utilização de barragens para a consecução de seus objetivos, seja para o acúmulo de rejeitos provenientes da mineração, no primeiro caso, ou para o

---

<sup>133</sup> ANA – Agência Nacional de Água e Saneamento Básico. Relatório de Segurança de Barragens: 2021. Brasília: ANA, 2022, p. 4. Disponível em: <<https://www.snisb.gov.br/relatorio-anual-de-seguranca-de-barragem/2021/rsb-2021.pdf>>. Acesso em: 29 de jun. 2022.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 5.

represamento do corpo hídrico e posterior geração de energia elétrica, no segundo. Serão analisados, inicialmente, os impactos paisagísticos e ambientais da instalação dos empreendimentos em si, e, após, aqueles decorrentes do rompimento das barragens.

É notório que a construção de uma hidrelétrica provoca grandes transformações na região onde o empreendimento é instalado, afinal, áreas anteriormente ocupadas, tanto por indivíduos quanto por animais selvagens, ou utilizadas para qualquer outra forma de cultivo ou produção pecuária são inundadas e todas as referidas formas de manuseio da terra são interrompidas, deslocando-se necessariamente os ocupantes para locais diversos, além dos espaços utilizados para construção dos edifícios em que irão operar os sistemas de controle da usina. Em algumas situações, consoante indicam Coelho e Pereira, nem mesmo o patrimônio arqueológico e histórico localizado em determinado território foi justificativa apta a impedir a utilização do espaço, tal qual ocorreu no caso da Usina Hidrelétrica do Funil, construída no alto do Rio Grande, nas proximidades da cidade de Lavras, localizada entre o sul e o oeste de Minas Gerais. Perderam-se importantes informações de cunho científico que poderiam contribuir, até mesmo, para o melhor conhecimento da história da região.<sup>137</sup>

Trata-se, em suma, de um célere e repentino processo de degradação ambiental e paisagística, do qual sucedem desequilíbrios sociais e ecológicos. “[...] os impactos negativos vão desde a perda da vegetação nativa, com diminuição da biodiversidade, até a perda de paisagens culturais e, mesmo, as naturais, formadas pelo rio com suas corredeiras, cachoeiras, praias, além do aumento dos processos erosivos e de poluentes.”<sup>138</sup> Ainda deve ser aventada a questão cultural, que é fortemente impactada, sobretudo porque, com o deslocamento das comunidades eventualmente afetadas, há a possibilidade de se alterarem as relações de estima e amizade então existentes e a infraestrutura social, além de se perder a identificação que os indivíduos mantinham com o local e com suas características, em especial com àquelas ligadas à paisagem, à geografia e à arquitetura daquela localidade.

Além do mais, a instalação de um complexo hidrelétrico gera impactos indiretos na bacia hidrográfica como um todo. Observe-se a situação do Rio Xingu, que teve sua vazão drasticamente afetada pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, situada no norte do Pará. A gravidade da situação é tamanha que os peixes sequer conseguem se deslocar no período de reprodução, o que afeta diretamente a subsistência das comunidades ribeirinhas e indígenas locais, pois os pescados são sua principal fonte de alimento.

No que toca à mineração, se for necessário o deslocamento de comunidades humanas para a instalação do empreendimento, valem as mesmas considerações feitas quanto às hidrelétricas, especialmente quanto aos impactos culturais sobre as comunidades afetadas. Ademais,

<sup>137</sup> COELHO, Silvério José; PEREIRA, José Aldo Alves. Paisagem na Área de Influência da Usina Hidrelétrica do FUNIL (UHE-FUNIL), Percebida Através do EIA-RIMA. Paisagem E Ambiente, São Paulo, n.º. 28, p. 133-148, 2011.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 134.

diferentemente da primeira atividade apresentada, a mineração é tipicamente extrativista, ou seja, está fundada na retirada de recursos do meio ambiente, *in casu*, minérios, para subsequente utilização comercial. Como não se faz a extração do minério puro, os demais elementos que compõem o solo, aos quais não se dará destinação econômica, denominados resíduos ou rejeitos, são separados e armazenados em barragens ou em outras formas de depósito. Ao final, como a maioria das minas brasileiras operam a céu aberto, o resultado é um enorme buraco na paisagem natural, o que a afeta e a transforma consideravelmente.

Nesse sentido, leciona Milanez:

As empresas mineradoras podem usar os melhores métodos de gestão ambiental (recirculação de água, máquinas e equipamentos eficientes, controle de material particulado e programa de recuperação de área degradada); mas quando se fecha a mina, a montanha não está mais lá. No lugar da serra ou do pico, existe um buraco. Assim é modificada toda a paisagem e, com ela, mudam o microclima, a fauna, a flora, a dinâmica hidrológica. A função ecológica que era exercida pela montanha é extinta. Esse impacto, da ausência do material retirado, é inerente à atividade mineral e não pode ser evitado por nenhuma tecnologia de gestão.<sup>139</sup>

Fica explícito que as atividades mencionadas produzem impactos paisagísticos por conta própria, ao passo que a paisagem até então existente altera-se para dar lugar a uma nova, abalando-se a relação do indivíduo para com o meio ambiente em que está inserido. Ocorre que, para além do já apresentado, deve-se ressaltar que o rompimento de uma barragem também provocará repercussões significativas nas paisagens que afetar. Afinal, como apontado em tópico anterior, a força com que os resíduos se movem após o colapso da estrutura de contenção é devastadora, acometendo ou vitimando não somente as pessoas que se encontram ao redor no momento do sinistro, mas também estruturas antrópicas e o meio natural. Os efeitos são adversos e de tamanha monta que recaem não somente sobre o município em que as empresas se encontram instaladas, espalhando-se também para localidades vizinhas, geralmente. No caso do rompimento da barragem do Fundão, no município de Mariana/MG, em 2015, destaca-se que os rejeitos atingiram o rio Doce e chegaram até o Oceano Atlântico, na costa do Espírito Santo.

São atingidos bens móveis e imóveis tombados como patrimônio histórico e cultural, residências, espaços de uso comum do povo, estabelecimentos comerciais, repartições públicas, seres humanos, lavouras, animais silvestres e domesticados, além de elementos naturais, como o solo, a vegetação, os rios e, até mesmo, o patrimônio imaterial, dado que em determinados casos o desastre impediu a realização de atividades de lazer e de festividades culturais costumeiramente promovidas em determinados municípios e alterou os modos de se relacionar com seus

---

<sup>139</sup> MILANEZ, Bruno. Mineração, ambiente e sociedade: impactos complexos e simplificação da legislação. *In*: Boletim regional, urbano e ambiental. IPEA. Brasília (DF). Jan.-Jun. 2017, p. 94.



pares, de viver e de existir. Em casos como o de Mariana, já mencionado, e o de Brumadinho, em 2019, quando ocorreu o rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, os aludidos municípios tiveram suas áreas completamente tomadas por rejeitos de minério, que apresenta aspecto similar ao de lama, adequando-se estes acontecimentos ao padrão exposto, devastador e atroz.

Diante do exibido, parecem manifestos os impactos que o rompimento de uma barragem produz sobre a paisagem. Afeta não apenas a infraestrutura antrópica e os aspectos naturais, mas também elementos culturais e imateriais de determinada localidade territorial, mesmo que de forma indireta. Para além da transformação física, que é visível aos olhos de todos, altera-se com fenômenos dessa natureza a própria relação que os mais variados indivíduos mantêm com o meio em que estão inseridos e, conseqüentemente, as suas percepções. A vida e a visão de mundo que eles têm do local em que estão estabelecidos jamais será a mesma. Logo, à medida que esse juízo pessoal se constitui enquanto elemento fundamental para a definição da paisagem, esta também é modificada.

## **5. Considerações Finais**

Todo o exposto nos tópicos anteriores não passa de um prelúdio da extensa discussão e amplo estudo a serem realizados para que se compreendam os pormenores da temática e seja definido o melhor tratamento a ser dado às situações similares porvir. Encare-se como um pontapé inicial, do qual podem ser extraídas as conclusões que seguem abaixo.

A paisagem, que não se limita apenas aos elementos naturais encontrados em determinada porção do território, mostrou-se como um elemento de grande relevância, em especial por se constituir a partir das crenças, dos hábitos, dos costumes e das concepções singulares de cada indivíduo e, dessa forma, integrar a própria identidade cultural das comunidades em que esses sujeitos estão inseridos. Por isso, mostra-se fundamental a sua proteção, afinal, devem ser resguardados todos os tipos de manifestação cultural, até mesmo como forma de assegurar o mínimo para uma vida digna à cada cidadão, que é, inclusive, fundamento da República Federativa do Brasil, previsto pelo artigo 1º, inciso III, da CF/88.

Ainda, como demonstrado outrora, é inegável que as paisagens são afetadas e modificadas não apenas pela edificação de barragens, mas também pelo seu colapso, que tende a causar a destruição de tudo que é palpável e concreto ao seu redor e impactar mesmo aspectos imateriais, à medida que são transformadas as formas de se relacionar, a rotina e o próprio indivíduo, que certamente tem sua percepção de vida alterada após a ocorrência de evento traumático como o aludido. Não obstante existam, em território nacional, iniciativas que visem a descaracterização de barragens que operam pelo método a montante – o mesmo utilizado nas estruturas que se romperam em Mariana e Brumadinho –, como a Lei nº. 14.066, de 30 de setembro de 2020 e a Lei Estadual nº. 23.291, de 25 de fevereiro de 2019, do Estado de Minas Gerais, fato é que, consoante

apontado supra, continuam existindo estruturas classificadas como de alto risco e em nível de emergência máximo, assim como a ausência de recursos financeiros e de dados técnicos continua sendo uma realidade, o que contribui para o aumento do grau de risco atrelado às barragens, incluindo-se o de colapso. Por isso, é importante que se aprimorem as já existentes ou, caso necessário, que se criem outras formas de proteção das barragens, do meio ambiente e das áreas urbanas e rurais, para que, com isso, as paisagens também possam ser devidamente protegidas.

No tocante especificamente às paisagens, seria interessante a elaboração de uma lei voltada unicamente para o seu resguardo, de modo que fosse possível a concepção de um conceito único, abrangente o suficiente para atender todas as suas formas possíveis e, ao mesmo tempo, satisfatoriamente delimitado, garantindo-se segurança jurídica e evitando discussões conceituais desarrazoadas. Além disso, não haveria necessidade de se recorrer a diversas normas esparsas, o que, muitas das vezes, mais causa confusão e desordem do que garante proteção. Indo adiante, já não mais em âmbito legislativo, a questão paisagística poderia ser mais bem considerada quando do procedimento de licenciamento ambiental, assim como poderiam ser criadas disciplinas voltadas exclusivamente ao seu estudo nos cursos de graduação pertinentes ou, quem sabe, poderiam ser promovidos cursos de capacitação entre os profissionais das áreas cabíveis. Todas essas seriam medidas para assegurar a salvaguarda e difundir a importância das paisagens em geral.

Quando uma barragem se rompe, no entanto, os rejeitos que se espalham tendem a destruir tudo que está nas proximidades, como sobredito. Portanto, após o colapso da estrutura, as opções para proteção das paisagens são consideravelmente reduzidas, motivo pelo qual não se deve focar apenas na proteção destas, mas também na das barragens. Para isso, necessária fiscalização estatal mais intensa e frequente por parte dos órgãos responsáveis, justamente para que se forme uma base de dados mais completa e detalhada, bem como para aferir a segurança e a integridade das barragens em si e a existência dos planos de segurança, que muito poderão contribuir para evitar o colapso ou para mitigar maiores danos, caso o rompimento seja inevitável. Para que isso seja possível, a propósito, imprescindível a destinação de mais recursos financeiros pelo Poder Público ao setor de segurança de barragens. Ademais, outras ferramentas são bem-vindas para auxiliar no monitoramento da situação das barragens, como o Centro Integrado de Gestão Ambiental – CIGA, vinculado ao Ministério Público de Minas Gerais – MPMG, que pretende acompanhar em tempo real a situação das barragens de rejeitos no estado mineiro.

Enfim, é notável que a discussão sobre barragens evoluiu bastante desde os acontecimentos nos municípios de Mariana e Brumadinho, como era de se esperar, diante da magnitude dos sinistros. A promulgação de novas legislações e o desenvolvimento de modernas ferramentas de monitoramento contribuíram para o melhor gerenciamento dos riscos e para não ocorrência de danos, incluindo-se, e esse é o ponto que mais interessa para o momento, os prejuízos às paisagens. Nada obstante, ainda há um longo caminho a percorrer.



## **A (IN)VIABILIDADE DA CONSTRUÇÃO DE UMA PONTE ENTRE O MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO/BA E O DISTRITO DE ARRAIAL D'AJUDA**

**THE (IN)FEASIBILITY OF BUILDING A BRIDGE BETWEEN THE  
MUNICIPALITY OF PORTO SEGURO/BA AND THE DISTRICT OF ARRAIAL  
D'AJUDA**

Isabella Cristina Alves de Almeida<sup>140</sup>  
Rafael Rocha Teixeira<sup>141</sup>  
Daniel Brasil de Souza<sup>142</sup>

**RESUMO:** A principal via de acesso entre o município de Porto Seguro e o distrito de Arraial D'Ajuda, ambos no estado da Bahia (Brasil) e reconhecidamente turísticos, se dá de forma hidroviária por meio das balsas no Rio Buranhém. Diante disso, propõe-se a analisar a (in) viabilidade da construção de uma ponte em substituição às balsas citadas, ponto específico a respeito do sistema viário urbanístico. Para tanto, disserta-se sobre (i) o sistema viário urbanístico das regiões geográficas em comento; (ii) os efeitos, em tese positivos, da construção da ponte para a população local e turística; bem como (iii) os eventuais impedimentos para a implementação da ponte em substituição às balsas. Lado outro, a pesquisa possui natureza qualitativa, apoiando-se na compreensão de fenômenos sociais, tem caráter exploratório e utiliza-se da metodologia hipotético-dedutivo, com análise de pesquisa documental e legislativa para tratar sobre a temática e desenvolver respostas ao problema de mobilidade urbana ora enfrentado. Por fim, quanto à conclusão deste estudo, não confirmou a hipótese apresentada.

**Palavras-chave:** Arraial D'Ajuda; Planejamento Urbano; Balsas; Direito Urbanístico; Ponte.

**ABSTRACT:** The main access route between the municipality of Porto Seguro and the district of Arraial D'Ajuda, both in the state of Bahia

<sup>140</sup> Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Pós-graduanda em Direito Previdenciário pelo IEPREV. Graduada em Direito na modalidade integral pela Escola Superior Dom Helder Câmara. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4563-9441>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7363805392244491>. E-mail: isabellaca.almeida@gmail.com

<sup>141</sup> Mestrando em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC, Minas Gerais - Brasil. Graduado em Direito pela ESDHC. Advogado. Research Assistant pelo Centro de Excelência Europeu Jean Monnet na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: 01rafaelrocha@gmail.com

<sup>142</sup> Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento sustentável pela ESDHC. Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Membro das comissões de Regularização Fundiária e Direito Notarial e Registral do IBRADIM. Pós-graduado Direito Notarial e Registral pelo CEDIN. E-mail: souzadanielbrasil@hotmail.com

(Brazil) and known to be touristic, is by waterway through the ferries on the Buranhém River. In view of this, it is proposed to analyze the (un) feasibility of building a bridge to replace the aforementioned ferries, a specific point regarding the urban road system. To this end, it discusses (i) the urban road system of the geographic regions in question; (ii) the effects, in theory positive, of the construction of the bridge for the local and tourist population; as well as (iii) impediments to the implementation of the bridge to replace the ferries. On the other hand, the research has a qualitative nature, based on the understanding of social phenomena, has an exploratory character and uses a hypothetical-deductive methodology, with analysis of documental and legislative research to address the issue and develop responses to the problem of mobility. urban now faced. Finally, regarding the conclusion of this study, it did not confirm the hypothesis presented.

**Keywords:** Arraial D’Ajuda; Urban Planning; Ferries; Urban Law; Bridge.

## 1. Introdução

A temática do sistema viário assume uma posição importante nas questões urbanísticas e se torna ainda mais sensível quando se trata de pequenos municípios dos quais a atividade turística é predominante. Com efeito, sobretudo em períodos de alta temporada, grande parte da estrutura viária que atende a população local não é capaz de acolher também os visitantes. Para além da questão turística, a população local é quem mais sofre em razão dos efeitos de uma mobilidade urbana defasada.

Nesse contexto, tem-se a travessia entre o município de Porto Seguro e seu distrito de Arraial D’Ajuda, ambos no estado da Bahia e reconhecidamente turísticos. A principal via de acesso entre esses locais se dá de forma hidroviária por meio das balsas no Rio Buranhém. Diante disso, propõe-se a analisar a (in) viabilidade da construção de uma ponte entre Porto Seguro e Arraial D’Ajuda em substituição às balsas, ponto específico a respeito do sistema viário urbanístico.

Cumprе ressaltar que, existem registros de uma série de reclamações e insatisfações sobre a forma como é realizado o deslocamento por meio das balsas. Nesse ponto, os dissabores a respeito da locomoção por esse meio de transporte parte tanto dos moradores das localidades quanto dos turistas. A dificuldade de comunicação entre o município e o distrito tem impactos também em relação ao acesso à saúde por parte de quem se encontra nesse último, uma vez que necessita aguardar os horários previstos para a chegada da balsa, o que, em uma situação de urgência, pode ser inviável. Diante desses levantamentos, pode-se visualizar uma das justificativas deste estudo, pois pretende-se avaliar pontos positivos e negativos sob o olhar científico afastado, por lógica, do juízo valorativo.

Em um primeiro momento, a solução de se construir uma ponte para interligar o município de Porto Seguro ao distrito de Arraial D’ajuda parece hipoteticamente razoável dentro de um contexto de otimização da estrutura de mobilidade urbana e acessibilidade. Todavia, antes de se concluir pela viabilidade ou não da construção em comento, torna-se necessário a análise

cautelosa sobre a solução aparentemente simples apresentada, principalmente com relação às questões socioambientais.

A pesquisa possui a natureza qualitativa, na medida em que oferece uma ênfase no processo da investigação, apoiando-se na compreensão de fenômenos sociais. Noutro giro, no que toca aos objetivos gerais, o presente trabalho se identifica com a pesquisa exploratória, uma vez que busca construir hipóteses a partir do detalhamento de um determinado problema. Utilizou-se, por fim, do método hipotético-dedutivo, com análise de pesquisa documental e legislativa para tratar sobre a temática e desenvolver respostas ao problema de mobilidade urbana ora enfrentado.

## **2. Sistema Viário Urbanístico do Município de Porto Seguro e do Distrito de Arraial D’ajuda**

A ordenação jurídica do sistema viário pode ser considerada e analisada do ponto de vista urbanístico. Sistema viário – seja urbano ou extra-urbano – constitui condição necessária ao exercício da função urbana de circular<sup>143</sup>. É o meio e a condição para o exercício do direito de locomoção, circulação, direito de ir e vir e também de ficar (estacionar, parar), garantidos pela Constituição Federal<sup>144</sup>. Assim, apresenta-se neste capítulo tanto os aspectos teóricos quanto os aplicáveis no que diz respeito ao sistema viário urbanístico do município de Porto Seguro e do distrito de Arraial D’Ajuda.

Ressalta-se que, há dois aspectos analisados separadamente no conceito de sistema viário: o aspecto estático e o aspecto dinâmico<sup>145</sup>. O primeiro refere-se à infraestrutura viária (rede viária), a qual abrange todas as redes correspondentes às modalidades de transporte e suas instalações. O segundo tem relação com a estrutura operacional, que abrange o conjunto de meios e atividades estatais necessários e suficientes ao uso adequado da infraestrutura viária (transportes). Ambos os aspectos são importantes e devem ser compreendidos a fim de se ter em mente que o *sistema viário* é algo complexo e abrange as redes viárias e os sistemas de transportes, e não se trata apenas de meros logradouros (ruas, avenidas, etc. – aspecto estático).

“Sistema viário, em sentido amplo, é o conjunto das redes, meios e atividades de comunicação terrestres, aquáticos e aéreos que permitem o deslocamento de pessoas e coisas de um ponto a outro do território nacional, estadual e municipal”<sup>146</sup>. Veja-se, pois, que compreende todo o sistema viário nacional - rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroviário – e urbano (em cada cidade, distrito, vila ou povoação).

---

<sup>143</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

<sup>144</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2021.

<sup>145</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

<sup>146</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

De forma específica, o sistema viário urbano é composto pelas vias públicas de uso comum ou especial do povo, que são inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis enquanto permanecerem afetadas ao uso comum do povo. É o conjunto de vias da região urbana. Lado outro, via urbana é compreendida como a via de circulação dentro do perímetro urbano ou dentro de uma zona urbanizada, sendo o conceito intrínseco à ideia de circulação de veículos ou de pedestres.

O objeto central desta pesquisa permeia o sistema viário urbanístico de Porto Seguro e Arraial D'Ajuda, especialmente quanto à travessia pela via aquática entre essas localidades (balsas do Rio Buranhém) e à via terrestre (implementação da ponte em substituição às balsas), ambas consistentes na ordenação do espaço para o exercício da função de circular.

Destaca-se que, de acordo com Silva<sup>147</sup>, a formação da rede viária urbana é objetivo básico de qualquer plano urbanístico municipal, sendo que a criação de vias urbanas se dá, em síntese, por três fundamentais processos, quais sejam: i) pela execução de plano de arruamento mediante o parcelamento do solo em quadras por meio de abertura de vias de circulação; ii) pela abertura de rua isolada em execução de obras de ampliação do sistema viário; e, por fim, iii) pela oficialização de via particular.

Não há previsibilidade específica na Lei Orgânica de Porto Seguro<sup>148</sup> do atual sistema hidroviário por meio das balsas, dada a pertinência temática. Assim, eventual implementação de uma ponte dispensa a alteração legislativa na Lei Orgânica Municipal.

Analisa-se a previsibilidade desse sistema hidroviário com maior profundidade pelo Plano Diretor do Município de Porto Seguro<sup>149</sup> de competência privativa municipal<sup>150</sup> que, por sua vez, tem significativa importância para o sistema viário tanto do município de Porto Seguro quanto do distrito de Arraial D'Ajuda. De acordo com Silva:

O plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com

<sup>147</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

<sup>148</sup> PORTO SEGURO. *Lei Orgânica do Município de Porto Seguro – Bahia*. Disponível em <<https://www.cmps.ba.gov.br/lei-orgânica/>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>149</sup> PORTO SEGURO. *Lei Municipal n.º 651 de 17 de novembro de 2006*. “Aprova o Plano Diretor de Porto Seguro, define o perímetro urbano e dá outras providências”. Disponível em: <<http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2Fc1b58f4a4d80edadb1d723d7f655d01c1df34259.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>150</sup> BRASIL. *Constituição (1988)*. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2021.

significativo impacto ambiental de âmbito regional. É plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.<sup>151</sup>

Sobre a obrigatoriedade para as cidades com mais de 20.000 (duzentos mil) habitantes, estima-se o quantitativo de 152.529 (cento e cinquenta e duas mil, quinhentas e vinte e nove) pessoas a título de população local de Porto Seguro, de acordo com o IBGE<sup>152</sup>. Tal fato, por si só, justifica a necessidade de um Plano Diretor – “instrumento normativo da política de desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável do Município”.

Importante mencionar que organização da Administração e o exercício de suas atividades cada dia mais tende a se dar com base em processos participativos como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo municipal e orientação da ação dos particulares, tudo em função da realidade local e da manifestação da população interessada.

No aspecto participativo social, a Lei Municipal n.º 1.511 de 20 de agosto de 2019<sup>153</sup> aprovou o Plano Diretor Municipal Participativo de Porto Seguro. As principais alterações são de tentar aproximar a sociedade das decisões estatais. Todavia, neste momento não há como precisar se há, de fato, participação popular efetiva junto às decisões do poder público.

Destaca-se os princípios e diretrizes gerais da política urbana dispostos no art. 3º (desde 2006), que orientam os programas, diretrizes específicas e projetos do Plano Diretor Municipal Participativo:

Art. 3º [...] I - reversão do modelo excludente de apropriação e estruturação dos espaços urbanos que resultou em espaços extremamente segregados nos aspectos sociais, econômicos e urbanísticos na Sede e Distritos onde o turismo se coloca como atividade predominante; II - integração social e urbanística das nucleações urbanas precárias; III - busca progressiva da inclusão social da população residente nas periferias da cidade, em espaços carentes de infraestrutura e serviços urbanos básicos; IV - valorização e proteção do patrimônio cultural; V - preservação, valorização e recuperação ambiental; VI - compensação pelos danos irreversíveis causados ao meio ambiente; VII -

<sup>151</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

<sup>152</sup> POPULAÇÃO no último senso em 2010. IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/porto-seguro/panorama>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

<sup>153</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 1485 de 31 de maio de 2019. “Cria o ‘Vale Balsa’ para servidores municipais que residam no Litoral Sul e trabalham na sede do Município”. Disponível em: <<http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2Ff63fb5235067c267bb388e8e74738c3127545877.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

democratização das instituições e participação social nas decisões sobre as políticas públicas e sobretudo na gestão urbanística e ambiental, rompendo-se com a prática do clientelismo, do favor e de benesses ao setor privado; e VIII - orientação prioritária dos investimentos públicos para as demandas da população residente, revendo-se a política governamental em curso dirigida prioritariamente às demandas externas dos turistas.<sup>154</sup>

Para se cumprir a função social da Cidade e da propriedade urbana de Porto Seguro, dentre outros, o artigo 5º do Plano Diretor<sup>155</sup> prevê como condicionantes “a preservação do patrimônio histórico, paisagístico e ambiental” (inciso II), bem como “as intervenções no sistema de circulação e tráfego na cidade com a função de reter as ações degradantes que o turismo de massa provoca” (inciso IV). Todavia, as balsas até a presente data não são legalmente consideradas como patrimônio histórico, sendo, porém, obrigação do poder público intervir para garantir a qualidade de tal sistema de circulação e tráfego hidroviário.

Propriamente quanto à previsibilidade das balsas como sistema viário há um título específico no plano diretor de Porto Seguro (Título III – Da Modelagem Espacial)<sup>156</sup>, sendo considerada como “Equipamentos Estruturantes”, conforme o art. 32, inciso IV, e também na condição de via arterial (sistema viário), conforme art. 34, inciso II, assim dispostos:

**Seção VI. Equipamentos Estruturantes** Art. 32. São equipamentos estruturantes da Sede: **IV** - a Balsa; (grifo do legislador) (PORTO SEGURO, 2019).

(...)

**Seção VIII. Sistema Viário.** Art. 34. Na sede municipal, ficam aprovadas as seguintes categorias de vias, representadas no Mapa 05 do Anexo I [...]: [...] **II** - Vias Arteriais, responsáveis pela articulação interbairros, possibilitando o trânsito entre as regiões da Cidade [...] bem como pela articulação às vias coletoras: a) a trecho de ligação da Rótula da Rodovia BR-367, na zona urbana, com as balsas do rio Buranhém; [...] (grifo do legislador)<sup>16</sup>.

<sup>154</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 651 de 17 de novembro de 2006. “Aprova o Plano Diretor de Porto Seguro, define o perímetro urbano e dá outras providências”. Disponível em: <<http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2Fc1b58f4a4d80edadb1d723d7f655d01c1df34259.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>155</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 1485 de 31 de maio de 2019. “Cria o ‘Vale Balsa’ para servidores municipais que residam no Litoral Sul e trabalham na sede do Município”. Disponível em: <<http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2Ff63fb5235067c267bb388e8e74738c3127545877.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>156</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 1485 de 31 de maio de 2019. “Cria o ‘Vale Balsa’ para servidores municipais que residam no Litoral Sul e trabalham na sede do Município”. Disponível em: <<http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2Ff63fb5235067c267bb388e8e74738c3127545877.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2021.



Já na parte específica de Arraial D’Ajuda, como distrito de Porto Seguro, tem-se o inciso I, do art. 39, do plano diretor, prevendo a “Estrada da Balsa” como eixo estruturante, e não a balsa (eixo estruturante de Porto Seguro).

Enfatiza-se que o serviço não é gratuito, sendo o serviço público prestado por pessoa jurídica de direito privado. Os valores cobrados são diferentes em dias úteis, das 06h às 22h, e em dias não úteis e das 22h às 06h. Para a travessia da balsa existem descontos específicos aos pedestres moradores e seus respectivos veículos<sup>157</sup> em regra de 50%<sup>158</sup> (cinquenta por cento) aos servidores municipais que residam no Litoral Sul e trabalham na sede do Município<sup>159</sup> e aos profissionais da área de saúde<sup>160</sup>. Táxis e vans têm prioridades na travessia<sup>161</sup>.

Dessa forma, nota-se que as balsas compõem o sistema viário da municipalidade, tanto no aspecto estático (rede viária) quanto no aspecto estático (transporte), embora se dê de forma aquática e não terrestre propriamente dito. São, portanto, o meio e a condição para o exercício do

<sup>157</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 348 de 30 de dezembro de 1999. “Dispõe sobre o desconto de 50% (cinquenta por cento) na travessia das balsas sobre o Rio Buranhém para moradores, onde indica e dá outras providências”. Disponível em: <<http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2F37fc78ea989b8fa61768a113b6749323a75e7516.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>158</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 1671 de 02 de agosto de 2021. “Altera o artigo 3º da Lei Municipal n.º 535/2004 que dispõe sobre o desconto de 50% para pedestres e veículos na travessia da balsa, Porto Seguro a Arraia d’Ajuda e vice-versa.”. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.com.br/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=aHR0cDovL2RvZW0ub3JnLmJyL2JhL3BvcnRvc2VndXJvL2FycXVpdm9zL2Rvd25sb2FkL2M4ZmRkMTFmODZkY2Y1MzRiMjYxNTU5MWU2YWI0NTJmLzQ3YjAxNmZmNmRmY2UyNzdjMGMwYmJmZjU1NTY2MzVmLnBkZg%3D%3D>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>159</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 1485 de 31 de maio de 2019. “Cria o ‘Vale Balsa’ para servidores municipais que residam no Litoral Sul e trabalham na sede do Município”. Disponível em: <<http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2Ff63fb5235067c267bb388e8e74738c3127545877.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>160</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 1676 de 20 de agosto de 2021. “Dispõe sobre o sistema de abatimento de cinquenta (50%) por cento para os profissionais da área de saúde no serviço de travessia das balsas da sede do município ao litoral sul e vice-versa”. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.com.br/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=aHR0cDovL2RvZW0ub3JnLmJyL2JhL3BvcnRvc2VndXJvL2FycXVpdm9zL2Rvd25sb2FkLzY4YTUyYTRjMTRiMDUwYTEyM2M0NjZjMmZmYjMyZmZiLzZjZmEyOWRlZmYzZmRhZjZjMDhhYjYyZTQ3YzFhZWU4LnBkZg%3D%3D>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>161</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 1485 de 31 de maio de 2019. “Cria o ‘Vale Balsa’ para servidores municipais que residam no Litoral Sul e trabalham na sede do Município”. Disponível em: <<http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2Ff63fb5235067c267bb388e8e74738c3127545877.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

direito de locomoção, circulação, direito de ir e vir e também de ficar. Transportam pessoas e coisas (carros, bicicletas, motos, etc.) de Porto Seguro a Arraial D'Ajuda e vice-versa, de forma onerosa (não gratuita). Passa-se então, a verticalizar o assunto quanto à problemática atual e eventual necessidade de construir a ponte em substituição ao atual sistema viário em comento.

### 3. Efeitos Positivos da Construção de uma Ponte para a População Local e Turística

A acessibilidade advinda da construção de uma ponte seria, ao menos, significativa, principalmente para moradores e turistas em Arraial D'Ajuda. Isso porque o principal mecanismo de acesso entre as localidades é a balsa, objeto de insatisfações por parte de uma parcela da população local e turística.

Para melhor compreensão e visualização fática, apresenta-se abaixo as imagens obtidas por meio do Google Earth:

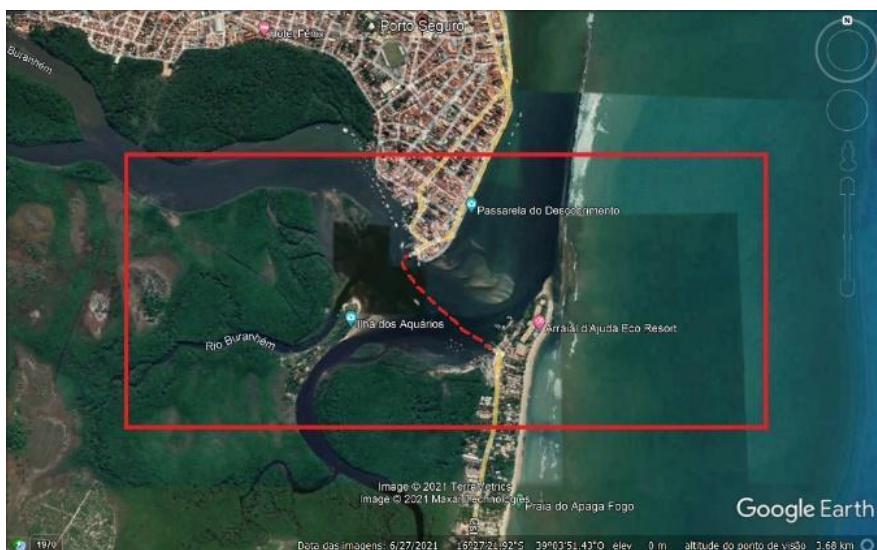


Figura 1 – Imagem extraída do *Google Earth* (2021).<sup>162</sup>

Vê-se que, no centro do retângulo vermelho inserido da primeira imagem há um tracejado em vermelho que indica o caminho percorrido pelas balsas na realização das travessias no Rio Buranhém entre Porto Seguro e Arraial d'Ajuda.

<sup>162</sup> GOOGLE EARTH. Mapa em três dimensões. Apresenta a localização geográfica da figura n.º 01. Disponível em: <<https://earth.google.com/web/@-16.45669304,-39.06791212,1.99984564a,4482.86404406d,35y,-4.54988876h,38.68173651t,0r>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

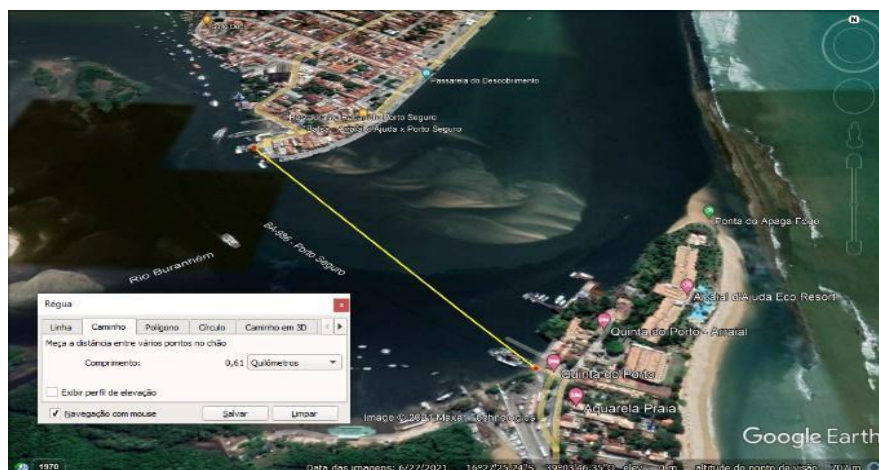


Figura 2 – Imagem extraída do *Google Earth* (2021).<sup>163</sup>

Já nessa segunda imagem, traçou-se uma linha reta para estimar a distância em quilômetros, que, de acordo com o Google Earth, são de 0,61km (aproximadamente seiscentos metros).

A ineficácia relacionada à acessibilidade pela balsa se dá, precipuamente, em razão da falta da qualidade estrutural do transporte e da morosidade. Nesse sentido, é importante esclarecer que os principais hospitais, escolas e serviços públicos essenciais estão localizados no município de Porto Seguro, o que implica em depender do funcionamento precário da balsa para ter acesso aos serviços de saúde e de educação. Desse modo, em situações de urgência, sobretudo no campo da saúde, o tempo esperado para chegar ao município de Porto Seguro pode ser fatal.

Lado outro, em tempos de alta temporada, ou seja, no período em que as cidades turísticas e hotéis recebem o maior fluxo de turistas, geralmente quando acontecem as férias escolares e coletivas (meses de dezembro, janeiro e julho), existe um notório fluxo de filas para realizar a travessia em comento. Nesses casos, a melhor alternativa indicada pela própria população local é a utilização da estrada em substituição às balsas.

Ocorre que a distância do referido trajeto perfaz aproximadamente 70km (setenta quilômetros), de acordo com o trajeto traçado por meio do *Google Earth* (2021):

<sup>163</sup> GOOGLE EARTH. Mapa em três dimensões. Apresenta a localização geográfica da figura n.º 02. Disponível em: <<https://earth.google.com/web/@-16.45797815,-39.06404377,0.40496204a,1435.71914821d,35y,-19.46409322h,55.93709832t,0r>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

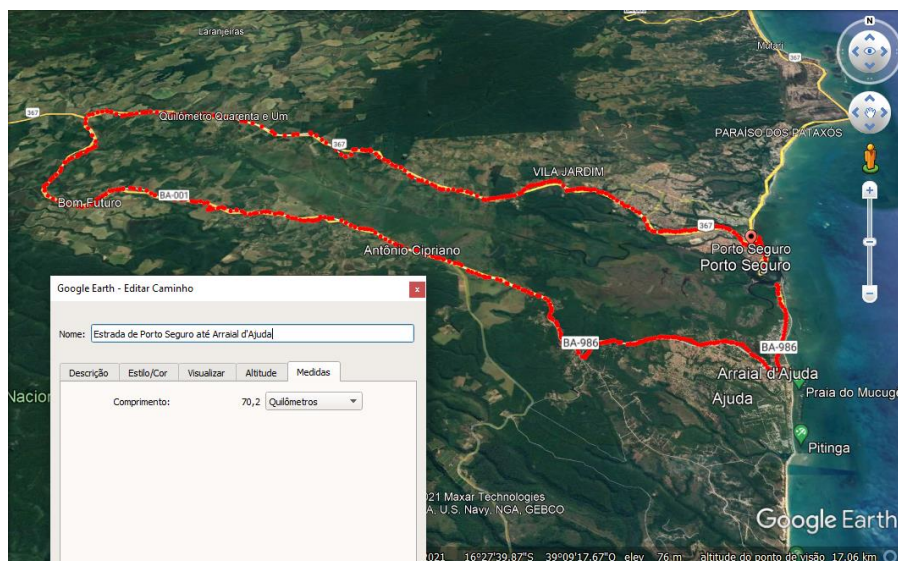


Figura 3 – Imagem extraída do *Google Earth* (2021).<sup>164</sup>

Diante disso, pode-se perceber que a construção de uma ponte resolveria tanto o intenso trânsito local composto por enormes filas de veículos aguardando para realizar a travessia quanto a desnecessidade de se percorrer cerca de 70 (setenta) quilômetros para se chegar ao distrito de Arraial d' Ajuda.

Portanto, a otimização significativa na velocidade na travessia é um ponto positivo. Há de se destacar, também, que a população local e turística não teria mais que arcar com o ônus financeiro referente às taxas de serviços cobradas pela empresa privada responsável pelas balsas em prestação do serviço público.

Outrossim, é possível apontar a geração de novos empregos como efeito positivo da construção de uma ponte entre as referidas localidades. Obras relacionadas à infraestrutura, de forma geral, aquece a economia local dada às oportunidades de trabalho ao passo que gera um desenvolvimento econômico para a região. De acordo com o estudo realizado pelos economistas Keller, Rocha, Rosa e Marques, destaca-se:

Um fator destacado para a debilidade econômica do país na última década é que os investimentos em infraestrutura foram ficando muito distantes da necessidade anual para o setor, o que concorreu para deprimir a competitividade e a produtividade de toda a economia. O país, ao longo dos últimos anos, tem investido muito pouco, deteriorando os ativos existentes, reduzindo a capacidade de geração de empregos e elevando o custo de produção na economia, a qual vai ficando em

<sup>164</sup> GOOGLE EARTH. Mapa em três dimensões. Apresenta a localização geográfica da figura n.º 03. Disponível em: <<https://earth.google.com/web/@-16.44507693,-39.18075917,57.31621512a,34941.0535615d,35y,-1.98331242h,37.10676726t,0r>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

desvantagem na concorrência com as principais economias emergentes.<sup>165</sup>

Desse modo, o investimento em infraestrutura pode ser utilizado como uma alavanca para retomada da economia em um contexto pós pandemia.

No entanto, a geração de empregos na consecução do empreendimento como ponto positivo não ultrapassa os possíveis empregos que seriam gerados na área do turismo, uma das principais atividades desenvolvidas nas localidades. Assim como na construção da ponte “Jorge Amado” em Ilhéus proporcionou um impacto positivo no turismo da região, a execução da ponte entre o município de Porto Seguro e o distrito de Arraial D’ajuda tem potencial para também ser um cartão postal da região, por se constituir um patrimônio arquitetônico.

#### **4. Impedimentos à Construção de uma Ponte entre o Município de Porto Seguro e o Distrito de Arraial D’ajuda**

Conforme exposto em momento oportuno, a construção de uma ponte entre o município de Porto Seguro e Arraial D’Ajuda apresenta uma série de pontos positivos, tanto para população local quanto para a prática do turismo na localidade. Entre os principais pontos está a maior acessibilidade, redução no trânsito, geração de empregos para a execução da infraestrutura e melhora na qualidade das condições turísticas. Todavia, uma solução simples pode refletir em consequências complexas e, muitas vezes, irreversíveis na esfera ambiental.

A interpretação jurídico-urbanística deve se dar de forma sistematizada. De acordo com Silva (2010)<sup>166</sup>, os instrumentos de planejamento municipal, em suma, realiza-se pela elaboração, manutenção atualizada e execução (i) de um *plano de desenvolvimento municipal (plano de governo)* pelo qual o Prefeito define as prioridades e objetivos de seu governo em função da realidade local; ii) de *planos regionais, setoriais e especiais* que couberem; iii) de um *plano diretor* como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e os demais planos urbanísticos (particulares, parciais, especiais ou setoriais) exigidos pela realidade local; iv) de um *plano plurianual* que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal de acordo e em consonância com o plano de governo e plano diretor; e, por fim e não menos importante, v) da *lei de diretrizes orçamentárias*, a qual define em termos financeiros as metas e as prioridades do governo local, além de orientar a elaboração do orçamento anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, se necessário.

Veja-se que não basta a simples elaboração e execução, mas sim a manutenção atualizada. De forma ideal, todos esses planos devem ter compatibilidade entre si e seguir as regras de políticas gerais e setoriais

---

<sup>165</sup> KELLER, Daniel; ROCHA, Igor; MARQUES, Marcelo. O papel da infraestrutura na retomada da economia brasileira. CARTA IEDI, Edição 1089, junho de 2021. Disponível em: < [https://iedi.org.br/cartas/carta\\_iedi\\_n\\_1089.html](https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1089.html)>. Acesso em: 27 nov. 2021.

<sup>166</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

segundo as quais o Município organiza sua ação<sup>167</sup>. O processo de planejamento é sem dúvidas o mais importante, sobretudo em processos complexos como a implementação de uma ponte, pois envolve a comunicação e alinhamento entre vários setores (jurídico, engenharia, arquitetura, ambiental, etc.).

No que tange ao planejamento local, Silva<sup>168</sup> apresenta princípios básicos inerentes. Dentre eles, além do planejamento como premissa básica fundamental: (i) que do processo de planejamento surja planos estritamente adequados à realidade do município, que correspondam aos problemas efetivamente sentidos pela população e àqueles que existem objetivamente; (ii) que os planos sejam exequíveis, ou seja, passíveis de ser efetivamente realizados pela Prefeitura com eficiência e eficácia na utilização de seus recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis; (iii) que o nível de profundidade dos estudos sejam apenas o necessário para orientar a ação da Municipalidade; e (iv) que haja complementaridade e integração de políticas, planos e programas setoriais.

O plano diretor de Porto Seguro<sup>169</sup> prevê em seu art. 15 que a estratégia de desenvolvimento municipal deve seguir oito eixos, quais sejam: i) Social e Econômico; ii) Qualificação Ambiental; iii) Estruturação Urbana; iv) Gestão e Cidadania; v) Tecnologia da Informação; vi) Turismo Sustentável; vii) Cultura, Educação e Esportes; e viii) Povos e Comunidades Tradicionais. Todos esses eixos são especificados nos capítulos subsequentes ao art. 15, positivando as diretrizes das quais o poder público deve observar para se implementar políticas públicas, melhorias e afins.

Destaca-se o Eixo da Estruturação Urbana (capítulo IV)<sup>170</sup>, o parágrafo único do art. 18 do plano diretor em comento apresenta diversas ações estratégicas a serem executadas pela municipalidade. São 29 (vinte e nove) ações específicas tratadas pelo Plano Diretor. Cada qual com sua prioridade. Dentre elas, tem-se expressamente a previsão pelo inciso VII para “elaborar estudo de viabilidade visando a construção da ponte sobre o Rio Buranhém”.

---

<sup>167</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

<sup>168</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

<sup>169</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 651 de 17 de novembro de 2006. “Aprova o Plano Diretor de Porto Seguro, define o perímetro urbano e dá outras providências”. Disponível em: <<http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2Fc1b58f4a4d80edadb1d723d7f655d01c1df34259.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>170</sup> PORTO SEGURO. Lei Municipal n.º 651 de 17 de novembro de 2006. “Aprova o Plano Diretor de Porto Seguro, define o perímetro urbano e dá outras providências”. Disponível em: <<http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2Fc1b58f4a4d80edadb1d723d7f655d01c1df34259.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

Portanto, tem-se que a possibilidade de construir a ponte é notoriamente reconhecida pelo poder público, o qual prevê a necessidade prévia em se elaborar um estudo técnico de viabilidade, que se realizado - considerando as demais prioridades as quais são definidas pelo poder público - possivelmente levará em consideração vários dos apontamentos aqui realizados, servindo este estudo, portanto, como meio, ao menos, de reflexão sobre algumas questões positivas e negativas da construção em comento.

Além disso, deve-se considerar que a construção de pontes impacta de forma significativa o ambiente na circunscrição do empreendimento. Isso se torna ainda mais evidente quando se trata de um ambiente aquático em que há uma biodiversidade abundante. Desse modo, a movimentação de terra necessária para execução da ponte altera as margens e também o fundo do rio. Logo, torna-se imprescindível um estudo aprofundado e sério a respeito dos impactos ambientais no Rio Buranhém.

Nesse ponto, vale ressaltar que o Rio Buranhém já sofre um processo de assoreamento, o que seria ainda mais intensificado com consecução da obra, o que pode comprometer de sobremaneira a fauna e vegetação local. A respeito disso, vale ressaltar as considerações tecidas por Silva *et al*:

A legislação brasileira deixa explícita a importância da cobertura vegetal e a necessidade da gestão e planejamento do uso do solo em consonância com a gestão dos recursos hídricos. Neste sentido, o planejamento ambiental colabora para as bacias hidrográficas como unidades básicas de gestão dos recursos hídricos e de uso e ocupação do território, articulada com uma diversificada política de regularização de atividades [...] <sup>171</sup>:

Além disso, a ausência de planejamento na ocupação do solo já trouxe problemas na bacia hidrográfica do referido rio. De acordo com Azevedo, Gomes e Moraes <sup>172</sup> “a bacia do Rio Buranhém, como tantas outras bacias hidrográficas no Brasil, enfrenta problemas ambientais decorrentes de um processo desordenado de ocupação do solo. Nesta bacia, destaca-se a substituição da vegetação nativa por áreas de pastagem, inclusive nas APP”. Desse modo, a movimentação de terra necessária para a execução da ponte alteraria as margens e também o fundo do rio, corroborando, ainda mais, com o processo de assoreamento que o Rio Buranhém já sofre.

---

<sup>171</sup> SILVA, G. M. de F.; REIS DO NASCIMENTO LOPES, E.; BERTON ZANCHI, F.; BATISTA LOPES DA SILVA, J. Divisão fisiográfica da bacia do Rio Buranhém como subsídio para o planejamento e gestão dos recursos hídricos. *Gaia Scientia*, [S. l.], v. 14, n. 4, 2020. DOI: 10.22478/ufpb.1981-1268.2020v14n4.51802. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/gaia/article/view/51802>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>172</sup> AZEVEDO, DG., GOMES, RL., and MORAES, MEB. Bacia do Rio Buranhém: análise integrada da paisagem. In: MORAES, MEB., and LORANDI, R., orgs. *Métodos e técnicas de pesquisa em bacias hidrográficas* [online]. Ilhéus, BA: Editus, 2016, pp. 103-119. ISBN 978-85-7455-443-3. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4wbr2/pdf/moraes-9788574554433-06.pdf>> Acesso em: 25 nov. 2021.

Ademais, é importante trazer à baila possíveis impactos financeiros para consecução da obra. De acordo com o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia<sup>173</sup>, o orçamento público informado pelo gestor de Porto Seguro para o exercício de 2020 foi de R\$ 448.042.116,76 (quatrocentos e quarenta e oito milhões, quarenta e dois mil, cento e dezesseis reais e setenta e seis centavos. Comparativamente, a construção da ponte Ilhéus-Pontal teve seu custo estimado em R\$100 milhões de reais<sup>174</sup> e foi custeada pelo Estado da Bahia, cujos recursos orçamentários foram aptos a dar sequência à obra.

Todavia, não é possível afirmar que seria de tal sorte que o município de Porto Seguro recebesse o investimento de ente estadual. Desse modo, é imprescindível um estudo prévio orçamentário relacionado às possibilidades financeiras de prosseguir com a construção da ponte.

Outro possível impacto na construção de ponte no referido trecho diz respeito à margem que seria aberta para uma maior negligência do Poder Público em oferecer transportes públicos de qualidade. Haja vista que a consequência direta da construção de uma nova ponte estimularia o uso de carros particulares, tanto para os moradores das localidades quanto para os turistas que eventualmente estarão visitando a cidade.

Embora a construção de uma ponte facilitaria a travessia entre o município de Porto Seguro e o distrito de Arraial D'Ajuda, por outro lado, conforme exposto, haveria o aumento do volume de veículos particulares trafegando pela ponte. Desse modo, o empreendimento caminharia na contramão do que se pretenda estabelecer de desenvolvimento sustentável, perquirido no art. 225 da Constituição Federal, que assim dispõe:

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.<sup>175</sup>

Diante disso, o poder público em parceria com a sociedade deve debater alternativas viáveis à travessia entre as referidas localidades. O investimento inicial na construção de uma ponte pode ser revestido na melhoria da estrutura dos distritos de Porto Seguro que carecem de serviços públicos de qualidade para atender a população local e os visitantes.

## 5. Considerações Finais

---

<sup>173</sup> BAHIA. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Porto Seguro. Apresenta informações acerca do município de Porto Seguro. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/municipio-post/porto-seguro/>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

<sup>174</sup> GOVERNADOR vistoria e entrega, em Ilhéus, a primeira ponte estaiada da Bahia. G1. Bahia, 01 julho. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/07/01/governador-vistoria-e-entrega-em-ilheus-a-primeira-ponte-estaiada-da-bahia.ghtml>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

<sup>175</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2021.



A idealização de uma ponte entre as localidades não é fruto das necessidades atuais, pelo contrário, o apelo social para execução desse projeto é de longa data. Uma considerável parte da população do município de Porto Seguro já se mobilizou para provocar as autoridades a dar início à construção de uma ponte, além da pressão turística a qual exerce forte influência nessa tomada de decisão. No entanto, a referida problemática não deve ser analisada e concluída com base nas pressões sociais existentes, muito menos com fulcro em pretensões eleitorais. Deve-se promover uma avaliação multidisciplinar a respeito das consequências do andamento desse empreendimento.

Desse modo, tem-se por ideal ultrapassar as fronteiras do pragmatismo a fim de ter uma visão dinâmica a respeito das possíveis alternativas para a acessibilidade entre o município de Porto Seguro e o distrito de Arraial D'Ajuda. Para tanto, é necessário sopesar as consequências ambientais, econômicas e sociais de uma eventual construção no Rio Buranhém. Ademais, é válido analisar as experiências de outros municípios em situação semelhante, a fim de se obter parâmetros razoáveis para avaliar eventuais impactos de uma obra desse porte.

A título de efeitos positivos da construção de uma ponte para a população local e turística, pode-se citar: a resolução do intenso trânsito local composto por enormes filas de veículos, em especial nas épocas de alta temporada (maior fluxo de turistas – dezembro, janeiro e julho); a resolução da desnecessária rodagem de 70km como meio alternativo para se chegar em Arraial d'Ajuda; a otimização significativa na velocidade da travessia; a população local e turística se isentaria do pagamento de taxas de serviços cobradas pela empresa privada responsável pelas balsas em prestação do serviço público (trata-se de participação público privada, sendo o serviço oneroso, e não gratuito, tal qual em pedágios); melhora qualidade das condições do turismo; e novos empregos.

Já no que se refere aos impedimentos para a construção, notou-se vários aspectos a serem considerados. A interpretação jurídico-urbanística deve se dar de forma sistematizada, principalmente com os instrumentos de planejamento municipal (plano de governo, plano plurianual, plano diretor, leis de diretrizes orçamentárias, etc.). Requer observância fundamental na etapa do planejamento e seus respectivos princípios. Nesse caso, o próprio plano diretor do município de Porto Seguro prevê a necessidade de se elaborar um estudo de viabilidade visando a construção da ponte sobre o Rio Buranhém (art. 18, inciso VIII, do plano diretor).

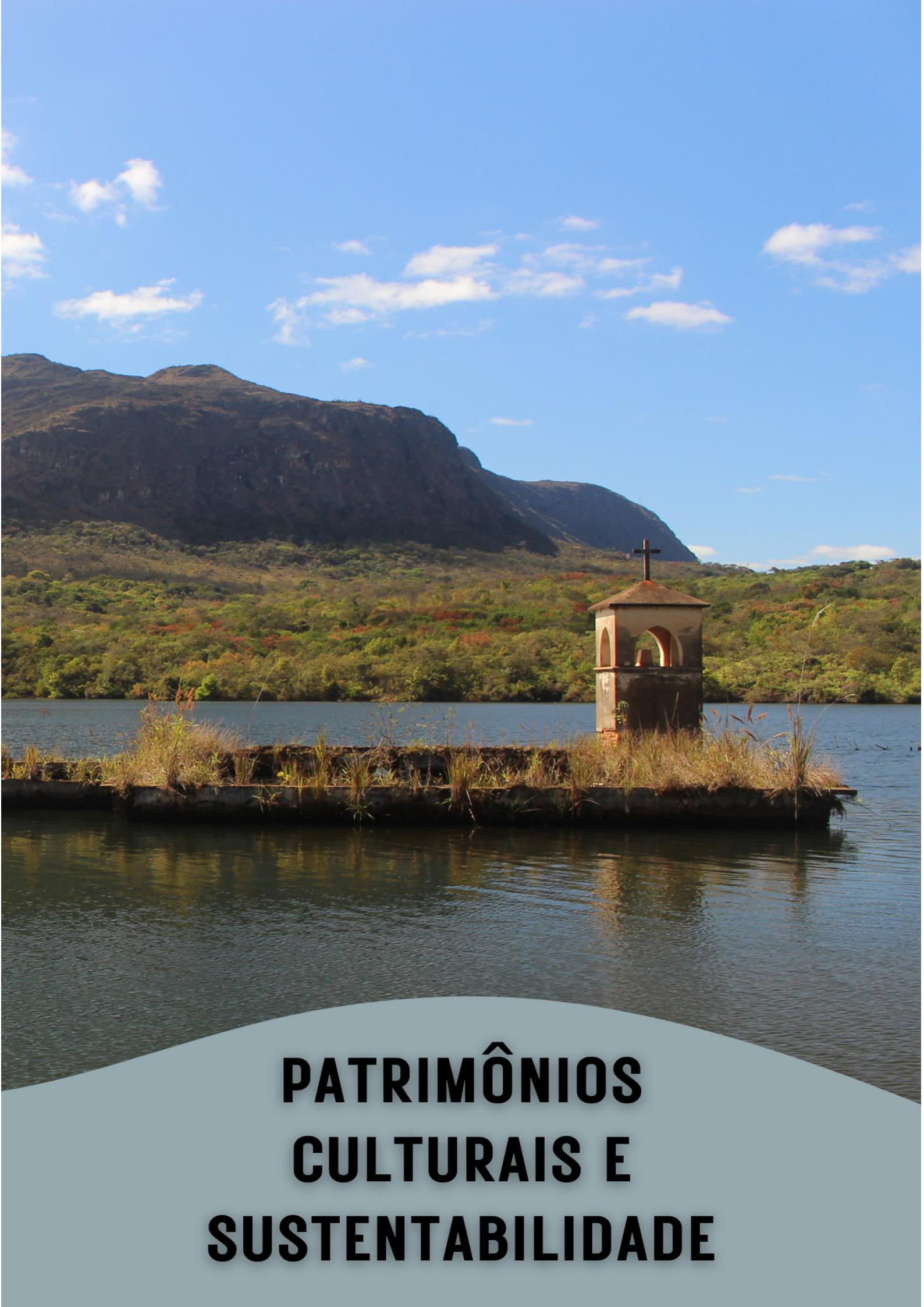
Há de se levar em consideração o possível prejuízo ao ambiente aquático em que há uma biodiversidade abundante, impactos financeiros para consecução da obra, impacto viário ambiental com o aumento de transporte particular, dentre outros.

Noutro giro, o presente trabalho se apresenta como atemporal, uma vez que enfrenta a problemática a respeito da mobilidade urbana no município de Porto Seguro que ultrapassa a discussão a respeito da construção de uma ponte no Rio Buranhém. A eventual execução desse empreendimento não impede que o sistema de balsas seja aperfeiçoado de forma a atender qualitativamente a população local e turística. Além disso,



traz à baila a necessidade de um sistema viário que para além de se apresentar como eficiente, também seja sustentável.

Diante de todo exposto, confirma-se de forma relativa à hipótese levantada. Isso porque a construção da ponte traria, sim, benefícios à população local e turística. Porém, há uma série de possíveis consequências negativas das quais merecem ser aprofundadas, estudadas e debatidas, tanto entre o poder público quanto com a participação da sociedade, a fim de se decidir em executar, ou não, um planejamento urbanístico com fins ao desenvolvimento sustentável.



**PATRIMÔNIOS  
CULTURAIS E  
SUSTENTABILIDADE**



**RIOS ANCESTRAIS PORTADORES DE REFERÊNCIAS À  
IDENTIDADE:  
A COMPREENSÃO DA AUTONOMIA E EFETIVIDADE DO  
DIREITO DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE PAIVA COMO  
COMPLEMENTO À TEORIA DA PERSONALIDADE JURÍDICA  
DE KURKI**

ANCESTRAL RIVERS CARRYING REFERENCES TO IDENTITY:  
THE UNDERSTANDING OF THE AUTONOMY AND EFFECTIVENESS OF  
THE CULTURAL HERITAGE LAW BY PAIVA AS A COMPLEMENT TO THE  
KURKI'S THEORY OF LEGAL PERSONHOOD

Rosana Sampaio Pinheiro<sup>176</sup>

**RESUMO:** A Teoria da Personalidade Jurídica de Kurki (2019) sustenta que o rio, enquanto ente ancestral vinculado a uma coletividade, não possui personalidade jurídica, ancorado na diferença entre pessoa jurídica e plataforma legal. Uma vez que tal rio não é entendido como pessoa jurídica, pretendeu-se desenvolver a hipótese de que a compreensão da Autonomia e da Efetividade do Direito do Patrimônio Cultural de Paiva (2022) responderia quem, então, titularizaria posições em relação ao rio. Para o diálogo entre dois sistemas jurídicos diferentes, utilizou-se o método de contextualização e, para a verificação da titularidade de posições, analisou-se o inventário do Rio São Francisco. Por fim, aponta-se a relação dos bens culturais com a construção da identidade e se conclui que os titulares de posições jurídicas, diante de rios ancestrais dotados de valor cultural, são o indivíduo e a coletividade, em detrimento de rios enquanto bens naturais, cujo valor intrínseco lhes confere a condição de sujeitos de direito.

**Palavras-chave:** Personalidade Jurídica; Direito do Patrimônio Cultural; Bens Culturais; Pessoa Jurídica; Sujeitos de Direito.

**ABSTRACT:** The Theory of Legal Personhood by Kurki supports that the river, while an ancestral entity connected to a collectivity, is not a legal person, based in the difference between a legal person and a platform. Since such river cannot be perceived as a legal person, it is this paper's prime aim to develop the hypothesis of how the Autonomy and Efficacy of the Cultural Heritage Law by Paiva (2022) could answer who would entitle legal positions to the river. For this discussion, a theoretical contextualization, to verify the entitlements to positions, was made along with an analysis of the river São Francisco's inventory. Finally, the relationship between cultural assets and the construction of identity is

---

<sup>176</sup> Mestranda em Direito na UFOP, pesquisadora no Núcleo de Pesquisa em Direito do Patrimônio Cultural (NEPAC), vinculado à UFOP, especialista em Direito Agrário e Ambiental pelo Ibmec. Graduada em Direito pela PUC Minas e em Letras pela UFMG. rosana.pinheiro@aluno.ufop.edu.br.

pointed out and it is concluded that the holders of legal positions, in the face of ancestral rivers endowed with cultural value, are the individual and the collectivity, to the detriment of rivers as natural assets, whose intrinsic value gives them the condition of subjects of law.

**Keywords:** Legal Entity; Cultural Heritage Law; Cultural Assets; Legal Person; Subjects of Law.

## 1. Introdução

*“Quem anda no trilho é trem de ferro, sou água que corre entre pedras: liberdade caça jeito.”<sup>177</sup>*

Segundo a Teoria da Personalidade Jurídica de Visa AJ Kurki<sup>178</sup>, sobretudo, na abordagem trazida no Capítulo 4 da tese, o rio, enquanto ente ancestral vinculado a uma coletividade, isto é, a uma comunidade tradicional, não possui personalidade jurídica. Para sustentar essa posição, o autor constrói sua argumentação ancorado na diferença entre pessoa jurídica e plataforma legal.

Um dos exemplos trazidos pelo autor diz respeito ao fato de que, apesar de ser possível que uma tribo prometa entregar um presente a um rio caso ele suba, isso independe da vontade dele. Desse modo, o autor afirma que o rio não é capaz de praticar atos e responder por estes, enquanto pessoa jurídica ativa, tampouco de reivindicar, no que consiste o núcleo da personalidade jurídica passiva, recorrendo às teorias hohfeldianas.<sup>179</sup>

Essa discussão decorreu de uma decisão emblemática da Coroa da Nova Zelândia, que, após longo período de debates, aprovou um acordo com a tribo Whanganui, concedendo personalidade jurídica ao rio de mesmo nome, em julho de 2017. A decisão reconheceu a ligação espiritual entre o rio e a tribo, a qual defende que o rio é um corpo vivo.<sup>180</sup>

Enquanto isso, na legislação brasileira, tem-se o entendimento de meio ambiente em sentido macro, abarcando os bens naturais e culturais. Contudo, Carlos Magno de Souza Paiva<sup>181</sup> defende, em sua tese, que o Direito do Patrimônio Cultural é autônomo em relação ao Direito Ambiental, eis que o regime jurídico aplicado à preservação dos bens naturais não é adequado à conservação dos bens culturais.

Uma vez que o rio não é entendido como pessoa jurídica<sup>182</sup>, pretende-se explicar quem, então, titularizaria posições jurídicas em relação ao rio, enquanto bem cultural, por meio da análise do Inventário do Rio São Francisco, considerando a Autonomia e Efetividade do Direito do Patrimônio Cultural.<sup>183</sup>

---

<sup>177</sup> BARROS, Manoel de. *Matéria de Poesia*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 32.

<sup>178</sup> KURKI, Visa AJ. *A theory of legal personhood*. Oxford, 2019.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> *Ibidem*

<sup>181</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. *Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade*. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>182</sup> KURKI, Visa AJ. *A theory of legal personhood*. Oxford, 2019.

<sup>183</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. *Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade*. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

Diante disso, far-se-á necessário o diálogo entre dois sistemas jurídicos diferentes, quais sejam, *common law* e *civil law*, de modo que será utilizado o método de contextualização – *law in context*<sup>184</sup>, que nega o universalismo e transforma o direito comparado em instrumento de crítica ao direito. Logo, além da concepção tradicional legal, reintroduz-se o contexto sociocultural do momento para valorizar a diferença entre os sistemas jurídicos, o que corrobora o exercício da tolerância e da interdisciplinaridade.<sup>185</sup> No que se refere à verificação da titularidade de posições jurídicas com base na obra de Paiva<sup>186</sup>, utilizar-se-á, em razão do caráter ontológico do objeto, a análise do inventário do Rio São Francisco.

Aventa-se, logo, a hipótese de que a teoria de Kurki<sup>187</sup> poderia ser complementada pela de Paiva<sup>188</sup>, ao preconizar que seriam os sujeitos e os grupos titulares de posições jurídicas referentes ao rio, uma vez entendido como bem cultural, isto é, portador de significados para as comunidades tradicionais.

## 2. A Teoria da Personalidade Jurídica e o Rio Whanganui

*“O rio é nossa fonte de alimento, o rio é nosso playground, o rio é nosso trabalho. Sempre foi uma grande parte de nossas vidas enquanto crescia. O rio sempre foi nós”*  
— Josephine Haworth, Whanganui, da Vila Pipiriki.<sup>189</sup> (tradução nossa).<sup>190</sup>

Refletir sobre a natureza da personalidade jurídica, dentro do marco teórico adotado, demanda distinguir as noções de pessoa jurídica e plataforma legal.<sup>191</sup> Cada plataforma compreende uma série de posições jurídicas, o que Kurki<sup>192</sup> denomina de incidentes de personalidade jurídica.<sup>193</sup> Estes só podem ser atribuídos a entidades que detenham direitos de reivindicar ou de praticar atos.

Acerca do tema, Kurki<sup>194</sup> traz à baila o caso do Rio Whanganui, localizado na Nova Zelândia, que foi o centro da disputa judicial mais

<sup>184</sup> FRANKENBERG, Günther. Comparing constitutions: Ideas, ideals, and ideology toward a layered narrative. *International Journal of Constitutional Law*, v. 4, n. 3, 2006.

<sup>185</sup> DUTRA, Deo Campos. Método(s) em direito comparado. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*. Curitiba, v. 61, n. 3, set./dez. 2016, p. 189-212.

<sup>186</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. *Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade*. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>187</sup> KURKI, Visa AJ. *A theory of legal personhood*. Oxford, 2019.

<sup>188</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. *Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade*. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>189</sup> LURGIO, Jeremy. Saving the Whanganui: can personhood rescue a river? *The Guardian*, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/30/saving-the-whanganui-can-personhood-rescue-a-river>. Acesso em: 15 nov. 2021.

<sup>190</sup> The river is our food source, the river is our playground, the river is our work. It’s always been a big part of our lives growing up. The river has always been us.

<sup>191</sup> KURKI, Visa AJ. *A theory of legal personhood*. Oxford, 2019.

<sup>192</sup> *Ibidem*

<sup>193</sup> Optou-se pela tradução literal do termo em inglês, o que corresponde a “incidentes”. No entanto, há outros equivalentes possíveis, tais como “prerrogativas”, “atributos” ou “circunstâncias”.

<sup>194</sup> KURKI, Visa AJ. *A theory of legal personhood*. Oxford, 2019.

longa do país, culminando na atribuição de sua personalidade jurídica pela Coroa em 2017. Apesar da decisão emblemática, fruto de um acordo firmado com a tribo Whanganui, a Teoria da Personalidade Jurídica de Kurki<sup>195</sup> apresenta argumentos para negar que o rio seja detentor de atributos capazes de classificá-lo como pessoa jurídica.

Kurki<sup>196</sup> define pessoa jurídica como “um atributo de uma entidade não jurídica, conferido por um sistema jurídico eficaz.” (tradução nossa).<sup>197</sup> Já uma plataforma legal é um tipo específico de pacote de direitos e encargos legais, existentes apenas na lei, e que podem ser associadas a determinadas entidades. As posições jurídicas, por seu turno, podem ser agregadas de inúmeras maneiras, sendo três suas características principais: é nomeada, integrada e separada de outros pacotes semelhantes.<sup>198</sup>

A nomeação explicaria, em parte, a afirmação de que os rios poderiam ser pessoas jurídicas, tendo em vista a possibilidade de haver uma plataforma legal nomeada como Rio Whanganui. No entanto, direciona-se à discussão referente às pessoas ou objetos que se apegam à plataforma legal – poderia, o Rio Whanganui, ligar-se ao rio, seja como ente espiritual ou objeto físico?

Para tanto, é imprescindível recorrer às outras características da pessoa jurídica – além de nomeada, ela é integrada e separada. No caso do rio, “[a] plataforma legal ‘Te Awa Tupua’ está ligada à existência do rio Whanganui: presumivelmente, se o rio deixasse de existir (talvez em razão de uma catástrofe natural), a plataforma legal correspondente também seria dissolvida. Eu chamo isso de fraco apego.”<sup>199</sup> (tradução nossa).<sup>200</sup> Conforme Kurki<sup>201</sup>, a característica de integração não é forte o suficiente para consolidar a existência de uma pessoa jurídica; tampouco esta poderia se separar da plataforma legal.

Apesar de todos os argumentos expostos, a ressalva é de que, em que pese a possibilidade não exista enquanto ficção jurídica, isto é, como coletividade geradora de vínculos espirituais, seria viável se falar em “personalidade jurídica do rio” ao se referir, por exemplo, aos animais enquanto indivíduos que lá habitam. Nesse sentido, defende o autor<sup>202</sup> que os animais, ao menos potencialmente, corresponderiam à personalidade jurídica puramente passiva, ou seja, uma pessoa goza de direitos de reivindicação relativos à personalidade jurídica, mas não pode administrar

---

<sup>195</sup> *Ibidem*.

<sup>196</sup> *Ibidem*, p.133.

<sup>197</sup> One’s being a legal person is an attribute of a non-legal entity, conferred by an efficacious legal system.

<sup>198</sup> KURKI, Visa AJ. A theory of legal personhood. Oxford, 2019.

<sup>199</sup> KURKI, Visa AJ. A theory of legal personhood. Oxford, 2019, p. 139.

<sup>200</sup> The legal platform ‘Te Awa Tupua’ is connected to the existence of the Whanganui River: presumably, if the river were to cease to exist (perhaps because of a natural catastrophe), the corresponding legal platform would also be dissolved. I call this weak attachment.

<sup>201</sup> KURKI, Visa AJ. A theory of legal personhood. Oxford, 2019.

<sup>202</sup> *Ibidem*.

a sua própria plataforma legal, tampouco pode ser considerada legalmente responsável. Kurki<sup>203</sup> acrescenta:

A vinculação de uma pessoa jurídica a uma plataforma envolve antes a atribuição à entidade das posições jurídicas que estão incluídas na plataforma. Portanto, para estabelecer quem ou o que pode ser uma pessoa jurídica, devemos identificar que tipos de entidades podem ocupar os tipos de posições jurídicas relevantes. Em primeiro lugar, a pessoa jurídica ativa requer que se possa realizar atos na lei e ser responsabilizado legalmente. [...] A condição de pessoa jurídica passiva consiste, por outro lado, principalmente em direitos de reivindicação (tradução nossa).<sup>204</sup>

Como já visto, os Whanganui Iwi acreditam que o rio é um ser vivo, chamado Te Awa Tupua, tendo adquirido personalidade jurídica em 2017. Para a tribo, o rio é um todo indivisível que incorpora seus afluentes e todos os seus elementos físicos e metafísicos desde as montanhas até o mar.<sup>205</sup> Salienta-se que o caso do rio Whanganui não é situação isolada, tendo em vista que Kurki<sup>206</sup>, em nota de rodapé, faz menção a ocorrências similares na Austrália e na Índia. Sobre o assunto, Lurgio<sup>207</sup> elucidada:

A tendência também tomou conta fora do país. Em fevereiro de 2019, cidadãos de Toledo, Ohio, concederam direitos legais ao Lago Erie – uma luta que começou após uma floração de algas tóxicas em 2014 que parou a água da cidade por três dias. A Índia reconheceu os rios Ganges e Yamuna como pessoas jurídicas em 2017, mas esses direitos foram derrubados. Em julho de 2019, Bangladesh entrou na ação e concedeu a todos os seus rios esse mesmo status. E em setembro, a Tribo Yurok, na Califórnia, concedeu personalidade ao rio Klamath (tradução nossa).<sup>208</sup>

---

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>204</sup> Legal personhood-constituting attachment of a platform to an entity involves rather the attribution to the entity of the legal positions which are included in the platform. Hence, in order to establish who or what can be a legal person, we should identify what kinds of entities can hold the relevant types of legal positions. First, active legal personhood requires that one can perform acts-in-the-law and be held legally responsible. [...] Passive legal personhood consists, on the other hand, primarily of claim-rights.

<sup>205</sup> KURKI, Visa AJ. A theory of legal personhood. Oxford, 2019.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

<sup>207</sup> LURGIO, Jeremy. Saving the Whanganui: can personhood rescue a river? *The Guardian*, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/30/saving-the-whanganui-can-personhood-rescue-a-river>. Acesso em: 15 nov. 2021.

<sup>208</sup> The trend has also taken hold outside the country. In February 2019, citizens of Toledo, Ohio, granted legal rights to Lake Erie – a fight that began after a 2014 toxic algae bloom shut down city water for three days. India recognised the Ganges and Yamuna rivers as legal entities in 2017, but those rights were overturned. In July 2019, Bangladesh joined suit and granted all of its rivers this same status. And in September the Yurok Tribe in California granted personhood to the Klamath River.



Contudo, Kurki<sup>209</sup> encontra mais obstáculos na atribuição de personalidade jurídica ao rio por sugerir que, por meio da lei, a tudo se poderia atribuir personalidade jurídica. Retoma-se à teoria da ficção jurídica, delineada por Savigny, segundo a qual a pessoa jurídica seria fruto de uma extensão do conceito de pessoa, efetuada pela lei. Por isso, segundo o autor clássico, para a personificação das coletividades, seria necessária a autorização do poder soberano do Estado.<sup>210</sup>

Nesse sentido, Stone<sup>211</sup>, citado por Kurki, defende que as árvores possam processar seus agressores no tribunal – devidamente representadas. Sobre o assunto, “Deve-se notar que a abordagem de Stone é muito prática, e ele parece ver a posição legal proposta dos objetos naturais como uma ferramenta para a proteção ambiental e para fazer os poluidores pagarem pelas externalidades que suas ações causam.”<sup>212</sup> (tradução nossa)<sup>213</sup>. No entanto, critica-se a concepção artificial de pessoa jurídica, que possuiria, consoante Oliveira<sup>214</sup>, um vício de origem – o de negar a existência real dos agrupamentos intermediários entre os estados e os indivíduos.

Retomando o caso do rio em análise, no mesmo período em que o parlamento neozelandês concedeu personalidade jurídica ao Rio Whanganui, o Tribunal de Waitangi divulgou um relatório com críticas à Lei de Gestão de Recursos do governo, por permitir uma grave degradação da água em muitos corpos d’água ancestrais.<sup>215</sup>

Segundo o relatório, haveria falha no governo em reconhecer direitos e interesses da tribo Whanganui, frisando o relacionamento dessa comunidade tradicional com as águas. Portanto, acerca de se atribuir personalidade jurídica ao rio, ainda que sob o argumento da praticidade, “não está claro se funcionará. No caso de Te Awa Tupua, o trabalho árduo fica rio abaixo, onde o rio e seus ramos encontram desenvolvimento, agricultura, silvicultura e escoamento que desafiam sua saúde e ecologia”<sup>216</sup> (tradução nossa).<sup>217</sup> Um dos problemas sérios diz respeito às hidrelétricas, já que os Whanganui se opõem categoricamente à extração da água do rio. Assim, em que pese o acordo conceda personalidade jurídica ao rio, o

<sup>209</sup> KURKI, Visa AJ. A theory of legal personhood. Oxford, 2019.

<sup>210</sup> SAVIGNY, F. C. Di. Sistema del diritto romano attuale. v. II. Trad. Vittorio Scialoja. Torino: Unione Tipografico-Editrice, 1888.

<sup>211</sup> STONE, 2010 *apud* KURKI, Visa AJ. A theory of legal personhood. Oxford, 2019.

<sup>212</sup> KURKI, Visa AJ. A theory of legal personhood. Oxford, 2019, p. 143.

<sup>213</sup> One should note that Stone’s approach is very practical, and he seems to view the proposed legal standing of natural objects as a tool for environmental protection and for making polluters pay for the externalities that their actions cause.

<sup>214</sup> OLIVEIRA, J. L. C. de. Conceito de pessoa jurídica. Tese (Concurso de livre docência de Direito Civil). Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1962.

<sup>215</sup> LURGIO, Jeremy. Saving the Whanganui: can personhood rescue a river? The Guardian, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/30/saving-the-whanganui-can-personhood-rescue-a-river>. Acesso em: 15 nov. 2021.

<sup>216</sup> *Ibidem*.

<sup>217</sup> [...] it’s unclear whether it will work. In the case of Te Awa Tupua, the hard work lies downstream, where the river and its branches encounter development, farming, forestry and run-off which challenge its health and ecology.

instrumento jurídico não possui o condão de reverter leis pré-existentes, como o direito concedido a empreendimentos de desviar a água para a hidrelétrica até 2039.

Por fim, a discussão sobre atribuir personalidade jurídica aos rios passa, inexoravelmente, pelo valor que se almeja proteger com tal atribuição, ou seja, se é o rio valorado em si mesmo, enquanto bem natural, ou se é o significado que este representa para determinada coletividade. Esclarecidos os pontos principais da Teoria da Personalidade Jurídica de Kurki<sup>218</sup>, sob o recorte da não atribuição de personalidade jurídica ao rio neozelandês, enquanto bem cultural, passa-se a perquirir quem titularizaria posições jurídicas em relação a ele, à luz da teoria de Paiva.<sup>219</sup>

### 3. Autonomia e Efetividade do Direito do Patrimônio Cultural e o Rio São Francisco

*“A coisa que evoluiu nesse tempo, aqui não tinha estrada, a estrada que tinha aqui era o Rio [...], ele era tudo pra nós, além do trânsito e a cultura que ele nos dava”*  
— João Batista de Jesus, ribeirinho da Comunidade de Barra do Pacuí.<sup>220</sup>

Paiva<sup>221</sup> defende que o Direito do Patrimônio Cultural é autônomo em relação ao Direito Ambiental, eis que a tutela jurídica aos bens naturais não se aplica aos bens culturais de maneira adequada. Tem-se, então, um embate à concepção ampla de meio ambiente, já que os bens culturais, distintamente dos naturais, não possuem valor intrínseco (em si), ou seja, não se resumem a seu suporte físico. Desse modo, o seu valor e significado são dados pela coletividade, sendo, pois, um meio capaz de reconhecer e valorizar a diversidade, a inclusão e a solidariedade entre as diversas manifestações culturais.

Ademais, os bens naturais são valorados segundo o binômio equilíbrio *versus* não equilíbrio ecológico, o que não é adequado aos bens culturais, cuja valoração se pauta na existência ou não de valor cultural. Não é pertinente, então, que se defenda a preservação dos bens culturais, pois estes são dinâmicos e criados continuamente, devendo, pois, se buscar sua conservação, com a qual se vinculam compromissos de identidade, acesso, fruição e criação do patrimônio cultural.<sup>222</sup>

Coadunado a isso,

<sup>218</sup> KURKI, Visa AJ. A theory of legal personhood. Oxford, 2019.

<sup>219</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>220</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. Cadernos do Patrimônio. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>221</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022. p. 25.

<sup>222</sup> Patrimônio cultural é sistema em que se movem bens culturais – são conceitos que não se equivalem. Cf. “Nesses termos é que se diz que o conjunto não se confunde com a soma dos seus elementos” (PAIVA, 2015, p. 96).

A visão ecocêntrica, levada ao extremo, é tão inoperativa como a perspectiva antropocêntrica – porque é, além de irrealista, tecnicamente impossível (os recursos naturais, não tendo personalidade jurídica, não são sujeitos de direito). Mas só um passo firme na Direção de um ecocentrismo moderado – sem pôr em causa, naturalmente, o valor do Homem em face da Natureza – ajudaria a dignificar o Direito do Ambiente e a banir, de uma vez por todas, a visão utilitarista.<sup>223</sup>

Nesse direcionamento, para consecução do objetivo delineado no estudo em linha, elegeu-se o Rio São Francisco<sup>224</sup>, que está envolto por uma variedade cultural — os saberes de adaptação e modificação do ambiente, os causos, mitos e lendas, a cultura material, as artes e artesanato, os saberes da cura, a culinária, as expressões de fé e de religiosidade.

Desse modo, o Rio São Francisco é, além de um objeto físico, isto é, um bem natural, valorado em si mesmo, um ente simbólico que possui valor transcendental – marcado pelas relações que estabelece com — e entre — os sujeitos. O Rio São Francisco proporciona “[...] espaços de sociabilidade nas cidades e comunidades próximas. Tais lugares são entendidos em três dimensões: material, simbólica e funcional, simultaneamente.”<sup>225</sup>

Há, então, o entendimento do Rio enquanto bem cultural, sendo que os bens que contenham manifestação cultural, em qualquer de suas formas, devem ser protegidos<sup>226</sup>. Por essa razão,

O Rio São Francisco e os municípios trazidos para este Inventário são pensados como território, não o reduzido a superfície, base ou palco das relações sociais, mas como lugar para onde convergem seus símbolos, fazeres, memórias, lutas, em que a existência das comunidades se materializa em sua história de vida.<sup>227</sup>

<sup>223</sup> GOMES, 2010, p. 31 *apud* PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022. p. 133.

<sup>224</sup> O Rio São Francisco ou Opará, na linguagem tupi-guarani, é um dos principais cursos d’água do Brasil e da América Latina. O rio tem seu nome associado à expedição de reconhecimento da costa brasileira feita por Américo Vespúcio, que avistou sua foz no dia 4 de outubro de 1501. Nesse período era comum que as expedições batizassem os lugares desbravados com o nome do santo padroeiro do dia. Naquele dia específico, o santo era São Francisco de Assis (IEPHA/MG, 2015, p. 25).

<sup>225</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. Cadernos do Patrimônio. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021. p. 109.

<sup>226</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19 nov. 2021.

<sup>227</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. Cadernos do Patrimônio. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021. p. 9.

Cabe ressaltar que o inventário é um instrumento constitucional de proteção do patrimônio cultural brasileiro, tendo suas origens ainda no período colonial. Nos primórdios, ele era usado como listagem, a exemplo do levantamento e descrição de imagens da Virgem Maria e dos prédios existentes em Recife e Maurícia, após a expulsão dos holandeses.<sup>228</sup>

Em breve giro pelos principais países em termos de proteção do patrimônio cultural – na França, na Espanha e em Portugal – o inventário se destaca como um dos instrumentos mais proeminentes. Assim, trata-se de uma forma autônoma e autoaplicável de preservação dos bens inventariados, não sendo cabível que estes sejam degradados ou destruídos ao exclusivo alvedrio de seu proprietário.

No Brasil, apesar do uso antigo do termo, a institucionalização do inventário como instrumento de proteção do patrimônio cultural somente aconteceu na Constituição da República de 1988, após reivindicações ocorridas desde a década de 1920 do século passado.

A partir de então, passou a constar, no art. 216, § 1º, da Constituição, o inventário, ao lado de outros instrumentos, como o tombamento, o registro e a desapropriação.

Nesse sentido, o Inventário Cultural de Proteção do Rio São Francisco foi realizado pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA-MG) em parceria com o Núcleo de História Regional da Universidade Estadual de Montes Claros – NUHICRE/UNIMONTES, entre os anos de 2012 e 2015. Assim, “Os moradores de Barra do Pacuí resistem e lutam contra a diminuição do seu território, além de persistirem na preservação de seu modo de subsistência, de seus saberes e práticas criadores da identidade cultural.”<sup>229</sup>

Sobre o assunto, Paiva<sup>230</sup> destaca o potencial referencial do patrimônio cultural, na construção da identidade do indivíduo, pode ser percebido na análise que Bauman<sup>231</sup> faz sobre a necessidade humana de se “ter uma identidade”, no sentido de que a ausência de laços se desdobra na fuga da comunidade, o que se relaciona à sua concepção de cultura. Nesse mesmo sentido, o esfacelamento da memória cultural, das tradições, desvincula o homem de suas raízes e o aliena da realidade objetiva.

Essa alienação é comprometedora, na medida em que impossibilita o sujeito de compreender a dinâmica das transformações que ocorrem nas

<sup>228</sup> MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1754, 20 abr. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11164>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

<sup>229</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. *Cadernos do Patrimônio*. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021. p. 37.

<sup>230</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. *Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade*. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>231</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. BAUMAN, Zygmunt. *Ensaio sobre o conceito de cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

diversas esferas da sociedade. Assim, os vínculos de responsabilidade intergeracionais são reafirmados quando se trata de patrimônio cultural, que possui uma responsabilidade de estabelecer continuidade:

É nesses ambientes que a **coletividade encontra espaço para desenvolver e reproduzir seus laços**, conhecimentos, valores, crenças, sentimentos e práticas, conferindo a eles representações espirituais, religiosas, ritualísticas, econômicas, sociais e culturais (grifo nosso).<sup>232</sup>

O Rio São Francisco possui significado atribuído pelo ser humano, sendo relevante, sobretudo, para os moradores em seus entornos. Tanto é que a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece, em seu art. XXII, que toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à realização dos direitos culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.<sup>233</sup> Ademais,

O rio é o personagem principal em grande parte das descrições e dos estudos produzidos por viajantes, memorialistas e historiadores sobre as regiões do São Francisco; com suas corredeiras chamadas de cachoeiras e seus barrancos, cânions e praias. É um patrimônio natural, material e imaterial, devido à força de sua expressão simbólica e identitária atuante na **construção da identidade sertaneja e ribeirinha** (grifo nosso).<sup>234</sup>

Conforme Paiva, os bens culturais estabelecem um processo de comunicação interno de identificação cultural e um processo externo de identidade cultural. “A partir da identificação cultural, indivíduos pertencentes a uma mesma comunidade se identificam e atribuem, ainda que involuntariamente, um mesmo significado ao seu patrimônio.”<sup>235</sup>. Esse processo é capaz de estabelecer um vínculo cultural entre os sujeitos, a partir de um permanente diálogo interno sobre a definição do que possui significado e relevância e o que não possui. “[...] Quando eu me conheci já por gente, já fazia esse arroz com pequi que minha mãe mesmo fazia muito pra gente lá. Maria José Ramos da Cruz (cozinheira, de Ubaí). [...] Eu

---

<sup>232</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. Cadernos do Patrimônio. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021. p. 109.

<sup>233</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dosdireitos-humanos>. Acesso em: 12 nov. 2021.

<sup>234</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. Cadernos do Patrimônio. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021. p. 109.

<sup>235</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022. p. 211.

nasci, eu não lembro de mim sem fazer doce de buriti (Arlete de Almeida Silva, doceira de Buritizeiro).”<sup>236</sup>

O processo de autorreconhecimento cultural, nos termos de Paiva<sup>237</sup>, viabiliza uma autodeterminação da identidade cultural da comunidade, pois se referem ao patrimônio cultural material e imaterial que podem ser apreendidos por todos, ainda que sejam vivenciados com base em um conjunto de significados que não seja pacífico ou unânime.

Os mitos e as lendas fazem parte da cultura dos norte-mineiros. Eles compõem e interferem na **formação do seu imaginário e de sua identidade**, sendo **reelaborados e ressignificados a cada geração**. A **memória coletiva**, marcada pela força das tradições e representações, dá vida e corpo aos seres lendários por meio do artesanato, de esculturas, contos, teatros, conversas cotidianas etc. (grifo nosso).<sup>238</sup>

Por sua vez, a identidade cultural decorre do esforço de cada comunidade em apresentar, discutir e comparar seu patrimônio cultural para o outro. É um processo que caminha paralelamente ao de identificação cultural, não existindo um sem o outro, e envolve a necessidade de cada comunidade se expressar, ser conhecida, reconhecida e aceita.<sup>239</sup> Consideremos então, que

Como traços comuns essas comunidades guardam aspectos como grau de parentesco e compadrio entre os moradores, a partilha de espaços de moradia, de trabalho e de lazer, as danças, os batuques, a culinária, a devoção aos santos e a utilização consciente dos recursos naturais, **aspectos constituidores de uma identidade coletiva** (grifo nosso).<sup>240</sup>

---

<sup>236</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. Cadernos do Patrimônio. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021. p. 67-68.

<sup>237</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>238</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. Cadernos do Patrimônio. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021. p. 103.

<sup>239</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>240</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. Cadernos do Patrimônio. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021. p. 32.

Giddens<sup>241</sup> evidencia o rompimento parcial com a ordem tradicional, que é um marco da modernidade, por exemplo, em que vínculos com a localidade não são mais preponderantes em face de tamanho dinamismo. Isso, por sua vez, acarreta uma narrativa de autoidentidade frágil, inquieta e confusa, do que decorre a susceptibilidade da modernidade a crises. No entanto, estas são vistas como uma oportunidade para revisão de hábitos e costumes tipicamente tradicionais. Em consonância com tal pensamento, temos o seguinte depoimento:

São filhas daqui de Pirapora, hoje elas estão espalhadas. Tem algumas em Brasília, tem Fortaleza, tem Tiradentes. Mas o trabalho deles, das ilustrações, o trabalho do grupo ele é feito a várias mãos. [...] De geração a geração! Hoje borda mãe, filha e neta. Maria do Socorro (bordadeira, de Pirapora).<sup>242</sup>

Por seu lado, Hall compreende a identidade como um processo, que ocorre na constante interpelação com o outro. “Ao analisar como as identidades são construídas, sugeri que elas são formadas relativamente a outras identidades, relativamente ao ‘forasteiro’ ou ao ‘outro’, isto é relativamente ao que não é. Essa construção aparece, mais comumente, sob a forma de oposições binárias.”<sup>243</sup> Para exemplificação, segue-se:

**A vida de São Francisco, a viola do norte de Minas, a viola utilizada nas Folias tem um diferencial da viola tradicional, da viola comercial, né? A gente tem sido fiel a esses desenhos, às marchetarias, às madeiras utilizadas, à finalidade, né? Às afinações, às contagens. Elas têm algumas particularidades que eu só tenho visto aqui no norte de Minas, e mais em São Francisco. Antônio José Raposo (fabricante de violas, de São Francisco) (grifo nosso).**<sup>244</sup>

Segundo a teoria linguística de Saussure, referenciada por Hall<sup>245</sup>, essas oposições, embora sejam a forma mais extrema de marcar a diferença, são essenciais para a produção de significado e, por conseguinte, para celebração da diversidade, quando assim marcada no discurso.

<sup>241</sup> GIDDENS, Anthony. Modernidade e identidade. Plínio Dentzien (Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

<sup>242</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. Cadernos do Patrimônio. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021. p. 56.

<sup>243</sup> HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. Tomaz T. da Silva (Org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

<sup>244</sup> INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. Inventário cultural do Rio São Francisco. Cadernos do Patrimônio. Belo Horizonte: IEPHA/MG, 2015. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/com\\_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/com_arismartbook/download/8/Inventario%20Cultural%20do%20Sao%20Francisco.pdf). Acesso em: 20 out. 2021. p. 48.

<sup>245</sup> HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. Tomaz T. da Silva (Org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

Retomando a Teoria da Personalidade Jurídica de Kurki<sup>246</sup>, segundo a qual o rio não é considerado pessoa jurídica, parece adequado propor que é o indivíduo e a coletividade quem titulariza posições jurídicas em suas respectivas plataformas legais:

Na verdade, o titular dos direitos relacionados aos bens culturais é **o indivíduo e a coletividade** que, conforme seu próprio entendimento, avaliam, descrevem e reinventam o objeto do direito em causa, intensificando mais e mais a relação entre sistema e entorno em grau superior ao que se passa no caso dos direitos do Meio Ambiente (grifo nosso).<sup>247</sup>

Nesse sentido, “[o] indivíduo e a coletividade interagem no processo cultural. Embora se possa falar da primazia da segunda sobre o primeiro, cabe às singularidades reproduzir ou apartar os sistemas de signos e valores no ambiente de possibilidades em que se encontram inseridos.”<sup>248</sup> Aduz-se, por fim, que, conforme Paiva<sup>249</sup>, os direitos culturais e, neste caso, o Direito do Patrimônio Cultural, é tão umbilicalmente enraizado ao ser humano que se apresenta como um direito personalíssimo.

#### 4. Considerações Finais

*“Mire veja: o mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas – mas que elas vão sempre mudando.”*<sup>250</sup>

Inicialmente, esboçou-se uma reconstrução argumentativa, a respeito da não atribuição de personalidade jurídica aos rios<sup>251</sup>, a partir da discussão envolvendo o Rio Whanganui, na Nova Zelândia. Uma vez que o rio não titularizaria posições jurídicas mínimas para ser caracterizado como pessoa jurídica, sugere-se que atribuir personalidade jurídica ao rio seria uma ficção jurídica, sem vinculação com o contexto prático das comunidades.

Desse modo, a proposta de complemento à teoria de Kurki<sup>252</sup>, com base no método de contextualização, deu-se através da compreensão inicial da autonomia e da efetividade do Direito do Patrimônio Cultural em face do Direito Ambiental, conforme preconiza Paiva (2015). Apesar da diferença entre os sistemas jurídicos, *common law* e *civil law*, foi possível, mediante o método de contextualização, estabelecer um diálogo entre as teses de

---

<sup>246</sup> KURKI, Visa AJ. A theory of legal personhood. Oxford, 2019.

<sup>247</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022. p. 56.

<sup>248</sup> SAMPAIO, 2012, p. 14 *apud* PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022. p. 81.

<sup>249</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>250</sup> ROSA, João Guimarães. Grande Sertão: Veredas. *In*: ROSA, João Guimarães. Ficção Completa. v. 2. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017. p. 26.

<sup>251</sup> KURKI, Visa AJ. A theory of legal personhood. Oxford, 2019.

<sup>252</sup> *Ibidem*.



Kurki e Paiva<sup>253</sup>, de modo que esta se mostrou capaz de complementar aquela, sob o recorte estudado.

Assim, por meio do entendimento da autorreferencialidade do regime jurídico aplicado a tutelar os bens culturais, foi possível perquirir quem, afinal, titularizaria posições jurídicas em relação ao rio. Salienta-se que, para responder ao tema-problema deste artigo, buscou-se respaldo na análise inventário, posto que se pautou no entendimento do rio como bem cultural.

A ligação dos ribeirinhos e sertanejos com o rio São Francisco é similar à da tribo Whanganui com o rio ancestral de mesmo nome, pois não se trata de mera relação utilitarista, mas de vínculo que transcende a geração presente, abrangendo tradições – isto é, envolve laços culturais. Desse modo, o rio brasileiro, bem como o neozelandês, também sustentaria vínculo extrapatrimonial com comunidades tradicionais.

Ademais, a não atribuição de personalidade jurídica não implica o desmerecimento do objeto de estudo, pelo contrário – corrobora a sustentação dos instrumentos de proteção existentes no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo do inventário. Inclusive, acerca do supradito instrumento de proteção, constitucionalmente previsto, aponta-se para a necessidade de sua regulamentação, tendo em vista a importância deste para a construção das identidades dos cidadãos sob a égide do Estado Democrático de Direito.

Insta ressaltar que este trabalho enseja diversos questionamentos, a partir dos quais surge um amplo espectro temático para futuras pesquisas. Discutir a formação e construção da identidade na contemporaneidade, que parece, a princípio, naufragar no raso das inquietudes, conforme sugere Giddens<sup>254</sup>, vislumbra-se um movimento de ressignificação.

Por fim, a distinção entre bem cultural e bem natural, evidenciada na tese de Paiva<sup>255</sup>, traz à baila a discussão acerca do potencial de referencialidade do patrimônio cultural. Assim, os processos de identidade e identificação cultural, ancorados, ainda, nas reflexões de Bauman<sup>256</sup>, Hall<sup>257</sup> e Giddens<sup>258</sup>, sugerem que o patrimônio cultural seja condição *sine qua non* para a construção da identidade do sujeito.

Desta feita, o Direito do Patrimônio Cultural, ao dispor de instrumentos para reconhecer e conservar os bens a que a comunidade atribui significado, tais como os levantados no inventário do Rio São Francisco, essenciais para o direito de personalidade dos sujeitos, enquanto

---

<sup>253</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>254</sup> GIDDENS, Anthony. Modernidade e identidade. Plínio Dentzien (Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

<sup>255</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

<sup>256</sup> BAUMAN, Zygmunt. Comunidade: a busca por segurança no mundo atual. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

<sup>257</sup> HALL, Stuart; WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. Tomaz T. da Silva (Org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

<sup>258</sup> GIDDENS, Anthony. Modernidade e identidade. Plínio Dentzien (Trad.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

indivíduos e coletividades. Ressalta-se que, para isso, foi preciso considerar a perspectiva constitucional, pelo que se fez essencial a análise do inventário, em duas perspectivas – o saber técnico e o diálogo democrático.

Isso porque, conforme a Constituição da República, o patrimônio cultural é portador de referência à identidade<sup>259</sup>, o que demonstra que “o bem material ou imaterial em si não é o mais importante, e sim, aquilo do qual ele é portador, ou seja, o significado ou valor a ele atribuído.”<sup>260</sup> Destarte, a Autonomia e a Efetividade do Direito do Patrimônio Cultural corresponderiam, em grande medida, à ausência de valor intrínseco ao patrimônio cultural, cujo valor se encontra condicionado à utilidade e relevância para o indivíduo e para a coletividade<sup>261</sup>. Estes seriam, então, os titulares de posições jurídicas diante de rios portadores de referências à identidade.

Como desdobramento da argumentação desenvolvida até aqui, alerta-se para a impropriedade de se utilizar instrumentos de proteção ao patrimônio cultural para proteger os aspectos biológicos do rio considerado em sua dimensão natural. Logo, em que pese um bem natural possa assumir um significado cultural que ultrapasse sua dimensão meramente ecológica, o Inventário, no caso do Rio São Francisco, almeja a proteção dos significados culturais nele representados. Em suma, a argumentação empreendida até aqui se mostra compatível com a atribuição de personalidade jurídica a bens naturais, isto é, na condição de sujeitos de direito quando se busca a tutela da natureza, a qual possui valor em si mesma.

---

<sup>259</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19 nov. 2021.

<sup>260</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022. p. 95.

<sup>261</sup> PAIVA, Carlos Magno de Souza. Direito do Patrimônio Cultural: autonomia e efetividade. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2022.



## A IMPORTÂNCIA DO FOMENTO À MANIFESTAÇÃO CULTURAL NA MANUTENÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO: UM OLHAR SOBRE A PRAÇA BARÃO DO RIO BRANCO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

THE IMPORTANCE OF SUPPORTING CULTURAL MANIFESTATION  
IN THE MAINTENANCE OF PUBLIC SPACE: A VIEW AT PRAÇA BARÃO DO  
RIO BRANCO IN CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

Thaís Conceição Feitosa Almeida<sup>262</sup>

Júlia Viana Riter<sup>263</sup>

Danielly Cozer Aliprandi<sup>264</sup>

**RESUMO:** A manifestação cultural e a dinâmica natural dos usos em espaços públicos pela participação coletiva possibilitam o fomento à conservação local, pois permitem conhecimento e apropriação, auxiliando na promoção do afeto e do pertencimento. Nesse viés, a Praça Barão do Rio Branco, localizada em Campos dos Goytacazes - RJ, foi escolhida para estudo por ser palco de eventos que repercutem seu reconhecimento e estima. Nesse contexto, este artigo objetiva demonstrar a importância de políticas públicas que considerem o uso continuado para a manutenção do espaço livre público, além da importância deste no que concerne o âmbito socioambiental. Como metodologia, destaca-se a revisão bibliográfica sobre o território, revisão histórico-documental com um breve histórico dos usos, especialmente durante a Pandemia de Covid-19, e observação da dinâmica local. Este trabalho tem como resultado a contribuição na discussão acerca da relevância da apropriação cultural para a qualidade de vida. Conclui-se, portanto, que a participação popular e governamental são fatores preponderantes para a proteção e manutenção local.

**Palavras-chave:** Cultura; Espaço Livre Público; Conservação; Uso; Pandemia da Covid-19.

**ABSTRACT:** The cultural manifestation and the natural dynamics of uses in public spaces through collective participation enable the promotion of local conservation, as it allows knowledge and appropriation, helping to promote affection and belonging. In this vein, Praça Barão do Rio Branco, located in Campos dos Goytacazes - RJ, was chosen for study because it is the stage for events that reflect its recognition and esteem. In this context,

---

<sup>262</sup> Formada em Arquitetura e Urbanismo; Especialista em Gestão Logística e Engenharia de Produção; e Mestranda em Arquitetura, Urbanismo e suas Tecnologias | IF Fluminense de Educação, Ciência e Tecnologia. Email: thaiscfalmeida@gmail.com

<sup>263</sup> Formada em Arquitetura e Urbanismo; Mestranda em Arquitetura, Urbanismo e suas Tecnologias e docente do IF Fluminense de Educação, Ciência e Tecnologia. Email: juliariter@gmail.com

<sup>264</sup> Doutora em Arquitetura pelo PROARQ/FAU-UFRJ e docente do IF Fluminense de Educação, Ciência e Tecnologia. Email: daniellyalip@gmail.com

this article aims to demonstrate the importance of public policies that consider the continued use for the maintenance of public space, in addition to its importance with regard to the socio-environmental scope. As a methodology, we highlight the bibliographic review on the territory, historical-documentary review with a brief history of uses, especially during the Covid-19 Pandemic, and observation of local dynamics. This work has as a result the contribution in the discussion about the relevance of cultural appropriation for the quality of life. It is concluded, therefore, that popular and governmental participation are preponderant factors for local protection and maintenance.

**Keywords:** Culture; Public Free Place; Conservation; Use; Covid-19 Pandemic.

## 1. Introdução

O planejamento urbano transforma o ambiente. Logo, certas modificações urbanísticas geram problemáticas, tendo como destaque a poluição sonora, da água e do ar, alterações do microclima, dentre outros, conforme destacado por Aliprandi<sup>265</sup>. Por outro lado, os espaços livres demonstram grande relevância na dinâmica socioambiental da vida urbana por permitir contato com aspectos biofísicos, como vegetação, vento, sol, aspectos sensoriais como barulho e cheiro, além do convívio social. Dessa maneira, esses espaços livres públicos são “essenciais para a superação de significativos problemas ambientais enfrentados pelas cidades brasileiras e lugares fundamentais para a construção da sociedade verdadeiramente democrática e justa”<sup>266</sup>.

Nesse viés, a coletividade de um espaço público é atribuída pela participação popular gerada em variadas instâncias temporais, seja passado, presente ou futuro. Dessa forma, um espaço público coletivo pode sobreviver por gerações se houver estímulo à sua conservação. A melhor possibilidade para efetivação do fator citado é a promoção à manifestação cultural e dinâmica natural dos usos em espaços públicos de lazer, visto que propicia ampliação do conhecimento e auxilia na promoção do afeto e do pertencimento. Essa conservação é crucial para a preservação histórica e cultural; “assim, quando construímos, lembremo-nos que construímos para sempre. Que não seja para o deleite presente, nem para o uso presente apenas; que seja uma obra tal que nossos descendentes nos sejam gratos por ela [...]”<sup>267</sup>.

Para que um local mantenha a sua conservação é necessário que haja, além da manutenção física, também a participação coletiva por meio do uso

---

<sup>265</sup> ALIPRANDI, Danielly Cozer. O SISTEMA DE ESPAÇOS LIVRES DA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ: Carências e potencialidades. PROARQ: Tese de doutorado. 2017.

<sup>266</sup> MACEDO, Silvio Soares; QUEIROGA, Eugenio Fernandes; GONÇALVES, Fábio Mariz. Introdução aos sistemas de espaços livres. In: MACEDO *et al.* Os sistemas de espaços livres e a constituição da esfera pública contemporânea no Brasil. São Paulo: EdUSP. 2018, p.14.

<sup>267</sup> RUSKIN, John. A Lâmpada da Memória. 2ª Edição. Editora: Ateliê Editorial. 2008, p.67.

e salvaguarda da memória. Isso se deve ao fato de que a apropriação qualificada e continuada, além do conhecimento local que seus usuários possuem, conduz ao reconhecimento social, afeto e pertencimento. Essas são características imprescindíveis para a preservação e valorização de um espaço público, pois os cidadãos locais tendem a ter mais cuidado com o espaço, auxiliando na sua manutenção. Assim sendo: “a participação e o comprometimento dos habitantes da cidade são indispensáveis ao êxito da salvaguarda e devem ser estimulados. Não se deve jamais esquecer que a salvaguarda das cidades e bairros históricos diz respeito primeiramente a seus habitantes”<sup>268</sup>.

De mesmo modo, se um local não apresentar uso constante pelos cidadãos e nem investimentos por parte do poder público, sua degradação é mais passível de ocorrer. Como comprovação desta afirmativa é dito que “o êxito de uma política preservacionista tem como fator fundamental o engajamento de comunidade [...]”<sup>269</sup>. Dessa forma, o estudo dos espaços públicos é de suma relevância, incluindo a compreensão da produção do território por meio da atuação do Estado como agente modelador através de ações reguladoras, como a criação de leis de uso e ocupação do solo e planejamentos urbanos<sup>270</sup>. Além disso, o poder público é responsável por promover ações de incentivo ao uso e apropriação cultural que versem sobre o reconhecimento e identidade social. Logo, “[...] sendo a identidade cultural a razão maior e a base da existência das nações, é imprescindível a ação do Estado nas suas várias instâncias e a participação da comunidade na valorização e defesa de seus bens naturais e culturais”<sup>271</sup>.

Um exemplo de estímulo ao uso e, conseqüentemente, à manutenção é o fomento a eventos abertos ao público, que possibilitem tanto retorno financeiro ao município quanto melhora na qualidade de vida da população, pois são ofertadas diferentes opções de lazer. Este tópico está relacionado ao conceito de turismo cultural tratado na Carta Patrimonial de 1976 como: “[...] aquela forma de turismo que tem por objetivo, entre outros fins, o conhecimento de monumentos e sítios histórico-artísticos. Exerce um efeito realmente positivo sobre estes, tanto quanto contribui - para satisfazer seus próprios fins - a sua manutenção e proteção”<sup>272</sup>.

Neste contexto, a Praça Barão do Rio Branco (Figura 01), localizada na região central do município de Campos dos Goytacazes - situado no interior Norte do estado do Rio de Janeiro, foi escolhida como objeto de estudo deste trabalho por ser palco de diversas manifestações culturais, dentre elas o Dia do Rock Goitacá, Samba na Praça e Festival Doces Palavras, eventos responsáveis por acolher e ressignificar o espaço em sua multiculturalidade.

---

<sup>268</sup> ICOMOS. Carta de Washington. Washington. 1986, p.2. Disponível em:<<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/226>> Acesso em 11 janeiro 2022.

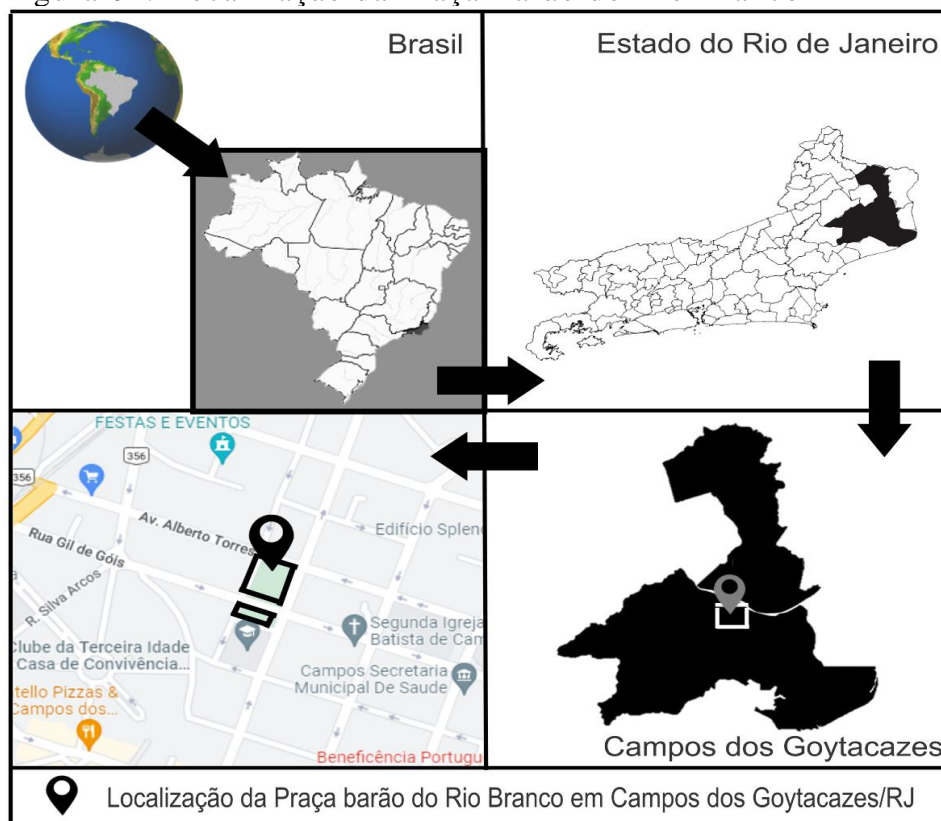
<sup>269</sup> ICOMOS. Carta de Cabo Frio. Cabo Frio. 1989, p.2. Disponível em:<<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/226>> Acesso em 10 janeiro 2022.

<sup>270</sup> CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 1995.

<sup>271</sup> ICOMOS, Carta de Washington, *op. cit.*, p.2.

<sup>272</sup> ICOMOS. Carta de Turismo Cultural. Bélgica. 1976, p.2. Disponível em:<<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/226>> Acesso em 11 janeiro 2022.

Figura 01: Localização da Praça Barão do Rio Branco



Fonte: Autoria própria (2022) com base em DREAMSTIME<sup>273</sup> e WIKIPEDIA<sup>274</sup>.

O objetivo geral deste estudo é demonstrar a importância do estímulo ao uso continuado e, portanto, não segmentado para a manutenção eficaz do espaço público. Como objetivos específicos, destacam-se: contribuir com a reflexão sobre a qualidade socioambiental local, além do poder atuante do Estado como favorecedor de manifestações culturais que gerem reconhecimento e identificação social; contribuir para o debate teórico sobre os espaços públicos de Campos dos Goytacazes, em especial a praça Barão do Rio Branco, e comparar diferentes períodos da praça e seus usos.

A estratégia metodológica se iniciou na revisão bibliográfica sobre o espaço urbano e sua conservação, com consulta a livros, dissertações, teses, artigos, matérias de jornais e cartas patrimoniais, como Corrêa<sup>275</sup> e a Carta de Cabo Frio<sup>276</sup>. Além disso, foi realizada a revisão histórico-documental que analisou o impacto do uso na preservação local a partir do histórico de usos, abrangendo as diferentes fases da Pandemia do Covid-19 no Brasil. Para isso, a estrutura do artigo se dividiu em três partes, além do Resumo, da Introdução, como capítulo 1 e considerações finais. O desenvolvimento compreende os capítulos 2, 3 e 4.

<sup>273</sup> DREAMSTIME. Campos dos goytacazes cidade e república federativa municipal do brasil mapa do vetor do estado do rio de janeiro. 2022.

<sup>274</sup> WIKIPEDIA. Rio de Janeiro (estado). 2022.

<sup>275</sup> CORRÊA, Roberto Lobato, *op. cit.*

<sup>276</sup> ICOMOS. Carta de Cabo Frio, *op. cit.*

O capítulo 2, apresenta o título “A dinâmica socioambiental e a eficiência da manifestação cultural na manutenção dos espaços livres públicos”. Nele, é tratado o embasamento teórico envolvendo aspectos ambientais e a importância do uso do espaço público para sua conservação, sendo abordados autores como Lefebvre<sup>277</sup> e Schama<sup>278</sup>.

Já no capítulo seguinte, intitulado “Praça Barão do Rio Branco”, é apresentado o enfoque no objeto de estudo, com um breve histórico de sua formação e transformação ao longo dos anos, além dos movimentos culturais que ocorreram no período estudado. É trazida também a reflexão acerca da comparação das fases em que a Praça Barão do Rio Branco esteve em pleno uso e da que esteve degradada, abandonada pelo poder público, e a consequência disso para a população, incluindo as diferentes fases da pandemia da Covid-19.

No capítulo 4, “O direito ao espaço público”, é abordado o papel do governo através de políticas públicas que atuem no incentivo às manifestações culturais e é analisado o seu impacto na qualidade de vida dos campistas para efetivar a identificação e o reconhecimento social. Em seguida são apresentadas as “Considerações finais”, encerramento do presente artigo.

## **2. A Dinâmica Socioambiental e a Eficiência da Manifestação Cultural na Manutenção dos Espaços Livres Públicos**

Os espaços livres públicos são configurados pela relação da sociedade com o meio ambiente, ou seja, através da dinâmica socioambiental local se forma o ambiente em sua totalidade. Isso ocorre porque a eficiência ambiental e social, por meio de usos e paisagens presentes, é um fator que denota a importância da presença de tais locais no contexto urbano e rural. Nesse viés, tem-se por meio de sua manutenção a possibilidade de melhora da qualidade de vida local. Logo, “esse subsistema pode contribuir para o conjunto das dinâmicas ambientais dada a reconhecida escassez de espaços públicos qualificados nas cidades brasileiras, sendo relevante para o enfrentamento dos problemas de permeabilidade do solo e drenagem”<sup>279</sup>.

De acordo com Aliprandi<sup>280</sup>, por exemplo, é dito que através do plantio de elementos vegetais de grande porte há contribuição na “melhoria do ar, do microclima e da saúde física dos seres vivos” e a partir de atividades de lazer e relaxamento há benefício na “saúde mental” dos usuários. Assim sendo, esses espaços permitem a prática do relacionamento do ser humano com o próximo e com o meio e, sobretudo, esses ambientes “podem representar a identidade cultural de um lugar ou ser palco para manifestações que a expressem”<sup>281</sup>.

---

<sup>277</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*. São Paulo. 2011. Centauro Editora.

<sup>278</sup> SCHAMA, Simon. *Paisagem e Memória*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

<sup>279</sup> MACEDO, Silvio Soares; QUEIROGA, Eugenio Fernandes; GONÇALVES, Fábio Mariz, *op. cit.*, p.14.

<sup>280</sup> ALIPRANDI, Danielly Cozer, *op. cit.*, p.48.

<sup>281</sup> MACEDO, Silvio Soares; QUEIROGA, Eugenio Fernandes; GONÇALVES, Fábio Mariz, *op. cit.*, p.14.

Nesse sentido, os espaços públicos têm seu surgimento na Grécia antiga e se desenvolvem junto à evolução da democracia local. Em sua maioria, eram representados pela ágora, praça pública destinada a encontros filosóficos e políticos que se tornaram sinônimos de liberdade e igualdade entre os Gregos. Em Roma, o espaço que equivalia à ágora era denominado como Foro Romano. Já a cidade medieval da Europa, através do sistema feudal, concebeu o espaço público como “o local que proporcionava o acesso, em campo aberto, à fonte e à praça do mercado, o que caracteriza esta como cidade mercantil”<sup>282</sup>.

Na pós-Idade Média, através da introdução do Renascimento, o planejamento urbano assume novas formas, especialmente na Itália. Nesse momento, o urbanismo é configurado como nas relações de poder: as vias convergem para o núcleo central e destacam os Palácios Renascentistas. O urbanismo então representa a hierarquia local, onde os jardins têm por função o encontro da aristocracia<sup>283</sup>.

Já com a revolução industrial se dizimou boa parte das florestas, prejudicando o ambiente natural. “Porém é, sobretudo, a partir do século XIX que esse processo se torna acelerado por um modelo de desenvolvimento industrial, que penaliza e compromete igualmente sociedade e natureza”<sup>284</sup>. Nessa realidade, muitos centros europeus e diversas outras cidades ao redor do planeta apresentavam ambientes urbanos insalubres, com apropriação dos recursos naturais em detrimento do ambiente físico e sociocultural.

Durante esse período foi acentuado um urbanismo que negava o convívio social, isso porque os centros das cidades foram planejados para abrigar somente a produção do proletariado. Em contrapartida, se elaboravam bairros que destacavam a oposição entre o proletariado e a burguesia, com grandes avenidas, praças suntuosas, grandes prédios, palacetes e zonas residenciais<sup>285</sup>.

Visto isso, houve a necessidade de se buscar novas formas de planejamento urbanístico, a reconciliação entre processos naturais e humanos a fim de solucionar as problemáticas urbanas, como por meio da criação das cidades jardins, onde ganhava destaque o verde, e a criação do subúrbio como refúgio das mazelas localizadas nos grandes centros urbanos. Através dessa concepção de cidade moderna, os espaços públicos se mostram como solução e passam a reassumir o lugar central no convívio social ainda no século XIX<sup>286</sup>.

Nesse viés, é possível afirmar que o ser humano trouxe modificações e significados à natureza, estabelecendo diferentes paisagens que ressignificam o urbano, assim, “paisagem é cultura antes de ser natureza;

---

<sup>282</sup> ALBUQUERQUE, Mariana Z. A. Parques Urbanos: transformações e permanência ao longo da história. 2020, p.1. Arqtextos. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/21.247/7960>> Acesso em 19 maio 2022.

<sup>283</sup> ALIPRANDI, Danielly Cozer, *op. cit.*

<sup>284</sup> LIMA, Catharina P. C. dos Santos. Natureza e cultura: O conflito de Gilgamesh. Paisagem ambiente: ensaios. n.18. São Paulo, 2004, p.28.

<sup>285</sup> ALIPRANDI, Danielly Cozer, *op. cit.*

<sup>286</sup> ALIPRANDI, Danielly Cozer, *op. cit.*



um constructo da imaginação projetado sobre mata, água, rocha”<sup>287</sup>. Dessa forma, ao longo da história cultural das diversas sociedades, se estabeleceram jardins como áreas privadas e em outros momentos se configuraram como espaços públicos que denotaram a diversidade e democracia a qual a sociedade local faz parte.

Atualmente, os espaços públicos, sejam eles parques, jardins ou praças, se configuram para atender diversas manifestações culturais como o convívio social, encontros políticos, atividades físicas, encontros religiosos, dentre outros. Assim, para o autor Lefebvre<sup>288</sup>: “a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na Cidade”.

A diversidade é natural nos espaços das cidades; no entanto, não é automática. Dessa maneira, a estrutura local deve ser prevista de forma a estimular o uso diversificado para manter a cidade viva. A pluralidade no uso e nas funções é essencial aos espaços públicos da cidade, pois essa diversidade age diretamente na apropriação diversificada e de horários também diversificados, que conduzem à identificação social e maior segurança<sup>289</sup>. Acerca disso, é trazido que: “[...] o homem tem em todos os momentos a percepção da sua posição relativa, sente a necessidade de se identificar com o local em que se encontra, a esse sentido de identificação, por outro lado, está ligado a percepção de todo o espaço circundante”<sup>290</sup>.

Nessa realidade, para Corrêa<sup>291</sup>, o espaço urbano é também reflexo social, pois tem por característica a mutabilidade para se adequar a determinado contexto histórico no qual a sociedade está inserida. Contudo, é preciso que haja manutenção e incentivo ao seu uso. Assim sendo, os espaços públicos garantem sua relevância em variados momentos, principalmente pela sua característica mutável quanto às suas funções. Logo, através da evolução da sociedade, seus usos se ressignificaram, o que permitiu acesso indistinto a todas as classes sociais por meio de manifestações culturais que incidiram diretamente no reconhecimento social de toda uma população, e não somente parte dela. Um local onde é possível observar essas questões é a Praça Barão do Rio Branco, conforme explicitado a seguir.

### 3. Praça Barão do Rio Branco

Com o aumento de habitantes na cidade de Campos dos Goytacazes, por volta da década de 1970, houve maior demanda por espaços livres que não conseguiram acompanhar o crescimento populacional. Nesse viés, segundo Aliprandi<sup>292</sup>, o sistema de espaços livres “não atende de forma satisfatória à conservação ambiental”. Assim sendo, tem-se como estudo de

<sup>287</sup> SCHAMA, Simon, *op. cit.*, p.70.

<sup>288</sup> LEFEBVRE, Henri, *op. cit.*, p.22.

<sup>289</sup> JACOBS, Jane. Morte e Vida das grandes cidades. 2014. 3ª ed. São Paulo. Martins Fontes Editora Ltda.

<sup>290</sup> CULLEN, Gordon. Paisagem Urbana. 1ª Edição. Editora: Edições 70. 1961, p.14. Tradução (2008).

<sup>291</sup> CORRÊA, Roberto Lobato, *op. cit.*

<sup>292</sup> ALIPRANDI, Danielly Cozer, *op. cit.*, p.275.

caso, a fim de demonstrar a aplicação dos conceitos abordados, a Praça Barão do Rio Branco, também chamada de Jardim do Liceu, localizada no município campista.

A praça é parte de um conjunto arquitetônico denominado “quadrilátero histórico”, juntamente com o Liceu de Humanidades de Campos, que hoje atua com propósito estudantil, porém foi construído para ser residência do Barão da Lagoa Dourada no século XIX; a casa de cultura Villa Maria, erguida no início do século XX como Palacete de Finazinha de Queiroz; e o antigo Fórum Nilo Peçanha, hoje Câmara de Vereadores, datado em 1935. Sua conservação é de grande importância para a população campista, pois o conjunto representa uma época de elite social, com elementos cruciais para a memória e identidade coletiva, sendo parte da história local<sup>293 294</sup>.

A relevância histórica local é tamanha que é reconhecida também pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC) e pelo Conselho de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural de Campos (COPPAM). Onde, são tombados elementos presentes na praça, como o Busto do Barão do Rio Branco, o Chafariz e o Lago, o prédio da Villa Maria e o prédio do antigo Fórum Nilo Peçanha pelo COPPAM e tombados pelo INEPAC: o Coreto da Praça e o Liceu de Humanidades<sup>295 296</sup>.

Com enfoque no histórico da praça, a mesma foi doada pelo Barão à Câmara em 1860, antes atuando apenas como um capinzal. Em 1914 recebeu um projeto paisagístico abrangendo características ainda conservadas nos dias atuais. Assim, é possível caracterizar seu estilo como “Belle Époque”, então predominante na Europa nos séculos XIX e XX. Esse estilo trouxe remodelação urbana e embelezamento das cidades, muitas vezes excluindo as classes menos abastadas, seguindo um modelo de modernidade<sup>297 298</sup>.

Na Figura 02 foi realizada uma comparação da planta da praça no ano de 1914 com a vista superior da mesma em 2022, de modo a trazer também imagens que retratam o quadrilátero histórico. Sobre as diferenças temporais, segundo a autora Tavares<sup>299</sup>: “A praça [...], que originalmente

---

<sup>293</sup> TAVARES, Rosilene Cunha. REPRESENTAÇÕES NO ESPAÇO: o quadrilátero histórico em campos dos goytacazes. 2009. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2009.

<sup>294</sup> CIDAC (SUPERINTENDÊNCIA DO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DE CAMPOS). Patrimônio cultural de Campos dos Goytacazes. 2017. Disponível em: <[https://cidac.campos.rj.gov.br/catalogo\\_patrimonio/mobile/index.html#p=1](https://cidac.campos.rj.gov.br/catalogo_patrimonio/mobile/index.html#p=1)>. Acesso em: 20 maio 2022.

<sup>295</sup> IHCG. BENS TOMBADOS PELO COPPAM. 2018. Disponível em: <<http://ihcgc.blogspot.com/2018/08/benstombados-pelo-coppam-catedraldo.html>>. Acesso em: 20 maio 2022.

<sup>296</sup> INEPAC. BENS TOMBADOS. 2022. Disponível em: <[http://www.inepac.rj.gov.br/index.php/bens\\_tombados/realizabusca?municipios=15&BemCultural=&PalavraChave=>](http://www.inepac.rj.gov.br/index.php/bens_tombados/realizabusca?municipios=15&BemCultural=&PalavraChave=>)> Acesso em 20 maio 2022.

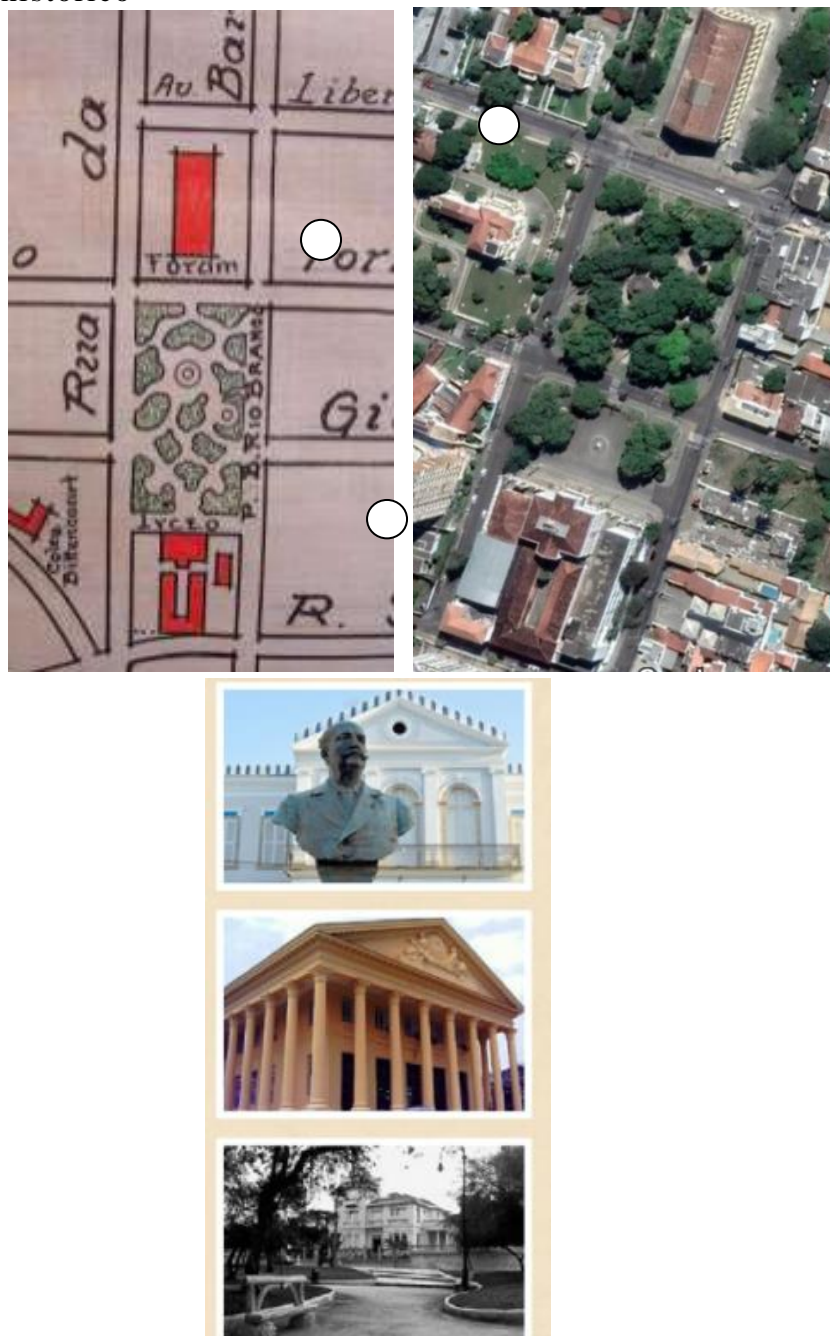
<sup>297</sup> TAVARES, Rosilene Cunha, *op. cit.*

<sup>298</sup> LIMA, Natália Dias de Casado. A Belle Époque e seus reflexos no Brasil. Periódicos Ufes, Espírito Santo, p. 1-12, out. 2017. Anais da XI Semana de História UFES.

<sup>299</sup> TAVARES, Rosilene Cunha, *op. cit.*, p.50.

media 126m de extensão por 73m de largura, atualmente está dividida em duas partes pela Rua Gil de Góis. Na primeira seção, em frente ao Liceu, o jardim [...] foi substituído por um estacionamento”.

Figura 02: Comparativo da Praça em 1914 e 2022, identificando o quadrilátero histórico



Fonte: Adaptado pelas autoras (2022) com base em Arquivo Particular de Leonardo Vasconcelos<sup>300</sup>, Google Maps<sup>301</sup> e CIDAC<sup>302</sup>.

<sup>300</sup> Arquivo Particular de Leonardo Vasconcelos, 1914 *apud* TAVARES, Rosilene Cunha, *op. cit.*

<sup>301</sup> Google Maps, 2022.

<sup>302</sup> CIDAC, *op. cit.*

Sobre sua configuração atual, pode-se dizer que ainda há características originais, especialmente pelos seus elementos tombados, como o coreto, o chafariz de estilo escocês e bustos de figuras como o Barão do Rio Branco (Figura 03). Apresenta caminhos sinuosos delimitados por canteiros orgânicos com grama e vegetação de pequeno e médio porte, como pingo de ouro e tamareira-anã. Toda a extensão se torna convidativa ao uso por ser bem arborizada, proporcionando conforto térmico, além de possuir um piso composto por terra e brita, postes duplos, lixeiras e bancos com encosto.

Figura 03: Jardim do Liceu no início do séc. XX e em 2019



Fonte: NOGUEIRA<sup>303</sup>; DIVULGAÇÃO/ PREFEITURA DE CAMPOS<sup>304</sup>.

<sup>303</sup> NOGUEIRA, Carlos Américo Chaves. Pinterest. Parque Rio Branco - Praça do Liceu. Disponível em: <<https://br.pinterest.com/pin/639581584557438098/>>. Acesso em: 21 maio 2022.

<sup>304</sup> DIVULGAÇÃO/PREFEITURA DE CAMPOS. 2019. JARDIM DO LICEU. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/2019/05/24/jardim-do-liceu-em-campos-rj-tera-shows-durante-o-dia-do-rock-goitaca.ghtml>>. Acesso em: 20 maio 2022.

Nesse viés, é possível afirmar que o Jardim do Liceu tem grande importância histórica por remeter ao uso pela elite campista em séculos passados, representando assim a elite colonial<sup>305</sup>. Contudo, através dos anos, os usos locais se ressignificaram. Nos dias atuais, a apropriação ainda se atribui pela sua variação de uso continuado, abrangendo desde alunos do Liceu de Humanidades de Campos como residentes locais e de outros bairros. Assim, a área passou a ser acessível a todas as classes sociais através do fomento às manifestações culturais que repercutem diretamente no reconhecimento social de toda a população campista e não somente a uma parcela da mesma.

Dessa forma, desde seus usos iniciais a localidade foi pensada para se tornar um espaço público e acessível a parte da população urbana. Ao passar dos anos, o local não se tornara apenas um espaço livre aberto, mas também um local destinado ao convívio social. Logo, sua relevância foi garantida, junto ao seu valor histórico, principalmente pela participação continuada na vida da urbe<sup>306</sup>.

Nessa realidade, por anos a praça vem sendo utilizada como palco para variados eventos, que fomentam a cultura e a memória coletiva. Dentre eles destaca-se o Dia do Rock Goitacá. Nele, além da apresentação de bandas locais, também há barracas de vendas de alimentos e bebidas dispostas na praça. Acerca de sua criação, tem-se que:

O Dia do Rock Goitacá é um evento cultural anual, assegurado pela lei municipal nº 8479, de 09 de outubro de 2013, da então vereadora Auxiliadora Freitas, voltado à valorização de músicos, compositores e bandas locais do gênero artístico/musical Rock and Roll e suas vertentes. A data é celebrada desde o ano de 2014, preferencialmente no dia 6 de maio, em homenagem ao saudoso músico e compositor, Luizz Ribeiro, que fazia aniversário nesta data<sup>307</sup>.

Outro evento de destaque é o Samba na Praça, que ocorre desde o final de 2015 no terceiro domingo do mês, reunindo músicos profissionais e amadores. Sobre ele, é dito que: “Desde que ganhou maior projeção, passando através de Lei Municipal a compor o Calendário Oficial do Município, o Samba na Praça destaca-se ainda por outro aspecto. O projeto organiza, a cada mês, uma campanha para ajudar a uma diferente entidade filantrópica”<sup>308</sup>.

Há também eventos que não são fixos do local, mas ocorrem corriqueiramente como exposições de veículos antigos e outros eventos pontuais idealizados por coletivos, associações e grupos independentes, como o Destravando Mentes (evento de empreendedorismo) e *Oktoberfest*. Destaca-se ainda o Festival Doces Palavras (FDP), que ocorre a cada dois anos com a finalidade de celebrar a cultura campista, com ênfase à

<sup>305</sup> TAVARES, Rosilene Cunha, *op. cit.*

<sup>306</sup> TAVARES, Rosilene Cunha, *op. cit.*

<sup>307</sup> CAMPOS DOS GOYTACAZES. Antônio Filho. Portal Oficial da Prefeitura. FCJOL divulga bandas participantes do Dia do Rock Goitacá. 2022.

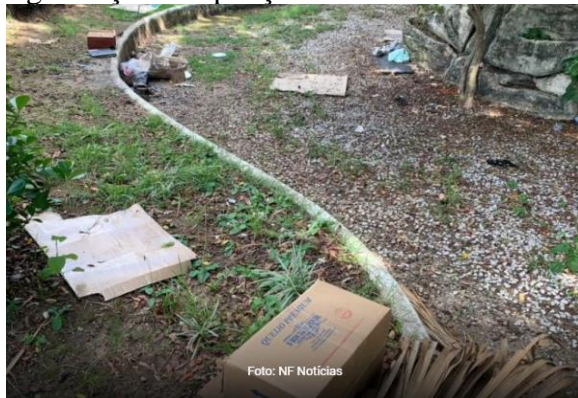
<sup>308</sup> REIS, Ralfe. Tribuna Nf. Samba na Praça do Liceu retorna dia 19 de dezembro. 2021.

literatura e doceria regional. Em 2019, esse evento sofreu com problemáticas em seu financiamento, fazendo com que sua realização fosse dissipada pela cidade. Dessa forma, de acordo com o presidente da Associação de Imprensa Campista, entidade idealizadora do evento:

O FDP! nasceu para ocorrer no Jardim do Liceu e no mês de setembro, conforme o calendário municipal, mas após a Fundação Cultural adiar a realização, optaram pelo cancelamento em cima da hora. Contudo, não podemos deixar esse evento esmorecer. Vamos realizar um Festival alternativo, com atividades diversas e espalhadas por toda cidade, mesmo sem qualquer apoio do governo municipal<sup>309</sup>.

Devido a essa problemática, somada com a pandemia do Covid-19, no final do ano de 2021 o evento foi realizado de forma híbrida, contudo sem atrações no Jardim do Liceu. Dentro dessa realidade pandêmica, as pessoas enfrentaram um *lockdown* em suas residências, o que ampliou o estresse e escancarou a importância dos espaços públicos de lazer bem equipados e acessíveis a todos<sup>310</sup>. Contudo, em alguns períodos do final de 2020 até o início de 2022, a Praça Barão do Rio Branco esteve em condições de abandono pelo poder público, conforme Figura 04.

Figura 04: Degradação da praça em 2020 e 2022.



<sup>309</sup> JORNAL TERCEIRA VIA (Campos dos Goytacazes). Praça do Liceu: espaço nobre da cidade se consolida como principal área de eventos. 2019.

<sup>310</sup> ONU-HABITAT. Mensagens-chave do ONU-Habitat: espaços públicos e covid-19. 2020. Disponível em: <[https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/pt-\\_public\\_space.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/pt-_public_space.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2022.

Fonte: NF notícias<sup>311</sup>; Campos Ocorrências<sup>312</sup>.

O Jornal de Campos e Norte Fluminense (NF notícias) publicou em seu site, em abril de 2020, uma matéria que versa sobre esse abandono. Nela, é tratado que o local “[...] é reflexo do caos e da falta de comprometimento do poder público [...] hoje, o retrato que se vê é de muito lixo e mato alto tomando conta de toda a extensão do jardim”<sup>313</sup>. Ademais, foi observado também, durante o período pandêmico, o uso da praça por pessoas dependentes de drogas e em situação de rua, problemática corriqueira no local.

Acerca da Covid-19, nos anos de 2020 e 2021 alguns eventos precisaram ocorrer de maneira virtual, pela proibição da aglomeração. Atualmente, apesar dos casos terem diminuído no município, junto às restrições, e os eventos retornando gradualmente, a praça continua com algumas problemáticas. O espaço já foi até considerado como principal área de eventos da cidade, atraindo um público plural e heterogêneo. Logo, há esse apreço por parte da população, que almeja nos dias atuais encontros sociais e eventos, conseqüentemente a praça tal qual era apresentada nos anos anteriores<sup>314</sup>.

Já em março de 2022, uma matéria do jornal virtual Campos Ocorrências discorre que: “um dos principais cartões postais de Campos está abandonado. Não está diferente dos outros espaços em todo o município, mas a Praça do Liceu é considerada um local importante na realização de eventos”<sup>315</sup>, o que enfatiza a importância da área e a necessidade de melhorias em sua infraestrutura.

Com relação às pessoas em situação de rua, elas permanecem sendo vistas no local, dormindo no coreto da praça. Contudo, em maio de 2022 a prefeitura municipal informou que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, por meio do Centro de Referência Especializado para pessoas em situação de rua intensificou as abordagens sociais, convidando essa população para quatro unidades de acolhimento da cidade, especialmente por conta das noites com temperaturas muito baixas<sup>316</sup>.

Por conta da demanda local pelo uso através de manifestações culturais, apesar do cenário de abandono em que a praça se encontrava, com poluição do chafariz e vegetação elevada, a apresentação do evento Samba

---

<sup>311</sup> NF NOTÍCIAS (JORNAL DE CAMPOS E NORTE FLUMINENSE). Jardim do Liceu, um dos cartões postais de Campos, está abandonado pelo poder público: local está cheio de lixo e tomado pelo mato. 2020.

<sup>312</sup> CAMPOS OCORRÊNCIAS (Campos dos Goytacazes). Dos grandes eventos à sujeira: praça do liceu é retrato do abandono em domingo de sol. Praça do Liceu é retrato do abandono em domingo de sol. 2022.

<sup>313</sup> NF NOTÍCIAS (JORNAL DE CAMPOS E NORTE FLUMINENSE), *op. cit.*

<sup>314</sup> JORNAL TERCEIRA VIA (Campos dos Goytacazes), *op. cit.*

<sup>315</sup> CAMPOS OCORRÊNCIAS (Campos dos Goytacazes), *op. cit.*

<sup>316</sup> ASCOM (Campos dos Goytacazes). Jornal Terceira Via. Atendimento às pessoas em situação de rua é intensificado por causa do frio. 2022. Disponível em: <<https://www.jornalterceiravia.com.br/2022/05/20/atendimento-as-pessoas-em-situacao-de-rua-e-intensificado-por-cao-do-frio/>>. Acesso em: 20 maio 2022.

na Praça foi efetivada em março de 2022, reforçando a necessidade de um incentivo também governamental<sup>317</sup>. Já em maio do mesmo ano, o evento Rock Goitacá foi realizado, atraindo um grande contingente de público, com a praça em melhores condições.

É possível afirmar que o fomento às manifestações culturais continuadas, além da manutenção, são formas apropriadas de manter o espaço público vivificado, o que denota grande impacto na qualidade de vida da população campista. Assim, de acordo com entrevista dada por Lucia Talabi<sup>318</sup> acerca de outro espaço público da cidade: “[...] com o corpo em contato com todo esse ambiente eu pude ter o prazer de viver nesses espaços e, com isso, amar e respeitá-los”, relato que reforça essa relação de uso com afeto e cuidado.

Portanto, visto que “o direito à cidade<sup>319</sup> não é um direito individual exclusivo, mas um direito coletivo concentrado”<sup>320</sup>, é preciso estimular o uso dos espaços públicos por meio de ações que fomentem atividades culturais e de lazer. Logo, se observa que o direito a essas atividades em espaços livres públicos são fatores cruciais garantidos na legislação brasileira, que deverá reger políticas públicas de incentivo à apropriação cultural desses espaços na cidade.

#### 4. O Direito ao Espaço Público

É fato que o direito ao lazer é um direito fundamental previsto nos artigos 6º e 7º da Constituição Federal<sup>321</sup>, assim como os direitos culturais são garantidos pelo artigo 215 da mesma legislação. Dessa forma, o governo deverá apoiar e incentivar as manifestações culturais locais que são representadas pela liberdade de expressão de atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, preservação do patrimônio histórico e cultural, diversidade e identidade cultural e acesso à cultura.

Além disso, o artigo 5º da Constituição Federal também assegura o direito ao espaço público por meio da liberdade de reunião e pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, da mesma forma que o Estatuto da Cidade<sup>322</sup> defende o direito a esses espaços. Dentro do âmbito municipal,

<sup>317</sup> CAMPOS OCORRÊNCIAS (Campos dos Goytacazes), *op. cit.*

<sup>318</sup> TALABI, Lucia. [Entrevista concedida a] Professora da Cidade. PODCAST - NARRATIVAS PLURAIS: um lugar de histórias, memórias e afetos. Campos dos Goytacazes. Youtube. 2021. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=GXFMI\\_70we8](https://www.youtube.com/watch?v=GXFMI_70we8)>. Acesso em: 21 maio 2022.

<sup>319</sup> Segundo o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) o direito à cidade tem a questão da função social como princípio, de maneira a garantir usufruto de todos os recursos da cidade a todos os seus habitantes.

<sup>320</sup> HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 247.

<sup>321</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 maio 2022.

<sup>322</sup> BRASIL. Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade). Brasília: Diário Oficial da União. 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: 20 nov. 2022.



pode-se destacar o artigo 5º do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes<sup>323</sup>, que defende: o “[...] direito à Cidade pelo processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas; [...]”. Ainda, com relação ao senso de pertencimento e vínculo cultural é dito que:

Incorporação do sentido de pertencimento do Município aos seus habitantes, em respeito aos feitos de seus grandes vultos aos costumes e tradições locais e à construção permanente de uma sociedade cujos atos sejam fundados nos valores da democracia e da justiça social;

Garantia do exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura local e regional, mediante apoio, incentivo, valorização e difusão das manifestações que registram os costumes, as criações, a memória, o patrimônio e as realizações dos diferentes grupos formadores da comunidade local [...]<sup>324</sup>.

A legislação brasileira a nível federal e municipal garante o direito ao lazer e a cultura, onde o direito coletivo deve prevalecer sobre o direito individual através de uma cidade acessível a todos. É inclusa também a proteção ao meio ambiente e ao Patrimônio Histórico e Cultural, inclusão social, direito à qualidade de vida com um ambiente qualificado, construção de identidade e o acesso à cultura e à memória coletiva. Essa garantia se dá por meio de políticas públicas que estimulem a implementação de eventos e facilitação da apropriação local que mantém a vida urbana por meio da ressignificação dos usos e reconhecimento social. Isso se deve ao fato de que o ser humano tem a necessidade do lazer, do encontro e de pertencer a um grupo social<sup>325</sup>.

Dessa forma, as manifestações culturais exercidas dentro da Praça Barão do Rio Branco asseguram o direito à cultura e o acesso aos espaços públicos para toda coletividade. É notável a apropriação dos moradores no local, tanto pelo seu uso no dia a dia, seja por alunos do Liceu de Humanidades e transeuntes, ou por frequentadores desses eventos nas datas comemorativas. Esse uso permite maior senso de identidade e, por consequência, maior preservação, conforme citado anteriormente. Contudo, problemáticas de degradação do patrimônio precisam ser estudadas, compreendidas e trabalhadas, ampliando a fiscalização, de maneira a atuar também sobre a causa e não só a consequência. Além disso, é necessário que haja maior cuidado e preservação também por parte do poder público, com a efetivação da lei e por meio do incentivo do uso do local para contemplação e diversão.

---

<sup>323</sup> PLANO DIRETOR. LEI COMPLEMENTAR Nº 015, DE 07 DE JANEIRO DE 2020. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-campos-dos-goytacazes-rj>> Acesso em 20 maio 2022.

<sup>324</sup> PLANO DIRETOR, *op. cit.*

<sup>325</sup> NAÇÕES, Escritório internacional dos Museus Sociedade das. Carta de Atenas. 1933.

## 5. Considerações Finais

Neste artigo foi verificada a notável importância do fomento à manifestação cultural como forma de manutenção dos espaços públicos por meio dos usos e salvaguarda da memória coletiva dos cidadãos campistas. Foi realizado o estudo de caso direcionado à Praça Barão do Rio Branco, incluindo seu histórico de usos gerais e, principalmente, a apropriação apresentada durante as fases da Pandemia de Covid-19 no município.

Por meio desta pesquisa foi possível demonstrar a relevância da manutenção dos espaços livres públicos como elemento imprescindível para a qualidade socioambiental. Entretanto, o Poder Executivo por vezes se apresenta como agente fragmentador do espaço através do abandono de áreas destinadas à apropriação coletiva. Se contrapondo a isso, tem-se por meio de orientações e normativas legais o dever da atuação do Estado como agente favorecedor de manifestações culturais a fim de gerar reconhecimento e identificação social.

Nesse sentido, por meio da ressignificação desses ambientes através do uso indistinto de todas as classes sociais se garante o reconhecimento social em maior expressão. Nesse contexto, a Praça Barão do Rio Branco, além da importância histórica para a elite colonial da época, assegura sua relevância atualmente a todos os cidadãos devido ao seu uso continuado qualificar esse locus como uma área democrática, o que incide diretamente no afeto e reconhecimento social.

Em vista das problemáticas observadas, como a oscilação na manutenção do espaço e seu uso por pessoas em situação de rua e dependentes de drogas, é necessário que haja maior fiscalização, incentivo cultural e programas sociais, a fim de haver atuação tanto por parte da população quanto pelo governo municipal. Contudo, há dificuldades para essa efetivação, visto que grande parte da população considera os espaços públicos como locais sem domínio e, portanto, sem alguém atribuído dos deveres de cuidar e zelar, ideal que fomenta o descarte inadequado de lixo e atividades como pichação e degradação. Ademais, os impactos gerados pela descontinuidade das políticas públicas observada na localidade também prejudicam essa manutenção.

Durante a fase em que a praça estudada esteve degradada e abandonada pela prefeitura houve consequências para o uso de toda a população, interferindo também no senso de pertencimento local. Dessa forma, a Pandemia de Covid-19 reforçou a reflexão sobre a importância dos espaços livres para a promoção e preservação do convívio social, do lazer e das trocas sociais. Este trabalho, então, resulta na contribuição acerca da relevância da apropriação cultural na Praça Barão do Rio Branco para estimular a qualidade socioambiental local independente do contexto político e temporal na qual estiver inserida. Assim, conclui-se que a participação popular, com manifestações culturais, e o apoio governamental, por meio de políticas públicas de incentivo ao uso constante, são fatores preponderantes para a proteção e manutenção do espaço público local.



## **ABORDAGENS SOBRE AVALIAÇÃO DE IMPACTO AO PATRIMÔNIO IMATERIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

APPROACHES TO IMPACT ASSESSMENT OF INTANGIBLE  
HERITAGE IN ENVIRONMENTAL LICENSING

Marina Freitas Vilaça<sup>326</sup>

**RESUMO:** Partindo do entendimento de que a ampliação do conceito de Meio Ambiente engloba, além do meio físico constituído, o social, o histórico, o político e o cultural, incluindo os patrimônios culturais, e identificando a grande deterioração causada por empreendimentos que desempenham atividades potencialmente poluidoras e degradadoras ao ambiente, minha atuação profissional intensificou reflexões sobre as questões ligadas à temática, em especial no tocante à avaliação de impacto ao patrimônio imaterial nos processos de licenciamento ambiental. Uma vez que os caminhos profissionais geraram uma aproximação com o que é conceitual e empiricamente denominado de patrimônio cultural imaterial, surgiram indagações sobre como este tema vem sendo acionado nas avaliações de impacto, após a publicação da Instrução Normativa (IN) n. 001, de 25 de março de 2015, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Esta normativa exige estudos de avaliação de impacto aos patrimônios culturais na Área de Influência Direta (AID) dos empreendimentos que estão em processo de licenciamento ambiental, dentre eles ao patrimônio imaterial. Afinal, acredita-se que deve ser também através dos processos de licenciamento ambiental e seu aperfeiçoamento que algo possa ser feito ou modificado para minimizar os impactos negativos sobre os bens culturais de natureza imaterial, antes mesmo que estes empreendimentos iniciem suas instalações e operações. Para que não permaneça apenas a tentativa de correção ou mitigação dos impactos e consequências, alcançando, ao contrário, identificar situações prejudiciais ao meio ambiente em seu sentido amplo, prevenindo ou mesmo evitando sua ocorrência.

**Palavras-chave:** Avaliação de Impacto; Impacto Ambiental; Patrimônio Imaterial; Licenciamento Ambiental; Salvaguarda.

**ABSTRACT:** Starting from the understanding that the great importance, for enterprises that start with activities highlighting cultural pollutants degrading to the environment, intensified professional performance as issues related to thematic evaluation, especially not to the impact on intangible heritage in environmental licensing processes. Since the professional paths generated an approximation with what is conceptually

---

<sup>326</sup> Mestre em Patrimônio Cultural, Paisagens e Cidadania, analista ambiental na Culturas Ambientais Consultoria, culturasambientais@gmail.com

and empirically called intangible cultural heritage, formulating information on impact estimates, after the publication of the publication of instruction nº001, of March 25, 25, 2015, of the Institute of National Historic and Artistic Heritage (IPHAN). This standard requires impact assessment studies on cultural heritage in the Area of Direct Influence (AID) of projects that are in the process of environmental licensing, including intangible heritage. After all, it is believed that it should also minimize through the environmental licensing processes and its improvement that can be made or modified for the negative impacts on the studies of a material nature, before these projects are executed even in their facilities and operations. So that it doesn't happen to the environment.

**Keywords:** Impact Assessment; Environmental impact; Intangible Heritage; Environmental Licensing; Safeguard.

## 1. Introdução

Uma vez que os caminhos profissionais geraram uma aproximação com o que é conceitual e empiricamente denominado “patrimônio cultural imaterial”, surgiram indagações sobre como este tema vem sendo abordado, após a publicação da Instrução Normativa (IN) n. 001, de 25 de março de 2015, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), nas avaliações de impacto. Essa normativa exige estudos de avaliação de impacto nos patrimônios culturais (dentre eles o patrimônio imaterial) na Área de Influência Direta (AID) dos empreendimentos que estão em processo de licenciamento ambiental.

O entendimento, a partir da minha atuação profissional, da ampliação do conceito de Meio Ambiente, que engloba, além do meio físico constituído, também o social, o histórico, o político e o cultural (incluindo assim os patrimônios culturais), concomitantemente à percepção da grande deterioração causada por empreendimentos que desempenham atividades potencialmente poluidoras e degradadoras desse mesmo ambiente, intensificaram minhas reflexões sobre as questões ligadas à temática, em especial através da avaliação de impacto ao patrimônio imaterial nos processos de licenciamento ambiental.

As questões aqui levantadas visam, portanto, a ampliar as abordagens sobre o patrimônio cultural imaterial no licenciamento ambiental, visto que não existem, atualmente, metodologias ou indicações de medidas de avaliação de impacto consolidadas, mas apenas instrumentos de identificação, reconhecimento e fomento do sistema de salvaguarda dos bens culturais de natureza imaterial. Não há nem mesmo proposições de delimitações de áreas de influência específicas para análise desta natureza de bens culturais nos estudos de avaliação de impacto.

Nesse sentido, enfatiza-se a necessidade de se construir uma percepção contextualizada e peculiar para a identificação, análise, validação e avaliação de impactos no patrimônio cultural imaterial, abarcando a riqueza da diversidade do patrimônio cultural brasileiro, levando em consideração o processo dinâmico dos bens de natureza

imaterial, os quais estão apoiados nas noções de referência cultural e de continuidade para gerações futuras.

O procedimento metodológico que utilizo na pesquisa tem se inserido em meu próprio percurso profissional, em minhas experiências como técnica – quando elaboro Relatórios de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural Imaterial, ao prestar serviços de consultoria e assessoria especializada no mercado de empresas de consultorias ambientais – e como analista e parecerista – como durante as contratações junto ao setor de Patrimônio Imaterial da Superintendência do IPHAN em Minas Gerais, entre os anos de 2017 e 2018.

Realizou-se assim, no decurso desta pesquisa, um levantamento bibliográfico e documental ampliado, visando a identificar estudos existentes em torno das temáticas de avaliação de impacto no patrimônio cultural no licenciamento ambiental. Observou-se que o tema “avaliação de impacto e licenciamento ambiental” conta com referência vasta, que o aborda sob o aspecto jurídico, em caráter conceitual ou, principalmente, por meio de estudos de caso de empreendimentos.

Contudo, essas pesquisas não apresentam largamente o enfoque holístico sobre o conceito de Meio Ambiente, integrando o Patrimônio Cultural como objeto de análise, assim como não há estudos de metodologias ou matrizes de avaliação de impacto específicas e consolidadas para bens de natureza imaterial.

A escassez de estudos dessa natureza, assim, justifica a pesquisa aqui desenvolvida, considerando-se a necessidade de integrar aos processos de licenciamento ambiental diretrizes mais particulares, inclusive que tratem da importância da AID na avaliação de impactos sobre bens de natureza imaterial. Entende-se que preservar e salvaguardar o patrimônio cultural imaterial brasileiro envolve questões muito complexas, como o poder público, as políticas públicas, os interesses do capital e de segmentos mais favorecidos da sociedade.

Contudo, deve-se pensar em critérios e procedimentos que criem novos instrumentos de proteção capazes de ampliar as discussões sobre o campo do patrimônio cultural imaterial no âmbito da preservação ambiental e do licenciamento ambiental.

Espera-se, desse modo, que essa pesquisa contribua para novas abordagens e avanços para o campo do patrimônio cultural imaterial nos processos de licenciamento ambiental – afinal, acredita-se que através dos processos de licenciamento ambiental e de seu aperfeiçoamento algo possa ser feito para minimizar os impactos negativos de uma série de empreendimentos sobre os bens culturais de natureza imaterial antes mesmo de sua instalação e do início de suas operações. Dessa forma, seria possível a atuação não apenas como tentativa de correção ou mitigação dos impactos e consequências do empreendimento, mas também identificando, prevenindo e mesmo evitando situações prejudiciais ao Meio Ambiente, em seu sentido amplo.

## 2. O Campo do Patrimônio Cultural Imaterial

Antes sinônimo de arte e erudição, a cultura agora transcende sua definição para o universo das práticas locais de simbolização e experimentação da realidade. Ademais, hoje a prospectiva do conceito de Patrimônio Cultural é em direção ao futuro e não ao passado, com a insistente necessidade de “salvar do esquecimento” as referências culturais para a construção da memória social. Tendo em vista que, de fato, a palavra de ordem contemporânea é diversidade cultural, mais do que salvar os bens culturais ou guardar seus fragmentos, trata-se de criar condições para que estes bens e o Patrimônio Cultural se promovam no porvir<sup>327</sup>.

Diante disso, Paulo Affonso Leme Machado especifica que o conceito de patrimônio cultural dado pela Constituição Federal “[...] permite uma proteção dinâmica e adaptável às contingências e transformações da sociedade. Daí a previsão de se resguardar as ‘formas de expressão e os modos de criar, fazer e viver’”<sup>328</sup>. Karyn Aguinaga faz eco a essa posição, afirmando que o conceito de Patrimônio Cultural possibilita a proteção de bens variados, “[...] vislumbrando um universo que transpõe as manifestações materiais, para abarcar outras dimensões, que são expressões da história e da vida de um povo, do seu modo de ver e pensar o mundo, enfim, da sua própria identidade”<sup>329</sup>.

É importante ressaltar que, nesta pesquisa, aborda-se de maneira específica o campo do patrimônio cultural imaterial, sem enfatizar os dissensos desta divisão entre patrimônio cultural material e imaterial: valemo-nos desta classificação, adotada pelas políticas de preservação no país, de modo a melhor organizar as reflexões desenvolvidas ao longo da pesquisa, ou seja, ela é utilizada didática e conceitualmente, com função técnica e organizativa, mas deve-se sempre ter por horizonte o fato de que o campo do patrimônio deve ser entendido de forma sistêmica e orgânica.

Apesar dos avanços, a concepção de patrimônio cultural utilizada nas décadas de 1980 e 1990 tratava, ainda, do campo cultural e do campo natural, “[...] desconsiderando que ambos [pudessem] participar do mesmo conceito”<sup>330</sup>. Além disso, estava excessivamente focada no patrimônio arqueológico e edificado, em esfera técnica e política e, academicamente, em questões abordadas sob os rótulos de folclore e cultura popular.

---

<sup>327</sup> ABREU, Regina Maria do Rego Monteiro de. Patrimônio Cultural: tensões e disputas no contexto de uma nova ordem discursiva. In: LIMA FILHO, Manuel Ferreira; ECKERT, Cornelia; BELTRÃO, Jane (Orgs.). Antropologia e Patrimônio Cultural: diálogos e desafios contemporâneos. Blumenau: Nova Letra, 2007. p. 263-287.

<sup>328</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 854.

<sup>329</sup> AGUINAGA, Karyn Ferreira Souza. A proteção do Patrimônio Cultural Imaterial e os conhecimentos tradicionais. In: CONGRESSO NACIONAL DO COMPEDI - DIREITO, BIODIVERSIDADE E SOBERANIA NA AMAZÔNIA, XV, 2006, Manaus. Anais... Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 7.

<sup>330</sup> MENDES, Ana Beatriz Vianna. Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre justiça. 2009. 387 f. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009. p. 178. Disponível em: <https://bit.ly/3gh1KBp>. Acesso em: 24 maio 2020.

No ano de 1997, diante desse contexto de reflexões, críticas e ampliação da concepção de patrimônio, a publicação da *Carta de Fortaleza* pelo IPHAN, em 14 de novembro, possibilitou subsídios para a elaboração de diretrizes e a criação de instrumentos legais e administrativos que tivessem por fim identificar, proteger, promover e fomentar os processos de reconhecimento dos bens imateriais como patrimônio cultural do país<sup>331</sup>. Esta *Carta* considerava que os bens de natureza imaterial devem ser objeto de proteção específica e apontava que os institutos de proteção legal então em vigor no âmbito federal não se mostravam adequados para proteção do Patrimônio Cultural Imaterial.

Esta recomendação já evidencia uma concepção integrada entre natureza e cultura, meio ambiente e patrimônio, da qual decorreu a ampliação da noção de patrimônio cultural que foi institucionalizada, em 04 de agosto de 2000, com a promulgação do Decreto n. 3.551<sup>332</sup>, que possibilitou a inclusão de segmentos sociais e áreas da cultura até então excluídas do escopo das políticas públicas ao considerar representantes da sociedade civil entre as partes legítimas para propor a inscrição, nos livros de Registro, de um bem cultural de natureza imaterial.

Esse breve panorama evidencia que a presença do patrimônio cultural imaterial é relativamente recente nas políticas nacionais de patrimônio cultural, o que reforçaria, para Fonseca, a importância de se traçar políticas inclusivas para aproximar o patrimônio da cultura produzida no país<sup>333</sup>. Afinal, frente a esse novo quadro social e histórico, muito mais complexo e desafiador, é fundamental que se formulem e se implementem políticas que tenham como finalidade enriquecer a relação da sociedade com seus bens culturais, sem que se percam de vista os valores que justificam sua preservação.

Assim, ainda que se reconheça que o Brasil possui uma posição de vanguarda no que se refere à adoção de medidas jurídicas e técnicas para ações de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial<sup>334</sup>, por meio de ações que promovem a visibilidade e a autoestima de grupos sociais historicamente segregados dos espaços políticos e contribuem para sua centralidade social, percebe-se que ainda há muito a se fazer.

As instituições que tratam da preservação dos aspectos ambientais, culturais e patrimoniais no Brasil permanecem, de modo geral, desconectadas entre si: as atribuições de cada uma dessas instituições,

<sup>331</sup> INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Carta de Fortaleza*. Fortaleza: IPHAN, 1997. Disponível em: <https://bit.ly/2z5AiG7>. Acesso em: 3 nov. 2019.

<sup>332</sup> BRASIL. Decreto n. 3.551, de 04 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2000.

<sup>333</sup> FONSECA, Maria Cecília Londres. Para além da pedra e cal: por uma concepção ampla de patrimônio cultural. In: CHAGAS, Mário; ABREU, Regina (Orgs.). *Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p. 59-79.

<sup>334</sup> ARANTES, Antônio Augusto. Patrimônio cultural: desafios e perspectivas atuais. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Patrimônio Imaterial: política e instrumentos de identificação, documentação e salvaguarda*. Brasília: UNESCO/EAD DUO, 2008. p. 14-27.

embora elas apresentem nítidas interfaces, não correspondem a um conjunto de ações pautadas em interesses compartilhados. Na prática, tanto os órgãos de preservação cultural como os de preservação ambiental agem de maneira quase independente uns com relação aos outros, e o próprio Sistema de Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) não inclui órgãos de preservação cultural, como o IPHAN ou os órgãos estaduais e municipais de mesma finalidade.

Avançando, tais mudanças fizeram com que se começasse a discutir, em 2010, a necessidade de uma nova regulamentação em substituição à Portaria n. 230 de 2002<sup>335</sup>. Nesse contexto, os ministérios do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde produziram, conjuntamente, a Portaria Interministerial n. 419, de 26 de outubro de 2011<sup>336</sup>, que regulamentou a atuação dos órgãos públicos intervenientes – Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Fundação Cultural Palmares (FCP), IPHAN e Ministério da Saúde – nos processos de licenciamento ambiental conduzidos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Já com esse arcabouço desenvolvido, em 2015 a Portaria Interministerial n. 419, de 26 de outubro de 2011, foi substituída pela Portaria Interministerial n. 60, de 24 de março de 2015<sup>337</sup>, que regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental federal e disciplina os estudos necessários para a identificação de impactos ao patrimônio cultural causados por empreendimentos que excedem os limites estaduais, e são, portanto, licenciados pelo IBAMA.

Concomitantemente à Portaria n. 60 de 2015, foi publicada pelo IPHAN a IN n. 001, de 25 de março de 2015<sup>338</sup>, que passou a regulamentar internamente a atuação do IPHAN nos processos de licenciamento dos quais participasse e estabelecer procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto.

---

<sup>335</sup> LIMA, Tânia Andrade. O licenciamento ambiental no Iphan: o socioambiente em questão. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Brasília, n. 35, p. 285-319, 2017.

<sup>336</sup> BRASIL. Portaria Interministerial n. 419, de 26 de outubro de 2011. Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007. Brasília, DF: Ministério de Estado do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3bPoViP>. Acesso em: 3 nov. 2019.

<sup>337</sup> BRASIL. Portaria Interministerial n. 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura e Ministério da Saúde, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3cQ1SWb>. Acesso em: 3 nov. 2019.

<sup>338</sup> INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa n. 001, de 25 de março de 2015. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3e6J19U>. Acesso em: 1º nov. 2019.



Assim se foi constituindo, política e juridicamente, a indissociabilidade entre o meio ambiente e o patrimônio cultural afirmada por Gusmão e Almeida<sup>339</sup>, bem como a obrigatoriedade de os estudos de avaliação de impacto conterem um exame detalhado sobre os modos pelos quais um empreendimento poderá afetar os bens culturais existentes em sua área de abrangência. A ampliação da noção de Patrimônio Cultural e a percepção dos potenciais impactos ambientais causados por grandes empreendimentos fez emergir também a demanda por uma postura mais participativa da sociedade em questões relacionadas aos processos de licenciamento ambiental, reforçando um conceito mais amplo de meio ambiente e de avaliação de impactos.

Todo esse histórico ressalta a necessidade de aprofundar os conhecimentos e as críticas sobre os processos de licenciamento ambiental no campo do patrimônio cultural imaterial, observando-se que este campo é ainda recente e ecoando a afirmação de Leticia Vianna de que “[...] a mobilização na sociedade é condição fundamental para que qualquer legislação e política pública tenha eficácia, pois Estado e sociedade são corresponsáveis na proteção do patrimônio nacional”<sup>340</sup>.

### 3. Aspectos do Licenciamento Ambiental

Conceitualmente, o processo de licenciamento ambiental é um procedimento administrativo, ou seja, uma sequência de atos que resultará na concessão ou não de licenças ambientais, que contém medidas e ações para proteger o meio ambiente em virtude de futuras ou já ocorridas intervenções que nele causem algum tipo de impacto. Assim sendo, o licenciamento ambiental é o instrumento que o poder público possui para controlar a instalação e operação das atividades geradoras de impacto, visando a preservar o meio ambiente.

De acordo com a IN n. 001 de 2015<sup>341</sup>, cabe ao IPHAN dar parecer em relação a intervenção em bem cultural acautelado em âmbito federal, considerando a AID da atividade ou do empreendimento, para os fins da análise de processos de licenciamento ambiental daqueles bens registrados, nos termos do Decreto n. 3.551 de 2000<sup>342</sup>.

Como se pode perceber, os bens em processo de acautelamento não foram incluídos no texto da normativa, com possibilidade de mensuração de impactos apenas sobre bens culturais já registrados. Contudo, ao indicar, no 2º parágrafo do Artigo 10, que o IPHAN informará no Termo de Referência Específico (TRE) “[...] a existência de processos que estejam devidamente

---

<sup>339</sup> GUSMÃO, Fernanda Maria Buarque de; ALMEIDA, Frederico Faria Neves. Licenciamento ambiental e proteção do patrimônio cultural. *Gestão Pública*, Recife, v. II, n. 4, p. 157-177, jun. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/36kNkLR>. Acesso em: 20 maio 2020.

<sup>340</sup> VIANNA, Leticia. Patrimônio Imaterial: legislação e inventários culturais. A experiência do Projeto Celebrações e Saberes da Cultura Popular. In: *CELEBRAÇÕES e saberes da Cultura Popular: pesquisa, inventário, crítica, perspectivas*. Rio de Janeiro: CNFPC: Iphan: MinC, 2004. p. 15. (Série Encontros e Estudos, n. 5)

<sup>341</sup> INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa n. 001. *Op. cit.*

<sup>342</sup> BRASIL. Decreto n. 3.551, de 04 de agosto de 2000. *Op. cit.*

instruídos, mas ainda não concluídos [...] de bens culturais cujos procedimentos administrativos ainda não tenham sido finalizados”<sup>343</sup>, entende-se que estes bens em processo de acautelamento podem ser incluídos na avaliação de impactos.

Importante ressaltar que a IN n. 001 de 2015 teve papel importante ao colocar como nível mínimo de atuação de todas as Superintendências Estaduais do IPHAN a manifestação, frente ao licenciamento, fundamentada em todas as categorias do patrimônio. Como não havia nenhuma normativa institucional que regulamentasse tal atuação, algumas Superintendências não se dispuseram a trabalhar com o Patrimônio Imaterial no licenciamento, mesmo após a publicação da Portaria Interministerial n. 419 de 2011<sup>344</sup>.

As manifestações conclusivas do IPHAN, conforme artigo 6º da IN n. 001 de 2015<sup>345</sup>, devem abordar todos os bens culturais acautelados conforme o entendimento acima. Ou seja, todos os setores responsáveis pelas categorias do patrimônio mencionadas (tombados, arqueológicos, registrados e valorados) devem se manifestar sobre o empreendimento, o que irá resultar na concessão ou não da anuência solicitada.

Seguindo as orientações do IPHAN em seu sítio eletrônico institucional, em linhas gerais, os trâmites na Superintendência do IPHAN em Minas Gerais seguem os procedimentos listados abaixo para sua participação nos processos de licenciamento ambiental relativos ao Patrimônio Imaterial, conforme a IN n. 001 de 2015, que serão alvo de mais detalhes adiante:

1. Ficha de Caracterização de Atividade (FCA), que consistirá em uma primeira análise dos técnicos para avaliar se há, de fato, pertinência da participação do IPHAN no processo de licenciamento ambiental.
2. Emissão do Termo de Referência Específico (TRE) do IPHAN. Dependendo das requisições, o empreendimento poderá passar para a fase seguinte:
  - a. Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural (AIP): momento em que estudos de avaliação, identificação e/ou acompanhamento são realizados para caracterizar o patrimônio cultural acautelado, na área do empreendimento.
3. Prazos do IPHAN no Processo de Licenciamento Ambiental, segundo a IN:
  - a. Emissão do TRE – 15 dias
  - b. Análise dos Relatórios de Avaliação de Impacto – 30 ou 90 dias
  - c. Análise dos Projetos e Relatórios de Gestão – 60 dias

<sup>343</sup> INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa n. 001. *Op. cit.*, p. 3.

<sup>344</sup> BRASIL. Portaria Interministerial n. 419, de 26 de outubro de 2011. Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007. Brasília, DF: Ministério de Estado do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, 2011a. Disponível em: <https://bit.ly/3bPoViP>. Acesso em: 3 nov. 2019.

<sup>345</sup> INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa n. 001. *Op. cit.*

#### 4. Impacto Ambiental e Avaliação De Impacto

O conceito jurídico de meio ambiente na doutrina brasileira de direito ambiental desdobra-se em quatro aspectos: o meio ambiente natural, o artificial, o cultural e o do trabalho<sup>346</sup>. Ambos os autores destacam que os impactos ambientais são, claramente, resultados de ações ou atividades humanas, e não a sua consequência.

Talden Farias enfatiza que a ideia de os impactos ambientais negativos estarem mais relacionados ao licenciamento ambiental é natural, haja vista que o instrumento surgiu principalmente como uma forma de prevenção e controle desses impactos. Contudo, os impactos positivos também devem ser levados em consideração, uma vez que o licenciamento ambiental busca criá-los ou aumentá-los<sup>347</sup>.

A avaliação de impacto, assim, partindo da noção de impacto ambiental, conforma-se como um processo de coleta de informações, análises e predições, destinadas a identificar, interpretar, prevenir e comunicar os possíveis efeitos de um empreendimento sobre o meio ambiente. Nesse sentido, de acordo com o IPHAN, a Avaliação de Impacto ao Patrimônio Cultural (AIP), “[...] no âmbito do licenciamento ambiental, tem colaborado para identificar e proteger o patrimônio cultural, contribuindo de maneira significativa com o entendimento da formação da sociedade brasileira e do povoamento desse território”<sup>348</sup>.

Para a realização desta avaliação, podem ser utilizados critérios que permitem conhecer o grau ou nível de significância do impacto analisado, preponderantemente indicado pela importância e magnitude das alterações ambientais, com valoração da magnitude do impacto, a qual é entendida como a quantificação da modificação produzida, na quantidade ou qualidade do fator social, ambiental e cultural a ser considerado. Isso nos leva a destacar que um fator relevante na utilização de matrizes de avaliação de impacto é a subjetividade do técnico (pesquisador) na avaliação dos impactos ambientais, uma vez que fica a seu critério a pontuação da importância e da magnitude dos impactos, assim como das interrelações entre os impactos.

Esses aspectos ganham maior relevância quando se observa que ainda não existem, para o Patrimônio Cultural Imaterial, modelos ou indicações de matrizes de avaliação de impacto sobre bens culturais registrados e em processo de registro que sejam amplamente difundidos em bibliografias. Normalmente, os métodos de avaliação de impacto ambiental servem de referência a esses estudos para determinar, de forma mais precisa, a significância de uma alteração ambiental, assim como para padronizar e facilitar a abordagem dos meios físico, biótico e socioeconômico, que em geral levam em consideração vários aspectos.

---

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>347</sup> FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 54.

<sup>348</sup> INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Avaliação de impacto ao Patrimônio Cultural (AIP). Portal IPHAN, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2XigzL4>. Acesso em: 20 maio 2020.

A principal referência disponível está dada pela IN n. 001 de 2015, que em sua *Seção II – Da avaliação de impactos aos bens acautelados de âmbito federal* traz uma orientação geral para a avaliação de impactos aos bens tombados, valorados e registrados, localizados na AID do empreendimento.

Essas orientações, no entanto, tratam do patrimônio imaterial no conjunto dos patrimônios materiais<sup>349</sup>. Nelas não há especificação de equipe técnica para produção dos relatórios, nem são previstos a descrição das etapas de pesquisa ou os critérios orientadores da elaboração dos Relatórios de Avaliação de Impacto ao Patrimônio Imaterial (RAIPI). Em contraposição, a Seção III, que se refere à avaliação de impacto nos bens arqueológicos, abrange desde a página 5 até o início da página 10 da referida instrução normativa<sup>350</sup>, denotando a incipiência de procedimentos para os bens de natureza imaterial.

A Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, já mencionada, apresenta como um de seus instrumentos a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), cabendo ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) “[...] determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados”<sup>351</sup>. De acordo com a Resolução CONAMA n. 01, de 1986, todas as atividades modificadoras do meio ambiente deverão realizar a AIA, uma vez que se entende, nesses documentos, “impacto ambiental” como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente resultante de atividade humana<sup>352</sup>. Ademais, conforme o Artigo 6º, item II desta Resolução, devem ser discriminados: todos os impactos, como positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e dos benefícios sociais.

A AIA pode ser definida como estudos realizados para identificar, prever, interpretar e prevenir efeitos ambientais que determinadas ações, planos, programas ou projetos podem causar à saúde, ao bem-estar humano e ao ambiente, incluindo alternativas ao projeto ou ação, e pressupondo a participação do público<sup>353</sup>. O objetivo principal da AIA é obter informações

<sup>349</sup> VAZ, Beatriz Accioly. *Quilombos e Patrimônio Cultural: reflexões sobre direitos e práticas no campo do patrimônio*. 2014. 132 f. Dissertação (Mestrado em Preservação do Patrimônio Cultural) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2014.

<sup>350</sup> INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Instrução Normativa n. 001. *Op. cit.*

<sup>351</sup> BRASIL. Lei 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 República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1981.

<sup>352</sup> CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n. 1, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 17 jan. 1986.

<sup>353</sup> BOLEA, María Teresa Esteván. *Evaluación del impacto ambiental*. Madrid: Mapfre, 1984.

sobre os impactos ambientais através de exame sistemático, para submetê-las as autoridades e à opinião pública, com o fim primordial de prevenir os impactos ambientais negativos e potencializar os positivos decorrentes da instalação e operação do empreendimento<sup>354</sup>.

Gouvêa afirma que, para se fazer uma avaliação de impactos aos bens de natureza imaterial, é importante considerar que intervenções no espaço geográfico acarretam novas territorializações e regionalizações<sup>355</sup>. A compreensão desse processo demanda a consideração das várias escalas espaciais e temporais e das esferas ecológicas, sociais, culturais, políticas e econômicas envolvidas, as quais podem ocasionar uma interrupção definitiva ou temporária e/ou “[...] dificultar o acesso a recursos naturais ou a continuidade de relações sociais, políticas, culturais e/ou econômicas”<sup>356</sup>, impactando formas de ser e de estar no mundo que não sejam condizentes com aquilo que Paul Little denomina como “razão instrumental do Estado”<sup>357</sup>.

Para tanto, ressalta-se a importância da formação específica e, principalmente, da experiência profissional das equipes técnicas de elaboração dos RAIPs, conforme solicita o TRE, e a análise dos relatórios como fatores fundamentais para atuação do IPHAN em seu comprometimento com os detentores e os bens culturais acautelados.

O entendimento das diferentes tipologias de empreendimentos, das suas dinâmicas de instalação e operação, bem como o entendimento aprofundado dos bens culturais, de suas formas de produção e reprodução e de sua relação com as diversas esferas da vida de seus detentores são requisitos para a construção de relações de causalidade que, nem sempre, são diretas no momento de uma avaliação de impactos a bens de natureza imaterial.

## 5. Considerações Finais

Apesar das descrições sobre o patrimônio cultural em sua amplitude, desenvolvidas para possibilitar o entendimento da questão, esta pesquisa estava direcionada ao Patrimônio Imaterial, frente ao Licenciamento Ambiental, questão que se coloca como urgente uma vez que, contemporaneamente, verifica-se que os processos de licenciamento ambiental têm sido fragilizados em decorrência da flexibilização das legislações vigentes em favor do mercado e da conjuntura política. Nesse

---

<sup>354</sup> PIMENTEL, G.; PIRES, S. H. Metodologias de avaliação de impacto ambiental: aplicações e seus limites. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 56-68, jan./mar. 1992.

<sup>355</sup> GOUVÊA, Giulia Volpini Soares de. Patrimônio Cultural Imaterial e Licenciamento Ambiental: reflexões a partir da atuação da Superintendência do IPHAN de Minas Gerais. 2018. Monografia (Bacharelado em Antropologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

<sup>356</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Nota técnica n. 39, de 17 de outubro de 2007. Trabalho sobre a área de influência nos EIAs. Brasília, DF: Procuradoria Geral da República, 2007. p. 5. Disponível em: <https://bit.ly/2XgBSNc>. Acesso em: 3 nov. 2019.

<sup>357</sup> LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2WP5dzn>. Acesso em: 3 nov. 2019.

contexto, são feitas constantes e severas críticas à participação dos órgãos intervenientes, como o IPHAN, as quais são concomitantes a um progressivo sucateamento dessas instituições que, certamente, interfere no modo como lidam com esses processos.

Para além de visar maior agilidade no andamento dos processos, as mudanças pretendidas por essas críticas também se caracterizam, grosso modo, por tornar os procedimentos de avaliação de viabilidade do empreendimento meros formalismos, uma vez que, a despeito dos relatórios técnicos, raramente os empreendimentos são impedidos de acontecer<sup>358</sup>. Nesse processo, percebe-se como as negociações políticas no campo ambiental ocorrem baseadas no “paradigma da adequação ambiental”<sup>359</sup>, marcadas pelo predomínio dos interesses de mercado e pela marginalização/adequação das preocupações ambientais e sociais, tendo como prioridade “viabilizar o projeto técnico, incorporando-lhe algumas ‘externalidades’ ambientais e sociais na forma de medidas mitigadoras e compensatórias”<sup>360</sup> que não comprometam a viabilidade econômica do empreendimento.

Segundo Gouvêa, essas mudanças propõem flexibilizações e desconstruções referentes às legislações vigentes relativas ao licenciamento ambiental, sob a justificativa de que “perde-se muito tempo”, “desperdiçam-se recursos”, há “grande morosidade” e “excessiva burocratização”<sup>361</sup>.

A IN, marco legal desta pesquisa e análise é do ano de 2015 e por este acumular de experiências nestes anos, tanto pelas consultorias e empresas tanto quanto pelos técnicos das Superintendências do IPHAN, acredita-se que o rigor e grau de exigência e acurácia na elaboração e análise dos RAIPs, com o intuito de contribuir melhor com a preservação e salvaguarda dos bens de natureza imaterial, deve ser implementada. E sugere-se o aperfeiçoamento dos trabalhos já realizados, com a criação de um banco de dados para armazenar as informações sobre os locais de ocorrência e sobre os bens culturais, assim como uma ferramenta de sistema de informação geográfica do Patrimônio Imaterial.

Ao final, mas não menos importante, inclui-se a reflexão que poderia ter sido iniciada em diversos outros trechos desta pesquisa, qual seja, a fragmentação dos processos de licenciamento ambiental por infraestruturas do mesmo empreendimento, que também fragmentam as análises e avaliações de impactos. Isso quer dizer que não se tem como prática, uma análise e um levantamento sobre os empreendimentos de maneira sistêmicas

---

<sup>358</sup> GUDYNAS, Eduardo. Transições pós-extrativistas: superando o desenvolvimentismo e a exploração da natureza. Rio de Janeiro: Ibase, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3gdpc2z>. Acesso em: 3 nov. 2019; ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice (Orgs.). A insustentável leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

<sup>359</sup> ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005, *op. cit.*; ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: desafios para a governança ambiental. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 97-107, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3cP5bgw>. Acesso em: 3 nov. 2019.

<sup>360</sup> ZHOURI, 2008, *op. cit.*, p. 100.

<sup>361</sup> GOUVÊA, 2018, *op. cit.*

e integradas nos territórios que estão locados, assim como, praticamente não são elaboradas avaliações de impactos de maneira sinérgicas e considerando a complexidade dos empreendimentos no tempo e espaço de suas fases de licenciamento (planejamento, instalação, operação e descomissionamento).

Neste sentido, em especial com base no conceito e delineamentos que a categoria de Lugar fornece, acredita-se que o uso de um método mais espontâneo a partir do conhecimento empírico da equipe técnica no assunto, pode proporcionar uma avaliação de impactos de forma simples, objetiva e de maneira dissertativa.

Para tanto, enfatiza-se a necessidade de uma percepção contextualizada e de cunho etnográfico, que implique realizar visitas *in loco* por parte da equipe de pesquisa aos detentores das práticas culturais nas áreas de influência dos empreendimentos. Essa estratégia permite obter dados mais consistentes sobre a realidade dos grupos e, conseqüentemente, identificar e analisar possíveis impactos ao patrimônio imaterial.

A escuta apurada da fala dos entrevistados sobre as dinâmicas dos bens culturais acautelados pelo IPHAN, registrados ou em processo de registro, é essencial para avaliar o grau de impacto em relação ao empreendimento.

Importante refletirmos que o licenciamento ambiental não “dá conta” de tudo! Não podemos perder de vistas que ele é um procedimento administrativo, composto por uma sequência de atos que resultará na concessão ou não de licenças ambientais, no qual o IPHAN participa a se manifestar prestando a anuência ou não, em relação a tal empreendimento que está em análise. Este empreendimento, contrata uma equipe técnica para relatar se, segundo seus estudos de impacto ambiental, a atividade tem viabilidade ou não e se irá causar impactos ou não e quais medidas estão diretamente relacionadas a cada caso, como compensações e mitigações. Contudo, quem atesta, define e emite esta licença ou anuência, considerando o IPHAN no papel de instituição “licenciadora” – afinal ela está se manifestando neste processo junto ao órgão ambiental – é o órgão competente e não o relatório elaborado.

Neste sentido, os RAIPs e demais estudos ambientais no âmbito do licenciamento ambiental, que estão pautados em seus “preços” de mercado, já que isso está praticamente relacionado a quantidade e qualidade da equipe técnica contratada para elaboração dos relatórios, e no seus “prazos” de execução – faz-se aqui uma grande diferenciação de pesquisa para diagnóstico de um relatório de avaliação de impacto para um relatório no licenciamento ambiental e uma pesquisa de cunho acadêmico, que apresenta outro tempo de execução e relação com os detentores e locais de ocorrência das práticas culturais, pois para o licenciamento ambiental, a análise é sobre os bens culturais de natureza imaterial acautelados em relação ao empreendimento nas suas diversas fases.

Por fim, ressalta-se a necessidade de aprofundar os conhecimentos e críticas sobre os processos de licenciamento ambiental no campo do Patrimônio Cultural Imaterial, já que este campo é ainda muito recente e “a mobilização na sociedade é condição fundamental para que qualquer



legislação e política pública tenha eficácia, pois Estado e sociedade são corresponsáveis na proteção do patrimônio nacional”<sup>362</sup>.

---

<sup>362</sup> VIANNA, 2004, *op. cit.*, p. 15.





# **CIDADE, AMBIENTE CULTURAL E SUSTENTABILIDADE**

## UM GRITO ÀS MARGENS DO RIO SANTO ANTÔNIO: ESTUDO DE CASO SOBRE UM PATRIMÔNIO AMEAÇADO

A SCREAM ON THE BANKS OF THE SANTO ANTÔNIO RIVER:  
A CASE STUDY ON A THREATENED HERITAGE

Vinícius Papatella<sup>363</sup>  
Lucas Nasser Marques de Souza<sup>364</sup>

**RESUMO:** Este trabalho narra uma situação de ameaça perpetrada por parlamentares do município de Ferros a um rio com alto valor ambiental e cultural. O registro também se deve a proeminência do rio Santo Antônio para a recuperação do rio Doce, severamente afetado pelos rejeitos de mineração desde 2015. Dar visibilidade ao conflito chamando atenção para a relevância de pessoas e coletivos atentos a questões do seu tempo e lugar e em respeito às futuras gerações é importante porque movimenta o Direito durante as sessões ordinárias e audiência pública realizadas na Câmara Municipal para debater a proposta de alteração de um dispositivo da lei orgânica municipal que, desde 1989, veda o uso de dragas e mercúrio no rio. Ao final, pretende-se estabelecer a relação entre competência legislativa municipal, direito ao patrimônio e mobilização social com vistas à defesa de direitos e contra o retrocesso socioambiental.

**Palavras-chave:** Lei Orgânica; Rio Santo Antônio; Audiência Pública; Luta Por Direitos; Direito à Cidade.

**ABSTRACT:** This article addresses the threat over a river with high environmental and cultural value perpetrated by three city councilors from Ferros, municipality of Minas Gerais State. In november 2021, they presented a proposal to amend an article in the Organic Law that, since 1989, prohibits mining with the use of dredges and chemical pollutants, such as mercury, in the river Rio Santo Antônio, one of the main tributaries of the Rio Doce. Two reasons lead us on this exercise about resistance and river defenses: one, because his prominence for recovery of Doce river was severely affected by dam failure in 2015; two, to make visible the recent victory, calling attention to the importance of people and collectives in ordinary sessions and public hearings in the City Council to prove that the target article of the attack is a constitutional provision of municipal competence.

**Keywords:** Organic Law; Santo Antônio River; Public Hearing; Fight for Rights; Right to the City.

### 1. Introdução

---

<sup>363</sup> Mestre em Direito e bacharel em Ciências Socioambientais pela UFMG, [sapcipo@gmail.com](mailto:sapcipo@gmail.com)

<sup>364</sup> Mestre e doutorando em Direito pela UFMG, [nasser\\_lucas@yahoo.com.br](mailto:nasser_lucas@yahoo.com.br)

Trata-se do estudo de caso dedicado a uma situação de ameaça a um rio que é um dos principais afluentes do rio Doce que desde novembro de 2015 está severamente afetado pelos rejeitos oriundos do rompimento de uma barragem de mineração na região de Mariana<sup>365</sup>, localizada no Quadrilátero Ferrífero-Aquífero de Minas Gerais (QFA-MG)<sup>366</sup>. As próximas linhas chamam atenção para a importância da sociedade civil quando coloca *a si* e o *Direito* em movimento para a defesa do Rio Santo Antônio, no município de Ferros, localizado a 170 quilômetros de Belo Horizonte.<sup>367</sup>

Ocupando um território com área total de 1.088,791 km<sup>2</sup> (três vezes maior que a capital), Ferros abriga seis distritos: Borba Gato, Cubas, Esmeraldas, Santa Rita do Rio do Peixe, Santo Antônio da Fortaleza e Sete Cachoeiras. São esses *lugares* na cidade, o suporte físico através do qual as pessoas convivem no processo de construção de significados na estrutura social, onde podem criar e reforçar identidades coletivas. A população estimada para o município em 2021 foi de 9.576 habitantes, cerca de 11% a menos do indicado pelo Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010. Conforme determina o artigo 29, inciso IV da Constituição Federal de 1988 (CF/88), nos municípios de até 15 mil habitantes o número máximo de vereadores é nove.

No dia 29 de novembro de 2021, três parlamentares apresentaram proposta de alteração de artigo na Lei Orgânica de Ferros (LOM) que veda a garimpagem com o uso de dragas e poluentes químicos no rio Santo Antônio, sob o argumento de que o município estaria violando competências constitucionais da União. No dia 07 de dezembro, alguns moradores manifestaram preocupações a uma rede de apoio para lutas populares com relação aos trâmites do processo legislativo municipal em possível descompasso com a legislação estadual e federal, bem como sobre os efeitos jurídicos, ambientais, sociais e culturais para toda a bacia hidrográfica caso aprovada a proposta. Rapidamente foram produzidos materiais para divulgação nas mídias sociais para mobilização sobre a nova ameaça ao rio, desta vez formalizada na casa legislativa como proposta de emenda à lei orgânica nº 005/2021.

## 2. Apontamentos sobre a Bacia Hidrográfica do Rio Santo Antônio

<sup>365</sup> ZUCARELLI, Marcos Cristiano. A matemática da gestão e da alma lameada: crítica à mediação em licenciamentos e desastres de mineração, Campina Grande: EDUEPB, 2021. Disponível em <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2022/01/A-matem%C3%A1tica-da-gest%C3%A3o-e-a-alma-lameada.pdf> Consulta em 22 de junho de 2022.

<sup>366</sup> PAPATELLA, Vinícius; *et al.* Dossiê-denúncia: ameaças e violações ao direito humano à água no Quadrilátero Ferrífero-Aquífero de Minas Gerais, 2016. Disponível em <https://aguasdogandarela.org.br/dossie-denuncia-ameacas-e-violacoes-ao-direito-humano-a-agua-no-quadrilatero-ferrifero-aquifero-de-minas-gerais/> Consulta em 22 de junho de 2022.

<sup>367</sup> Ferros está próximo de pelo menos quatro municípios mineradores: Conceição do Mato Dentro (95km), Alvorada de Minas (110km) e Dom Joaquim (85km) onde opera a Anglo American; e Itabira (105km) onde predominam as operações da empresa Vale S.A. com seus complexos minerários.

A água é tão importante para a vida humana que a Organização das Nações Unidas (ONU), em 22 de março de 1992, instituiu dez princípios direcionados à humanidade e indicou este o dia mundial da água através da resolução A/RES/47/193.<sup>368</sup> O Brasil é um país privilegiado em recursos hídricos: detém aproximadamente 12% das reservas de água doce do planeta, segundo a Agência Nacional de Águas (ANA). Minas Gerais abriga três das dez bacias hidrográficas do país, sendo elas: a bacia do São Francisco, a do Atlântico Leste (onde está a bacia do rio Jequitinhonha, por exemplo) e a do Atlântico Sudeste.

Nesta última está a bacia hidrográfica do Rio Doce, ocupando dois estados: 86% em Minas e 14% no Espírito Santo. A mata atlântica ocupa a maior parte desse território, e faz transição com o bioma cerrado. É considerada um *hotspot* mundial de biodiversidade. Em Minas, às margens esquerda do Doce está o rio Santo Antônio que percorre 21 municípios com seus 280 quilômetros de extensão. Um deles é a cidade de Ferros, localizada no centro geográfico da Bacia do rio Santo Antônio que tem suas nascentes na Serra do Espinhaço, na altura de Conceição do Mato Dentro.

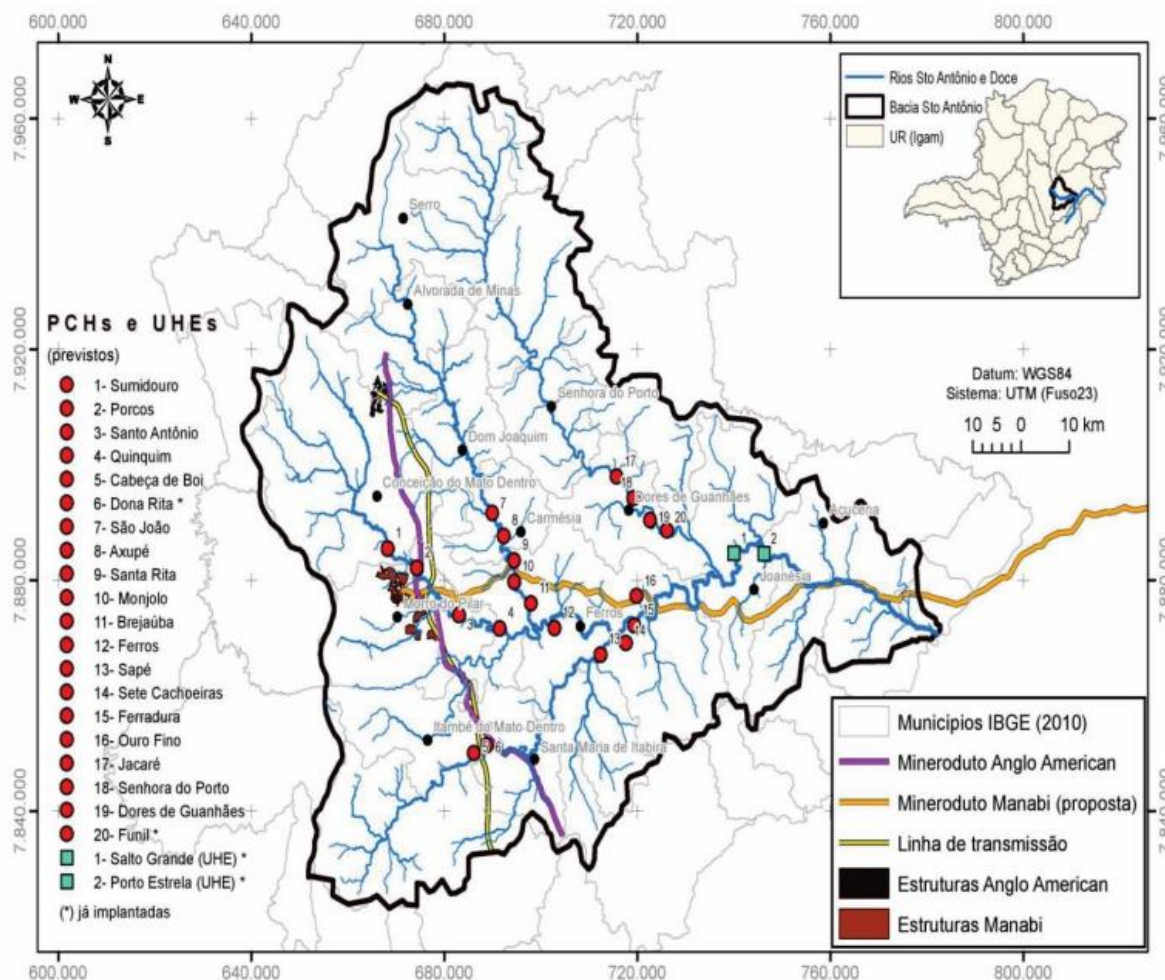
Em Ferros, a agricultura e a pecuária representam as principais fontes econômicas. O artesanato e a presença de grupos musicais e teatrais configuram-se como algumas das principais manifestações culturais, juntamente com os eventos festivos tais como o carnaval, a cavalgada e as celebrações tradicionais religiosas da Semana Santa, da festa de Santa Ana e da festa do Rosário.<sup>369</sup>

As águas que escoam do alto da vertente leste do Médio Espinhaço necessariamente passarão por seu território, sejam as do próprio Rio Santo Antônio, sejam as do Rio do Tanque que nasce em Itambé do Mato Dentro, ou as dos Rios do Peixe e Guanhões, que nascem na região do Serro. Toda essa região encontra-se em uma fronteira extrativa palco de centenas de conflitos ambientais, sociais e territoriais que surgem a partir de grandes projetos para geração de energia e mineração, previstos ou existentes:

---

<sup>368</sup> NAÇÕES UNIDAS, Assembleia Geral. Disponível em [https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F47%2F193&Language=E&DeviceType=Desktop&Lang\\_Requested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F47%2F193&Language=E&DeviceType=Desktop&Lang_Requested=False) Consulta em 27 de julho de 2022.

<sup>369</sup> SPERLING, Bruno Guerra de Moura von. O município de Ferros à órbita da megamineração: disputas locais e o mineroduto Manabi em meio às flutuações do mercado financeiro e a rigidez do planejamento estatal. Monografia apresentada ao curso de graduação em Geografia do Instituto de Geociências da UFMG, 2016. Disponível em <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2016/09/TCC-Bruno-von-Sperling.pdf> Consulta em 22 de julho de 2022.



Figural: *Projetos minerários e hidrelétricos na Bacia do Rio Santo Antônio*. Mapa elaborado pelo Movimento pelas Serras e Águas de Minas (MovSAM). Divulgado em: 11/02/14.

Como se vê na figura 1, os grandes rios normalmente são formados por uma infinidade de afluentes de pequeno porte. Impactos e danos nesses pequenos cursos d'água acabam afetando, positiva ou negativamente, o curso principal e toda a vida nele e por ele estabelecida. Neste cenário, cada município, enquanto ente da Federação, tem um papel fundamental para dotar de efetividade as suas leis orgânicas, leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, as políticas públicas e programas de desenvolvimento local e regional mediante a consulta prévia e escuta ativa da população, inclusive no que toca ao tratamento dos conflitos ambientais<sup>370</sup> que se estabelecem nas lutas por garantia de direitos.

## 2.1. Os Municípios na Constituição Federal de 1988

O artigo 18 CF/88 inseriu os municípios, atualmente em 5.568, na organização político-administrativa da República Federativa junto com a União, Estados e Distrito Federal, dotando-os do poder de auto-organização (por meio da edição das leis municipais), de autogoverno (capacidade de

<sup>370</sup> ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. *Conflitos Ambientais e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 11-73.

eleição da chefia do Executivo e os integrantes do Legislativo), e autoadministração dos negócios de seus interesses tributários, materiais e legislativos, funcionando como células matriz da federação, condição esta que estaria implícita no texto constitucional.<sup>371</sup>

De acordo com o que preceitua o artigo 29 CF/88, os municípios se organizam através de Lei Orgânica (LOM), votada sempre em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias e aprovada por  $\frac{2}{3}$  dos membros da respectiva Câmara Municipal, que a promulgará. A CF/88 também atribui competências aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, dentre outras competências municipais exclusivas previstas no artigo 30 da CF/88.

Nessa direção, os municípios possuem a incumbência de promover o adequado ordenamento do seu território mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, o zoneamento ecológico-econômico de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Implica dizer que a CF/88 reservou aos municípios um campo de competência própria.<sup>372</sup>

Importante notabilizar que o equilíbrio ambiental de uma cidade depende substancialmente do modelo de planejamento rural e urbano adotado e que pode ser objetivamente aferido em quesitos como: níveis de poluição, padrão de adensamento, áreas verdes por habitante, entre outros, de modo que a incorporação da temática ambiental (neste caso, o aspecto hídrico) na política urbana vai além da delimitação espacial de áreas protegidas. Imbuído desses poderes e respeitado o rito previsto na CF/88 foi que os ferrenses fizeram constar como objetivos fundamentais do município, além daqueles previstos na Constituição do Estado de 1989, o de preservar a sua identidade, adequando-se às exigências do desenvolvimento, a preservação de sua memória, tradição e peculiaridades (inciso III do art. 6º LOM).

A Lei Orgânica de Ferros, aprovada em 1989, possui materialidade imediata e prática a partir da realidade porque objetiva regular a vida pública na cidade onde também habitam comunidades tradicionais, remanescentes de quilombos, ribeirinhos, pescadores e comunidades que fazem o uso diário das águas do rio Santo Antônio. Ainda por força da LOM, este rio é tombado para fins de preservação e declarado Monumento Natural, tal como todos os rios, ribeirões e córregos que passam pelo território municipal (art. 193 LOM). O mesmo documento veda ao poder público descaracterizar espaços tombados, ressalvadas as intervenções estritamente necessárias à preservação (art. 15 LOM).

Nota-se, portanto, que o problema se coloca na medida em que o ordenamento legal do município pode, eventual ou efetivamente, conflitar ou não com normas de proteção ambiental editadas pela União e Estados. Por isso, mostra-se importante demonstrar o posicionamento dos tribunais

---

<sup>371</sup> SALLES, Genaro Assumpção Pinto de. O município na Constituição Federal e nas leis. Speed Editora: Belo Horizonte, 2000, p. 17.

<sup>372</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. Editora Malheiros: São Paulo, 6ª edição, 2010, p.63.

superiores sobre esse conflito específico, “sobretudo porque esta questão não envolve simplesmente a definição acerca da competência legislativa, mas a efetividade de direitos fundamentais”<sup>373</sup>, como é o caso do direito ao patrimônio hídrico, cultural, histórico, ambiental e paisagístico constituído pelo o que o Rio Santo Antônio é e representa.

## 2.2. Nos meandros da proposta de emenda nº 005/2021 à LOM de Ferros

A questão da retirada de areia de rios em Minas Gerais, que está no cerne do conflito em Ferros, já foi levantada diversas vezes durante reuniões da Câmara de Mineração (CMI) do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) nos últimos anos por representantes da sociedade civil. Em linhas gerais, o problema é apresentado pelo olhar daqueles que reconhecem o excesso de areia acumulada em pilhas e em barragens no Estado, bem como o sério problema que são os areais nos rios não-assoreados. Por isso defendem que não se deveria permitir mais a retirada de areia de rios não-assoreados:

Nós temos que cessar a geração de areia que vai ser carregada para esses rios, estancar isso a montante, porque senão essa retirada de areia nos rios vai ser um eterno enxugar gelo. E aí não tem recuperação dos ecossistemas. A areia que é necessária para diversas atividades, para a fabricação de vidro, moldagem, no caso metalúrgico, e diversas outras coisas, poderia ser feita com a nossa areia de rejeitos (Trecho da ata da 69ª reunião da CMI/COPAM, em 29/01/2021)<sup>374</sup>.

Essa análise ganha ainda mais complexidade em razão da semelhança entre o uso de dragas para a extração de areia e para a pesquisa/extração de ouro: ocorrem da mesma forma, com o uso de dragas de sucção que sugam a polpa de areia no leito do rio e a conduz para fora dele. Na prática, empresas (licenciadas ou não) que extraem areia nos rios em Ferros, estão sujeitas a encontrar ouro, que por sua vez, demanda o uso de mercúrio para ajudar na coleta e separação por conta da facilidade de se unir a outros metais e formar amálgamas (ligas metálicas utilizadas na mineração) além de seguir um regime próprio de licenciamento. A intoxicação por mercúrio pode provocar problemas respiratórios, renais, má formação congênita em bebês, atacar principalmente o sistema nervoso além de doenças sem diagnósticos definidos, além da biota aquática.

Em meio a essa disputa, em fevereiro e agosto de 2019, empreendedores locais do setor de areia provocaram a Câmara Municipal por duas vezes, via ofício, para revogar parte do artigo 164, inciso IV da LOM. Naquele ano, as propostas não emplacaram. Mas em 06 de dezembro de 2021, a proposta de emenda à lei orgânica nº 005/2021 foi apresentada

---

<sup>373</sup> GAIO, Daniel. A efetividade do patrimônio cultural e o conflito de interesses entre os entes federativos. Anais do Congresso Luso-brasileiro de Direito do Patrimônio Cultural, 2011, p.463-476.

<sup>374</sup>Disponível em: [http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/COPAM/Reuni%C3%B5es\\_remotas\\_/69%C2%AA\\_RO\\_CMI/Ata\\_da\\_69%C2%AA\\_RO\\_APROVADA\\_COM\\_ALTERA%C3%87%C3%95ES.pdf](http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/COPAM/Reuni%C3%B5es_remotas_/69%C2%AA_RO_CMI/Ata_da_69%C2%AA_RO_APROVADA_COM_ALTERA%C3%87%C3%95ES.pdf) Acesso em 22 de julho de 2022.

em plenário pelos vereadores João Quintão de Freitas (PT), Jéus do Rosário dos Santos (PSL) e José Élcio Silva (PRTB) sob o argumento de inconstitucionalidade do dispositivo “em razão dos recursos minerais serem da União e por isso o ente municipal não poderia legislar sobre a matéria”.  
375

A proposta foi assim ementada: “Revoga o inciso IV do art. 164 que veda no território municipal a garimpagem com uso de dragas e poluentes químicos como o mercúrio, exceto o artesanal, sem o uso de tais elementos e definidos na Lei Municipal nº 941 de 29 de junho de 1989”. Por sua vez, o artigo 164 da LOM que se encontra dentro do Capítulo 1 (Da Ordem Econômica e Social), na sua Seção VIII (Do Meio Ambiente), assim dispõe:

Art.164 – São vedados, no território municipal:  
I – a produção, distribuição e venda de aerossóis que contenham clorofluorcarbono;  
II – o armazenamento e a eliminação inadequada de resíduos tóxicos;  
III – a caça profissional, amadora e esportiva;  
**IV – a garimpagem com o uso de dragas e poluentes químicos como o mercúrio, exceto o artesanal, sem o uso de tais elementos e definidas na Lei Municipal nº 941, de 29 de junho de 1989.** (grifo nosso)

Esta seção VIII (art. 163 a 166) da LOM está em sintonia com o comando do artigo 225 CF/88 que impõe ao *Poder Público* o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Isso compreende tomar todas as providências e medidas indicadas para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. As justificativas apresentadas pelos autores da proposta de 2021 partiram de questões ligadas ao regime de concessão mineral vigente no Brasil, seguida do infortúnio de acionarem apenas a competência legislativa privativa da União sobre “jazidas, minas e outros recursos minerais e metalurgia” (art. 22, inciso XII da Constituição). Não consideraram, no entanto, que os municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, por exemplo.

Mas em contrapartida à frágil justificativa da proposta nº 005/2021, a voz de um dos seus defensores fez uma denúncia quando argumentava que o rio Santo Antônio estava morto e por isso as dragas cumpriram importante papel:

(...) existem 03 (três) dragas em atividade no leito do rio Santo Antônio que não foram autorizadas pela Prefeitura e nem pela Câmara. O nobre Vereador disse que estão sepultando um disposto já morto. E que se a Câmara não enfrentar de forma serena poderá ser atropelada pelo Poder Judiciário. (Trecho transcrito da ata da 37ª reunião realizada em 06/12/2021) (grifo nosso).

<sup>375</sup>Disponível

em:  
[https://www.ferros.cam.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx?cdLocal=7&arquivo={12A788A7-ACE4-4554-8F20-98AA5A93C417}.pdf](https://www.ferros.cam.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx?cdLocal=7&arquivo={12A788A7-ACE4-4554-8F20-98AA5A93C417}.pdf) Acesso em 22 de julho de 2022.



Em resposta, uma moradora foi até a tribuna para argumentar sobre a incoerência da proposta diante do que fora narrado pelo autor da proposta:

Autorizar garimpo no rio é abrir um precedente perigoso para a população de Ferros, que pode sucumbir diante das inúmeras formas de violência que vêm junto com essa atividade. (...) A cidade sequer tem uma secretaria de Meio Ambiente estruturada e, muito menos, meios efetivos de promover fiscalização. (Trecho transcrito da ata da 37ª reunião realizada em 06/12/2021).

A respeito da denúncia, na sessão seguinte de 7 fevereiro de 2022, o representante do Departamento de Meio Ambiente e Agropecuária do município informou, que:

A prefeitura não possui um meio efetivo de promover a fiscalização nos areais, a fim de verificar se as atividades realizadas pelos empreendimentos estão de acordo com as licenças; como as licenças são na esfera estadual, contam também com a fiscalização do mesmo nível estadual por parte da Polícia Militar do Meio Ambiente, que fornece as informações esporadicamente. Não foi realizado nenhum estudo de impactos reais após a instalação dos areais no rio Santo Antônio, que para tanto se faz necessário contratar empresas especializadas, o que será estudada a possibilidade para o próximo ano. (Trecho transcrito da ata da reunião de 07/02/2022) (grifo nosso).

Até que fosse realizada audiência pública para debater a matéria, em abril de 2022, um grupo de pessoas da cidade e região articuladas com movimentos socioambientais atuantes no estado atuaram no acionamento de parlamentares da Assembleia Legislativa (ALMG) como da Câmara de Deputados Federais, em Brasília. No nível estadual, foram acionadas as presidências das Comissões de Educação, Ciência e Tecnologia e de Direitos Humanos da ALMG. Embora a luta institucional não seja um fim nela mesma, é meio, porque associada às demandas e mobilizações populares por garantia de direitos que por vezes dão certo.

Na reunião ordinária de 7 de fevereiro de 2022, foi lido no plenário da câmara municipal um ofício subscrito pela Presidente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e por um deputado federal que solicitavam informações acerca da proposta de emenda à LOM nº 005/2021, a saber: em qual fase do processo legislativo municipal se encontra a tramitação; se houve consulta às comunidades que fazem uso das águas no município, especialmente às comunidades tradicionais, nos termos da Convenção 169 da Organização Mundial do Trabalho (OIT), e que fosse encaminhados os estudos e pareceres técnicos que acompanham a proposta à ALMG.

A esta altura, o conflito já estava institucionalizado para além da Câmara Legislativa do Município de Ferros. Revisitar parte da audiência pública realizada na cidade ajudará na compreensão que se quer chamar atenção: sobre o peso e a importância das pessoas articuladas em defesa e para garantia de direitos humanos e fundamentais.

### **2.2.1. Da Audiência Pública e Ferros: Do Abandono da Reunião por um dos Autores da Proposta de Emenda à LOM até o “Direito De Dizer Não” como Afirmação**

A leitura da convocação de audiência pública se deu na reunião de 11 de março de 2022. O chamamento indicou dia e hora para ouvir a população, inclusive as tradicionais, assim como associações de bairros, grupos devidamente organizados, setores da Administração Pública dentre outros para apresentação e discussão da proposta de alteração da lei orgânica.<sup>376</sup>

No dia 25/04/2022, foi realizada a audiência na Câmara Municipal que debateu a proposta de emenda à LOM nº 005/2021<sup>377</sup>. No formato híbrido, presencial e com transmissão pela internet, contou com a presença física de pelo menos 30 pessoas para além de oito vereadores, com amplo envolvimento de moradores, representantes de mandatos parlamentares e de entidades ambientalistas e em defesa da cultura.

Das 10 pessoas que usaram a inscrição para exercer o direito de fala, apenas duas foram a favor do projeto de emenda à LOM, e oito manifestaram-se contrárias. Também foram enviadas duas cartas de pessoas impossibilitadas de comparecer e que formalizaram opinião contrária ao projeto. Outras seis pessoas presentes que se inscreveram, declinaram do direito de fala quando convocadas pela presidência da audiência pública. Ao final, foram 10 manifestações de populares contra o projeto de emenda nº 005/2021, e apenas duas favoráveis.

As falas de contrariedade questionaram os “supostos” benefícios informados pelos empreendedores presentes e interessados na proposta, e cobraram destes respostas claras sobre os reais malefícios. Um cidadão que enalteceu a presença de alunas e alunos de uma escola estadual na Câmara Municipal defendendo ali os direitos seus e das futuras gerações, lembrou aos oito vereadores presentes que o tombamento do rio é um legítimo instrumento de planejamento da cidade, tendo sido o legislador de 1989 bastante cuidadoso para tombar o principal bem natural de Ferros no texto da Lei Orgânica.

Outras falas reforçaram o valor cultural presente nos modos de criar, fazer e viver das pessoas que convivem com o rio Santo Antônio, que isso seria parte do patrimônio imaterial da cidade. A precisão das objeções apresentadas à proposta ensejou, em determinado momento da audiência pública, a saída sem prévio aviso, de um dos autores da proposta. Um outro autor-subscritor da proposta nº005/2021 sequer compareceu na audiência que serviu para moradores e moradoras questionarem novamente as condições do poder público local em proceder fiscalizações, análises e vistorias sem corpo técnico instituído e formado, sem uma secretaria de meio ambiente estruturada e com carência de recursos humanos e financeiros próprios para sua finalidade:

<sup>376</sup>

Disponível

em:

[https://www.ferros.cam.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx?cdLocal=7&arquivo={0E06D109-07A5-4C32-A55A-CDA0F50A35AD}.pdf](https://www.ferros.cam.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx?cdLocal=7&arquivo={0E06D109-07A5-4C32-A55A-CDA0F50A35AD}.pdf) Acesso em 22 de julho de 2022.

<sup>377</sup> A gravação está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hwVvXgdQTSM> Acesso em 29 de julho de 2022.

“Diante da possibilidade desses empreendimentos, o nosso município tem condições de fiscalizar? Nós temos uma polícia ou uma secretaria de meio ambiente no município? Temos um corpo técnico para analisar essas coisas? Não temos! A proposta fragiliza a lei orgânica, precisamos fortalecê-la! Estou aqui defendendo o direito de dizer não à proposta; estamos enraizados neste município, nesta terra, e é a nossa vontade que tem que prevalecer; se diz que não vai usar mercúrio, mas vamos ter fiscalização de que não se usa ou vamos sentir depois as consequências do uso disso no município? O rio Santo Antônio não está morto não, problemas ele tem, e temos que nos unir e somar forças para resolver, concluir a rede de esgoto que tá aí pra ser concluída, que todo esgoto vai pro rio; tem problemas de desmatamento, assoreamento, vamos somar forças! Para destruir o nosso rio não contem com a nossa ajuda.” (Trecho de fala de morador da audiência pública realizada em 25/04/2022)

A presença de representantes de mandatos parlamentares e que acompanham casos de outros conflitos ambientais e territoriais questionaram na Câmara Municipal sobre os ônus que ficam serem muito maiores do que as contrapartidas positivas:

“Muito embora o rio Santo Antônio possa estar comprometido pela falta de saneamento, nós estamos no momento oportuno onde a população vem democraticamente se colocar em defesa do rio e essa casa precisa ouvir esse clamor. A lei orgânica de Ferros é avançada e coerente com a função do poder público zelar pela coletividade. Depois que for permitida a retirada do inciso do 164 da lei, quem é que vai conseguir impedir a sanha das mineradoras e do garimpo no rio? Minério não se bebe. O que aconteceu em Mariana e Brumadinho é o que foi de mais emblemático, mas a mineração mata todos os dias” (Trecho de fala de morador na audiência pública realizada em 25/04/2022)

Outro cidadão que fez uso da palavra mencionou situação similar na região da Bacia do Rio Jequitinhonha que já sente os efeitos das dragas e uso do mercúrio. Também destacou que a previsão da lei de Ferros é legítima e não proíbe a atividade no município, apenas estabelece, na lei, uma limitação sobre como e onde desempenhar a atividade.

Uma situação similar sobre conflitos de competências legislativas se deu por ocasião da judicialização de uma disputa no município de Caldas, sul de Minas Gerais, que criou instrumentos legais para preservar o meio ambiente da degradação pela mineração de rochas ornamentais a partir da restrição da atividade dentro de Unidade de Conservação e foi questionado por um conjunto de empresas do setor. Uma vez judicializado, o conflito percorreu todas as instâncias até o Supremo Tribunal Federal (STF) que manteve a decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no sentido de que a Lei Municipal nº 1.973/06, do município de Caldas, não invade esfera de competência legislativa privativa, pois cuida de normas de proteção ambiental, cuja competência é concorrente entre os entes federados (STF, ARE 1051716, 2018).

No dia 09/05/2022, a proposta nº 005/2021 foi para votação na Câmara Municipal de Ferros. Ao final da votação, foi rejeitada por quatro votos contrários e três votos favoráveis, sendo duas ausências. Na prática, por um lado, o resultado significa que está mantida, no texto da lei orgânica municipal de Ferros, a proibição da garimpagem com o uso de dragas e poluentes químicos nas águas do Rio Santo Antônio que é o afluente do Rio Doce com a maior diversidade de espécies de peixes, algumas das quais em extinção.<sup>378</sup> Por outro lado, em maio de 2022, empreendedores locais do setor de extração de areia/ouro apresentaram à Prefeitura Municipal de Ferros, requerimento de certidão de conformidade municipal quanto ao uso e ocupação do solo para formalização de processo de licenciamento ambiental no sistema estadual de meio ambiente, pedido que foi negado pelo Departamento de Meio Ambiente e Agropecuária de Ferros em 26 de maio, e objeto de recurso do empreendedor em 08 de junho. Caso negado o recurso, é provável que seja acionado o Poder Judiciário.

Neste caso, a sociedade civil de Ferros e região passa a ter o desafio de seguir mobilizada para defender e conquistar, junto aos poderes legislativo, executivo e judiciário, as prioridades locais e os recursos necessários à implantação do saneamento básico, estruturação do sistema de meio ambiente local, além de outras melhorias em prol da preservação do Rio Santo Antônio, rio tombado e considerado Monumento Natural pela Lei Orgânica do Município de Ferros desde 1989.

### 3. Considerações Finais

O presente estudo de caso pretendeu demonstrar como ocorre uma confluência do local e global nos casos envolvendo os extrativismos, como é a mineração. Ela ocorre tanto pela relação enquanto *commoditie* inserida no mercado financeiro-internacional, como também nos “efeitos derrame”<sup>379</sup> que a atividade provoca nos territórios, como é o caso da extração de areia e ouro nos rios. A Ecologia Política também nos auxiliou com uma chave de leitura que puxa os fios da teia global de ligações humano-ambiente reverberadas em todo o sistema e planeta.<sup>380</sup>

O caso narrado demonstrou os arranjos institucionais que interesses privados e legítimos, até certo ponto, tentam modular no âmbito local para viabilizar a exploração de bens naturais. Mas também o empenho de uma população mobilizada para a concretização de direitos fundamentais que chamou atenção para a função social das águas de um rio.

Outra consideração importante sobre ao rio, é um debate recente e efervescente quanto aos direitos da natureza. Na América Latina há um reconhecimento dos Estados quanto a esses direitos, seja via Constituição (Equador, Bolívia, Chile) ou por julgamento da Suprema Corte (Colômbia).

<sup>378</sup> SIQUEIRA, Hatus de Oliveira. Estudos na conservação de espécies de peixes do Rio Santo Antônio, Bacia do Rio Doce. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Biológicas (zoologia) do Instituto de Biociências da Unesp, São Paulo, 2019, p. 8-14.

<sup>379</sup> GUDYNAS Eduardo. Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. " Cochabamba: CEDIB, 2015

<sup>380</sup> ROBBINS Paul. What is Political Ecology? In: Paul Robbins, Political Ecology: a critical Introduction. Chichester: Wiley-Blackwell, 2012, p.26.

Neste caso, que tratou dos direitos do rio Atrato, o Estado não apenas reconheceu o direito ao ambiente saudável e a obrigação de sanar as omissões estatais para assegurar direitos fundamentais das comunidades étnicas atingidas, como também reconheceu direitos do rio em si mesmo, considerando seu valor intrínseco e, portanto, conferindo-lhe a condição de sujeito de direitos.<sup>381</sup> No caso de Ferros, se o Rio Santo Antônio fosse considerado sujeito de direito pelo ordenamento jurídico brasileiro, uma perspectiva ecocentrada, de certo haveriam outros caminhos e instrumentos disponíveis à população para seguir em defesa de melhorias na Bacia do Rio Santo Antônio.

Com relação aos caminhos e resultados conquistados pelos ferrenses nesta disputa, cabe uma última consideração no tocante ao acionamento dos poderes legislativos e das redes de apoio. Para além de uma delegação de poder de quatro em quatro anos (eleições) e da legitimidade que ela traz para o parlamentar atuar em nome da sociedade, esse processo de elaborar as leis que irão reger a vida dos cidadãos e a atuação do ente federado, tem que vir acompanhado da participação popular. Isso quer dizer que a população tem que disputar para fazer parte do momento decisório, das deliberações, porque qualifica a democracia participativa. É direito do cidadão participar politicamente da tomada de decisões. Não se trata de uma volta à democracia direta, mas da combinação dos mecanismos representativos com a participação popular na base.

Se guiado nesse princípio as minorias (parlamentares ou sociais) também têm a possibilidade de discutir, usar seu poder de convencimento e fundamentação para que seus direitos sejam acolhidos e a partir daí nasça o voto do parlamentar. A experiência de Ferros aqui narrada demonstra algo nesse sentido, a partir de provocações de setores da sociedade civil, realização de audiências públicas, amplos debates no parlamento que produziram uma espécie de convencimento e uma fundamentação forte pautada não em interesses próprios, mas comunitários que disseram não em tom de afirmação em defesa de um patrimônio de extrema importância estadual e local.

---

<sup>381</sup> CAMARA, Ana Stela. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas V.12 N.1 2018 ISSN: 1984-1639.



# **REGULAÇÃO AMBIENTAL**



## O USO DE TÍTULOS VERDES (“GREEN BONDS”) NA PROTEÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA COM A ABORDAGEM REGULATÓRIA DE COMANDO E CONTROLE

THE USE OF GREEN BONDS IN ENVIRONMENTAL PROTECTION: A  
COMPARATIVE ANALYSIS WITH THE COMMAND AND CONTROL  
APPROACH

Rhana Augusta Aníbal Prado<sup>382</sup>  
Ana Clara Fernandes Alves<sup>383</sup>

**RESUMO:** A multidisciplinaridade no trato com o Direito Ambiental é essencial no estudo e na preservação do meio ambiente. Um dos aspectos dessa multidisciplinaridade são as Ciências Econômicas e o papel do mercado financeiro no incentivo de comportamentos sustentáveis ou desestímulo de ações poluidoras. Nesse sentido, os instrumentos econômicos são verdadeiros aliados na busca de produção de bens e serviços mais sustentáveis. Um desses instrumentos são os títulos verdes, ou “green bonds”, que serão analisados no presente estudo.

**Palavras-chave:** Proteção Ambiental; Externalidades; Títulos Verdes; Poluidor-pagador; Instrumentos Econômicos.

**ABSTRACT:** Dealing with Environmental Law, multidisciplinary is essential in the study and preservation of the environment. One of the aspects of this multidisciplinary is Economics and the role of the financial market in order to stimulate sustainable behavior or discourage polluting actions. In this sense, economic instruments are true allies in the search for a more sustainable production of goods and services. One of these instruments are green bonds, which will be analyzed in the present study.

**Keywords:** Environmental Protection; Externalities; Green Bonds; Polluter-pays Principle; Economic Instruments.

### 1. Introdução

A discussão sobre políticas ambientais no âmbito jurídico deve ser estudada sob a ótica da multidisciplinaridade e transversalidade das matérias, já não é possível nem aceitável a singularidade na sua análise, por esse motivo a presente pesquisa situa-se na área do Direito Ambiental. O

---

<sup>382</sup> Mestranda em Direito Ambiental e Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Estagiária de Pós-graduação no Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). E-mail: rhana.prado@gmail.com.

<sup>383</sup> Pós-graduanda no MBA em Negócios e Direito da Infraestrutura pelo CEDIN. Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Advogada com atuação no ramo do Direito Público e Eleitoral no escritório Moura e Siqueira Advogados Associados. E-mail: alvesanaclaraf@gmail.com.

tema-problema da pesquisa, de abordagem qualitativa, que se pretende desenvolver é a eficácia dos instrumentos econômicos privados de proteção ambiental, especificamente dos Títulos Verdes - “Green Bonds”.

Para analisar a eficácia das políticas ambientais adotadas é preciso primeiro que seja feita uma breve digressão histórica nos modelos adotados institucionalmente na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Inicialmente, temos a premissa de que o meio-ambiente é valioso e finito, e assim, o seu uso deve envolver determinado custo<sup>384</sup>, diante disso, faz-se necessário que as externalidades ambientais sejam absorvidas, nesse sentido, foi esculpido o princípio do poluidor-pagador na Recomendação C (72) 128 de 26 de maio de 1972 do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>385</sup>. Isto posto, foram desenvolvidas abordagens econômico-ambientais a fim de enfrentar as externalidades negativas, com destaque: a política regulatória, conhecida também por seus instrumentos de comando e controle, e os instrumentos econômicos de proteção ambiental, dentre eles, os “green bonds”.

A regulação direta pode ser entendida como as regras que limitam o exercício da atividade econômica face a seus efeitos no meio ambiente através de padrões previamente estabelecidos. Enquanto os instrumentos de mercado podem ser entendidos como estímulos financeiros para que os particulares não apenas se adequem às normas, mas ainda busquem formas de inovar e ir além do estabelecido como padrão, na medida em que há uma relação direta entre os níveis de sustentabilidade do negócio e o fluxo de investimento.

Destarte, o problema objeto da investigação científica proposta é: quais as vantagens dos instrumentos econômicos, especialmente, os *green bonds* em face das políticas de comando e controle? A partir das reflexões preliminares sobre o tema, supõe-se que ao internalizar os custos das externalidades negativas e gerar estímulos financeiros, os quais são mais maleáveis à dinâmica do mercado em comparação às normas de controle, tanto as empresas como os consumidores terão uma resposta mais positiva e eficaz na adoção de práticas e produtos sustentáveis.

O objetivo geral do trabalho é examinar o uso dos títulos verdes e seus reflexos na implementação da política ambiental. Como objetivos específicos do trabalho, enumeram-se os seguintes: i) analisar a base legal para o uso de instrumentos econômicos de política ambiental; ii) conceituar e relacionar o princípio do poluidor pagador com os instrumentos; iii) verificar a evolução histórica das políticas ambientais; iv) identificar aspectos positivos e negativos na aplicação dos *green bonds* em detrimento das políticas de comando e controle.

---

<sup>384</sup> ZHANG, Bei. Market-based solutions: An appropriate approach to resolve environmental problems. *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 11:1, 87-91. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10042857.2013.777526>. Acesso em 27/06/2022.

<sup>385</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. 26 May 1972 – C (72) 128. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0102>. Acesso em 09/07/2022.



A justificativa científica e social do presente estudo baseia-se na importância da aferição de responsabilidade quanto à degradação ambiental e o uso irracional dos bens naturais, que são de uso comum à população. De modo que o princípio do poluidor-pagador não deve ser utilizado somente em políticas públicas organizadas pelo Estado visando a reorientação de comportamentos poluentes pelas pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado, mas, complementarmente, devem existir medidas criadas pelas próprias entidades privadas a fim de internalizar custos ambientais.

Como marco teórico do tema, a abordagem se dará principalmente pelo pensamento e o trabalho da Dra. Tania Garcia Lopez, doutora em direito pela Universidade de Alcalá de Henares (Espanha), pesquisadora e doutrinadora de Direito Ambiental e autora do artigo “Principio Quien Contamina Paga Al Principio Quien Se Beneficia Paga: Nuevos Instrumentos Económicos En Materia Ambiental.”<sup>386</sup>, pedra basilar deste artigo. Segundo a autora:

Os instrumentos econômicos buscam essencialmente a prevenção e o controle da poluição, não gerando assim, externalidades ambientais. Além disso, os instrumentos económicos (sic) baseiam-se, na maioria dos casos, no princípio do poluidor-pagador, que é um princípio de natureza preventiva acentuada (GARCÍA, 2001).

Naturalmente, a lei ambiental é baseada em uma série de normas que buscam reparar os danos no caso de sua ocorrência e também inclui multas e sanções econômicas que desempenham um papel necessário no desencorajamento de comportamentos poluentes; No entanto, esses mecanismos, que entram em operação a posteriori, ou seja, quando o dano já ocorreu, não atendem aos requisitos de um instrumento econômico, nem compartilham sua filosofia ou regras operacionais.

A teoria conceitual proposta pela autora procura demonstrar que apesar de terem sua relevância reconhecida, os instrumentos de comando e controle acabam tendo uma capacidade limitada de influência sobre o comportamento dos sujeitos poluidores, na medida em que atuam estabelecendo parâmetros negativos de atividade. Sustenta que os instrumentos econômicos são medidas com destaque para o aspecto precaucionário, por gerarem, em grande maioria das vezes, estímulos positivos para que não apenas não haja poluição, como também se busque formas de reduzir os impactos gerados.

Logo, a ideia é que através de incentivos financeiros, os agentes do mercado busquem ir além do delimitado pelos órgãos ambientais como níveis aceitáveis ou esperados. Enquanto as políticas de comando e controle tendem a apenas impor padrões, agindo em um espectro negativo, os instrumentos econômicos têm o viés de impulsionar comportamentos. E nisso reside a diferença fundamental entre ambos os modelos e a janela de

---

<sup>386</sup> LOPEZ, Tania Garcia. Principio Quien Contamina Paga Al Principio Quien Se Beneficia Paga: Nuevos Instrumentos Económicos En Materia Ambiental. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.15. n.31. p.37-66. Janeiro/Abril de 2018 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v15i31.1262>. Acesso em: 13 jun. 2022.

sucesso na implementação complementar dos incentivos econômicos positivos.

A pesquisa que se propõe pertence à vertente metodológica jurídico-dogmática. O raciocínio desenvolvido na pesquisa será predominantemente indutivo. De acordo com a técnica de análise de conteúdo, trata-se de uma pesquisa teórica, o que será possível a partir da análise de conteúdo dos textos doutrinários, normas e demais dados colhidos na pesquisa. Os dados serão primariamente retirados da legislação e, secundariamente, utilizar-se-á de artigos, doutrinas, teses e dissertações especializadas sobre o tema.

## **2. Conceito de *Green Bonds* e a Relação com o Direito Ambiental e o Princípio do Poluidor-Pagador**

O princípio do poluidor pagador surgiu no ordenamento jurídico internacional por meio da Recomendação C (72) 128 de 26 de maio de 1972 do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) denominada *Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*<sup>387</sup>, que tem como objetivo proporcionar atuação do campo econômico de forma protetora em relação ao meio ambiente, harmonizando os custos da produção.

Importante destacar que inicialmente, seu surgimento se deu com “conteúdo nitidamente econômico” como aponta a profa. Tania Garcia<sup>388</sup>, porém, pouco a pouco foi sendo cada vez mais justificado de forma mais abrangente, e assim, internalizado há “décadas em normas legais do direito positivo”.

O referido princípio, portanto, é utilizado para alocar os custos de prevenção e controle da poluição dentro da grade de produção do poluidor, incentivando o uso racional dos recursos ambientais escassos. O poluidor, então:

should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment<sup>389 390</sup>

Já no ordenamento jurídico brasileiro, o princípio do poluidor-pagador foi previsto inicialmente pelo art. 4º, inc. VII da Lei de Política

---

<sup>387</sup> OECD. Op. cit. On-line.

<sup>388</sup> LOPEZ, Op.cit., p.40.

<sup>389</sup> deve arcar com as despesas de realização das medidas supracitadas decididas pelo poder público para garantir que o meio ambiente esteja em um estado aceitável. Em outras palavras, o custo dessas medidas deve se refletir no custo de bens e serviços que causam poluição na produção e/ou consumo. Tais medidas não devem ser acompanhadas de subsídios que criariam distorções significativas no comércio internacional e nos investimentos. (tradução nossa)

<sup>390</sup> OECD. Op. cit. On-line.

Nacional do Meio Ambiente de nº 6.938/1981, ou PNMA<sup>391</sup>, e posteriormente incluído no ordenamento constitucional, no art. 225<sup>392</sup>, já que tal princípio é essencial para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 “caput” CR/88). A disposição expressa no texto da Constituição Federal de 1988 (art. 225, §2º CR/88), é um meio para implementar o direito fundamental consagrado no “caput”.

Ademais, além da razão ambiental favorável à aplicação do princípio, há também o benefício econômico em sua aplicação, qual seja, o aumento da eficiência econômica. Isso se explica porque, “quando os custos para evitar a degradação ambiental forem menores que os custos sociais da produção e do consumo, maiores serão as medidas de prevenção adotadas e realizadas de forma mais favorável pelos agentes econômicos”<sup>393</sup>.

Da análise do conceito do princípio trazido pela Resolução e pela Constituição, é possível concluir que o objetivo central é internalizar os custos da produção de bens e serviços, “como uma correção de um tipo de falha do mercado e de atribuição ao poluidor dos custos das medidas públicas necessárias à redução da poluição”<sup>394</sup>.

Essas falhas são chamadas de ‘externalidades’, são os efeitos extrínsecos causados pela repercussão de comportamento de um sujeito na esfera alheia. No caso do sistema econômico, a externalidade pode ser positiva ou negativa, essa última traz um custo, financeiro ou não, para um terceiro normalmente não envolvido no processo de produção. Dessa forma, segundo Gordilho e Pimenta<sup>395</sup> “pode-se afirmar que o princípio do poluidor-pagador significa que são os responsáveis pela contaminação ambiental, e não toda a coletividade, que devem suportar as consequências da degradação ambiental.”

O princípio, portanto, imputa um mecanismo de prevenção, reparação e eliminação de um dano ambiental, nessa toada, quem provoca a degradação ou exerce atividade econômica passível de acarretar danos ao meio ambiente, é quem suporta o ônus de contribuir para sua reparação. Apesar de ser comumente associado a danos que já ocorreram, sob sua dimensão reparadora, existe também o aspecto preventivo à degradação ambiental por meio das consequências indiretas do princípio.

---

<sup>391</sup> BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: Acesso em: 30/06/2022.

<sup>392</sup> BRASIL. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Promulgada em 5 de outubro 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: 10/05/2022.

<sup>393</sup> GORDILHO, Heron José de Santana; PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Fins do princípio do poluidor-pagador. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 14, n. 1, p. 361-379, abr. 2018. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/2080/1613>. Acesso em: 05/07/2022. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v14i1.2080>.

<sup>394</sup> Ibidem, on-line.

<sup>395</sup> Ibidem, on-line.

A dimensão de reparação é atingida quando há a atribuição de obrigação do causador da degradação de arcar com os danos causados, recuperando ou até indenizando as vítimas. Já a dimensão da prevenção, deve ser efetiva antes da degradação, sendo indispensável, conforme Gordilho e Pimenta<sup>396</sup>, a adoção de providências que estimulem os “*players*” a reduzir ou eliminar a contaminação, essa prevenção, por meio da execução do princípio é concretizada por meio do incentivo, persuasão dos agentes, pela indução de comportamentos.

Dentro da esfera da economia pelo viés ambiental, um dos problemas centrais é encontrar uma maneira para internalizar os efeitos negativos causados, atribuindo os custos, de modo financeiro, de tais efeitos para o seu provocador. Assim, os “instrumentos económicos baseiam-se, na maioria dos casos, no princípio do poluidor-pagador, que é um princípio de natureza preventiva acentuada”<sup>397</sup>, considerando ainda, o fato de que ações após a ocorrência do dano ambiental tem sua eficácia muito limitada, e por vezes até mesmo ineficiente. Porém, o princípio do poluidor-pagador não é o único usado como base para implementação de instrumentos econômicos, alguns autores encontram lastro, por exemplo, no princípio do usuário-pagador, porém, não serão objeto de estudo no presente trabalho.

Considerando o reconhecimento de que o poluidor é quem deve ser responsável pelos impactos ambientais, é necessário<sup>398</sup> a intervenção do Estado formulando políticas públicas, podendo elas serem implementadas por meio de uma regulação direta ou por instrumentos econômicos, sejam eles públicos ou privados.

A comunidade internacional, como se percebe pelas considerações anteriores, muito contribuiu com a discussão e implementação dessas políticas públicas de regulação direta e instrumentos econômicos, sendo que uma dessas colaborações foi o Acordo de Paris.

Na vigésima primeira Conferência das Partes (COP 21), realizada em 2015, os países participantes elaboraram um pacto conhecido como Acordo de Paris<sup>399</sup>, no qual, desde o seu preâmbulo, há o reconhecimento e a anuência dos países em controlar a degradação ambiental através de atos de mitigação das mudanças climáticas, além do destaque para a necessidade de um grande volume de recursos para atingir os objetivos estabelecidos no acordo.

Em 2017, através do Decreto 9.073/17<sup>400</sup>, o Brasil ratificou sua adesão ao Tratado, e assim, as Contribuições Nacionalmente Determinadas

<sup>396</sup> GORDILHO, PIMENTA, op.cit., on-line.

<sup>397</sup> LÓPEZ, Tania Garcia. 2018, p .51.

<sup>398</sup> GORDILHO, PIMENTA, op.cit., on-line.

<sup>399</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015 Addendum Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session. 2016. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>. Acesso em: 06/07/2022

<sup>400</sup> BRASIL, Decreto Nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília,

do país em relação a redução de gases poluentes e do efeito estufa passou a ser um compromisso internacional, recentemente atualizado nos termos do Pacto Climático de Glasgow<sup>401</sup>.

Essa mobilização de adequação aos padrões internacionais gerou reflexos não apenas nas relações exteriores do país, como também impulsionou uma transformação no mercado financeiro. Com a consciência de necessidade de adaptação às mudanças ambientais, e especialmente, de compensação das externalidades ambientais, as empresas e os investidores começaram a se preocupar além da rentabilidade dos seus ativos, com os impactos gerados e na responsabilidade ambiental, social e de governança das instituições (fatores ASG, ou na sigla em inglês, ESG).

Assim, com o objetivo de captar recursos para o financiamento de projetos e atividades econômicas sustentáveis alguns produtos foram disponibilizados pelas instituições financeiras, como os títulos temáticos ESG e os créditos de descarbonização, presentes desde 2017, na Bolsa de Valores Brasileira, a B3<sup>402</sup>. Para este trabalho, o foco do estudo serão os Títulos Verdes, chamados de “*green bonds*” no mercado internacional.

Os *green bonds* são uma espécie de debêntures, as quais são “títulos representativos de dívida emitidos por empresas com o objetivo de captar recursos para diversas finalidades, como, por exemplo, o financiamento de seus projetos”<sup>403</sup> considerados ativos de renda fixa. Deste modo, os títulos verdes são instrumentos econômicos especialmente desenhados para financiar projetos que tenham impacto ambiental positivo ou que reduzam as externalidades ambientais da atividade econômica de maneira significativa, com expectativa estável de retorno.

Para serem classificados como debêntures verdes, os títulos de dívida devem seguir os princípios estabelecidos pela International Capital Market Association (ICMA)<sup>404</sup> para sua emissão e disponibilização ao mercado, cuja versão mais recente foi publicada em junho de 2021, com a republicação do anexo I em junho de 2022.

---

DF: Presidência da República. [2017]. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm).. Acesso em: 06/07/2022,

<sup>401</sup> UNFCCC. Nationally Determined Contribution (NDC). Brasília, 21 Março de 2022. Disponível, em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf>. Acesso em: 07/07/2022. E-book.

<sup>402</sup> B3 S.A. - BRASIL, BOLSA, BALCÃO (B3). Produtos e Serviços ESG. Disponível em: [https://www.b3.com.br/pt\\_br/b3/sustentabilidade/produtos-e-servicos-esg/green-bonds/](https://www.b3.com.br/pt_br/b3/sustentabilidade/produtos-e-servicos-esg/green-bonds/). Acesso em: 07/07/2022.

<sup>403</sup> Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA). O que são debêntures. Disponível em: <https://data.anbima.com.br/informacoes/o-que-sao-debentures>. Acesso em: 10/07/2022.

<sup>404</sup> International Capital Market Association (ICMA). Green Bond Principles: Voluntary Process Guidelines for Issuing Green Bonds. Junho de 2021. Disponível em: <https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/green-bond-principles-gbp/>. Acesso em: 07/07/2022

Os princípios estabelecidos internacionalmente, e com reprodução por organismos nacionais, como a Federação Brasileira de Bancos<sup>405</sup> e o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável<sup>406</sup>, possuem natureza recomendatória e tem por objetivo promover maior transparência e qualidade na divulgação das informações relacionadas a emissão e lastro dos títulos, em observância ao dever de *disclosure* (relacionado a responsabilidade de informar às companhias e, em especial, aos seus administradores<sup>407</sup>), com vistas a reforçar a integridade do mercado.

A divulgação de dados de maneira qualitativa, e seguindo padrões internacionais, é um fator de estímulo ao aporte nesses títulos, e assim, essencial para que haja um crescimento dos mercados de *green bonds*, mormente pela percepção das empresas do interesse dos investidores em alocar seus recursos em companhias ambientalmente responsáveis.

O panorama dos títulos verdes no cenário nacional, segundo as estatísticas do mercado<sup>408</sup>, mostram que em 2020 já eram negociados 20 instrumentos na bolsa brasileira, sendo 14 debêntures e 6 certificados de recebíveis do agronegócio (CRAs) – os quais totalizavam um valor de emissão de aproximadamente R\$ 6 bilhões.

Segundo dados da B3<sup>409</sup>, a Bolsa de Valores Mobiliários Brasileira, no primeiro trimestre de 2022, o número de investidores pessoa física alcançou a marca de 4,3 milhões, sendo que eles são responsáveis por um total de 524 bilhões de reais no mercado brasileiro. Assim, o alcance desses instrumentos econômicos têm sido cada vez maior, na medida em que mais pessoas têm acesso aos títulos disponibilizados em balcão, portanto, há um potencial de incremento no financiamento das iniciativas sustentáveis.

Há ainda no cenário nacional uma carência de regulamentação específica sobre os Títulos Verdes, sendo que o mais próximo de uma norma vinculativa sobre o tema é o Decreto nº 10.387/2020, considerado

---

<sup>405</sup> FEBRABAN – Brazilian Federation of Banks cebds – Brazilian Business Council for Sustainable Development. Guidelines For Issuing Green Bonds In Brazil 2016. Disponível em: [https://cebds.org/wp-content/uploads/2016/10/Guia\\_emissa%CC%83o\\_ti%CC%81tulos\\_verdes\\_ING-2.pdf](https://cebds.org/wp-content/uploads/2016/10/Guia_emissa%CC%83o_ti%CC%81tulos_verdes_ING-2.pdf).

Acesso em: 10/07/2022

<sup>406</sup> Brazilian Business Council for Sustainable Development (CEBDS). Green Bonds – Ecosystem, Issuance Process and Regional Perspectives. Disponível em: <https://biblioteca.cebds.org/green-bonds-ecosystem-issuance-process-and-regional-perspectives>. Acesso em: 10/07/2022

<sup>407</sup> SILVA, Juan Oliveira. DEVER DE DISCLOSURE APLICADO ÀS OPERAÇÕES DE M&A: uma análise quanto à forma, conteúdo e momento da divulgação de fusões e aquisições ao mercado de capitais. Monografia (bacharelado) – Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2020.77 p. Disponível em: <http://tede.domhelder.edu.br/bitstream/tede/84/2/Dever%20de%20Disclosure%20-%20Juan%20Oliveira.PDF>.

<sup>408</sup> B3. Produtos e Serviços ESG. Disponível em: [https://www.b3.com.br/pt\\_br/b3/sustentabilidade/produtos-e-servicos-esg/green-bonds/](https://www.b3.com.br/pt_br/b3/sustentabilidade/produtos-e-servicos-esg/green-bonds/). Acesso em: 07/07/2022

<sup>409</sup> B3. Pessoas físicas: uma análise da evolução dos investidores na B3: março 2022. 2022. Disponível em: [https://www.b3.com.br/data/files/BE/67/47/1F/272D0810CDFE9A08AC094EA8/Book\\_PF\\_Mar2022.pdf](https://www.b3.com.br/data/files/BE/67/47/1F/272D0810CDFE9A08AC094EA8/Book_PF_Mar2022.pdf). Acesso em: 07/07/2022. E-book.

como a primeira medida legal do país para estimular a oferta de tais valores mobiliários, sendo considerado<sup>410</sup> um avanço importante.

Apesar disso, não se trata de norma específica sobre debêntures com lastro sustentável propriamente dita, cuidando de regulamentar a Lei 12.431, no sentido de estimular investimentos na “área de infraestrutura ou de produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação”<sup>411</sup>, através da redução do imposto de renda em tais ativos.

Portanto, percebe-se que os títulos verdes encontram-se em um ambiente normativo incipiente, e com amplo espaço para o seu aprofundamento e desenvolvimento, observando as melhores práticas internacionais sobre o tema e buscando o exemplo de outros mercados para entender melhor como operacionalizar a expansão de tais títulos.

### **3. Análise Comparativa: Instrumentos Econômicos X Instrumentos de Comando e Controle**

Os mecanismos para internalizar as externalidades negativas aos custos da atividade econômica são variados e são diversas as políticas ambientais implementadas pelos países, sendo uma tentativa dos Estados de garantir o meio ambiente sustentável em equilíbrio com o desenvolvimento econômico.

A política ambiental pode ser efetivada através de quatro tipos de instrumentos, de acordo com a classificação de Adriana de Moura<sup>412</sup>, pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, são eles: i) instrumentos regulatórios ou de comando e controle (C&C); ii) instrumentos econômicos (IEs) – de mercado ou incitativos; iii) instrumentos de cooperação e acordos voluntários; e iv) instrumentos de informação.

Os instrumentos de comando e controle ou regulatórios se utilizam da fixação de regras para o exercício da atividade econômica, há uma tentativa de determinação direta e impositiva do comportamento social e empresarial, e para Eduardo Martorelli<sup>413</sup> tem uma perspectiva do poluidor como “ecodelinquente”.

---

<sup>410</sup> POYER, Flávia Regina. A Transparência na adoção dos green Bonds no setor de papel e celulose no Brasil. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios, Programa de Pós-Graduação em Agronegócios, Porto Alegre/RS. 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/233196>. Acesso em: 04/07/2022.

<sup>411</sup> BRASIL. LEI 12.431. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; (...). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112431.htm). Acesso em: 29/07/2022.

<sup>412</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães. Aplicação dos Instrumentos de Política Ambiental no Brasil: Avanços e desafios. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães (org.). Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Repositório do conhecimento IPEA, 2016. cap. 5, p. 111-146. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9268>. Acesso em: 03/07/2022.

<sup>413</sup> MARTORELLI, Eduardo Barbosa. POLÍTICA AMBIENTAL: dos limites do comando e controle à potencialidade dos instrumentos econômicos. Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 2015. Disponível em:

Os comandos estabelecidos em determinações legais são claros e bem definidos, assim, é possível verificar o cumprimento ou não de forma objetiva, e conseqüentemente, determinar a aplicação ou não de sanção em face da violação do dever imposto pela norma, seja ele um padrão de qualidade, de emissão, de desempenho ou mesmo o licenciamento específico da atividade ou zoneamento de determinada área protegida.

Quanto à natureza dos instrumentos regulatórios, Adriana Moura os caracteriza como coercitivos<sup>414</sup>, pela previsão de sanções pelo descumprimento. A aplicação de tais penalidades são decorrência direta de tais instrumentos, segundo Tania Garcia<sup>415</sup>, justamente nas hipóteses de falhas da regulação direta, sendo que apesar de possuírem aspecto monetário não encontram identidade com a filosofia e regras operacionais dos instrumentos econômicos, cujas características serão expostas a seguir.

Os instrumentos econômicos podem ser entendidos como uma ferramenta de regulação também, porém, o fazem de maneira indireta, na medida em que “buscam induzir comportamentos com repercussões no meio ambiente”<sup>416</sup>, pois geram modificações nos preços relativos, na tentativa de internalizar os custos e benefícios ambientais<sup>417</sup>.

Há autores que fazem ainda a classificação dos diferentes instrumento econômicos, não existindo um consenso sobre o número de subdivisões que existem no gênero, Tania Garcia aponta<sup>418</sup> a catalogação feita por Opschoor e Vos, segundo os quais existiriam dezoito subtipos de instrumentos econômicos em matéria ambiental, já Andersen os divide em seis espécies, enquanto Panayotou distribui em sete categorias, sendo que a autora propõe a classificação considerando os princípios de alocação de custos que são base de cada instrumento.

Para os fins deste trabalho não aprofundar-se-á em tal discussão doutrinária, porém destaca-se a classificação da perspectiva da finalidade, segundo a qual existem os instrumentos econômicos que “buscam incentivar ou desmotivar ações em relação com o meio ambiente, e os que pretendem financiar ações ou serviços até os recursos naturais”<sup>419</sup>. Em contraponto, os instrumentos de comando e controle só se adequam à primeira finalidade, na medida em que seu escopo é limitado ao estabelecimento de parâmetros básicos e aceitáveis para a ação do particular.

Os instrumentos de informação ou de comunicação baseiam-se em dados e objetivam conscientizar todos os sujeitos da cadeia econômica sobre seus impactos ambientais e formas de redução, ou mesmo persuasão de mudança de comportamento visando uma atuação mais benéfica em prol do meio ambiente. Além disso, pode-se instigar o consumo consciente

---

[https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11435/1/2015\\_EduardoBarbosaMartorelli.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11435/1/2015_EduardoBarbosaMartorelli.pdf).  
Acesso em: 01/07/2022.

<sup>414</sup> MOURA, 2016. Op cit. On-line.

<sup>415</sup> LÓPEZ, Tania Garcia 2018, p. 60.

<sup>416</sup> Ibidem. p.51.

<sup>417</sup> COSTANZA, R., D'ARGE, R., DE GROOT, R. et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387, 253–260 (1997). <https://doi.org/10.1038/387253a0>. Acesso em: 01/07/2022.

<sup>418</sup> LÓPEZ, 2018, op-cit. p.44-46.

<sup>419</sup> LÓPEZ, 2018, op-cit. p.45.



através da atribuição de certificações que atestem o compromisso ambiental da empresa com a sustentabilidade.

A classificação dos títulos de dívida como ‘verdes’, é um instrumento não apenas econômico como também de comunicação, pois a marcação já indica ao investidor a característica principal do empreendimento que financiará.

Analisando as características de tais instrumentos, ressalta-se a necessidade de uso conjunto deles, pois, a simples disseminação de informação não é suficiente, assim, com os estudos pode-se criar normas adequando o comportamento populacional a determinada necessidade de mudança, e caso, essa imposição inicial seja bem-sucedida, há a expectativa de resultados perenes, pois tem-se uma mudança de cultura.

Quando consideramos os “*green bonds*”, para que estes possam ter um incremento no portfólio e mesmo na emissão, é fundamental que, em especial a comunidade investidora seja informada sobre suas características, benefícios e potencial de impacto positivo no meio ambiente.

As falhas, ou externalidades, compreendidas da utilização irracional dos recursos e bens ambientais, precisam ter uma diminuição drástica ou erradicação, pois ao continuar com a exploração descabida dos recursos, logo não haverá mais como a humanidade sobreviver, já que a necessidade de preservação de um meio ambiente saudável é um dever<sup>420</sup> de toda a população.

Como anteriormente dito, o princípio do poluidor-pagador é uma medida importante para controlar essas externalidades, por sua vez esse princípio deve estar imbuído dentro de políticas públicas ambientais.

O sistema de política pública ambiental no Brasil dispõe de um número significativo de instrumentos de política ambiental à disposição, principalmente os previstos na Lei nº 6.938/91, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, ou como é mais conhecida, PNMA<sup>421</sup>, no art. 9º da lei são citados alguns instrumentos como:

- [...] III - a avaliação de impactos ambientais;
- IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- [...] VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- [...] XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- [...] **XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.**<sup>422</sup> (grifo nosso)

<sup>420</sup> MARTORELLI, 2015, op-cit. On-line.

<sup>421</sup> BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [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 16/05/2022.

<sup>422</sup> BRASIL. op. cit, on-line.

O uso de instrumentos econômicos na seara ambiental foi introduzido na PNMA em 2006, antes disso, conforme Adriana Moura<sup>423</sup>, a Constituição da República já previa o uso dos IEs nos princípios gerais da atividade econômica.<sup>424</sup>

Além da PNMA, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de outras normas ambientais com instrumentos ambientais distribuídos entre elas, por exemplo o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)<sup>425</sup>, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)<sup>426</sup>, Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)<sup>427</sup>, o Código Florestal<sup>428</sup>.

Analisando os instrumentos previstos nas leis que dispõem sobre política pública ambiental no Brasil, Adriana Moura<sup>429</sup> contabilizou os principais instrumentos de cada lei, além dos 13 instrumentos encontrados na PNMA, ela concluiu que na PNRH havia 5 instrumentos, sendo eles 3 de comando e controle, 1 econômico e 1 de informação. Na PNRS, foram localizados 7 instrumentos: 3 de comando e controle, 1 econômico e 3 de informação. Já da Política Nacional sobre Mudança do Clima, ela encontrou 1 instrumento de comando e controle, 3 econômicos e 3 de informação. Por fim, no Código Florestal, foram encontrados 3 instrumentos de comando e controle.

---

<sup>423</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães. Aplicação dos Instrumentos de Política Ambiental no Brasil: Avanços e desafios. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães (org.). Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Repositório do conhecimento IPEA, 2016. cap. 5, p. 111-146. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9268>. Acesso em: 9 jul. 2022.

<sup>424</sup> Art. 170, inciso VI, complementado pela EC nº 42/2003 da CR88.

<sup>425</sup> BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, [1997] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em 9 jul.. 2022

<sup>426</sup> BRASIL. Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em 7 jul. 2022

<sup>427</sup> BRASIL. Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em 6 jul. 2022

<sup>428</sup> BRASIL. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em 9 jul. 2022

<sup>429</sup> MOURA, Adriana Maria Magalhães. Aplicação dos Instrumentos de Política Ambiental no Brasil: Avanços e desafios. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães (org.). Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Repositório do conhecimento IPEA, 2016. cap. 5, p. 111-146. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9268>. Acesso em: 9 jul. 2022.

Entretanto, os IEs previstos nas Políticas Nacionais, em especial a Política Nacional do Meio Ambiente, constituem-se rol não exaustivo dos instrumentos possíveis, portanto, além destes, podem e devem ser criados outros para integrarem a política como um todo em busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### 4. Considerações Finais

Os instrumentos econômicos e os instrumentos de comando e controle, servem para regular matérias ambientais, pois é através da sua implementação que se pode constatar uma possível mudança nos comportamentos predatórios praticados pelos seres humanos na produção de bens e serviços, como por exemplo, mudança dos preços relativos.

O aumento de pessoas físicas no mercado de valores mobiliários nos últimos anos trouxe também uma maior busca por alternativas que se mostrem não apenas viáveis e interessantes economicamente, bem como, tenham um propósito maior por trás do lucro, em âmbito social e ambiental. Assim, ainda que com um percentual não tão significativo, tem-se verificado uma expansão na emissão e compra de títulos verdes, tendo em vista o aumento da demanda por tais produtos.

Recentes análises sobre a regulamentação e uso dos “*green bonds*” reforçam que o crescimento do mercado recai sobre a mudança de interesses dos investidores em possuir ativos sustentáveis em suas carteiras, com papéis ecologicamente responsáveis. Percebe-se ainda que há no cenário nacional uma carência de regulação específica dos Títulos Verdes, o que causa, em parte seu mau aproveitamento, e até mesmo impede sua expansão exponencial, na medida em que a regulamentação no mercado financeiro é fundamental para trazer segurança e confiabilidade, e assim, atrair mais investidores.

No tocante aos instrumentos de comando e controle, após anos do início da implementação dos instrumentos por meio da política ambiental nacional, estes não têm avançado como esperado no alcance de seus objetivos, apesar de estarem previstos de maneira ampla no ordenamento jurídico.

Logo, tais instrumentos não devem ser utilizados como ferramentas únicas de internalização de externalidades negativas ambientais, e sim, de maneira complementar. Assim, é necessária que haja normas de controle, estabelecendo padrões mínimos de sustentabilidade a serem atingidos, ao mesmo tempo em que são estabelecidos instrumentos econômicos que estimulem a inovação e o desenvolvimento de soluções transformadoras para o meio ambiente e a qualidade de vida da população, sem prejudicar o aspecto de avanço econômico.

Não obstante, a interseccionalidade entre os diferentes tipos de instrumentos se dá até mesmo na sua elaboração, ao emitir debêntures e marcá-las como títulos verdes, além de instrumentos econômicos, eles se tornam instrumentos de comunicação, ao declarar o objeto e alvo da sua implementação na nomenclatura.

Por fim, apesar dos desafios existentes, seja no desenvolvimento ou implementação dos instrumentos de proteção ambiental, os impactos ao



meio ambiente, e conseqüentemente, à qualidade de vida da população seriam ainda mais profundos sem o uso de tais instrumentos.



## A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL VIGENTE NO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA – MINAS GERAIS

THE MUNICIPALIZATION OF ENVIRONMENTAL LICENSING: AN  
ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL LEGISLATION IN FORCE IN THE  
MUNICIPALITY OF DIAMANTINA - MINAS GERAIS

Maria Letícia Fernandes Dias<sup>430</sup>  
Maraluce Maria Custódio<sup>431</sup>

**RESUMO:** Visto que o licenciamento ambiental tem como finalidade a prevenção e o controle de impactos ambientais causados por atividades e empreendimentos com impacto social, é imperioso o estudo da efetividade do controle, prevenção e educação do Direito Ambiental realizados pelos Municípios. A justificativa deste trabalho parte da inexistência e previsões esparsas da lei municipal nº 1.769/1990 de Diamantina/MG, que caracteriza o desenvolvimento sustentável em mero *procedimentalismo* para que o Município assuma o licenciamento ambiental. Propõe-se, desse modo, estudar as legislações ambientais vigentes no Município de Diamantina e mapear, com isso, o escopo legal da municipalização do licenciamento, a fim de se questionar a legalidade e efetividade do procedimento, de acordo com as regras e os princípios que regem o Direito Ambiental no Brasil. Para isso, será realizada pesquisa qualitativa por meio da literatura *principlológica* do Direito Ambiental e das legislações concernentes no âmbito federal, estadual e municipal, sendo neste último representado pelo Município de Diamantina/MG. Sob essa ótica, o que se percebeu é que inexistente legislação efetiva que aborde, de modo específico, a proteção ambiental no Município estudado e, além disso, o Regimento do órgão CODEMA não dispõe de decreto do Chefe do Poder Executivo que o autorize.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente; Lei de Política Nacional do Meio Ambiente; Licenciamento Ambiental; Municipalização do Licenciamento Ambiental; CODEMA.

**ABSTRACT:** Since environmental licensing aims to prevent and control environmental impacts caused by activities and enterprises with social impact, it is imperative to study the effectiveness of control, prevention

---

<sup>430</sup> Maria Letícia Fernandes Dias, graduada em Ciências Biológicas e mestre em Zootecnia pela UFVJM e graduanda em Direito pela UEMG, marialeticiafdias@yahoo.com.br.

<sup>431</sup> Maraluce Maria Custódio, Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Mestre em Direito Ambiental pela Universidad Internacional de Andalucía (Espanha). Doutora em Geografia pela UFMG em cotutela com a Université D'Avignon (França). Professora da Graduação e Professora Permanente Do Programa De Pós-Graduação Em Direito Da Escola Superior Dom Helder Câmara - Mestrado Em Direito Ambiental E Desenvolvimento Sustentável

and education of Environmental Law carried out by the Municipalities. The justification for the study of this work is based on the inaccuracy and space predictions of municipal law nº 1.769/1990 of Diamantina/MG, which characterizes sustainable development in mere proceduralism for the Municipality to assume the environmental licensing. Thus, it is proposed to study the environmental legislation in force in the Municipality of Diamantina and map, with this, the legal scope of the municipalization of the licensing, in order to question the legality and effectiveness of the procedure, according to the rules and principles that govern Environmental Law in Brazil. For this, a qualitative research will be carried out through the literature of Environmental Law and related legislation at the federal, state and municipal levels, the latter being represented by the Municipality of Diamantina/MG. From this point of view, what was noticed is that there is no effective legislation that specifically addresses environmental protection in the studied municipality and, in addition, the Regulations of the CODEMA body do not have a decree from the Chief Executive that authorizes it.

**Keywords:** Environment. National Environmental Policy Law; Environmental Licensing; Municipalization of Environmental Licensing; CODEMA.

## 1. Introdução

De acordo com Custodio e Vieira<sup>432</sup> o problema da proteção do meio ambiente tornou-se um dos assuntos mais discutidos e difundidos nos meios de comunicação de todo o mundo.

O tema escolhido para a pesquisa encontra-se embasado na importância da preservação ambiental, levando-se em consideração os princípios constitucionais que preveem um meio ambiente sustentável e saudável para todos, conforme art. 225 da Constituição da República de 1988, sendo esse uma das inovações da Carta Constitucional Brasileira de 1988.

Sendo assim, justifica-se a escolha do tema devido a necessidade de se discutir o licenciamento ambiental como um procedimento administrativo por meio do qual o órgão ambiental pode autorizar a localização de um determinado empreendimento, bem como a instalação e operação de suas atividades, levando-se em consideração as previsões Resolução Conama nº237/97<sup>433</sup>.

Entende-se que partir do licenciamento ambiental é possível realizar a prevenção e controle de impactos ambientais causados pelas inúmeras intervenções que o meio ambiente pode vir a sofrer. Assim, muitos dos

---

<sup>432</sup> CUSTODIO, Maraluce Maria; VIEIRA, Eriton Geraldo. O desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Meritum* – Belo Horizonte v.10, n.1, p. 159-197, 2015.

<sup>433</sup> BRASIL. RESOLUÇÃO CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em 19 junho de 2022

processos de licenciamento ambiental são realizados pelos municípios, devendo ser verificada a eficiência desse nos mesmos, inclusive no que diz respeito a discussão dos benefícios e lacunas da descentralização do licenciamento.

O objetivo principal do trabalho é analisar se o Direito Ambiental atual está sendo aplicado na legislação de licenciamento ambiental do município de Diamantina, ou seja, quais as suas competências com base na legislação vigente, bem como os princípios para que ocorra. Como objetivos específicos pretende-se fazer a releitura das legislações ambientais no município de Diamantina, no sentido de verificar suas bases legais, ou seja, se respeitam os princípios ambientais vigentes, bem como, se estão de acordo com o texto constitucional.

Em síntese, o trabalho foi dividido em capítulos, sendo o primeiro focado em explanar a respeito do licenciamento ambiental municipal. O segundo capítulo visa fazer um estudo dos principais princípios ambientais que regem o Direito Ambiental, levando-se em consideração que toda ciência se baseia em seus princípios norteadores. O terceiro capítulo fez um breve apanhado do histórico da legislação de regularização ambiental.

Já o quarto capítulo fez uma análise da legislação ambiental do município de Diamantina, levando-se em consideração as previsões legais da Lei Orgânica do Município, do Projeto de Lei nº 45 de 1997, da Lei nº 1.769 de 1990, que foi emendada pela Lei 2.487 de 1997 e o Decreto nº 2531 de 1998. Além disso, analisou-se o Regimento Interno do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CODEMA, de modo a verificar se a legislação municipal que referênciava o licenciamento ambiental está em consonância com o Direito Ambiental atual. Por fim, o último capítulo teve como objetivo verificar os aspectos legais do licenciamento ambiental no município de Diamantina/MG, partindo-se do pressuposto que o meio ambiente equilibrado é direito fundamental previsto constitucionalmente<sup>434</sup>.

O presente estudo foi realizado com base em um levantamento bibliográfico e pesquisa sobre as bases do licenciamento ambiental realizado pelos municípios, ou seja, quais as suas competências legislativas, bem como os princípios para que ocorra. As pesquisas foram feitas utilizando-se o método dedutivo de modo fazer uma análise da legislação ambiental do município de Diamantina, ou seja, verificar se está de acordo com as competências destinadas a esse ente da federação. Além disso, objetivou-se analisar se a legislação vigente no município está pautada nos diversos princípios ambientais existentes.

Por fim, para alcançar os objetivos propostos nesse trabalho, foi realizada pesquisa de caráter primordialmente qualitativo, utilizando-se diversos documentos tais como, artigos, dissertações, teses, além de sites dos diversos órgãos ambientais, federais, estaduais e municipais. Além disso, embasou-se nas diversas legislações ambientais vigentes tanto a nível federal, estadual e municipal.

---

<sup>434</sup> SILVA, Solange Teles da. Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado Avanços e Desafios. Cadernos Do Programa De Pós-Graduação Em Direito – PPGDir./UFRGS. Disponível em: <<https://doi.org/10.22456/2317-8558.51610>>. Acesso em 19 de junho de 2022.

E após, uma análise profunda acerca do tema concluiu-se que a legislação ambiental do município de Diamantina, possui diversas lacunas, inclusive podendo ser considerada de mero *procedimentalismo* ligado ao licenciamento ambiental, ou seja, se além apenas a concessão de licenças ambientais não se atendo as demais competências dadas pela LC n° 140/2011<sup>435</sup>, que prevê a municipalização do licenciamento ambiental por meio da competência originária dos Municípios.

## 2. Desenvolvimento

### 2.1. O Licenciamento Ambiental Municipal e a Municipalização

Em síntese, podemos dizer que há um problema de equilíbrio entre o princípio da preservação ambiental e o desenvolvimento econômico-social. Assim, quando há a pretensão de inaugurar determinado empreendimento econômico que poderá causar qualquer impacto no meio ambiente, direito fundamental de terceira geração<sup>436</sup>, será preciso requerer ao Poder Público a licença ambiental:

licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade (...) na autorização, o Poder Público aprecia, discricionariamente, a pretensão do particular em face do interesse público, para outorgar ou não a autorização, como ocorre no caso de consentimento para porte de arma; na licença, cabe à autoridade tão somente verificar, em cada caso concreto, se foram preenchidos os requisitos legais exigidos para determinada outorga administrativa e, em caso afirmativo, expedir o ato, sem possibilidade de recusa; é o que se verifica na licença para construir e para dirigir veículos automotores<sup>437</sup>.

A licença é, portanto, ato posterior à autorização. Em síntese, a autorização é ato administrativo discricionário e precário<sup>438</sup> enquanto que, na licença, o ato administrativo é vinculado e declaratório, afinal, o direito “nasce” a partir da concessão da autorização, ou seja, a autorização constitui o direito e a licença declara o direito preexistente.

Daí, é preciso distinguir licença ambiental de licenciamento ambiental, vez que não são sinônimos. Assim, é a Resolução CONAMA n°. 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que define as conceituações:

Art. 1º, I – licenciamento ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos

<sup>435</sup> BRASIL, Lei Complementar 140 de 08 de Dezembro de 2011.

<sup>436</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 15ª ed, 2004.

<sup>437</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

<sup>438</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Ed: LUMEN JURIS, 2005



ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II – licença ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Assim, podemos verificar que o licenciamento ambiental é o procedimento para que se obtenha a licença ambiental, sendo esse, ato administrativo vinculado e declaratório, vinculando todas as condições para que ocorra a exploração de recursos ambientais de modo equilibrado e com o menor dano possível.

A Constituição da República de 1998 deu competência aos municípios para legislar acerca de assuntos de interesses locais. E também possibilitou aos municípios atuarem de acordo com a previsão no art. 23, incisos VI e VII em conjunto com que a União, os Estados, o Distrito Federal de modo a realizar a proteção do meio ambiente, combatendo os impactos causados por atividades que afetem o mesmo.

Além disso, no art. 30, inciso I da Carta Constitucional foi dada competência e autonomia aos municípios no sentido de legislar no que tange aos assuntos de interesse local. Assim, constituição utiliza-se do princípio da preponderância dos interesses, sendo dividida em matérias de interesse nacional são de competência da União, matérias de interesse regional, de competência dos Estados, por fim, as matérias de interesse local, de competência do Município<sup>439</sup>.

Nesse sentido faz-se necessário que o município interessado em licenciar atividades e/ou empreendimentos que causem impactos ambientais devem possuir estrutura administrativa e técnica para tal, e além disso, possuir Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo e participação social conforme art. 20 da Resolução CONAMA nº 237/1997. Também, faz-se necessária a existência de legislação ambiental a nível de município de modo a legitimar a sua atuação no licenciamento.

## 2.2. Princípios Ambientais que Norteiam a Proteção do Meio Ambiente

Canotilho e Leite<sup>440</sup> indicam que os princípios são considerados construções teóricas que tendem a desenvolver uma base comum nos instrumentos normativos de política ambiental, e têm função primordial delimitar a atuação do Estado em relação à tutela do ambiente, ao conferir coerência e lógica ao sistema jurídico.

<sup>439</sup> GABRIEL, Ivana Mussi. O Município na Constituição brasileira: competência legislativa. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14240/o-municipio-na-constituicao-brasileira-competencia-legislativa>> Acesso em: 19 de junho de 2022.

<sup>440</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito Constitucional ambiental brasileiro. 2 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

Ainda, é preciso verificar o reconhecimento da proteção ambiental enquanto direito fundamental estampado na Constituição Federal de 1988. Os direitos fundamentais são, por sua vez, “mecanismos indispensáveis para que o direito humano fundamental e universal possa ser desenvolvido em cada ordenamento jurídico particular”<sup>441</sup>.

Nesse sentido, podemos citar alguns dos princípios que norteiam a proteção ao meio ambiente no que tange ao licenciamento ambiental. Assim, o princípio do desenvolvimento sustentável está respaldado no art. 225, da CF/88, qual prevê: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Já o princípio da precaução é de extrema relevância para a defesa do meio ambiente, visto que, é utilizado de modo a evitar possíveis danos. Segundo Ravello e<sup>442</sup>, tal princípio possui o objetivo de preservar o meio ambiente, quando não houver evidência de risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, devendo as medidas precaucionais a serem adotadas. Nesse sentido, o princípio da precaução busca a proteção ambiental, buscando-se antecipar o risco de dano.

O princípio da prevenção encontra-se implícito na CF/88 a partir do art. 225, §1º, IV, qual prevê a obrigatoriedade de EIA (estudo de impacto ambiental) em obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente.

Logo, em síntese, o princípio da prevenção pressupõe o conhecimento de impactos ambientais, quais sejam já dotados de certo grau de certeza científica sobre suas consequências e as maneiras para saná-los ou minimizá-los. Fundamenta, com isso, o procedimento do licenciamento ambiental e a elaboração do EIA/RIMA (estudo de impacto ambiental/ relatório de impacto ambiental) e, a partir disso, a adoção de medidas mitigadoras dos impactos ambientais para que a Administração Pública possa autorizar a atividade potencialmente danosa<sup>443</sup>.

Salienta-se, por fim, que a prevenção de danos não consiste na eliminação de danos em absoluto<sup>13</sup>, devendo ser avaliados tanto os benefícios quanto os riscos ao meio ambiente, a saúde e a vida digna da sociedade, em conjunto.

O princípio do poluído-pagador “busca afastar o ônus do custo econômico das costas da coletividade e dirigi-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais”<sup>13</sup>. Assim, o poluidor deve responder pelos custos sociais da degradação resultante da atividade poluidora, ao agregar a esse valor (das externalidades negativas) ao custo produtivo. Exemplo muito contumaz do PPP é a cobrança de compensação ambiental durante o procedimento do licenciamento ambiental, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, extraído do julgamento da ADI 3.378/DF:

---

<sup>441</sup> OMMATI, José Emílio Medauar. Uma teoria dos Direitos Fundamentais. 7ªed. Conhecimento Editora, 2020, Belo Horizonte.

<sup>442</sup> RAVANELLO, Tamires; LUNELLI, Carlos Alberto. Princípio da precaução, irreparabilidade dos danos ambientais e tutela do meio ambiente. Prisma Jurídico, São Paulo, 2020.

<sup>443</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 22ªed. São Paulo: Atlas, 2021.

“compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a postura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório – EIA/RIMA” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 3.378/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Carlos Britto).

Por fim, segundo Édis Milaré (2001<sup>444</sup>), o princípio do controle do poluidor pelo poder público é de extrema importância, uma vez que, através dele são criados mecanismos que resultam das intervenções necessárias à manutenção, preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente. Sendo assim, uma forma da manutenção do direito a um meio ambiente saudável e equilibrado conforme previsto no art. 225, §1º, V, da CF/88.

### 2.3. Breve Histórico da Legislação de Regularização Ambiental

Assevera Fiorillo<sup>445</sup> que, com a democracia e o estabelecimento do Estado Democrático de Direito, a Política Nacional do Meio Ambiente passou a ser orientada também pelos princípios da dignidade da pessoa, com escopo na Constituição Federal de 1988.

Trata-se, portanto, de diretrizes gerais estabelecidas na própria lei que têm o objetivo de harmonizar e de integrar as políticas públicas de meio ambiente dos entes federados, a fim de torná-las efetivas, por meio de instrumentos tratados também na própria lei, tendo como vetor a promoção do desenvolvimento sustentável.

A lei nº 6.938/1981 foi recepcionada pela CF/88 nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235:

Art 1º - Esta lei, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

A PNMA trata-se de uma das mais importantes referências no que diz respeito a proteção ambiental, uma vez que, foi recepcionada pela CF/1988 conforme supracitado, além de criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

De acordo Oliveira<sup>446</sup>, a PNMA pavimentou o caminho para a construção do Capítulo de Meio Ambiente da Constituição da República de 1988, sendo uma inovação no arcabouço legal brasileiro, ou seja, pode-se

---

<sup>444</sup> MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

<sup>445</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 21ªed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021

<sup>446</sup> OLIVEIRA, Elizabeth. Aos 40 anos, a Política Nacional do Meio Ambiente precisa reconstruir as suas bases de sustentação. Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/aos-40-anos-a-politica-nacional-do-meio-ambiente-precisa-reconstruir-as-suas-bases-de-sustentacao/>> Acesso em: 02 de maio de 2022.

considerar a Lei Federal 6.938/81 como um marco brasileiro no que diz respeito a políticas de preservação ao meio ambiente.

A partir da sanção da Lei Federal 6.938/81 o processo de licenciamento ambiental passou a ser obrigatório em todo o território nacional estão impedidas de serem exercidas todas as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras sem o devido licenciamento. Desse modo, exercer qualquer atividade passível de licenciamento sem as devidas licenças sujeita-se às sanções previstas na legislação, incluindo as punições relacionadas na Lei de Crimes Ambientais, instituída em 1998: advertências, multas, embargos, paralisação temporária ou definitiva das atividades<sup>447</sup>.

A LC n° 140/2011 foi criada com o objetivo de fixar normas no intuito de obedecer o que está disposto nos incisos III, VI e VII, do art. 23, da Constituição Federal sobre as competências para o licenciamento ambiental de modo a proteger de forma eficaz o meio ambiente, estabelecendo atuação específica de cada ente da federação no que diz respeito as ações administrativas, proteção ao meio ambiente, combate à poluição e proteção da fauna e flora.

O art. 23, da CF/88 prevê a competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para:

- Art. 23 (...) III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- (...) VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora.

O parágrafo único do mesmo artigo preconiza que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. É nesse sentido que surge a LC n° 140/11, com o objetivo de regular o disposto no art. 23, § único, da CF/88.

A municipalização do licenciamento ambiental pode decorrer do exercício da competência originária dos Municípios, ou por meio de delegação de competências estaduais. A própria LC n° 140/2011 prevê expressamente a possibilidade de delegação do licenciamento, mediante convênio, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente (art. 4º, V e VI e art. 5º). Considera-se capacitado, aquele ente que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas (art. 5º, § único).

A mesma LC também estabeleceu a atuação subsidiária consistente, nos termos do art. 2º, III e do art. 16, na “ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências

<sup>447</sup> SOUSA, Aline. Meio Ambiente e Qualidade de Vida. Instituto Formação, 2013

comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas na LC” e que se dará por meio de “apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação”.

Já o art. 17 estabelece a competência fiscalizatória dos entes federados, sendo a atribuição comum de todos os entes. Contudo, salienta-se que a competência para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada é do órgão licenciador. Ou seja, nesses termos, aquele ente federado que tem a competência para licenciar é que deve, prioritariamente, exercer a competência de fiscalização sobre o empreendimento ou atividade licenciada.

Percebe-se que a LC n° 140/2011 além de fixar normas para a atribuição de competências dos entes federados no que tange ao licenciamento, também se preocupou com a proteção integral do meio ambiente, ao prever objetivos, finalidades e conceitos (art. 3º) e com a previsão de instrumentos de cooperação, no rol exemplificativo do art. 4º.

#### **2.4. Análise da Legislação Ambiental no Município de Diamantina**

O município de Diamantina está localizado na Mesorregião Jequitinhonha, Microrregião de Diamantina, localizado a 291 km de distância de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, ocupando aproximadamente uma área de 3.891,659 km<sup>2</sup> contando com 10 (dez) distritos.

Segundo o Censo Demográfico realizado no ano de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população total do município de Diamantina era de 45.880 habitantes, com cerca de 87,32% da população vivendo na área urbana e densidade demográfica de 11,79 habitantes por km<sup>2</sup>, sendo um município ligado a tradições garimpeiras que influenciam o modo de vida dos seus habitantes, uma vez que, baseia-se em uma cultura do garimpo. Apesar do município possuir uma grande diversidade de ambientes naturais propícios a exploração do ecoturismo, que atualmente é subexplorada.

A seguir será feito um breve apanhado acerca da legislação ambiental que visa proteger o meio ambiente no município de Diamantina, sendo as mais relevantes a Lei Orgânica do Município, do Projeto de Lei n° 45 de 1997, da Lei n° 1.769 de 1990, que foi emendada pela Lei 2.487 de 1997 e o Decreto n° 2531 de 1998. Além disso, analisou-se o Regimento Interno do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CODEMA.

A Lei Orgânica Municipal (LOM) é uma espécie de “Constituição Municipal”, criada para atender as necessidades e peculiaridades do município, promulgada pela Câmara Municipal, que deve atender os princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual. Na LOM está contida a base que norteia a vida da sociedade local, na soma comum de esforços visando o bem-estar social, o progresso e o desenvolvimento de um povo.

Em seu artigo 29, a Constituição Federal estabelece que “o município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado”. Assim, pode-se verificar que o artigo destaca quais são os requisitos formais para a aprovação da lei orgânica, bem como os requisitos da lei que buscar modificá-la.

A Lei Orgânica do Município de Diamantina foi promulgada em 21 de março de 1990, tendo algumas prerrogativas ligada ao meio ambiente:

Art. 10. Compete ao Município, em harmonia com o Estado e a União:

II - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IX - favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros (DIAMANTINA, 1990).

No art. 10 a Lei Orgânica do Município de Diamantina se preocupou com demandas ambientais, porém, ficou evidente que mais uma vez o foco nas atividades garimpeiras. Desse modo, é preocupante que em meio a demandas de proteção ao meio ambiente sempre estejam permeadas as questões de exploração de algum recurso natural.

A legislação municipal também cita a importância de proteger o meio ambiente, bem como a necessidade de combater a poluição com base na previsão do art 62:

Art. 62. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no inciso XI deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente: (Redação dada pela Emenda n.º 22, de 22/03/2005)

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

e) à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição.

Dentro da Lei Orgânica do Município de Diamantina existe uma seção específica para tratar a respeito da proteção do meio ambiente, sendo a Seção V. Na Seção V da Lei Orgânica Municipal, foi previsto no art. 124 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, o texto municipal teve a preocupação de trazer o que prescreve a Carta Constitucional brasileira no que tange a necessidade de se preservar o meio ambiente para que seja também utilizado pelas gerações futuras. Assim, fica claro que o legislador se preocupou em abordar a necessidade de que seja implantado o princípio da sustentabilidade no território municipal, utilizando-se das bases constitucionais.

Ainda na Seção V da Lei Orgânica Municipal, foi criado o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CODEMA, sendo um órgão colegiado, consultivo, deliberativo e normativo, tendo como principal

objetivo contribuir efetivamente para que se tenha um meio ambiente ecologicamente equilibrado, porém, a lei apenas cria o conselho, não dando suas diretrizes.

Assim, com base na análise feita da Lei Orgânica do Município de Diamantina percebeu-se que houve uma preocupação em prever na legislação artigos específicos no que tange a demanda de proteção ao meio ambiente, bem como o uso sustentável do mesmo. Além disso, prescreveu-se que a todos é dado o direito de um meio ambiente saudável, podendo dizer que esse encontra-se embasado no texto constitucional. A Lei Orgânica do Município de Diamantina editou normas com o objetivo de garantir a proteção integral ao meio ambiente, bem como o seu uso sustentável.

O PL nº 45/1997 do município de Diamantina visou dispor sobre a política ambiental do Município, contudo somente o fez em linhas gerais, sem a preocupação com normas diretivas no sentido de conferir efetividade à política ambiental. Isto é, não há qualquer novidade legislativa, apenas alterou dispositivos das Leis nº 1.769/1990 e nº 2.230/1994. A Projeto de Lei, composto por 12 (doze) artigos, somente reafirma aquilo já disposto nas Leis supracitadas quando à composição do CODEMA e sobre a aplicação de penalidades nos casos de infração ambiental, o que evidencia uma legislação estrita de fiscalização e sanção, tão somente.

A Lei nº 1.769/1990 é a que dispõe sobre a vinculação, constituição e competência do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CODEMA – no Município de Diamantina. Pontua-se que algumas alterações, com revogação e acréscimo de dispositivos foram feitos por meio de lei posterior, sendo a Lei nº 2.487/1997, baseando-se no PL nº 45/1997 que teve como objetivo alterar dispositivos das Leis nº 1.769/1990 e nº 2.230/1994. Este item irá tratar, portanto, da Lei nº 1.769/1990 já consolidada.

No art. 1º, a lei, ora analisada, define o CODEMA enquanto órgão colegiado, consultivo, normativo e deliberativo, “encarregado de assessorar o Poder Executivo, e deliberar no âmbito da sua competência, sobre assuntos referentes à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente”<sup>448</sup>. Já o art. 3º define as competências do órgão em vinte incisos e, desse modo, o que se percebe é que a preocupação do legislador foi traçar normas gerais, abstratas de direito. Cite-se, por exemplo, alguns incisos:

II – propor leis, normas, procedimentos e ações, visando a defesa, conservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental no município;

IX – promover, orientar e colaborar em programas educacionais e culturais com a participação da comunidade, que visem a preservação da fauna, flora, águas superficiais e subterrâneas, ar, solo, subsolo e recursos não renováveis do município;

XX – deliberar sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, para preservação e conservação do meio ambiente e

---

<sup>448</sup> DIAMANTINA, Lei nº 1.769/1990.

dos recursos ambientais, no âmbito de sua competência, observadas a legislação federal, estadual e municipal.

Desse modo, de fato, a Lei nº 1.769/1990 definiu, por meio de suas competências, o CODEMA enquanto órgão consultivo, normativo e deliberativo. Mas, a partir da análise conjunta da legislação e atuação municipal, o que se percebe é que o CODEMA do Município de Diamantina/MG se tornou órgão meramente instrumental para conceder licenças ambientais, como se verá com a análise do Regimento Interno respectivo no item a seguir.

Oliveira<sup>449</sup> define os regimentos enquanto “atos administrativos normativos que estabelecem regras de funcionamento e de organização dos órgãos colegiados” e adverte que, não obstante às semelhanças, o regimento não se confunde com o decreto regulamentar.

Assim, se por um lado, o decreto produz efeitos externos, isto é, para os administrados; o regimento produz efeitos internos para o respectivo órgão colegiado. Ainda como leciona Oliveira<sup>450</sup>, “os decretos são atos administrativos editados privativamente pelo chefe do Executivo, com o objetivo de reger relações gerais ou individuais”.

Diante disso, a doutrina do direito administrativo divide os decretos em duas categorias, quais sejam: *a)* regulamentares ou normativos, e *b)* individuais ou concretos. Os decretos regulamentares fixam normas gerais e abstratas, com fundamento na lei, como é o caso dos decretos que estabelecem regras relativas a proteção ambiental. Por outro lado, os decretos individuais são “direcionados concretamente ao indivíduo ou a grupo de indivíduos”<sup>451</sup>.

Dito isso, em relação ao Regimento Interno do CODEMA do Município de Diamantina, o primeiro ponto a ser evidenciado é a ausência de posterior Decreto Regulamentar que o homologasse e o autorizasse, como previsto no próprio art. 29, do mesmo Regimento:

Art. 29 – Este Regimento será submetido à homologação do Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Diamantina, considerando a necessidade de normalizar as ações administrativas de competência do CODEMA, pertinentes ao contencioso e à propositura de execuções físicas, relativamente aos créditos constituídos.

---

<sup>449</sup> OLIVEIRA, Elizabeth. Aos 40 anos, a Política Nacional do Meio Ambiente precisa reconstruir as suas bases de sustentação. Disponível em: ><https://oeco.org.br/reportagens/aos-40-anos-a-politica-nacional-do-meio-ambiente-precisa-reconstruir-as-suas-bases-de-sustentacao/>> Acesso em: 02 de maio de 2022.

<sup>450</sup> OLIVEIRA, Elizabeth. Aos 40 anos, a Política Nacional do Meio Ambiente precisa reconstruir as suas bases de sustentação, p. 321. Disponível em: ><https://oeco.org.br/reportagens/aos-40-anos-a-politica-nacional-do-meio-ambiente-precisa-reconstruir-as-suas-bases-de-sustentacao/>> Acesso em: 02 de maio de 2022.

<sup>451</sup> OLIVEIRA, Elizabeth. Aos 40 anos, a Política Nacional do Meio Ambiente precisa reconstruir as suas bases de sustentação. Disponível em: ><https://oeco.org.br/reportagens/aos-40-anos-a-politica-nacional-do-meio-ambiente-precisa-reconstruir-as-suas-bases-de-sustentacao/>> Acesso em: 02 de maio de 2022.



E conforme a própria Lei nº 1.769/1990, na previsão do art. 1º, o CODEMA “é encarregado de assessorar o Poder Executivo e fica subordinado diretamente a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, sendo o órgão executor do Conselho”. Isto é, a atuação do CODEMA não é, nos termos de previsão expressa da lei, independente ou autônoma.

O CODEMA, sendo órgão público, dependem de lei para sua criação e extinção, conforme os arts. 48, XI e 84, VI, “a”, ambos da CR – 88. Assim, também o Regimento Interno de todo e qualquer órgão público deve ser aprovado pelo titular do órgão público, qual seja, o Chefe do Poder Executivo – Prefeito Municipal<sup>452</sup>.

Ou seja, o Regimento Interno do CODEMA do Município de Diamantina não é regulamentado por nenhuma norma jurídica. Além disso, como abordado a proteção ambiental tem status de direito fundamental na Constituição Federal de 1988 e é considerada direito *transindividual* tanto pela doutrina, quanto pela jurisprudência pátria.

A política de proteção ambiental do Município não pode, portanto, ser resumida ao *procedimentalismo* formal de concessão de licenças e desconsiderar todos os princípios e iniciativas propostas na PNMA. Portanto, ainda que fosse legal o Regimento Interno do Município de Diamantina, este estaria completamente vago, uma vez que não prevê qualquer ato de gestão da política de proteção ambiental, repartição de atividades no próprio CODEMA, ou qualquer norma que trate da educação, da fiscalização e do controle ambiental, apenas tonou-se órgão concessor de licenças ambientais.

O Decreto nº 2.531/1998, baixou o regulamento sobre a política ambiental do Município de Diamantina e, em síntese, trata de previsões estritamente ligadas à concessão de licenças ambientais, a fiscalização e a aplicação de sanções no caso de apuração de infrações ambientais.

É por isso que, além de não haver decreto que homologa o Regimento Interno proposto pelo CODEMA, o regulamento existente se caracteriza em mera previsão *procedimentalista* do licenciamento ambiental, contendo previsões vagas e espaçadas no que tange à busca pela proteção ambiental do Município de Diamantina.

## **2.5. Os Aspectos Legais do Licenciamento Ambiental no Município de Diamantina/MG**

Diante da revisão legal e também literária do Direito Ambiental, quando se tratou dos marcos *principiológicos*, ficou evidente que o Brasil possui uma vasta legislação no que tange à proteção ao meio ambiente. Além disso, é signatário de vários tratados internacionais, quais firmam compromisso, por meio de cooperação e medidas comuns com outros países, com o desenvolvimento sustentável em nível também global.

Contudo, previsões legais diretivas não implicam, necessariamente, na atuação direcionada e efetiva do Poder Público. Nesse aspecto é que a

---

<sup>452</sup> OLIVEIRA, Elizabeth. Aos 40 anos, a Política Nacional do Meio Ambiente precisa reconstruir as suas bases de sustentação. Disponível em: ><https://oeco.org.br/reportagens/aos-40-anos-a-politica-nacional-do-meio-ambiente-precisa-reconstruir-as-suas-bases-de-sustentacao/>> Acesso em: 02 de maio de 2022.

LC n° 140/2011 se torna um marco expressivo na legislação ambiental pátria, uma vez que, conferiu, de fato, a competência legal explícita para a execução do licenciamento ambiental pelos Municípios (incisos do art. 9º, da LC n° 140/2011), além daquela já prevista na CF/88 (arts. 1º e 18) qual já adotou o Município enquanto ente federado.

Segundo Fiorillo<sup>453</sup>, “os próprios eleitores no Brasil, ao que tudo indica, sempre apontaram os Municípios como mais importantes para o dia a dia da população”. Afinal, cada Município possui suas particularidades histórico-sociais e econômicas próprias, diante de sua construção individual enquanto tal. No caso de Diamantina/MG, como já foi abordado tem a origem baseada no garimpo que construiu toda a estrutura social do município, além do fato de ser cortado pela Cadeia do Espinhaço, o que culmina, diretamente, na necessidade do cuidado biológico e geológico.

É por isso que a LC n° 140/2011, em consonância com a CF/88, preconiza a atuação ativa do Poder Público nas esferas da União, estaduais, do Distrito Federal e do Município no que é relativo ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar social e ambiental em nível nacional, considerando as autonomias financeira, técnica e administrativa de cada ente<sup>454</sup>.

Nesse aspecto, Antunes<sup>455</sup> critica o fato de, na prática, os entes federados não agirem coordenadamente, mas por motivações políticas que “caracterizam um federalismo competitivo e não no federalismo cooperativo”, tal qual é o espírito do PNMA – Plano Nacional de Meio Ambiente. Contudo, o objetivo deste trabalho não é aprofundar tal discussão.

O que se busca, neste capítulo, após analisar tanto as leis federais, quanto a legislação municipal de Diamantina, é identificar a (in) existência de um sistema de licenciamento ambiental efetivo, que considere a complexidade e as diretrizes constitucionais e da PNMA. Por isso, ao retomar a LC n° 140/2011, no art. 2º, I, temos que o licenciamento é o “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma de causar degradação ambiental”.

No que tange a capacidade técnica dos órgãos ambientais dos Municípios, é preciso, antes de tudo, perceber que tais órgãos colegiados, no município de Diamantina/MG representado pelo CODEMA, são parte essencial do SISNAMA. O CODEMA, essencialmente órgão consultivo e deliberativo, tem como finalidade a implementação de políticas públicas por meio da representação dos diversos setores da sociedade.

Diante disso, Mendez et al.<sup>456</sup>) questionam o fato de que

<sup>453</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 21ªed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

<sup>454</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 22ªed. São Paulo: Atlas, 2021.

<sup>455</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 22ªed. São Paulo: Atlas, 2021.

<sup>456</sup> MENDEZ, Gabriel de Pinna; SOARES, Maria Cristina José; SILVA, Sinai de Fátima Gonçalves da; EFRREN, Teresinha da Costa. Inconsistências e dificuldades no licenciamento ambiental de competências dos Municípios. IX Congresso brasileiro de gestão ambiental de São Bernardo do Campo/SP, 2018. Disponível em:>

ocorre que em muitos casos, os conselhos municipais de meio ambiente são órgãos de “fachada”, com cadeiras ocupadas por representantes que têm por objetivo fazer valer os interesses de um pequeno grupo, em prol da coletividade, além disso, pela autonomia dos órgãos federados, não há um órgão com a função de fiscalizar as ações do conselho de meio ambiente do município e verificar se ele realmente cumpre as funções de forma coletiva.

No que tange à Lei Orgânica do Município de Diamantina, o art. 4º prevê composição do CODEMA de modo pluralístico e amplo da sociedade, contudo a crítica dos autores Mendez et al.<sup>457</sup> versa justamente no art. 5º da mesma lei, qual prevê o período transitório dos mandatos dos membros do CODEMA, correspondente ao do Prefeito Municipal.

Posto isso, a análise da legislação ambiental vigente no Município de Diamantina/MG, parte da Lei nº 1.769/1990, que dispõe sobre o CODEMA. A partir da análise sistemática da lei referida, fica clara a inexatidão e as previsões espaciais contidas. A lei, que contém apenas 13 artigos sequer conceitua ou prevê o licenciamento ambiental e somente aduz, enquanto competência do CODEMA:

Art. 3º (...) XIV – conceder licenças prévia, de instalação e de operação, após exame de impacto ambiental e de acordo com o respectivo relatório conclusivo, emitido pelo órgão competente da Prefeitura Municipal, para instalação, construção, ampliação ou o funcionamento de fonte de poluição, conforme previsto em regulamento.

O que se depreende disso, portanto, é a ausência de preocupação da lei no que tange à efetividade da PNMA. Não há, nesse mesmo sentido, qualquer Política Municipal de Meio Ambiente, o que pode caracterizar a diretriz constitucional de desenvolvimento sustentável em mero *procedimentalismo* para que o município assuma o licenciamento ambiental, sem demais preocupações e políticas públicas.

Como leciona Antunes<sup>458</sup> o Direito Ambiental “é um dos mais recentes ramos especializados do Direito moderno e, com toda a certeza, é um dos que têm sofrido as mais relevantes modificações”. No município de Diamantina/MG, por exemplo, à época da publicação e vigência da lei que regula o CODEMA, a economia se firmava por meio da atividade minerária.

---

<https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2018/V-005.pdf>. Acesso em: 09 de julho de 2022.

<sup>457</sup> MENDEZ, Gabriel de Pinna; SOARES, Maria Cristina José; SILVA, Sinai de Fátima Gonçalves da; EFRREN, Teresinha da Costa. Inconsistências e dificuldades no licenciamento ambiental de competências dos Municípios. IX Congresso brasileiro de gestão ambiental de São Bernardo do Campo/SP, 2018. Disponível em:> <https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2018/V-005.pdf>. Acesso em: 09 de julho de 2022.

<sup>458</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 22ªed. São Paulo: Atlas, 2021.

Ainda hoje, pode-se verificar que, quanto aos representantes de entidades não governamentais das seis cadeiras de representantes do CODEMA, duas são ocupadas por representantes de instituições ligadas a exploração minerária, sendo membros da Cooperativa Regional Garimpeira de Diamantina – COOPERGADI e Companhias de Mineração com atividade do Município ou Sindicato ou Conselho representativo da classe.

Desse modo, infere-se que um mesmo seguimento de classe, com maioria evidente no Conselho, não condiz com o equilíbrio proposto entre o Poder Público e a sociedade quanto a paridade entre os representantes respectivos previsto no art. 4º, II, “b” da lei nº 1.769/90:

Art. 4º - O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CODEMA, tem a seguinte composição:

II – Representantes de entidades não governamentais:

b) um representante indicado pela Cooperativa Regional Garimpeira de Diamantina – COOPERGADI;

A partir disso, sugere-se a alteração na composição dos representantes do CODEMA de Diamantina/MG, a fim de efetivar a previsão legal do próprio Município. Para isso, vê-se necessária a indicação de instituições diretamente ligadas à proteção ambiental, tais como ONG’s (Organizações não governamentais), uma vez que, são compostas por pessoas de amplo conhecimento do Meio Ambiente enquanto princípio fundamental.

O Direito, por sua vez, não é alheio às construções sócio históricas e econômicas da sociedade, isto é, não é uma ciência pura e intacta às relações sociais e estruturais. Por isso, sendo o Direito Ambiental necessário cada vez mais justamente pelas transformações sociais por meio de intervenções ambientais, não se pode falar em efetividade de uma política ambiental municipal diante de uma lei publicada em 1990 sem previsões concretas.

### **3. Considerações Finais**

A proteção ambiental está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 enquanto direito fundamental *transindividual*, isto é, de titularidade da coletividade e com a finalidade de garantir a saúde humana bem como a vida. Desse modo, ainda que também seja de notável importância a preocupação do Poder Público com o desenvolvimento econômico e sustentável da sociedade, este precisa partir da garantia da sustentabilidade de qualquer atividade ou empreendimento com impacto ambiental.

Após análise ampla da legislação pátria no que tange ao Meio Ambiente, percebe-se que o Brasil possui uma Política Nacional de Meio Ambiente com objetivos e competências bem delimitadas, além da LC nº140/2011 que visou dar efetividade àquela. Contudo, a mera previsão de dispositivos legais não é o suficiente para a promoção de, além do *procedimentalismo* ligado ao licenciamento ambiental, a educação ambiental e a prevenção de danos ao Meio Ambiente.

É por isso que a LC n° 140/2011 prevê a municipalização do licenciamento ambiental por meio da competência originária dos Municípios (art. 23, III, VI e VII, da CF/88) e por meio da delegação. Desse modo, ao considerar as necessidades locais a partir da própria construção social, histórica e econômica do Município, surge ao Poder Público o poder-dever de garantir a proteção ambiental.

O que se percebeu com o desenvolvimento deste trabalho é que inexistente legislação efetiva que aborde, de modo específico, a proteção ambiental no Município de Diamantina. Apesar de o CODEMA do Município, órgão público, ter sido criado por meio de lei aprovada pela Câmara, o Regimento do órgão não foi sequer autorizado pelo Chefe do Poder Executivo. Logo, não há qualquer viabilidade legal para a constitucionalidade do Regimento, visto que não foi homologado pelo Prefeito.

Como se viu, há, ainda, o Decreto n° 2.531 de 1998, que trata de Regulamento sobre a política ambiental do Município de Diamantina. O Regulamento, por sua vez, refere tão somente ao procedimento de concessão de licença, de sanção e de fiscalização, isto é, não há qualquer previsão sobre políticas de educação ambiental. Isto é, o CODEMA do Município de Diamantina se tornou órgão meramente procedimental, fiscalizatório e sancionatório, não amparado por legislação específica.

Após pesquisa ampla sobre todas as leis municipais de Diamantina, ficou clara a tentativa corrente de “emendar” a Lei n° 1.769/1990, com o objetivo de conferir a atuação do CODEMA no Município, que não possui sequer Regimento Interno homologado pelo Chefe do Poder Executivo. A ausência de respaldo jurídico que obedeça aos trâmites legais culmina, desse modo, na absoluta impossibilidade de um tratamento sério quanto ao licenciamento ambiental, que não se resume somente em concessão de licenças ambientais.

É preciso, portanto, que nova Lei seja proposta a fim de sanar as previsões vagas da Lei n° 1.769/1990 e a incorpore conforme os princípios e objetivos legislados na Política Nacional de Meio Ambiente. Ou seja, que inclua, além de uma atuação restrita em concessão de licenças e aplicação de sanções em casos explícitos de irregularidades ambientais, a manutenção do equilíbrio ecológico, a educação ambiental, a proteção dos ecossistemas e o controle das atividades potencial poluidoras, dentre outros.



## NEOLIBERALISMO E A MODERNIDADE LÍQUIDA NO DIREITO AMBIENTAL

### NEOLIBERALISM AND LIQUID MODERNITY IN ENVIRONMENTAL LAW

Beatriz Gomes Medeiros<sup>459</sup>

Fernanda Gomes Medeiros<sup>460</sup>

**RESUMO:** O direito ambiental ganha maior legitimidade no Brasil por meio da Constituição Federal de 1988, sendo caracterizado como um direito coletivo, com afincos de proteger o meio ambiente. Contudo, a legislação ambiental vem sofrendo alterações significativas. Pode-se interpretar, portanto, que as leis de proteção ambiental são obstáculos a serem eliminados para a concretização do objetivo final do neoliberalismo vigente na sociedade atual. Esta sociedade, por sua vez, vive em meio a modernidade líquida, na qual, há a desvalorização do passado e do futuro, de modo que se preocupa apenas com o presente, no entanto, ela não se preocupa com as consequências do que é feito, visualizando as atitudes do presente como algo momentâneo e passageiro, assim como as suas consequências. No entanto, algumas ações são prejudiciais e podem ser irreversíveis quando se trata do meio ambiente. Sendo assim, este artigo consiste em apresentar sucintamente parte da base ideológica do neoliberalismo, da modernidade líquida e demonstrar como eles fundamentam a flexibilização de algumas leis de proteção ambiental.

**Palavras-chave:** Direito ambiental; Neoliberalismo; Modernidade Líquida; Flexibilização das Leis; Meio ambiente.

**ABSTRACT:** Environmental law gains greater legitimacy in Brazil through the Federal Constitution of 1988, being characterized as a collective right, committed to protecting the environment. However, environmental legislation has undergone significant changes. It can be interpreted, therefore, that environmental protection laws are obstacles to be eliminated in order to achieve the final objective of neoliberalism in force in today's society. This society, in turn, lives in the midst of liquid modernity, in which there is a devaluation of the past and the future, so that it is only concerned with the present, however, it is not concerned with the consequences of what is done, viewing the attitudes of the present as something momentary and fleeting, as well as their consequences. Nevertheless, some actions are harmful and can be irreversible when it comes to the environment. In this way, this article consists of briefly presenting part of the ideological basis of neoliberalism, of liquid

---

<sup>459</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Email: beatriz.medeiros@aluno.ufop.edu.br

<sup>460</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Email: fernanda.gm@aluno.ufop.edu.br

modernity and demonstrating how they support the flexibilization of some environmental protection laws.

**Keywords:** Environmental Law; Neoliberalism. Liquid modernity. Flexibility of laws. Environment.

## 1. Introdução

Contextualizando o surgimento das leis de proteção ambiental, elas surgiram do fato de que se percebeu a demanda de garantir a preservação do meio ambiente, visto sua extrema relevância para a vida, que pode ser notada pela definição de meio ambiente. Sendo que este possui características e propriedades que tornam sua definição complexa e que também irradia sobre o Direito Ambiental essa complexidade, já que ambos estão interseccionados entre si.<sup>461</sup> Dentre as várias definições de meio ambiente a dada por José Afonso da Silva, diz que:

O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.<sup>462</sup>

A partir de sua essência, não surpreendentemente, o meio ambiente passou a ser um direito e ganhou espaço na Constituição Federal de 1988 como um direito coletivo e inclusive passou a possuir um capítulo destinado só a ele, no qual o artigo 225 assegura esse direito. Sendo assim, a sociedade como um todo tem o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, nesse artigo o § 1º designa ao poder público assegurar esse direito. Visto isso, cabe destacar a importância que o poder legislativo tem ao criar ou alterar a legislação, pois isso está diretamente ligado ao dever do poder público de assegurar o direito ao meio ambiente.<sup>463</sup>

Por conseguinte, frases como por exemplo “passar a boiada”<sup>464</sup> se tornou corriqueira ao ser empregada agora em contextos que antes se tinha

<sup>461</sup> TORRES, Leonardo Araújo; TORRES, Rodrigo Araújo. *Direito Ambiental brasileiro: surgimento, conceito e hermenêutica*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3248, 23 mai. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21836/direito-ambiental-brasileiro-surgimento-conceito-e-hermeneutica>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

<sup>462</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.2.

<sup>463</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 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: 24 jun. 2022.

<sup>464</sup> ““Passar a boiada” é uma expressão utilizada em nosso país para simbolizar a modificação de regras e procedimentos ou extinção de direitos de forma apressada e em detrimento daquilo que é considerado justo e legítimo numa sociedade plural e democrática. No Brasil, é comum tentar passar a boiada em momentos de distração da população” (MIRANDA. 2020. n.p). MIRANDA, Martinho Neves. *Passando a boiada*.

o objetivo de zelar pelo meio ambiente, isso é hoje resultante do reflexo dos ideais neoliberais no Estado. Sendo a base desses ideais a busca pelo lucro em tudo, segundo Casara “No neoliberalismo há apenas mercadorias e a elas deve ser atribuído um valor de troca. O resto, aquilo que não tem o valor positivo de uma mercadoria, deve ser eliminado”.<sup>465</sup> Além disso, esse princípio ideológico é reafirmado muitas vezes por não ser questionado por uma sociedade incluída em um contexto de modernidade líquida, que não se atenta às consequências de longo prazo. Apesar da temática do desenvolvimento de um mercado sustentável está ganhando destaque, o que se encontra no cenário atual é um conchavo entre a ideia neoliberal e o Estado, que visa desestruturar a legislação de proteção ambiental.

Concomitantemente, o presente artigo busca ressaltar algumas das alterações da legislação, que afetam de forma incisiva a proteção ao meio ambiente e que são mudanças feitas advindas do reflexo do neoliberalismo e da modernidade líquida. Com isso, há alterações na legislação ambiental para enfraquecer as medidas de proteção ambiental e favorecer a degradação de forma legalizada do meio ambiente, como exemplificado e concretizado na Lei 13.465/2017,<sup>466</sup> visto que sua atual forma pode gerar ações de desvio de finalidade, na qual, tendem a beneficiar outros interesses que não são públicos. Além dessa lei, são criados vários projetos de lei, nos quais também visa esse afronte a ideia de proteção ambiental, como os a seguir:

- Projeto de Lei 8.107/2017<sup>467</sup>
- Projeto de Lei 3729/2004<sup>468</sup>
- Projeto de Lei nº 3.200/2015<sup>469</sup>

Por fim, o propósito dessas alterações serão discutidas e analisadas no decorrer do desenvolvimento deste artigo, no item 4. Após uma sucinta dissertação a respeito de alguns aspectos do neoliberalismo e da modernidade líquida.

## 2. Neoliberalismo

---

2020. Disponível em: <<https://leiemcampo.com.br/passando-a-boiada/#:~:text=%E2%80%9CPassar%20a%20boiada%E2%80%9D%20%C3%A9%20uma%20express%C3%A3o%20utilizada%20em,a%20boiada%20em%20momentos%20de%20distra%C3%A7%C3%A3o%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 01 de jul. 2022.

<sup>465</sup> CASARA, Rubens R. R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão de indesejáveis*. 1 ed. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2017. p. 40.

<sup>466</sup> Situação: “Não consta revogação expressa.”. (BRASIL. 2017. n.p). BRASIL. *Portal da Câmara dos Deputados*. 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-norma-pl.html>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

<sup>467</sup> Situação: “Aguardando a criação da comissão especial pela Mesa Diretora”. (BRASIL. 2017. n.p). BRASIL. *Portal da Câmara dos Deputados*. 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/214533>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

<sup>468</sup> “Aprovada com alterações no Plenário em 13/05/2021”. (BRASIL. 2021. n.p). BRASIL. *Portal da Câmara dos Deputados*. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/257161>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

<sup>469</sup> Situação: “Apensado ao PL 1687/2015”. (BRASIL. 2022. n.p). BRASIL. *Portal da Câmara dos Deputados*. 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1996620>>. Acesso em: 24 jun. 2022.



O neoliberalismo é uma doutrina econômica que modela o capitalismo. Visto isso, cabe destacar suas características, com base no Consenso Washington, segundo Francisco Porfírio<sup>470</sup>, sendo elas: controlar os juros de mercado visando seu reflexo na inflação, redefinir os tributos tentando reduzi-los, facilitar as relações comerciais exteriores, organizar operações de câmbio, apoiar a abertura de filiais estrangeiras, garantir a propriedade intelectual como direito, privatizar o setor estatal, tornar menos rígidas as leis trabalhistas e econômicas a fim de desregulamentá-las, disciplinar fiscalmente os gastos públicos e limitar os gastos públicos.<sup>471</sup> No entanto, devido às suas características o neoliberalismo vai muito além da esfera econômica, e condiciona diversas outras áreas, interferindo na sociedade de diferentes formas. Conseqüentemente, essa interferência se trata especialmente de reduzir direitos, visto que vai contra as ideias do Keynesianismo e do Estado do Bem-Estar Social, e conduz a sociedade para um cenário perfeito para abrir espaço para a mercadorização da sociedade como um todo, tudo se torna mercadoria, visando a obtenção de lucro e a concretização dos interesses do mercado.<sup>472</sup>

Por conseguinte, como tudo se transforma em mercadoria no neoliberalismo isso gera a atribuição de valor em tudo, até mesmo, no que possui valor imensurável, como o meio ambiente. Afinal, o neoliberalismo tem uma visão liberal de mercado, no qual não é aceito interferências contrárias aos seus ideais ideológicos, que visam o aumento do lucro e o acúmulo de riqueza, já que possui uma base individualista. “Pode-se falar, portanto, como em todo contexto autoritário, de um mundo sem limites, de um mundo tendencialmente paranoico. Nenhuma outra consideração (moral, jurídica, religiosa etc.) pode mais entrar a livre circulação e o funcionamento da lógica das mercadorias”.<sup>473</sup>

Desta forma, tanto a esfera legislativa quanto a judiciária também são afetadas pelo mecanismo de mercadorização do neoliberalismo, pois afinal, este consegue interferir e organizar várias esferas para instituir

---

<sup>470</sup> PORFÍRIO, Francisco. *Neoliberalismo*. Mundo Educação. c2022. Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/neoliberalismo-1.htm#:~:text=Caracter%C3%ADsticas%20do%20neoliberalismo&text=Os%20te%C3%B3ricos%20neoliberais%20defendem%20a,dando%20prefer%C3%A2ncia%20aos%20setores%20privados.#:~:text=Caracter%C3%ADsticas%20do%20neoliberalismoOs%20te%C3%B3ricos%20neoliberais%20defendem%20a%20m%C3%ADnima,Estado%20na%20economia%2C%20dando%20prefer%C3%A2ncia%20aos%20setores%20privados>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

<sup>471</sup> PORFÍRIO, Francisco. *Neoliberalismo*. Mundo Educação. c2022. Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/neoliberalismo-1.htm#:~:text=Caracter%C3%ADsticas%20do%20neoliberalismo&text=Os%20te%C3%B3ricos%20neoliberais%20defendem%20a,dando%20prefer%C3%A2ncia%20aos%20setores%20privados.#:~:text=Caracter%C3%ADsticas%20do%20neoliberalismoOs%20te%C3%B3ricos%20neoliberais%20defendem%20a%20m%C3%ADnima,Estado%20na%20economia%2C%20dando%20prefer%C3%A2ncia%20aos%20setores%20privados>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

<sup>472</sup> CASARA, Rubens R. R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão de indesejáveis*. 1 ed. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2017. p. 36.

<sup>473</sup> CASARA, Rubens R. R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão de indesejáveis*. 1 ed. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2017. p. 40.

nelas a sua lógica neoliberal, sua grande visão de mercado. Porém, isso acaba muitas vezes mudando princípios fundamentais de algumas esferas, como é o que acontece nas esferas legislativa e judiciária, na qual se muda o valor da justiça. No dizer de

Antoine Garapon, ao tratar do neoliberalismo como razão de mundo, chega a falar em um novo modelo de justiça, a justiça neoliberal, no qual a avaliação dos custos da atividade (e das consequências das decisões judiciais para as grandes corporações) é mais importante do que a realização do valor justiça.<sup>474</sup>

Sequencialmente, o neoliberalismo interfere diretamente em questões ambientais, afetando até mesmo a legislação ambiental com o intuito de facilitar a geração de lucro a qualquer custo. De modo que não se atenta de forma adequada às consequências de causar um desequilíbrio no meio ambiente e ferir o direito coletivo previsto pela Constituição Federal, prejudicando não só a sociedade como outras vidas em geral. E isso só consegue interferir com grande magnitude nas leis, porque o Estado permite e aprova as alterações levantadas por esse sistema neoliberal na legislação.

Sobre o papel do *Neoliberalismo*, nova perturbação se apresenta, quando refletimos sobre o papel do Estado frente à questão ambiental, e ao próprio modelo econômico. O Estado é adaptável às condições impostas pela classe dominante, e nesta atual conjuntura demonstra uma atuação dúbia ou mesmo farsesca em relação a esta temática ambiental.<sup>475</sup>

De modo que isso ocorre pelo fato de que com o neoliberalismo o Estado perde parte de sua efetividade das escolhas das ações, pois devido ao sistema neoliberal “As ações anteriormente planejadas e possivelmente executadas em nome de preocupações públicas, agora são também elaboradas nos limites da esfera privada”.<sup>476</sup> Sendo assim, além do poder público ter que se responsabilizar pelo equilíbrio do meio ambiente, ele também é responsabilizado pelo mercado, em não atrapalhar sua lógica neoliberal. Isso consequentemente acaba entrando, muitas vezes, em conflito de interesses, o qual resulta frequentemente na agressão ao meio ambiente.

### 3. Modernidade líquida

---

<sup>474</sup> CASARA, Rubens R. R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão de indesejáveis*. 1 ed. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2017. p. 36.

<sup>475</sup> OLIVEIRA, Leandro Dias de. *A Construção do “Desenvolvimento Sustentável” Sob a Égide do Neoliberalismo: Um Estudo Sobre a Economia Política da “Crise Ambiental”*. Disponível em: <[https://www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao2/Leandro\\_Oliveira.pdf](https://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao2/Leandro_Oliveira.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2022.

<sup>476</sup> ALMEIDA, Felipe Quintão; GOMES, Ivan Marcelo; BRACHT, Valter. *Bauman & a Educação*. Belo Horizonte: Autêntica Editora. (Coleção Pensadores & Educação). 2009, p. 36.

A modernidade líquida é um conceito criado por Zygmunt Bauman e se refere a uma sociedade, na qual, nada é feito para permanecer igual, sendo assim, a preservação do meio ambiente não seria o objetivo principal da sociedade contemporânea, uma vez que se refere a preservar algo já existente para o futuro, como a fauna, a flora e até mesmo o meio ambiente incluindo os patrimônios históricos e bens culturais. Visto que na sociedade atual há como consequência da liquidez a falta de se pensar a longo prazo, sem um planejamento adequado.<sup>477</sup> “Para as pessoas do mundo moderno-líquido o que importa é o que se pode fazer, não o que deve ser feito ou o que foi feito”.<sup>478</sup> O que afeta a ideia do artigo 225 da Constituição Federal de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações,<sup>479</sup> uma vez que não se pensa no futuro a longo prazo.

Não obstante, esse mesmo conceito de modernidade líquida interfere diretamente na legislação brasileira, incluindo a ambiental. Isso pode ser visto nas várias mudanças que sofre a legislação, apesar de várias serem pertinentes - uma vez que se deve sempre buscar o aprimoramento - muitas das mudanças são causadas pela falta de análise das consequências futuras, sendo algumas negativas, por sua vez as alterações negativas são geralmente fruto da modernidade líquida e da busca por concretizar interesses egoístas, podendo causar danos irreversíveis ao meio ambiente. Isso ocorre principalmente quando se trata da legislação de proteção ao meio ambiente, uma vez que a liquidez resulta na constante mudança de opinião que é moldada pelo meio em que ela se encontra.

Essa fluidez das opiniões líquidas impede prever a forma que tomarão, ou melhor, só é possível saber a forma de uma opinião líquida se conhecermos o espaço que vão preencher, já que o líquido se conforma ao seu recipiente. Em uma deliberação isso pode trazer uma consequência séria: o argumento trazido se conformará ao recipiente que o envolver.<sup>480</sup>

Desta forma, além da mutabilidade da modernidade líquida causar a constante mudança de opinião, ela também está sujeita ao meio que a modela, nos casos relatados neste artigo a forma que modela as alterações na legislação, que serão analisadas, é o neoliberalismo. Além disso, há a defesa de que ao se tratar do meio ambiente se deve adotar uma postura sólida e não líquida, sendo assim a sociedade lida com as questões

<sup>477</sup> “Viver o presente, e não mais a construção da estrada para um novo mundo (ordenado), é um dos efeitos inesperados da liquidez contemporânea.” (ALMEIDA; GOMES; BRACHT. 2009. p. 33). ALMEIDA, Felipe Quintão; GOMES, Ivan Marcelo; BRACHT, Valter. *Bauman & a Educação*. Belo Horizonte: Autêntica Editora. (Coleção Pensadores & Educação). 2009. p.33

<sup>478</sup> ALMEIDA, Felipe Quintão; GOMES, Ivan Marcelo; BRACHT, Valter. *Bauman & a Educação*. Belo Horizonte: Autêntica Editora. (Coleção Pensadores & Educação). 2009. p.34

<sup>479</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 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: 24 jun. 2022.

<sup>480</sup> SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A Deliberação Ambiental na Modernidade Líquida*. Revista Direito Culturais Santo Ângelo v.14 n. 32. Jan/abr. 2019. p. 90.

ambientais utilizando de aspectos da liquidez, para estabelecer os parâmetros do neoliberalismo, fazendo assim várias alterações na legislação. Consequentemente, o neoliberalismo vai se tornando um sólido e ganhando espaço na esfera legislativa, porém ele pode ser visto como sólido defeituoso quando desestrutura as leis ambientais para alcançar seus objetivos. Sendo que, a forma de evitar que este se torne um sólido enraizado é combatendo as mudanças causadas pela modernidade líquida, que altera a legislação de forma prejudicial.

Desta maneira, o que sobressai no contexto atual e na relação entre sociedade e meio ambiente não é o ideal de solidez perfeita com relação ao meio ambiente, como por exemplo o sustentado por Bauman, mas sim a despreocupação com o futuro. Ou seja, não há um zelo e nem uma preocupação em proteger o meio ambiente como um ideal solidificado, devido ao fato de que parte da sociedade está inserida em um contexto de interesses econômicos e imediatos. Sendo que, “Seguindo a pista de Bauman, isso ocorreu por que um sólido foi trocado por outro sólido: a livre utilização do meio ambiente foi substituída pela utilização do meio ambiente como instrumento para o desenvolvimento”.<sup>481</sup>

Mas a proteção ambiental deveria estabelecer um freio a esse destino que se desenha. Por ser algo que une todos os seres do planeta, inclusive os que ainda não nasceram, o meio ambiente deveria ser algo que promovesse o fortalecimento da coletividade e do engajamento, estabelecendo limites para os poderes e interesses que degradam livremente os bens ambientais.<sup>482</sup>

Visto isso, é preciso examinar com minúcia as mudanças na legislação ambiental, tendo como base sempre a ideia de que nenhuma lei pode ferir os princípios constitucionais, sendo de extrema necessidade analisar as consequências das ações do Poder Legislativo para que ele não cause um desequilíbrio ambiental irreversível ou ameace o direito assegurado no artigo 225 da Constituição Federal as futuras gerações. Além de atentar-se às possíveis utilizações de leis que partem de um pressuposto benigno de serem utilizadas com desvio de finalidade para atos de caráter prejudiciais à proteção e preservação do meio ambiente. De modo que ao se constatar qualquer indício de beneficiamento de alguns indivíduos à custa do meio ambiente, que afeta toda a sociedade, seja revista e reformulada as propostas que propõe alterar as leis.

#### **4. Reflexo nas Leis Ambientais**

Como visto anteriormente, o neoliberalismo e a modernidade líquida disseminam várias ideias. Sendo que no neoliberalismo tem-se a mercadorização de tudo, não aceitando o que difere desse raciocínio, buscando extinguir essas divergências excluindo e descartando aquilo que não o agrada. Por sua vez, na modernidade líquida ocorre a ausência de

---

<sup>481</sup> SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A Deliberação Ambiental na Modernidade Líquida*. Revista Direito Culturais Santo Ângelo v.14 n. 32. Jan/abr. 2019. p. 91.

<sup>482</sup> SOUZA, Leonardo da Rocha de. *A Deliberação Ambiental na Modernidade Líquida*. Revista Direito Culturais Santo Ângelo v.14 n. 32. Jan/abr. 2019. p. 101.

pensar a longo prazo, já que tudo é considerado fluido, deixando de refletir sobre a irreversibilidade, por exemplo da extinção de espécies, sejam elas da fauna ou flora. Concomitantemente, o reflexo que ambos irradiam na sociedade também afetam o legislativo. Sinais desse reflexo são visivelmente perceptíveis, visto a forma como as leis de proteção ambiental são alvos recorrentes de propostas de flexibilização ou extinção da proteção ambiental, o que contradiz o objetivo da criação dessas leis ambientais e que entra em discordância com a Constituição Federal.

Não é de hoje que o Brasil tenta driblar legislações de proteção ambiental. O estudo “The uncertain future of protected lands and waters” (“O futuro incerto das terras e águas protegidas”), publicado no meio desse ano pela ONG Conservação Internacional, concluiu que dentre os nove países cobertos pela vegetação amazônica, o Brasil é o que mais altera as leis de preservação do território. Entre 1961 e 2017, das 115 alterações de leis feitas, 66 eram brasileiras. Dessas, 45 foram feitas com o objetivo de reduzir a área preservada, e as outras na tentativa de ampliar o uso do solo ou até extinguir a proteção.<sup>483</sup>

Nesse sentido, ao se perpassar sobre a legislação de proteção ambiental brasileira, uma das consideradas mais robustas das existentes, verifica-se o afinco com a preservação e proteção do meio ambiente por parte da Constituição Federal de 1988. No entanto, algumas alterações feitas no texto original e algumas tentativas de alterações ainda em andamento vão contra essa perspectiva. A exemplo disso tem-se a Lei 13.465/ 2017, o Projeto de Lei 8.107/2017, o Projeto de Lei 3729/2004 e o Projeto de Lei nº 3.200/2015.

Desta forma, cabe mencionar a Lei 13.465/2017,<sup>484</sup> que segundo Ilhéu<sup>485</sup> é vista por algumas instituições como um facilitador da grilagem de

---

<sup>483</sup> ILHÉU, Thaís. *As leis que protegem (e outras que ameaçam) a preservação da Amazônia*. Guia do Estudante. 2019. Não paginado. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/estudo/as-leis-que-protectem-e-outras-que-ameacam-a-preservacao-da-amazonia/>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

<sup>484</sup> “Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n<sup>os</sup> 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n<sup>o</sup> 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n<sup>o</sup> 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n<sup>o</sup> 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n<sup>o</sup> 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.”. (BRASIL. 2017. n.p). BRASIL. *Lei N<sup>o</sup> 13.465, De 11 De Julho De 2017*. Brasília. 2017. Disponível em:

terras - ato de legalizar uma propriedade, por meio do uso de documentos fraudados que simulem a posse de maneira legal, com o objetivo de driblar a lei e obter a posse indevidamente - devido a prorrogação dos prazos de regularização das propriedades tomadas e por promover a isenção de multas, o que coloca o equilíbrio do meio ambiente em risco. Por outro lado, segundo Menegaz<sup>486</sup> essa lei no âmbito da Regularização Fundiária Urbana (REURB) é vista como uma medida que beneficia as pessoas que mais necessitam, e tem o intuito de reduzir o déficit de moradias regulares, ressaltando que só com a regularização das moradias é que as pessoas conseguem ter acesso mais fácil às políticas públicas como: coleta de lixo, iluminação pública, tratamento de água, saneamento básico, energia elétrica e etc.

Neste caso, mais uma vez, vê-se que é o desvio de finalidade que coloca em risco o meio ambiente, já que essa lei tem o propósito de conceder às pessoas que vivem em vulnerabilidade social uma melhor assistência para sanar suas necessidades e ter um acesso a moradia com mais dignidade. Assim visando, um lugar onde essas pessoas possuam uma estabilidade respaldada por lei, sem se preocuparem, por exemplo, com um possível processo de desocupação. Porém, quando utilizada para atingir o objetivo neoliberal, principalmente porque essa lei não se trata apenas da REURB, mas também da regularização fundiária rural, isso pode tomar outro rumo, que não possui esse intuito humanitário e social, como citado anteriormente na abordagem de Ilhéus com relação a grilagem.

Não diferentemente, o Projeto de Lei 8.107/2017, sugere que a Floresta Nacional (Flona) do Jamaxim, no Pará, que está dentro de uma área de conservação seja reduzida. Sendo vista, segundo Ilhéu (2019), por ambientalistas como uma proposta que tem a intenção de também beneficiar grileiros.<sup>487</sup> No entanto, há uma proposta de compensação com a criação de outras áreas de preservação ambiental, segundo José Sarney Filho<sup>488</sup> a proposta é criar medidas que regulam e limitam a utilização da terra como forma de proteção, sendo nessa proposta vedado o uso acima de 20% da terra para a agropecuária, conforme a Lei nº 12.651,<sup>489</sup> a fim de preservar a

---

<[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: 24 jun. 2022.

<sup>485</sup> ILHÉU, Thaís. *As leis que protegem (e outras que ameaçam) a preservação da Amazônia*. Guia do Estudante. 2019. Não paginado. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/estudo/as-leis-que-protegem-e-outras-que-ameacam-a-preservacao-da-amazonia/>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

<sup>486</sup> MENEGAZ, Diógenes. *A Lei Federal de Reurb nº 13.465/2017 e seus instrumentos de efetivação*. 2022. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/96340/a-lei-federal-de-reurb-n-13-465-2017-e-seus-instrumentos-de-efetivacao>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

<sup>487</sup> ILHÉU, Thaís. *As leis que protegem (e outras que ameaçam) a preservação da Amazônia*. Guia do Estudante. 2019. Não paginado. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/estudo/as-leis-que-protegem-e-outras-que-ameacam-a-preservacao-da-amazonia/>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

<sup>488</sup> FILHO, José Sarney. 2017. p. 10 - 11. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1579401&filenome=PL+8107/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1579401&filenome=PL+8107/2017)>. Acesso em 02 jul. 2022.

<sup>489</sup> A Lei 12.651 em seu artigo 12 dispõe sobre o dever de manter preservada a vegetação nativa situada em imóveis rurais dentro das Áreas de Preservação Permanente

fauna, a flora, os recursos hídricos e entre outros, mas garantindo seu uso múltiplo de forma sustentável, com o objetivo de solucionar conflitos fundiário na região. Em contrapartida, nem tudo pode ser igualmente substituído quando se refere ao meio ambiente, pois cada lugar possui características singulares, nas quais algumas alterações podem levar a mudanças, como por exemplo no clima da região e afetar indivíduos não envolvidos no conflito. Outro aspecto a se destacar é que não se trata de uma proposta que tenta zelar pela área de conservação - um bem público - que está sendo desrespeitada, mas sim entregá-la aos infratores, que não respeitam a sua demarcação, de maneira espontânea, demonstrando total desprezo com um coletivo e corroborando as tentativas de sucumbir o legislativo ao neoliberalismo.

Já o Projeto de Lei 3729/2004 visa alterar as regras de licenciamento ambiental, facilitando a degradação do meio ambiente, pois, segundo André Antunes,<sup>490</sup> Maurício Guetta aborda que vários aspectos do Projeto de Lei 3729/2004 impactam negativamente no meio ambiente, como: eximir que treze atividades de impacto ambientais necessitem de licenciamento, retrocedendo a legislação ao tempo em que os rios do Brasil recebiam detritos demasiadamente sem um controle ou proteção ambiental. Desta forma, esse projeto também admite que municípios e estados olhem para as atividades de baixo e médio risco ambiental, como por exemplo a mineração, de forma mais flexível permitindo que o licenciamento dessas atividades possa ocorrer mediante licença autodeclaratória automática, aumentando o risco de incidentes trágicos, tal como: os que envolvem a mineração. Por conseguinte, outro aspecto ressaltado no dizer de André Antunes<sup>491</sup> é que Maurício Correia afirma que isso também afeta as comunidades tradicionais e as unidades de conservação, pelo fato de aumentar os riscos de impactos ambientais e de danos à saúde da população.<sup>492</sup>

Além disso, o Projeto de Lei nº 3.200/2015 conhecido como “projeto de lei do veneno” objetiva facilitar o registro de novos agrotóxicos, o que permitiria que o Ministério da Agricultura avaliasse sem o apoio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

---

nas porcentagens estabelecidas para cada especificação, na qual, define que ao se tratar de área de floresta a Amazônia Legal deve-se preservar 80% (oitenta por cento) da vegetação nativa. (BRASIL. 2012. n.p). BRASIL. *Lei Nº 12.651, De 25 De Maio De 2012*. Brasília. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2022.

<sup>490</sup> ANTUNES apud GUETTA. *PL 3729: O fim do licenciamento ambiental?*. EcoDebate, INSS 2446-9394. 26 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2021/05/26/pl-3729-o-fim-do-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

<sup>491</sup> ANTUNES apud CORREIA *PL 3729: O fim do licenciamento ambiental?*. EcoDebate, INSS 2446-9394. 26 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2021/05/26/pl-3729-o-fim-do-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

<sup>492</sup> ANTUNES, André. *PL 3729: O fim do licenciamento ambiental?*. EcoDebate, INSS 2446-9394. 26 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2021/05/26/pl-3729-o-fim-do-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

(IBAMA) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) os novos agrotóxicos. O que vai contra o modelo tripartite, no qual o objetivo é impedir que uma decisão seja tomada apenas para atender o desejo de um órgão específico.<sup>493</sup> Isso além de aumentar a quantidade de variedades de agrotóxico no mercado, abre caminho para que produtos químicos cada vez mais prejudiciais à saúde e ao meio ambiente sejam facilmente liberados para uso dentro do território nacional.

Portanto, apesar dos exemplos citados acima retratar somente parte das tentativas ou alterações na legislação, já é notório o reflexo do neoliberalismo e da modernidade líquida por detrás dos objetivos tidos como benéficos de algumas mudanças. Apesar de ainda existir uma resistência a esse processo, que ainda defende a proteção ambiental, a realidade da superioridade que é dada aos defensores do neoliberalismo e da modernidade líquida é esmagadora, visto a concentração de poder econômico e político, como demonstra o quantitativo de ruralistas e empresários inseridos na política.

## 5. Considerações Finais

Como visto anteriormente, grande parte dos projetos de leis que envolvem o meio ambiente possui um desvio de finalidade, no qual se sobressai a desproteção do meio ambiente, o colocando em risco. Desta forma, conclui-se que tanto o neoliberalismo quanto a modernidade líquida afetam a legislação, como visto nos exemplos das modificações e propostas citadas anteriormente, cabendo ressaltar que elas acabam sendo prejudiciais a um meio ambiente equilibrado, uma vez que os ideais do neoliberalismo e da modernidade líquida são divergentes ao princípio do artigo 225 da Constituição Federal.

Desta forma, é importante verificar a finalidade e os resultados das mudanças na legislação, se as alterações vão beneficiar a todos ou apenas uma parcela da população, além de criar medidas que evitem o desvio de finalidade, afinal muitas das mudanças têm um lado positivo, porém o que não se deve se sobrepôr são os contrapontos dessas. Ademais, é imprescindível que as mudanças feitas na legislação não sejam formas de retroceder avanços importantes já conquistados no direito ambiental e nem formas de potencializar a degradação do meio ambiente. Por fim, é extremamente importante evitar que o público se torne privado, pois “o neoliberalismo foi mais efetivo: transformou o público em privado, o interesse de grupos econômicos passou a ser tratado como se fosse o interesse comum”.<sup>494</sup>

Portanto, há a necessidade de verificar as medidas que estão sendo pensadas para garantir um meio ambiente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Afinal, o que se deve fazer é buscar o equilíbrio.

---

<sup>493</sup> WATANABE, Phillippe. *Entenda as mudanças que o chamado PÇ do Veneno pode causar*. Folha de São Paulo. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/02/entenda-as-mudancas-que-o-chamado-pl-do-veneno-pode-causar.shtml>>. Acesso em 01 jul. 2022.

<sup>494</sup> CASARA, Rubens R. R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão de indesejáveis*. 1 ed. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2017. p. 38 .





## COMITÊS DE BACIA E CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA

### WATER BASIN COMMITTEES AND ADMINISTRATIVE COMPETENCE CONFLICTS

Luiz Felipe Radic<sup>495</sup>

**RESUMO:** A seguinte pesquisa teórica de vertente jus-dogmática e do tipo jurídico-descritivo objetiva discutir a existência de conflitos de competência administrativa entre os comitês de bacias hidrográficas e demais entidades da Administração Pública direta e indireta no direito brasileiro. Primeiramente é feita uma análise à luz da Lei nº 9.433/1997 e, depois, consideram-se as lacunas existentes na referida legislação para responder à pergunta problema do trabalho. Para tanto, empregaram-se fontes primárias e secundárias, correlacionadas mediante um raciocínio dialético. A hipótese inicial é que esses conflitos não existem na lei em si, todavia, eles estão presentes nos tópicos que não são abarcados pelo instrumento normativo, o que prejudica a efetividade da gestão dos cursos d'água no país.

**Palavras-chave:** Comitês de Bacia Hidrográfica; Direito Administrativo; Conflitos de Competência Administrativa; Lei nº 9.433/1997; Gestão de Cursos de Água.

**ABSTRACT:** The following theoretical research of a legal-dogmatic and legal-descriptive type aims to discuss the existence of administrative competence conflicts between river basin committees and other entities of the direct and indirect Public Administration in Brazilian law. First, the analysis is made in the light of Law nº 9.433/1997 and, then, the existing gaps in that legislation are considered to answer the question. For that, primary and secondary sources, correlated through a dialectical reasoning were used. The initial hypothesis is that these conflicts do not exist in the law itself, however, they are present in topics that are not covered by the normative instrument, which impairs the effectiveness of the management of water courses in the country.

**Keywords:** Water Basin Committees; Administrative Law; Administrative Competence Conflicts; Law Nº 9.433/1997; Watercourse Management.

### 1. Introdução

Para dar início a este texto, é preciso, antes, pensar na seguinte pergunta retórica: qual é o problema de haver mais de um ente da

---

<sup>495</sup> Graduando pela Escola Superior Dom Helder Câmara, Brasil. Integrante do Grupo de Pesquisa Responsabilidade Ambiental: Civil e Internacional 2022, liderado pelos Professores Doutores André de Paiva Toledo e Romeu Faria Thomé da Silva, secretariado por Luiz Felipe Radic. E-mail: luizfelipe.radic@gmail.com.

Administração Pública realizando uma mesma tarefa? Primeiramente, pode-se indicar o fato de que, quando mais de um ente realiza uma mesma função, a necessidade de diálogo entre essas pessoas jurídicas cresce e isso não é algo fácil logisticamente. Pelo contrário, na prática da gestão pública, é sabido que prepondera a falta de interação entre as instituições. Segundamente, o conflito de competências pode levar a decisões divergentes entre os entes responsáveis, logo, a atos administrativos contrapostos, os quais, justamente por isso, se extinguem mutuamente.

Todavia, ainda se podem indicar outros aspectos negativos menos evidentes, como o esvaziamento da confiança institucional em certos entes por parte do público. Com efeito, quando os atos administrativos de determinado órgão são repetidamente revogados pelos atos de outro ente, a eles opostos, evidentemente, a impressão que se transmite é que aquelas manifestações de vontade da Administração não passam de mera burocracia, destituída de relevância, para efeitos práticos; e isso não está no melhor interesse do Estado, considerando-se o princípio básico do Direito Administrativo da supremacia do interesse público sobre o privado.

Assim sendo, a seguinte pesquisa teórica de vertente jus-dogmática e do tipo jurídico-descritivo, conforme Witker<sup>496</sup> e Gustin, Dias e Nicácio<sup>497</sup>, objetiva discutir os conflitos de competência administrativa existentes no âmbito da gestão brasileira de recursos hídricos entre os comitês de bacias hidrográficas e demais entidades da Administração Pública direta e indireta, primeiramente à luz da Lei nº 9.433/1997 e, depois, considerando as lacunas existentes na referida norma. Essa discussão se encaixa, portanto, no eixo temático dos avanços e dos retrocessos administrativos na seara ambiental, mais especificamente, naquela dos recursos hídricos.

Para tanto, empregaram-se fontes primárias e secundárias correlacionadas mediante um raciocínio dialético. A hipótese inicial é que esses conflitos não existem na lei em si, todavia, eles existem nos tópicos que não são abarcados pelo instrumento normativo.

## 2. A dominialidade das Águas no Brasil

A dominialidade das águas brasileiras não foi sempre a mesma, ao longo da história. De acordo, por exemplo, com Decreto nº 24.643/1934, chamado de Código de Águas, havia três tipos de recursos hídricos: os públicos, de uso comum do povo; os comuns, de domínio público; e os particulares, situados em propriedades privadas<sup>498</sup>. Todavia, vários dispositivos do referido código não foram recepcionados pela atual Constituição da República, e esse foi um deles.

---

<sup>496</sup> WITKER, Jorge. Como elaborar una tesis en derecho: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho. Madrid: Civitas, 1985.

<sup>497</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. (Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 5a. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

<sup>498</sup> BRASIL. Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Brasília: Presidência da República, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm). Acesso em: 24 maio 2022.

Nesse sentido, desde o advento da Constituição Federal de 1988, entende-se que a dominialidade das águas é da União, dos Estados, ou do Distrito Federal, por analogia. Como se pode inferir, da leitura do artigo 20, III, VI e VIII sobre os bens da União:

Art. 20. São bens da União:

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

VI - o mar territorial;

VIII - os potenciais de energia hidráulica<sup>499</sup>.

Com o mesmo intuito, leia-se o seguinte trecho do artigo 26, também da Constituição Federal sobre os bens dos Estados: “Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União<sup>500</sup>”.

Percebe-se, portanto, que não existem mais recursos hídricos de titularidade municipal, nem particular no país, mas se verá, adiante, que ambos podem receber direitos de gestão do bem. Tal perspectiva foi reforçada pela Lei nº 9.433/1997, instituidora da Política Nacional de Recursos Hídricos, a qual estabeleceu como um de seus fundamentos que a água é um bem de domínio público (artigo 1º, I), ou seja, um bem público de uso comum do povo, sob a administração da União, dos Estados, ou do Distrito Federal, a depender da situação<sup>501</sup>.

Entretanto, é pertinente salientar dois fatos. Primeiramente, que o meio ambiente –entendido como um macrobem ambiental composto por uma variedade de microbens ambientais–, bem como o recurso natural água são de titularidade difusa, logo, o Estado não tem propriedade sobre ele, mas, apenas, um poder de gestão, conforme Siqueira<sup>502</sup>.

Segundamente, que, da mesma forma que os recursos hídricos são um subconjunto do meio ambiente, a Política Nacional de Recursos Hídricos é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981 –totalmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988–, a qual é responsável por estabelecer o principal marco normativo do Direito Ambiental brasileiro. Logo, pode-se

---

<sup>499</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 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: 24 maio 2022.

<sup>500</sup> BRASIL. Idem, 1988.

<sup>501</sup> BRASIL. Lei n. 4933, de 8 de janeiro de 1997. Institui a política nacional de recursos hídricos, cria o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, regulamenta o inciso XX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n. 8001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7900, de 28 de dezembro de 1989. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 01 maio 2022.

<sup>502</sup> SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Qual o valor do meio ambiente. Ed. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

dizer que o legislador refletiu a estrutura própria do termo meio ambiente, ora de elaborar a legislação ambiental no país.

### **3. A distribuição das Competências Administrativas para o Gerenciamento dos Recursos Hídricos, conforme a Lei nº 9.433/1997**

Esclarecido de quem é a dominialidade dos recursos hídricos nacionais, passe-se à análise de quem tem atribuições para gerenciar tal bem. Nesse sentido, pela leitura do artigo 23, I, VI, VII, VIII, IX da Constituição de 1988, a competência administrativa para matéria ambiental é comum à União, aos estados e aos municípios<sup>503</sup>.

Em linhas gerais, no campo do Direito Ambiental, a competência administrativa é exercida mediante o emprego do poder de polícia ambiental, notadamente, através do licenciamento ambiental (competência administrativa decisória de concordância) e da fiscalização (competência administrativa material), seguindo o princípio da predominância de interesses.

De acordo com esse princípio, nos casos em que prevalecer o interesse geral e nacional, a competência será atribuída à União; preponderando o interesse regional, a competência será concedida aos Estados; e quando o interesse local for predominante, a competência será atribuída aos Municípios, conforme Pinho<sup>504</sup>.

No que diz respeito aos recursos hídricos, de modo mais detalhado, é a Política Nacional de Recursos Hídricos que define a distribuição das competências administrativas referentes à água. Portanto, tal lei será a base para boa parte dos argumentos a seguir. Entretanto, há três elementos da lei em estudo sobre os quais vale a pena deter-se, antes de explicar a distribuição das competências administrativas para o gerenciamento dos recursos hídricos.

O primeiro deles é que, apesar da dominialidade das águas brasileiras ser da União ou dos Estados, segundo o artigo 1º, V, a aplicação do quadro normativo hídrico terá como unidade territorial a bacia hidrográfica, e não as divisões político-administrativas convencionais da Administração Pública<sup>505</sup>.

De acordo com o artigo 37 da Lei nº 9.433/1997, a bacia hidrográfica é composta por um curso d'água principal e pelos seus afluentes, denominados como cursos tributários. Denota-se, então, que o legislador optou pela gestão das águas associada à sua característica mais marcante, qual seja que um curso de água não segue os limites criados pelo homem, mas a morfologia do terreno. Assim, o Brasil foi subdividido em várias bacias hidrográficas, sendo as principais a Amazônica, a do Araguaia-Tocantins e as dos rios Paraíba, Paraíba do Sul, São Francisco, Paraná, Paraguai e Uruguai. Mas, dentro de cada uma dessas grandes bacias, há

---

<sup>503</sup> BRASIL, op. cit., 1988.

<sup>504</sup> PINHO, Rodrigo César Rebello. Da organização do Estado, dos Poderes, e histórico das Constituições. Ed.12. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>505</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

diversas outras, organizadas, por sua vez, em uma rede complexa de sub-bacias hidrográficas<sup>506</sup>.

Justamente em decorrência dessa alta complexidade, em 2003, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos editou a Resolução 32/2003, instituindo doze Regiões Hidrográficas. Segundo a própria norma, no seu artigo 1º, parágrafo único, uma região hidrográfica é “o espaço territorial brasileiro compreendido por uma bacia, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares, com vistas a orientar o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos<sup>507</sup>”.

Entretanto, a divisão em bacias hidrográficas e o duplo domínio das águas põem dificuldades em relação à distribuição de competências da Administração Pública. Paulo Affonso Leme Machado<sup>508</sup> aponta a situação hipotética de uma bacia em que o curso principal seja federal e os seus tributários, estaduais; de quem será a competência, inclusive, para a outorga de recursos hídricos, em tal bacia?

O segundo fundamento de notável interesse para este trabalho está no artigo 1º, VI da Lei nº 9.433/1997: a gestão deve ser descentralizada. Segundo esse fundamento, a Política Nacional de Recursos Hídricos prevê quatro níveis de órgãos de gestão: as Agências de Águas e os Comitês de Bacia Hidrográfica, na base; o Conselho de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, no topo<sup>509</sup>. Pela gestão ser descentralizada, portanto, não serão os órgãos de cúpula a administrar diretamente as águas, mas os dois órgãos de base, mencionados acima, os quais receberam, mediante a Política Nacional de Recursos Hídricos, parcela das competências administrativas que eram, tradicionalmente, da União, ou dos Estados, como explica Machado<sup>510</sup>.

Perceba-se, então, que não são as entidades da Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a gerenciarem os recursos hídricos, mas as quatro pessoas jurídicas da Administração Pública Indireta, apresentadas no parágrafo anterior. Nesse sentido, a administração das águas brasileiras por parte das Agências de Águas e dos Comitês de Bacia Hidrográfica pode ser totalmente pública ou mista, e as entidades administrativas têm discricionariedade para escolher uma ou outra modalidade. Só a gestão totalmente privada é vedada, pois o Estado deve exercer controle dos usos dos recursos hídricos, de acordo com os artigos 11; 29, II; 30, I da Lei nº 9.433/1997<sup>511</sup>.

Outra decorrência da gestão descentralizada é a elaboração dos Planos de Recursos Hídricos –um dos instrumentos da Política Nacional de

---

<sup>506</sup> Idem, 1997.

<sup>507</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução n. 32, de 15 de outubro de 2003. Brasília: presidência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, 2003. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/ligislacao/Resolucoes-CNRH/Resolucao-CNRH%2032.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022.

<sup>508</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. Ed. 24, São Paulo: Malheiros, 2016.

<sup>509</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>510</sup> MACHADO, op. cit., 2016.

<sup>511</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

Recursos Hídricos— por parte das Agências de Água, com a aprovação dos Comitês de Bacia Hidrográfica (artigos 7º, caput; 44, X, Lei nº 9.433/1997). Os Planos são diretrizes para orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento das águas, e são divididos em três categorias para os níveis local, regional e nacional: planos por bacia hidrográfica, planos por estado e o plano nacional de recursos hídricos<sup>512</sup>.

A regra geral no Ordenamento Jurídico brasileiro é que os planos nacionais condicionem os estaduais e assim por diante, contudo, no que concerne aos recursos hídricos, aplica-se a lógica reversa. Primeiro, são elaborados os planos de cada bacia, pensando nas especificidades das suas respectivas localidades. A partir dos planos de bacia, estruturam-se os planos estaduais, que ponderam as estratégias e as prioridades dos planos por bacia para a delimitação dos seus próprios objetivos e mecanismos de ação. Por fim, o plano nacional é elaborado, considerando o conteúdo dos planos estaduais e as conjunturas especiais de bacias transfronteiriças<sup>513</sup>.

Finalmente, o terceiro elemento notório da Lei nº 9.433/1997 é o Sistema Nacional de Gerenciamento e Recursos Hídricos, previsto no Título II da lei, bem como no artigo 21, XIX da Constituição Federal de 1988. Esse sistema é pertinente aqui, pois representa o conjunto de órgãos e de entidades que atuam na gestão de recursos hídricos no Brasil, com o intuito de, entre outros, coordenar a gestão integrada das águas, planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos. Veja-se o artigo 33:

Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

I-A. – a Agência Nacional de Águas;

II – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;

III – os Comitês de Bacia Hidrográfica;

IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;

V – as Agências de Água<sup>514</sup>.

Adverte-se, entretanto, que as entidades da Administração Direta são autônomas, mas, também, integradas, na gestão da água, por força do artigo 18 da Constituição de 1988, que impõe a autonomia conforme a Constituição Federal, e do artigo 21, XIX do Texto, que trata do Sistema Nacional de Gerenciamento e Recursos Hídricos. Ademais, pelo Sistema ser de ordem nacional, impede-se que os estados organizem a gestão sem a participação das Agências de Água, bem como dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Complementando tal noção, aponta-se, então, a lição de Paulo

<sup>512</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>513</sup> MACHADO, op. cit., 2016.

<sup>514</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

Affonso Leme Machado, antes de se passar às competências de cada membro do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:

A gestão das águas é descentralizada no Sistema Nacional de Gerenciamento e Recursos Hídricos, mas não pode ser antagônica e descoordenada. As Agências de Água, os Comitês de Bacia Hidrográfica, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos são ligados por laços de hierarquia e de cooperação. O arbitramento dos possíveis conflitos de água não será feito somente pelo Poder Judiciário, mas passa a ter instâncias administrativas anteriores –as do próprio Sistema Nacional de Gerenciamento e Recursos Hídricos<sup>515</sup>.

Feita essa apresentação, siga-se, portanto, à análise mais detida de cada um dos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, seguindo a ordem do artigo 33 da Lei nº 9.433/1997.

### 3.1. Competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos

As competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos estão previstas nos treze incisos do artigo 35 da Lei nº 9.433/1997, o qual foi complementado pela Lei nº 9.984/2000. Assim sendo, segue a explicação de alguns desses dispositivos.

I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários<sup>516</sup>. Essa competência não é exclusiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, uma vez que as Agências de Água, os Comitês de Bacia Hidrográfica e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos também podem desempenhar tal função. O que é peculiar ao Conselho Nacional é a formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme o artigo 2º da Lei nº 9.984/2000<sup>517</sup>.

II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos<sup>518</sup>. De acordo com Machado<sup>519</sup>, pela interpretação do artigo 38, parágrafo único da Lei nº 9.433/1997, o Conselho Nacional é igualmente competente para julgar recursos interpostos contra Comitês de Bacia Hidrográfica de rios de domínio da União, bem como contra Comitês de bacias mistas (que abarquem cursos d'água da União e de Estados).

III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em

<sup>515</sup> MACHADO, op. cit., 2016, p. 573.

<sup>516</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>517</sup> BRASIL. Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília: Presidência da República, 2000-A. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm). Acesso em: 25 maio 2022.

<sup>518</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>519</sup> MACHADO, op. cit., 2016.

que serão implantados<sup>520</sup>”. Entende-se por aproveitamento todo uso que possa prejudicar os Estados à jusante, tais como a construção de usinas hidroelétricas, ou procedimentos de transposição de águas. Por sua vez, deliberação implica uma decisão deferindo ou indeferindo o projeto por parte do Conselho Nacional; não se trata, aqui, de um pedido de parecer por parte do Conselho.

VI - estabelecer diretrizes complementares para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos<sup>521</sup>”. Aqui, o foco deve voltar-se para o termo grifado: complementares. Nesse sentido, as diretrizes têm que estar dentro dos limites impostos pela Lei nº 9.433/1997; trata-se de uma discricionariedade da Administração<sup>522</sup>.

VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos<sup>523</sup>”. Há de se enfatizar que, cumpridos os pré-requisitos, criados pelo próprio Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para a aprovação da instituição de Comitês de Bacia Hidrográfica, não se pode indeferir a autorização; o ato enunciativo da Administração Pública é vinculado, nesse caso. Além disso, ao emitir a aprovação do novo Comitê, devem ser respeitados os princípios da motivação e da legalidade, ambos explicitados no artigo 37 da Constituição Federal<sup>524</sup>.

X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso<sup>525</sup>”.

O artigo 4º, VI da Lei nº 9.984/2000 acrescentou às competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos aquela para definir os valores cobráveis pelo uso de águas de domínio da União<sup>526</sup>.

### 3.2. Competências da Agência Nacional de Águas

Um dos grandes aportes da Lei nº 9.433/1997 foi o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instrumento pelo qual a Política Nacional de Recursos Hídricos como um todo é concretizada em nível nacional<sup>527</sup>. Com efeito, é nesse instituto que se insere a Agência Nacional de Águas, a autarquia federal com a incumbência de coordenar a gestão integrada dos recursos hídricos, regular e fiscalizar a gestão das águas, monitorar eventos críticos, bem como gerenciar questões relacionadas a saneamento básico e a segurança hídrica; percebe-se, então, que a agência é o braço executivo do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Segundo Machado<sup>528</sup>, a Agência atua como supervisora da correta execução da legislação federal de águas. Essa tarefa, decorrente da competência privativa da União para legislar sobre o tema (artigo 22, IV,

<sup>520</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>521</sup> BRASIL, op. cit., 1997, grifo meu.

<sup>522</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

<sup>523</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>524</sup> DI PIETRO, op. cit., 2020.

<sup>525</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>526</sup> BRASIL, op. cit., 2000-A.

<sup>527</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>528</sup> MACHADO, op. cit., 2016.



CF/88) é cumprida mediante o uso dos poderes administrativos normativo e de polícia.

A Lei nº 9.984/2000, que institui a autarquia, estabelece, em seu artigo 4º, II, que à Agência Nacional de Águas compete “disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>529</sup>”. Machado<sup>530</sup> entende que esse inciso aponta para a possibilidade de elaborar normas para promover a prática dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, desde que as normas da agência não excedam o texto legal de 1997, bem como as resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

A outra atribuição da Agência Nacional de Águas de zelar pelas águas da União abarca um leque de atividades, desde a outorga de direitos de uso desses recursos, ao arrecadamento, à distribuição e à aplicação das receitas auferidas mediante a cobrança pelo uso das águas, até a fiscalização do uso desse bem.

Sobre isso, é pertinente apontar que, pelo artigo 22, da Lei nº 9.433/1997, os valores arrecadados com a cobrança pelos usos dos recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados<sup>531</sup>.

Ademais, há uma divergência doutrinária a respeito da competência da autarquia para arrecadar as receitas vindas da cobrança pelo uso das águas, por ela ir, aparentemente, contra a gestão descentralizada peculiar à administração dos recursos hídricos. O artigo 4º, §6º da Lei nº 9.984/2000 estabelece que apenas na ausência de agências de água a arrecadação poderá ser feita por outra entidade. Para Machado<sup>532</sup>, por exemplo, tal disposição da lei de 2000 fere a política de descentralização da gestão.

### 3.3. Competências dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos

Os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos são competentes para deliberar sobre as propostas apresentadas pelos Comitês de Bacia Hidrográfica quanto à isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, quando se tratar de águas de domínio estadual (artigo 38, V). Além disso, os Conselhos Estaduais são instância recursal para processos administrativos concernentes decisões toadas por Comitês de Bacia Hidrográfica de cursos d’água estaduais (artigo 38, parágrafo único). Por fim, os conselhos em estudo são competentes para a criação de Agências de Água de rios estaduais (artigo 42, parágrafo único<sup>533</sup>).

É importante complementar que cada Estado pode atribuir competências suplementares ao seu respectivo Conselho Estaduais de Recursos Hídricos mediante lei estadual, desde que as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos não sejam extrapoladas.

---

<sup>529</sup> BRASIL, op. cit., 2000-A.

<sup>530</sup> MACHADO, op. cit., 2016.

<sup>531</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>532</sup> MACHADO, op. cit., 2016.

<sup>533</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

### 3.4. Competências dos Comitês de Bacia Hidrográfica

Os Comitês de Bacia Hidrográfica são órgãos colegiados formados por representantes de todas as entidades da Administração Pública Direta, relacionados com a bacia, além de representantes dos usuários das águas de sua área de atuação, e das entidades civis de recursos hídricos com atuação na bacia hidrográfica, nas proporções indicadas em seus respectivos regimentos internos.

Conforme o artigo 37 da Lei nº 9.433/1997, a sua atuação pode estar adstrita a uma sub-bacia, ou expandir-se, abarcando mais de uma bacia hidrográfica. Entretanto, o que importa é que as competências administrativas dos Comitês de Bacia Hidrográfica, nos incisos do artigo 38, se referem todas à gestão dos recursos hídricos em nível local.

Portanto, por exemplo, compete aos comitês discutir as questões relacionadas à água assim como o modo de atuação das entidades intervenientes na bacia (artigo 38, I); ou, ainda, propor aos Conselhos Nacional ou Estadual de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, de modo líquido e certo, para fins de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso da água (artigo 38, V). Outra incumbência é propor ao Conselho de Recursos Hídricos competente e acompanhar a execução dos Planos de Recursos Hídricos da bacia hidrográfica, elaborados pela Agência de Água (artigo 38, III, IV<sup>534</sup>), além de submeter tal Plano a audiência pública<sup>535</sup>.

Contudo, uma competência digna de nota é aquela para arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos por água na bacia hidrográfica (artigo 38, II). Pelo comitê ter uma ampla representatividade – contando com representantes da Administração Pública, bem como da comunidade civil –, as decisões proferidas pelo comitê têm maior probabilidade de resolver os litígios e de trazer a pacificação social do que se o órgão julgador fosse alguma entidade estatal desconexa da realidade local. Da decisão do comitê, caberá recurso perante o Conselho Estadual ou Nacional de Recursos Hídricos, a depender da dominialidade do curso d'água<sup>536</sup>.

### 3.5. Competências dos Municípios na Gestão de Recursos Hídricos

O artigo 33, IV insere “os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distritos Federais e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos<sup>537</sup>”, como integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, logo, é pertinente comentar a relevância da atuação municipal na gestão dos recursos hídricos.

---

<sup>534</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>535</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução n. 5, de 10 de abril de 2000. Brasília: presidência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, 2000-B. disponível em: <https://www.sema.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-CNRH-n%C2%BA-5-de-2000.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2022.

<sup>536</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

<sup>537</sup> BRASIL, op. cit., 1997.

Primeiramente, é preciso reafirmar que a gestão das águas é integrada, portanto não é possível dissociar a Política Nacional de Meio Ambiente, daquela de Recursos Hídricos e da Lei Federal de Saneamento Básico. Dessa forma, ao exercer suas competências nesses três campos, os Municípios atuam de modo bastante significativo para a garantia da disponibilidade de água em quantidade e em qualidade, como explica Corrêa Filho<sup>538</sup>. Tanto é que a própria Lei nº 9.433/1997 confere aos Municípios e ao Distrito Federal a incumbência de promover a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas de recursos hídricos (artigo 31).

Tal argumento é, inclusive, reforçado pelo texto da Constituição Federal de 1988 nos artigos 182, *caput*; 200, VI, que tratam das competências municipais para o desenvolvimento urbano e a saúde pública. Frisa-se, nesse ponto, o dever do poder público municipal de construir, manter e conservar uma rede de águas pluviais e uma rede de abastecimento e esgotamento sanitário, sendo que a não realização de tais intervenções pelo ente público pode acarretar uma responsabilização civil do Estado<sup>539</sup>.

Além disso, Machado<sup>540</sup> aponta como competência do Município a efetuação do registro, acompanhamento e fiscalização das outorgas de uso de recursos hídricos em seu território, atividades inseridas dentro do poder de polícia administrativa ambiental local. A outorga em si é emitida com base na dominialidade hídrica, mas “os municípios não possuem qualquer domínio sobre as águas, ainda que situadas unicamente em seu território. Portanto, não têm atribuição para efetuar eventual outorga do direito de uso dos recursos hídricos<sup>541</sup>”.

Por fim, Gordilho, Oliveira e Nascimento<sup>542</sup> acrescentam que, por se tratar de assunto eminentemente local, o licenciamento ambiental, e a respectiva fiscalização, de poços artesianos para fins de usos insignificantes ou de abastecimento individual de água deveriam ser de competência municipal. Tal entendimento se baseia na seguinte jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

---

<sup>538</sup> CORRÊA FILHO, Carlos Roberto Ruchiga. A competência dos municípios na gestão dos recursos hídricos no contexto do marco regulatório setorial. Orientador: Professor Petronio Emanuel Timbó Braga. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Elaboração e Gerenciamento de Projetos para a Gestão Municipal de Recursos Hídricos) – Instituto Federal de educação, ciência e tecnologia do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://capacitacao.ana.gov.br/conhecerh/handle/ana/1800>. Acesso em: 05 jun. 2022.

<sup>539</sup> GORDILHO, Heron José De Santana; OLIVEIRA, Thiago Pires; NASCIMENTO, Lucas Almeida Do. Competência ambiental municipal e proteção dos recursos hídricos: um diálogo necessário. Marília: Revista Argumentum, Vol. 18, n. 2, pp. 457-477, Mai.-Ago. 2017.

<sup>540</sup> MACHADO, *idem*, 2016.

<sup>541</sup> ZARDO, Igor. Competência para o licenciamento ambiental na Federação Brasileira. Porto Alegre, Faculdade de Direito, 2012. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 86.

<sup>542</sup> GORDILHO; OLIVEIRA; NASCIMENTO, *idem*, 2017.

ADMINISTRATIVO. POÇO ARTESIANO IRREGULAR. FISCALIZAÇÃO. OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS (LEI 9.433/97). COMPETÊNCIA COMUM DO MUNICÍPIO.

1. Hipótese em que se discutem os limites da competência fiscalizatória municipal relacionada à perfuração de poço artesiano e sua exploração por particular.

(...)

6. A Lei 9.433/97, adotada pelo Tribunal de Justiça em suas razões de decidir, aponta claramente a competência dos Municípios para a gestão dos recursos hídricos (art. 1º, VI) e para a "integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federais e estaduais de recursos hídricos" (art. 31).

7. Os arts. 1º, VI, e 31 da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos devem ser interpretados sob o prisma constitucional, que fixa a competência comum dos Municípios, relativa à proteção do meio ambiente e à fiscalização da exploração dos recursos hídricos (art. 23, VI e XI, da Constituição).

(...)

12. É evidente que a perfuração indiscriminada e desordenada de poços artesianos tem impacto direto no meio ambiente e na disponibilidade de recursos hídricos para o restante da população, de hoje e de amanhã. Feita sem controle, também põe em risco a saúde pública, por ausência de tratamento, quando for de rigor.

13. Em síntese, o Município tem competência para fiscalizar a exploração de recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, em seu território, o que lhe permite, por certo, também coibir a perfuração e exploração de poços artesianos, no exercício legítimo de seu poder de polícia urbanístico, ambiental, sanitário e de consumo.

14. Recurso Especial provido<sup>543</sup>.

Segundo Gordilho, Oliveira e Nascimento<sup>544</sup>, esse julgado foi um divisor de águas no que diz respeito à competência administrativa sobre recursos hídricos, uma vez que desconstruiu a noção de que apenas a União e os Estados poderiam exercer o poder de polícia ambiental em tal matéria. Essa mudança de perspectiva evidencia a tendência da pós-modernidade, amparada pela Constituição Federal de 1988, de fortalecer o poder local, sob o viés do interesse local, conforme se infere do seu artigo 30, combinado com a atuação conjunta prevista no artigo 23, também da Constituição.

### 3.6. Competências das Agências de Água

As Agências de Água atuam como secretarias executivas dos Comitês de Bacia Hidrográfica, da mesma forma que a Agência Nacional de Águas

---

<sup>543</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Recurso Especial nº 994.120-RS. Administrativo. Poço artesiano irregular. Fiscalização. Objetivos e princípios da lei da política nacional de recursos hídricos (lei 9.433/97). Competência comum do município. Recorrente: Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Condomínio San Sebastian. Relator: Min. Antônio Herman Benjamin, 27 abr. 2011. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 05 jun. 2022.

<sup>544</sup> GORDILHO; OLIVEIRA; NASCIMENTO, *idem*, 2017.

atua como secretaria executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Ou seja, os órgãos trabalham em conjunto. Uma Agência pode auxiliar um ou mais comitês, mediante autorização do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, desde que preenchidos os requisitos de prévia existência do comitê e de viabilidade financeira em decorrência da cobrança de recursos hídricos na sua área de atuação, conforme o artigo 42, *caput* e o artigo 43 da Lei nº 9.433/1997<sup>545</sup>.

Das competências das Agências de Água, destaca-se a elaboração do Plano de Recursos Hídricos a ser aprovado pelo respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica. Ademais, compete às agências efetuar, via delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos, além de fiscalizar a administração dessas verbas e a sua aplicação adequada na bacia hidrográfica de origem<sup>546</sup>.

Além dessas competências, há várias outras, como manter o balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação; manter o cadastro de usuários de recursos hídricos; analisar e emitir pareceres sobre projetos e obras a serem financiados com as verbas arrecadadas da cobrança pelo uso da água e encaminhá-los à autoridade competente<sup>547</sup>.

Contudo, a lei permite que as Agências de Água deleguem suas funções a entidades delegatárias, desde que respeitem a principiologia do Direito Administrativo, as normas de processo administrativo e cumpram os seguintes requisitos: (a) ser uma organização civil de recursos hídricos; (b) não ter fins lucrativos; (c) ser legalmente constituída. Assim, a atuação das agências pode ganhar em eficiência<sup>548</sup>.

#### **4. Conflitos de Competência Administrativa entre os Comitês de Bacia Hidrográfica e as demais Entidades Administrativas**

Percebe-se, a partir da exposição acima, que a repartição de competências administrativas em matéria de gestão de recursos hídricos não apresenta sobreposições, no texto da Lei 9.433/1997. Todavia, há aspectos sobre os quais a lei não se debruçou e é nestes pontos que existem conflitos de competência no âmbito prático.

Como visto, acima, a Política Nacional de Recursos Hídricos não distinguiu os Comitês de Bacia Hidrográfica em federais, estaduais e mistos; da mesma forma, o artigo 3º Resolução CNRH 5/2000 também não estabeleceu tal classificação<sup>549</sup>. Nesse sentido, há dúvida sobre para quem o comitê de bacia deve encaminhar suas propostas em caso de bacia com cursos d'água de domínio da União e de Estados.

Além desse tipo de questão, apresentam-se problemas quando se considera a gestão integrada dos recursos hídricos. Em se tratando de saneamento básico –que é um dos mais importantes usos da água nas cidades contemporâneas–, por exemplo, há sobreposição de atribuições dos

---

<sup>545</sup> BRASIL, *idem*, 1997.

<sup>546</sup> BRASIL, *idem*, 1997.

<sup>547</sup> BRASIL, *idem*, 1997.

<sup>548</sup> BRASIL, *idem*, 1997.

<sup>549</sup> BRASIL, *idem*, 2000-B.

Comitês de Bacia Hidrográfica com as concessionárias do serviço público de saneamento quanto à elaboração das medidas necessárias para o cumprimento do Plano de Recursos Hídricos de Bacia.

Em complemento ao exposto, deve ser mencionado o problema concernente ao licenciamento ambiental de projetos que impactem os cursos d'água. Todo corpo hídrico é abastecido por uma área chamada zona de recarga (manancial), mas a legislação de recursos hídricos não considera tais áreas, nem as águas subterrâneas como objeto de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos<sup>550</sup>. Compete, então, às demais entidades detentoras do poder administrativo de polícia ambiental licenciar os projetos nas zonas de recarga, cabendo aos Comitês de Bacia apenas a emissão de pareceres, quando solicitados pela autoridade competente, sem participação efetiva no processo decisório, apesar de influenciar diretamente o seu objeto de gestão. Veja-se que há uma carência de integração.

Nesse sentido, apresenta-se o argumento trazido por Gordilho, Oliveira e Nascimento<sup>551</sup> de que a Lei Complementar 140/2011 faz com que a fiscalização ambiental também seja competência dos municípios, visto que, segundo o seu artigo 9º, XIII: “exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos, cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município<sup>552</sup>” são tarefas do Poder Público local. Os autores advertem que tal dispositivo deve ser interpretado em conjunto com o *caput* do artigo 17 da Lei Complementar, que determina:

Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental, cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada<sup>553</sup>.

## 5. Considerações Finais

O trabalho se estruturou em três tópicos principais, começando pelo estabelecimento de quem é o titular dos recursos hídricos no Brasil. Essa

---

<sup>550</sup> SIQUEIRA, Lyssandro Norton; RADIC, Luiz Felipe. A degradação do cerrado e a questão hídrica sul-americana: possíveis implicações jurídicas para o Brasil. Vol. 8, n. 1. Palmas: Revista Vertentes do Direito, 2021. Disponível em: file:///C:/Users/Samsung/Downloads/11356-Texto%20do%20artigo-56282-1-10-20210610.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

<sup>551</sup> GORDILHO; OLIVEIRA; NASCIMENTO, idem, 2017.

<sup>552</sup> BRASIL. Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). acesso em: 05 jun. 2022.

<sup>553</sup> BRASIL, idem, 2011

parte serviu de contextualização para a explanação do tratamento jurídico dos recursos hídricos na legislação brasileira.

A seguir, passou-se a examinar a Lei nº 9.433/1997 quanto à distribuição das competências administrativas para o gerenciamento das águas a fim de identificar sobreposições de incumbências entre os diversos entes. Essa parte do texto, por sua vez, foi separada subtópicos, em que se aprofundou a explicação referente a cada uma das entidades da Administração Pública Indireta que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, conforme o artigo 33 da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Por fim, como encerramento do desenvolvimento deste texto, foi feita uma reflexão quanto à sobreposição de competências administrativas entre os comitês de bacia hidrográfica e os demais membros do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, bem como com os Municípios. É nesse tópico que se tentou oferecer uma resposta para a pergunta-problema da pesquisa.

Nesse sentido, diante do que foi apresentado acima, revela-se mais um exemplo de situação em que o texto normativo parece ser coerente e não abrir margem para a sobreposição de funções. Contudo, na prática, a realidade é que, de fato, existem redundâncias as quais obstam a atuação mais eficiente que possível da Administração Pública.

No texto, essas incongruências foram identificadas majoritariamente em dois âmbitos: nos casos em que a dominialidade dos recursos hídricos da bacia hidrográfica não é evidente; e quando se trata de gestão integrada das águas. Perceba-se que ambos os contextos não constam na Lei 9.433/1997, tampouco em regulamentos posteriores, o que aponta para a pertinência de uma complementação da referida norma por parte do legislador.



## A COMPETÊNCIA DO IBAMA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL MINERÁRIO

IBAMA'S COMPETENCE FOR MINING ENVIRONMENTAL LICENSING

Yasmim Rodrigues Souza<sup>554</sup>

**RESUMO:** O artigo tem por temática analisar a competência para o licenciamento ambiental minerário no estado de Minas Gerais, trazendo o questionamento do Ibama como órgão competente para realizar este procedimento. O objetivo da pesquisa, portanto, é criticar o entendimento de órgãos estaduais como competentes para isso. Para solucionar este conflito de competência, serão utilizadas legislações ambientais. A hipótese levantada é de que apesar de ser sua competência, o IBAMA não realiza o licenciamento ambiental de barragens de mineração e, em decorrência disso, a concessão de licenciamento ambiental para o funcionamento de barragens de rejeitos das mineradoras demonstra-se carente na contenção de danos ambientais.

**Palavras-chave:** Regulação Minerária; Poder de Polícia Ambiental; Licenciamento; Conflito de Competência.

**ABSTRACT:** The article by environmental theme analyzes the competence for the competent licensing of the mining company in the state of Minas Gerais, questioning the procedure of the IBAMA body to carry out this. The objective of research, therefore, is critical to the concept of objectives as competent for it. To resolve this conflict of jurisdiction, environmental legislation will be used. The hypothesis raised is that IBAMA does not carry out environmental mining licensing and, as a result, the granting of environmental licensing for the operation of mining tailings dams is lacking in containing environmental damage.

**Keywords:** Mining Regulation; Environmental Police Power; Licensing; Jurisdiction Conflict.

### 1. Introdução

O licenciamento ambiental para o funcionamento de empreendimentos de mineração no estado de Minas Gerais é realizado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e é exigido para as atividades que possam causar degradação ambiental. Dentro dessa realidade, constatou-se que no caso da Mineradora Samarco, responsável pelo rompimento da barragem de contenção de rejeitos de Fundão, esse licenciamento foi realizado com uma rapidez atípica, em que foi concedida provisoriamente as etapas de licença

---

<sup>554</sup> Estudante do 10º período da graduação em Direito pela UFJF-GV, orientada pelo professor Eder Marques de Azevedo. E-mail: srodriguesyasmim@gmail.com.



prévia e licença de instalação pela Fundação Estadual de Meio Ambiente (Feam) e, posteriormente, validadas pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), sem que estivessem presentes os requisitos para tal<sup>555</sup>.

Mas a ligação de um rompimento de barragem com irregularidades no licenciamento ambiental não se verifica apenas na barragem supracitada. Posteriormente ao rompimento da barragem B1 da Vale, localizada em Brumadinho, foi averiguado na CPI de Brumadinho que a expansão da barragem da Vale e as licenças ambientais concedidas estavam repletas de irregularidades<sup>556</sup>.

Diante disso, o presente artigo traz o seguinte problema de pesquisa: o procedimento de licenciamento ambiental adotado para autorizar as atividades mineradoras localizadas no Estado de Minas Gerais, diante de extensão e potencial de dano, por não dispor da participação do órgão executor federal, seria um fator que agrava os riscos de eventuais danos ocorrerem?

Em uma tentativa de conter esses danos de maneira mais eficaz, entende-se pela necessidade de aplicação do art. 4 da Resolução CONAMA 237<sup>557</sup> para o estabelecimento da competência para o licenciamento ambiental minerário, que prevê como competência da União, por meio do IBAMA, o licenciamento ambiental de atividades cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados.

Para essa análise, será realizada a revisão de literatura com base na discussão teórica acerca da competência para a realização do procedimento de licenciamento ambiental minerário e, principalmente, no que toca à competência do IBAMA, estabelecida no art. 4 da Resolução 237 CONAMA.

## 2. Extrativismo Minerário

Os recursos minerais são substâncias cuja extração seja economicamente viável, conferindo utilidade/aproveitamento para o mercado e, conseqüentemente, para a sociedade em geral<sup>558</sup>. Assim, o extrativismo mineral é uma atividade eminentemente econômica, de cunho industrial, que consiste na pesquisa, exploração, lavra (extração) e beneficiamento de minérios presentes no subsolo<sup>559</sup>. Contempla diferentes

<sup>555</sup> SERRA, Cristina. *Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil*. Rio de Janeiro: Record; 2018, pp. 104-124.

<sup>556</sup> GONÇALVES, Eduardo. *Rejeitos ilegais: documentos da CPI de Brumadinho revelam que a expansão da barragem da Vale e as licenças ambientais concedidas estão repletas de irregularidades*. Grupo Abril, Veja: São Paulo, SP, 31 mai. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/rejeitos-ilegais/>. Acesso em: 22 jun. 2022.

<sup>557</sup> BRASIL. Resolução CONAMA Nº 237/1997 - Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente - Data da legislação: 22/12/1997. Diário Oficial da União: nº 247, Brasília, DF, 22 dez. 1997, págs. 30.841-30.843. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>. Acesso em: 22 jun. 2022.

<sup>558</sup> ATAÍDE, Pedro. *Direito Minerário*. 2 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2019.

<sup>559</sup> Alguns dos principais minérios extraídos no Brasil, segundo a Agência Nacional de Mineração (ANM), são: Ferro; Ouro; Cobre; Nióbio; Níquel; Manganês; Estanho; e Alumínio. Todavia, não são apenas esses minerais extraídos no território nacional.

segmentos, como a ornamentação, a construção civil e insumos para a indústria primária – a siderúrgica.

É indubitável a importância que a mineração ocupa na sociedade capitalista, instigada pelo aprimoramento de tecnologias e inovações, impulsionando ainda mais a expansão do consumo. Diversos produtos e itens essenciais para a sociedade contemporânea estão direta ou indiretamente relacionados à prática da extração mineral<sup>560</sup>.

A origem da regulação minerária no Brasil se deu desde o período do Brasil Colônia, com o sistema regaliano, onde os recursos minerais eram pertencentes à Coroa Portuguesa e a exploração por particulares dependia de autorização do monarca<sup>561</sup>.

Atualmente, com o advento da Constituição da República de 1988, os recursos minerais são disciplinados como de competência privativa da União. Assim, pertence a ela os recursos e para que o particular extraia seus recursos, necessita de outorga da União e durante a extração deve pagar a Contribuição Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM)<sup>562</sup>.

A CFEM, disposta pela Constituição de 1988<sup>563</sup>, em seu art. 20, § 1º, é devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, e aos órgãos da administração da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios. A Compensação Financeira é calculada sobre o valor do faturamento líquido, obtido por ocasião da venda do produto mineral e é devida em decorrência da exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico. Em seu recolhimento, é feita a distribuição de 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção; e 60% (sessenta

---

Existem minerais para diversas finalidades, como aqueles essenciais utilizados na construção civil, como areia, argila, rochas (aparelhadas ou britadas). Além disso, há outros materiais extraídos de rochas e do solo, como o minério de ferro, o níquel, o cobre, o carvão etc. Esses são amplamente utilizados como matéria-prima para a produção de automóveis, eletrodomésticos, máquinas, estradas, na produção de materiais aeroespaciais, na construção civil, para a produção de energia, dentre outros. (BRASIL, ANM, 2022)

BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). Regimes de exploração mineral. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/exploracao-mineral/regimes-de-exploracao-mineral>. Acesso em: 04 jul. 2022.

<sup>560</sup> A abrangência da atividade minerária inclui a pesquisa, a lavra, o desenvolvimento da mina, o beneficiamento, a comercialização dos minérios, o aproveitamento de rejeitos e estéreis. (BRASIL, 2018). BRASIL. DECRETO Nº 9.406, DE 12 DE JUNHO DE 2018. Regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 jun. 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.965-de-11-de-fevereiro-de-2022-379739232>. Acesso em: 05 jul. 2022.

<sup>561</sup> FEIGELSON, Bruno. Curso de Direito Minerário. 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

<sup>562</sup> ARAUJO, Flavia Moller David. O licenciamento ambiental no direito minerário. 1 ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2015, p. 81.

<sup>563</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República Casa Civil. 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 jun. 2022.

por cento) para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção<sup>564</sup>.

Assim, para que alguma mineradora possa extrair de uma determinada área, além da concessão de lavra mineral expedida pela ANM, dependerá de que os entes federativos competentes concedam a respectiva licença ambiental e em troca, os entes receberão os seus valores respectivos de compensação, por autorizarem a extração mineral em seus territórios.

Essa contribuição é tão marcante em renda para os Municípios, que o prefeito da cidade de Mariana/MG declarou, cerca de 10 (dez) dias após a cidade protagonizar o maior desastre ambiental do país, ocasionado pela empresa Samarco, que “defender o fim da mineração no município é fechar as portas da cidade mineira” e, completou dizendo que:

Dizer que não pode mais haver mineração, é afirmar que serviços básicos terão de ser parados e que 4 mil pessoas vão perder seus empregos.

[...] A mineração representa 80% da nossa arrecadação. A gente tem a preocupação, para não haver um colapso total da cidade. Tenho que ser realista e dizer que a nossa cidade não trabalhou na diversificação econômica - acrescentou<sup>565</sup>.

Essa afirmação revela uma relação de minero-dependência dentro do próprio poder público. Sendo visível, com isso, a existência de um interesse estatal em conceder licenças, ainda que causem prejuízos imensuráveis, em troca de quantia financeira para custear os serviços públicos locais.

Para além disso, é importante destacar que existem financiamentos de campanha sendo realizados pelas empresas da mineração, exercendo influência sobre políticos eleitos em cargos do poder executivo e do poder legislativo<sup>566</sup>, o que pode acabar influenciando no procedimento do licenciamento ambiental, sobretudo, porque a autoridade que concede a licença é determinada por indicação em cargo político.

Isso reforça como essas empresas agem, em muitas vezes, sem atender a uma devida responsabilidade social, causando uma injustiça social, mecanismo pelo qual as sociedades desiguais direcionam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento social a grupos de trabalhadores, populações de baixa renda e a diversas outras sociedades marginalizadas. Enquanto empresas impõem isso aos grupos majoritariamente pobres, defendendo seus interesses, mesmo que através de

---

<sup>564</sup> BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/contribuicao-financeira-pela-exploracao-mineral-2013-cfem>. Acesso em: 24 jun. 2022.

<sup>565</sup> <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/11/mariana-fecha-as-portas-sem-a-mineracao-diz-prefeito-4904387.html>

<sup>566</sup> MANSUR, M. S.; WANDERLEY, L. J. M.; MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P.; PINTO, R. G.; GONCALVES, R. J. A. F.; COELHO, T. P. Antes Fosse Mais Leve a Carga: introdução aos argumentos e recomendações referentes ao desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. In: Márcio Zonta; Charles Trocate. (Org.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco / Vale / BHP Billiton. 1ed. Marabá: Editorial Iguana, 2016, v. 2, p. 184.

violência e da ilegalidade, os seus lucros individuais se elevam cada vez mais<sup>567</sup>.

### **3. Regulação Minerária e o Modelo Brasileiro de Exploração – O Poder de Polícia Ambiental e a Competência para o Licenciamento e Fiscalização de Empreendimentos Minerários**

Em relação à atividade de mineração em específico, antes do licenciamento, é preciso que o interessado na exploração mineral obtenha um título que o credencie ao aproveitamento do recurso mineral junto à Agência Nacional de Mineração (ANM), bem como deve requerer a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, em caso de utilização de barragens de contenção de rejeitos.

Atualmente, o procedimento realizado para a conquista deste título junto à ANM se dá, sobretudo, pelo regime de Autorização de Pesquisa e Concessão de Lavra, sendo um complementar ao outro, uma vez que, o primeiro tem como objetivo a comprovação da existência da jazida e, o segundo seria a permissão da lavra dessa jazida<sup>568</sup>.

Em relação à outorga por uso de recursos hídricos, a competência varia de acordo com alguns requisitos. Como regra, essa outorga é de domínio dos estados e do Distrito Federal. Todavia, é de competência da União por meio da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), quando os recursos hídricos a serem utilizados forem provenientes de rios e lagos que fazem divisa entre estados e outros países<sup>569</sup>.

Para que os impactos e danos ao meio ambiente, decorrentes da atividade minerária, sejam conhecidos, nessas áreas em que a exploração mineral foi permitida, o licenciamento ambiental é obrigatório, sendo exigido concomitantemente à Concessão de Lavra<sup>570</sup>.

Em primeiro momento, é importante destacar que o termo “licenciamento ambiental”, proposto neste trabalho é considerado como o definido no art. 1, inciso I, da Resolução CONAMA 237/97, sendo estabelecido como um procedimento administrativo em que o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que são consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Esse conceito será entendido na perspectiva do licenciamento ambiental de atividades minerárias. Tal licenciamento compete, de maneira

---

<sup>567</sup> ARCULANO, Selene. O Clamor por Justiça Ambiental e Contra o Racismo Ambiental. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.3, n.1, Artigo 2, jan./ abril 2008. Pp. 2-12

<sup>568</sup> ARAUJO, Flavia Moller David. O licenciamento ambiental no direito minerário. 1 ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2015.

<sup>569</sup> BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Outorga dos direitos de uso de recursos hídricos. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/outorga-dos-direitos-de-uso-de-recursos-hidricos>. Acesso em: 24 jun. 2022.

<sup>570</sup> ARAUJO, Flavia Moller David. O licenciamento ambiental no direito minerário. 1 ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2015.

ampla, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme instrui o art. 23, incisos VI e XI da Constituição Federal.

As licenças ambientais estão previstas na Resolução 237/97 CONAMA, onde uma precede a outra, obedecendo às seguintes etapas:

- i) Licença Prévia (LP), concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção e tem como finalidade atestar a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- ii) Licença de Instalação (LI), etapa que autoriza a instalação do empreendimento, de acordo com os planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes;
- iii) Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Mas, esse licenciamento não é padronizado em todo o território nacional, pois, sendo concedida por órgãos ambientais estaduais ou até mesmo municipais, existem algumas particularidades para cada um destes. O presente trabalho irá abordar especificamente o licenciamento ambiental realizado no estado de Minas Gerais.

O Sistema Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais (SISEMA), é composto pelos seguintes órgãos: Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, como órgão central e coordenado por um agente político, que é o secretário estadual de meio ambiente, escolhido por livre nomeação pelo governador do estado; Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM; Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH; Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, responsável pela qualidade ambiental no que corresponde à Agenda Marrom; Instituto Estadual de Florestas (IEF), responsável pela Agenda Verde; Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) que responde pela Agenda Azul<sup>571</sup>.

A SEMAD é a responsável por realizar o licenciamento ambiental e possui, dentro do estado de Minas Gerais, as Superintendências Regionais do Meio Ambiente (SUPRAM) para atender as demandas regionais dentro do estado. Assim, o pedido do licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais, independentemente do nível de risco, deve ser protocolado junto à SUPRAM da região<sup>572</sup> e posteriormente convalidada pela SEMAD.

---

<sup>571</sup> MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD. Institucional. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/instituicao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

<sup>572</sup> Compete à SUPRAM decidir sobre os processos de licenciamento ambiental e de autorização para intervenção ambiental de atividades ou empreendimentos potencial ou efetivamente causadores de poluição ou degradação ambiental. (MINAS GERAIS, SEMAD, 2022)

Esse licenciamento ambiental, independente de qual órgão será competente para realizá-lo, deve ser requerido nos moldes na Resolução 237/97 CONAMA, possuindo três fases em que uma precede a outra:

- i) Licença Prévia (LP), concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção e tem como finalidade atestar a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- ii) Licença de Instalação (LI), etapa que autoriza a instalação do empreendimento, de acordo com os planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes;
- iii) Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Para que seja aprovada a licença prévia, nos moldes do art. 225, §1, inciso IV, da Constituição da República, incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”<sup>573</sup>

Dessa maneira, o empreendedor deve fornecer o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) juntamente com seu Relatório de Impacto de Meio Ambiente (RIMA). Esse estudo é uma espécie de diagnóstico, compreendendo fatores como o levantamento da literatura científica e legal, trabalhos de campo, análises laboratoriais etc. O RIMA transmite, por escrito, as atividades do EIA<sup>574</sup>.

Entretanto, em questões práticas, por vezes a Semad não observa todo procedimento para o licenciamento visualizado acima. Em relação à barragem de mineração de Fundão, no EIA/RIMA para a elaboração do EIA/RIMA da barragem de Fundão, a empresa Samarco contratou a Brandt Meio Ambiente, Indústria, Comércio e Serviços Ltda para elaboração desse estudo. A empresa contratada analisou esses cenários futuros e os potenciais perigos, afirmando no documento que:

Ainda que resulte em um risco moderado, por ser improvável, identificou-se um evento cujas consequências seriam catastróficas, que corresponde ao rompimento da barragem com efeito dominó sobre a barragem de Santarém[...]”<sup>575</sup>.

---

<sup>573</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 jul. 2022.

<sup>574</sup> MACHADO, Paulo A. Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

<sup>575</sup> SERRA, Cristina. Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil. Rio de Janeiro: Record; 2018, p. 107.

A recomendação da empresa foi de que a Samarco realizasse um “estudo quantitativo, com modelagem de eventos e identificação mais precisa das consequências, em especial sobre a comunidade de Bento Rodrigues”. Além disso, o EIA também previu que como consequência desse efeito poderia ocorrer ferimento e morte da população à jusante e carreamento de sólidos e lama nos cursos d’água<sup>576</sup>. Apesar disso, o licenciamento ambiental foi concedido para a Samarco pela Semad.

Isso demonstra a postura institucional do órgão estadual, sendo um órgão majoritariamente político, que preza por outros fatores como o desenvolvimento econômico do estado ou questões políticas em detrimento do desenvolvimento sustentável. Corroborando este argumento, Machado afirma que “servidores públicos admitidos, sem concurso público de provas e títulos e submetidos à instabilidade na relação de emprego não serão as pessoas que podem agir com maior eficácia para afrontar as pressões políticas e financeiras”<sup>577</sup>.

Dessa maneira, além de sua competência do licenciamento ambiental mineral pelo extensão do dano, o Ibama seria o órgão competente por possuir em grande maioria servidores técnicos concursados.

#### **4. A Postura Institucional do Ibama e sua Negativa no Processo de Licenciamento de Barragens Minerárias – A Extensão de um Dano Fiscalizatório**

Como justificativa para se esquivar do licenciamento ambiental das atividades de mineração, o Ibama afirmou em manifestação por meio de ouvidoria<sup>578</sup> que, desde o ano de 2011, a competência para condução do licenciamento ambiental não leva em consideração a extensão do impacto, mas o local onde está inserida ou é desenvolvida a atividade ou empreendimento. Desse modo, o Ibama atua apenas nos casos previstos no artigo 7º da Lei Complementar no 140/2011 e no previsto no Decreto no 8.437/2015.

De acordo com essas legislações que o Ibama utiliza como base para determinar a sua competência, no caso de atividades da mineração, apenas atuaria se localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados.

Ademais, em resposta, o Ibama afirmou ainda que, no caso específico do estado de Minas Gerais, a maioria dos processos de licenciamento ambiental federal são conduzidos pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad, uma vez que quando do início do licenciamento, não se verifica se os possíveis impactos ambientais ultrapassarão os limites do estado.

---

<sup>576</sup> SERRA, Cristina. Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil. Rio de Janeiro: Record; 2018.

<sup>577</sup> MACHADO, Paulo A. Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

<sup>578</sup> Resposta obtida pela ouvidoria, por meio do protocolo de nº 02303.010423/2021-91

No mesmo sentido, o posicionamento adotado pela Semad é de que o licenciamento ambiental a ser promovido de acordo com o ordenamento jurídico ambiental, é instrumento que visa regularizar a operação cotidiana de atividade ou empreendimento, não possuindo em sua metodologia constitutiva a avaliação do risco inerente à uma atividade<sup>579</sup>.

Todavia, dentre os documentos exigidos para o licenciamento ambiental, um deles é o EIA/RIMA (Estudo do Impacto Ambiental com o respectivo Relatório de Impacto Ambiental) e o Plano de Contingência. Esse estudo define os impactos ambientais e as medidas de compensação.

Em relação ao EIA, o art. 5º, incisos II e III da Resolução CONAMA 1 de 1986 institui que nesse estudo deve constar a Identificação e avaliação sistemática dos impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade, bem como devem ser definidos os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza.<sup>580</sup> Nesse sentido, de acordo com o parecer do Ibama ou da Semad, os órgãos não parecem observar as exigências de que conste em tais documentos a mensuração de eventuais danos.

Conforme visto acima, os danos causados no rompimento da barragem da Samarco foram previamente apontados no EIA/RIMA, o que comprova que tais danos podem ser mensurados de forma prévia.

O entendimento adotado nesse texto, de que o licenciamento deve ser realizado pelo Ibama se dá, sobretudo, pela extensão de um dano decorrente de barragens de mineração ultrapassar a esfera daquele estado em que fora concedida a licença ambiental. Dessa forma, as consequências desses danos podem atingir a população, a fauna e a flora de estados que não participam desse licenciamento, como ocorreu com o rompimento da barragem de Fundão.

Na ocasião, o licenciamento foi realizado apenas pela Semad, que havia autorizado o funcionamento da Samarco, com diversas irregularidades. Dentre elas, está a de que as três etapas de licenciamento não foram concluídas, obtendo a Samarco as licenças sem que as condicionantes dessas etapas fossem cumpridas, utilizando como justificativa para isso a necessidade de o empreendimento se iniciar com urgência.

Além disso, alguns documentos essenciais para a operação da barragem não foram entregues, como o Plano de Contingência, documento que deveria conceder informações às comunidades sobre os riscos e as medidas de segurança necessárias; ou o relatório técnico de construção, que é um documento que demonstra o dia a dia da construção, como uma espécie de diário e é entregue após a finalização da obra. No caso do

---

<sup>579</sup> Resposta obtida pela ouvidoria, por meio do protocolo de nº 01370.000166/2021-13

<sup>580</sup> BRASIL. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Publicação - Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>. Acesso em: 07 jul. 2022



licenciamento da Samarco em Fundão, esse documento foi entregue antes mesmo do término das obras<sup>581</sup>.

Os danos decorrentes do rompimento da barragem acima foram imensuráveis e apesar de nunca terem participado da decisão que concedeu as licenças irregulares, os estados do Espírito Santo e da Bahia sofreram consequências disso.

No estado do Espírito Santo, constatou-se graves e, por vezes, irreparáveis danos econômicos, sociais e ambientais, com prejuízos bilionários<sup>582</sup>. Na Bahia, um estudo conduzido pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) comprovou que a lama tóxica por rejeitos da Samarco contaminou os corais do Parque Nacional dos Abrolhos, que sofreram impactos significativos<sup>583</sup>.

Dessa maneira, fica evidente que a utilização do local da atividade como forma de definir a competência ignora a proporção que um desastre da mineração poderia acarretar. Logo, considerando o nível de dano ambiental que uma atividade minerária pode causar, o critério para determinar a competência do licenciamento ambiental deveria ser por uma análise de extensão de dano, sendo, portanto, imprescindível a competência do Ibama como órgão executor federal.

Em entendimento semelhante, Lívia Maria Cruz Gonçalves Souza e José Adércio Leite Sampaio argumentam que, levando em consideração que o Ibama é responsável pelo cadastro, controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras, como a mineração e a construção de diques e barragens, deveria também atuar nos licenciamentos das estruturas de contenção dos rejeitos ou resíduos de tais atividades, especialmente quando a extensão do dano ambiental provocado pelo eventual rompimento da barragem tiver tamanha repercussão que exceda os limites de um estado<sup>584</sup>.

No mesmo sentido, Azevedo, sustenta que o fundamento para o exercício dessa competência para o licenciamento ambiental tem sido a localização do empreendimento, como traz a Lei Complementar n.

---

<sup>581</sup> SERRA, Cristina. Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil. Rio de Janeiro: Record; 2018, pp. 104-124.

<sup>582</sup> BRASIL, Ministério Público Federal. MPF. Diagnóstico socioambiental dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão na bacia do Rio Doce e região costeira adjacente. Valoração dos danos ambientais. Resumo Executivo Diagnostico. Lactec, Curitiba, PR, maio, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-lactec/2021/relatoriovaloracaoeconomicadanossocioambientais-2.pdf>. Acesso em 24 jun. 2022

<sup>583</sup> Estado do Rio de Janeiro. Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisa realizada na UERJ comprova que resíduos da Samarco afetaram Abrolhos. Diretoria de Comunicação da UERJ. Rio de Janeiro: 12 fev. 2019. Disponível em: <https://www.uerj.br/noticia/pesquisa-da-uerj-comprova-contaminacao-de-abrolhos-por-residuos-da-samarco/>. Acesso em: 08 jul. 2022

<sup>584</sup> SOUZA, Lívia Maria Cruz Gonçalves; SAMPAIO, José Adércio Leite. Licenciamento ambiental e concessão minerária: perspectivas da Política Nacional de Segurança de Barragem. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Fortaleza/Ceará: UFC Editora, Vol. 37, 1, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/3599/30828>. Acesso em: 04 jul. 2022.



140/2011, sendo que deveria ser a “extensão do provável dano que possa provocar, aspecto que causa fracionamento na atuação dos entes federados e recuos entre instituições”<sup>585</sup>.

Dessa forma, não há nas legislações em análise algo que vincule a competência do Ibama apenas em hipóteses de abrangência de mais de uma região.

## 5. Considerações Finais

Apesar de ser sua competência constitucional, o Ibama não realiza o acompanhamento ou a supervisão do licenciamento de barragens para prevenir potenciais danos ambientais. Em decorrência disso, a concessão de licenciamento ambiental para o funcionamento de barragens de rejeitos das mineradoras demonstra-se carente na contenção de danos ambientais.

Uma forma de conter esses danos seria uma atuação do Ibama como responsável pela realização do licenciamento ambiental das atividades de mineração que puderem causar danos em mais de uma unidade da federação. Mas, caso não seja possível essa atuação protagonista, o Ibama deveria atuar colaborando por meio de uma atuação subsidiária com o órgão estadual.

---

<sup>585</sup> AZEVEDO, Éder M. de. O CONTROLE ESTATAL DAS BARRAGENS DE MINERAÇÃO: Desafios na governança de um sistema descoordenado de segurança. Trabalho realizado em conclusão de estágio de pós-doutoramento, 2021.



INITIA VIA  
EDITORA