



A dimensão territorial dos direitos socioambientais: um olhar jusgeográfico para a crise socioambiental

*The territorial dimension of socio-environmental rights:
a jusgeographical look on socio-environmental crisis*

Karin Käsmayer^[a], Nathalia Lima Barreto^[b]

^[a] Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), professora da disciplina de Direito Ambiental da Universidade Federal do Paraná e da FAE Centro Universitário, membro da Comissão de Direito Ambiental da Ordem dos Advogados do Paraná (OAB/PR), Curitiba, PR - Brasil, e-mail: karin.kassmayer@gmail.com

^[b] Especialista em Direito Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/PR, Curitiba, PR - Brasil, e-mail: nathalia.barreto@gmail.com

Resumo

O presente trabalho almeja trazer à baila da doutrina jurídica os principais aspectos e conceitos, oriundos da geografia, que permitem estabelecer a importância da perspectiva territorial da realidade na percepção da crise socioambiental. A partir do desenvolvimento dos pressupostos teórico-científicos do complexo de conexões fático-jurídicas entre território, espaço, direito e meio ambiente, objetiva-se traçar uma perspectiva

jusgeográfica da crise socioambiental contemporânea, com vistas à formulação de reflexões acerca da relação entre a efetivação de direitos socioambientais e a gestão territorial. Para tal empreitada, a construção de uma epistemologia própria para análise jurídico-geográfica dos direitos socioambientais fez-se necessária, de modo a incluir a problemática da conflituosidade e da complexidade envolvendo o território como elemento fundamental para a compreensão do quadro de inefetividade *jusambiental*. Destarte, nas diversas situações concretas objeto de tutela pelo direito socioambiental é que urge a análise do planejamento do território sob o ponto de vista jurídico, ou seja, um direito sobre a gestão territorial pela sociedade e pelo Poder Público.

Palavras-chave: Ordenação do território. Direitos socioambientais. Efetividade *jusambiental*.

Abstract

The present work aims to bring to the surface of legal doctrine the main aspects and concepts from Geography, which establish the importance of territorial perspective of reality in the perception of socio-environmental crisis. From the development of theoretical-scientific connections between territory, law and environment, the objective is to draw a jusgeographical perspective to the contemporary socio-environmental crisis. For this venture, the construction of an appropriate epistemology for legal-geographic analysis of environmental and social rights was necessary in order to include the issue of dispute and complexity involving the territory as a fundamental framework for understanding the jusenvironmental ineffectiveness. Thus, in many practical situations of environmental law protection is urgent the analysis for planning of the territory under the legal point of view, that is, a right over land management by society and the Government.

Keywords: Ordering of the territory. Social-environmental rights. Jusenvironmental enforcement.

Introdução

O Homem se torna fator geológico, geomorfológico, climático e a grande mudança vem do fato de que os cataclismos naturais são um

incidente, um momento, enquanto hoje a ação antrópica tem efeitos continuados, e cumulativos, graças ao modelo da vida adotado pela Humanidade. Daí vêm os graves problemas de relacionamento entre a atual civilização material e a natureza. Assim o problema do espaço ganha, nos dias de hoje, uma dimensão que ele não havia obtido jamais antes (SANTOS, 1997, p. 17).

A crise ecológica do mundo contemporâneo¹ desencadeou a construção de uma racionalidade de combate à degradação socioambiental consistente na valorização do interesse coletivo em detrimento do individual e no fortalecimento de práticas e tecnologias mais sustentáveis, mediante o uso de um pensamento científico transdisciplinar. A questão ambiental demanda, por si só, um conjunto complexo de análises em busca de soluções a curto e longo prazo.

Com efeito, o combate às várias formas de degradação individualmente consideradas, embora seja um passo essencial para o estabelecimento de patamares mínimos de proteção ambiental, não se mostra suficiente para o enfrentamento de problemas ambientais decorrentes do uso reiterado e em conjunto dos recursos naturais em escala regional e global – destacadamente as mudanças climáticas, a escassez dos recursos naturais e da biodiversidade e o caos urbano. Tampouco dos conflitos socioambientais – ocupação por comunidades carentes e/ou tradicionais de áreas ambientalmente protegidas e instalação de empreendimentos e implantação de planos regionais de grande impacto territorial.

¹ O conceito de crise ecológica ora empregado refere-se ao quadro civilizatório resultante de um panorama histórico e globalizado de “condições tecnológicas, industriais e das formas de organização e gestões econômicas da sociedade em conflito com a qualidade de vida” (AYALA, P. A.; LEITE, J. R. M. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 1). Sobre o problema da crise ambiental como uma crise civilizatória, consultar: LEFF, E. *Racionalidade ambiental: a reapropriação da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006; SACHS, I. *Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006; SOUZA FILHO, C. F. M. As transformações nas relações entre sociedade e natureza. In: AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. (Org.). *Estado e lutas sociais: intervenções e disputas no território*. Curitiba: Kairós, 2010; OST, 1999; VIOLA, E. *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

Eis que, a partir da constatação de que a resolução de tais problemas que ameaçam a qualidade de vida dos seres vivos é decorrente do modo de exploração e utilização do território na sociedade, o planejamento da ação humana no espaço e no tempo emerge como a via mais adequada de abarcar a complexidade e a conflituosidade envolvendo a relação entre ser humano e meio ambiente.

Nessa linha de raciocínio, a primeira parte do trabalho abordará a necessidade de se vislumbrar a crise ecológica pela perspectiva do território, como elemento agregador da diversidade de conflitos políticos, econômicos, ambientais, culturais, territoriais e sociais na sociedade globalizada, valendo-se para tanto do referencial geopolítico territorial – com destaque para as teorizações da geografia de Milton Santos.

A segunda parte desta reflexão tratará da apropriação, pelo Estado, dessa nova concepção de território – em contraponto à tradicional concepção de território como o domínio de validade da ordem jurídica de um determinado Estado soberano – mediante a criação de instrumentos de planejamento voltados para a proteção dos direitos socioambientais, em suas mais diversas facetas.

Território, sociedade e meio ambiente: o território como uma categoria de análise social

A crise ambiental é a crise de nosso tempo. O risco ecológico questiona o conhecimento do mundo. Esta crise apresenta-se a nós como um limite no real, que ressignifica e reorienta o curso da história: limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos e das capacidades de sustentação da vida; limite da pobreza e da desigualdade social. Mas também crise do pensamento ocidental (LEFF, 2001, p. 191).

A compreensão da dinâmica da sociedade contemporânea e de suas mazelas perpassa pela análise das diversas relações a nível local, regional, nacional e global que condicionam a utilização do espaço pelo

homem, o que, por sua vez, produzirá seus efeitos excludentes ou incluídos nos diferentes lugares e grupos sociais.

Todavia, no contexto atual, verifica-se uma concreta dificuldade de estabelecimento, de maneira satisfatória, das causas, efeitos e soluções para as mais variadas formas de desigualdades (econômica, ambiental, social, política, etc.), uma vez presente uma realidade cada vez mais complexa e conflituosa, que envolve não somente o uso e a ocupação do solo, mas seus efeitos sobre o meio ambiente.

Tal complexidade, transposta da realidade para a teoria científica e compreendida como o conjunto de processos de associação das partes com o todo e vice-versa (CAMPOS, 2010, p. 13), advém justamente da constatação de que “o todo é maior do que a soma das partes” (CAPRA, 2006) e de que tudo está inter-relacionado e é interdependente, em contraposição a uma visão reducionista e unidimensional da realidade².

A conflituosidade, por seu turno, é característica da sociedade multicultural e formada por diversos projetos de desenvolvimento inconciliáveis entre si³, que se traduzem por relações de poder e disputas por discursos nas esferas da política internacional e doméstica, da construção de políticas públicas, da economia de mercado e, como se vem percebendo, também no meio científico. As normas jurídicas, por sua vez, buscam,

² No tocante à mudança paradigmática engendrada no campo científico, Morin leciona que a ciência, até meados do século XX, lia a realidade por um filtro reducionista que limitava a produção do conhecimento do todo ao conhecimento de suas partes “*como se a organização do todo não produzisse qualidades ou propriedades novas em relação às partes consideradas isoladamente*” (MORIN, E. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez; UNESCO, 2000. p. 42).

³ Nos dizeres de Milton Santos (2005, p. 259): “quando se fala em Mundo, está se falando, sobretudo, em Mercado que hoje, ao contrário de ontem, atravessa tudo, inclusive a consciência das pessoas. Mercado das coisas, inclusive a natureza; mercado das idéias, inclusive a ciência e a informação; mercado político. Justamente, a versão política dessa globalização perversa é a democracia de mercado. O neoliberalismo é o outro braço dessa globalização perversa, e ambos esses braços – democracia de mercado e neoliberalismo – são necessários para reduzir as possibilidades de afirmação das formas de viver cuja solidariedade é baseada na contigüidade, na vizinhança solidária, isto é, no território compartilhado. Se essa convivência conhece uma regulação exterior, esta se combina com formas nacionais e locais de regulação. O conflito entre essas normas deve, hoje, ser um dado fundamental de análise geográfica”.

em uma incessante inefetividade, reduzir as complexidades em um mundo paralelo, que almeja a segurança jurídica e o controle dos abusos e ilegalidades. Sob tal espectro, as ciências humanas, destacadamente a partir da geografia⁴, passaram a promover o reconhecimento do elo existente entre as relações sociais, a distribuição destas no espaço e as consequências de tal distribuição nessas próprias relações.

À referida distribuição do conjunto de conexões sociais, com o consequente reconhecimento da complexidade e da conflituosidade inerentes à realidade que compõe e transforma o espaço, dá-se o nome de território, o qual, por seu turno, apresenta-se para as ciências humanas como uma categoria própria de análise social.

Portanto, espaço se difere de território, na medida em que o primeiro é a localidade onde se projetam as relações entre homem e espaço do segundo, material ou até mesmo virtual. Assim, adota-se no estudo em comento o entendimento pelo qual o território é um espaço e um produto social, também denominado por espaço geográfico. Em síntese, a respeito da diferenciação entre espaço geográfico (território) e espaço:

⁴ Importa destacar que, a despeito de ser oriunda da geografia, a perspectiva territorial da realidade transcendeu os limites rígidos da ciência cartesiana, transformando-se em um instrumental de agregação da transdisciplinaridade, e, assim sendo, presente em diversos aspectos de aplicação de outros ramos das ciências ambientais e econômicas. Nas palavras de Milton Santos (1999, p. 62): “os mesmos objetos podem dialogar com as mais diversas disciplinas [...] A questão que se coloca é, pois, sobretudo, uma questão de método, isto é, da construção de um sistema intelectual que permita, analiticamente, abordar uma realidade, a partir de um ponto de vista”. Não obstante, como alerta Rogério Costa (2004, p. 37), cada ramo do conhecimento científico se vale da categoria do espaço geográfico com o enfoque mais pertinente à sua respectiva área de atuação: “enquanto o geógrafo tende a enfatizar materialidade do território, em suas múltiplas dimensões (inclusive a dimensão da interação sociedade/natureza) [...]; a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado); a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto ‘força produtiva’); a Antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do ‘neotribalismo’ contemporâneo); a Sociologia o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo; e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-a até a escala do indivíduo”.

o espaço geográfico é diferenciado, pois resulta de um passado histórico, da densidade demográfica, da organização social e econômica e dos recursos técnicos dos povos que habitam os diferentes lugares. Com quanto, o espaço é o lugar onde estas ações se realizam podendo existir espaços não geografizáveis (QUEIROZ, 2009, p. 27).

Dessa maneira, de acordo com a geografia inaugurada por Milton Santos, o território só merece ser avaliado como espaço usado, como uma extensão apropriada⁵. A respeito, Berta Becker (2006, p. 51) esclarece que:

território é o espaço da prática. É o produto da prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica na noção de limite – componente de qualquer prática – manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para sua prática. A territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações através do controle do território. É a face vivida e materializada do poder.

Noutros termos, o território é um produto das práticas e das significações dadas a ele pela sociedade, e disputadas dentro dela, com uma intenção de poder⁶. Em um conceito lato, o território é o espaço físico que abriga o patrimônio natural, mas principalmente suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade (MORAES, 2005, p. 140).

Significa dizer que o território é constituído a partir da interação de múltiplos agentes públicos e privados, fatores e interesses,

⁵ A expressão “espaço usado” é empregada em toda a obra de Milton Santos, tendo se consolidado como um conceito da moderna geografia crítica.

⁶ Sob o aspecto das relações de poder em torno do território, parece interessante atentar para a fecunda relação que pode ser estabelecida entre o pensamento geográfico e a arqueogenealogia de Foucault (2003, p. 213), para quem: “será preciso fazer uma ‘história dos espaços’ – que seria ao mesmo tempo uma ‘história dos poderes’ – que estudasse desde as grandes estratégias da geopolítica até as pequenas táticas do *habitat*, da arquitetura institucional, da sala de aula ou da organização hospitalar, passando pelas implantações econômico-políticas. É surpreendente ver como o problema dos espaços levou tanto tempo para aparecer como problema histórico-político”.

todos atuando como centros de poder. Como consequência, uma estrutura territorial cada vez mais densa é formada na medida em que abarca, a um só tempo, uma multiplicidade de poderes específicos, cada qual acompanhado de projetos de desenvolvimento sobre o território (RUCKERT, 2005, p. 31).

Daí por que, segundo o magistério de Koga, o território está ligado à própria noção de totalidade, justamente em virtude da rede de conexões presentes nas relações sociais, e, por conseguinte, configura-se como a categoria teórica adequada para fins de planejamento:

a dimensão territorial ganha concretude justamente pelo seu aspecto intrinsecamente relacional, em decorrência não somente das relações sociais estabelecidas no lugar cotidiano, como também pela possibilidade de seu alcance com outras dimensões [...]. Pois a partir do território vai-se além da visão micro ou do localismo reducionista, tendo em vista que as próprias condições de vida do lugar remetem diretamente a relação entre populações e lugares, entre pedaço e outro da cidade, entre o lugar e a totalidade da cidade, entre a situação do lugar e as políticas que se direcionam à manutenção ou à transformação das condições de vida (KOGA, 2003, p. 55)⁷.

Considerando o território como categoria de análise social necessária para o planejamento, a seguir serão sistematizadas suas principais características no contexto hodierno.

⁷ Na mesma linha: “o território usado é uma categoria integradora por excelência e que, especialmente no planejamento, vem definitivamente terminar com as falsas premissas da possibilidade da gestão intersetorial à partir da justaposição do setorial na elaboração dos planos. O território usado vem, na perspectiva miltoniana exatamente evidenciar esta impossibilidade teórica, técnica e política da intersetorialidade. A resposta está exatamente em assumir o território como a única possibilidade de lida com a unidade. Para ele o espaço geográfico é uma totalidade dinâmica, produto das múltiplas totalizações a que está submetido o processo da história, à cada instante” (SOUZA, 2005, p. 253).

A caracterização do território na sociedade complexa e conflituosa

A partir da concepção do território como o conjunto das relações sociais de poder que definem as formas de utilização dos espaços pelo ser humano, é possível traçar suas principais características, no intuito de demonstrar a sua importância epistemológica para a compreensão dos problemas atuais.

Em primeiro lugar, há que se conceber o território como elemento ativo no processo de desenvolvimento ou de retrocesso social e ambiental, materializando-se na realidade concreta por panoramas de fragmentação espacial ou, na expressão cunhada por David Harvey (2009, p. 111), por “desenvolvimentos geográficos desiguais”.

A esse respeito, qualquer análise superficial em escala local, regional, nacional e global chegará à conclusão da existência de territórios de desigualdades, nos quais se instaurou um panorama de dependência em relação a outros territórios⁸. Por exemplo, no âmbito da cidade, há espaços periféricos e espaços centrais privilegiados. Na esfera regional, constata-se cidades metropolitanas cuja população é dependente dos serviços e do trabalho precários fornecidos por cidades satélites. Por seu turno, um só país pode compartilhar de regiões historicamente favorecidas, enquanto outras se encontram em estado de penúria. Por fim, em termos globais, a leitura do mapa geográfico do mundo conduz à inquestionável desigualdade entre os países do Norte e do Sul.

Daí decorre o entendimento segundo o qual existem múltiplas territorialidades, cada qual em uma escala de análise diversa⁹, o que não impede o diálogo, as conexões recíprocas e as sobreposições, muito pelo

⁸ Para um quadro ilustrativo dessas desigualdades, em termos qualitativos e quantitativos, é proveitosa a leitura das seguintes obras: BARBOSA, A. et al. (Org.). *Atlas de exclusão social: agenda não liberal da inclusão social*. São Paulo: Cortez, 2005; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Atlas Nacional do Brasil Milton Santos*. Brasília: IBGE, 2010.

⁹ Sobre o conceito de escala: “é a escolha de uma forma de dividir o espaço, definindo uma realidade percebido/concebida, dando-lhe uma figuração, uma representação” (CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO, I. E. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000. p. 136).

contrário, incita o diálogo e os campos de análise. Ao refletir sobre a questão, Haesbaert (2005, p. 6774-6792) propõe a identificação desses “múltiplos territórios” por meio das seguintes modalidades de territorializações:

- a) Territorializações mais fechadas, quase “uniterritoriais” no sentido de imporem a correspondência entre poder político e identidade cultural, ligadas ao fenômeno do territorialismo, como nos territórios defendidos por grupos étnicos que se pretendem culturalmente homogêneos, não admitindo a pluralidade territorial de poderes e identidades.
- b) Territorializações político-funcionais mais tradicionais, como a do Estado-nação que, mesmo admitindo certa pluralidade cultural (sob a bandeira de uma mesma “nação” enquanto “comunidade imaginada”, nos termos de Anderson, 1989), não admite a pluralidade de poderes.
- c) Territorializações mais flexíveis, que admitem a sobreposição territorial, seja sucessiva (como nos territórios periódicos ou espaços multifuncionais na área central das grandes cidades) ou concomitantemente (como na sobreposição “encaixada” de territorialidades político-administrativas).
- d) Territorializações efetivamente múltiplas – uma “multiterritorialidade” em sentido estrito, construídas por grupos ou indivíduos que constroem seus territórios na conexão flexível de territórios multifuncionais e multi-identitários.

Em decorrência das características sobreditas, o território torna-se cada vez mais alvo de disputas, de tal sorte que, além de caracterizado pelos modos de produção e reprodução da sociedade, também se apresenta como um campo em que se projeta o exercício de poder, estando o território igualmente sujeito às mais variadas regras de funcionamento, seja por meio de regulações estatais, seja por regras sociais ou mercadológicas. Ademais, o território denuncia as injustiças sociais e as fragilidades ambientais.

É dizer, o território está atrelado à ideia de domínio. Sendo assim, como elucida Vilela (1999, p. 83) o território traduz-se como “um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua

complexidade interna, define ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre nós (comunidade) e os outros (os de fora)”.

O território, destarte, observa na técnica e na ciência a principal forma pela qual o homem interage com a natureza, passando ele próprio a ser objeto de normatização e da incidência de técnicas e tecnologias¹⁰. Ademais, como bem salienta Milton Santos no bojo de toda a sua obra, é certo que, hodiernamente, a partir de um processo desencadeado após a Segunda Guerra Mundial, vive-se um período que, além de tornar o meio técnico-científico um fator preponderante de poder, também é delineado pelo domínio sobre as informações.

Sob outro giro, porém ainda sobre a questão da ordem que rege o território, o fenômeno da globalização adentrou as fronteiras nacionais, acentuando a problemática da dinâmica territorial como espaço social¹¹.

Nesse sentido, a geografia revela o desafio existente na identificação dos elementos formadores do território a partir das noções de ordem global e ordem local:

trata-se, portanto, de pensar sobre uma nova ordem mundial que relaciona o global e o local. A ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema, característica essencial do período técnico científico e informacional, produtor de *verticalidades*. Já a ordem local diz respeito a uma população contígua de objetos, reunidos pelo território e, como território,

¹⁰ Por técnicas entende-se “o conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz, e, ao mesmo tempo, cria espaço” (SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 63).

¹¹ A propósito, cabe a crítica de Milton Santos às tentativas de propor o fim do território e da noção de região no mundo globalizado, pois consoante defende o autor (1999, p. 196): “na mesma vertente pós-moderna que fala de fim do território e de não-lugar, inclui-se também a negação da ideia de região, quando exatamente, nenhum subespaço do Planeta pode escapar ao processo conjunto de globalização e fragmentação, isto é, individualização e regionalização [...] a expansão do capital hegemônico em todo planeta teria eliminado as diferenciações regionais e, até mesmo, proibido de prosseguir pensando que a região existe... Mas, ao contrário, as regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que a reconheçamos como um espaço de conveniência e mesmo que a chamemos por outro nome”.

regidos pela interação, pela contiguidade, que Milton vai também denominar de horizontalidades (SOUZA, 2005, p. 254)¹².

Em atenção às horizontalidades e verticalidades, a geografia fornece a noção de lugar como o espaço de resistência, imbricado em redes que se opõem às formas impositivas de territorialidade de setores hegemônicos sobre os espaços locais, isto é, um dos fundamentais sentidos da geografia reside justamente no diagnóstico desses lugares, tudo visando à transformação do *status quo* (MENDONÇA, 2001, p. 113).

A disputa envolvendo o domínio do território nunca foi tão atual: a multiplicidade de atores e a complexidade das relações entre eles redefiniram o papel político do Estado sobre o território, que agora deve ser gerenciado e coordenado em toda a sua totalidade. Especialmente após o fracasso social da ideia neoliberal de Estado mínimo, ao governo é dado destaque na concepção e formulação de novas políticas de desenvolvimento, porém, cumpre ressaltar, ainda com a manutenção de uma estreita relação com poder econômico, como já explanado no tópico anterior.

Como apontado por Berta Becker (2005, p. 72), a revolução científico-tecnológica, as organizações em redes de informação, comunicação, financeiras, empresariais e sociopolíticas transcenderam fronteiras nacionais, geraram relações locais/globais afetando, portanto, a possibilidade de ordenar o território. Desse modo:

desenvolvimento territorial socialmente inclusivo e ambientalmente prudente de certas localidades/regiões pode depender não tanto de políticas específicas de inserção, mas da forma como elas se relacionam com as demais estruturas regionais não só da respectiva formação socioeconômica nacional como da própria economia mundializada (THEIS, 2006, p. 13).

¹² Nas palavras de Santos (2005, p. 255): “caminhamos, ao longo dos séculos, da antiga comunhão individual dos lugares com o Universo à comunhão hoje global: a interdependência universal dos lugares é a nova realidade do território”.

Do exposto extrai-se que o território está ancorado nos seguintes fenômenos:

- 1) domínio territorial por meio da técnica, na medida em que o meio técnico-científico-informacional colabora com os fins mercadológicos nos processos de interação entre os seres humanos e de apropriação da natureza;
- 2) globalização econômica que permite a fragmentação das fronteiras territoriais nacionais por grandes empresas, propiciando a manutenção de territorialidades desiguais materialmente, porém uniformes na sua racionalidade;
- 3) multiplicidade de agentes interventores imbricados com seus respectivos projetos de desenvolvimento, o que se exterioriza pelos conflitos existentes entre mercado, Estado e sociedade civil organizada ou, sobre outro espectro, pela discrepância entre os interesses locais, regionais, nacionais e globais;
- 4) sobreposição normativa, já que o território passa a ser objeto de regulação, tanto pelo Estado quanto pelas regras sociais e de mercado, sem prejuízo da incidência do meio técnico-científico-informacional, cada qual em velocidades distintas, porém todos visando à conformação do domínio sobre o território;
- 5) multiescalaridade territorial – para além das escalas numéricas ou gráficas da cartografia –, que consubstancia não somente um método de análise da realidade (local, regional, nacional, global), como também se configura em relações concretas e dinâmicas que se conectam.

Após traçar os contornos epistemológicos da perspectiva territorial de leitura da realidade, será explicitada a dimensão territorial dos problemas socioambientais hodiernos.

A crise socioambiental sob a perspectiva territorial ou a dimensão territorial do desenvolvimento sustentável

Tal como o território, a qualidade do meio ambiente¹³ é resultado da relação do ser humano com o seu entorno (espaço)¹⁴, sendo diretamente afetada pelos arranjos conformadores do território, pelo fenômeno da globalização e pelo uso da técnica, da ciência e da informação. Além disso, o território é igualmente objeto contínuo de apropriação normativa, tanto no que se refere à legislação estatal quanto pelas regras de mercado, acenando para a conflituosidade e para a dificuldade inerente à concretização do princípio do desenvolvimento sustentável¹⁵.

Como já esposado preambularmente, a crise ecológica é um problema civilizacional na medida em que o meio ambiente não tem condições de suportar a demanda proveniente do avanço técnico-científico, do

¹³ O conceito de meio ambiente ora empregado é de sentido amplo, englobando não só o meio ambiente natural, mas também o cultural, artificial e do trabalho. Assim, meio ambiente, pelo célebre conceito de José Afonso da Silva (2007, p. 2), é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

¹⁴ “A história do homem sobre a Terra é a história de uma rotura progressiva entre o homem e o entorno. Esse processo se acelera quando, praticamente ao mesmo tempo, o homem se descobre como indivíduo e inicia a mecanização do Planeta, armando-se de novos instrumentos para tentar dominá-lo. A natureza artificializada marca uma grande mudança na história humana da natureza. Hoje, com a tecnociência, alcançamos o estágio supremo dessa evolução” (SANTOS, 1997, p. 17).

¹⁵ Para os fins em apreço, pode-se inferir que o princípio do desenvolvimento sustentável pragmatizou-se, adquirindo uma função protetiva do meio ambiente, no seu sentido amplo, mas que efetivamente não responde à questão dos limites do crescimento, uma vez que tem como premissa a compatibilidade entre o atual modelo econômico com o desenvolvimento e a sustentabilidade. Em verdade, cabe ao referido princípio agregar em seu núcleo essencial um feixe diversificado de responsabilizações a fim de que o crescimento econômico e demais atividades degradadoras do meio ambiente observem os ditames socioambientais postulados constitucional e normativamente.

mercado e do modo de vida da sociedade globalizada, o que é acentuado pelo vertiginoso crescimento demográfico das grandes cidades¹⁶.

As causas dos problemas ambientais têm a sua origem na própria significação e na funcionalidade dada à natureza e ao meio ambiente pelas relações de poder dominantes no território, as quais se expressam em diversas escalas que dialogam entre si.

Nesse contexto, a utilização do termo socioambiental, o qual é empregado no presente trabalho e será apreciado na sua faceta jurídico-constitucional no próximo tópico, conjuga-se com essa perspectiva de território justamente porque:

tornou-se muito difícil e insuficiente falar de meio ambiente somente do ponto de vista da natureza quando se pensa na problemática interação sociedade-natureza do presente, sobretudo no que concerne a países em estágio de desenvolvimento complexo. O termo “sócio” aparece, então, atrelado ao termo “ambiental” para enfatizar o necessário envolvimento da sociedade enquanto sujeito, elemento, parte fundamental dos processos relativos à problemática ambiental contemporânea (MENDONÇA, 2001, p. 117).

Tendo constatação supracitada em mente, é possível traçar algumas contribuições da perspectiva territorial para a apreciação e o aclaramento dos problemas socioambientais em curso.

A primeira das contribuições se refere à inserção da problemática espacial no âmbito da discussão socioambiental, isto é, torna-se fundamental a reflexão acerca do modo como a sociedade se distribui no espaço e a forma como essa distribuição se reflete em espaços de desigualdade no acesso aos recursos ambientais e ao próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹⁶ Como enfatiza Veyret (1999, p. 6), a respeito da dimensão geopolítica do meio ambiente: “de fato para um geógrafo, a noção de meio ambiente não recobre somente a natureza, ainda menos a fauna e a flora somente. Este termo [geografia socioambiental] designa as relações de interdependência que existem entre o homem, as sociedades e os componentes físicos, químicos, bióticos do meio e integra também seus aspectos econômicos, sociais e culturais”.

Nesse sentir, o ideário de desenvolvimento sustentável adquire uma dimensão territorial importante, uma vez que, como nos ensina Ignacy Sachs (2006, p. 15), concatena-se com “a distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades”.

Há uma estreita relação contida na perspectiva dos arranjos territoriais com o princípio da equidade inter e intrageracional ambiental, ou princípio do acesso equitativo ao meio ambiente, o qual preconiza o direito igualitário, e, por conseguinte, sem quaisquer formas de exclusão ou de privilégios, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos recursos naturais de modo geral.

A aludida problemática se expressa de maneira mais evidente na realidade concreta precipuamente pelos conflitos socioambientais envolvendo territorialidades específicas ameaçadas pelo processo de acumulação capitalista em contraposição ao modo de ser e viver das comunidades tradicionais¹⁷, as quais são dependentes – tanto materialmente quanto culturalmente – dos recursos naturais.

É impossível não vislumbrar o problema da condição de vida ameaçada das comunidades tradicionais, assim como das populações carentes que habitam áreas ambientalmente sensíveis, como resultado direto do processo de segregação socioespacial e, portanto, como um problema de dimensão territorial. Assim sendo, associada ao debate da conjugação dos desafios sociais e ambientais, destaca-se a problemática das vulnerabilidades socioambientais.

A propósito, valendo-se da teorização de Alves, entende-se que a vulnerabilidade socioambiental pode ser considerada como a coexistência ou sobreposição espacial entre grupos sociais muito pobres e com alta

¹⁷ A conceituação de povos e comunidades tradicionais ganhou contornos com a edição do Decreto Federal n. 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que a definiu nos seguintes termos: “Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem com tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

privação (vulnerabilidade social) em áreas de risco com degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental). Nesse sentido:

não é por acaso que as áreas de riscos e degradação ambiental também são, na maioria das vezes, áreas de pobreza e privação social. [...] a vulnerabilidade ambiental é um fator relevante na configuração da distribuição espacial das situações de pobreza e privação social na metrópole paulistana, o que de modo geral deve repetir-se em outras metrópoles brasileiras devido à similaridade dos processos que as formaram e os problemas que enfrentam na atual conjuntura do país (KÄSSMAYER, 2009 apud ALVES, 2005).

Outrossim, é de se salientar que a questão do acesso equitativo ao meio ambiente ecologicamente revela-se mais profunda que os conflitos declarados por acesso aos recursos naturais, traduzindo-se para qualquer interferência sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado de outrem engendrada por agentes que usufruam de um domínio sobre certa parcela territorial.

Os instrumentos de planejamento territorial, em última análise, representam a maior expressão da tentativa, muito mais de indução que de controle, sobre as discrepâncias espaciais que se assentam nos arranjos territoriais. Isso nos leva à segunda contribuição da perspectiva territorial à crise socioambiental, qual seja, a de que a efetividade das políticas ambientais depende da criação de meios dinâmicos de acompanhamento da velocidade das relações sociais e do meio técnico-científico-informacional.

Ao abordar esse tópico, Acselrad (2001, p. 84) aponta para a crise do Estado no enfrentamento dos modos de degradação ambiental. Tal crise é consubstanciada, no seu entender, na incapacidade e desmontagem do sistema de fiscalização e gestão ambientais, na precarização das atividades dependentes direta ou indiretamente da liberação de recursos orçamentários contingenciados, no esvaziamento gradual dos órgãos colegiados ambientais, na incapacidade de satisfazer as necessidades de saneamento do país e, por fim, na tolerância e até mesmo respaldo de projetos ambientalmente insustentáveis.

No entendimento do geógrafo, dois processos que ocorrem de maneira simultânea caracterizam a territorialidade do capitalismo brasileiro, quais sejam:

o primeiro diz respeito à concentração crescente do poder de controle dos recursos naturais nas mãos de poucos agentes. [...] O segundo processo característico da territorialidade capitalista brasileira é o de privatização do uso do meio ambiente comum, mais especificamente do ar e das águas de que dependem todos os grupos humanos. A reprodução da moderna sociedade capitalista no Brasil, com sua particular modalidade de “fordismo”, se baseou na aceleração dos ritmos de produção e na intensificação do trabalho. Por necessidade de geração de lucros crescentes, mediante a acumulação intensiva, foi permanente o esforço em aumentar a velocidade de recuperação do capital investido, fazendo com que tal aceleração acabasse por se chocar com os ritmos, mais lentos, de regeneração próprios aos indicadores qualitativos do meio físico (ACSELRAD, 2007, p. 200).

Caso exemplar dessa disparidade de ritmos (ou de forças?) entre as políticas públicas e as demandas mercadológicas reside no modo pelo qual se deu o processo de internalização e incorporação dos alimentos transgênicos (organismos geneticamente modificados) no Brasil.

Como se sabe, as plantações de alimentos transgênicos se instalaram ilegalmente no país a partir do contrabando das sementes de outros países (especialmente da Argentina) na década de 1990. Assim, aqui entraram pela conivência estatal, por influência destacada do setor agrário no governo durante anos. Posteriormente, o governo cedeu às pressões da empresa Monsanto e dos agricultores de soja transgênica do Rio Grande do Sul, autorizando temporariamente o plantio e a comercialização da soja geneticamente modificada e sancionando uma legislação (Lei de Biossegurança, n. 11.105/2005) que retira a exigência de estudos de impacto ambiental e sobre a saúde humana antes da liberação de qualquer variedade transgênica (GREENPEACE, 2011).

De outro lado, há uma pressão cada vez maior do setor econômico sobre os licenciamentos ambientais que passaram a ser considerados como

um “entrave ao desenvolvimento”, especialmente nos chamados “grandes projetos de desenvolvimento”¹⁸, capitaneados pelo poder econômico e legitimados pelos setores governamentais a esse associado, cujo funcionamento está a depender apenas da expedição das licenças ambientais¹⁹.

Eis que a complexidade e a conflituosidade em torno dos impactos socioambientais desses empreendimentos conduzem às teorizações acerca do apoio geográfico às ciências ambientais, no que se refere à existência de impactos socioambientais territoriais.

Em consonância com a ideia de que o território caracteriza-se pelo processo cada vez mais complexo e denso de interligação das partes que o compõem, o que pode ser verificado em diferentes escalas, a análise do conjunto dos diversos arranjos socioespaciais revela a emergência de impactos socioambientais para além da área de sua localização física.

Nesse sentido, a obra, a atividade ou o empreendimento potencialmente impactante para o meio ambiente passam a ser estudados não apenas pela sua área de influência direta, mas também sob o ponto de vista dos denominados impactos cumulativos e sinérgicos.

Tem-se como cumulativa a somatória de impactos de cada obra, atividade ou empreendimento, de mesma natureza, a serem implantados em uma determinada região. Ou seja, tal impacto exige, para a sua identificação, a distinção da parcela dos impactos de cada um desses projetos.

¹⁸ Por grandes projetos econômicos entendem-se as “grandes unidades produtivas, a maioria das quais para o desenvolvimento de atividades básicas, como arranque ou início de possíveis cadeias produtivas, para a produção de aço, cobre e alumínio; outras para a extração de petróleo, gás e carvão, dedicadas a sua exploração em bruto e/ou transformação em refinarias ou centrais termelétricas [...] grandes represas e obras de infraestrutura associadas ou não aos exemplos anteriores [...] complexos industriais portuários, e, em outra escala, usinas nucleares, geotérmicas etc.” (VAINER, C. B. *Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional*. In: MARGULIS, S. (Org.). *Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos*. Rio de Janeiro: IPEA, 1990. p. 179-180).

¹⁹ Nesse aspecto, parece significativo o modo pelo qual diversos diretores de licenciamento ambiental do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) vêm se demitindo de seus cargos em face da pressão para licenciar os grandes projetos hidrelétricos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como as usinas hidrelétricas do rio São Francisco e do rio Xingu.

É interessante notar que a discriminação de tais impactos no espaço igualmente deve contemplar a cumulatividade sob a perspectiva temporal, ou seja, no passado, presente e futuro.

Como exemplo, um estabelecimento licenciado em uma área de beleza e riqueza natural pode não ser significativamente degradante, porém, sua paisagem e sua biodiversidade estarão ameaçadas caso o Poder Público permita a instalação de diversos estabelecimentos semelhantes naquela região.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado para os casos de autorizações de desmate em Áreas de Preservação Permanente na preservação da mata ciliar ou, ainda, para a soma e a concentração, em uma mesma área, de focos de emissão de efluentes poluentes, como é o caso do esgoto nas grandes cidades, na quantificação do grau de poluição de determinado corpo hídrico.

Por seu turno, o impacto sinérgico é aquele decorrente da associação dos impactos de dois empreendimentos, produzindo um efeito totalmente diferente e potencializado daquele que seria obtido pela mera adição dos impactos individuais. Assim, além de compreender o efeito cumulativo de diversos projetos em uma mesma localidade, as sinergias caracterizam-se pelos efeitos da interação de empreendimentos em um contexto macrorregional.

Casos ilustrativos de impactos sinérgicos são aqueles decorrentes de grandes empreendimentos que atraem para si um conjunto de novas atividades e mão de obra para suportá-los afetando toda uma região, tal como ocorre quando da construção de grandes estradas, pontos de extração mineração, portos, indústrias ou hidrelétricas.

No que concerne aos efeitos sinérgicos de hidrelétricas, por exemplo, ou quaisquer outros empreendimentos que se valham da utilização de recursos hídricos, convém mencionar que a possibilidade da instalação intensificada de tais intervenções, em um mesmo sistema ambiental, pode gerar uma pressão insustentável sobre os rios, lençóis freáticos, etc., provocando inundações não planejadas e prejuízos para as comunidades pesqueiras.

Considerando a dimensão territorial da problemática ambiental, o Direito Ambiental vem tentando incorporar uma série de instrumentos voltados para o planejamento, no tempo e no espaço, da ação do ser humano sobre o meio ambiente, visando à efetividade dos direitos socioambientais.

A dimensão territorial da problemática socioambiental como objeto de regulação jurídica

O Estado, tornado intervencionista, não pode mais ignorar os desequilíbrios ecológicos que se ameaçam. São criadas administrações, editados textos, cominadas sanções. Sem deixar de ser apropriada, a natureza seria, a partir de agora, gerada. Mas será melhor respeitada por isso? [...] para gerir é preciso conhecer. O jurista deverá dar ouvidos ao ecólogo, porta-voz da nova ciência ecológica. Mas estará o jurista realmente em posição de ouvir esta mensagem? Entendê-la-ia, seria capaz de a transpor para a sua própria linguagem? [...] Contudo, uma certeza: quer seja apropriada, regulamentada, negociada ou gerada (ela é tudo isso simultaneamente), a natureza nunca deixou de ser tratada como um objeto (OST, 1997, p. 103-104).

A partir dos pressupostos teórico-epistemológicos, a segunda parte deste trabalho tem por escopo desvelar as interfaces entre a teorização geopolítica da realidade e a questão da efetividade jurídica dos direitos socioambientais.

A formulação das referidas interfaces revela-se como uma proposta ainda carente de construção teórica, especialmente por parte da doutrina jurídica. Como será evidenciado adiante, termos como território e planejamento ganham novos contornos e significados em face dos postulados constitucionais que devem orientar a ação estatal. Em observância aos preceitos fundamentais da Carta Magna, uma variedade de instrumentos e de legislações são instituídos com a finalidade de transformar a realidade social pela compreensão dos sentidos e dos usos do espaço,

apontando, portanto, para a necessidade de se estabelecer um diálogo entre Geografia e Direito, cujas fronteiras parecem não ter sido ainda definitivamente rompidas²⁰.

A problemática justerritorial à luz da Constituição Federal de 1988

Para a tradição jurídica, o território é “o domínio de validade da ordem jurídica de um determinado Estado soberano” (MELLO, 2004, p. 1.113). Na mesma linha, a ciência política concebe o território como sendo a dimensão física sobre a qual se assenta o poder do Estado. Por essa concepção, o território seria apenas o espaço físico, composto pelo solo, subsolo, espaço aéreo, águas territoriais e plataforma continental, prolongamento do solo coberto pelo mar, etc., no qual o Estado exerce sua soberania. O território interliga-se, portanto, à concepção de domínio

²⁰ A partir da ideia de paisagem, que aqui pode ser interpretada como de território, Nardy explica a conexão entre juridicidade e geograficidade a partir da constatação de que o Direito deve compreender e se aproximar dos processos políticos-sociais de produção do espaço para que também possa atuar como um elemento positivo de mediação nesse mesmo processo: “Dessa forma, apesar de a paisagem poder ser surpreendida sob dois prismas – como vivência dos diversos atores que interagem em seu desenvolvimento e como resultado da interpretação dos fatores políticos e sociais subjacentes aos modos de interação específicos desses mesmos atores – nenhum deles pode ser tomado ou como periférico, ou como prevalente em sua explicação. Seu estudo, como observa Hayden, só realiza todo seu potencial por meio de uma visão balanceada, capaz de captar toda corrente de significados oferecida pela descrição dos sentidos de lugar subjacentes à geograficidade dos diferentes grupos sociais e, ao mesmo tempo, contextualizar essas constelações de sentido no seio dos processos políticos-sociais de produção do espaço, processos que se encontram juridicamente mediados. Tendo em vista, portanto, a inafastável conexão entre juridicidade e geograficidade presente em uma tal concepção de paisagem, o conceito oferece um ponto de partida estimulante para uma reflexão verdadeiramente geojurisprudencial da relação entre Direito e Geografia. A transformação desse ponto de partida em um fluxo contínuo de idéias, amplo o suficiente para formar novos discursos significantes, contudo, não se apresenta como tarefa das mais fáceis, pois, até o presente, a fronteira teórico-metodológica que se interpõe entre o Direito e Geografia não foi propriamente rompida” (NARDY, A. J. F.; SAMPAIO, J. A. L.; WOLD, C. *Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 170).

de poder, identificando limites de atuação e distribuição de competências entre os entes federativos. Trata-se de uma definição formal e, ao mesmo tempo, delimitadora de ações estratégicas de planejamento.

Ocorre que o tradicional conceito de território não é mais suficiente para a compreensão das recentes atribuições exercidas pelo aparelho estatal e pelos novos instrumentais jurídico-legais de gestão territorial. Eis que as causas e os efeitos das dinâmicas territoriais (sociais, culturais, ambientais, econômicas e políticas) na sociedade passam a ser objeto de controle jurídico-constitucional.

O advento da Carta Magna de 1988 implicou a obrigatoriedade de adoção dos fundamentos e objetivos preconizados nos arts. 1º e 3º, respectivamente, como elementos norteadores das ações não apenas estatais, mas também da sociedade civil e das empresas.

Nesse quadro, em decorrência da necessidade de consolidação dos direitos fundamentais preceituados constitucionalmente, as funções da legalidade e do direito modificam o regime jurídico de direitos e deveres do Estado e da sociedade. Eis que, para que se possa promover o aludido desenvolvimento, mostra-se imprescindível a garantia de direitos e políticas ambientais, urbanísticas, econômicas, culturais e sociais, os quais serão efetivados pela participação da coletividade na tomada de decisões e reivindicações²¹.

A intensificação das políticas públicas se manifesta no maior grau de intervencionismo estatal que, para acompanhar a velocidade das transformações sociais que geram a necessidade de promoção das políticas públicas, torna praxe a produção de normas jurídicas pela Administração Pública (GRAU, 1996, p. 23).

Ou seja, nem o território é mais monopólio do Estado nem pode ser considerado como apenas uma grande extensão de terra ou uma divisão administrativa. É dizer, o território não é mais apenas o receptor de

²¹ “A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. E de tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, neste quadro, passa a manifestar-se como uma política pública – o direito é também, ele próprio, uma política pública” (GRAU, 1996, p. 22).

intervenção soberana estatal, senão passa a ser objeto de regulação jurídica do Estado, em atenção aos preceitos constitucionais:

a noção de território ou de desenvolvimento territorial passa a ser compreendida como uma nova unidade de referência das ações do Estado, valorizando os atributos políticos, sociais e culturais das comunidades. Neste sentido, governabilidade local e participação social constituem-se nos elementos fundamentais do desenvolvimento territorial. O problema identificado nesta perspectiva é que o território perde o seu caráter conceitual e passa a ser adotado de forma instrumental, enquanto a elucidação de processos de territorialidade, quer relacionados à economia industrial, quer ao enfoque político-institucional (ALMEIDA, 2007, p. 6-7).

Nessa linha de raciocínio, em face da Constituição Federal, a questão da gestão territorial como função estatal vai além do que está fixado no art. 21, inc. IX, quando preconiza que “compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

Em verdade, é o art. 43²² que introduz expressamente a noção de território advinda da geografia crítica, associando-a com os preceitos constitucionais fundamentais, exatamente quando sugere a necessidade de articulação de ações por parte da União em torno de um mesmo complexo geoeconômico social visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Assim, trata-se muito mais da utilização da valorização e criação de um conjunto de princípios, regras, instrumentos e políticas públicas

²² Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

que contemplam a dimensão territorial em prol da materialização dos preceitos preconizados constitucionalmente. Daí porque pode-se inferir que a gestão territorial é uma função estatal voltada à concretização de direitos fundamentais.

Para os fins da presente reflexão, vale destacar que a referência mais utilizada, inclusive no Brasil, para se referir ao conceito de ordenamento territorial provém da Carta Europeia de Ordenação do Território, que o define como:

a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz (BRASIL, 1988).

Semelhantemente, em estudo encomendado pelo governo brasileiro e realizado em parceria com professores e pesquisadores do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal do Ceará (UFCE), que culminou na publicação de “Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial”, partiu-se da seguinte definição para ordenamento territorial:

Ordenamento Territorial – é a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos espaços de conservação ambiental, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios, segundo uma visão estratégica, considerando as ofertas e restrições, mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores.

Sob uma perspectiva normativa e estratégica, o ordenamento territorial é um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o espaço, associados aos processos econômicos, sociais, políticos e ambientais que lhe deram origem (Associação brasileira das instituições de pesquisa tecnológica - ABIPTI, 2006).

Sob o viés socioambiental, a gestão territorial apresenta-se como elemento indispensável para a garantia ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado contido no art. 225 da Constituição Federal²³. Com efeito, há que se atentar ao modelo de território que será a base ao ordenamento e planejamento territorial. As complexas questões socioambientais demandam análises que ultrapassam a visão tradicional de território, uma vez que seus efeitos e causas não se limitam às fronteiras político-administrativas preestabelecidas. E a visão de uma nova territorialidade implica não apenas os instrumentos de planejamento, mas também a gestão territorial, ou seja, a busca de soluções imediatas aos problemas socioambientais.

Os direitos socioambientais e os instrumentos de gestão territorial

Os problemas de ordem ambiental vivenciados hodiernamente – desde o uso intensivo dos recursos hídricos até a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis por populações carentes, desde o desmatamento na região amazônica até as mudanças climáticas – estão conectados ao modo como se distribuem os arranjos econômicos, culturais, políticos e sociais no espaço, como dito anteriormente. Por esse motivo, o uso e a ocupação do solo denunciam as fragilidades e injustiças socioambientais.

Com efeito, pode-se inferir que tais problemas sociais também são aqueles que geram as ameaças à qualidade de vida dos seres humanos, pois se originam do modo de produção e reprodução social, política, cultural e econômicos hegemônicos na sociedade. Daí porque, como visto, o termo socioambiental torna-se adequado para traduzir a crise que é ao mesmo tempo social e ambiental.

²³ 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.

Não por outra razão, o paradigma socioambiental consolidado definitivamente com a Constituição Federal de 1988 é intrinsecamente transversal a todo o ordenamento jurídico, assegurando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações e tornando-se um verdadeiro critério interpretativo de todo o texto constitucional.

Em outros termos, não há que se falar de proteção ambiental, sem o respeito à dignidade da pessoa humana, aos direitos culturais, à justa distribuição das riquezas, aos direitos políticos de participação democrática, enfim, aos direitos associados à distribuição territorial.

Sob o viés jusconstitucional, referido embate traduz-se juridicamente pela necessidade de conjugar as políticas públicas de desenvolvimento humano com as de promoção do desenvolvimento sustentável, pois ambas as frentes são dependentes entre si, além de inter-relacionadas, não podendo ser concretizadas se pensadas separadamente.

É o que André Lima denomina de simbiose ou mutualismo intraconstitucional. Segundo Lima (2006, p. 241-242), os dispositivos constitucionais atinentes aos objetivos de desenvolvimento nacional, eliminação da pobreza e das desigualdades regionais e sociais, o pleno emprego, a propriedade privada e a livre-iniciativa devem ser interpretados conjuntamente com os referentes aos direitos socioambientais:

impõe-se uma relação harmônica intraconstitucional necessária à realização das finalidades almejadas por ambas as ordens jurídicas: - econômica (arts. 170 ao 192) e socioambiental (arts. 182, 184, 186, 215, 216, 225, 231 e 68 ADCT). Isoladas, não propiciam condições para a realização dos fundamentos e objetivos da República brasileira (CF/88, arts. 1º e 3º). Trata-se de uma relação de interdependência e reciprocidade virtuosa em que cada elemento isolado não sobrevive (LIMA, 2006, p. 242).

Nessa conjuntura de necessidade de rupturas para a preservação da vida ameaçada e para a realização do bem-estar do ser humano, é que emerge o paradigma da gestão e do planejamento territorial como função

socioambiental estatal, uma vez que é dever constitucional do Estado propiciar, de maneira efetiva, a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado (LIMA, 2006, p. 21).

Não por outra razão, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 2º, inc. II, enquadra o planejamento como um princípio de direito ambiental, reverberando assim a perspectiva territorial dos problemas socioambientais.

Em explicação pragmática sobre a temática, Del Prette e Matteo (2006, p. 27) expõem que:

a expansão da economia brasileira continua baseada na demanda ostensiva e extensiva por recursos naturais. Sem uma política nacional de gestão territorial que incorpore as contingências e possibilidades ambientais, os programas e projetos de infra-estrutura e de desenvolvimento territorial vão ampliando a degradação dos ecossistemas. Projetos hidroviários, abertura e ampliação de rodovias, empreendimentos hidrelétricos, assentamentos rurais e expansão de periferias urbanas são questionados constantemente por não considerarem os impactos ambientais. Tais estudos e planejamento são isolados da inserção regional e não contam com diretrizes territoriais claramente definidas e pactuadas a partir da sustentabilidade dos ecossistemas. São necessários instrumentos para planejar e gerir um território tão diverso e extenso como o Brasil, integrando uma perspectiva ecológica, social e econômica.

Coadunando-se com o referido entendimento, tem-se a lição de Lima (2006, p. 240), para quem:

para garantir os direitos socioambientais o poder público deve atuar preventiva e proativamente buscando controlar e induzir as dinâmicas de ocupação territorial, pela via da formulação e implementação de normas, planos e políticas. Para fazê-lo com eficiência e efetividade o Estado deve manejar bem as informações sobre o território, compreender as dinâmicas das territorialidades, os conflitos, mediá-los e planejar suas ações e investimentos em busca da melhor alocação de

recursos públicos e da normatização adequada dos usos dos espaços e dos recursos naturais.

Em atenção à função socioambiental dos instrumentos de regramento territorial, o Poder Público vem construindo e implantando institutos e instrumentos para garantir o planejamento das ações humanas conjuntamente consideradas no tempo e no espaço, conquanto demandem o enfrentamento dos conflitos socioambientais, como aqueles citados anteriormente.

Nesse patamar de discussão, no que tange à sustentabilidade socioambiental urbana, o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei n. 10.257/2001, em seu art. 4º, elenca como instrumentos da gestão do território urbano, além do plano diretor, os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, planejamento das regiões metropolitanas, planejamento municipal, planos, programas e projetos setoriais, planos de desenvolvimento econômico e social, zoneamento ambiental.

Em relação aos projetos governamentais de grande impacto territorial, os órgãos ambientais competentes vêm exigindo a elaboração da Avaliação Ambiental Estratégica, que é um estudo destinado a verificar os impactos socioambientais dos planos, programas e projetos governamentais em face dos objetivos visados nas políticas públicas de desenvolvimento sustentável, nos termos da Lei da Política da Biodiversidade²⁴.

Ainda, no tocante aos impactos ambientais sinérgicos e cumulativos de grandes empreendimentos, a Avaliação Ambiental Integrada,

²⁴ Nos termos do referido diploma, é objetivo da Política Nacional da Biodiversidade: 13.2.4. Promover a integração entre o Zoneamento Ecológico-Econômico e as ações de licenciamento ambiental, especialmente por intermédio da realização de Avaliações Ambientais Estratégicas feitas com uma escala regional.

A título de exemplificação, a Avaliação Ambiental Estratégica foi utilizada no licenciamento de diversos empreendimentos diversificados, como o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, o Rodoanel Metropolitano de São Paulo, o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo da Costa Norte do Nordeste, dentre outros.

especialmente de bacias hidrográficas, vem sendo igualmente exigida pelos órgãos ambientais competentes com o fito de identificar indicadores de sustentabilidade e eventuais conflitos socioambientais, propondo medidas de mitigação e compensação dos efeitos conjuntos dos empreendimentos econômicos, com destaque para os grandes projetos hidrelétricos e as atividades de mineração.

Por fim, quanto à gestão ambiental mediante a elaboração de planos de ordenação territorial com conotação ambiental, tem-se o zoneamento ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, que vem sendo utilizado pelo Poder Público desde a década de 1980 para a elaboração de diagnósticos, prognósticos e normativas incidentes sobre as políticas territoriais, nas esferas municipais, estaduais, regionais e federais. Entretanto, há que se alertar ao fato de que o planejamento urbano, nas décadas de 1970 e 1980, se voltou ao funcionalismo pragmático. Os planejadores eram tecnicistas. Ao se tratar dos novos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, está a se tratar de instrumentos de planejamento e gestão participativos, em uma perspectiva de abertura democrática com a participação popular nas decisões políticas.

O zoneamento ecológico-econômico, só apenas recentemente regulamentado pelo Decreto Federal n. 4.297/2002, também vem sendo aplicado às unidades de conservação e à regulação de atividades econômicas específicas, como zoneamentos agroecológicos e industriais. É uma ferramenta essencial e necessária para a elaboração de políticas de conservação e, principalmente, para a determinação de áreas frágeis, de riscos e mapear situações de vulnerabilidade socioambiental.

Não se pode olvidar ainda dos planos de bacia hidrográfica, voltados ao planejamento dos modos de uso dos recursos hídricos de maneira sustentável, bem como das políticas públicas de formação de corredores ecológicos das áreas de reserva legal e de preservação permanente de propriedades rurais, visando a um melhor resultado na conservação da biodiversidade.

Notas reflexivas: questões jurídicas envolvendo a eficácia e a efetividade dos direitos socioambientais associados à justerritorialidade

A previsão legal de instrumentos de gestão territorial, destacadamente aqueles atrelados aos direitos socioambientais, não responde, *per se*, aos óbices jurídicos, técnicos e políticos relacionados à sua implementação. É importante identificá-los para que se possa transpor as atuais fronteiras existentes entre a juridicidade e a geograficidade, e assim pautar a aplicabilidade de tais instrumentos em um regime jurídico compatível com as vicissitudes concretas dos processos de planejamento socioambiental.

Nessa toada, pode-se dizer que os desafios relacionados à implantação dos instrumentos de gestão territorial são de duas ordens, quais sejam, da eficácia e da efetividade jurídicas.

No campo da eficácia jurídica, ou seja, quanto à capacidade de produzir os efeitos jurídicos prescritos, cumpre primeiramente atender para a discussão doutrinária em torno da natureza jurídica e dos efeitos de tais instrumentos. Eis que, muito embora hodiernamente não seja mais possível dissociar a gestão territorial da observância dos preceitos fundamentais que devem nortear o processo de planejamento e elaboração de planos territoriais, essa nova dimensão do Direito Socioambiental ainda é tida como um processo muito mais político que jurídico, sem vinculação obrigatória.

Nesse sentido, Madiot se refere à expulsão do ordenamento do território da seara jurídica²⁵. Segundo o autor, o ordenamento do território abrange técnicas dispositivas, contratuais e sobre documentos não oponíveis a terceiros. As implicações dessas disposições seriam numerosas, englobando as de natureza financeira, fiscal e administrativa, que tendem a influenciar as decisões de localização dos indivíduos ou das empresas (MADIOT, 1993, p. 112 apud OLIVEIRA, 2002, p. 14-15). Sobre

²⁵ “Le droit fut ‘dérouté’ par l’aménagement du territoire. Il n’a pas su le saisir” (MADIOT, 1994 apud OLIVEIRA, 2002, p. 14).

o caráter jurídico do direito do ordenamento territorial, todavia, é pertinente colacionar a literatura portuguesa de Correia (2001, p. 70-71):

a visão do ordenamento do território como um problema político essencialmente voltado para a acção e a eficácia, não limitado por regras jurídicas, inteiramente dominado por objectivos quantificáveis e inspirado unicamente por elementos económicos, estatísticos, prospectivos e de programação, deve ser rejeitada. [...] Com esta afirmação, não estamos a pôr em causa o princípio segundo o qual a realização dos objectivos do ordenamento do território tem uma componente política [...]. O que queremos sublinhar é que a ordem jurídica pode e deve enquadrar eficazmente as acções englobadas no ordenamento do território e organizar a sua coerência interna. Aliás, a atestar o lastro jurídico do ordenamento do território está o facto de o seu objectivo fundamental ser a obtenção de justiça distributiva, de uma espécie de paridade regional [...].

Com efeito, ao retomar a ideia já esposada, segundo a qual a realidade pode ser vislumbrada por diversas escalas de análise, que podem coexistir e se contrapor, percebe-se que existem diferenças significativas de linguagem e de lógica entre o Direito e as outras ciências participantes do processo de implantação dos instrumentos de gestão territorial. Isso gera uma tensão na concretização de direitos socioambientais atrelados aos processos de planeamento do território.

Como bem assinalado por Lima (2006, p. 42):

o impasse consiste em que geógrafos, engenheiros, arquitetos, economistas, planejadores, via de regra, são avessos à normatividade e judicialidade do planeamento, normatividade e judicialidade importantes para o exercício da cidadania plena como meio de controlar e impor a realização de direitos fundamentais pela via das políticas públicas e de processos democráticos para sua viabilização. Os juristas, entretanto, em sua maioria são avessos à adoção de instrumentos 'flexíveis' de gestão de políticas; flexibilidade essa, condição necessária para o tratamento de processos altamente dinâmicos, complexos e regados de incertezas, como são as dinâmicas territoriais contemporâneas, sem a

qual [flexibilidade] qualquer política rígida torna-se rapidamente obsoleta, impraticável e imprópria.

De outro lado, a multiplicidade de instrumentos de ordenação do território vigentes, que vão desde o plano diretor, passando por planos regionais de desenvolvimento até grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento, em variadas escalas de incidência (municipal, regional, estadual, nacional), expõe a necessidade de instauração de um regime legal visando à integração das diversas normas que regulam as diferentes formas de uso, ocupação e proteção do território, decorrentes da ausência de conectividade entre elas.

No entendimento de Rückert (2005, p. 20), a aludida falta de conectividade dessas normas deve-se ao fato de que, até então, a regulamentação das matérias de ordem urbanística, ambiental, econômica, política e cultural, não exigiram sua aplicação em conjunto, apesar de estarem estreitamente relacionadas. Ademais, em uma sociedade democrática, as decisões geradoras de impactos na dinâmica do ordenamento do território não podem mais ser centralizadas.

Por seu turno, para além dos desafios jurídicos atinentes à eficácia dos instrumentos territoriais, a questão da materialização dos direitos socioambientais conectados aos instrumentos de gestão territorial passa pela conjuntura de fatores políticos, econômicos, sociais, culturais, técnicos e ambientais. Isto é, assim como deve ser com todo estudo do Direito Socioambiental, há que se abarcar não apenas a normatividade aplicável, mas os elementos fáticos que delinearão a práxis legal-jurídica²⁶. Como apregoa Derani (1997, p. 111):

²⁶ A propósito da relação dialética entre lei e sociedade: “o direito articula o vínculo social e procede dele. Impõe uma lei comum, que atribui a cada coisa o seu lugar e a cada pessoa o seu papel. Assim, ele define a rede das obrigações, o labirinto das alianças, a linha das filiações, tudo noções directamente derivadas do ligare latino. Mas se ele formula esta lei comum, é porque ele próprio dela procede [...]” (OST, 1997, p. 22).

tendo sob nossas vistas as limitações do Estado, é forçoso admitir que toda a sua atuação para com a proteção dos recursos naturais não pode significar um ato isolado, dissociado de avaliações de ordem cultural, econômica e de capacitação técnica. Nem, muito menos, pode ficar o problema da internalização dos custos sociais restrito a decisões administrativas isoladas, sem um envolvimento dos diversos setores da sociedade. Por isso, insisto na não fragmentação da análise do problema ecológico. Tanto na atividade cotidiana como na interpretação do texto jurídico, a metodologia a ser adotada é aquela capaz de visualizar a gama de relações humanas envolvidas.

De outro lado, tem-se a constatação de que o direito ao meio ambiente equilibrado, tal como determina a própria Constituição Federal, é ramo do Direito que exige, por excelência, a efetividade para sua configuração. Em coerência com tal entendimento, Nardy, Sampaio e Wold (2003, p. 97-98) assinalam que esse ramo jurídico apresenta como característica uma estrutura normativa aberta, devendo-se afirmar que tão somente a realidade o irá definir juridicamente²⁷. Isso porque, na prática, diferentes significações, pesos, critérios e finalidades podem ser dados aos conceitos, princípios e até mesmo às técnicas e instrumentos, de acordo com as vontades políticas envolvidas, a conscientização social e a eficiência administrativa do Poder Público em concretizá-las.

Assim, tem-se na efetividade jurídica²⁸ o pressuposto teórico-metodológico fundamental para a compreensão dos desafios a serem enfrentados na implementação dos instrumentos de planejamento ter-

²⁷ Insta destacar a reflexão de Antônio Herman Benjamin (2004, p. 67) acerca da importância da efetividade do Direito Ambiental: “o direito ambiental tem aversão ao discurso vazio; é uma disciplina jurídica de resultado, que só se justifica pelo que alcança, concretamente, no quadro social das intervenções degradadoras”.

²⁸ A efetividade da norma é compreendida como “o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”. BARROSO, L. R. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2008. p. 83.

ritorial. Tal pressuposto, em última análise, importa na própria negação dos dogmas da completude e da neutralidade do Direito, bem como na educação ambiental e na efetiva conscientização da população quanto ao seu dever-poder de participar nos processos políticos decisórios.

Nessa toada, verifica-se que o desafio dos instrumentos de influência territorial é criar as condições necessárias para que sua normatividade produza efeitos na realidade, sob pena de que o fracasso no lido satisfatório das consequências financeiras dos planos de uso e ocupação do solo represente o fracasso do próprio processo de planejamento²⁹.

A propósito, no campo da problemática da efetividade jurídica dos direitos socioambientais convém mencionar as conclusões retiradas de uma série de estudos elaborados na já citada publicação “Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial”.

Os estudos diagnosticaram que, no âmbito político-institucional, há uma profunda desarticulação e dispersão da atuação estatal na gestão integrada do território, agravada por estratégias conflitantes de políticas públicas, que, muitas vezes, são focos de conflitos territoriais. Ademais, o Estado brasileiro parece enfrentar dificuldades em promover a integração espacial dos fluxos econômicos, o que pode ser constatado pela concentração espacial das atividades econômicas ao longo do litoral, nas áreas metropolitanas e nas regiões Sudeste e Sul, refletindo, assim, nas injustiças sociais e ambientais. Há que se pensar em planejamento e gestão ambiental não se olvidando de que, na realidade brasileira, degradação ambiental e condições de vulnerabilidade social estão entrelaçadas. A reforma urbana e social está necessariamente atrelada a políticas habitacionais e ambientais.

No plano logístico, revelou-se que os territórios são dominados por grandes empresas que incorporam, submetem ou excluem os territórios de grupos sociais menos poderosos. Assim, haveria uma disparidade entre a logística das grandes empresas (de grande velocidade

²⁹ “The failure to deal satisfactorily with the financial consequences of land use planning meant the failure of land use planning itself” (MOORE, 2010, p. 3).

de crescimento e expansão territorial) e da produção familiar. Nesse tocante, há que avançar no campo da governança. A participação da população na tomada de decisões implica trazer à discussão os interesses daqueles que efetivamente habitam as territorialidades, evitando-se que apenas um campo de poder domine as decisões no que diz respeito ao uso e ocupação do solo.

Na dimensão ambiental, segundo as conclusões do relatório, o modelo de uso e ocupação do território brasileiro é ambientalmente insustentável, com forte desmatamento ao longo dos eixos de expansão da fronteira agropecuária e ameaças sobre os patrimônios naturais do Pantanal, da Amazônia, da Mata Atlântica e de outras regiões.

Ainda, no tocante à questão fundiário-territorial, o estudo conclui que existem conflitos fundiários pela propriedade e pelo controle do território, com predominância da grilagem e da violência como forma de apropriação e controle fundiário na Amazônia, sem prejuízo da existência de conflitos entre os organismos governamentais no tocante à destinação do território.

Percebe-se, assim, que os institutos jurídicos, as políticas públicas e as normas não garantem, *per si*, a efetivação dos direitos socioambientais, tendo em vista a realidade e a velocidade das dinâmicas territoriais, evidenciando assim a carência por instrumentos de gestão territorial que possam gerar efeitos concretos na realidade.

Considerações finais: por um Direito de território e por novos territórios do Direito

Os problemas socioambientais contemporâneos são decorrentes da crise civilizatória nos modos de produção e reprodução sociais, de ser e de viver. No mundo em que impera a globalização econômica, a despeito da consolidação constitucional e legislativa ecológica, o conjunto das dinâmicas territoriais conforma uma realidade complexa e conflituosa, que resulta em um panorama de vulnerabilidades e injustiças

socioambientais, em afronta ao direito de acesso equitativo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O aludido quadro revela a necessidade de elaboração e implementação de instrumentos de gestão territorial qualificada técnica, política, social e juridicamente para a tarefa de distribuição das atividades humanas no tempo e no espaço à luz de um regime jurídico que permita a concretização dos direitos socioambientais a partir da realidade concreta.

O constitucionalismo, nesse sentido, acompanha essa tendência mediante noções como de interpretação sistemática da constituição, princípios integrativos e de mutualismo constitucional, todos no sentido de que a concretização dos direitos fundamentais se dá de maneira integrada. Por conseguinte, os dispositivos constitucionais atinentes aos objetivos de desenvolvimento nacional, eliminação da pobreza e das desigualdades regionais e sociais, o pleno emprego, a propriedade privada e a livre-iniciativa estão em simbiose com os referentes aos direitos socioambientais.

Há uma verdadeira carência doutrinária, entretanto, de estudos jurídicos em matéria de planejamento e gestão do território à luz dos direitos socioambientais. Isto é, o regime jurídico de regras e princípios, instrumentos e procedimentos, de caráter vinculante que precisa dotar de legitimidade constitucional os processos de ordenação territorial, sob pena de sujeição forçada das dinâmicas territoriais às arbitrariedades governamentais ou às demandas mercadológicas do mundo globalizado.

Em verdade, pretendeu-se trazer à baila da doutrina jurídica essa problemática justerritorial, identificando e suscitando tópicos de discussão sobre o viés territorial dos problemas socioambientais, o papel do Estado no planejamento e na gestão ambiental, os elementos basilares do regime jurídico e aqueles pendentes de elaboração. Tudo como uma reflexão inicial a embasar posterior aprofundamento teórico.

Referências

ACSELRAD, H. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. (Org.). **O desafio da sustentabilidade**: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 75-96.

ACSELRAD, H. O meio ambiente e as transformações político-econômicas no Brasil e no mundo. In: SILVA, R. M. (Org.). **Sociedade e natureza na história da pintura no Brasil**. Rio de Janeiro: Rumo Certo Produções Culturais, 2007. p. 35-58.

ALMEIDA, L. S. B.; SILVA, I. O. Reflexões sobre o enfoque territorial e sua relevância para as políticas públicas no Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, Maranhão. **Anais...** Maranhão: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007. p. 27-41.

ALVES, H. P. F. Vulnerabilidade sócio-ambiental na metrópole paulistana: uma análise das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 11., 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005. p. 25-41.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA TECNOLÓGICA – ABIPTI. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (versão preliminar)**. 2006. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/seminario_pnot>. Acesso em: 25 maio 2011.

AYALA, P. A.; LEITE, J. R. M. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BARBOSA, A. et al. (Org.). **Atlas de exclusão social**: agenda não liberal da inclusão social. São Paulo: Cortez, 2005.

BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas:** limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2008.

BECKER, B. (Coord.). **Logística e ordenamento do território:** subsídio à elaboração da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006.

BECKER, B. Síntese das contribuições da oficina da política nacional de ordenamento territorial. In: OFICINA SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL, 2003, Brasília. Anais... Brasília: MI, 2005.

BENJAMIN, A. H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 69-76.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição:** República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 jul. 2001. p. 11429. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 jul. 2002. p. 11429. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei n. 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória n. 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei n. 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 mar. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm>. Acesso em: 16 jul. 2011.

BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 fev. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 16 jul. 2011.

CAMPOS, Y. O. **Gestão ambiental: complexidade sistêmica em bacia hidrográfica**. 2010. 186 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

CAPRA, F. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO, I. E. (Org.) **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000. p. 117-140.

CORREIA, F. A. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.

COSTA, R. H. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

DEL PRETTE, M. E.; MATTEO, K. C. **Origens e possibilidades do zoneamento ecológico-econômico no Brasil**. 2006. Disponível em: <http://www.pt-pr.org.br/documentos/pt_pag/Governo%20Lula/Meio%20Ambiente/Zoneamento%20Ambiental.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2011.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2003.

GRAU, E. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 1996.

GREENPEACE. **O contexto político dos transgênicos no Brasil**. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2007/8/greenpeacebr_050430_transgenicos_documento_contexto_politico_port_v1.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2011.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Brasília: IBGE, 2010.

KOGA, D. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental: a reapropriação da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LIMA, A. **Zoneamento ecológico-econômico à luz dos direitos socioambientais**. Curitiba: Juruá, 2006.

MELLO, C. D. A. **Direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MENDONÇA, F. **Geografia socioambiental**. São Paulo: Terra Livre, 2001.

- MOORE, V. **A practical approach to planning law**. New York: Oxford, 2010.
- MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: Annablume, 2005.
- MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; UNESCO, 2000.
- NARDY, A. J. F.; SAMPAIO, J. A. L.; WOLD, C. **Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- OLIVEIRA, F. P. **Direito do ordenamento do território**. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.
- OST, F. **A natureza à margem da lei**. Lisboa: Piaget, 1999.
- QUEIROZ, R. C. **A influência do espaço produzido na formação do município de Ariquemes**. 2009. 158 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2009.
- RUCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília. Anais... Brasília: MI, 2005.
- SACHS, I. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SANTOS, M. **O retorno do território**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SOUZA, M. A. A. Apresentação: Milton Santos, um revolucionário. In: SANTOS, M. **O retorno do território**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 251-254.

SOUZA FILHO, C. F. M. As transformações nas relações entre sociedade e natureza. In: AMBIENS SOCIEDADE COOPERATIVA. (Org.). **Estado e lutas sociais: Intervenções e disputas no território**. Curitiba: Kairós, 2010.

THEIS, I. M. Desenvolvimento, meio ambiente e território: qual sustentabilidade? **Desenvolvimento em Questão**, ano 4, n. 8, p. 11-34, 2006.

VAINER, C. B. Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional. In: MARGULIS, S. (Org.). **Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1990. p. 179-211.

VEYRET, A. C. **Géo-environnement**. Paris: Sedes, 1999.

VILELA, S. O. **Globalização e emergência de múltiplas ruralidades: reprodução social de agricultores via produtos para nichos de mercado**. 1999. 216 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1999.

VIOLA, E. **Ecologia, ciência e política**. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

Recebido: 30/07/2011

Received: 07/30/2011

Aprovado: 12/07/2012

Approved: 07/12/2012