

ISSN (Versão digital) 2674-6328

Revista de Direitos Difusos

VOLUME 72
Julho-Dezembro/2019
Ano XX

Revista de Direitos Difusos

VOLUME 72
Julho-Dezembro/2019
Ano XX

Editor

Guilherme José Purvin de Figueiredo

Assistente Editorial

Julia Mattei



INSTITUTO BRASILEIRO
DE ADVOCACIA PÚBLICA



ASOCIACION ARGENTINA DE
DERECHO ADMINISTRATIVO



GPDA
GRUPO DE PESQUISA
DIREITO AMBIENTAL NA
SOCIEDADE DE RISCO



ASSOCIAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL



Revista de Direitos Difusos

Uma publicação do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, da Academia Latino Americana de Direito Ambiental e da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil.

Instituto Brasileiro de Advocacia Pública

Rua Antônio Carlos, nº 582 - Cj. 08-A - Consolação - CEP 01309-010

São Paulo/SP Fone/fax: (11) 3104-2819

Contato: rdd.colaborador@gmail.com

Editor: Guilherme José Purvin de Figueiredo

Assistente Editorial: Julia Mattei

Conselho Executivo: Profs. Beatriz Souza Costa, Érika Bechara, José Nuzzi Neto, Lindamir Monteiro da Silva, Lucíola Maria de Aquino Cabral e Ricardo Antônio Lucas Camargo

Conselho Editorial Internacional

A. Daniel Tarlock (Distinguished Professor of Law, and Associate Dean for Faculty Chicago-Kent College of Law Illinois Institute of Technology Chicago - USA)

Alvaro Sánchez Bravo (Profesor Contratado Doctor / Universidad de Sevilla - España)

Gerd Winter (Professor do Centro de Pesquisas de Direito Ambiental Europeu - Universidade de Bremen - Alemanha)

Giampiero Di Plinio (Professore straordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Economia dell' Università G. d'Annunzio - Chieti Pescara, Italia)

Irmgard Elena Lepenies (Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Litoral, República Argentina)

Jacqueline Morand-Devillier (Professeur à l'Université de Paris I - Panthéon Sorbonne)

John E. Bonine (Professor holding the B.B. Kliks Chair in Law - University of Oregon; Director of the LL.M. Program in Environmental and Natural Resources Law; Founder of the Environmental Law Alliance Worldwide; Founder of the Environmental Law Professors international network)

Michel Prieur (Diretor Científico do CRIDEU – Doyen Honoraire de la Faculte de Droit et des Sciences Economiques de Limoges. Presidente Adjunto da Comissão de Direito Ambiental da UICN – França)

Conselho Editorial Nacional

Adriana Iozzi Klein (Doutora em Teoria Literária e Literatura Comparada pela USP. Professora Doutora MS3 da FFLCH-USP)

Antonio Herman V. Benjamin (Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Sócio Fundador e Ex-Presidente do Instituto O Direito por um Planeta Verde)

Beatriz Souza Costa (Doutora pela UFMG, Pós-Doutora pela Universidade de Castilla-la Mancha, Toledo/ES. Pró-Reitora de Pesquisa na Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC. Professora de Direito Ambiental na Graduação e Pós-Graduação da ESDHC).

Carlos Frederico Marés de Souza Filho (Professor da Faculdade de Direito da PUC-Paraná)

Clarissa Ferreira Macedo D'Isep (Professora da Faculdade de Direito da PUC-SP)

Érika Bechara (Professora de Direito Ambiental. Doutora em Direito pela PUC-SP. Coordenadora Geral da APRODAB)

Eroulths Cortiano Junior (Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor Associado da UFPR. Pós-doutorado em Direito pela Università degli studi di Torino. Presidente da APEP)

Fernando C. Walcacer (Professor de Direito Ambiental da PUC-Rio. Coordenador do Setor de Direito Ambiental do NIMA e do Curso de Especialização em Direito Ambiental)

Fernando Cardozo Fernandes Rei (Doutor pela Universidad Complutense de Madrid, pela USP e pela Universidad de Alicante. Professor titular da FAAP. Diretor da SBDIMA)

Guilherme José Purvin de Figueiredo (Procurador do Estado de São Paulo. Doutor em Direito pela USP. Coordenador Geral da APRODAB e Professor dos Cursos de Pós-Graduação em Direito Ambiental da PUC-SP e da PUC-Rio)

José Nuzzi Neto (Procurador de Autarquia – DAEE. Presidente do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública - IBAP)

José Rubens Morato Leite (Professor de Direito Ambiental da UFSC, coordenador do GPDA)

Julia Mattei (Professora da Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Doutora em Direito Constitucional Ambiental pela Universidade de Colônia - Alemanha)

Júlio César Suzuki (Professor da FFLCH-USP e do PROLAM-USP. Doutor em Geografia Humana pela USP)

Lindamir Monteiro da Silva (Procuradora do Estado de São Paulo. Pós-graduada pela Universidade Mackenzie. Diretora do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública)

Luciana Cordeiro de Souza (Doutora pela Faculdade de Direito da PUC-SP. Professora de Direito Ambiental da UniAnhietá)

Marcelo Abelha Rodrigues (Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Adjunto III do Departamento de Direito da Universidade Federal do Espírito Santo)

Márcia Brandão Carneiro Leão (Mestre e Doutora em Direito Internacional pela USP. Professora de Direito Internacional de Meio Ambiente na Pós-graduação da FAAP - Fundação Armando Álvares Penteado)

Márcia Dieguez Leuzinger (Procuradora do Estado do Paraná. Doutora em Direito pela UNB)

Odete Medauar (Professora Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da USP. Presidente do CEDAU - Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico)

Roberto Zular (Professor Doutor em Língua e Literatura Francesa - USP. Procurador do Estado/SP)

Sheila C. Pitombeira (Procuradora de Justiça - Ministério Público do Estado do Ceará. Professora de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da Universidade de Fortaleza - CE)

Solange Teles da Silva (Professora da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Amazonas e da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos)

Virgínia Totti Guimarães (Professora de Direito Ambiental da Faculdade de Direito da PUC-Rio. Membro do NIMA-JUR)

Zélia Monteiro Bora (Professora da UFPB, Doutora pela Brown University, Pós-Doutora na Universidade da Califórnia Berkeley, Bolsista da AAUW Foundation. Professora Visitante Fulbright na Universidade da Califórnia, Berkeley)

Sumário

EDITORIAL

Reflexões interdisciplinares em tempos de pandemia8

DOCTRINA

Il modello giuridico delle aree naturali protette in Italia, tra
valorizzazione e protezione sostenibile.....10

Gianluca Bellomo

Comunicazione digitale e democrazia: nuove frontiere del diritto
costituzionale43

Marcello Salerno

Direito das futuras gerações e meio ambiente: utopia ou distopia?68

Danielle de Andrade Moreira

Daniela Marques de Carvalho de Oliveira

O papel da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e os desafios
de sua autonomia: uma perspectiva crítica sobre o Estado Regulador81

Vivian Cristina Borges Zanholo

Leonardo Carnut

Paulo Roberto do Nascimento

Os direitos de acesso à informação e à participação dos povos indígenas
à luz da Convenção nº 169 da OIT: Estudo de caso da Usina Hidrelétrica
de Belo Monte.....99

Cristina Magrin Madalena

Literatura sertanista e o Nordeste: espaços imagéticos de travessia122
Antonio Euclides V. P. N. Holanda

Literatura e patrimônio natural e cultural do Nordeste: abordagem
da paisagem literária nordestina a partir do romance Memorial
de Maria Moura da escritora Raquel de Queiroz148
Sheila Cavalcante Pitombeira

ENSAIOS

Sob o sol jaguar: uma viagem sensorial ao direito a partir
de Ítalo Calvino178
Paulo Velten
Rhaissa Ferreira Velten

Encarçada de estrelas: alguns poemas de Paulo Henriques Britto e
a transição democrática186
Roberto Zular

REFLEXÕES INTERDISCIPLINARES EM TEMPOS DE PANDEMIA

O volume 72 da Revista de Direitos Difusos é trazido a público num momento histórico especialmente trágico. Em meio à pandemia causada pelo Coronavírus, cientistas se voltam a essa temática com o objetivo de tentar entender suas causas, seu desenvolvimento e seus efeitos presentes e futuros para sociedade e a natureza, vale dizer, para o planeta em sua inteireza.

Neste cenário, é importante dar voz à Ciência, quando as incertezas abrem espaço para o flerte com o obscurantismo e uma perigosa irracionalidade.

Garantir a preservação dos direitos difusos é tarefa que se impõe neste contexto, uma vez que estes direitos, pela sua vulnerabilidade, são alvos fáceis de medidas governamentais visando sua flexibilização em períodos excepcionais, tanto no âmbito internacional quanto nacional.

Embora a presente edição já estivesse fechada quando da disseminação do vírus, este volume traz uma seleção de nove textos de impacto para diversas ciências. São sete artigos científicos dentro da temática geral dos direitos difusos e dois ensaios de crítica literária. Tais ensaios inauguram seção da revista que pretende veicular análises literárias ligadas a temáticas do Direito e da Ecologia, dentro da perspectiva de fomento da interdisciplinariedade no estudo da temática dos direitos difusos.

Na seção Doutrina são apresentados os artigos científicos de dois importantes estudiosos italianos sobre o modelo de proteção de áreas naturais em seu país e a relação conflituosa entre a comunicação digital e a democracia. Na sequência, trazemos artigos sobre a atual distopia vivida pelo direito ambiental tendo em vista o retrocesso socioambiental e o esvaziamento de direitos socioambientais conquistados; a autonomia da ANVISA dentro do Estado Regulador; além de uma análise, que inclui o exame do recém-assinado Acordo de Escazú, do acesso à informação e da participação dos povos indígenas no caso da usina de Belo Monte. Na mesma seção ainda foram selecionados dois artigos sobre bens culturais da região Nordeste: o primeiro faz um exame da

literatura sertanista como construção identitária brasileira e o segundo trata da paisagem literária nordestina a partir do romance “Memorial de Maria Moura” de Raquel de Queiroz. A seção “Ensaio” traz uma análise da pertinência da obra “Sob o sol jaguar” de Ítalo Calvino com os temas de direito e meio ambiente e um texto relacionando a transição democrática no Brasil e a literatura de Paulo Henriques Britto.

Com este novo volume, a Revista de Direitos Difusos reafirma o seu compromisso de divulgação científica interdisciplinar com o objetivo de colaborar com a construção de um paradigma democrático para o mundo que se espera construir após a superação da pandemia.

Prof. Dr. Guilherme José Purvin de Figueiredo

Editor da Revista de Direitos Difusos

Profa. Dra. Julia Mattei

Assistente Editorial da Revista de Direitos Difusos

IL MODELLO GIURIDICO DELLE AREE NATURALI PROTETTE IN ITALIA, TRA VALORIZZAZIONE E PROTEZIONE SOSTENIBILE

*Legal model of protected natural areas in Italy between
valorization and sustainable protection*

Gianluca Bellomo¹

SOMMARIO

1. Dalle politiche di conservazione a quelle di valorizzazione - 2. I caratteri strutturali del modello italiano - 3. Una possibile classificazione degli strumenti di valorizzazione nelle aree naturali protette - 4. Il modello giuridico-gestionale di valorizzazione del parco nazionale delle Cinque Terre - 5. L'applicazione del GPP nelle aree naturali protette - 5.1 L'esperienza del parco regionale di Veio - 5.2 L'esperienza del Comune di Pisa e del Parco Regionale di Migliarino S. Rossore Massaciuccoli - 5.3 L'esperienza del Parco nazionale del Gran Paradiso - 6. Considerazioni conclusive

Keywords: Aree naturali protette; modello giuridico-gestionale di valorizzazione; parco; Italia

SUMMARY

1. From conservation to valorisation policies - 2. Structural features of the Italian model - 3. A possible classification of valorisation tools in protected natural areas - 4. The legal-management model of valorisation of the Cinque Terre National Park - 5. The application of GPP in protected natural areas - 5.1 The experience of the Veio Regional Park - 5.2 The experience of the municipality of Pisa and the

¹ Prof. Associato in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi G. d'Annunzio - Chieti-Pescara.

Migliarino S. Rossore Massaciuccoli Regional Park – 5.3 The experience of the Gran Paradiso National Park – 6. Concluding considerations

Keywords: Protected natural areas; legal-management model of valorisation; park; Italy

1 DALLE POLITICHE DI CONSERVAZIONE A QUELLE DI VALORIZZAZI

Le prime timide politiche di *conservazione*², più che di *valorizzazione*, vedono la luce in Italia³ solo attraverso un lungo cammino che ha inizio a partire dagli anni venti con l'istituzione dei primi parchi nazionali d'Abruzzo e del Gran Paradiso: con la nascita di questi si ufficializzano in Italia le prime forme di tutela avente come oggetto un territorio naturale.

Successivamente le forti pressioni derivanti dalle condizioni economiche del paese hanno esercitato rilevanti influenze sulle politiche di tutela delle aree protette. Infatti a causa dell'assenza di una vera e propria politica statale in materia e all'iper-produttività normativa nei diversi settori (miniere e cave, agricoltura, opere pubbliche, ecc.) ha prevalso, in questa prima fase, la visione del territorio come strumento funzionale all'attività produttiva. Tuttavia nello stesso periodo nacque un imponente interesse culturale verso la realizzazione di strumenti giuridici di tutela di porzioni di territorio a rilevanza paesistico-

² Già da un punto di vista prettamente terminologico non risulta così agevole delimitare i confini dei diversi concetti giuridici qui coinvolti. Infatti, relativamente alla protezione della natura, alcuni autori parlano indistintamente di *conservazione* e *protezione*, altri vedono la *conservazione* come una fase successiva alla *protezione* e fanno coincidere (di fatto) la *conservazione* e la *valorizzazione* distinguendole invece dal *vincolo* e affermando che la *conservazione* "si esprime come momento dinamico, evolutivo, di crescita e di sviluppo sostenibile, esplicandosi, attraverso uno sforzo concreto e propositivo, mediante l'attribuzione di specifiche risorse economiche e grazie all'impiego di professionalità. Con il parco diventa prioritario l'ordine di fare, di investire, di creare. Questo meccanismo virtuoso viene realizzato mediante la regolamentazione, la pianificazione del territorio e la programmazione delle azioni, cioè attraverso strumenti di disciplina e di indirizzo, e non di sola, o prevalente proibizione" (MEGIARRA, 2003, p. 216).

Per quanto riguarda il presente scritto ci si rifarà alla distinzione fatta dalla Legge Quadro dove all'art. 1 tra le finalità del parco vengono posti come obiettivi primari la "conservazione" ed ove possibile, si ritiene, la "valorizzazione". Ne consegue che la seconda viene a costituire uno *step* successivo alla prima e dalla quale non si può comunque mai prescindere.

³ Per una ricostruzione più approfondita delle varie fasi evolutive della normativa italiana sulle aree protette v. Di Plinio (1994, p. 160-168; 1997, p. 11-13), Celenza (2001, p. 602-623); ma anche Abrami (2000, p. 3-92); più specificamente con riguardo anche agli effetti della riforma costituzionale n. 3 del 2001 ed al rapporto tra i vari attori istituzionali centrali e locali v. Simoncini (2003, p. 12-16).

naturalistica. Tale primo tentativo fu peraltro subito fortemente avversato dai molteplici interessi produttivistici esistenti nelle zone interessate.

A partire dal 1972 con il D.P.R. n. 11⁴ si è avuta un'ulteriore fase che, all'interno d'incerti confini legislativi, ha dato concretamente l'avvio al regionalismo dei parchi. In questo periodo, se da una parte si è assistito all'istituzione di un rilevante numero di nuove aree protette, dall'altra si sono amplificati gli effetti delle politiche locali che hanno inciso, non sempre positivamente, sull'originale modello di tutela. Tale ingerenza delle politiche locali infatti spesso espantava i parchi dall'originale sfera di riferimento, costituita dalla tutela dell'interesse naturalistico, per farli rientrare in quella dell'amministrazione del territorio e quindi nelle logiche tipiche dell'urbanistica, cedendo così sovente il passo ad interessi locali. Proprio in questo periodo si comincia a non parlare più di tutela integrale della natura all'interno dei parchi ma di valorizzazione di questi: valorizzazione con un'accezione troppo spesso compiacente con gli interessi produttivistici, cioè negando con questa la priorità della tutela dell'interesse naturalistico su quello economico-sociale. Conseguentemente si è assistito in questo periodo al passaggio da una gestione tecnica attuata dall'Ente parco sull'area protetta all'introduzione di meccanismi di gestione politica attraverso lo strumento dei piani urbanistici.

Tale fase è stata superata, almeno formalmente, con l'emanazione della legge 6 dicembre 1991, n. 394⁵, dove finalmente gli strumenti di pianificazione dell'Ente parco ricevono dignità formale superiore agli altri strumenti di pianificazione urbanistica o di tutela del paesaggio, essendo collocati al di fuori di detti settori e venendo quindi a costituire un limite assoluto per questa tipologia di strumenti tipica espressione dei soggetti rientranti nel territorio protetto (Regioni, Province e Comuni, ma spesso anche *lobby* economiche di settore). Solo grazie a tali strumenti, infatti, l'Ente parco torna finalmente a svolgere quella funzione pubblica di gestione tecnica dell'area protetta indispensabile per proteggersi dalle pressioni economico-politiche, e che gli consenta di attuare una gestione unitaria delle azioni e delle tutele da porre in

⁴ In G.U. n. 46 del 19 febbraio 1972 Suppl. Ord.

⁵ Legge Quadro sulle aree protette (d'ora in poi Legge Quadro), in G.U. n. 292 del 13 dicembre 1991, più volte integrata e modificata. Per il dettaglio cronologico dei provvedimenti modificativi e dell'attuale testo vigente cfr. www.normattiva.it, in particolare al seguente link www.normattiva.it/do/atto/vediAggiornamentiAllAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1991-12-13&atto.codiceRedazionale=091G0441¤tSearch=ricerca_semplice.

Per un primo punto della situazione a dieci anni dalla Legge Quadro, cfr. gli atti del convegno tenutosi a Macerata l'8 e 9 novembre 2001 in Graziani (2003); ma anche, più recente, Di Plinio (2011).

essere così da preservare il territorio protetto dalle pressioni economiche lesive dell'interesse naturalistico tutelato.

Sembrava, ad un certo punto, che più di recente si fosse aperta un'ulteriore fase legislativa con l'approvazione della L. 15 dicembre 2004, n. 308, di *Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione* che invitava espressamente il Governo italiano all'art. 1, 1° comma lettera d) ad intervenire attraverso uno o più decreti legislativi o testi unici, tra gli altri settori anche su quello delle aree protette. Le indicazioni del legislatore erano soprattutto nel senso del conferimento di una maggiore autonomia tecnica dell'Ente parco, e di un adeguamento del modello italiano ai modelli sovranazionali mirando al perseguimento di una maggiore convergenza dell'ordinamento nazionale verso il modello europeo di conservazione della biodiversità. Tale fase, sostanzialmente, poi non ha trovato attuazione da parte del Governo italiano avendo questo escluso la disciplina delle aree protette dal c.d. *Codice dell'ambiente*⁶.

Arrivando ai giorni nostri di fatto il modello resta ancora in gran parte inattuato, almeno così come era stato pensato inizialmente, questo ovviamente non vuol dire che in molte realtà non si sia cercato con maggiore o minore successo di perseguire gli obiettivi che la legge si prefissava originariamente⁷.

2 I CARATTERI STRUTTURALI DEL MODELLO ITALIANO

Partendo dai dati odierni⁸ sulle aree protette in Italia, questi mettono in luce gli enormi passi in avanti compiuti nell'estensione quantitativa della tutela della natura. Purtroppo è anche vero che non sempre ad una apparente tutela quantitativa sia corrisposta nel tempo un altrettanto penetrante tutela qualitativa dei singoli interessi naturalistici presenti nei diversi territori, ciò comportando in

⁶ D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, *Norme in materia ambientale* (GU n. 88 del 14 aprile 2006 - suppl. ord. n. 96).

⁷ Su cui più in dettaglio cfr. Di Plinio (2011).

⁸ Complessivamente, in Italia, le Aree naturali protette iscritte nell'elenco ufficiale (6° elenco ufficiale Aree Protette, 2010) sono 871 e coprono in totale 3.163.590,71 ha di superficie protetta a terra, 2.853.033,93 ha di superficie protetta a mare e 658,02 km di costa. Tra questi ci sono: 24 Parchi nazionali; 27 Aree Marine Protette; 147 Riserve Naturali Statali; 134 Parchi Naturali Regionali; 365 Riserve Naturali Regionali; 171 Altre Aree Naturali Protette Regionali. I Parchi nazionali che, come detto, sono 24 coprono quasi 1,5 milioni di ettari a terra e quasi 72 mila ettari a mare. In particolare, vi fanno parte 484 comuni dislocati su 18 regioni. Ad essi occorre aggiungere due parchi sommersi ed il Santuario internazionale dei mammiferi marini, con altri 2.5 milioni di ettari protetti, fonte dati <http://www.parks.it/>.

molti casi delle forti disparità di effettività nella tutela tra diverse aree protette, nonostante la sussistenza del medesimo riconoscimento giuridico-istituzionale.

Come accennato, infatti, il modello italiano si è caratterizzato negli anni spesso più per un approccio mirante alla *conservazione* che non alla *valorizzazione* dei territori interessati, con non pochi problemi attuativi, specie in termini di consenso delle popolazioni locali, soprattutto a causa dell'elevato livello di antropizzazione presente sul territorio nazionale⁹. Ciò spesso è stato attribuito, da una parte all'inerzia di molti Enti parco; dall'altra alla presenza, a carico di questi, di pesanti vincoli amministrativo-gestionali¹⁰; ma anche alla mancata realizzazione o approvazione¹¹ degli strumenti fondamentali (piano, regolamento, piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili, Carta della Natura¹²), indispensabili per un corretto funzionamento del modello "a regime" e che troppo spesso hanno fatto percepire alle popolazioni locali l'Ente parco esclusivamente come un appositore istituzionale esterno di penetranti vincoli con rilevanti effetti proprio su queste ultime.

I caratteri giuridici fondamentali del modello generale¹³ rinvenibile nella Legge Quadro italiana¹⁴ sono stati chiaramente individuati dalla dottrina¹⁵, come

⁹ Ne consegue in prima approssimazione, quindi, che una porzione di territorio di limitata estensione ha molte più possibilità di essere protetta efficacemente. Solo in tal caso, infatti, le pressioni economiche che ricadono su di questa, ed i soggetti che le esprimono, le consentiranno di godere di un'elevata effettività di tutela ambientale dando maggiori possibilità di riuscita ad un'eventuale composizione degli interessi, che sicuramente non potranno essere ignorati dall'Ente parco in un'ottica di perseguimento di effettività della tutela giuridica.

¹⁰ Si pensi agli inefficienti controlli amministrativi ministeriali sui procedimenti di spesa dei parchi nazionali, emersi da indagini parlamentari, definiti come "anacronistici" dalla dottrina (MOSCHINI, 2003b, p. 20).

¹¹ Ciò molto spesso può essere imputato anche al mancato esercizio, da parte dei vari Ministri dell'ambiente che si sono succeduti, del previsto potere sostitutivo (art. 12, comma 4, Legge Quadro) nell'approvazione di detti strumenti. Solo da pochi anni iniziano a vedere la luce i primi piani e regolamenti di alcuni parchi italiani, anche se a distanza di ormai topi anni dall'emanazione della Legge Quadro.

¹² La CdN che doveva essere pronta già da molti anni ha iniziato a vedere la luce solo oggi dopo vari decenni dalla sua previsione (per lo "stato dell'arte" nelle varie regioni italiane cfr. <https://www.isprambiente.gov.it/it/servizi/sistema-carta-della-natura/index>).

¹³ Per una prima sintetica quanto completa descrizione dei soggetti e strumenti previsti dalla normativa vigente v. Lugaresi (2002, p. 173-179); ma anche Celenza (2001).

¹⁴ Che è stata definita come modello "all'avanguardia nel panorama europeo ed internazionale delle normative sui parchi naturali" (AMIRANTE, 2003b, p. 96); ma è stato anche affermato "che è forse la più avanzata normazione di tutela della natura mai realizzata sul pianeta" (DI PLINIO, 1997, p. 39).

¹⁵ "1) definizione e delimitazione territoriale delle zone protette; 2) centralizzazione della funzione di governo del sistema in un apparato organizzatorio unico, separato e indipendente dalle altre diverse amministrazioni settoriali e territoriali; 3) organizzazione amministrativa

anche gli elementi minimi ricompresi nelle tecniche giuridiche di protezione integrale¹⁶.

Inoltre, sempre secondo gli studiosi, da detto impianto giuridico emerge anche: l'elemento della gestione "'integrata' e 'partecipata'" (AMIRANTE, 2003b, p. 96) dei valori naturalistici; la tendenza di questo modello "a privilegiare il profilo giuridico-istituzionale dell'area protetta rispetto alla tradizionale preminenza di quello tecnico-scientifico" (AMIRANTE, 2003b, p. 97); ma anche la differenziazione dei regimi di "uso, godimento e tutela" (art. 12, lett. a) che si concretizza nella *zonizzazione*¹⁷ delle aree protette (AMIRANTE, 2003b, p. 99).

Da tale impostazione quindi si può desumere un modello "generale" ed "unitario"¹⁸ di conservazione e valorizzazione che però diventa unico, irripetibile, e dinamico nel momento in cui viene applicato ad ogni singola area protetta, di fatto risentendo pesantemente sia degli elementi naturalistici, economici e sociali (in continua trasformazione) presenti sul territorio

essenzialmente unificata ed incastonata in un solo ministero (ambiente); 4) interesse naturalistico protetto specificamente definito dalla legge, speciale e superiore rispetto a tutti gli altri interessi generali e settoriali presenti all'interno della zona protetta; 5) sistema di pianificazione autonoma e sovraordinata a qualsiasi piano di settore; 6) presenza di fonti normative interne in ciascuna area protetta; 7) centralizzazione dell'attività di protezione e gestione dell'interesse naturalistico in autorità ed organismi a forte autonomia amministrativa ed indipendenza tecnica, ai quali sono attribuite: 8) funzioni amministrative di valutazione tecnica ed assenso preventivo rispetto a qualsiasi attività suscettibile di incidere sullo stato del territorio protetto; 9) potestà amministrative di natura ablatoria personale cautelari, repressive e ripristinatorie; 10) potestà sanzionatoria di natura amministrativa; 11) legittimazione processuale di intervento nei giudizi penali e civili e legittimazione processuale amministrativa per il ricorso contro qualsiasi atto amministrativo rilevante in ordine alla protezione dell'interesse naturalistico; 12) tutela penale speciale" (DI PLINIO, 1994, p. 148), cui si rinvia per maggiori approfondimenti.

¹⁶ "a) la centralizzazione delle funzioni pubbliche di governo ed amministrazione del sistema delle aree protette (che tendono a rincorrere la globalizzazione dell'economia, spostandosi a livello europeo e mondiale); b) l'unificazione delle funzioni di tutela in ordinamenti speciali; c) la disattivazione all'interno del territorio protetto dei diritti di libertà, in particolare dei diritti economici, confliggenti con la protezione; d) la riunificazione delle funzioni decisionali in soggetti dotati di autonomia tecnica e indipendenza, nei quali sia istituzionalmente incardinato esclusivamente l'interesse ambientale naturalistico; e) l'attribuzione a questi ultimi di poteri speciali, di controllo, inibitori, sanzionatori nei confronti di qualsiasi forma di aggressione alla configurazione dell'interesse pubblico ambientale" (DI PLINIO, 2002, p. 36).

¹⁷ Il territorio protetto viene suddiviso (ex. art. 12, 2) in quattro zone con diverso grado di protezione e quindi di temperamento degli interessi naturalistici e di quelli economici e sociali presenti: 1) le zone di riserva integrale; 2) le riserve generali orientate; 3) le aree di protezione; 4) le aree di promozione economica e sociale. A queste poi si aggiungono le *aree contigue* (ex. art. 32) al territorio del parco dove le regioni, in forma partecipata con le relative amministrazioni comunali coinvolte e l'Ente parco, possono attivare ulteriori misure di tutela in ambiti particolarmente impattanti per gli interessi naturalistici protetti (caccia, pesca, attività estrattive, ma anche più in generale per la tutela dell'ambiente).

¹⁸ V. Di Plinio (1994, p. 148), che a detto principio aggiunge quelli della *specialità*, dell'*autonomia* e *sistematicità* (DI PLINIO, 1994, p. 149 s.).

interessato, ma anche delle scelte attuate dagli attori locali coinvolti sia *istituzionalmente* (*in primis* l'Ente parco¹⁹ con i suoi organi, tra cui il Consiglio direttivo in cui sono presenti i responsabili degli enti locali interessati, art. 9 c.; ma anche la Comunità del parco, art. 10) che *di fatto*²⁰ (si pensi agli operatori economici; alle *lobby* locali; e più in generale a tutti i portatori di interessi con ruoli strategici per le finalità del parco) nella progettazione ed attuazione dello specifico modello giuridico-gestionale.

Se per la descrizione dell'attuale modello italiano²¹ di conservazione e valorizzazione il riferimento normativo cardine, come visto, è rappresentato dalla Legge Quadro (e successive modificazioni), per passare dal modello "formale" a quello "vivente" a questa andrebbero aggiunti tutta un'altra serie di elementi: la giurisprudenza; le legislazioni previgenti relative alle aree protette già esistenti; gli atti normativi emanati al fine di adeguarli alla Legge Quadro; i provvedimenti istitutivi di nuove aree protette; ma soprattutto i citati strumenti attuativi delle politiche di conservazione e valorizzazione all'interno dei singoli Parchi (piani, regolamenti, piani pluriennali economici e sociali per la promozione delle attività compatibili, ma anche i piani di gestione delle riserve e i relativi regolamenti attuativi)²².

3 UNA POSSIBILE CLASSIFICAZIONE DEGLI STRUMENTI DI VALORIZZAZIONE NELLE AREE NATURALI PROTETTE

Una possibile classificazione degli strumenti di valorizzazione nelle aree naturali protette si può prendere a riferimento la presenza o meno di due caratteri: la loro previsione normativa all'interno della Legge Quadro;

¹⁹ Che nel modello assume, nel bene e nel male, il ruolo chiave di "motore del sistema" ma che nell'esercizio delle sue funzioni dovrà necessariamente sottostare ad una limitazione della propria discrezionalità rinvenibile in quel carattere di elevata tecnicità e scientificità che lo dovrebbe contraddistinguere, e sulla cui base quindi dovrebbe assumere le proprie decisioni strategiche di gestione dell'area senza poter mai prescindere dall'obiettivo primario di una tutela di tipo integrale.

²⁰ Da parte della dottrina (CASADEI, 2001, p. 77) viene fatto rilevare come siano pochi gli specifici riferimenti agli aspetti gestionali e di valorizzazione all'interno delle aree protette prodotti dalla letteratura giuridica specie nell'analisi del rapporto tra soggetti pubblici e soggetti privati.

²¹ Sia qui consentito limitare lo studio del modello italiano di valorizzazione nelle aree naturali protette ai soli parchi, escludendo le riserve e le aree marine protette in considerazione del carattere più spiccatamente di "pura conservazione" assegnato a queste dalla legislazione italiana (in tal senso basti rilevare che relativamente alle attività esercitabili nelle aree marine protette l'art. 19 comma 3 della legge quadro vieta quasi tutto).

²² In tal senso cfr. Casadei (2001, p. 77). Ovviamente qui risulta impossibile una rappresentazione approfondita di tutti questi elementi, nondimeno però si è cercato, per quanto possibile, di non tralasciare almeno i più rilevanti.

l'obbligatorietà o meno di questi nel modello in esame. Dall'applicazione di tali criteri classificatori emergono quindi tre categorie di strumenti: a) quelli previsti nella normativa e ad attivazione obbligatoria; b) quelli rinvenibili nel dettato del legislatore ma ad attivazione facoltativa; c) infine, come categoria residuale aperta, quelli non presenti nella Legge Quadro e ad attivazione volontaria.

Nella prima categoria troviamo, quindi, i tradizionali strumenti²³ espressamente previsti dal legislatore e la cui presenza è imprescindibile per il corretto funzionamento del modello, e cioè: il "piano per il parco" (art. 12), che disciplina l'organizzazione generale del territorio e la c.d. *zonizzazione*; il "regolamento del parco" (art. 11), che prevede sulla base del "piano" le attività consentite e quelle vietate²⁴ all'interno dell'area protetta; il "nulla osta"²⁵ (art. 13), che, come atto amministrativo di assenso necessario, mira a verificare la conformità o meno, a piano e regolamento, di eventuali attività da intraprendere all'interno del parco; infine il "piano pluriennale economico e sociale"²⁶ (art. 14, commi 2, 3, 6) in cui dovrebbero trovare spazio, sempre nel rispetto degli imprescindibili obiettivi di conservazione, le esigenze socio-economiche delle popolazioni residenti²⁷.

Nella seconda categoria rientrano quegli strumenti previsti dall'impianto normativo ma facoltativi, cioè che non necessariamente devono essere attivati dai titolari del relativo potere. Questi sono strumenti quindi con caratteristiche di maggiore flessibilità e che lasciano, spesso all'Ente parco ma non solo, la possibilità di essere attivati ove si ritenga che il loro utilizzo consenta al sistema di protezione dell'area di raggiungere, in via diretta o mediata, migliori performance di tutela ambientale. Tra questi possiamo segnalare: tutti gli

²³ Questa tipologia di strumenti, che sono storicamente i più trattati dalla dottrina giuridica, è stata ampiamente analizzata dai diversi autori qui più volte richiamati tra cui almeno si veda Caravita (2001, p. 296-300), Di Plinio (1997, p. 24-45, 1994, p. 211-236), Abrami (2000, p. 117-146); più succintamente, Lugaresi (2002, p. 177 s.); ma anche Ferrucci (2006, p. 147 s.) ed Casadei (2001, p. 81-84); in ottica comparata invece Cordini (2002, 2000).

²⁴ Come rilevato dalla dottrina "la legge quadro attribuisce al piano per il parco efficacia vincolante nei confronti delle amministrazioni (anche statali o autonome o entificate) e dei privati, e in tal modo, attraverso il doppio binario costituito dal piano e dal regolamento, costruisce un formidabile sistema di sbarramento normativo, trasversale e derogatorio rispetto a qualsiasi ordinamento di settore" (DI PLINIO, 1997, cit. 27), cui si rimanda per l'approfondimento di questa categoria di strumenti, (DI PLINIO, 1997, p. 24-38).

²⁵ Su cui oltre alla diversa dottrina citata, più in dettaglio v. Di Plinio (2002, p. 1526); anche in *Scritti in memoria di M. Buoncristiano*, Napoli, Jovene, 2001 (DI PLINIO, 2001), nonché reperibile in rete in www.diritto.it.

²⁶ I cui contenuti e finalità sono previsti nell'art. 14 comma 3.

²⁷ Tale strumento invece che dall'Ente parco, come piano, regolamento e nulla osta, promana dalla Comunità del parco, organo prettamente di composizione politica e rappresentativo degli interessi locali.

strumenti previsti all'interno del piano pluriennale economico e sociale ex. art. 14, 3²⁸; la possibilità di assegnazione da parte dell'Ente parco a terzi dell'uso del proprio nome ed emblema, per le finalità di conservazione ma compatibilmente con queste anche di "sviluppo del turismo e delle attività locali connesse" previsto al successivo comma 4²⁹; la possibilità di promuovere da parte di Stato, regioni, enti locali, Comunità del parco e altri soggetti pubblici e privati, i *patti territoriali*³⁰ (art. 1, c. 5); ma anche da parte del Ministero "la promozione di accordi di sviluppo di azioni economiche sostenibili all'interno dei sistemi territoriali dei parchi e delle aree marine protette"³¹ (art. 1-bis, c.1³²).

Come categoria residuale aperta troviamo, infine, una serie di strumenti³³ non esplicitamente previsti dalla Legge Quadro, che provengono dallo stesso mercato o nascono dall'ingegno dei diversi attori coinvolti nella gestione delle aree protette (Ente parco in testa), e che stanno assumendo oggi un ruolo sempre più rilevante nell'attuazione delle politiche di valorizzazione delle aree protette. Rientrano in quest'ultima categoria, infatti, una molteplicità di strumenti che, secondo quanto previsto dal modello normativo descritto, dovrebbero trovare posto all'interno dell'apparato strumentale delle precedenti due categorie³⁴. Per

²⁸ "Il piano di cui al comma 2 [*piano pluriennale economico e sociale*] può prevedere in particolare: la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; la predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di concessione alla stregua di specifiche convenzioni; l'agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali, agro-silvo-pastorali, culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali, e ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse. Una quota parte di tali attività deve consistere in interventi diretti a favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato, nonché l'accessibilità e la fruizione, in particolare per i portatori di handicap".

²⁹ "Per le finalità di cui al comma 3, l'Ente parco può concedere a mezzo di specifiche convenzioni l'uso del proprio nome e del proprio emblema a servizi e prodotti locali che presentino requisiti di qualità e che soddisfino le finalità del parco".

³⁰ Come previsti dalla legge 23 dicembre 1996, n. 626.

³¹ Su cui più diffusamente cfr. Albissini (2002, p. 550).

³² Che recita: "Il Ministro dell'ambiente promuove, per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi dell'arco alpino, dell'appennino, delle isole e di aree marine protette, accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili con particolare riferimento ad attività agro-silvo-pastorali tradizionali, dell'agriturismo e del turismo ambientale con i Ministri per le politiche agricole, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale e per i beni culturali e ambientali, con le regioni e con altri soggetti pubblici e privati".

³³ Per una prima descrizione degli aspetti giuridici relativi a molti di questi strumenti nel modello di tutela ambientale comparata, sia consentito il rinvio a Bellomo (1997, p. 119-142); per una interessante carrellata sull'applicazione, sui numeri e le potenzialità di detti strumenti in Italia nelle aree protette v. F. Renzi (2003).

³⁴ Si ritiene infatti che, in base al principio di "divieto implicito" delle attività non presenti in piano e regolamento, in caso di mancata previsione all'interno di questi, sia degli strumenti appartenenti a questa terza categoria, sia delle attività a loro funzionali, si avrebbe una violazione

questa terza categoria, con caratteri di flessibilità ancora maggiori rispetto alle precedenti, risulta quindi indispensabile un impiego sinergico con l'intero apparato strumentale a disposizione dell'Ente parco, ma anche degli altri soggetti coinvolti, in una chiara visione strategica per il miglior perseguimento delle finalità di conservazione e, ove possibile, di valorizzazione del parco.

Proprio in quest'ultima categoria, ma anche nell'applicazione delle precedenti, i vari attori delle politiche di valorizzazione hanno i maggiori margini di iniziativa essendo liberi, sempre nel rispetto del principio prioritario della conservazione, di creare nuovi strumenti che meglio si adattino alle peculiarità dell'interesse naturalistico di cui sono custodi per conto dell'intero genere umano cercando, ove possibile, di funzionalizzare gli interessi socio-economici a quelli di tutela. Infatti quanto più i singoli strumenti creati saranno compatibili con la tutela del valore naturalistico, *in primis*, e con le logiche di mercato in via subordinata, tanto più saranno efficaci nella tutela dell'area protetta.

Tra questi, a mero titolo esemplificativo³⁵, possiamo trovare l'impiego di: etichette ecologiche giuridicamente assistite e non³⁶; sistemi di certificazione ambientale (basati sugli standard internazionali "ISO 14001" e "Regolamento EMAS") da applicare sia direttamente all'Ente parco³⁷, sia, attraverso meccanismi di incentivazione diretta o indiretta, alle organizzazioni presenti nel parco; Agenda 21; meccanismi d'implementazione di nuove tecniche agricole a ridotto impatto ambientale³⁸, tra cui quella biologica, da parte delle collettività locali; strumenti di diffusione dei criteri di turismo sostenibile³⁹ tra gli operatori del parco; interventi formativi *ad hoc*; indicatori di qualità ambientale di vario genere

dell'impianto normativo descritto con una conseguente impossibilità attuativa che limiterebbe pesantemente le possibilità di gestione attiva dell'area protetta.

³⁵ Una trattazione completa di tali strumenti risulta qui impossibile proprio a causa della descritta caratteristica che possiedono di "categoria aperta" (in cui ogni soggetto coinvolto nel sistema può crearne il numero e la tipologia che ritiene), d'altronde dati i limiti del presente scritto non risulta tanto meno possibile una trattazione approfondita dei più rappresentativi, necessariamente qui appena accennati.

³⁶ Molti parchi stanno creando dei propri marchi ecologici, per le strutture turistico ricettive presenti nel parco, con criteri depotenziati rispetto a quelli previsti per il relativo marchio di certificazione europeo (Ecolabel) creando così di fatto, per questi operatori, un raffinato strumento intermedio verso il raggiungimento del prestigioso riconoscimento di sostenibilità ambientale, tale pratica ad esempio è rinvenibile nel parco nazionale delle Cinque Terre cfr. <http://www.parcnazionale5terre.it/pagina.php?id=335>.

³⁷ In tal senso è andato il progetto "Parchi in qualità" realizzato dall'ENEA su cui già v. Naviglio ([2002]); più di recente invece e per un quadro sull'attuale situazione in Italia v. ISPRA (2018).

³⁸ Sul rapporto tra attività agricole e aree protette cfr. Casadei (2001, p. 77-87); invece per una ricostruzione storica di detto rapporto cfr. Masini (2001, p. 737-741).

³⁹ Per una ricostruzione dei profili giuridici italiani e comparati inerenti al turismo sostenibile cfr. Politi (2004).

e tipologia⁴⁰; strumenti di *green marketing*⁴¹; *green public procurement*⁴²; strumenti finanziari ed economici d'incentivazione o disincentivazione di comportamenti funzionali alla tutela ambientale (es. tariffe di accesso al parco⁴³); *cleaner technologies*.

L'applicabilità e le modalità implementative di ognuno di questi strumenti dovrà essere attentamente studiata dall'Ente parco, possibilmente con l'ausilio ed il supporto di professionalità elevate⁴⁴, per valutarne le condizioni di funzionalizzazione all'interesse naturalistico tutelato, il tutto attraverso un approccio integrato con le politiche locali e quanto più possibile partecipato con gli *stakeholders* territorialmente coinvolti.

4 IL MODELLO GIURIDICO-GESTIONALE DI VALORIZZAZIONE DEL PARCO NAZIONALE DELLE CINQUE TERRE

Un primo interessante esempio di applicazione del modello giuridico descritto è rinvenibile, tra gli altri, nel modello di tutela ambientale adottato nel parco nazionale delle Cinque Terre. Questo risente, forse molto più che in altre aree protette, delle caratteristiche territoriali presenti: estensione limitata dell'area sottoposta a tutela; conformazione geo-morfologica caratterizzata da un territorio costituito da una fascia di costa alta e frastagliata che raggiunge anche i 700 mt., spesso a picco sul mare; cinque soli centri abitati di modestissime dimensioni e localizzati in corrispondenza dello sbocco a mare dei brevi corsi d'acqua. Tale conformazione ha costretto gli abitanti del posto nell'arco di almeno 500 anni ad intervenire pesantemente sul territorio in modo da poterlo rendere adatto soprattutto alla coltivazione della vite. Nell'arco dei secoli, quindi, grazie al duro lavoro di intere generazioni, costrette a confrontarsi quotidianamente con questi terreni scoscesi, gran parte del territorio è stata

⁴⁰ Spesso indispensabili per determinare la c.d. *carring capacity* dell'area protetta: cioè la quantità di pressione antropica che un parco può sopportare prima di subire conseguenze sulla conservazione dell'interesse naturalistico protetto nell'area.

⁴¹ Sugli strumenti di informazione e comunicazione ed il loro rapporto con i parchi per un primo quadro con spunti anche comparati v. Bertone (2003).

⁴² Su cui specifici approfondimenti nel prosieguo del presente lavoro.

⁴³ Si sono mossi in tal senso i parchi dell'Uccellina, delle Cinque Terre, del Gargano (per le Isole Tremiti), ma anche quello della Maddalena con tasse per diportisti privati, barche adibite a trasporto passeggeri, *diving center* e singoli sub. Su cui cfr. Ravazzi ([2002]).

⁴⁴ Sulle competenze richieste per ricoprire i ruoli istituzionali nell'Ente parco, con una descrizione critica delle varie fasi che si sono succedute cfr. Moschini (2004b).

terrazzata con la tecnica dei c.d. “muretti a secco”⁴⁵ onnipresenti su questo territorio e simbolo stesso del Parco. Quanto descritto consente di comprendere appieno la definizione di “Parco dell’Uomo”⁴⁶ coniata dallo stesso Parco e che ben rappresenta questo rapporto che si è venuto a creare tra territorio, chi vi ha abitato e chi vi abita.

Come per quest’area protetta l’unica vera ed inalienabile risorsa è costituita dal territorio, ma questo si mantiene solo ed esclusivamente sul delicato equilibrio che si è creato nel tempo tra uomo e manutenzione dei muretti a secco, unici strumenti di difesa dal dissesto idrogeologico per tutta l’area⁴⁷.

Oggi però il cambiamento delle condizioni socio economiche a livello locale e globale ha rotto questo delicato equilibrio secolare rendendo di fatto non più conveniente la pratica agricola in questi territori a causa sia degli elevati costi in termini di manodopera, sia della bassa redditività delle colture. Se a ciò si aggiunge l’aumento del valore delle rendite di posizione per gli immobili che si è avuta negli ultimi anni, specie per l’acquisto di questi come seconde case a fini turistici, ben si comprende l’elevato aumento del fenomeno dell’abbandono della coltivazione dei terreni e della manutenzione dei terrazzamenti. Il processo descritto stava portando, ed ove non si riesca a disinnescarlo porterà, inevitabilmente all’implosione del sistema con la conseguente perdita del territorio a causa di frane e dissesti geologici.

Il ruolo dell’ente parco in questo contesto si è dimostrato fondamentale come lo è a tutt’oggi.

Il Parco è riuscito a farsi percepire ed accettare dagli abitanti e dalle amministrazioni locali come attore di primo piano nel coordinamento e nella promozione di una valorizzazione territoriale, ma indirettamente anche economica, tendente a conservare, ma più spesso a ripristinare, quel delicatissimo equilibrio che si era costituito in così tanto tempo tra l’uomo e il territorio, e che ha consentito a questi posti di conservare il proprio pregio naturalistico, facendo superare anche interessi campanilistici derivanti da centinaia di anni di duro isolamento.

⁴⁵ Cioè che non hanno bisogno di malte per essere cementati ma costituiti dalla sovrapposizione, con tecniche raffinate e sviluppate nel tempo, di pietre incastrate tra di loro. Sembra che gli studiosi abbiano decifrato almeno quattro tecniche diverse di realizzazione dei muretti, tecniche e studi che il Parco sta promuovendo con varie iniziative.

⁴⁶ Ufficialmente il parco nazionale delle Cinque Terre e l’omonima riserva marina sono stati istituiti nel 1999, anche se già dal 1997 l’UNESCO ha dichiarato questi luoghi “Patrimonio naturale e culturale mondiale”.

⁴⁷ Su cui cfr. Bonanini (2004, p. 2).

Il Parco quindi attraverso gli strumenti giuridici⁴⁸ a sua disposizione, ma non solo, sta cercando di: valorizzare le colture ed i prodotti locali⁴⁹; operare una selezione culturale del turista funzionalizzata alla difesa del territorio⁵⁰; creare dei meccanismi che impongano a chi acquista un immobile nel Parco che si faccia carico in maniera diretta o mediata anche di azioni di recupero su porzioni di territorio; aumentare il tasso di occupazione per gli abitanti locali attraverso azioni dirette ed indirette finalizzate alla creazione di nuova microimprenditorialità, in sintonia con le politiche di sviluppo sostenibile di cui il parco è regista, ma anche attraverso la riconversione delle attività economiche esistenti nel senso della sostenibilità ambientale e della funzionalizzazione alla tutela dell'interesse naturalistico presente nell'area.

In molti casi si è avuta la sensazione però che il Parco abbia dovuto, più semplicemente, saper "leggere" il territorio, riscoprire e formalizzare le regole che già esistevano e che sono state create nel tempo dal rapporto tra l'uomo⁵¹ e

⁴⁸ A tal riguardo il Piano del Parco ha rappresentato, fino a quando è stato in vigore (2002-2010), il più forte strumento giuridico a disposizione della tutela dell'area. Nel Piano si trovavano, infatti, le norme generali e settoriali indispensabili per garantire l'effettività della tutela tra cui "gli obiettivi e le finalità", art. 1 e "gli strumenti", art. 6. La forza del Piano si appalesava all'art. 8 p.to 5 dove si affermava che il Piano del Parco sostituiva tutti gli altri strumenti di pianificazione ricadenti sull'area e che "l'adozione di nuovi strumenti urbanistici e loro varianti, generali e parziali, deve essere preceduta da intesa con l'Ente Parco".

Il Piano del parco nazionale delle Cinque Terre che è ancora reperibile in <http://www.polis.unige.it/sla/labtap/parco/index.htm>, è stato successivamente revocato con deliberazione della Giunta Regionale n. 1482 del 10.12.2010, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria n. 51 del 22 dicembre 2010 (partII). Attualmente è in corso di redazione un nuovo piano la cui redazione è stata finanziata solo nel 2018.

⁴⁹ Il Parco stesso attraverso cooperative create *ad hoc* vende prodotti tipici locali, soprattutto legati alle coltivazioni; persegue politiche di rintracciabilità, certificazione, incentivazione dell'innalzamento qualitativo delle produzioni anche attraverso la promozione di innovazioni sia di prodotto che di processo (si pensi all'introduzione dell'agricoltura biologica); crea, ad esempio, accordi con altri parchi, come il Migliarino San Rossore che fornisce i pinoli da agricoltura biologica per la produzione del famoso pesto.

⁵⁰ Incentivando attività turistiche adatte alla conservazione e tutela delle specificità dell'area, si pensi al *birdwatching*, ma anche all'incentivazione delle escursioni a piedi attraverso i sentieri presenti nell'area, ma soprattutto creando strumenti capaci di contenere il superamento della capacità di carico del territorio relativamente alla presenza umana (obiettivo che era presente peraltro all'art. 1 del Piano dove si legge che il Parco deve perseguire "l'alleggerimento dei flussi turistici sulla costa").

⁵¹ Si pensi che perfino le regole di successione ereditaria erano dettate dal territorio. I genitori, infatti, nel momento in cui dovevano ripartire i propri possedimenti terrieri tra i vari figli, li spezzettavano in modo da assegnare ad ogni figlio una parte di terrazzamento per le diverse altitudini. Se da una parte ciò provocava la parcellizzazione del territorio, dall'altra garantiva che non vi fossero disparità di trattamento tra i vari figli, legate alla variabilità della resa dei vigneti nelle diverse annate in ragione degli effetti combinati della pioggia e dell'umidità marina. Ciò ha garantito di fatto, nel tempo, una ripartizione del rischio tra le varie generazioni.

questi posti, dimostrando la sensibilità e l'intelligenza di adattarle alle mutate condizioni socio economiche.

Sicuramente il modello giuridico di tutela ambientale adottato nelle Cinque Terre, nonostante la tutto sommato ancora giovane età del Parco, sta raggiungendo i primi risultati: le porzioni di terrazzamenti recuperati in così poco tempo, la valorizzazione dei prodotti locali che si è riuscita ad attuare, il coinvolgimento degli operatori agricoli, commerciali, ristorativi e delle strutture ricettive nei vari processi di certificazione di qualità⁵² promossi direttamente o indirettamente dal Parco e più in generale nelle politiche di valorizzazione⁵³.

Quello che colpisce l'attento visitatore è l'elevato livello di coordinamento ed integrazione raggiunto da questi strumenti. Si ha inoltre la percezione immediata del rapporto di profonda collaborazione che si è creato tra i diversi operatori e l'Ente Parco che qui viene vissuto come un soggetto portatore di valore aggiunto per la collettività locale e non come un mero appositore di vincoli sul territorio.

Ciò che resta da capire è il segreto del successo di questo modello che sembra sia riuscito in così pochi anni a conciliare sviluppo economico, tutela dell'interesse naturalistico e, in ultima istanza, sostenibilità ambientale.

Si ritiene che il merito vada attribuito ad una molteplicità di fattori.

Il primo è rappresentato sicuramente dalla limitata estensione territoriale dell'area che gravita solo su cinque amministrazioni comunali, una provinciale ed una regionale: ne consegue una forte limitazione degli interessi presenti nell'area con ovvi vantaggi gestionali.

Il secondo consiste nella ricordata giovane età del parco che da elemento di debolezza ha in realtà rappresentato un punto di forza, infatti questo Parco ha potuto godere dell'esperienza fatta nella gestione di altre aree protette, riuscendo ad evitare gli errori commessi in altre realtà naturalistiche.

Il terzo è ascrivibile alle peculiarità territoriali della zona che, come anticipato, hanno lasciato pochissimi margini nella scelta degli obiettivi di tutela da perseguire da parte dell'Ente evitando inutili dispersioni di forze nell'individuazione e perseguimento di eventuali falsi obiettivi.

Il quarto fattore, invece, è che il Parco ha saputo fare un ampio, ma soprattutto oculato, uso dei moderni strumenti giuridico-aziendali per la

⁵² Da notare che l'Ente Parco è riuscito ad ottenere già dal 2014 la certificazione ambientale UNI EN ISO 14001 e dal 26 giugno di quest'anno anche quella europea EMAS.

⁵³ Sulle politiche di valorizzazione adottate nel parco delle Cinque Terre con specifico riferimento all'affidamento a terzi di attività o servizi cfr. Falcone (2006b, p. 227-246).

valorizzazione del territorio, dei prodotti locali, ma anche delle attività già esistenti e di quelle da promuovere.

Infine si è puntato molto sulla "ricerca" attraverso personale altamente qualificato per lo studio, la realizzazione e l'implementazione delle politiche e degli strumenti di tutela precedentemente descritti.

In definitiva, se questo modello giuridico-gestionale non è facilmente esportabile in altre realtà territoriali distanti per caratteri dalle Cinque Terre, sicuramente può fornire alle altre aree protette degli ottimi spunti nella scelta delle linee politico-gestionali da adottare per una corretta tutela ambientale.

5 L'APPLICAZIONE DEL GPP NELLE AREE NATURALI PROTETTE

Tra gli strumenti di valorizzazione applicabili all'interno delle aree naturali protette, una rilevanza particolare è assunta dai c.d. appalti verdi o Green Public Procurement (GPP)⁵⁴, infatti in Italia l'Ente parco sia regionale che nazionale assume la qualifica giuridica di "ente pubblico" e quindi rientra a pieno titolo tra i possibili fruitori di questo strumento.

Rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, però, come visto, l'Ente parco ha la peculiarità aggiuntiva di essere destinatario, da parte della normativa italiana, di una funzione ben specifica: la protezione, conservazione e valorizzazione⁵⁵ dell'interesse naturalistico affidatole. Solo in via funzionale al perseguimento di tali obiettivi, che hanno carattere di priorità ed indefettibilità nel modello italiano, l'Ente parco può adottare, sulla base di criteri strettamente tecnico-scientifici, e quindi caratterizzati da bassa ingerenza politica esterna ed elevato orientamento al risultato, gli strumenti giuridico-gestionali ritenuti più adeguati.

Alla luce della premessa appena fatta lo strumento del GPP nelle aree protette assume quindi un significato molto particolare, garantendo una serie di vantaggi aggiuntivi rispetto all'impiego presso altri soggetti pubblici.

L'implementazione, infatti, delle clausole "verdi" all'interno delle procedure di acquisto degli enti parco consente sia di orientare le scelte produttive dei fornitori del parco verso produzioni maggiormente sostenibili

⁵⁴ In linea di estrema sintesi si può affermare che i GPP consistono nell'inserimento da parte delle amministrazioni pubbliche di clausole "verdi" all'interno dei bandi volti all'acquisto da parte di queste di prodotti e servizi ambientalmente preferibili.

⁵⁵ Su cui sia consentito il rinvio a Bellomo (2008).

(oppure in alternativa verso modelli gestionali che incorporano la valutazione ed il perseguimento di migliori performance ambientali nelle scelte degli operatori economici che entrano in contatto con l'Ente parco); sia di dare l'esempio concreto, nonostante i modesti volumi di acquisto dei parchi, alle altre pubbliche amministrazioni presenti nel territorio dell'area protetta al fine di sensibilizzarle e di orientarle all'adozione del GPP attraverso azioni e strumenti (*in primis* Piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili).

Inoltre, tra gli ulteriori possibili vantaggi dell'applicazione dei GPP nelle aree protette, si può segnalare anche la creazione o il sostegno di un'economia locale, in molti casi ambientalmente preferibile⁵⁶, grazie proprio alla domanda di prodotti con caratteristiche "verdi".

La promozione e l'uso del GPP all'interno delle aree protette, infine, può rappresentare un forte strumento di coinvolgimento degli *stakeholders* locali (cittadini, attività economiche presenti nel parco, visitatori) nell'adozione di una politica integrata di prodotto che tenga in debito conto la tutela della variabile ambientale attraverso un'azione di sensibilizzazione di cui può essere portatore lo strumento del GPP. Se da una parte, infatti, l'acquisto "verde" tende a domandare prodotti (ma anche comportamenti) ambientalmente più sostenibili, dall'altra può diventare, all'interno di un'area naturale protetta, un chiaro invito fatto ai soggetti che vengono in contatto con il parco a ripensare i propri modelli di acquisto inserendo all'interno dei propri criteri di scelta oltre alle variabili "prezzo" e "qualità funzionale" del prodotto, la variabile "qualità ambientale": trasformando, così, i propri acquisti in acquisti "ambientalmente consapevoli" e riuscendo quindi ad orientare il mercato, a propria volta, verso modelli di maggiore sostenibilità ambientale.

Gli ostacoli all'applicazione di tale modello però sono molteplici ed andranno valutati attentamente di volta in volta dal decisore pubblico nel momento in cui dovrà scegliere se ricorrere, e in che misura, a questo strumento

⁵⁶ La preferenza ambientale che spesso viene accordata dagli studiosi ai prodotti locali può essere associata a molteplici fattori che in via diretta o indiretta comportano la riduzione degli impatti ambientali dei prodotti anche all'interno delle aree protette, tra questi si possono segnalare: minori distanze di trasporto; maggiori probabilità di rispetto della *mission* del parco, cioè in quanto il produttore "locale" dovrebbe conoscere meglio la realtà in cui vive; riduzione della conflittualità tra residenti nel Parco ed ente gestore, infatti l'ente parco, essendo percepito dalle collettività locali come produttore diretto o indiretto di benessere attraverso le maggiori opportunità di creazione di reddito fornite all'economia locale, verrebbe visto non più solo come mero appositore di pesanti vincoli per le collettività locali. D'altra parte però va rilevato che comunque il *favor* accordato ai prodotti locali, in virtù del riconoscimento di essere astrattamente portatore di un minore impatto ambientale, deve costantemente fare i conti con i principi sanciti a livello internazionale dal WTO e a livello comunitario dal giudice di Lussemburgo prima e dalla Commissione poi, di *parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità*.

per il perseguimento delle finalità della P.A. che rappresenta. Ciò ovviamente se si vorranno produrre effetti tangibili in termini di tutela ambientale.

Tra questi limiti all'implementazione del GPP particolare importanza assumono quelli di natura più prettamente economica⁵⁷.

Il GPP non porterà ai risultati sperati, infatti, sia in caso di eccessivo costo dei prodotti/servizi ambientalmente preferibili; sia nel caso in cui il mercato di approvvigionamento della P.A. che gestisce l'appalto manchi di adeguati livelli di concorrenza.

Nel primo caso le amministrazioni troveranno il loro più grande ostacolo nei condizionamenti quantitativi della spesa pubblica derivanti dai vincoli economico-finanziari europei, poiché, se non si innesca un meccanismo di compensazione degli eventuali maggiori costi derivanti dall'uso del GPP, nel lungo periodo il ricorso a tale strumento comporterebbe un progressivo aggravio dei bilanci delle PP.AA. con tutti i relativi e conseguenti problemi di stabilità della finanza pubblica.

Nel secondo, invece, non si innescherà, all'interno del mercato di riferimento dell'amministrazione, un meccanismo concorrenziale che spinga i fornitori verso l'adozione di politiche aziendali o scelte produttive maggiormente sostenibili in ottica ambientale.

Da ciò si comprenderà l'importanza cruciale dell'attuazione e del perfezionamento delle politiche di liberalizzazione dei mercati che si stanno perseguendo ai vari livelli territoriali⁵⁸, e la loro prodromicità per l'efficace funzionamento dei GPP. Ma si intravedono, quindi, anche le potenzialità che ha il GPP nell'orientare il mercato verso l'innalzamento delle proprie performance ambientali, che, nel mercato globalizzato, sono generatrici di ulteriori vantaggi competitivi⁵⁹.

⁵⁷ Tra gli autori italiani e stranieri che si sono occupati di problematiche più prettamente afferenti all'economia ambientale si segnalano almeno: Casoni e Polidori (2002); Grasso (2001); Marangoni e Tempesta (2001); Gilpin (2000); Nelissen, van der Straaten e Klinkers (1997); Carraro (1997); Turner, Pearce e Bateman (1996); Bruzzo e Poli (1996); Bromley (1995); Bresso (1993); Sachs (1993); Bresso (1992); Brown, Flavin e Postel (1991); Gerelli (1990); Molesti (1988); Gerelli (1974).

⁵⁸ Si pensi alle politiche dell'Unione europea che sono portatrici, nel proprio DNA, della progressiva ed inesorabile liberalizzazione dei mercati; alla concorrenza sia tra soggetti economici che istituzionali innescatasi ormai ai vari livelli di governo, ma anche tra i nuovi e diversi portatori di interessi presenti nelle nuove aree di libero scambio esistenti a livello globale. Sulla modellizzazione, in ottica comparata, dei meccanismi di competitività regolamentare a livello globale cfr. Di Plinio (2005).

⁵⁹ L'inserimento dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) che obbligatoriamente devono inserire le pubbliche amministrazioni nei bandi relativi a particolari categorie di prodotti, introdotti nell'ordinamento italiano a partire dal 2015 con l'art. 18 della **L. 221/2015** e, successivamente, all'art. 34 recante "Criteri di sostenibilità energetica e ambientale" del **D.lgs. 50/2016** "Codice degli

Proprio su questi fattori economici si dovrà puntare per la diffusione dello strumento del GPP tra le amministrazioni presenti nei territori dei parchi. Infatti il solo inserimento di elementi di compatibilità con le politiche di appalto "verde" all'interno del *Piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili*, se può essere utile per aumentare la conoscenza del GPP, difficilmente sarà sufficiente per la diffusione e l'implementazione, all'interno delle procedure d'appalto delle amministrazioni, di "clausole verdi" senza la promessa intrinseca, di cui deve essere portatore lo strumento in esame, di ricadute concrete positive in termini economici, sociali e di immagine. Tali ricadute inoltre dovranno essere necessariamente evidenziate ed oggettivizzate sia nella fase precedente l'adozione del GPP, sia in quella, successiva, di verifica dei risultati raggiunti. Ciò ove si desideri da parte dell'ente parco, di attirare l'attenzione degli altri decisori pubblici sul GPP e sulla sua adozione.

Sono molti i parchi italiani che hanno iniziato a compiere i primi passi nell'implementazione, diffusione, ma spesso anche sensibilizzazione dei diversi attori territoriali di riferimento, circa lo strumento del GPP attraverso iniziative ed azioni concrete. Di seguito sia consentito analizzare brevemente alcune tra le prime esperienze a livello nazionale di applicazione di questo particolare strumento di valorizzazione specificamente pensato per le PA e qui applicato alle aree naturali protette.

5.1 L'esperienza del Parco regionale di Veio

Il Parco di Veio è un parco periurbano regionale che, partendo dall'interno del territorio comunale di Roma⁶⁰, si estende verso nord fino a poco oltre il paese di Campagnano Romano.

Il territorio del Parco, caratterizzato da una forte presenza antropica, si colloca in un'area con elevato numero di amministrazioni comunali, di piccole e grandi dimensioni⁶¹.

Questo Parco, che si è dimostrato molto dinamico nell'adozione di strategie finalizzate ad elevati livelli di tutela ambientale, è stato tra i primi a sfruttare molti degli strumenti di tutela ambientale attualmente a disposizione

appalti" (modificato dal **D.lgs 56/2017**), che ne hanno reso obbligatoria l'applicazione da parte di tutte le stazioni appaltanti, rappresentano un importante passo in avanti sulla via dell'uso del GPP da parte delle pubbliche amministrazioni.

⁶⁰ Si pensi che un tratto del Parco è ricompreso addirittura all'interno del Raccordo Anulare che circonda Roma.

⁶¹ Tra queste amministrazioni troviamo anche lo stesso Comune di Roma.

degli Enti parco e tra questi ha deciso di porre particolare attenzione proprio all'impiego del GPP.

L'idea di fondo dell'Amministrazione del Parco è rinvenibile nella scelta attuata di rappresentare, in prima battuta, un esempio di "buona pratica" per il territorio di riferimento, sia implementando all'interno della propria struttura burocratico-amministrativa procedure di acquisto che tenessero conto del fattore ambientale, sia svolgendo una funzione di informazione e promozione di questo strumento sui portatori di interessi presenti all'interno del proprio territorio di riferimento (*in primis* le amministrazioni comunali ricomprese nell'area del Parco ma anche sulle aziende ed i cittadini).

A tal fine già dal 2005 l'Ente Parco di Veio ha adottato una delibera⁶² in cui il GPP è stato assunto come metodo di acquisto e in cui sono stati fissati gli obiettivi⁶³ da perseguire e le relative azioni⁶⁴ da porre concretamente in essere.

⁶² Deliberazione del Commissario straordinario n. 41/2005 del 6 settembre 2005, dal titolo "Definizione della politica degli appalti di lavori, forniture e servizi del Parco di Veio – Green Public Procurement (GPP)", in http://www.parmaecobio.com/ACQUISTI%20VERDI/Documenti/Blu/Delibera%20Adozione_GPP_veio.pdf.

⁶³ "Limitare, sostituire o eliminare progressivamente l'acquisto di prodotti tossici, pericolosi, difficilmente smaltibili o comunque a significativo impatto ambientale; preferire prodotti/servizi a più lunga durata, facilmente smontabili e riparabili, ad alta efficienza energetica, ottenuti con materiali riciclati/riciclabili, recuperati o da materie prime rinnovabili, e che minimizzano la produzione di rifiuti; promuovere nelle proprie scelte di acquisto la diffusione di tecnologie ecologicamente compatibili, tecniche di bio-edilizia, sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale e sistemi pubblici di etichettatura ecologica dei prodotti (es. Regolamento CE 1980/2000) che tengono conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti/servizi che si intende acquistare; inserire nei criteri di aggiudicazione elementi ambientali che comportino un vantaggio economico all'amministrazione, valutato tenendo conto dei costi sostenuti lungo l'intero ciclo di utilizzo del prodotto/servizio."

⁶⁴ "Inserire nelle procedure di acquisto di beni e servizi i criteri ambientali contenuti nella sezione operativa del Manuale GPP del progetto LIFE 02 ENV/IT/000023; continuare la ricerca di criteri di preferibilità ambientale da inserire nelle procedure di acquisto (anche relativamente a nuove tipologie di prodotti e servizi) e mettere a disposizione degli altri enti le esperienze acquisite; tenere conto dell'impatto ambientale nell'organizzazione di eventi e convegni; verificare, di volta in volta, la possibilità di inserire la certificazione ambientale EMAS (Regolamento CE 761/01) o ISO 14001 come mezzo di prova per valutare la capacità tecnica di un'impresa a realizzare l'appalto con requisiti ambientali; verificare la possibilità di predisporre procedure interne di qualificazione anche ambientale dei propri fornitori; prevedere momenti di sensibilizzazione del proprio personale in particolare degli uffici acquisti sugli impatti ambientali dei prodotti maggiormente utilizzati; condividere e promuovere forme centralizzate di acquisto che tengano conto dei criteri ambientali; promuovere le buone prassi di acquisti pubblici ecologici sul territorio di competenza; favorire l'istituzione di un gruppo di lavoro per la gestione delle attività connesse con l'implementazione di un sistema finalizzato all'integrazione degli aspetti ambientali e sociali nell'attività contrattuale per l'acquisizione di forniture e servizi e l'esecuzione di lavori; prevedere la partecipazione alla formazione per funzionari e dirigenti secondo il Piano di formazione seguito nel progetto GPPnet LIFE 02 ENV/IT/000023 sugli acquisti pubblici sostenibili, le etichettature ecologiche, sull'introduzione dei criteri ecologici nei bandi di gara;

Nello stesso anno ha visto la luce la "Guida al GPP per gli Enti parco"⁶⁵ dove, oltre alla rappresentazione del quadro giuridico dei vari provvedimenti nazionali europei ed internazionali inerenti gli appalti "verdi", vengono date preziose indicazioni pratiche agli enti parco per l'implementazione dei GPP.

Il manuale, anche se molto focalizzato sugli aspetti relativi all'uso del patrimonio forestale, ha rappresentato un primo interessante modello regionale (riproducibile anche a livello nazionale), di "buona pratica" nell'applicazione alle aree protette dello strumento giuridico delle clausole "verdi".

Nella realizzazione di tale percorso, come rilevato dalla Direzione del Parco⁶⁶, non è risultato facile coinvolgere le diverse (per dimensioni, organizzazione ed obiettivi perseguiti) amministrazioni in iniziative volte alla promozione di un modello di protezione ambientale sostenibile condiviso ed integrato.

Tra gli ostacoli più evidenti riscontrati nel processo di coinvolgimento nell'adozione delle clausole "verdi" dei comuni ricompresi all'interno dell'area protetta, ne sono emersi tre su tutti: la presenza nelle amministrazioni di procedure burocratico-amministrative ormai sedimentate e quindi non facilmente modificabili; l'assenza spesso della stessa conoscenza dell'esistenza di questo strumento e della possibilità di adottarlo all'interno dell'amministrazione di riferimento; l'incapacità di trasformare i buoni propositi in tal senso in azioni concrete per l'implementazione delle clausole verdi nelle varie fasi degli appalti comunali.

Nell'esperienza del Parco di Veio, quindi, si può affermare che il ricorso al GPP è stato visto in ottica strategica. L'impiego di tale strumento, infatti, è stato prevalentemente volto all'inserimento di nuovi criteri di acquisto ambientalmente consapevoli e responsabili (sia per le pubbliche amministrazioni coinvolte, sia per i cittadini che per le aziende). Soprattutto nel GPP si è sperato di trovare uno strumento che consentisse concretamente al consumatore di cambiare il proprio rapporto con la variabile ambientale fornendogli l'opportunità di toccare con mano la possibilità di incidere positivamente sulla tutela dell'ambiente.

Va evidenziato, infine, come, sulla scia dell'esempio dato dal Parco di Veio, nel 2006 la Regione Lazio ha approvato una delibera⁶⁷ specificamente

inserirne i temi connessi con la politica degli appalti dell'ente tra gli argomenti oggetto di eventuali stage e tirocini formativi universitari; adottare un Piano di azione per il GPP."

⁶⁵ Scaricabile dal sito web http://www.parcodiveio.it/_ita/ente/ente_gpp.htm/.

⁶⁶ Cfr. Sinibaldi (2007).

⁶⁷ Regione Lazio DGR 321 del 2006.

destinata alle Aree protette regionali che prevedeva una serie di azioni⁶⁸ finalizzate alla informazione, formazione, sensibilizzazione, promozione ed implementazione dei GPP all'interno delle aree protette regionali.

5.2 L'esperienza del Comune di Pisa e del Parco Regionale di Migliarino S. Rossore Massaciuccoli

Anche il Parco di Migliarino S. Rossore Massaciuccoli, parco naturale regionale sito tra Pisa ed il Mar Tirreno, ha dato il buon esempio in tema di sostenibilità ambientale aderendo all'iniziativa presa dal Comune di Pisa, all'interno delle attività promosse dal Tavolo Permanente sull'ambiente creato dallo stesso Comune nel novembre 2004, che ha portato alla redazione e sottoscrizione di una "Carta degli impegni per gli acquisti verdi"⁶⁹.

L'obiettivo dell'iniziativa è stato quello di creare una sorta di distretto territoriale finalizzato alla diffusione ed adozione degli appalti "verdi" nel territorio pisano, consentendo ai sottoscrittori dell'iniziativa di condividere e scambiare informazioni ed esperienze relative ai GPP, cercando di innescare, così, un processo virtuoso di miglioramento continuo nella diffusione di metodi e modi di produzione e consumo sostenibile.

Nella sua fase centrale, l'iniziativa si è concretizzata nella predisposizione di un documento, le "Linee guida per il GPP nel territorio comunale pisano"⁷⁰, il cui allegato contiene la già citata "Carta degli impegni per gli acquisti verdi". All'interno delle "Linee guida per il GPP nel territorio comunale pisano", è stato previsto il raggiungimento di una serie di obiettivi, condivisi dai partecipanti, di riduzione dei consumi delle risorse e della produzione di rifiuti cui indirizzare i

⁶⁸ "Redigere le linee guida per l'acquisto di materiale di consumo e di gestione eco-compatibile; definire un programma di formazione, informazione e sensibilizzazione al Green Public Procurement per i responsabili di acquisto; coordinare un progetto pilota di sperimentazione del GPP nei parchi e nelle riserve regionali; riconvertire in senso ecologico: gli acquisti di mezzi di trasporto, di sistemi di riscaldamento e condizionamento, arredi e attrezzature per ufficio, carta uso ufficio, carta uso igienico, i prodotti di pulizia, le attrezzature informatiche e i materiali di consumo, l'utilizzazione di lampadine a basso consumo energetico, e altri acquisti che possono ridurre in maniera significativa gli impatti sull'ambiente.", Regione Lazio DGR 321 del 2006.

⁶⁹ Sottoscritta a Pisa il 27 gennaio 2006 e che ha coinvolto tredici Amministrazioni Pubbliche del territorio pisano. Le amministrazioni che hanno sottoscritto il documento sono state: il Comune di Pisa, la Provincia di Pisa, la Soprintendenza ai Monumenti, l'Ente Parco Regionale Migliarino S. Rossore Massaciuccoli, l'Opera Primaria Pisana, l'Azienda Ospedaliera Pisana, l'Azienda USL 5 Pisa, l'Università di Pisa, l'ARPAT - Dip.to Provinciale di Pisa, la Scuola Superiore Sant'Anna, la Scuola Normale Superiore, il Consiglio Nazionale delle Ricerche, la Società Aeroporto Toscano. Il documento è scaricabile al seguente indirizzo web: http://www.sssup.it/sssup/jsp/section.jsp?sec_id1=501&sec_id2=77361&lang=it.

⁷⁰ Il documento è scaricabile dal sito web www.comune.pisa.it/ambiente/gpp/gpp.htm.

soggetti aderenti. Tra gli obiettivi delle amministrazioni partecipanti, inoltre, si ritrova sia l'impegno ad integrare gradualmente i criteri ambientali (ma anche sociali) nelle proprie procedure di appalto, sia ad agire concretamente attraverso le proprie scelte di acquisto per favorire la diffusione di molti degli strumenti di tutela ambientale attualmente presenti sul mercato⁷¹. Per il perseguimento dei citati obiettivi gli aderenti al progetto hanno assunto una serie di impegni⁷², riassunti nella "Carta degli impegni per gli acquisti verdi", successivamente sottoscritta pubblicamente dalle amministrazioni coinvolte, e miranti alla concreta implementazione nelle procedure di gara di criteri di preferibilità ambientale.

⁷¹ "Articolo 1 - Obiettivi da perseguire.

Gli enti sottoscrittori perseguono i seguenti obiettivi:

1. limitare, sostituire o eliminare progressivamente l'acquisto di prodotti tossici, pericolosi, difficilmente smaltibili o comunque a significativo impatto ambientale;
2. indirizzare i propri acquisti verso prodotti che consentano di ridurre la produzione di rifiuti o che siano ottenuti con materiali riciclati/recuperati;
3. favorire, attraverso la scelta di prodotti e fornitori di servizi, la diffusione di: tecnologie ecologicamente compatibili;
 - tecniche di bio-edilizia;
 - sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale;
 - prodotti ad etichettatura ecologica (es. Ecolabel);
 - analisi del ciclo di vita dei prodotti/servizi (LCA).
4. inserire nei criteri di aggiudicazione elementi ambientali che comportino un vantaggio economico per l'amministrazione, tenendo conto dei costi da sostenere durante l'intero ciclo di utilizzo del prodotto/servizio." Linee guida per il Green Public Procurement nel territorio comunale, cit., pag. 20; All. 1, 43 s.

⁷² Articolo 2 - Impegni dei sottoscrittori.

"Al fine di perseguire gli obiettivi sopra esposti gli enti sottoscrittori, compatibilmente con le specificità locali, le esigenze particolari e la normativa di settore, si impegnano a: a. predisporre "bandi di gara-tipo" facendo riferimento, per ogni categoria di prodotto/servizio, alle specifiche esaminate ed ai criteri ecologici condivisi all'interno del Tavolo Tecnico sul GPP; b. promuovere incontri periodici del Tavolo Tecnico sul GPP per condividere le conoscenze ed esperienze al fine di approvare 'bandi di gara-tipo' con criteri ecologici per nuove categorie di prodotto/servizio; c. integrare gradualmente i criteri ambientali e sociali nelle procedure d'acquisto e mettere a disposizione degli altri enti le esperienze acquisite; d. verificare, di volta in volta, la possibilità di inserire, all'interno del bando di gara, le certificazioni ambientali UNI EN ISO 14001/EMAS II (Regolamento CE 761/01) come mezzo di prova per valutare la capacità di un'impresa di rispondere ai requisiti ambientali; e. prevedere momenti di formazione/informazione del proprio personale in particolare degli uffici acquisti sugli impatti ambientali dei prodotti maggiormente utilizzati; f. condividere e promuovere forme centralizzate di acquisto che tengano conto dei criteri ambientali; g. promuovere gli acquisti pubblici ecologici sul territorio di competenza." Linee guida per il Green Public Procurement nel territorio comunale, All. 1, cit., pag. 44.

L'attenzione del Tavolo permanente si è concentrata sulla redazione di bandi di gara "tipo" relativi a specifici prodotti/servizi⁷³ lasciando, per ogni prodotto (tranne che per la categoria "arredi" dove la proposta è stata unica), la possibilità alle singole amministrazioni di scegliere tra due possibili versioni del bando di gara da emanare. Ciò ha consentito ai destinatari di godere di maggiore flessibilità nelle successive fasi attuative potendo scegliere tra una versione più o meno restrittiva in termini di incidenza delle clausole ambientali, rispetto alle altre, all'interno della procedura di aggiudicazione dell'appalto.

L'esperienza del Parco regionale di Migliarino S. Rossore Massaciuccoli, all'interno del progetto promosso dal Comune di Pisa, rappresenta un importante tentativo, formalizzato, di creazione di un sistema di pubbliche amministrazioni, all'interno di un preciso ambito territoriale, focalizzato alla condivisione di un importante strumento di politica ambientale quale è il GPP.

Va rilevato che in questo caso, a differenza dell'esperienza del Parco di Veio, la spinta alla realizzazione ed adozione del GPP è stata in buona parte eterodiretta da parte del Comune di Pisa che si è proposto come soggetto promotore dell'iniziativa nei confronti dell'amministrazione del Parco, quest'ultimo, va evidenziato comunque, ha dimostrato elevata sensibilità e lungimiranza strategica nell'aderire al progetto.

Volendo sottolineare gli elementi di maggiore rilievo del Progetto, questi sono riassumibili in: capacità di coinvolgimento nell'iniziativa di soggetti strategici, sia per la diffusione sul territorio dello strumento del GPP ad altre pubbliche amministrazioni, sia per la rilevanza di cui sono portatori in termini di contatti e di volume di acquisti i soggetti coinvolti; concretezza delle azioni poste in essere dal progetto e facilità implementativa dei predisposti criteri "verdi" per le amministrazioni degli enti pubblici aderenti nell'attuazione dei bandi; ma, soprattutto, risulta molto interessante il metodo concertativo adottato, sia nella selezione dei prodotti/servizi su cui andare ad operare, sia nella realizzazione dei "bandi verdi tipo" da mettere a disposizione degli operatori.

5.3 L'esperienza del Parco nazionale del Gran Paradiso

Il Parco nazionale del Gran Paradiso, anche se profondamente diverso sia da un punto di vista storico sia da un punto di vista antropico e naturalistico

⁷³ Servizio di pulizie (in www.comune.pisa.it/ambiente/gpp/pulizie.htm); carta per uffici (in www.comune.pisa.it/ambiente/gpp/uffici.htm); arredi (in www.comune.pisa.it/ambiente/gpp/arredi.htm/); apparecchiature elettroniche (in www.comune.pisa.it/ambiente/gpp/appaele.htm), alcuni dei quali oggi rientrati nei citati CAM, cfr. supra nota 59.

rispetto ai precedenti due parchi analizzati, nel 2005 ha deciso di intraprendere la strada degli "acquisti verdi".

Il Parco, istituito nel 1922, è il parco più antico d'Italia. E' nato e si è mosso seguendo le linee politico gestionali che hanno caratterizzato la realtà dei parchi italiani per tutta la prima parte dello scorso secolo⁷⁴, e cioè perseguendo politiche di conservazione "statica"⁷⁵. È stato istituito con l'intento di tutelare alcune specie di particolare interesse naturalistico ed uno straordinario ambiente naturale. Con il tempo ha modificato il proprio approccio orientandosi sempre più verso politiche gestionali riconducibili a tecniche di conservazione "dinamica" e di "valorizzazione" dell'area protetta.

Dopo una serie di iniziative promosse dall'Ente parco, volte alla tutela dell'area protetta, anche in questa realtà, così come in quella del Parco di Veio, ci si è resi conto del ruolo che poteva svolgere il Parco nella promozione e diffusione di "buone pratiche" di sostenibilità all'interno del proprio territorio di riferimento (CARTA, 2007). A tal fine nel 2005 la Direzione del Parco ha deciso di formalizzare la propria politica "verde" nel campo dei consumi attraverso la redazione di apposite *Linee guida*⁷⁶.

In tale azione va evidenziato che l'Ente ha potuto beneficiare delle esperienze nazionali fatte, relativamente all'uso del GPP, sia dalla Provincia di

⁷⁴ Da un punto di vista storico, come ricorda Abrami (2000, p. 5), tra gli anni sessanta e settanta iniziò "il dibattito ... sul significato della conservazione di un determinato ambito territoriale caratterizzato da particolari ecosistemi naturali ed intorno agli organi preposti alla gestione delle aree protette che non apparivano per le loro ridotte competenze, ma anche per la loro stessa struttura, idonei a perseguire gli obiettivi voluti dal legislatore".

⁷⁵ Per la verità tale interpretazione restrittiva adottata dagli Enti parco può essere ricondotta al tentativo di assolvere alla loro funzione quando hanno constatato che dopo i primi anni di operatività "la condizione dei nostri parchi nazionali stava lì a dimostrare come l'attività antropica fosse stata corrosiva dei valori che le leggi istitutive avevano inteso, in tempi ormai lontani, proteggere" (ABRAMI, 2000, p. 4 s.).

In un'autorevole dottrina dell'epoca, d'altra parte, si può leggere infatti che il "parco naturale ... è giuridicamente istituito ... per la conservazione della natura" ed inoltre che "i parchi naturali sono in gran parte fuori dell'attenzione del diritto pubblico dell'economia; lo interessano solo perché nel loro ambito la proprietà privata dei suoli è anch'essa funzionalizzata, e perché non si ammettono diritti d'impresa se non con il consenso e sotto la direzione delle autorità del parco" (GIANNINI, 1977, p. 112). Più specificamente sul concetto di conservazione "statica" e per una ricognizione sui modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette in ottica comparata, sia consentito il rinvio a Bellomo (2008), ma anche, più specificamente sul Parco nazionale delle Cinque Terre (BELLOMO, 2006, p. 57-61); inoltre cfr. Falcone (2006a, p. 635-656; 2006b, p. 230-233).

⁷⁶ "Linee guida per gli appalti di lavori, forniture e servizi dell'ente Parco Nazionale Gran Paradiso secondo i principi 'Green Public Procurement (GPP) - Acquisti pubblici ecologici'" individuate in allegato alla Determinazione del Direttore del Parco Gran Paradiso n. 195 del 30.12.05, in www.compraverde.it/fatto/libroaperto.html.

Torino⁷⁷, sia da quella di Cremona. Ciò ha consentito al Parco di inserirsi nel 2007 all'interno di un sistema più ampio di pubbliche amministrazioni, messe in rete su base territoriale⁷⁸ (che tra l'altro ha coinvolto, oltre ad una serie di altri soggetti pubblici, anche un'altra area protetta: il Parco Regionale La Mandria). L'esperienza di cui era portatrice la Provincia di Torino in questo settore si è rivelata preziosa soprattutto per l'inquadramento normativo e le prassi burocratiche da seguire nell'adozione del Green Public Procurement (CARTA, 2007).

Anche qui l'elemento strategico che sembra emergere sugli altri, nella caratterizzazione dell'azione del Parco, è riconducibile alla metodologia adottata nella realizzazione del sistema di GPP che si è contraddistinta per aver introdotto elevati livelli di partecipazione tra tutti i soggetti interni all'Ente e con un ruolo strategico nelle singole fasi attuative del GPP⁷⁹.

Tale metodo partecipato è stato esteso, inoltre, anche ai rapporti con i soggetti esterni all'ente ma coinvolti nella "rete locale" costituita per gli "acquisti verdi", grazie agli incontri avutisi ed alla standardizzazione dei modelli applicativi, ma è anche rinvenibile nei contenuti relativi agli obiettivi che caratterizzano le linee guida per l'applicazione del GPP nel Parco del Gran Paradiso che di fatto ricalcano, più o meno fedelmente, quelle degli altri soggetti che a livello nazionale si sono già occupati di tale strumento.

Infine va sottolineata l'importanza del carattere della "dinamicità"⁸⁰ che denota il modello di implementazione del GPP qui adottato e che, consentendo elevata rapidità di adattamento ai repentini cambiamenti cui oggi sono sottoposti

⁷⁷ Tali esperienze risalgono al 2000 quando la Provincia di Torino ha partecipato, in qualità di Ente Pilota, ad un progetto promosso dall'ANPA (oggi APAT) denominato "Preparazione ed applicazione sperimentale di strumenti per la diffusione di politiche di acquisto corrette ed ambientalmente sostenibili da parte degli Enti pubblici (*Green Public Procurement*)" ed ha finanziato la realizzazione di un ipertesto denominato "Guida al Green Public Procurement", cfr. "Il nuovo protocollo d'intesa per la promozione degli Acquisti Pubblici Ecologici", p. 3, in www.provincia.torino.gov.it/ambiente/agenda21/acquisti_ecologici/index.

⁷⁸ Ci si riferisce al progetto APE (Acquisti Pubblici Ecologici) promosso dalla Provincia di Torino e nato nel 2003, che ha coinvolto una molteplicità di soggetti pubblici del territorio, su cui cfr. "Il nuovo protocollo d'intesa per gli Acquisti Pubblici Ecologici", sottoscritto in data 16 febbraio 2007, in www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/acquisti_ecologici/index.

⁷⁹ Scrive Carta (2007), infatti, relativamente alle *linee guida* che "La bozza preliminare, redatta dai servizi tecnico, amministrativo e affari generali, è stata sottoposta a tutti i servizi allo scopo di recepire osservazioni e modifiche e procedere all'adozione del regolamento nella sua versione definitiva, fatta salva la possibilità o meglio l'opportunità di apportarvi in futuro ulteriori modifiche in considerazione di nuove tecnologie o soluzioni che si presenteranno sul mercato".

⁸⁰ Infatti viene affermato da Carta (2007) che "Le linee guida per gli acquisti verdi del Parco Nazionale del Gran Paradiso nascono insomma come la grammatica di una lingua viva, parlata ed in evoluzione, con l'intento di essere strumento di lavoro e non un codice ingessato".

i mercati, dovrebbe conferire un elevato livello intrinseco di efficacia ed efficienza allo strumento. Ciò ovviamente non dovrà mai far perdere di vista gli obiettivi del Parco: ridurre al minimo l'impatto ambientale degli acquisti fatti dall'ente, al fine di garantire il rispetto di un elevato livello di tutela ambientale dell'area protetta.

6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Da una parte l'Ente parco, principale attore nella gestione delle aree protette, come visto, deve disporre di caratteri che gli consentano, nell'esercizio della propria funzione, di difendersi dalle pressioni economiche esterne (autonomia tecnica, sovraordinazione giuridica delle proprie determinazioni sull'area rispetto a quelle degli altri soggetti, elevate competenze tecniche, dettagliati strumenti di regolamentazione e gestione dell'area protetta); dall'altra se intende garantire un elevato grado di tutela, che non resti solo "sulla carta", dovrà necessariamente tenere in debito conto la molteplicità degli interessi economici che incidono sul valore naturalistico, e quindi sull'area, che è deputato a difendere. A riprova di quanto detto va rilevato che nelle aree dove la maggioranza dei portatori d'interessi non ha voluto l'istituzione di parchi questi non sono nati, o dove ciò è accaduto lo hanno fatto solo da un punto di vista prettamente formale con gravissimi problemi di effettività della tutela giuridica⁸¹.

Sulla base di questo assunto, quindi, nell'odierna realtà italiana non si può non tenere conto di alcuni elementi venuti in evidenza negli ultimi anni e determinanti per le moderne politiche di regolazione, pianificazione, valorizzazione e gestione delle aree protette.

Un primo fattore è riconducibile al ruolo che hanno sempre più assunto nel tempo le politiche ambientali dell'Unione europea⁸² sia nel settore della protezione della biodiversità ma soprattutto, per quel che qui più interessa, per

⁸¹ Si pensi alle note vicende di alcuni parchi italiani dove si sono avuti incendi dolosi, ma anche agli scempi spesso perpetrati a carico dell'ambiente. Esempi di denunce in tal senso, relative alle coste italiane, sono rinvenibili in Legambiente (2006).

⁸² La diretta incidenza, presente ma soprattutto futura, di tale soggetto sul modello di tutela italiano risulta palese se si pensa che "Secondo recenti stime circa il 90% della nostra legislazione dipende da quella comunitaria" (MOSCHINI, 2004a, p. 32). Sul modello europeo di tutela ambientale e delle aree protette v. Montini (2005), Moschini (2002, 2003a), Amirante (2003a).

l'integrazione, sancita già a suo tempo dal Quinto⁸³ e Sesto⁸⁴ programma di azione per l'ambiente, del principio dello *sviluppo sostenibile*, e più in generale della obbligatorietà d'integrazione della politica ambientale in tutte le altre politiche comunitarie. Da questi documenti infatti risultava già chiaro il cambiamento di strategia adottato a livello europeo dove si è ritenuto di dover passare da un approccio legislativo prettamente vincolistico, che ha caratterizzato gran parte degli anni passati della politica comunitaria in materia, ad un approccio strategico nella gestione delle variabili ambientali, che necessariamente dovrà sfruttare vari strumenti e provvedimenti per influenzare il processo decisionale negli ambienti imprenditoriale, politico, dei consumatori e dei cittadini.

Un secondo fattore, che assume un'importanza particolare ai fini della presente analisi, consiste nell'aumento del tasso di competitività raggiunto dagli odierni sistemi produttivi micro e macroeconomici a livello nazionale europeo e globale, che ha fatto assumere sempre più alla variabile "*tutela dell'ambiente*" un ruolo strategico nelle moderne politiche industriali del mondo imprenditoriale, rendendo in alcuni casi (sempre più frequenti per la verità) conveniente, in termini economici diretti o indiretti, la riduzione dei propri impatti ambientali, consentendo di trasformare l'ambiente da vincolo ad opportunità.

Infine va rilevato che le pressioni socio-economiche sulle aree protette si stanno moltiplicando sotto l'impulso, da una parte della continua espansione dei centri abitati (ma per converso, come già rilevato, anche dell'aumento della superficie di territorio sottoposto a vincolo naturalistico), dall'altra dei caratteri tipici del tessuto produttivo italiano⁸⁵.

Da quanto visto si comprenderà facilmente che se inizialmente la dottrina (GIANNINI, 1977, p. 118 s.) italiana per garantire un elevato livello di effettività della *conservazione* relegava, si ritiene a ragione, le attività economiche nei parchi ad un ruolo di pura marginalità, oggi si inizia a rilevare sempre più la necessità di rivedere il rapporto esistente tra le politiche di *conservazione* e quelle di

⁸³ Quinto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea: verso la sostenibilità, reperibile anche in altre lingue in <https://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28062.htm>.

⁸⁴ Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea: "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", la cui scheda di sintesi ed il relativo link al documento ufficiale sono reperibili in <https://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l28027.htm>.

⁸⁵ "Per avere un'idea della situazione italiana va ricordato che il 90% delle industrie sono PMI e che producono il 64% del fatturato ed impegnano il 72% dell'occupazione del settore" (MOSCHINI, 2004a, p. 31). In tale contesto, con una così elevata parcellizzazione del tessuto produttivo, risulta estremamente problematico e costoso per il limitato bilancio dello Stato italiano (ma anche per i vari Enti parco), attuare politiche efficaci di controllo sugli impatti delle imprese presenti nel proprio territorio, senza tener conto di quelle localizzate al di fuori di questo e per le quali i diversi soggetti preposti dispongono di ben pochi poteri.

valorizzazione⁸⁶ delle aree protette, in modo da interiorizzare, nei limiti del prioritario obiettivo della *tutela integrale*, le logiche di mercato. A riguardo sono stati conati una serie di termini, per citarne solo alcuni, che hanno cercato di esprimere questo *new deal* della tutela ambientale nelle aree protette, quali: *ecologia di mercato; economia della fruizione; protezione sostenibile (piuttosto che sviluppo!)*. Con tali termini non si fa altro che descrivere, con diverse sfumature ed accezioni, quello che i vari esponenti della dottrina ritengono dovrebbe essere il rapporto tra conservazione della natura e variabili socio-economiche su di questa incidenti⁸⁷.

Questo storico *trade off*, quindi, tra tutela ambientale ed interessi socio-economici può trovare oggi un maggior contemperamento, se non una possibile soluzione, nelle odierne politiche di valorizzazione, che prevedono una serie di nuove tecnologie e strumenti, spesso volontari e prima inesistenti (in molti casi di origine sovranazionale), applicabili sia alle porzioni di territorio sottoposto a tutela comparata sia all'interno delle aree naturali protette.

Tale evoluzione del modello, figlia del processo di globalizzazione, sta portando da una parte verso la standardizzazione delle tecniche giuridiche generali di tutela ambientale nelle aree protette, sempre più spesso sulla spinta dei modelli internazionali ed europeo, ma dall'altra alla creazione, come si è cercato di esemplificare sopra, di una molteplicità di politiche di valorizzazione locale che vengono adattate di volta in volta, dai soggetti coinvolti (*in primis* l'Ente parco), attraverso la scelta o la creazione del *mix* di strumenti da implementare nelle singole aree protette al fine di garantire la massima effettività possibile del modello giuridico di tutela ambientale integrale.

RIFERIMENTI

ABRAMI, A. **Il regime giuridico delle aree protette**. Torino: Giappichelli, 2000.

⁸⁶ Cfr. Gambino (2003), dove l'A., in apertura d'intervento, rileva che tra le indicazioni provenienti dalla Conferenza mondiale di Durban del settembre 2003 emergano sulle altre due chiare indicazioni: "il definitivo superamento delle concezioni *insulari* delle aree protette, in favore di una vera e propria territorializzazione delle politiche che le riguardano, basata sul riconoscimento che esse fanno parte inscindibile di più vasti sistemi ecologici, economici, sociali e culturali; il pieno riconoscimento della inseparabilità dei problemi ambientali a tutti i livelli da quelli sociali ed economici, e quindi delle politiche di conservazione da quelle volte a promuovere lo sviluppo sostenibile". Per un primo approccio alle impostazioni della prevalente dottrina circa le politiche di valorizzazione cfr. Falcone (2006b, p. 230-233).

⁸⁷ Tali impostazioni ovviamente nascono in buona parte dai diversi approcci etici alla tutela dell'ambiente (*antropocentrico* ed *eco-centrico*) già analizzati in dottrina v. G. di Plinio (2002, p. 10).

ALBISSINI, F. Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa. **Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente**, n. 10, 2002.

AMIRANTE, D. (cur.). **La conservazione della natura in Europa**. La Direttiva Habitat ed il processo di costruzione della rete "Natura 2000". Milano: Franco Angeli, 2003a.

_____. **Diritto ambientale italiano e comparato: Principi**. Napoli: Jovene, 2003b.

BELLOMO, G. I modelli di conservazione e valorizzazione nelle aree naturali protette: profili italiani e comparati. **Riv. Giur. dell'Ambiente**, Giuffrè, Milano, n. II, 2008.

_____. Il modello giuridico-gestionale di tutela ambientale del Parco nazionale delle Cinque Terre. **GazzettaAmbiente**, n. 4, 2006.

_____. La gestione dell'ambiente ed i nuovi strumenti. In: DI PLINIO, G.; FIMIANI, P. (cur.). **Principi di diritto ambientale**. Pescara: CARSA, 1997.

BERTONE, L. Relazione introduttiva al Seminario dal tema "L'informazione e la comunicazione delle aree protette". **Arenzano**, 12 set. 2003. Reperibile in: www.parks.it/federparchi/documenti/relazione-arenzano.html.

BONANINI, F. Quale obiettivo per le Cinque Terre. **La voce del parco**, n. 9, apr. 2004. Reperibile in: www.parconazionale5terre.it.

BRESSO, M. (cur.). **Ambiente e attività produttive**. Milano: Franco Angeli, 1992.

_____. **Per un'economia ecologica**. Roma: Nis, 1993.

BROMLEY, D. W. **The handbook of environmental economics**. Oxford: Blackwell, 1995.

BROWN, L. R.; FLAVIN, C.; POSTEL, S. **Un pianeta da salvare, per un'economia globale compatibile con l'ambiente**. Milano: Franco Angeli, 1991.

BRUZZO, A.; POLI, C. (cur.). **Economia e politiche ambientali**. Milano: Franco Angeli, 1996.

CARAVITA, B. **Diritto dell'ambiente**. Bologna: Il Mulino, 2001.

CARRARO, C. (cur.). *International environmental negotiations, strategic policy issues*. London: Cheltenham, 1997.

CARTA, A. *L'esperienza del Parco Nazionale Gran Paradiso. Acquisti pubblici verdi: ostacoli, strumenti e soluzioni*, 2007. Reperibile in: www.compraverde.it/fatto/libroaperto.html.

CASADEI, E. *La disciplina delle attività agricole. Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 2, 2001.

CASONI, G.; POLIDORI, P. *Economia dell'ambiente e metodi di valutazione*. Roma: Carocci, 2002.

CELENZA, V. *Le aree naturali protette*. In: MEZZETTI, L. (cur.). **Manuale di diritto ambientale**. Padova: CEDAM, 2001.

CORDINI, G. (cur.). **Parchi e aree naturali protette: Ordinamenti e gestione**. Padova: CEDAM, 2000.

_____. **Diritto ambientale comparato**. Padova: CEDAM, 2002.

DI PLINIO, G. *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge 394/1991*. **Riv. Quadrim. di Dir. Amb.**, n. 3, 2011. Reperibile in: www.rqda.eu.

_____. **Diritto Pubblico dell'ambiente e aree naturali protette**. Torino: UTET, 1994.

_____. **Il common core della deregulation**. Milano: Giuffrè, 2005.

_____. *Il nulla osta dell'ente parco*. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v. 12, 2002.

_____. *L'ordinamento delle aree protette*. In: _____; FIMIANI, P., **L'ordinamento delle aree protette**. Pescara: CARSA, 1997.

_____. **Scritti in memoria di M. Buoncristiano**. Napoli: Jovene, 2001.

_____. *Sei miliardi di ragioni*. In: _____; FIMIANI, P. (cur.). **Principi di diritto ambientale**. Milano: Giuffrè, 2002.

FALCONE, E. Il raccordo fra la valorizzazione naturalistica e lo svolgimento di attività produttive compatibili nei parchi naturali: ipotesi di ricostruzione sistematica. **Riv. Giur. dell'Ambiente**, n. 5, 2006a.

_____. La valorizzazione naturale nei Parchi nazionali, con particolare riferimento all'attività istituzionale svolta nelle Cinque Terre. **Rivista giuridica dell'ambiente**, n. 2, 2006b.

FERRUCCI, N. L'approccio del legislatore italiano alla materia delle aree protette. **Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente**, n. 3, 2006.

GAMBINO, R. Parchi e paesaggio: l'applicazione della convenzione europea del paesaggio nelle politiche dei Parchi. **Convegno "Parchi italiani: le sfide della qualità"**, Roma, 26 nov. 2003. Reperibile in: <http://www.legambiente.com/documenti/2003/0918viiCongresso/7giorni/26nov.php>.

GERELLI, E. **Ascesa e declino del business ambientale, dal disinquinamento alle tecnologie pulite**. Bologna: Il mulino, 1990.

_____. **Economia e tutela dell'ambiente**. Bologna: Il mulino, 1974.

GIANNINI, M. S. **Diritto pubblico dell'economia**. Bologna: Il Mulino, 1977.

GILPIN, A. **Environmental economics, a critical overview**. Chichester: John Wiley & sons, 2000.

GRASSO, M. **Analisi economica e ambiente**. Milano: Franco Angeli, 2001.

GRAZIANI, C. A. (cur.). **Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro**, Milano, Giuffrè, 2003.

ISPRA. **La certificazione ambientale nei Parchi e nelle Aree Naturali Protette**. Rapporto n. 301, 2018. Reperibile in: http://www.isprambiente.gov.it/files2018/publicazioni/rapporti/R_301_18_Cert_amb_Parchi.pdf.

LEGAMBIENTE. **Mare monstrum 2006**. I numeri e le storie dell'assalto alle coste. Roma, 26 lug. 2006. reperibile in: www.legambiente.com/documenti/2006/0731_dossier_mare_monstrum_2006/mare_monstrum_2006.pdf.

LUGARESÌ, N. **Diritto dell'ambiente**. Padova: CEDAM, 2002.

MARANGONI, F.; TEMPESTA, T. (cur.). **La valutazione dei beni ambientali come supporto alle decisioni pubbliche, una riflessione alla luce della normativa comunitaria e nazionale.** Udine: Forum, 2001.

MASINI, S. Agricoltura e aree protette: dalla legge quadro al decreto di "orientamento" (D.lgs. 18 maggio 2001, n. 228). **Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente**, n. 12, 2001.

Megiarra, M. Note a margine della II Conferenza nazionale sulle aree protette. **Rivista giuridica dell'ambiente**, n. 1, 2003.

MOLESTI, R. **Economia dell'ambiente, per una nuova impostazione.** Pisa: Ipem, 1988.

MONTINI, M. Riflessioni sul modello di governance ambientale europea e sulla sua esportabilità. **Rivista giuridica dell'ambiente**, n. 6, 2005.

MOSCHINI, R. I parchi e l'Europa. Parchi al bivio. **E-Quaderni del Giornale dei Parchi**, n. 1, 2002. Reperibile in: www.parks.it.

_____. I parchi in Europa. Parchi punto e a capo. **E-Quaderni del Giornale dei Parchi**, n. 5, 2003a. Reperibile in: www.parks.it.

_____. La situazione italiana. Parchi in Europa. **E-Quaderni del Giornale dei Parchi**, n. 6, 2003b. Reperibile in: www.parks.it.

_____. L'economia e i parchi. Il vecchio e il nuovo dei parchi. **E-Quaderni del Giornale dei Parchi**, n. 9, 2004a.

_____. L'ente parco oggi. Il vecchio e il nuovo dei parchi. **E-Quaderni del Giornale dei Parchi**, n. 9, 2004b.

NAVIGLIO, L. Il sistema di gestione ambientale quale strumento per favorire promozione e sviluppo nelle aree protette. i risultati del progetto "Parchi in qualità". **Atti II Conferenza Nazionale delle Aree Naturali Protette.** [2002]. Reperibile in: www.parks.it.

NELISSEN, N.; VAN DER STRAATEN, J.; KLINKERS, L. (cur.). **Classics in environmental studies, an overview of classic texts in environmental studies.** Utrecht: International books, 1997.

POLITI, F. Profili giuridici: tendenze. *In: Osservatorio permanente sul Turismo natura. Ecotur 2004: 2° Rapporto, 07 maio 2004.* Reperibile in: www.parks.it/federparchi/documenti/.

RAVAZZI, A. *In: Atti II Conferenza Nazionale delle Aree Naturali Protette.* [2002]. Reperibile in: www.parks.it.

RENZI, F. Parchi italiani: le sfide della qualità. **Atti convegno "Parchi italiani: le sfide della qualità"**, 26 nov. 2003. Reperibile in: www.legambiente.com/documenti/2003/0918viiCongresso/7giorni/26nov.php.

SACHS, I. **L'ecodeveloppement.** Paris: Syros, 1993.

SIMONCINI, A. Stato, Regioni, enti locali ed aree naturali protette nel nuovo scenario costituzionale. *In: MOSCHINI, R. (cur.). Quaderni del Parco: Centro Studi Valerio Giacomini sulle Aree Protette (Suppl.). Toscana Parchi, n. 8, 2003.*

SINIBALDI, R. L'esperienza del Parco di Veio. **Acquisti pubblici verdi: ostacoli, strumenti e soluzioni**, 2007. Reperibile in: <http://www.compraverde.it/fatto/libroaperto.html>.

TURNER, R. K.; PEARCE, D. W.; BATEMAN, I. **Economia ambientale, una introduzione elementare.** Bologna: Il mulino, 1996.

COMUNICAZIONE DIGITALE E DEMOCRAZIA: NUOVE FRONTIERE DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

*Digital communication and democracy: new
frontiers of constitutional law*

Marcello Salerno¹

SOMMARIO

1. Internet e democrazia "in action" - 2. Le zone d'ombra della comunicazione digitale - 3. Controllo delle tecnologie e voto elettronico - 4. Profiling senza limiti o dominio assoluto della solitudine?

Keywords: Internet; comunicazione digitale; democrazia

SUMMARY

1. Internet and "in action" democracy - 2. The shadow areas of digital communication - 3. Control of technologies and electronic voting - 4. Profiling without limits or absolute domination of loneliness?

Keywords: Internet; digital communication; democracy

¹ Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Professore aggregato di Legislazione dei beni culturali - Università degli Studi 'Aldo Moro', Bari, Italia.

1 INTERNET E DEMOCRAZIA “IN ACTION”

Da tempo il diritto pubblico sta attraversando grandi trasformazioni dovute all'uso di *Internet* nei processi democratici. La Rete si sta progressivamente imponendo come il più rapido, esteso e continuativo strumento di consultazione, informazione e contatto tra cittadini e Istituzioni oltre che tra cittadini stessi, diventando un potente strumento di emancipazione dal dominio dei media tradizionali e fattore sempre più importante nella partecipazione alla vita democratica². Probabilmente ci troviamo di fronte ad “un mutamento del paradigma partecipativo paragonabile a quello che si ebbe... a seguito dell'invenzione e della diffusione della stampa a caratteri mobili” (TRUCCO, 2017, p. 3 ss.). L'attenzione sempre crescente verso gli strumenti telematici di partecipazione democratica è favorita anche dall'attuale diffuso discredito di cui sono oggetto le istituzioni della rappresentanza, dalla sfiducia nel parlamentarismo, dal crescente rifiuto della mediazione dei partiti politici (D'ATENA, 2012, P. 12)³. L'astensionismo crescente, l'atrofizzazione della dimensione associativa dei partiti (testimoniata dal crollo verticale delle iscrizioni), il ripudio della stessa parola partito da parte di associazioni politiche e movimenti che partecipano alle elezioni sono tutte espressioni di quel sentimento che va sotto la generica espressione di “antipolitica” che, a sua volta, alimenta il ricorso a strumenti nuovi e alternativi d'interazione con la dimensione politica⁴.

Complessivamente, i fenomeni che inducono ad una transizione verso la nuova “democrazia elettronica” può essere analizzato da almeno due diverse prospettive. La prima prende in considerazione le potenzialità e i limiti della Rete come strumento di partecipazione dei cittadini alla sfera politica e istituzionale. Si tratta di un aspetto assai dibattuto che pone numerose problematiche di natura costituzionale, non solo per la “questione democratica” che l'utilizzo di tali strumenti solleva ma anche sotto il profilo della tutela di alcuni diritti

² La Rete è ormai da tempo uno strumento idoneo a coadiuvare l'esercizio di molteplici diritti costituzionali, non solo quelli connessi all'informazione e alla comunicazione (MARSOCCHI, 2015, p. 1 ss.; CUNIBERTI, 2015, p. 275 ss.). Cfr. anche i diversi contributi in Allegretti (2010) e Costanzo (2011, p. 19 ss.). Le nuove tecnologie informatiche “sono in grado di modificare radicalmente gli attuali strumenti di democrazia rappresentativa, aprendo, almeno teoricamente, la via a forme di democrazia diretta deliberativa piena: quella che, nel gergo degli internauti, dovrebbe costituire la Democrazia 2.0. Oggi, un quarto della popolazione mondiale è in Rete e un miliardo di cittadini ha un profilo su Facebook. Stante la crisi dei partiti e nel vuoto della politica, non deve meravigliare che Internet offra maggiori possibilità di vita sociale e di connessione tra persone” (GALLO, 2013, p. 4).

³ Su tali fenomeni cfr. anche Rosanvallon (2012).

⁴ Il tema è ripreso ed approfondito in Scuto (2017). Cfr. anche Manetti (2017, p. 7), la quale parla, in proposito, di “partiti non partiti”.

fondamentali sia individuali che collettivi. Una seconda prospettiva, sulla quale si tornerà meglio nella parte finale di questo lavoro, è quella che prende in esame l'uso della Rete da parte dei detentori sostanziali delle leve del potere politico nel controllo, monitoraggio, gestione del consenso elettorale e dell'opinione pubblica attraverso tecnologie avanzate che intercettano, elaborano e utilizzano tutte le informazioni che i singoli cittadini/utenti inevitabilmente e, il più delle volte inconsapevolmente, lanciano in Rete ogni volta che vi entrano per qualsiasi ragione. Si tratta di un fenomeno che risulta assai denso di problematiche di natura costituzionale⁵.

Rimanendo, per ora, nella prima prospettiva è possibile rilevare da tempo un uso crescente e notevole della Rete da parte dei cittadini non solo nelle fasi di informazione e consultazione ma anche nella partecipazione più diretta alle vere e proprie fasi decisionali che coinvolgono i vari protagonisti della vita economica, sociale, politica e istituzionale. Basti pensare alle consultazioni *on-line* che ormai gruppi e partiti politici utilizzano di sovente per prendere determinate decisioni o valutare il grado di consenso di decisioni già prese. Ma anche i forum per lo scambio di esperienze e di opinioni, le cosiddette "piazze virtuali" che più o meno spontaneamente si realizzano attraverso i social network sulla base di affinità, esperienza e comuni attitudini, comunanza di idee e di preferenze, etc. Tali contesti diventano spesso il luogo virtuale nel quale tutti possono confrontarsi, esprimere sul *Web* il proprio punto di vista e, sostanzialmente, formarsi delle idee o dei convincimenti che prima o poi potrebbero inserirsi a pieno titolo in un più ampio dibattito pubblico ed entrare in relazione con le organizzazioni politiche, i partiti, le istituzioni pubbliche. In tale prospettiva è stato rilevato come nuove forme di esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost.) vengono offerte dalle applicazioni e dai servizi del *Web* che talora sembrano mettere in crisi le categorie classiche della democrazia diretta e rappresentativa.

Disciplinare tali spazi di libertà richiede, come per le formazioni sociali che operano negli spazi percorribili dai corpi fisici, che siano qualificati i comportamenti e le relazioni tra i soggetti in modo definito e possibilmente stabile e siano definiti i punti di equilibrio tra interessi pubblici e privati. In sostanza, occorre una lettura nuova dei principi costituzionali delle democrazie occidentali alla luce delle nuove comunità virtuali create nel cyberspazio. Nel dibattito aperto dalla dottrina italiana ci si chiede, ad esempio, se le garanzie alla libertà personale offerte dall'art. 13 riguardino anche il "corpo elettronico", rileggendo in questo senso l'*habeas corpus* come *habeas data*. Oppure ci si domanda come si configura in Rete la libertà di associazione di cui all'art. 18⁶, se le riunioni

⁵ Su cui v. ampiamente Azzariti (2011, p. 1 ss.).

⁶ V. al riguardo Sassi (2013, p. 1 ss.).

telematiche o virtuali sono ricomprese nel riconoscimento della libertà di cui all'art. 17⁷. Se il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero debba essere messo in rapporto con il diritto all'anonimato nelle comunicazioni elettroniche (RESTA, 2017, p. 66 ss.). Tutti interrogativi che, altrove più accuratamente indagati, dimostrano la stretta interconnessione tra la diffusione nell'uso della Rete e alcuni principi e diritti fondamentali della Costituzione⁸.

Con particolare riferimento alla relazione tra *Internet* e democrazia nell'attuale società globalizzata⁹, la diffusione nell'uso della Rete sembra aver generato maggiore trasparenza e circolazione di informazioni determinando un maggiore livello di "democratizzazione reale" dell'*Information Society*¹⁰ attraverso il decentramento dei centri decisionali che sono messi in comunicazione tra loro tramite strumenti diversi e canali non preordinati (MENSI, 2017; SHIRKY, 2011, p. 28)¹¹. Sotto molti punti di vista, i prodotti dell'informatica hanno operato grandi cambiamenti nell'assetto della democrazia rappresentativa favorendo un'evoluzione verso modelli sempre più imperniati su una democrazia diretta deliberativa (GALLO, 2013, p. 11)¹².

Ad un primo stadio di analisi i vantaggi della Rete nell'attivazione dei meccanismi partecipativi sembrano molti¹³. Ad esempio, la possibilità di consultare contemporaneamente e immediatamente grandi masse di elettori, la facilità nell'accesso ad una mole enorme di informazioni impensabile appena

⁷ Sul punto v. Pirozzoli (2004, p. 595 ss.).

⁸ Tutti gli interrogativi appena richiamati sono ripresi da Gallo (2013, p. 11). Sul rapporto tra nuove tecnologie e diritti fondamentali v. Costanzo (2017, p. 3 ss.).

⁹ Si vedano, ad esempio: Rodotà (2004); Cuccodoro (2002); Balkin (2004, p. 1 ss.); De Kerckhove, Tursi (2006, p. 1 ss.); Corchia, (2011, p. 1 ss.); Carlini (1996). In particolare, sul rapporto tra democrazia, elezioni e uso della Rete v. Lupo (2006, p. 1 ss.).

¹⁰ Con questa espressione si allude all'idea di una società moderna che, giunta al culmine del processo di industrializzazione, ha il compito di concentrare i propri sforzi verso la produzione non più di beni materiali bensì di servizi immateriali. Sul tema si rinvia ampiamente a: Bell (1979, p. 20-42); Lyon, Ielasi (1991); Mattelart (2002); Forrest (1983, p. 14 ss.).

¹¹ Mette in luce le potenzialità della Rete per la trasparenza dei processi decisionali: Coleman (2017), ma cfr. anche Rivera (2017, p. 11 ss.).

¹² Sulla difficoltà di tradurre la partecipazione dei cittadini in decisioni politiche concrete: Coleman, Gøtze (2001).

¹³ Un approccio fondato su modelli di democrazia diretta, imperniati su strumenti digitali, referendum propositivi e comunicazioni diffuse via *Internet*, favorisce una ridefinizione in chiave maggiormente partecipativa dell'attuale sistema democratico. Così Cheli (2010, p. 415-416). Per riflettere sul potenziale di democraticità racchiuso nelle nuove tecnologie basti pensare che, come è stato altrove notato, le dittature temono *Internet* e lo vietano: è ciò che accade ad esempio in Cina o a Cuba (tra gli altri cfr. Azzariti (2011, p. 2 ss.)). Sul diritto all'informazione, cardine dello Stato costituzionale e dei regimi liberali e democratici, in contrapposizione allo stato autocratico, socialista e integralista islamico, cfr. G. Cordini (2006, spec. p. 73 e 75).

qualche anno fa, l'immediatezza dell'informazione, l'interconnessione continua sia di tipo orizzontale (tra elettori che partecipano a gruppi, forum, etc.) che verticale (tra elettori ed eletti), la possibilità di organizzarsi in gruppi virtuali in grado di incidere sui processi decisionali, fino alla possibilità di creare un legame sempre più diretto, immediato e "condizionante" tra decisore e cittadino (RODOTÀ, 2014, p. 8 ss.). Basti pensare al dibattito relativo all'abolizione del divieto di mandato imperativo e all'istituto del *recall*¹⁴.

Un'analisi più attenta, tuttavia, consente di mettere in evidenza anche alcune importanti zone d'ombra della Rete nei processi di partecipazione democratica¹⁵ che occorre analizzare in maniera più approfondita.

2 LE ZONE D'OMBRA DELLA COMUNICAZIONE DIGITALE

Uno dei problemi più rilevanti nell'uso della Rete per finalità legate alla partecipazione dei cittadini alla vita politica si può riscontrare nella difficoltà delle "piazze virtuali" a garantire, per utilizzare le parole Kelsen, la funzione "antitetico-dialettica" che tipicamente appartiene alle assemblee elettive e deliberative (KELSEN, 1998, p. 147). Queste ultime, infatti, rappresentano classicamente il luogo nel quale le diverse posizioni politiche hanno la possibilità di esprimersi e dove il momento decisionale è il risultato di un dibattito, un confronto paritetico, in cui ognuno ha la possibilità di rivedere, correggere, limare la propria posizione fino a convergere verso una comune soluzione di sintesi.

Come afferma Franco Gallo (2013, p. 5) "la Rete non sempre favorisce la discussione pubblica e la mediazione che dovrebbero svolgersi nella società civile o in Parlamento. Infatti, la creazione su *Web* di gruppi in base a legami di affinità tra "amici" e di ostilità contro "comuni nemici" avviene fuori dal tradizionale circuito politico, riduce la possibilità di incontro tra opposti schieramenti e quindi allarga, non sana, la frattura tra le comunità". La Rete è spesso luogo di conflitti e di polarizzazione delle idee, la tendenza prevalente di chi utilizza la Rete è

¹⁴ Su cui v. Ronchi (2008, p. 1 ss.).

¹⁵ D'Atena (2012, p. 14 s.) sottolinea che proprio tali limiti inducono a ritenere che gli strumenti di coinvolgimento popolare mediante le risorse della Rete possono concorrere alle dinamiche democratiche ma si tratta, tuttavia, di strumenti complementari, i quali non possono pretendere di soppiantare i luoghi della rappresentanza. E non possono nemmeno pretendere di assegnare a questi ultimi un ruolo ancillare rispetto agli *input* della Rete, "penso, ad esempio, al preteso plusvalore di proposte legislative elaborate, senza nessuna trasparenza, da una molteplicità di anonimi e irresponsabili soggetti connessi telematicamente, le quali dovrebbero essere puramente e semplicemente recepite dai parlamentari chiamati ad esercitare l'iniziativa legislativa". Sul tema cfr. anche Bifulco (2010, p. 67 ss.).

quella di prestare attenzione alle informazioni che provengono da coloro che la pensano allo stesso modo al fine di trovare conferme e rafforzare la propria opinione. Il consumatore di informazioni non si confronta con opinioni diverse dalle sue, ma tende a raccogliere informazioni omogenee a quelle di cui già dispone, con il rischio di conformismo informativo (SUSTEIN, 2003)¹⁶.

Si tratta, invero, di problematiche da sempre esistite anche nel mondo reale e che si sviluppano anche al di fuori dalla Rete, ma è innegabile che la “tempesta” di informazioni che, senza precedenti, oggi travolge qualsiasi internauta, accentua in maniera esponenziale i fenomeni appena descritti. Basti pensare alla generale tendenza ad aderire ai forum che si ritengono più consoni ai propri convincimenti, alla scelta delle persone da “seguire” (nel caso di Twitter”), a cui dare l’amicizia o da “bloccare” (nel caso di Facebook) che avviene il più delle volte in base alla maggiore o minore assonanza di vedute e di convincimenti. Ma non è solo l’utente a favorire questo tipo di polarizzazione. A partire dal dicembre 2009 Google ha iniziato a personalizzare i risultati di ricerca di ciascun utente. Invece di fornire il risultato più ampiamente popolare, prevede gli interessi dell’utente e seleziona le informazioni conformi ai suoi orientamenti. Analogamente Facebook, che ormai sta diventando la principale fonte di notizie per un numero crescente di cittadini, dà priorità ai collegamenti che ritiene di gradimento per il destinatario. Il che è del tutto legittimo naturalmente ma favorisce ancora una volta il conformismo informativo oltre che mettere in fortemente in crisi il concetto di “neutralità della Rete”¹⁷.

Il risultato paradossale è quello di esasperare le divisioni della comunità, radicalizzando le posizioni e così rendendo più difficile il confronto fra i cittadini,

¹⁶ Sull’analisi del potere e della comunicazione nella moderna società in Rete e sulla dimensione politica di chat, blob, peer to peer, sms e social network, si veda Castells (2009).

¹⁷ La neutralità della Rete costituisce il principio in base al quale qualsiasi forma di comunicazione elettronica che sia veicolata da un operatore dovrebbe essere trattata in modo uniforme, indipendentemente dal contenuto, dall’applicazione, dal servizio, dal terminale, nonché dal mittente e dal destinatario. In assenza della neutralità della Rete, un provider potrebbe avvantaggiare un’azienda controllata o una più generosa dal punto di vista economico, contribuendo quindi a limitare la crescita di aziende concorrenti. La neutralità, invece, persegue l’obiettivo di permettere a tutte le risorse *Web* di essere parimenti raggiungibili, lasciando a tutti gli attori pari opportunità di crescita e sviluppo. Si veda, sul tema, il Crocioni (2011, p. 1 ss.); Read (2012, p. 48 ss.); Nunziato (2008). Tra il 2014 e il 2015, sotto la presidenza di Barack Obama, la *Federal Communications Commission* (FCC) lavorò affinché si colmasse il vuoto legislativo in materia di *Net Neutrality*. Infatti, nel giugno del 2015 furono introdotte le *Net Neutrality Rules* che, tra le altre cose, vincolavano gli *Internet Service Provider* (ISP) ad essere inclusi nel novero dei *common carriers*, ossia chiamate ad offrire il loro servizi a chiunque senza discriminazioni, assumendo la responsabilità diretta di eventuali disservizi. Il 14 dicembre 2017, sotto la Presidenza di Donald Trump, la FCC ha mutato decisamente orientamento votando a favore della mozione che prevede la risoluzione delle *Net Neutrality Rules*. Lo scorso 4 gennaio la mozione è stata pubblicata nel *Code of Federal Regulations* (CFR) destando, come intuibile, numerose critiche ed azioni di protesta.

i quali assumono piuttosto gli atteggiamenti tipici dei “tifosi” di squadre antagoniste. È proprio l’opposto di quello a cui tali strumenti innovativi dovrebbero essere finalizzati (MENSI, 2017, p. 1 ss.), il contrario di ciò che dovrebbe avvenire all’interno, ad esempio, una assemblea deliberativa dove, classicamente, l’obiettivo è quello di giungere ad una posizione il più possibile condivisa attraverso il dibattito, il confronto tra punti di partenza differenti ma anche il compromesso, inteso quale rinuncia a talune iniziali posizioni di partenza al fine di poter giungere ad una decisione che, almeno in parte, risponda alle proprie istanze. In Rete, invece, non si avverte la necessità di convergenza: la tendenza è spesso all’esaltazione della contrapposizione. Basti pensare al fenomeno degli “haters”, ossia di quei soggetti che, spinti da una sorta di spersonalizzazione del *Web* e dietro un presunto quanto apparente anonimato, si lanciano in giudizi offensivi, insulti o manifestazioni di odio verso chiunque venga percepito come portatore di opinioni o comportamenti diversi. Per descrivere tali soggetti spesso si ricorre all’uso dell’espressione “leoni della tastiera”, ossia persone che dietro la tastiera di un computer o lo schermo di uno *smartphone* ostentano atteggiamenti di forza e di spavalderia assai differenti da quelli che mostrerebbero nel mondo reale¹⁸. Come è stato altrove efficacemente evidenziato, l’espansione globale dei potenziali interlocutori di un messaggio convive, in realtà, con l’isolamento del suo autore e, quindi, con la negazione di una vera e propria dimensione partecipativa (BALDASSARRE, 2002).

Un altro limite nell’utilizzo della Rete è riconducibile al rischio di eccessiva semplificazione delle questioni. Spesso su *Internet* si tende a comunicare per slogan, a cercare la risposta più facile ad ogni questione purché stia dentro un *tweet*, un post, una immagine o comunque uno spazio comunicativo assai limitato. Ciò porta a semplificare eccessivamente i problemi, a non considerarne tutti gli aspetti o le conseguenze. Nel mondo virtuale ognuno deve necessariamente avere la propria opinione e manifestarla chiaramente, senza dubbi o esitazioni. Tutto ciò porta a restringere notevolmente i margini del dibattito, della dialettica democratica, della riflessione e del confronto politico. Elementi che, invece, risultano indispensabili per la risoluzione dei problemi complessi che caratterizzano l’attuale contesto sociale. A tale fenomeno occorre aggiungere la tendenziale scarsa qualità dell’informazione offerta dal *citizen*

¹⁸ L’osservatorio sui diritti Vox, assieme alle università di Milano, Bari, e La Sapienza di Roma, ha analizzato, tra agosto 2015 e febbraio 2016, oltre 2,6 milioni di *tweet* riferiti alle 6 categorie più bersagliate dai messaggi offensivi (donne, omosessuali, ebrei, immigrati e diversamente abili). Ne emerge che *Internet*, secondo quanto sintetizza Silvia Brena, fondatrice di Vox, “sembra diventato un gigantesco lavatoio dove dare sfogo alle pulsioni più negative, che altrove sarebbero censurate. I sentimenti peggiori vengono riversati, spesso in maniera ossessiva, nei confronti di una persona, che non viene mai percepita come un essere umano in carne ed ossa”. Dettagli su: <http://www.voxdiritti.it/ecco-la-nuova-edizione-della-mappa-dellintolleranza/>.

journalism, la produzione di catene informative, al termine delle quali la notizia perde ogni rapporto col suo significato iniziale (ne sono un esempio le classiche *fake news*), la diffusione incontrollata di teorie antistoriche o antiscientifiche, la riduzione dei messaggi a insulto o a vera e propria persecuzione dei soggetti criticati (da parte dei c.d. *trolls*) (MANETTI, 2017, p. 13)¹⁹. Dinanzi a tali fenomeni sono stati evidenziati spesso i rischi per la democrazia, tanto da auspicare la creazione di un'apposita Autorità indipendente capace di garantire la qualità delle notizie diffuse su *Internet*. Si tratta, evidentemente, di ipotesi non solo di difficile attuazione ma anche da affrontare con estrema cautela per gli inevitabili limitazioni che ne potrebbero scaturire alla libertà di informazione e al pluralismo²⁰, ragione per cui tali ipotesi si sono scontrate con posizioni assai critiche²¹.

Il panorama qui sinteticamente descritto si arricchisce sempre di più con una tendenziale personalizzazione della politica che, inevitabilmente, incide sulla struttura stessa dei partiti. La Rete consente un'apparente comunicazione diretta tra cittadino e leader e questo attribuisce forte visibilità a figure dotate di particolari capacità attrattive e di comunicazione personale assimilabile sempre di più ad una sorta di "premier mediatico"²². Si tratta, evidentemente, di un fenomeno non nuovo ma che le tecnologie informatiche accentuano grazie alla possibilità di interazione diretta degli elettori con gli eletti o potenziali eletti. Rispondere al *tweet* o commentare un post su Facebook di un leader famoso o di una figura istituzionale attribuisce ad ogni singolo sostenitore (od oppositore) la sensazione che dal commento possa scaturire un'interazione diretta capace di incidere, in qualche modo, sulle scelte del leader. Si tratta, evidentemente, di una sensazione il più delle volte illusoria se si considera che lo stesso post viene commentato contemporaneamente da decine o centinaia di migliaia di altri *follower*.

Infine, occorre annotare il problema del *digital divide* che, nonostante siano sempre più ampie le fasce di popolazione che hanno familiarizzato con il mondo

¹⁹ Ma cfr. ampiamente: Pitruzzella, Pollicino, Quintarelli (2017). Con particolare riferimento alla campagna contro la vaccinazione, iniziata venti anni fa negli Stati Uniti v. Thompson (2017).

²⁰ Su tali problematiche si rinvia a Donati (2014, p. 31 ss.); Pollicino (2014, p. 45 ss.).

²¹ Cfr. Frosini (2016, p. 691 s.) il quale, evidenziando che "le notizie false ci sono sempre state (e sempre ci saranno) in tutti i settori della comunicazione, pubblica e privata, sulla stampa e sulla rete", richiama la famosa *dissenting opinion* di Oliver W. Holmes sul caso *Abrams vs. United States* (1919) in cui si evidenziava che "il bene supremo è meglio raggiunto attraverso il libero commercio delle idee, che la prova migliore della verità è la capacità del pensiero di farsi accettare nella competizione del mercato e che la verità è l'unica base sulla quale i nostri desideri possono essere sicuramente realizzati" (HOLMES, 1975, p. 105).

²² Di fenomeni di mediatizzazione e leaderizzazione della politica dovuto all'uso di *Internet* parla ancora Falletta (2016, p. 2).

della Rete, resta comunque un limite importante per la partecipazione democratica di tutti i cittadini (NANNIPIERI, 2014, p. 189 ss.)²³. Come è stato altrove già sottolineato, il popolo del *Web* non è tutto il popolo: coloro che fruiscono di *Internet* sono solo una parte della popolazione ed una parte ancora più ridotta è costituita da coloro che utilizzano *Internet* come mezzo di comunicazione (EISEL, 2012, p. 35 ss.)²⁴.

Il problema del *digital divide* impedisce ancora di considerare la Rete uno strumento universale, e di utilizzarlo in maniera generalizzata e per tutti i fini istituzionali. Negare l'accesso ad *Internet* o renderlo costoso e quindi esclusivo, significa precludere l'esercizio di una parte importante di diritti di cittadinanza. Ecco perché l'accesso a *Internet* sta diventando una condizione necessaria per il mantenimento stesso della democraticità di un sistema e si sta configurando sempre di più come diritto fondamentale (FROSINI, 2017, p. 47).

Tale diritto che si può declinare sotto due diversi ma collegati profili: a) diritto di accesso al contenuto; b) diritto di accesso a *Internet* quale pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche, al pari dell'istruzione, della sanità e della previdenza (FROSINI, 2017, p. 43). Ciò significa che il diritto ad *Internet* sta acquisendo i connotati di un vero e proprio "diritto sociale" la cui garanzia richiede un intervento attivo dello Stato che è chiamato a farsi garante della effettività dell'esercizio di tale diritto attraverso mezzi, strutture e risorse²⁵. Basti pensare all'impegno economico per la banda larga quale servizio universale che costituisce il presupposto per tutte le altre politiche pubbliche tese ad eliminare il *digital divide* (DE MINICO, 2009, p. 531 ss.)²⁶.

Il problema è stato studiato sotto diverse prospettive. Innanzitutto esistono *gap* di tipo culturale legati all'alfabetizzazione informatica, capacità di adeguarsi alle continue e veloci trasformazioni dei servizi *Web* e dei software, capacità di uso critico del mezzo informatico. Si tratta di elementi influenzati, naturalmente, anche da condizioni personali quali l'età o la situazione economica. Sotto questo profilo la Corte costituzionale ha sottolineato che il diritto allo sviluppo culturale informatico corrisponde ad una "finalità di

²³ Cfr. anche Pucci (2002, p. 121 ss.); Zocchi (2003). Nella prospettiva sociologica, De Blasio (2014).

²⁴ Se il *Web* ha consentito ad un numero rilevante di cittadini di partecipare in prima persona al dibattito politico, tuttavia "l'utilizzazione della "piazza virtuale" dà potere a quell'élite che è capace di utilizzare i nuovi strumenti della comunicazione"(COTTA, DELLA PORTA, MORLINO, 2008, p. 254).

²⁵ Marsocci (2015, p. 15), la quale richiama il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.) come leva per rimuovere gli ostacoli economici e culturali che, di fatto, impediscono ai singoli di accedere a questo mezzo tecnologico per esprimere a pieno i diversi aspetti della propria personalità e la partecipazione attiva alla comunità nazionale.

²⁶ Per un'analisi critica, Amoretti i Gargiulo (2010, p. 353 ss.).

interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.)²⁷. Sulla stessa linea si colloca la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 aprile 2008 che impegna gli Stati membri a «riconoscere che *Internet* è una vasta piattaforma per l'espressione culturale, l'accesso alla conoscenza e la partecipazione democratica alla creatività europea, che crea dei ponti tra generazioni nella società dell'informazione e, conseguentemente, a evitare l'adozione di misure contrarie ai diritti dell'uomo, ai diritti civili e ai principi di proporzionalità, di efficacia e di dissuasione, come l'interruzione all'accesso a *Internet*». Sotto altra prospettiva, il *digital divide* dipende anche da altri fattori "di contesto" quali, ad esempio, il livello di avanzamento tecnologico del paese o l'adeguatezza del quadro normativo in materia (NANNIPIERI, 2014, p. 189 ss.)²⁸.

In sostanza la riduzione del *digital divide* richiede una serie di interventi congiunti da parte delle istituzioni pubbliche e private, una sinergia nella quale il legislatore ha certamente un ruolo fondamentale ma non esclusivo.

3 CONTROLLO DELLE TECNOLOGIE E VOTO ELETTRONICO

Un'altra criticità che emerge in maniera sempre più rilevante nell'utilizzo di *Internet* per finalità istituzionali riguarda il controllo della Rete e degli altri strumenti funzionali al suo utilizzo²⁹: il software, le piattaforme, le tecnologie. Il rischio che talora si prospetta, infatti, è quello della schiavitù elettronica, ossia della possibilità che i proprietari degli strumenti possano non solo limitare o escludere l'uso, ma anche condizionare, indirizzare i risultati delle procedure telematiche.

Problemi di trasparenza e di oggettività si pongono soprattutto con riferimento ai regimi proprietari che sono in grado di determinare, ad esempio, quali siano i contenuti appropriati o inappropriati, quali siano gli account da autorizzare o da bloccare, come gestire i servizi o le inserzioni pubblicitarie.

²⁷ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n. 307 del 2004 che ha riconosciuto la legittimità costituzionale della previsione di contributi finanziari, da parte dello Stato, erogati con carattere di automaticità in favore di soggetti individuati in base all'età o al reddito e finalizzati all'acquisto di personal computer abilitati alla connessione Internet, in un'ottica evidentemente volta a favorire la diffusione della cultura informativa tra giovani e famiglie. Sul tema cfr. De Marco (2008).

²⁸ Cfr. anche Pucci (2002, p. 121 ss.). Nella prospettiva sociologica, De Blasio (2014).

²⁹ Cfr. i toni preoccupati di D'Atena (2012, p. 14 s.).

Prendiamo, ad esempio, un *social network* come Facebook. Qualsiasi utente è messo in condizioni fornire un *feedback* su ogni post che compare in bacheca segnalandolo come inappropriato, violento, intimidatorio, falso, etc. Il “sistema” si farà carico, quindi, di valutare il *post* ed eventualmente cancellarlo o meno sulla base di propri parametri e criteri. In verità, ogni utente, aderendo al social, accetta le regole di funzionamento del sistema e di sottoporsi a tale tipo di controllo, ma quando l’uso di tali strumenti diventa talmente diffuso e “istituzionalizzato”, la valutazione circa l’eventuale “censura” di un *post* non può essere relegato a mera questione privatistica, ad un problema che coinvolge esclusivamente l’utente e il gestore del servizio. Dal momento che le decisioni riguardanti la gestione della piattaforma non sono “neutre” e gli effetti di tali decisioni coinvolgono milioni di utenti, tra i quali anche soggetti istituzionali, il “condizionamento” del gestore diventa un problema dalla portata assai più ampia assume talora natura pubblicistica coinvolgendo questioni fondamentali di democrazia e di trasparenza³⁰. Dal momento che connettendosi ad *Internet* si entra in una comunità di utenti enormemente vasta, con i quali la comunicazione è “mediata” necessariamente da altri soggetti (MARSOCCHI, 2015, p. 3 s.)³¹, ci si chiede, opportunamente: chi progetta le piattaforme e le strumentazioni telematiche? Chi le gestisce? Chi ne determina i contenuti? A quali condizioni? Qual è l’effettivo contributo dei partecipanti a una migliore gestione della cosa pubblica (TRUCCO, 2017, p. 436)?

Si tratta di soggetti giuridici che, a seconda del tipo di prestazione (*access provider, service provider, content provider*), esercitano “un’attività imprenditoriale di prestatore di servizi della società dell’informazione offrendo servizi di connessione, trasmissione ed immagazzinamento dei dati, ovvero ospitando un sito sulle proprie apparecchiature” (d.lgs. 70/2003). I *provider* fungono dunque da ineliminabile “porta di accesso” all’uso della infrastruttura tecnologica³². L’esperienza mostra, tra l’altro, una tendenza naturale alla concentrazione delle risorse nei mercati delle comunicazioni³³. Pertanto, alla promessa di un’intensa

³⁰ Recentemente, ad esempio, un blogger del Movimento 5 Stelle lamentava alcune restrizioni “irrevocabili” applicate da Google sul suo blog (Google, Messora: “Disattivata raccolta pubblicitaria su mio blog. Caccia alle fake news per spegnere la rete”, in <http://www.ilfattoquotidiano.it/>, 2017).

³¹ Fermo restando che la conoscenza è un bene pubblico globale, ci si chiede, quindi, se l’accessibilità alla proprietà garantita dall’art. 42, secondo comma, deve tradursi nella libera appropriabilità di determinati beni per via elettronica, secondo la logica del “bene comune”, che dovrebbe escludere l’identificazione personale dei soggetti che accedono (GALLO, 2013, p. 5).

³² Cfr. Conti, (2014, p. 77 ss.), secondo il quale la Rete è governata e diretta da una *élite* selezionata dal mercato.

³³ Raffiotta (2017, p. 419), il quale, con particolare riferimento ai motori di ricerca, evidenzia l’assoluta posizione dominante di alcuni di essi, per questo in grado di controllare e orientare le

rivitalizzazione della sfera pubblica critica³⁴ si affianca il rischio che la Rete possa diventare veicolo di condizionamento o di censura, smentendo l'ottimistica valutazione, formulata negli ultimi anni, che la Rete avrebbe cancellato dall'agenda della democrazia la questione del pluralismo nell'informazione grazie alla possibilità di tutti di informarsi e di esprimersi in prima persona (MANETTI, 2017, p. 1 ss.). Il *Web* seleziona e conforma i messaggi che veicola, tanto più nella prospettiva di trasformazione dei *social media* in *media company* vere e proprie, intese a offrire non solo e non tanto uno spazio di comunicazione, quanto di spettacolo e divertimento. Come è stato altrove evidenziato, se è vero che oggi i messaggi effettivamente capaci di influire sulle convinzioni e sugli stili di vita di tutto il pianeta sono elaborati da una manciata di *media corporations*, "non solo i mezzi tradizionali, ma anche la Rete richiedono tanto misure di contenimento degli oligopoli, quanto lo svolgimento di un servizio pubblico di informazione" (MANETTI, 2012, p. 1 ss.)³⁵.

In sostanza, occorre individuare anche nel nuovo contesto dell'informazione digitale, strumenti e limiti per mantenere un ambiente pluralistico e competitivo, vagliando con cura le inevitabili operazioni di aggregazione e concentrazione fra imprese anche in relazione ai nuovi canali di distribuzione. Sotto questo punto di vista la disciplina della concorrenza, applicata alle imprese che operano in questo settore, diventa ancora più importante perché funzionale a garantire non solo condizioni di competitività sul mercato ma anche maggiore trasparenza nel sistema e correttezza nell'uso delle informazioni e nella gestione della comunicazione.

Una delle circostanze in cui tutte le problematiche sinora descritte trovano maggiormente riscontro è rappresentato dal voto elettronico. Esso, come è noto, può essere inteso in base a due diverse modalità di svolgimento: il voto presidiato e quello non presidiato. Il voto presidiato è reso presso postazioni di voto pubbliche e sorvegliate mentre il voto non presidiato può essere espresso a distanza (o voto da remoto), in qualsiasi luogo, da qualsiasi terminale e senza alcuna forma di supervisione al momento della sua espressione (GRATTERI, 2015, p. 2). Nel primo caso si tratta di utilizzare apparati elettronici posizionati presso il tradizionale seggio elettorale e non richiede la connessione in Rete (voto off line) o, eventualmente, utilizza una Rete dedicata. Nel secondo caso, invece,

ricerche, "dando priorità soprattutto alle imprese commerciali ad esse direttamente collegate... in questo modo alterando il mercato e distorcendo la concorrenza".

³⁴ V. sul punto: Cuniberti (2015, p. 275 ss.).

³⁵ Manetti (2012, 1 ss.) ipotizza anche la possibilità che sul *Web* possa prendere piede un "servizio pubblico di educazione e di intrattenimento" con "la creazione di prodotti appositamente destinati alla fruizione in Rete, che sono essenziali per tutti, ma soprattutto per le giovani generazioni, che della Rete vivono".

il voto viene espresso attraverso terminale elettronico connesso in Rete (voto *on line*).

In entrambi i casi, la più rilevante difficoltà è quella di garantire l'“identificabilità nella segretezza” del votante³⁶. E ciò non tanto sul fronte dell'identificazione, essendovi ormai delle tecniche in grado di assicurare con sufficiente precisione la “tracciabilità” (e disvelamento) dell'identità personale digitale³⁷, quanto su quello della segretezza del voto. Inoltre, analogamente a quanto avviene in caso di voto non presidiato (ad esempio nel voto per corrispondenza), difficoltà ulteriori riguardano la garanzia delle condizioni ambientali più adatte ad un'espressione del voto libera da condizionamenti esterni.

Alcuni di questi problemi sono stati affrontati nella sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 3 marzo 2009³⁸. Secondo i giudici della seconda sezione del Tribunale costituzionale tedesco «la pubblicità del voto è la condizione essenziale per la formazione di una volontà politica democratica. Essa assicura la conformità all'ordinamento e il controllo delle procedure di voto e crea pertanto un presupposto basilare per la motivata fiducia dei cittadini nel corretto svolgimento delle votazioni». Per tale ragione, “tutti i passaggi essenziali di un'elezione sono soggetti a un possibile controllo pubblico a meno che altri interessi costituzionali (*verfassungsrechtliche Belange*) giustifichino un'eccezione”³⁹. Al fine di escludere, dunque, qualsiasi rischio legato a possibili malfunzionamenti o manipolazioni del voto insite negli apparati utilizzati, secondo il Tribunale costituzionale deve sempre essere verificabile ciò che accade nella cd. *black box*⁴⁰. Di qui l'esigenza di adottare *software* liberi al fine di rendere effettivo il controllo dei programmi⁴¹. Si tratta di un vantaggio che, però, comporta anche parallelamente un rischio, ossia quello di attacchi esterni. Per cui occorre individuare un giusto punto di equilibrio tra la completa conoscibilità del codice sorgente imposta dalle istanze di trasparenza delle procedure e le esigenze

³⁶ Lo definisce il “cuore” del problema nell'adozione del voto elettronico: Trucco (2017, p. 426).

³⁷ Si pensi all'uso dei dati biometrici, su cui v. Bellomo (2017, p. 961 ss.).

³⁸ BVerfG, 2 BvC 3/07, su cui v. Gratteri (2009), secondo il quale tale pronuncia ha, di fatto, chiuso l'epoca del voto elettronico perlomeno nella Repubblica federale tedesca.

³⁹ Par. 106 e 111 della sentenza. Precisano ancora i giudici che «la questione del voto riguarda l'intero popolo e tutti i cittadini [...] e anche il controllo delle procedure di voto deve essere un loro compito ... una procedura di voto in cui l'elettore non può correttamente stabilire se il suo voto è conteggiato in modo genuino e incluso nel risultato finale al pari di tutti gli altri voti espressi esclude dal controllo pubblico gli elementi centrali del procedimento e non soddisfa i requisiti costituzionali» (par. 109 e 112 della sentenza).

⁴⁰ Cfr. ancora Gratteri (2015, p. 2 ss.); v. anche Rospi (2014, p. 265 ss.).

⁴¹ In tal senso: Costanzo (2010, p. 1437 ss.).

di sicurezza contro gli *hacker* che, invece, richiederebbero un codice sorgente privato.

Nella ricerca di questo equilibrio gli Stati hanno adottato soluzioni differenti. In Norvegia, ad esempio, la segretezza del voto non è tutelata a livello costituzionale (GRATTERI, 2005, p. 143), pertanto nel periodo tra 2011 e il 2013 il voto via *Internet* è stato reso disponibile ed utilizzato per circa un terzo dei votanti. Il Governo, tuttavia, da deciso di non proseguire nell'adozione del voto elettronico in quanto ha ritenuto che gli elettori avessero una conoscenza limitata dei meccanismi di sicurezza del sistema, per cui sarebbe minacciata la libertà del voto. Anche in Irlanda il voto via *Internet* subì una battuta d'arresto nel 2004 in quanto non si poteva fornire la prova del suo pieno funzionamento⁴². Nei Paesi Bassi, dopo un periodo di intensa diffusione, il voto elettronico venne abbandonato nel 2008 in quanto le apparecchiature utilizzate potevano essere facilmente manomesse per attribuire i voti di una lista ad un'altra. Inoltre vi era il rischio che il segnale radio potesse essere intercettato con appositi apparati all'esterno del seggio elettorale in violazione, evidentemente, della segretezza del voto⁴³. Sempre per ragioni legate al basso livello di affidabilità, anche Regno Unito e Finlandia hanno abbandonato il voto elettronico. Nel 2008 nel Regno Unito la *Electoral Commission* ha rilevato una bassa fiducia del pubblico nel voto elettronico e preoccupazioni legate ad una serie di difficoltà tecniche. In Finlandia nel 2009 la Suprema corte amministrativa ha persino ordinato la ripetizione con schede cartacee delle elezioni svoltesi in tre comuni a causa di errori riscontrati nella consultazione elettronica⁴⁴. In Francia, nel 2003 è stato avviato un progetto di introduzione del voto elettronico presidiato ma a seguito di numerosi inconvenienti il Governo ha introdotto nel 2008 una moratoria per cui il numero di comuni ammessi al voto elettronico si è progressivamente ridotto (GRATTERI, 2015, p. 2 ss.).

Proprio al fine di ridurre i rischi sin qui evidenziati, il 30 settembre 2004 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una raccomandazione su *Legal, operational and technical standards for e-voting* nella quale si stabilisce che "il voto elettronico deve essere tanto sicuro ed affidabile quanto i sistemi di votazione che non ricorrono a mezzi elettronici", mettendo in evidenza

⁴² Commission on Electronic Voting, *Secrecy, Accuracy and Testing of the Chosen Electronic System* (Interim report), 29 aprile 2004.

⁴³ Cfr. su questo aspetto: v. Jacobs, Pieters (2008, p. 131 ss.) (consultabile sul sito *Internet* <http://www.ru.nl/>).

⁴⁴ Cfr. il Comunicato stampa del Ministero della giustizia del 23 aprile 2009, *New municipal elections in Vihti, Karkkila, and Kauniainen*, in <http://oikeusministerio.fi>.

soprattutto l'importanza della verificabilità del funzionamento degli apparati e la trasparenza delle procedure di controllo.

In sostanza occorre evitare che la Rete, da strumento di partecipazione, diventi uno strumento di legittimazione di coloro che assumono la decisione finale, soprattutto laddove la partecipazione *on-line* al procedimento e il suo esito non è disciplinato da regole facilmente e rapidamente verificabili⁴⁵. Pertanto le risultanze delle consultazioni svolte sulla Rete devono sempre essere valutate con cautela, occorre verificare caso per caso come tale partecipazione si sia articolata, in quale misura, su quale oggetto specifico, con quali modalità, e soprattutto quanto abbia realmente inciso sulla decisione finale (MENSI, 2017)⁴⁶.

4 PROFILING SENZA LIMITI O DOMINIO ASSOLUTO DELLA SOLITUDINE?

Come si faceva cenno all'inizio di questo lavoro, uno degli aspetti più problematici legati al flusso di conoscenza ininterrotto prodotto dalle innovazioni digitali, riguarda la *bidirezionalità* dei processi di condizionamento attraverso le piattaforme digitali: non solo dal cittadino/elettore verso i decisori politici ma anche nella direzione opposta. Ci si riferisce, in particolare, alle possibili strategie volte alla "formazione del consenso" o di "condizionamento" dell'elettore. Le tecnologie digitali della comunicazione, nelle loro diverse applicazioni, possiedono, in altri termini, un potenziale che va ben oltre la caratterizzazione di "strumento di cerniera tra gli elettori e gli eletti" (RIVERA, 2017, p. 3)⁴⁷, nel senso di offrire ai secondi la possibilità di interagire con i primi, condizionandone l'operato. All'opposto, esse possono diventare (e stanno diventando) strumento di controllo dell'elettore attraverso tecnologie avanzate che intercettano, elaborano e utilizzano tutte le informazioni che i singoli

⁴⁵ Bisogna evitare, in altri termini, "che una partecipazione senza regole si trasformi nella paralisi del sistema, sia per evitare un altro difetto tipico degli istituti di democrazia diretta, quello per cui l'attenzione si sposta sul momento finale della decisione", mentre "il momento decisivo è piuttosto quello in cui si predispongono le domande su cui i cittadini saranno chiamati a esprimersi". Così Cuniberti (2008, p. 357); Rodotà (1997). Si veda anche Rapetto (2014, p. 305).

⁴⁶ Occorre quindi evitare di inseguire il facile mito di una democrazia senza intermediari che giunge a definitivo compimento grazie a Internet; al riguardo devono soccorrere regole e procedure in grado di garantire valore alla partecipazione sulla Rete e consentire un dibattito reale e immune da semplificazioni, distorsioni, talora manipolazioni comunicative che rischiano di soffocarlo, così: Mosca, Tarassi (2012, p. 1118 ss.).

⁴⁷ Ivi citazione in tal senso del Consiglio d'Europa, Raccomandazione (2009)1 sull'*Electronic Democracy* del 18 febbraio 2009.

cittadini/utenti inevitabilmente e, il più delle volte inconsapevolmente, lanciano in Rete ogni volta che vi entrano per qualsiasi ragione.

L'esperienza comune ci ha ormai dimostrato che, in campo commerciale, è assai diffusa la sperimentazione di sistemi di "*microtargeting comportamentale*", altamente personalizzati secondo particolari algoritmi, che consentono di ricostruire il "profilo" di ciascun utente in Rete e di elaborare messaggi "su misura", assai più efficaci rispetto alle tecniche tradizionali perché in grado di raggiungere con precisione quelle categorie di soggetti maggiormente sensibili a ciascuna tipologia di messaggi. Tali tecniche consentono di ottenere *feedback* positivi in percentuali assai elevate da parte degli utenti proprio perché il messaggio non viene indirizzato indiscriminatamente a tutti, in maniera casuale, ma viene elaborato esattamente in base alle caratteristiche del destinatario⁴⁸.

Lo strumento del *profiling* si sta diffondendo sempre di più e viene ormai sperimentato non soltanto per finalità commerciali ma anche in ambito politico. "L'utilità di tale tecnica applicata alla politica e alle campagne elettorali deriva da un'equazione molto semplice: come la profilazione dei consumatori serve a veicolare messaggi promozionali mirati e presumibilmente più efficaci, analogamente anche la "profilazione dell'elettore" è funzionale a selezionare e inviare messaggi elettorali mirati. L'obiettivo, in ambito commerciale come in ambito politico, è massimizzare l'utilità di spot e messaggi elettorali, minimizzando lo sforzo" (CALIFANO, 2017, p. 2). Ciò sembra segnare il passaggio ad una nuova era delle tecniche di manipolazione del consenso all'insegna della *psico-politica*⁴⁹: non a caso la formula è utilizzata per denunciare "come la pratica invasiva delle immense raccolte di dati personali, i "*big data*", rendendo leggibili al potere i nostri desideri e le nostre più riposte tendenze, funziona come un controllore capillare, quasi versione digitale del "*panopticon*" immaginato da Bentham alla fine del Settecento"⁵⁰.

Si tratta, sostanzialmente, di "profilazione politica" ossia catalogazione degli utenti in base alle diverse sensibilità rispetto ai vari temi o alle differenti scelte che la politica pone nel dibattito pubblico. Risulta abbastanza evidente che un messaggio politico costruito sulla base del profilo specifico del destinatario risulta assai più efficace in termini di consenso elettorale. Ma è altrettanto evidente la fragilità dell'individuo nel perimetro relazionale della Rete e delle nuove tecnologie digitali, i consociati appaiono piuttosto vulnerabili in quanto considerati non per aggregati ma per monadi, sulla base dell'elaborazione

⁴⁸ Cfr. sul tema: Ciarlo (2018, p. 10 s.).

⁴⁹ Sull'orizzonte filosofico della "*psico-politica*" cfr. Han (2016).

⁵⁰ V., sulla stampa quotidiana, Masullo (2018, p. 43).

dell'ampia disponibilità di dati personali presente in Rete, come dimostra il recente caso di Facebook e Cambridge Analytica⁵¹. Questa tecnica, infatti, "non si limita a segmentare gli elettori ma 'li spinge ad agire'" o, in altri termini, non si tratta, come per il passato semplicemente "di produrre comunicazione persuasiva, bensì messaggi mirati che incoraggino un cambiamento comportamentale"⁵².

La possibilità di accedere ad un'amplissima disponibilità di dati sul singolo individuo attraverso il *data mining* - vale a dire l'esame attraverso particolari algoritmi di ampi *database* al fine di desumere specifiche informazioni - ha stimolato il venire ad esistenza di un vasto mercato delle informazioni personali digitali per fini commerciali e, più recentemente, politici. Lo sfruttamento economico-commerciale delle informazioni personali rappresenta, infatti, il volano primo dello sviluppo di enormi depositi di dati personali: il valore degli stessi è direttamente proporzionale alle loro dimensioni. Dai *Big Data* si ricavano previsioni circa il comportamento individuale e indicazioni atte a indirizzarlo: il passo dalla dimensione propriamente commerciale o del consumo alla sfera della politica è stato breve. Al pari dei rischi che la profilazione commerciale del "cittadino consumatore" reca con sé, la profilazione del "cittadino elettore" suscita ulteriori problematiche, se solo si pensa a operazioni di trattamento di dati personali che presentano natura sensibile in quanto idonei a rivelare l'orientamento politico degli interessati. Le operazioni di raccolta, analisi e rielaborazione di dati personali degli elettori, infatti, possono riguardare l'adesione o affiliazione a un partito politico così come opinioni politiche espresse sui profili dei social network; a loro volta questi dati sensibili possono poi essere incrociati con dati anagrafici e demografici, rientranti nella categoria dei dati cd. comuni (età, reddito, stato civile), recuperati sia tramite internet che con mezzi più tradizionali come la propaganda e il contatto porta a porta effettuato dai militanti. Operazioni di questo tipo servono a isolare e comprendere le preferenze sociali dei cittadini, ovverosia cosa i cittadini desiderano che i loro

⁵¹ Da parte di Facebook si è appurata l'illecita cessione di un'ingente massa di dati personali ricavati e detenuti all'insaputa degli utenti medesimi. Nel corso della campagna elettorale per le presidenziali USA del 2016, la società Cambridge Analytica ha utilizzato tale massa di dati per "profilare" milioni di elettori e renderli destinatari di messaggi politici personalizzati in funzione, in particolare, delle loro caratteristiche psicologiche (ordinate secondo l'acronimo OCEAN: *openness, conscientiousness, extraversion, agreeableness* e *neuroticism*). Più in dettaglio, si è cercato di prevedere il comportamento di voto individuale e di influenzarlo con "*finely tuned material*" volto a intercettare speranze e sogni ovvero timori e ansietà di ciascuno. Sulla vicenda, tra i molti interventi giornalistici, cfr. Valsania (2018).

⁵² Cfr. in proposito, ancora sulla stampa quotidiana, Gatti (2017).

rappresentanti realizzino e, dunque, cosa è bene che i candidati propongano per poter essere eletti⁵³.

In sostanza, la Rete è non soltanto mezzo interattivo che permette all'individuo di meglio conoscere (nel senso di informarsi) e relazionarsi, ma fa sì che l'individuo che si affaccia nella piazza virtuale per "conoscere" sia al tempo stesso "conosciuto". Ed è assolutamente illusorio pensare di impedire la circolazione dei dati in quanto essa rappresenta l'anima stessa della Rete⁵⁴. Internet nasce come "condivisione" di dati e informazioni e di questi si alimenta continuamente. Chi entra in qualsiasi luogo virtuale e per qualsiasi ragione (acquistare un prodotto, cercare informazioni, ottenere indicazioni stradali, partecipare ad un forum o ad un dibattito online, avviare una pratica amministrativa, esprimere un voto in forma elettronica, etc.) deve necessariamente consentire l'uso dei propri dati. Ad esempio "dichiarerà" più o meno consapevolmente non solo i propri dati anagrafici ma anche le proprie preferenze negli acquisti, i dati bancari, i propri interessi e le proprie passioni, la propria localizzazione e i luoghi che ama visitare ma anche dati qualificati come "sensibili" come le proprie opinioni politiche, le condizioni di salute, le preferenze sessuali, etc. La condivisione dei dati è il presupposto per poter ottenere qualsiasi tipo di servizio o di prestazione o anche semplicemente per poter accedere alla Rete la quale, senza la condivisione di dati, cesserebbe semplicemente di esistere. Pretendere di stare negli spazi virtuali senza cedere in alcun modo i propri dati sarebbe come, sia consentita la banale metafora, voler fare una passeggiata in piazza per osservare cosa accade e pretendere di non essere visti. L'unica alternativa per non essere osservati è il "dominio assoluto della solitudine" (DI PLINIO, 2016, p. IV) che significa, di fatto, non poter

⁵³ Non a caso, già qualche anno fa, il Garante per la protezione dei dati personali è intervenuto proprio in materia di trattamento di dati presso i partiti politici e nelle attività di propaganda elettorale, rivolgendosi a partiti, movimenti politici, comitati di promotori e sostenitori e singoli candidati. In questo provvedimento a carattere generale si è ritenuto, tra le altre cose, di stabilire un divieto di utilizzo per finalità di propaganda elettorale e connessa comunicazione politica di tutti i dati reperiti liberamente sul web, riferendosi in particolare proprio ai dati raccolti automaticamente in Internet tramite appositi software o dati ricavati da social network, forum o newsgroup. Il principio di finalità stabilito dal Codice (art. 11, c. 1, lett. b) esclude che l'agevole reperibilità di tali dati nella rete possa autorizzarne il trattamento per qualsiasi scopo, bensì impone che quei dati vengano trattati soltanto per le finalità sottese alla loro iniziale ed originaria pubblicazione (cfr. Califano, 2017, p. 4 s.).

⁵⁴ Come è stato più efficacemente sottolineato "i dati personali ... sono 'vittime' di una sorta di vortice bidirezionale: il cittadino che vuole informarsi e partecipare lo fa sempre di più (se non esclusivamente) attraverso la rete e lì cerca, naviga, lascia sempre più tracce digitali, diffonde, anche inconsapevolmente, i propri dati personali. Così facendo alimenta sempre più la già impressionante quantità di big data, continuando ad offrire, di fatto, informazioni, contenuti e dati per quelle stesse operazioni di profilazione" (CALIFANO, 2017, p. 7).

utilizzare quasi nessuno degli strumenti informatici da tempo entrati ormai nella vita quotidiana di ognuno.

Tra i due estremi (*profiling* senza limiti e assoluta solitudine) esistono evidentemente innumerevoli possibili strade per disciplinare la diffusione e l'utilizzo dei dati personali, soprattutto per incrementare il grado di consapevolezza degli utenti riguardo tutte le conseguenze che possono derivare da ciascuna azione. Ma la rivoluzione digitale ci immette in una realtà magmatica, che gli Stati fanno fatica a regolare⁵⁵. Lo stesso progresso scientifico alimenta la moltiplicazione degli immensi depositi di dati informatici e pare preconizzare l'avvento in un futuro non troppo lontano di *Big Data* omnicomprendivi per tipologie di informazioni afferenti alle persone.

Con queste problematiche la rivoluzione digitale ha investito il campo della partecipazione democratica dei cittadini alla vita politica e il rapporto tra "decisori politici" ed elettori. Le fondamenta dello stesso costituzionalismo classico, del potere limitato e della garanzia dei diritti come baricentro dell'organizzazione del potere, rischiano di essere scosse da questi fenomeni e di ceder il passo ad un nuovo costituzionalismo digitale (globale?), in grado di elaborare un sistema di "pesi e contrappesi" al potere politico "della Rete"⁵⁶ che coinvolga non soltanto le istituzioni di governo nazionali e sovranazionali ma anche, e soprattutto, quei soggetti che il più delle volte assumono natura giuridica privata ma che svolgono attività strettamente interconnesse con l'esercizio di funzioni pubbliche e che sempre di più si inseriscono in un ampio quadro di bilanciamento tra "pubblici poteri".

RIFERIMENTI

ALLEGRETTI, U. (cur.). **Democrazia partecipativa**: Esperienze e prospettive in Italia e in Europa. Firenze: Firenze University Press, 2010.

AMORETTI, F.; GARGIULO, E. Dall'appartenenza materiale all'appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione. **Politica del diritto**, n. 3, 2010.

⁵⁵ La rivoluzione tecnologica non può essere interpretata con il diritto costituzionale classico, quello elaborato nel contesto della circolazione della carta e dell'inchiostro. Non più di quanto la concentrazione dell'Assolutismo e la nascita degli Stati nazionali possa essere interpretata alla luce del diritto feudale, o l'interventismo pubblico in economia nel Novecento alla luce delle costituzioni liberali sette-ottocentesche. Così di Plinio (2016, p. I s.).

⁵⁶ Gli esiti, tanto possibili quanto paradossali, generati da un abuso dei *big data* coinvolgono pienamente il dibattito sugli sviluppi del costituzionalismo democratico contemporaneo (CALIFANO, 2017, p. 6).

AZZARITI, G. Internet e Costituzione. **Costituzionalismo.it**, n. 2, 2011.

BALDASSARRE, A. **Globalizzazione contro democrazia**. Roma; Bari: Laterza, 2002.

BALKIN, J. M. Digital Speech and Democratic Culture: a Theory of Freedom of Expression for the Information Society. **New York University Law Review**, v. 79, n. 1, 2004.

BELL, D . Thinking ahead. **Harvard Business Review**, vol. 57, n. 3, 1979.

BELLOMO, B. Biometria e costituzione. *In*: MEZZETTI, L.; FERIOLI, E. **Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo**. Ebook. Bonomo Editore, 2017.

BIFULCO, R. Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa: tre diverse forme di democrazia? *In*: ALLEGRETTI, U. (cur.). **Democrazia partecipativa: Esperienze e prospettive in Italia e in Europa**. Firenze: Firenze University Press, 2010.

CALIANO, L. Brevi riflessioni su privacy e costituzionalismo al tempo dei big data. **federalismi.it**, 2017.

CARLINI, F. **Internet, Pinocchio e il gendarme**: le prospettive della democrazia in Rete. Roma, 1996.

CASTELLS, M. **Comunicazione e potere**. Trad. it. B. Amato. Milano: Università Bocconi Editore, 2009.

CHELI, E. Note conclusive. *In*: ALLEGRETTI, U. (cur.). **Democrazia partecipativa: Esperienze e prospettive in Italia e in Europa**. Firenze: Firenze University Press, 2010.

CIARLO, P. Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete. **Rivista AIC**, 2018.

COLEMAN, S. **Can The Internet Strengthen Democracy?** Cambridge-Malden: Polity Press, 2017.

_____.; GØTZE, J. **Bowling together**: Online public engagement in policy deliberation, London, Hansard Society, 2001.

CONTI, G. L. La governance dell'internet: dalla costituzione della rete alla costituzione nella rete. In: NISTICÒ, M.; PASSAGLIA, P. (cur.). **Internet e Costituzione**. Torino: Giappichelli, 2014.

CORCHIA, L. **La democrazia nell'era di Internet**: per una politica dell'intelligenza collettiva. Milano: Lelettere, 2011.

CORDINI, G. Società dell'informazione e diritti costituzionali. In: GUIDI, G. (cur.). **La società dell'informazione**: libertà, pluralismo, risorse. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, San Marino, 30 set. 2005. Torino: Giappichelli, 2006.

COSTANZO, P. Competenza legislativa regionale e programmi informatici *open source*. **Giurisprudenza costituzionale**, 2010.

_____. Il fattore tecnologico e il suo impatto sulle libertà fondamentali. In: FROSINI, T. E.; POLLICINO, O.; APA, E.; BASSINI, M. (cur.). **Diritti e libertà in Internet**. Milano: Le Monnier, 2017.

_____. Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia. **Il diritto dell'informazione e dell'informatica**, 2011.

COTTA, M.; DELLA PORTA, D., MORLINO, L. **Scienza politica**. Bologna: il Mulino, 2008.

CROCIANI, P. Net Neutrality in Europe: Desperately seeking a market failure. **Telecommunications Policy**, n. 35.1, 2011.

CUCCODORO, E. (cur.). **Libertà e comunicazione**. Roma: Aracne, 2002.

CUNIBERTI, M. **Nuove tecnologie e libertà della comunicazione**: Profili costituzionali e pubblicistici, Milano, 2008.

_____. Tecnologie digitali e libertà politiche. **Il diritto dell'informazione e dell'informatica**, 2015.

D'ATENA, A. Tensioni e sfide della democrazia. **Rivista AIC**, n. 1, 2018.

DE BLASIO, E. **Democrazia digitale**: Una piccola introduzione. Roma: LUISS University Press, 2014.

DE KERCKHOVE, D.; TURSI, A. (cur.). **Dopo la democrazia?: il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti.** Milano: Apogeo, 2006.

DE MARCO, E. **Accesso alla rete e uguaglianza digitale.** Milano: Giuffrè, 2008.

DE MINICO, G. Regulation, Banda Larga e Servizio Universale. Immobilismo o Innovazione? **Politica del diritto**, n. 4, 2009.

DI PLINIO, G. Prefazione. *In*: WACKS, R. **Privacy: Una sintetica introduzione.** Trad. di A. Monti. Pescara: M&A Editori, 2016.

DONATI, F. Il principio del pluralismo delle fonti informative al tempo di Internet. **Percorsi costituzionali**, n. 1, 2014.

EISEL, S. Internet und "Direkte Demokratie". *In*: BAUS, R. T.; MONTAG, T. (cur.), **Perspektiven und Grenzen "Direkter Demokratie"**. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

FALLETTA, P. **Partiti politici e web: verso una democrazia 2.0.** 2016. Reperibile in: www.forumcostituzionale.it.

FORREST JR., W. H. Information literacy vs. computer literacy. **American Society for Information Science Bulletin**, 9 apr. 1983.

FROSINI, T. E. Costituzionalismo 2.0. **Rassegna parlamentare**, 2016.

_____. Il diritto di accesso a Internet. *In*: _____; POLLICINO, O.; APA, E.; BASSINI, M. (cur.). **Diritti e libertà in Internet.** Milano: Le Monnier, 2017.

GALLO, F. Democrazia 2.0: La Costituzione, i cittadini e la partecipazione. *In*: FONDAZIONE GIUSEPPE DI VAGNO. **Festival Lector in fabula.** Conversano, 15 set. 2013. Reperibile in: www.cortecostituzionale.it.

GATTI, C. L'arma di persuasione di massa del tycoon. **Ilsole24ore.com**, 20 gen. 2017.

GRATTERI, A. **Finalità e problemi del voto elettronico: le prospettive della sua attuazione in Italia.** 2015. Reperibile in: www.forumcostituzionali.it.

_____. **Il valore del voto.** Padova: Cedam, 2005.

_____. Le garanzie minime necessarie per il voto elettronico secondo il Tribunale costituzionale. **Forum di Quaderni costituzionali**, 11 mar. 2009.

HAN, B.-C. **Psicopolitica**: Il neoliberismo e le nuove tecniche del potere. Roma: Nottetempo, 2016.

HOLMES, O. W. **Opinioni dissenzienti**: a cura di C. Geraci. Milano: Giuffrè, 1975.

JACOBS, B.; PIETERS, W. Electronic Voting in the Netherlands: from early Adoption to early Abolishment. **Fosad**, 2008.

KELSEN, H. Das problem des Parlamentarismus. Trad. it. B. Fleury. Il problema del parlamentarismo. *In*: ID. **La democrazia**. Bologna: il Mulino, 1998.

LUPO, N. Nell'era della comunicazione digitale, è mai possibile che il nome dei candidati alle elezioni politiche si conosca solo mediante l'affissione del manifesto elettorale? **Il Forum di Quaderni costituzionali**, 30 mar. 2006.

LYON, D.; IELASI, P. **La società dell'informazione**. Bologna: il Mulino, 1991.

MANETTI, M. Costituzione, partecipazione democratica, populismo. **Relazione al Convegno AIC "Democrazia, oggi"**, Modena, 10-11 nov. 2017. Reperibile in: www.associazionedeicostituzionalisti.it.

_____. Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta. **Rivista AIC**, n. 1, 2012.

MARSOCCI, P. Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare? **Rivista AIC**, n. 1, 2015.

MASULLO, A. I social senza la societ. **Il mattino**, 5 apr. 2018.

MATTERLART, A. **Storia della società dell'informazione**. Torino: Einaudi, 2002.

MENSI, M. **Internet, regole, democrazia**. 2017. Reperibile in: www.amministrazioneincammino.luiss.it.

MOSCA, L.; TARASSI, S. **Le campagne elettorali online**. Bologna, 2012.

NANNIPIERI, L. La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale. *In*:

NISTICÒ, M.; PASSAGLIA, P. (cur.). **Internet e Costituzione**. Torino: Giappichelli, 2014.

NUNZIATO, D. C. Net Neutrality, Free Speech, and Democracy in the Internet Age. **GWU Law School Public Law Research Paper**, n. 440, 2008.

PIROZZOLI, A. La libertà di riunione in Internet. **Il diritto dell'informazione e dell'informatica**, 2004.

PITRUZZELLA, G. ; POLLICINO, O.; QUINTARELLI, S. **Parole e potere: Libertà d'espressione, hate speech e fake news**. Milano: EGEA, 2017.

POLLICINO, O. Tutela del pluralismo nell'era digitale: ruolo e responsabilità degli Internet service provider. **Percorsi costituzionali**, n. 1, 2014.

PUCCI, T. Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza: Il digital divide. **Informatica e diritto**, n. 2, 2002.

RAFFIOTTA, E. C. Le libertà economiche e internet. *In*: FROSINI, T. E.; POLLICINO, O.; APA, E.; BASSINI, M. (cur.). **Diritti e libertà in Internet**. Milano: Le Monnier, 2017.

RAPETTO, U. Web-democrazia: fine di un'illusione? **Nomos & Khaos**, Roma, 2014.

READ, D. Net neutrality and the EU electronic communications regulatory framework. **International Journal of Law and Information Technology**, v. 20, n. 1, 2012.

RESTA, G. L'anonimato in Internet. *In*: FROSINI, T. E.; POLLICINO, O.; APA, E.; BASSINI, M. (cur.). **Diritti e libertà in Internet**. Milano: Le Monnier, 2017.

RIVERA, I. Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo: Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo. **federalismi.it**, numero speciale 1, 2017.

RODOTÀ, S. **Il mondo nella rete: Quali i diritti, quali i vincoli**. Roma; Bari: Laterza, 2014.

_____. **Tecnopolitica: La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione**. Roma; Bari, 2004.

RODOTÀ. **Tecnopolitica**: La democrazie e le nuove tecnologie della comunicazione. Bari, 1997.

RONCHI, P. **Una forma di democrazia diretta**: l'esperienza del recall negli Stati Uniti d'America. 2008. Reperibile in: www.forumcostituzionali.it.

ROSANVALLON, P. **Controdemocrazia**: La politica nell'era della sfiducia. Trad. di Bresolin. Roma: Castelvechi, 2012.

ROSPI, M. Internet e diritto di voto. *In*: NISTICÒ, M.; PASSAGLIA, P. (cur.). **Internet e Costituzione**. Torino: Giappichelli, 2014.

SASSI, S. La libertà di associazione nel "nuovo ecosistema mediatico": spunti problematici sull'applicazione dell'art. 18 della Costituzione. Il (recente) caso dell'associazione xenofoba on-line. **Rivista AIC**, n. 2, 2013.

SCUTO, F. Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica. **federalismi.it**, numero speciale 1, 2017.

SHIRKY, C. Political Power of Social Media-Technology, the Public Sphere and Political Change. **The Foreign Affairs**, n. 90, 2011.

SUSTEIN, C. **Republic.com**: Cittadini informati o consumatori di informazioni. Bologna: il Mulino, 2003.

THOMPSON, M. **La fine del dibattito pubblico**: Come la retorica sta distruggendo la lingua della democrazia. Trad. it. G. Carlotti. Milano: Feltrinelli, 2017.

TRUCCO, L. Il voto elettronico nel quadro della democrazia digitale. *In*: FROSINI, T. E.; POLLICINO, O.; APA, E.; BASSINI, M. (cur.). **Diritti e libertà in Internet**. Milano: Le Monnier, 2017.

VALSANIA, M. Zuckerberg: anche i miei dati vittima di Cambridge Analytica. Ora nuove regole. **Ilsole24ore.com**, 11 apr. 2018.

ZOCCHI, P. **Internet**: la democrazia possibile: come vincere la sfida del digital divide. Milano: Guerini e Associati, 2003.

DIREITO DAS FUTURAS GERAÇÕES E MEIO AMBIENTE: UTOPIA OU DISTOPIA?

The right of future generations and the environment: utopia or dystopia?

Danielle de Andrade Moreira¹
Daniela Marques de Carvalho de Oliveira²

RESUMO

O presente artigo pretende analisar como o processo histórico de constituição e sistematização da proteção jurídico-ambiental, embora forjado com base em uma projeção de mundo tida como utópica, acabou gerando resultados distópicos, opostos aos que haviam sido idealizados. Parte-se da Declaração de Estocolmo (1972), marco histórico-normativo que projeta o ideal de defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, até a chegada ao momento presente, em que, apesar da constitucionalização de tutela do meio ambiente, se enfrenta, para além das já conhecidas dificuldades de implementação das normas ambientais, desafio

¹ Doutora e Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora de Direito Ambiental do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito Ambiente e Justiça no Antropoceno do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da PUC-Rio (JUMA/NIMA/PUC-Rio). Coordenadora Acadêmica do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu (nível especialização) em Direito Ambiental da PUC-Rio. Sócia-fundadora e coordenadora da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB). Vice-Presidente da Região Sudeste do Instituto O Direito por um Planeta Verde. Vice-presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO). Ex-assessora jurídica do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA, atual INEA) e da Fundação Instituto Estadual e Florestas do Rio de Janeiro (IEF/RJ, atual INEA).

² Doutoranda e Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pós-graduada *lato sensu* em Direito Ambiental pela PUC-Rio. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA) do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da PUC-Rio (NIMA/PUC-Rio).

ainda maior: frear o movimento de retrocesso socioambiental e de perda ou esvaziamento de direitos socioambientais conquistados. Se, inicialmente, caminhávamos no sentido da realização de uma utopia, hoje, ao revés, assombra-nos verdadeira distopia.

Palavras-chave: Direito das futuras gerações; utopia; constitucionalização do direito fundamental ao meio ambiente; retrocesso socioambiental; distopia

ABSTRACT

The present article aims at analyzing how the historical process of constitution and systematization of legal-environmental protection, although forged on a projection of the world considered as utopian, ended up generating dystopic results, the opposite of what had been idealized. We follow the path from the Stockholm Declaration (1972), a historical and normative framework that projects the ideal of defending the environment for present and future generations, up to the present moment, in which, despite the constitutionalization of environmental protection, one is facing, in addition to the already known difficulties of implementing environmental norms, an even greater challenge: to curb the movement of socio-environmental regression and loss of socio-environmental rights conquered. If, initially, we were oriented towards the realization of an utopia, today, in reverse, we are haunted by a true dystopia.

Keywords: Right of future generations; utopia; constitutionalization of the fundamental right to the environment; socio-environmental regression; dystopia

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende examinar o processo histórico de constituição e sistematização da proteção jurídica do meio ambiente, partindo-se da Declaração de Estocolmo como marco histórico-normativo que forja a tutela ambiental como um projeto utópico. Esse documento, o primeiro a reconhecer o direito humano fundamental ao meio ambiente equilibrado, influenciou decisivamente o desenvolvimento do Direito Ambiental, tanto na esfera internacional, como no nível interno das nações.

Neste sentido, a constitucionalização da proteção do meio ambiente – e, antes disso, a edição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) – revela-se como importante reflexo da Declaração de Estocolmo, tendo o meio ambiente equilibrado sido considerado essencial ao desfrute de uma vida digna e com bem-estar, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações.

Ainda que o sistema jurídico-ambiental brasileiro esteja alicerçado na Constituição Federal, permanece muito baixa sua efetividade, sendo esta implementação concreta uma das tradicionais dificuldades que envolvem a questão; era esse o principal desafio que impulsionava a busca pela realização da utopia de uma sociedade em pleno equilíbrio do ponto de vista socioambiental. No tortuoso caminho pela redução da discrepância entre o dado normativo e a realidade fática em matéria de Direito Ambiental, novo e mais complexo desafio se apresenta: frear a onda de retrocessos que dilapidam direitos socioambientais conquistados, de modo a impedir que se instaure e concretize um cenário de distopia.

O estudo parte de exame crítico das construções normativas e doutrinárias relativas à formação da tutela jurídica do meio ambiente, com foco nas principais contribuições para a consolidação do Direito Ambiental e na necessidade de enfrentamento da baixa efetividade da legislação ambiental no país, agravada pelo atual cenário retrocessivo dos direitos socioambientais.

1 A DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO DE 1972 COMO MARCO DO “FUTURO UTÓPICO” DO DIREITO AMBIENTAL

A Declaração de Estocolmo, aprovada no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972), é considerada um marco histórico-normativo, tendo em vista que o meio ambiente, pela primeira vez, foi tratado pela comunidade internacional como um tema relevante. Apesar de *soft law*, este documento internacional apresenta, de forma inovadora à época, a ideia de um direito humano fundamental de viver em um meio ambiente equilibrado e saudável, categorizando-se a qualidade do ambiente como elemento essencial para a vida humana com dignidade e bem-estar, inclusive para as futuras gerações.

O princípio 1 da referida Declaração³ enuncia o direito intra e intergeracional ao meio ambiente, de modo que as gerações atuais possuem a

³ Princípio 1: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida de dignidade e gozar de bem-estar, e tem a responsabilidade solene de proteger e melhorar o meio ambiente para e as futuras gerações. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, as formas coloniais e outras formas de opressão e dominação estrangeira estão condenadas e devem ser eliminadas”. No original: Principle 1: “Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms

responsabilidade de proteger e melhorar a qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações.

É importante destacar que a expressão “meio ambiente humano”, contida na nomenclatura da própria Declaração já encerra abordagem ampla e sistêmica, nela abrangidos os aspectos natural e construído do meio ambiente, além de incluir, tanto no preâmbulo,⁴ como nos seus princípios,⁵ diversas referências à qualidade de vida e ao bem-estar (MOREIRA, 2006, p. 182).

Reconhece-se, assim, a relação de interdependência entre meio ambiente natural e artificial e a necessidade de tratamento integrado do meio ambiente, a partir de um paradigma holístico, sinalizando a necessidade de afastamento da visão cartesiana e dualista que caracteriza o paradigma moderno.⁶ Tal perspectiva se revela incompatível com a proteção do meio ambiente, porque enxerga o meio ambiente a partir de seus elementos isoladamente considerados e, portanto, condenados à apropriação privada sob uma perspectiva estritamente utilitarista. Da valorização apenas – e a partir – dos fragmentos ou elementos que compõem a natureza, que caracteriza a visão cartesiana, chegou-se ao reconhecimento e à valorização do todo e de suas relações recíprocas. Inicia-se o que se pode chamar de autonomização do meio ambiente, como bem jurídico autônomo.⁷

of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated” (UNITED NATIONS, 1972, grifo nosso).

⁴ Proclama que: “1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. *Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.* 2. A proteção e o melhoramento do *meio ambiente humano* é uma questão fundamental que afeta o *bem-estar dos povos* e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.” (UNITED NATIONS, 1972, grifo nosso).

⁵ Especialmente, no princípio 1 acima transcrito.

⁶ O paradigma moderno, baseado na racionalidade instrumental que fundou a ciência moderna com o auxílio de leis físicas e matemáticas, conduziu à busca de dominação humana dos recursos naturais e à obtenção do progresso a qualquer custo, tendo em vista que a natureza era considerada simples matéria pronta para a subjugação da humanidade, a partir do método cartesiano de fracionamento e quantificação dos elementos.

⁷ Borges (1998, p. 15) observa que a “recepção dessa dimensão ambiental pelo sistema jurídico como um todo pode representar o novo paradigma para a teoria jurídica do final do século. Este é um aspecto de uma mudança paradigmática maior, consequência da crise da epistemologia moderna, da crise da cultura ocidental. Sem dúvida, a ciência moderna, principalmente as naturais, sofre esta mudança paradigmática do pensamento positivista, cartesiano, mecanicista, para um pensamento holista (do grego *holos* = todo), orgânico. Também as ciências humanas, e aí o direito, questionam a onipresença da ética antropocêntrica, que tem o homem como centro de

A constatação de que o ser humano não é autossuficiente, mas depende e está absolutamente interligado à natureza, coloca em xeque a pretensa onipotência da humanidade e, como consequência, impacta diretamente na visão de futuro talvez impregnada no inconsciente coletivo.⁸

A partir do afastamento do paradigma cartesiano e da tentativa de aproximação do paradigma holístico no tratamento das questões ambientais, constrói-se o processo histórico utópico de proteção ambiental, bem expressado pela relação recíproca entre meio ambiente natural e artificial trazida pela Declaração de Estocolmo, a qual, sobretudo, estabelece o direito das gerações presentes e futuras a viver em um meio ambiente equilibrado.

Como marco histórico e normativo, a Declaração de Estocolmo influenciou sobremaneira o processo de constitucionalização da tutela do meio ambiente em vários países. Chama-se atenção para o “pós-72” como o momento histórico a partir do qual o Direito Ambiental se desenvolveu tendo como base as contribuições trazidas pela referida declaração de princípios. Pode-se observar o desenvolvimento não só do ponto de vista quantitativo, mas também qualitativo, do Direito Ambiental interno e internacional após a Conferência de Estocolmo de 1972. Como exemplos, citam-se as Constituições de Portugal (1976) e da Espanha (1978). Da mesma forma, o desenvolvimento do Direito Ambiental brasileiro foi impulsionado significativamente no “pós-72” (BENJAMIN, 2007, p. 6-7).

2 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E A AUTONOMIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Antes mesmo da Constituição de 1988, foi editada a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), inaugurando-se, a partir dela, uma fase holística, em que o meio ambiente deixa de ser protegido, de forma isolada ou compartimentalizada, a partir de seus ‘microbens’ (fauna, flora, água, solo etc.). Passa-se a reconhecer seu caráter sistêmico de ‘macrobem’, na medida em que as partes são resguardadas a partir do meio ambiente como um todo, este em si mesmo bem jurídico, dotado de tutela jurídica (MOREIRA, 2006, p. 183).

todas as coisas, não para uma ética biocêntrica, em que a vida é o centro de todas as coisas, mas convergindo para uma complexidade mais ampla, fruto da colaboração de várias vertentes”.

⁸ Vale lembrar que, no início da década de 60 (com retomada em meados da década de 80), a imagem de futuro utópico representado, por exemplo, no desenho *Os Jetsons*, acontecia no espaço, sem meio ambiente natural, só artificial, com famílias usufruindo dos benefícios do desenvolvimento tecnológico (embora fosse uma reprodução da típica família tradicional de meados do século XX nos EUA).

O meio ambiente, de acordo com o conceito previsto no artigo 3º, I, da Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), consiste no “conjunto de condições, leis, *influências e interações* de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (grifamos). Devido a tal particularidade, Mirra (2004, p. 13) destaca que se trata de uma abordagem do meio ambiente como bem “essencialmente *incorpóreo e imaterial*”.

Esta visão ampla e integrada abrange não apenas os recursos naturais de que cuida o artigo 3º, V, da Lei 6.938/1981, mas também o meio ambiente artificial e os bens culturais, sendo certo que entre aqueles e o homem se verifica uma relação de interdependência para a manutenção do equilíbrio ecológico e da vida em todas as suas formas, inclusive a humana (CARVALHO, 2011, p. 14).

Verifica-se o valor relacional atribuído ao ambiente pela norma, vez que a intenção do referido regramento legal é tutelar não apenas os elementos ou bens da natureza, mas o todo e suas relações recíprocas, inclusive as interações entre as espécies, com a clara intenção de “descoisificar” ou “autonomizar” o meio ambiente, dotando-o de caráter ecossistêmico e feição intangível (BENJAMIN, 2009, p. 2-3; MIRRA, 2004, p. 16).

Como corolário da inauguração da fase holística, a Lei 6.938/1981 estabelece os princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, além da definição de conceitos importantes – afora a referida noção de meio ambiente como bem autônomo, nos artigos 2º, 4º, 9º, 3º, respectivamente. Coube-lhe também a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a fim de estruturar a atuação integrada e articulada dos órgãos governamentais nas três esferas do Poder Executivo, em matérias relacionadas especificamente à política ambiental, nos termos do seu artigo 6º (ROCCO, 2012, p. 15).⁹

O advento da Constituição Federal de 1988 representou significativo avanço na consolidação da tutela ambiental, seja em razão da reserva de um capítulo inteiro para tratar especificamente do meio ambiente – elevando-o à condição de direito fundamental essencial à sadia qualidade de vida –, seja porque a questão ambiental foi inserida de modo transversal ao longo do texto constitucional, em atenção à sua inerente transversalidade.

⁹ Sobre a atuação integrada e articulada dos entes da federação, vale lembrar que as ações para a proteção do meio ambiente são de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do artigo 23, III, VI e VII, parágrafo único, da Constituição de 1988, regulamentado pela Lei Complementar 140/2011.

3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E A DISTOPIA DECORRENTE DA FALTA DE EFETIVIDADE DA NORMA E DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL

Costuma-se afirmar que a forma como proteção ambiental foi elevada ao nível constitucional apresenta duas características: a “constitucionalização do meio ambiente” e a “ecologização da Constituição”. A primeira característica é mais fácil de ser compreendida, na medida em que o texto constitucional de 1988 trouxe um capítulo específico para tratar do meio ambiente, inserido no título da ordem social (artigo 225), e que representa o ápice do tratamento da matéria. Ocorre que a inserção da proteção do meio ambiente no texto constitucional não se restringe ao mencionado artigo 225 – embora nele encontre seu clímax –, mas está presente em diversos outros dispositivos,¹⁰ tendo em vista a sua conexão com outros temas, permeando, dessa forma, o sentido de diversos institutos (como propriedade privada, acesso à justiça, participação popular, ordem econômica, repartição de competências, direito à saúde, direitos culturais etc.) e do próprio texto constitucional como um todo, como não poderia deixar de ser, dada a multidisciplinariedade e interdisciplinariedade que caracteriza a questão ambiental.¹¹

A compreensão do meio ambiente como bem (macrobem) de uso comum do povo, que pode ser composto por bens (microbens) públicos ou privados, confere autonomia ao bem ambiental (STEIGLEDER, 2004, p. 103). Deve-se, nesse ponto, distinguir o macrobem ambiental, bem unitário, indivisível e de natureza imaterial, dos microbens ambientais corpóreos que o compõem, como ar, água, flora, fauna, etc. (LEITE; MOREIRA, 2010, p. 113).

A partir de tal perspectiva sistêmica, o meio ambiente deixa de se limitar à mera soma de seus elementos corpóreos, para constituir uma teia em que ocorrem interferências recíprocas entre os diversos elementos, configurando uma relação de interdependência entre seus componentes. Cuida-se de uma entidade dinâmica, cujo complexo de interações proporciona e mantém a vida, em todas as suas formas (LEITE; MOREIRA, 2010, p. 113).

Assim sendo, a qualidade ambiental, entendida como macrobem jurídico, é inapropriável, indisponível e indivisível, somente podendo ser passíveis de

¹⁰ Destacam-se, em especial, os artigos 5º, XXII e XXIII, 20, II a VII, 21, XIX, 22, IV, 23, VI e VII, 24, VI a VIII, 26, I, 170, VI, 184, § 2º, 186, II, e 200, VII e VIII.

¹¹ Em razão dessa ambientalização constitucional do Estado de Direito, Benjamin (2007, p. 78-81) e Fensterseifer (2010, p. 142-171) entendem que teria se instaurado um “Estado de Direito Socioambiental”.

apropriação os bens ambientais em sentido estrito (ou os “microbens”), circunstância que, no entanto, não poderá conduzir à exaustão ou destruição da qualidade e/ou quantidade de tais bens, já que, em tais casos, a qualidade de todo o ambiente (macrobem) estaria sendo atingida (STEIGLEDER, 2004, p. 103).

Convém ressaltar que a chamada “constitucionalização do direito ambiental” demanda diversas mudanças em relação ao arcabouço normativo em que se encontra estruturado o ordenamento jurídico. De fato, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, na forma como estabelecido na Constituição de 1988, é um direito-dever de todos. Para a efetividade desse direito fundamental, é necessário que o Estado forneça os meios para a sua implementação, ao mesmo tempo em que a coletividade deve assumir sua parcela de responsabilidade com relação à tutela do meio ambiente. Expressa-se o princípio da solidariedade em torno do macrobem ambiental comum por meio do vínculo de interesses públicos e privados formado para sua adequada tutela (LEITE, 2003, p. 88). Como direito humano fundamental de terceira geração/dimensão, ao lado do direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural, etc. (STEIGLEDER, 2004, p. 107-108), fundado na solidariedade jurídica, está associado, a um só tempo, ao cumprimento de prestações negativas e positivas por parte do Estado e da sociedade, dependendo da colaboração de todos para sua efetividade.

Com efeito, a Constituição de 1988 estabelece, nos artigos 225, *caput* e 5º, § 2º, a dupla dimensionalidade do direito ao meio ambiente, ao elevar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao *status* de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, além de atribuir deveres fundamentais específicos ao poder público, no § 1º do referido artigo 225, para assegurar a efetividade desse mesmo direito (BELCHIOR, 2017, p. 87).

O reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental implica também a superação da ideia de que o homem domina e submete a natureza à exploração ilimitada, na medida em que a humanidade se torna consciente de seu compromisso ético com a natureza e com o futuro da própria espécie humana. De acordo com a perspectiva integrada da relação homem-natureza adotada pelo ordenamento jurídico ambiental (artigo 3º, Lei 6.938/1981 e artigo 225 da Constituição de 1988), verifica-se o acolhimento de uma perspectiva alargada do antropocentrismo, que condiciona o comportamento humano à preservação ambiental, tendo em vista o comprometimento com o desenvolvimento sustentável e o legado ambiental a ser deixado para as gerações vindouras, entendendo que o futuro da humanidade, por fazer parte da comunidade biótica, depende de uma atuação responsável com o meio ambiente (LEITE, 2003, p. 73-75).

Apesar da consolidação e sistematização do direito ambiental, o maior desafio reside justamente na efetivação da norma ambiental, vista ainda como utópica, implementando na prática, a legislação ambiental, de modo a garantir o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É inegável que a Constituição de 1988 possui real preocupação em tornar esse direito “positivado” também direito “aplicado”, na medida em que o § 1º do artigo 225 do texto constitucional lista deveres específicos do poder público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Contudo, inúmeros fatores político-econômicos concorrem para dificultar sua concretização, dando a sensação de que se vive, nas palavras de Herman Benjamin (2003, p. 338), em um “Estado teatral”:

É o *Estado teatral*, aquele que, ao regular a proteção do meio ambiente, mantém uma situação de vácuo entre a lei e a implementação. Um Poder Público que, na letra fria do texto normativo, não se importa em bravejar, mas que fácil e rapidamente amansa diante das dificuldades da realidade político-administrativa e de poderosos interesses econômicos, exatamente os maiores responsáveis pela degradação ambiental. A teatralidade estatal é a marca dessa separação entre lei e implementação, entre a norma escrita e a norma praticada. O resultado é uma *Ordem Pública Ambiental* incompleta.

Não se pode esquecer que o processo contínuo de realização da eficácia social da norma ambiental, no sentido de sua capacidade concreta de garantir os direitos nela previstos, constitui estratégia necessária de enfrentamento de movimentos permanentes de retrocessos de direitos, inseridos em políticas e modelos econômicos hegemônicos (CAVALLAZZI; FAUTH, 2014).

Se o maior desafio na concretização deste futuro utópico de implementação do sistema jurídico-ambiental brasileiro era a correção da discrepância entre dado normativo e realidade fática, pode-se dizer que, atualmente, a mais significativa dificuldade esteja na capacidade de freio da onda de retrocessos do desmonte da legislação e estruturas de proteção do meio ambiente, com vistas a afastar um cenário de distopia que já dá sinais de concretização.

Observa-se tal tendência regressiva, por exemplo, com a redução dos níveis de proteção, anistias a degradadores ambientais e iniquidades já implementadas pelo Código Florestal (Lei 12.651/2012) e as propostas de flexibilização da legislação sobre licenciamento e estudos ambientais operada

pelos Projetos de Lei¹² e de Emenda Constitucional¹³ que tramitam no Congresso Nacional, possibilitando que a simples apresentação de estudo de impacto ambiental implique autorização para a execução da obra, em absoluta violação ao preceito constitucional (artigo 225, § 1º, IV da Constituição de 1988). Além desses exemplos de retrocessos, vários outros poderiam ser trazidos à colação, como a mudança da constituição e da legislação federal para expressamente deixar de considerar como cruéis a vaquejada e o rodeio (a despeito de julgamento do Supremo Tribunal Federal que considerou a prática da vaquejada como cruel e, por isso a lei estadual que a autorizava inconstitucional),¹⁴ e, mais recentemente, a proposta de alteração da legislação que regula e controla o uso de agrotóxicos no Brasil, de modo a, em linhas muito gerais, facilitar a liberação de agrotóxico (inclusive de vários comprovadamente danosos à saúde, por isso, proibidos em diversos países), enfraquecendo a governança e os próprios critério de avaliação.¹⁵

À vista dos inúmeros retrocessos ambientais implementados e por vir, constata-se a passagem de uma projeção de futuro utópico para distópico e, talvez, o cenário atual já se apresente como o início de concretização desta distopia.

CONCLUSÃO

A aprovação da Declaração de Estocolmo, em 1972, foi um marco histórico-normativo para o Direito Ambiental, tendo em vista que se reconheceu, pela primeira vez, o direito humano fundamental a viver em um ambiente

¹² O Projeto de Lei (PL) 3.729/2004 “dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências”, sendo conhecida como a “lei geral do licenciamento” (BRASIL, 2004). O PL 654/2015, por sua vez, “dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional” (BRASIL, 2015).

¹³ De acordo com sua ementa, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 65/2012 objetiva “acrescentar o § 7º ao artigo 225 da Constituição de 1988 para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental”. Para tanto, a referida PEC 65/2012 “dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente” (BRASIL, 2012).

¹⁴ Cf. § 7º do artigo 225 da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional 96/2017; Lei Federal 13.364/2016) e acórdão do STF de julgamento da ADI 4983-CE (2016).

¹⁵ Cf. Lei 7.802/1989 (dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins) e Projeto de Lei 6299/2002, e seus apensos, em trâmite na Câmara dos Deputados.

equilibrado e saudável como essencial para uma vida digna e com bem-estar, tanto para as presentes como para as futuras gerações. Além do direito intra e intergeracional ao meio ambiente, passou-se a adotar abordagem sistêmica e integrada, na medida em que se observa e considera a relação de interdependência entre meio ambiente natural e construído, bem como a necessidade de superação da visão cartesiana e dualista em favor de um paradigma holístico e integrado de meio ambiente.

Devido à sua relevância, a Declaração de Estocolmo influenciou sobremaneira o desenvolvimento do Direito Ambiental, tanto no âmbito internacional como interno. No Brasil, esta influência é destacada com a publicação da Lei 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente) e seu conceito holístico e sistêmico de meio ambiente (artigo 3º), bem como com a constitucionalização da matéria ambiental, em 1988 (artigo 225), consolidando a tutela ao meio ambiente e irradiando-se, de modo transversal, para outros vários dispositivos constitucionais.

Enquanto a grande preocupação do processo histórico de proteção ambiental foi superar o método cartesiano e disjuntivo que amparava o paradigma moderno, com a consolidação do reconhecimento da relação de interdependência entre homem e natureza (meio ambiente natural e meio ambiente construído) e o estabelecimento de condições para que se superassem os desafios de implementação da legislação ambiental, o que se apresenta, na atualidade, é desafio ainda maior: colocar freios efetivos aos movimentos de retrocesso que promovem e mantêm concretas as ameaças de perda de direitos socioambientais. Se, inicialmente, caminhava-se no sentido da realização de um projeto tido como utópico, chega-se, ao revés, em um projeto de futuro – e, talvez, já um presente – caracterizado por um cenário de distopia.

REFERÊNCIAS

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Fundamentos Epistemológicos do Direito Ambiental**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. *In*: CARLIN, Volnei Ivo (org.). **Grandes temas de direito administrativo**: homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi. Florianópolis: Conceito Editorial; Millenium Editora, 2009. p. 49-68.

_____. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 57-130.

_____. O Estado teatral e a implementação do direito ambiental. In: 7º CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 2003, São Paulo. **Direito, água e vida: law, water and the web of life**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2003. v. I, p. 335-366.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Direito Ambiental e Teoria Jurídica no final do século XX. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso (org.). **O novo em Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 11-32.

BRASIL. **Projeto de Lei 3729/2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 11 fev. 2018.

_____. **Projeto de Lei 654, de 2015**. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Brasília, Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>. Acesso em: 11 fev. 2018.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição 65, de 2012**. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso em: 11 fev. 2018.

CARVALHO, Daniela Marques de. À procura de uma teoria de causalidade aplicável à Responsabilidade Civil Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 16, n. 62, abr./jun. 2011, p. 11-54.

CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli; FAUTH, Gabriela. O desafio do Direito com o compromisso da sustentabilidade na construção da eficácia social da norma: um estudo a partir do juspositivismo de Hart. In: MORO, Maite Cecilia Fabbri; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; CARVALHO NETO, Frederico da Costa (org.). **Direito e sustentabilidade II**. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

FENSTERSEIFER, Thiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito.** Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2010.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____; MOREIRA, Danielle de Andrade. Sociedade de risco, danos ambientais extrapatrimoniais (morais) e a jurisprudência brasileira. **Revista OABRJ**, Rio de Janeiro. v. 26, n. 1, jan./jun. 2010, p. 107-144.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente.** 2. ed. atual. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MOREIRA, Danielle de Andrade. O direito a cidades sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**, v. 2, 2006, p. 181-202.

ROCCO, Rogerio. História da legislação ambiental brasileira: um passeio pela legislação, pelo direito ambiental e por assuntos correlatos. *In*: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo. (org.). **Curso de Direito Ambiental.** 1.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 3-27.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: As dimensões do dano ambiental no direito brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment.** Stockholm: United Nations, 1972. Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2018.

O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA E OS DESAFIOS DE SUA AUTONOMIA: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA SOBRE O ESTADO REGULADOR¹

*The role of the National Sanitary Surveillance Agency and the
challenges of its autonomy: a critical perspective on the regulatory
state*

*Vivian Cristina Borges Zanholo²
Leonardo Carnut³
Paulo Roberto do Nascimento⁴*

RESUMO

Objetivou-se verificar o papel que a ANVISA, uma autarquia, em tese, independente, possui no cenário atual discutindo sua autonomia através de uma crítica ao Estado regulador. A crítica residiu nos seguintes aspectos: primeiramente relacionada à ideia de agências reguladoras, seus conceitos,

¹ Este artigo decorre do Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Sanitário, das Faculdades Oswaldo Cruz, efetivado pela primeira autora em 2017.

² Farmacêutica pela Faculdade de Ciências Farmacêuticas da Universidade de São Paulo (FCF-USP). Especialista em Direito Sanitário pelas Faculdades Oswaldo Cruz (FOC). Centro de Pós-graduação, Pesquisa e Extensão. São Paulo, Capital. E-mail: vivian.zanholo@gmail.com.

³ Doutor em Saúde Pública (Política, Gestão e Saúde) pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP-USP). Especialista em Direito Sanitário pelo Instituto de Direito Sanitário Aplicado (IDISA). Professor Adjunto da Universidade Federal de São Paulo – Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde (CEDESS). Campus São Paulo, São Paulo Capital, São Paulo, Brasil. E-mail: leonardo.carnut@gmail.com.

⁴ Doutor em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP-USP). Pós-doutor em Práticas em Saúde Pública, FSP/USP. Coordenador da Especialização em Direito Sanitário pela Fundação Oswaldo Cruz (FOC). E-mail: paulo.nascimento@oswaldocruz.br.

origens e modelo adotado no Brasil, em segundo, sobre a conjuntura das mudanças na ANVISA e sua projeção como alvo de captura regulatória e, em terceiro, sobre a autonomia e a regulação tomando como exemplo os casos da fosfoetanolamina e dos aditivos nos produtos tabagísticos. Ao final, percebe-se que mesmo sob alguns avanços relacionados a sua autonomia, a ANVISA em sua política regulatória está cada vez mais ameaçada pelo risco de captura de suas ações pelos interesses econômicos e políticos.

Palavras-chave: Agências reguladoras; ANVISA; autonomia; captura regulatória; política regulatória

ABSTRACT

The objective was to verify the role that ANVISA, an autonomous and, in thesis, independent autarchy, has in the current scenario discussing its autonomy through a critique of the regulatory state. The criticism was based on the following aspects: a first one related to the idea of regulatory agencies, their concepts, origins and model adopted in Brazil, a second one based on the conjuncture of the changes in ANVISA and its projection as a target of regulatory capture and a third one based on the autonomy and the regulation, taking as an example the cases of phosphoethanolamine and the additives in tobacco products. It was perceived that even with some advances related to its autonomy, ANVISA in its regulatory policy is increasingly threatened by the risk of capture of its actions by economic-political interests.

Keywords: Regulatory agencies; ANVISA; autonomy; regulatory capture; regulatory policy

INTRODUÇÃO

Discutir o papel da regulação sanitária transcende a operacionalidade de suas funções. Especialmente no caso brasileiro, trata-se de um tema que minimamente mescla organização do desenho institucional brasileiro, a constituição jurídico-administrativa do Sistema Único de Saúde (SUS) e a escola de regulação econômica na qual a Reforma do Estado de Bresser-Pereira foi majoritariamente apoiada. Neste sentido, caso não queiramos incorrer em uma análise simplista do caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e sua suposta “autonomia”, é imprescindível que trabalhe com essa mescla.

Recorrentemente, as ações de vigilância em saúde no SUS, nas quais a vigilância sanitária está inclusa, sofrem da pouca visibilidade dos diversos segmentos sociais (MENDES, CARNUT, 2018) e da própria produção científica (SETA, PEPE, COSTA, 2010; BARBOSA, COSTA, 2010), que só ganhou fôlego a

partir de 2009 com a Criação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. É neste contexto que realizar a problematização da autonomia do principal órgão deste sistema é uma atividade na ordem-do-dia do direito e da defesa da saúde pública no Brasil.

A ANVISA foi criada em 26 de janeiro de 1999 pela Lei nº 9.782, sendo uma autarquia sob regime especial, que tem sede e foro no Distrito Federal e possui como missão: “Proteger e promover a saúde da população e do uso de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, em ação coordenada e integrada no âmbito do Sistema Único de Saúde”⁵. Além de produzir conhecimento sobre seus objetos de intervenção e de suas relações com a saúde individual e coletiva, o maior desafio da vigilância sanitária é operacionalizar a articulação no campo da saúde com outros campos da ação governamental, sendo, portanto, uma das sínteses concretas da intersetorialidade (SETA, PEPE, COSTA, 2010). É nesta articulação entre setores que a ANVISA opera o direito à saúde, nessa circunstância, demonstrando claramente o direito à saúde enquanto direito difuso e coletivo (RIOS, 2013).

Porém, nos últimos anos, tem-se notado que as decisões jurídicas relacionadas às ações de segurança sanitária da ANVISA estão sendo frequentemente questionadas. Dois desses casos podem servir de exemplos. O primeiro, relacionado à Lei nº 13.269 de 2016, aprovada pelo governo federal, que liberava a produção e comercialização da substância fosfoetilonamina, que não possui registro na ANVISA e sequer estudos clínicos que comprovem sua segurança e eficácia, e; um segundo, sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4874 ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) contra a RDC nº14/2012, que questionava a legitimidade da Agência para a proibição de uso de aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco.

Esses dois casos foram selecionados para estudo por envolverem riscos elevados à saúde, em termos difusos e coletivos, com danos possivelmente incalculáveis, por serem ocorrências recentes, bem como por explicitarem com clareza a ação de interesses políticos e econômicos frente a normas vigentes do direito sanitário, especialmente relacionadas à segurança sanitária da população. Antecipando-nos, vale ressaltar que as ações foram tratadas de modo a ser impossibilitada a sua continuidade; a análise detalhada da temática e dos respectivos episódios é objeto de discussão neste artigo.

⁵ Informações do site da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/institucional>. Acesso em: 11 mar. 2018.

Formularam-se as seguintes questões investigativas preliminares: sendo a ANVISA uma autarquia que possui autonomia jurídica e administrativa para desenvolver suas atividades, por que estaria sofrendo limitações de seu poder de decisão através de ações, inclusive por atos normativos, governamentais e também oriundas das forças de mercado?; até que ponto pode-se admitir efetiva sua independência, considerando-se as tentativas de influências políticas e/ou econômicas detectadas?; do ponto de vista jurídico, poder-se-ia dizer que está ocorrendo uma tentativa de captura regulatória? Instruídos por essas indagações, este texto tem como objetivo verificar os desafios atuais e limitações que a ANVISA, uma autarquia, em tese, independente, experimenta no atual cenário sanitário e político.

Metodologicamente, a pesquisa se deu como uma revisão narrativa (ROTHER, 2007), mediante a busca de textos na área do Direito, Sociologia e Economia, detentores de informações referentes às agências reguladoras e sua autonomia. Do ponto de vista da modalidade textual, optou-se por um ensaio crítico sobre o tema, baseando-se em Starobinski (2000). Nossa crítica se assenta no estranhamento da noção de autonomia e na interferência do jogo político-econômico sobre as decisões da Agência.

O ensaio está dividido em três partes: primeiramente abordou-se o conceito de regulação, sua origem, o modelo adotado no Brasil em função da diferença dos cenários sócio-históricos vivenciados. Em um segundo momento, verificaram-se os desafios e as mudanças ocorridas após sua criação e se as ações desenvolvidas pela Agência foram capazes de evitar uma possível captura regulatória a fim de manter a segurança da saúde acima desses interesses. E por último analisaremos os dois casos de ações citados anteriormente com o intuito de verificar as influências atuais e discutir suas possíveis consequências.

1 AGÊNCIAS REGULADORAS: CONCEITOS, ORIGEM E MODELO ADOTADO NO BRASIL

Antes de iniciarmos a análise da criação das agências reguladoras, é válido caracterizar o conceito de regulação. Entende-se que o termo não é privativo de uma ciência em específico, mas que transita no vocabulário epistêmico de diversas matrizes, muitas vezes importando significados de uma disciplina para outra ou até mesmo modificando seu conteúdo em função da intencionalidade dos produtores de conhecimento de certa disciplina/campo.

Tomando-se essa premissa, vamos nos deter aqui sobre o que significa regulação para as áreas da economia, do direito e para o campo da saúde coletiva. No que tange ao debate econômico, segundo Oliveira (2012), define-se

“regulação” como a intervenção do Estado na economia. Esta intervenção pode se dar através de formas indiretas, com condicionamentos, coordenação e disciplina da atividade econômica privada, ou através do condicionamento normativo dela. Ela também pode ser entendida como ações que definem critérios e condições de como as atividades econômicas e sociais devem ser operadas a fim de que o interesse privado esteja alinhado ao interesse público (CUNHA, 2016).

As ciências jurídicas importam a categoria *regulação*, que se encontra largamente utilizada na administração pública, nas ciências sociais e na economia. Segundo Boyer (1990), seria a “conjunção dos mecanismos que viabilizam a reprodução do conjunto do sistema, em função do estado das estruturas econômicas e das formas sociais”. Por isso, a primeira distinção que deve ser feita é entre os termos *regulação* e *regulamentação*. A *regulação* diz respeito ao conjunto de mecanismos legais e normativos que conduzem a relação entre os componentes dos sistemas de saúde (LOBATO, GIOVANELLA, 2008) e se origina na intencionalidade do ator ao exercer a sua capacidade, o seu poder instituído ou em disputa. *Regulamentar*, contudo, trata-se do ato de normalizar em regras (jurídico-administrativas) essa mesma intencionalidade. Portanto, o processo de *regulamentação* é subordinado ao processo principal de *regular*.

No campo da saúde coletiva, o ato de *regular* em saúde é constitutivo do campo de prestação de serviços, por isso a ideia de *regulação* é um híbrido dos significados advindos das ciências econômicas e administrativas. É compreendida como sendo o ato exercido pelos diversos atores ou instituições que proveem ou contratam serviços de saúde. Segundo Santos e Merhy (2006), o conceito, as práticas e finalidades da *regulação* em saúde ainda são objeto de debate, existindo compreensões distintas do tema, além de sofrerem variações ao longo dos anos e conforme o entendimento dos atores sociais em foco. Assim, no setor saúde, este termo, além de se referir aos macroprocessos de *regulamentação*, também define os mecanismos utilizados na formatação e no direcionamento da assistência à saúde propriamente dita (ANDREAZZI, 2004).

Teoricamente, observa-se que o processo regulatório pode se concretizar, tanto do ponto de vista do acesso cotidiano das pessoas (a microrregulação), quanto no aspecto das definições das políticas mais gerais das instituições, o que podemos chamar de macrorregulação (SANTOS, MERHY, 2006). Em âmbito institucional, o SUS normatizou três tipos oficiais de *regulação*, segundo a Política Nacional de *Regulação* (BRASIL, 2008): a *regulação do sistema de saúde*, a *regulação da atenção à saúde* e a *regulação do acesso à assistência* ou simplesmente, *regulação assistencial*.

Traçado um paralelo com o disposto por Santos e Merhy (2006), pode-se dizer que a regulação do “sistema de saúde” é o análogo da macrorregulação. A regulação da “atenção à saúde” equivaleria a um tipo de regulação intermediária, ou ainda uma “mesorregulação”, aos quais os autores supracitados não fazem referência e por fim, a regulação assistencial, traduzida nos termos dos autores por microrregulação.

Esclarecer esses conceitos e suas origens, e especialmente como eles operam no setor saúde, deixa bem mais evidente os termos do debate. Por isso, quando se discute o caso das ações regulatórias do Estado sobre suas agências, trata-se de localizar a discussão no âmbito da macrorregulação. Isso requer, inevitavelmente aportar as intencionalidades sobre a teoria que informa qual o papel do Estado e qual a visão da administração pública que informa a tomada de decisão. No caso dos processos de agencificação (RITT, 2011), já é bastante discutida na literatura internacional (GILARDI, 2009) e mais recentemente na área da saúde (CARNUT, NARVAI, 2016), que o Estado “abre mão” de algumas funções, consideradas por essa teoria, não-exclusivas do Estado enquanto agente econômico, para operacionalizá-las através de agências públicas ou privadas com as mais diversas mesclas possíveis entre direito público e privado em suas personalidades.

Partindo-se desse pressuposto é que se parte para compreender que as ações regulatórias são, em seu cerne, medidas que aparentam não ser dependentes e vinculadas aos governos em sua essência. Ao compreender que esta delegação de funções é a condição precípua da existência das agências, entende-se que tal esforço reconhece a profunda relação de subordinação frequentemente presente entre interesses políticos e econômicos.

Não por acaso, o discurso da teoria da regulação investe na definição de ‘ações regulatórias’ como as medidas necessárias para disciplinar o mercado e os agentes econômicos de maneira mais racional e eficiente com intuito de alocar os bens e serviços de acordo com os interesses públicos de cada setor regulado. Segundo ainda essa perspectiva, tem-se então que as ações regulatórias são um conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, usadas pelo Estado para controlar, determinar ou influenciar o comportamento de agentes econômicos a fim de evitar que lesem os interesses sociais da Constituição do país e orientá-los para direções sociais desejáveis (OLIVEIRA, 2012).

Para Melo (2001), o surgimento das agências reguladoras é um fenômeno do “Estado moderno, que assume formas muito distintas segundo o contexto histórico.” Tomando-se a análise da autonomia da ANVISA no Brasil como exemplo, verifica-se sua criação no momento histórico de adesão dos Estados Nacionais à perspectiva do Estado regulador nas Américas.

Historicamente, a intervenção do Estado sobre o mercado através da agencificação não é uma novidade. O primeiro modelo de política de intervenção estatal com criação de agências reguladoras ocorreu nos Estados Unidos em 1887 (Interstate Commerce Act) e 1890 (Sherman Antitrust Act) e estas agências foram criadas com o intuito de regulação da concorrência, via sistema judiciário (MELO, 2001). Porém, foi através de um conjunto de medidas tomadas pelo então presidente Franklin Roosevelt que o modelo de agências regulatórias tomou força. Com a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929 o país teve um de seus períodos de maior crise e recessão econômica, conhecido como a “Grande Depressão”, colocando em dúvida os ideais liberais da não-intervenção estatal (OLIVEIRA, 2009).

A fim de recuperar a economia do país, o presidente precisou intervir criando o programa “New Deal”, com algumas ações: reformas econômicas e regulação de setores da economia; medidas emergenciais; transformações culturais; e nova pactuação política entre o Estado e atores sociais (MELO, 2001). Através das ações de regulação de setores do mercado as agências reguladoras foram criadas e entre elas o FDA (*Food, Drug and Cosmetic Agency*), que acabou se tornando um referencial para a ANVISA. Vale informar que entre 1930 e 1940 um total de dezessete agências reguladoras “independentes” foram criadas nos EUA. Segundo Oliveira (2012), as primeiras agências reguladoras foram concebidas nos EUA com o intuito de “corrigir as distorções” que comprometiam o mercado, equalizando as “garantias econômicas liberais clássicas” (como direitos a propriedades e contratos), e posteriormente possibilitou a real intervenção estatal na economia e na sociedade.

O modelo das agências reguladoras utilizado pelo Estado corrigiu as falhas de mercado através da forte intervenção na economia e na sociedade. Os objetivos desse modelo foram a especialização da atuação estatal (com áreas técnicas) e a neutralização da influência política na regulação (com estabilidade dos dirigentes) (OLIVEIRA, 2009). A criação dessas agências se deu através do Poder Legislativo e o Congresso delegava funções às agências sem fortalecer muito o Poder Executivo americano. Além disso, as agências possuíam funções legislativas (emissão de normas), executivas (implementação de decisões administrativas), adjudicantes (decidiam conflitos entre partes) e ainda elaboravam seus próprios orçamentos e posteriormente enviavam ao Congresso (MELO, 2001).

Apesar de o Congresso regular os processos decisórios das agências, o conteúdo da regulação era de autoria única da própria agência. Isso denota como a lógica do processo jurídico e sua forma têm a preponderância na condução da decisão, mais do que propriamente seu conteúdo. Assim, apesar da lógica da

delegação congressional girar em torno da ideia de controle sem controladores diretos, a forma jurídica atua como um controle subjacente, aparentemente neutro e, portanto, válido. Um ponto importante a ressaltar aqui é que essa característica conferiu ao processo regulatório algumas especificidades importantes e diferentes das agências atuais brasileiras, como a relação de supervisão entre agência e Congresso (MELO, 2001).

No Brasil as agências regulatórias surgem em um momento distinto dos EUA. Enquanto nos EUA as agências se multiplicaram no momento de fortalecimento do Estado, no Brasil as agências foram instituídas anacronicamente, no período de diminuição do intervencionismo estatal com o processo de desestatização (OLIVEIRA, 2009). O processo teve início em 1988 com a Constituição Federal, que determinou que o Estado regulasse a economia através de normas e regras para preservar os direitos da própria Constituição. Assim, a agencificação proporcionou uma boa justificativa para a privatização de alguns setores da economia como telefonia, transporte ferroviário, siderurgia, mineração e setor energético (parcialmente).

Em 1995 foram definidos os objetivos e diretrizes da reforma administrativa com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996). Neste cenário de privatizações, desestatizações e reformas políticas, os setores econômicos e sociais demandaram uma intervenção técnica que parecia ser sanada com as agências reguladoras. Foram criadas então autarquias independentes, com personalidades jurídicas de direito público ou de direito privado frente à administração centralizada do governo (OLIVEIRA, 2009). Vale salientar que um dos motivos principais dessas mudanças se deu por interesse de atração do capital internacional no setor privado.

Para atrair investimentos nas atividades econômicas de interesse coletivo e nos serviços públicos - provindos dos processos de privatização - era necessário garantir estabilidade política e econômica e criar credibilidade junto aos investidores, garantindo que regras não seriam alteradas ou tarifas/preços controlados segundo critérios políticos (OLIVEIRA, 2009). Afinal, o país já havia passado por algumas instabilidades, com recentes movimentos nacionalistas autoritários, sugerindo um risco de expropriação e ruptura de contratos.

O “compromisso regulatório” (*regulatory commitment*) passou a ser então uma exigência do mercado para essa captação de investimentos (OLIVEIRA, 2009). Para sustentar então a credibilidade política, imediata e intertemporal, as agências reguladoras foram criadas com as seguintes características: a) as agências possuem dirigentes com mandatos fixos, estabilidade diferenciada (exercício de mandato a termo, não coincidente com o mandato do agente político, bem como pela impossibilidade de exoneração *ad nutum*), b) apesar de

indicados pelo Executivo, precisam ser sabatinados pelo Legislativo; não são subordinadas hierarquicamente aos ministérios; c) possuem delegação normativa; d) possuem orçamento e servidores próprios (BAGATIN, 2010).

2 CONJUNTURA DAS MUDANÇAS E A ANVISA COMO ALVO DE CAPTURA REGULATÓRIA

Devido às fragmentações das forças políticas representadas no Congresso Nacional e a necessidade de o Poder Executivo ter apoio nos partidos que se encontravam no Poder Legislativo, houve (ou ainda há) problemas de relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil (OLIVEIRA, 2009). Considerando todas as diferenças no cenário histórico de criação das agências reguladoras e os problemas de relacionamento citados acima, surgiram vários desafios enfrentados pelas agências reguladoras após suas criações. Destacaremos alguns deles como: os questionamentos da legalidade das agências reguladoras, visto que, de acordo com a Constituição, somente o Poder Executivo detinha o poder de regular o mercado, e os questionamentos referentes à democracia das agências em razão dos dirigentes serem escolhidos através de indicação do presidente e não por eleições democráticas da população ou seus funcionários (ausência de *accountability* eleitoral).

Além disso, como os mandatos presidenciais e dos dirigentes não coincidiam, este processo permitiria que os governantes derrotados nas urnas continuassem a exercer influência sobre o governo sucessor, já que os dirigentes escolhidos por eles continuariam exercendo seus mandatos. Por essa razão emergiu a “teoria da captura”, que aponta para o risco da regulação em ser capturada pelos entes regulados para satisfazer apenas os seus interesses privados ou ainda de que a regulação econômica servisse para a satisfação dos interesses privados dos grupos politicamente influentes (OLIVEIRA, 2009).

Como respostas aos questionamentos anteriores, algumas teses surgiram e tendem a serem bem aceitas pelos teóricos da regulação. A primeira se relaciona à teoria da transmissão democrática, que defende a função das agências como legitimada constitucionalmente, visto que foram criadas pela entidade que detinha o poder de transferir (OLIVEIRA, 2009). A segunda, sobre a captura regulatória, no caso dos dirigentes das agências, alguns pontos os tornam “legítimos”, pois são independentes e responsáveis por decisões somente técnicas e não políticas, são mandatos não coincidentes aos dos presidentes e isso contribui para que eles não sejam capturados pelo poder político e/ou econômico, podendo cumprir assim com os objetivos previstos na legislação (OLIVEIRA, 2012); e justamente pelas indicações dos dirigentes necessitarem de

aprovação do Senado, há o que ficou conhecido como *accountability ex ante* (GOMES, 2006).

Segundo Martins e Jesus (2015), “captura regulatória” se dá pela vulnerabilidade das agências reguladoras em agir de acordo com interesses políticos ou econômicos, tornando-se um instrumento desses agentes e agindo de acordo com seus interesses. Ela não é uma condição dos modelos de autoridades independentes, mas sim um “risco” a sua atuação. Ainda segundo os autores, caberia ao Estado a responsabilidade de prevenir ou atenuar esta captura através de mecanismos institucionais e jurídicos. Considerando-se que a captura regulatória é um risco e que para evitá-la fazem-se necessárias ações de prevenção, cabe ressaltar que alguns mecanismos vêm sendo utilizados com esse intuito (GOMES, 2006).

No caso da ANVISA, pode-se pensar em como os marcos regulatórios desta agência possibilitam transparência em suas ações, o quanto suas decisões são tomadas de forma colegiada e participativa, a maneira como as normas são feitas pelos servidores das agências que possuem o conhecimento técnico do assunto, o quanto as decisões tomadas pelas agências na sua diretoria colegiada (DICOL) precisam ser justificadas e abertas, de forma ampla e detalhada, possuindo acesso público e transmitidas em tempo real, a quantidade de consultas públicas que existem e como as apreciações são incorporadas na tomada de decisões.

Considerando a discussão sobre a responsabilização das agências e sua legitimidade, em 2003 iniciou-se uma revisão do processo legal-regulatório com base no diagnóstico de que o modelo brasileiro estava caracterizado por um déficit de *accountability* (OLIVEIRA, 2012). Típico das explicações que investem exclusivamente no ‘jogo político’ das instituições e seus desenhos, o diagnóstico reforça a crença na isenção de responsabilidade do Direito em sua forma e da força econômica na capacidade de pressionar a decisão política para o polo do capital. Mesmo assim, presidente e ministros de Estado insistiram em questionar o desenho adotado, o que deu início a um debate sobre o grau de autonomia dessas entidades.

Representantes do Estado iniciaram então um processo de sistematização de uma política regulatória junto com o GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), que estudava aprimorar o funcionamento das agências. Desse trabalho surgiu o Projeto de Lei Geral das Agências (PL nº 3.337/2004) que visava a uma política regulatória abrangente e transversal. Entre mudanças políticas e de governo, o projeto não virou lei e acabou cedendo lugar para o Plandec (CUNHA, 2016), do qual trataremos mais à frente. O projeto de lei visava a corrigir alguns questionamentos democráticos, como a falta de transparência das

agências e sugeria mecanismos como consultas públicas e apresentação de relatórios anuais ao ministério setorial e ao congresso (OLIVEIRA, 2012).

Em 2007 teve início a criação do Pro-Reg (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação) que, influenciado pelas recomendações da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos) sobre o Brasil, mostrou-se mais flexível às práticas internacionais tidas como “modernizadoras” (CUNHA, 2016), muitas vezes sem considerar as necessidades, constituição sócio-histórica das sociedades e de seus respectivos Estados Nacionais. Mesmo assim a recomendação foi aceita e, dentre os projetos de implantação, podemos citar a OSR (Organismo de Supervisão Regulatória) que visava a avaliar a regulação como um todo e a analisar sobreposições e impactos em mercados diferentes. O instrumento proposto por este organismo, a AIR (Análise de Impacto Regulatório), examina e mede custos, benefícios e efeitos prováveis de regulação nova ou existentes (OLIVEIRA, 2012).

Em 2013 criou-se o Plandec (Plano Nacional de Consumo e Cidadania) que sugere dar importância e relevância maiores ao consumidor. Esta política está alinhada a uma das recomendações da OCDE que preconiza uma maior participação social no processo regulatório (CUNHA, 2016). Quase 20 anos após a criação das agências reguladoras pode-se verificar que o processo de melhoria é contínuo. Entretanto, ainda apresenta fragilidades, como se verá, concernentes à tese da “autonomia” agencial.

Para Oliveira (2009), a ANVISA vivenciava então um ambiente de tentativa de enfraquecimento das agências, sem a utilização do processo democrático que deveria nortear eventuais mudanças do modelo regulatório. Diante de todos os desafios enfrentados pelas agências reguladoras e das mudanças ocorridas, a ANVISA é a agência que se destacou durante todo o processo, em termos de adequação a cada momento mencionado anteriormente e de preocupação com melhorias regulatórias. Foi a primeira agência a implantar o AIR (2008), passando a ser obrigatório a todas as agências somente em 2018 (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, 2016). E desde 2016, vem realizando “bate-papos” chamado de “DR” onde se dialogam com o setor regulado “as questões relacionadas ao acesso seguro da população a produtos e serviços sujeitos a vigilância sanitária e aprimoramento do marco regulatório” (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, [20--?]; AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA; 2016).

Podem-se listar ainda outras ações implementadas da agência que comprovam transparência em seus processos e *accountability*, como a publicação de consultas públicas e/ou audiências públicas para análise do impacto regulatório, a transmissão ao vivo das reuniões de Diretoria Colegiada com

transparência e justificativa das decisões tomadas, a simplificação de regulações para eliminação de burocratização, a participação em grupos de trabalhos para discussão de convergência regulatória com agências de outros países (IMDRF⁶ e MERCOSUR) e a criação da Agenda Regulatória cujo principal objetivo é “avaliar e priorizar os problemas relacionados ao marco regulatório da ANVISA e as oportunidades de melhoria da atuação da agência” (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, 2016).

Mesmo com todos estes artefatos regulatórios, utilizados com o intuito de ter credibilidade e agir em prol da sua maior missão, que é a proteção da saúde, a Agência vem sofrendo inúmeras ações que colocam em xeque sua autonomia.

3 AUTONOMIA E REGULAÇÃO: “...ATÉ QUE O INTERESSE ECONÔMICO-POLÍTICO OS SEPAREM!”: O CASO DA FOSFOETANOLAMINA E DOS ADITIVOS NO PRODUTOS TABAGÍSTICOS

Uma dessas ações foi o conhecido julgamento do caso da fosfoetanolamina sintética. Essa substância era solicitada para tratamento de pacientes portadores de neoplasia maligna. A substância, porém, não apresentava então registro na ANVISA, não tendo sido realizados estudos clínicos que comprovassem sua eficácia e garantisse a sua segurança.

Considerando a grande quantidade de processos de judicialização solicitando a fosfoetanolamina, o governo federal aprovou a Lei nº 13.269/2016, autorizando o fornecimento da substância pelo SUS (ZEBULUM, 2016). Na época, o Poder Judiciário externou o entendimento de que, não tendo o medicamento obtido registro na ANVISA, mas tendo obtido registro similar em outro país, o Estado deveria fornecê-lo, considerando o Art. 196 da Constituição Federal de 1988, no que tange ao direito à saúde. Porém, a substância fosfoetanolamina não possuía registro em qualquer agência similar e sequer apresentava estudos clínicos que comprovassem ao fármaco a condição de medicamento (ZEBULUM, 2016).

O pedido de suspensão da lei foi então acatado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em dois autos, sendo um deles o da Suspensão de Tutela Antecipada 828/SP8 (STA 828/SP) e o outro da Ação Direta de

⁶ IMDRF: International Medical Device Regulators Forum. Trata-se de um fórum mundial de reguladores de dispositivos médicos, composto por nove representantes de países como Estados Unidos, Brasil, Canadá e Austrália, e que possui como finalidade promover e discutir o aprimoramento e convergência regulatória global de produtos para a saúde. Disponível em: <http://www.imdrf.org/>. Acesso em: 1 jul. 2019.

Inconstitucionalidade 5.501/DF9 (ADI 5.501/DF). Os argumentos usados na aprovação dos pedidos de suspensão da eficácia da Lei nº 13.269/2016 foram: “a preocupação com as possíveis consequências malélicas do uso da substância, e a interferência indevida do Poder Legislativo em questão técnica, que seria típica do Poder Executivo”. Apesar de a maioria de votos ter sido a favor da suspensão da lei, tiveram votos contra e um dos argumentos utilizados foi o seguinte: “não há violação à prerrogativa do Executivo para dispor sobre tal matéria, uma vez que toda a legislação que hoje disciplina o SUS poderia ser alterada por ato do legislador ordinário” (AMARAL, 2017).

A ação de fornecimento de medicamentos sem registro pela ANVISA é tão relevante e polêmica que houve inclusive uma tese de repercussão geral e em 22 de maio de 2019 o STF impôs restrições para que o Poder Público forneça medicamentos sem registro na Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa). A decisão tomada foi de que o Estado não é obrigado a fornecer medicamentos sem registro na ANVISA, a não ser no seguinte caso de exceção:

“..., em caso de mora irrazoável da ANVISA em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016), quando preenchidos três requisitos:

- (i) a existência de pedido de registro do medicamento no Brasil (salvo no caso de medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras);
 - (ii) a existência de registro do medicamento em renomadas agências de regulação no exterior; e
 - (iii) a inexistência de substituto terapêutico com registro no Brasil.”.
- (BRASIL, 2011)

Mesmo assim, os requisitos mencionados anteriormente só podem ser analisados se os medicamentos não forem experimentais.

Ainda referente às ações impetradas contra a ANVISA - nesse caso, relacionadas a produtos do tabaco - temos o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4874, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) contra a RDC nº14/2012 da ANVISA, que proíbe certos aditivos no cigarro. A resolução foi publicada em 2012 e corrobora a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) da Organização Mundial da Saúde (OMS), da qual a agência é signatária desde 2003 (BRASIL, 2006). No julgamento do STF houve quebra da ação: o quesito inconstitucionalidade do inciso XV do art. 7º da Lei nº 9.782/99, de dispositivos da RDC 14/2012 (pedido principal), foi julgado improcedente. Porém, houve empate no quesito declaração de inconstitucionalidade de dispositivos específicos da RDC 14/2012 (os que se relacionam à vedação de aditivos aos fumígenos) o que garante a constitucionalidade da resolução, mas também permite o direcionamento de

outras ações iguais a essa (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, [20--?]).

Para se discutir o grau de autonomia da ANVISA, essas duas situações foram selecionadas por portarem exemplos distintos de possíveis influências ou interferências oriundas de setores da política e da economia, respectivamente. Apesar de ambas as decisões terem sido favoráveis à ANVISA, observe-se que não se constituem, as decisões, em asseguração definitiva da manutenção da autonomia da Agência. Ou seja, há em ambos os casos, o ensinamento de que há necessidade de vigilância social constante quanto a se a Agência realmente preserva autonomia para exercer as funções que lhe foram delegadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos o trabalho com o questionamento da autonomia da ANVISA, considerando-se ações políticas e econômicas que, no mínimo, relativizavam o caráter autônomo definidor das agências estatais. Para que a análise fosse feita, foi necessário verificar todos os possíveis tipos de influências do cenário regulatório e por isso dividimos a pesquisa em três partes. Abordamos primeiramente o caráter institucional das agências em seu surgimento, os motivos de sua criação. Verificou-se que sua criação foi influenciada pela necessidade de mecanismos para evitar e corrigir falhas de mercado. Também se observa que suas criações no país e nos EUA foram instruídas por realidades político-institucionais (*politics* e *policies*) bastante diversas. Enquanto nos EUA ela se deu por um fortalecimento do Estado, no Brasil ocorreu em meio a um processo de reformulação estatal, bastante marcado por processos de desestatização e privatização.

Essas diferenças acabaram por originar alguns desafios iniciais da Agência, como questionamentos quanto à sua legalidade. Dentre seus desafios e mudanças, logo no início da criação das agências, os desafios não se restringiram às diferenças de criação, nos dois países, mas também aos fatores como a urgência de sua criação e a imaturidade do sistema político do País. Na ocasião, o risco de uma captura regulatória era considerado possível, dada a reconhecida fragilidade do sistema frente ao conjunto de desafios apresentados. Contudo, com as mudanças de governo e de mercado, as agências foram amadurecendo seus processos regulatórios, implementando melhorias e seguindo até recomendações de boas práticas regulatórias.

Neste momento a ANVISA se destacou sendo uma das primeiras agências brasileiras a implementar esses processos. A figura da ANVISA começa a ficar robusta, com aumento de sua credibilidade e *accountability*. Seu trabalho começa

a ser reconhecido internacionalmente, como se percebe pela sua participação em grupos de trabalhos multinacionais para harmonização de regulações e discussão de convergência regulatória (IMDRF e MERCOSUR).

No cenário atual, mesmo com todas as ações de uma agência madura e preocupada com a proteção da saúde da população, a ANVISA sofre muitas ações que ferem os objetivos da sua constituição e a sua missão, advogando mesmo interesses econômicos e políticos acima, ou antes, dos interesses sociais. Temos ainda que estas ações de caráter mais incisivo contra a saúde, foram julgadas pelo STF de modo favorável à ANVISA, com base nos valores constitucionais de sua criação.

As questões investigativas colocadas inicialmente possibilitaram a abordagem adequada da bibliografia levantada e permitiram sedimentar, com base conceitual, o risco a que a Agência está exposta de renitentes tentativas de restrição de autonomia institucional. Porém, com os exemplos que foram analisados, pode-se afirmar que apesar de interesses políticos e econômicos ativos, os julgamentos finais alcançados vieram a manter a legitimidade da Agência e dos seus valores constituintes. Em outras palavras, ela ainda continua exercendo sua autonomia.

Referente à independência da ANVISA, por estar a economia em constante mudança, principalmente pela inserção constante e ágil de novas tecnologias, e por os governos, numa demonstração de força institucional democrática, ostentarem alternância de poder, acreditamos saudável que a Agência seja permeável a tais influências da sociedade, mantendo sua capacidade de regular o mercado. Assim, considere-se que quanto mais robusta for sua política regulatória, mais influentes serão as iniciativas para sua captura econômica, portanto, mais necessários *accountability* e controle social na sua engenharia institucional. Ressaltamos ainda que é de fundamental importância para a economia e para a proteção à saúde da população, que o poder de autarquia independente da agência não seja afetado por decisões de qualquer procedência, que possam colocar em questionamento sua credibilidade como agência reguladora.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Conheça o novo modelo da Agenda Regulatória. **Portal Anvisa**. Notícias. [Brasília], 16 dez. 2016. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/anvisa-apresenta-novo-modelo-da-agenda-regulator-1/219201/pop_up?inheritRedirect=false. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. STF julga improcedente ação contra RDC da Anvisa. **Portal Anvisa**. Notícias. [Brasília], [20--?]. Disponível em http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/stf-julgaimprocedente-acao-contra-rdc-da-anvisa/219201/pop_up?_1%E2%80%A6. Acesso em: 11 mar. 2018.

AMARAL, Carlos Eduardo Rios do. Supremo não proibiu o uso da fosfoetanolamina. **Justificando**, [s. l.], 10 mar. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/03/10/supremo-nao-proibiu-o-uso-da-fosfoetanolamina/>. Acesso em 10 mar. 2017.

ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de. Mercado de Saúde Suplementar: amplitudes e limites na arena da regulação. In: MONTONE, Januário; WERNECK, Antônio Joaquim. (org.) **Documentos técnicos de apoio ao Fórum de Saúde Suplementar de 2003**. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2004. p.121-46.

BAGATIN, Andréia Cristina. **O problema da captura das agências reguladoras independentes**. 2010. Dissertação (Mestre em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito, São Paulo, 2010.

BARBOSA, Ana de Oliveira; COSTA, Ediná Alves. Os sentidos de segurança sanitária no discurso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, sup. 3, p. 3361-3370, 2010.

BOYER, Robert. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

BRASIL. **Portaria Gabinete Ministerial n. 1.559, de 1º de agosto de 2008**. Institui a Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde – SUS. Brasília – DF, 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 657718/MG**. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da obrigatoriedade, ou não, de o Estado, ante o direito à saúde constitucionalmente garantido, fornecer medicamento não registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Recorrente: Alcirene de Oliveira. Recorrido: Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Marco Aurélio, 17 nov. 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+657718%2ENUME%2>

E%29+OU+%28RE%2EPRCR%2E+ADJ2+657718%2EPRCR%2E%29&base=base Repercussao&url=http://tinyurl.com/auw9duf. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996.

CARNUT, Leonardo; NARVAI, Paulo Capel. Performance evaluation of health systems and management in the Brazilian public administration. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 290-305, 2016.

CUNHA, Bruno Queiroz. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. especial, p. 473-485, 2016.

GILARDI, Fabrizio. **Delegation in the Regulatory State**: Independent Regulatory Agencies in Western Europe. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2009.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 615-630, 2006.

LOBATO, C.; GIOVANELLA, L. Sistemas de saúde: origens, componentes e dinâmica. *In*: GIOVANELLA Lígia *et al.* (org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. [Rio de Janeiro]: Fiocruz: 2008. p. 107-140.

MARTINS, Daniel Müller; JESUS, Mateus Fernandes de. Agências reguladoras, “captura regulatória” e legitimação democrática. **Cadernos Jurídicos - OAB**, Paraná, n. 56, p. 3-4, 2015.

MELO, Marcus André. A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 56-68, 2001.

MENDES, Samara Jamile; CARNUT, Leonardo. Vigilância em saúde no SUS: primeiras reflexões sobre a sua (in)visibilidade social a partir das propostas aprovadas por uma conferência municipal de saúde. *In*: CONGRESSO ONLINE DE GESTÃO, EDUCAÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE, 7., 2018, São Paulo. **Anais Convibra do [...]**. São Paulo: Convibra Saúde, 2018. v. 7, p. 1-7.

OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. **Não-manipulabilidade e contestabilidade da regulação: elementos para uma abordagem neorrepública das agências**

reguladoras independentes. 2012. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. O Modelo Norte-Americano de Agências Reguladoras e sua Recepção pelo Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 157-176, 2009.

RIOS, Roger Raupp. O direito fundamental à saúde e atividade legislativa. *In*: ALVES, Sandra Mara Campos; DELDUQUE, Maria Célia; DINO NETO, Nicolao. **Direito Sanitário em perspectiva.** Brasília: ESMPU; Fiocruz, 2013. v. 2, p. 169-180.

RITT, Leila Eliana Hoffmann. **Agencificação:** instrumento de eficiência dos serviços públicos, 2011. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/agencifica%C3%A7%C3%A3o-instrumento-de-efici%C3%Aancia-dos-servi%C3%A7os-p%C3%ABlicos>. Acesso em: 12 set. 2018.

ROTHER, Edna Terezinha. Editorial: Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi, 2007.

SANTOS, Fausto Pereira dos; MERHY, Emerson Elias. A regulação pública da saúde no Estado brasileiro: uma revisão. **Interface**, Botucatu, v. 10, n. 19, p. 25-41, 2006.

SETA, Marismary Horsth de; PEPE, Vera Lúcia Edais; COSTA, Ediná Alves. Vigilância sanitária: argumentos, dilemas e conquistas. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 0, sup. 3, p. 3304-3304, 2010.

STAROBINSKI, Jean. É possível definir o ensaio? **Remate de Male**, Campinas, v. 31, n. 1-2, p. 13-24, 2011.

ZEBULUM, José Carlos. O julgamento do caso da fosfoetanolamina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito Sanitário**, São Paulo v. 17, n. 3, p. 212-223, 2017.

OS DIREITOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E À PARTICIPAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS À LUZ DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT: ESTUDO DE CASO DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE

The right of access to information and participation of indigenous people under ILO Convention 169: case study of the Belo Monte hydroelectric power plant

Cristina Magrin Madalena¹

RESUMO

O propósito deste trabalho volta-se ao estudo da observância dos direitos de acesso à informação e à participação dos povos indígenas ao abrigo da Convenção nº. 169 da OIT, especificamente no que se refere ao chamado “componente indígena” do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA), apresentados durante o processo de licenciamento da usina hidrelétrica UHE Belo Monte, Estado do Pará. Antes de adentrar no cerne da questão, será feita uma breve análise contextual dos tratados internacionais que abordam o assunto, passando por um exame do recém-assinado Acordo de Escazú e da Convenção nº. 169 da OIT.

Palavras-chave: Direitos de acesso à informação, à participação e à justiça; povos indígenas e tribais; Convenção nº. 169 OIT; UHE Belo Monte

¹ Procuradora do Estado do Pará, especialista em Direito Agrário pelo Centro Universitário do Pará e mestrandia em Direito do Ambiente, dos Recursos Naturais e da Energia pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to study the observance of the rights of access to information and participation of indigenous peoples under ILO Convention 169, which does not refer to the so-called “indigenous component” of the Environmental Impact Study and Report (EIA / RIMA), presented during the licensing process of the Belo Monte Hydroelectric Power Plant, State of Pará. In this regard, a brief contextual analysis will be made of the international topics that address the issue, including an examination of the newly signed Escazú contract and ILO Convention 169.

Keywords: Rights of access to information, participation and justice; indigenous and tribal peoples; ILO Convention 169; Belo Monte hydroelectric power plant

1 CONTEXTUALIZAÇÃO: OS TRATADOS INTERNACIONAIS E OS DIREITOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO, À PARTICIPAÇÃO E À JUSTIÇA

A previsão do direito de acesso à informação em um documento de âmbito internacional remonta à Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas-ONU de 10/12/1948², cujo art. 19 prevê que “*Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras*” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) (grifos apostos).

Em sentido semelhante, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos³, de 1966 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966)⁴, e a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, de 2000 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000)⁵, dispuseram sobre o acesso à informação.

Estes documentos contemplam o direito de acesso à informação sob a ótica do direito fundamental de liberdade – inserido nos chamados direitos de

² Assinada pelo Brasil na mesma data.

³ Artigo 19: Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...).

⁴ Entrou em vigor no Brasil em 1992 com a promulgação do Decreto nº. 592 (BRASIL, 1992).

⁵ “Item 4: O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.

primeira dimensão e que exigem uma abstenção do Estado, como principal destinatário.

No período pós Segunda Guerra Mundial, em resposta às severas restrições impostas a milhares de pessoas pelos regimes extremistas que desmoronaram ao seu fim, emergiram os direitos de terceira dimensão⁶, alicerçados nos valores de fraternidade e solidariedade, além de intimamente relacionados ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao progresso, além de outros valores.

Neste quadro histórico, foi editada a Convenção n.º 169⁷ da Organização Internacional do Trabalho (1991), doravante OIT, em 1989, sobre Povos Indígenas e Tribais, garantindo o direito à consulta prévia, livre e informada dos citados povos em questões passíveis de afetar seus direitos, como soem ser as questões ambientais, dada a ancestral e visceral relação destes com o meio ambiente natural onde vivem, do qual retiram os alimentos e no qual exercem seus costumes, manifestações culturais e religiosas. Percebe-se, neste documento, uma maior amplitude dos meios de acesso, com previsão do acesso à informação e à participação no bojo do processo de consulta às comunidades indígenas e tribais.

O meio ambiente *ecologicamente equilibrado*, para usar o termo cunhado no art. 225, *caput*⁸, da Constituição Federal do Brasil de 1988-CFB/88 (BRASIL, 1988), tornou-se um vetor inspirador na elaboração de diversos documentos internacionais editados a partir dos anos 1990. A tutela dos direitos de acesso à informação e à participação, emergiu, neste contexto, como importante instrumento de garantia deste meio ambiente qualificado de “ecologicamente equilibrado”, sendo, seguidamente, acrescentado o direito de acesso à justiça.

A Declaração do Rio⁹ de 1992 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992), produzida no âmbito da Conferência Rio+20 das Nações Unidas, no dizer

⁶ Segundo ensinamentos de Sarlet (2012, p. 48), “também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa”.

⁷ Foi ratificada pelo Brasil em 25/07/2002, entrando em vigor em 25 jul. 2003 e promulgada por meio do Decreto n.º. 5.051/2004 (BRASIL, 2004).

⁸ Inspirado no art. 66º da Constituição de Portugal de 1976 (PORTUGAL, 1976), assim está redigido: 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.

⁹ Este documento de caráter internacional possui natureza de *soft law*, ou seja, não dotado de vinculatividade sancionatória. Sobre este aspecto ensina Carla Amado Gomes (2018, p. 91): “A delicadeza das questões ambientais – tanto do ponto de vista da preservação da soberania, como da alteração da mentalidade das populações – faz com que o *soft law* abunde neste novo domínio

de Colombo (2018, p. 04) “(...) deu um passo essencial para modificar a maneira pela qual a governança ambiental é realizada com a consagração de seu décimo princípio, merecidamente famoso.” O citado Princípio 10¹⁰ consagrou o direito de acesso à informação, à participação e aos processos judiciais e administrativos.

Numa perspectiva de adesão mais restrita, tem-se a Convenção de Aarhus (COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, 1998)¹¹, transposta para o direito europeu por meio da Diretiva n.º. 2003/4/CE, com o objetivo de garantir ao público (indivíduos e associações) o acesso à informação¹², participação na tomada de decisão e à justiça em matéria ambiental. Como inovação, cria o Comitê de Monitorização¹³ (*Compliance Committee*) perante o qual qualquer cidadão ou Organização Não-Governamental pode apresentar queixas por violações da Convenção pelos Estados-parte, além de permitir aos cidadãos dos Estados signatários exercer a trilogia de direitos nela consagrada junto das instituições nacionais, administrativas e jurisdicionais, em defesa do ambiente, sem necessidade de qualificar seu interesse (GOMES, 2018, p. 36).

Influenciado, sobremaneira, pelos preceitos de Aarhus, o recém-assinado Acordo de Escazú reproduziu diversos dispositivos contidos no primeiro, havendo, conforme relata Colombo (2018, p. 20), verdadeiro intercâmbio entre os delegados dos Estados da América Latina e Caribe e os *experts* de Aarhus,

do Direito Internacional, flexibilizando excessivamente as normas prescritivas e deixando sem sanção as violações das (poucas) obrigações de resultado inscritas nas convenções.”

¹⁰ “Princípio 10: A melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a *participação de todos os cidadãos interessados ao nível conveniente*. Ao nível nacional, cada pessoa terá acesso adequado às *informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades*, incluindo informações sobre produtos e actividades perigosas nas suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os Estados deverão facilitar e incentivar a *sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações*. O *acesso efectivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação, deve ser garantido*”. (grifos apostos).

¹¹ Ratificada por 47 países e em vigor desde 30 out. 2001. No âmbito da União Europeia, foi aprovada pela Decisão do Conselho n.º. 2005/370/CE, de 17 de fevereiro, incorporando-a ao ordenamento jurídico desta e tornando-a aplicável desde esta data. Gomes e Lanceiro (2018, p. 244) destacam que, conquanto esteja aberta à ratificação de qualquer Estado, até agora somente Estados europeus e da ex-URSS fazem parte, com exceção da Rússia.

¹² Gomes e Lanceiro (2018, p. 235), de forma percuciente, anotam que “O acesso à informação é, por isso e simultaneamente, um *direito autónomo* (ser ambientalmente sensibilizado implica ter acesso à informação para estar ciente dos riscos – *direito a saber*), e um *direito funcional*, uma vez que está intrinsecamente ligado à participação em procedimentos de decisão sobre projetos com impacto significativo no ambiente, bem como à eventual contestação judicial das decisões adoptadas.” (grifos no original).

¹³ Há um sítio eletrónico da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) específico para a área de *compliance*, por meio do qual qualquer pessoa pode formular reclamações, requerer informações e etc. sobre assuntos relativos à Convenção. Disponível em: <https://aarhusclearinghouse.unece.org>. Acesso em: 12 dez. 2019.

mantendo-se sempre em foco as particularidades dos países da região de Escazú que os diferencia em relação aos signatários do precedente documento internacional.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ACORDO DE ESCAZÚ: DIREITOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO, À PARTICIPAÇÃO E À JUSTIÇA DAS PESSOAS OU GRUPOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E DAQUELES QUE NÃO FALAM O IDIOMA OFICIAL DO PAÍS

Extrai-se do preâmbulo do Acordo de Escazú (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018)¹⁴ a clarividente intenção de *recordar* e *reafirmar*, para usar os termos do documento, o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, cujo texto trata do direito à informação, participação e acesso aos meios judiciais e administrativos.

De caráter vinculante, em evolução à característica não-vinculativa da Declaração Rio+20, e no intuito de funcionar como um *standard* regional, conforme seu preâmbulo, qualifica os direitos de acesso como instrumentais e indispensáveis ao fortalecimento da democracia, do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos¹⁵, ao passo que reconhece a multiculturalidade da América Latina e do Caribe e de seus povos.

O Acordo prescreve o direito a um ambiente sadio como direito humano (artigo 4.1), além de prever direitos mínimos cujos ordenamentos dos Estados podem reforçar, mas nunca diminuir (artigo 4.7), o que vai ao encontro do princípio da vedação ao retrocesso¹⁶, estabelecendo *standards* mínimos de tutela.

Em diversos momentos, o texto de Escazú se volta à tutela de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, definidos pelo artigo 2, alínea *e* como “pessoas ou grupos que encontram especiais dificuldades para exercer com

¹⁴ Assinado pelo Brasil e mais 13 (treze) países no dia 27 set. 2018, na sede da ONU, por ocasião da 73ª Assembleia Geral das Nações Unidas.

¹⁵ No preâmbulo, o Acordo de Escazú *reafirma* a importância da Declaração Universal de Direitos Humanos, além de diversos outros instrumentos internacionais.

¹⁶ Conquanto haja dissenso doutrinário acerca de ser mesmo um princípio, Fiorillo (2013, p. 78) assim explica sua aplicação no direito brasileiro: “Se uma norma infraconstitucional, ao estabelecer ou mesmo regulamentar um mandamento constitucional ambiental, instituir determinado direito, ele se incorporará ao patrimônio jurídico de brasileiros e estrangeiros residentes no País em face do que estabelecem os princípios fundamentais constitucionais que estruturam o direito ambiental constitucional brasileiro, a saber, os arts. 1º a 3º, bem como o art. 225 da Lei Maior.”

plenitude os direitos de acesso (à informação, participação e à justiça) pelas circunstâncias ou condições entendidas no contexto nacional de cada Estado". Nestes grupos se enquadram os povos indígenas e tribais, cujos direitos de acesso previamente contemplados na Convenção nº 169 da OIT foram ampliados pelo Acordo de Escazú.

O documento garante, de forma inédita no âmbito internacional, proteção aos defensores de direitos humanos¹⁷ em questões ambientais (artigo 9¹⁸), abarcando diversas lideranças indígenas e de povos tribais (quilombolas e outros), além de instituir como um de seus princípios vetores o *pro persona* (ou *pro homine*¹⁹).

No intuito de garantir a implementação de seus preceitos em relação às pessoas ou a grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive aos povos indígenas e grupos étnicos, alarga seu espectro de incidência ao prever o uso dos diversos idiomas usados em cada país, inclusive as línguas não oficiais (artigos 4.9, 6.6, 7.11, 8.4, 10.2). Nesta esteira de acesso ampliado, determina a disponibilização de assistência específica para povos indígenas e grupos étnicos formularem suas consultas e obterem as respostas (artigo 5.4) e da participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, inclusive relativos a projetos e atividades que tenham ou possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente (artigos 7.1 e 7.2), devendo as observações do público ser devidamente consideradas (artigo 7.4).

Em semelhança à concepção da Convenção de Aarhus, o Acordo de Escazú identifica os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça como instrumentais à promoção de um ambiente sadio (artigo 1º). Em

¹⁷ De acordo com o Relatório de 2017 da Front Line Defenders (2017), **312 defensores em 27 países foram assassinados**. Deste total, **67% dos ativistas defendiam a terra, o meio ambiente e os índios**, quase sempre em regiões de grandes projetos e indústrias extrativas.

¹⁸ "Defensores dos direitos humanos em questões ambientais. Art. 9. 1. Cada Parte garantirá um ambiente seguro e propício no qual as pessoas, os grupos e as organizações que promovem e defendem os direitos humanos em questões ambientais possam atuar sem ameaças, restrições e insegurança; 2. Cada Parte tomará as medidas adequadas e efetivas para reconhecer, proteger e promover todos os direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais, inclusive o direito à vida, integridade pessoal, liberdade de opinião e expressão, o direito de reunião e associação pacíficas e o direito a circular livremente, bem como sua capacidade de exercer os direitos de acesso, levando em conta as obrigações internacionais da Parte no âmbito dos direitos humanos, seus princípios constitucionais e os elementos básicos de seu sistema jurídico; 3. Cada Parte tomará medidas apropriadas, efetivas e oportunas para prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações que os defensores dos direitos humanos em questões ambientais possam sofrer no exercício dos direitos contemplados no presente Acordo".

¹⁹ Luiz Flávio Gomes (2007) ensina que: "por força do princípio ou regra *pro homine* sempre será aplicável (no caso concreto) a que mais amplia o gozo de um direito ou de uma liberdade ou de uma garantia. Materialmente falando, portanto, não é o status ou posição hierárquica da norma que vale, sim, o seu conteúdo (porque sempre irá preponderar a que mais assegura o direito)".

consonância com este dispositivo, ao tratar especificamente de cada um dos direitos da trilogia, os adequa, especificamente, à realidade das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, de modo a garantir, efetivamente, o seu acesso aos meios procedimentais de tutela ambiental²⁰, prevendo meios diferenciados de acesso ou de disponibilização das informações, no intuito de garantir a efetividade dos seus preceitos.

Como regra, aplica-se a legislação nacional de cada país quanto à denegação de acesso à informação (artigo 5.5²¹), o chamado regime de exceções. Como o próprio nome sugere, o não fornecimento é excepcional e, caso o país signatário não o tenha instituído, aplicam-se os critérios do artigo 5.6²² de Escazú, sujeitos às obrigações de cada Estado parte em matéria de direitos humanos (artigo 5.7).

Escazú, todavia, retrocedeu, no entender de Colombo (2018, p. 33), em relação à Aarhus ao permitir que informações importantes à tutela do meio ambiente sadio sejam negadas (por exemplo, relacionadas a fatores que afetam adversamente o meio ambiente e a saúde e segurança humanas).

É de se sublinhar, outrossim, em sentido contrário ao caráter vinculante do documento, a presença de dispositivos com relevantes direitos ou garantias sujeitos a expressões de mera exortação (verbo “poderão” no artigo 6.3), ou, conquanto usando expressões cogentes, não estabelecem prazo para a implementação (artigos 4.4, 4.5, 4.6, 4.12, 4.13), permanecendo sob a discricionariedade dos Estados.

No geral, todavia, pode-se dizer que o Acordo de Escazú representa, sim, um avanço, vez que privilegia a multiculturalidade²³ da região, ao eleger

²⁰ Nesse sentido: arts. 4.5; 5.3; 6.6; 7.10; 7.11; 7.14; 8.4 *d*; 8.5; 10.2 *e*.

²¹ “5. Quando a informação solicitada ou parte dela não for fornecida ao solicitante por estar sob o regime de exceções estabelecido na legislação nacional, a autoridade competente deverá comunicar por escrito a denegação, incluindo as disposições jurídicas e as razões que justificarem essa decisão em cada caso, e informar ao solicitante sobre seu direito de impugná-la e recorrer.”

²² “6. O acesso à informação poderá ser recusado em conformidade com a legislação nacional. Nos casos em que uma Parte não possuir um regime de exceções estabelecido na legislação nacional, poderá aplicar as seguintes exceções:

a) quando a divulgação da informação puder pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de uma pessoa física; b) quando a divulgação da informação afetar negativamente a segurança nacional, a segurança pública ou a defesa nacional; c) quando a divulgação da informação afetar negativamente a proteção do meio ambiente, inclusive qualquer espécie ameaçada ou em risco de extinção; ou; d) quando a divulgação da informação gerar um risco claro, provável e específico de dano significativo à execução da lei ou à prevenção, investigação e persecução de delitos.”

²³ Neste aspecto, importante transcrever parte dos dispositivos da CFB/88, consagradores e garantidores da multiculturalidade brasileira: “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das

mecanismos que asseguram a compreensão da informação pelos grupos que não usam o idioma oficial do país e de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade, além de estabelecer informações mínimas, as quais os Estados são obrigados a tornar públicas (artigos 7.6 e 7.17); garante o acesso às instâncias judiciais e administrativas, com expressa menção ao devido processo legal (artigos 8.1 e 8.2); a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica desta (artigo 8.3, alínea e).

No mais, reforça e reafirma, expressa e implicitamente, princípios internacionais anteriormente previstos em outros documentos, citados no preâmbulo, com alusão distintiva ao Princípio 10 da Declaração do Rio+20, além de acrescer significativos direitos aos povos indígenas e tribais (grupos étnicos), compondo o arcabouço normativo internacional de tutela destes, no que se refere ao direito de acesso à informação, à participação e à justiça.

3 DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA DOS POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS. A CONVENÇÃO Nº. 169 DA OIT²⁴

A Convenção nº. 169 da OIT, de 1989, primeiro instrumento internacional vinculante sobre os direitos dos povos indígenas e tribais, emergiu no âmbito de uma conjuntura histórica de necessidade de afirmação dos direitos fundamentais de terceira dimensão face à opressão do período histórico que a precedeu e como resposta da Organização Internacional do Trabalho aos desmandos²⁵

culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (...)"

"Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...)

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (...)"

²⁴ Os países da América Latina e Caribe que ratificaram o instrumento são Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela.

²⁵ Assim consta do preâmbulo: "Observando que, em diversas partes do mundo, esses povos não têm condições de gozar de seus direitos humanos fundamentais na mesma medida que o resto da população dos Estados nos quais vivem e que, em muitos casos, tem-se observado um processo de erosão de suas leis, valores, costumes e perspectivas".

perpetrados contra estes grupos, o que impunha a revisão da Convenção n.º 107²⁶, culminando, ao final, na elaboração de um novo documento internacional.

O direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas insere-se, contemporaneamente, num quadro mais amplo do direito de acesso à informação (ou *direito de acesso*, nos termos do novel Acordo de Escazú), garantido em diversos instrumentos internacionais, anteriormente citados, cuja aplicação ganhou novos contornos nas últimas décadas, fruto da consagração dos direitos chamados de segunda e terceira dimensão²⁷, ampliando-se o espectro de aplicação deste para as questões relativas, também, ao meio ambiente.

A dimensão subjetiva do instrumento abrange povos indígenas e tribais²⁸ cujos conceitos foram delineados a partir de critérios amplos (condições sociais, culturais, econômicas e organização política próprias) aliados à autoidentificação ou autodeterminação (artigo 1º, n.º 2), chamado por Duprat (2014, p. 61) de “consciência de identidade própria”, ao que ela acrescenta “os grupos, e apenas eles, hão de dizer se se compreendem sob as grandes rubricas ‘povos indígenas’ e ‘povos tribais’”, não sendo dado a nenhum Estado ou grupo social negar essa condição na medida em que eles se autorreconhecem.

No Brasil, o Decreto n.º 6.040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007), inspirado na Convenção ora analisada, traz como vetor o autorreconhecimento no artigo 3º, I, nos seguintes termos:

²⁶ Em um dos “Considerandos”, assim dispõe “(...) que a evolução do direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores;”. Duprat (2014, p. 52) destaca que este trecho do texto evidencia a ruptura com o modelo anterior, que consignava como propósito a assimilação de minorias étnicas à sociedade nacional.

²⁷ Segundo Sarlet (2012, p. 48), “também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa”, dentre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²⁸ “Artigo 1.º. A presente Convenção aplica-se a:

a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais;

b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.”

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e *que se reconhecem como tais*, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; (...) [grifos apostos].

A disciplina da consulta e participação dos povos indígenas e tribais está prevista nos artigos 6º e 7º da Convenção nº. 169 nos termos seguintes, devendo ser prévia (anterior ao ato que se pretende instituir/praticar), livre (participar livremente), informada (conduzidas de forma a possibilitar a perfeita compreensão dos destinatários), no bojo de “procedimentos adequados” à perfeita compreensão destes.

ARTIGO 6º

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem; (...)

2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.

ARTIGO 7º

1. Os povos interessados terão o direito de definir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento na medida em que afete sua vida, crenças, instituições, bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou usam para outros fins, e de controlar, na maior medida possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, eles participarão da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente.

(...) [grifos apostos]

Depreende-se do texto do instrumento internacional que a consulta prévia, livre e informada é um elemento central da dinâmica da Convenção, devendo, nos termos do disposto no artigo 6º, *caput*, ser imperiosamente observada no curso de procedimentos que possam afetar tais grupos.

4 O CASO DA CONSTRUÇÃO DA USINA HIDRELÉTRICA UHE BELO MONTE, NO ESTADO DO PARÁ, E A OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E À PARTICIPAÇÃO

Remonta à década de 1970 o início das pesquisas sobre o potencial hidrelétrico dos rios da Bacia do Xingu, conforme relata Sevá (1988, p. 25-41), esclarecendo que a então recém-criada ELETRONORTE e outros entes estatais encomendaram os estudos de inventário dos principais rios amazônicos a empresas privadas.

O aumento da demanda por energia elétrica culminou, na década de 2000, com o início do longo processo de licenciamento e construção da UHE Belo Monte²⁹, após quatro décadas de diálogo.

A legislação brasileira prevê como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente a avaliação de impactos ambientais, procedimento previsto no artigo 9º, III³⁰ da Lei nº. 9.638/81, o qual, nas palavras de Abelha Rodrigues (2016, p. 606) constitui “importante método de gestão e política ambiental, que tem por finalidade inocultável evitar danos e ilícitos contra o meio ambiente, dando rendimento aos princípios da prevenção e da precaução”.

Desenvolve-se a partir de uma série de procedimentos composto por estudos, diagnósticos, análises de risco, medidas de mitigação, etc., com o fim de evitar ou, ao menos, minorar os impactos ambientais.

O licenciamento ambiental, por seu turno, constitui-se no procedimento de controle, pelo Poder Público, sobre o uso atípico dos recursos naturais (RODRIGUES, 2016, p. 609) enquanto bens ambientais e, portanto, de uso comum do povo (artigo 225, *caput*, CFB/88), culminando com a expedição de um ato administrativo: a licença ambiental³¹.

²⁹ Gonçalves *et al* (2016, p. 212), na nota de rodapé 33, traçam um breve histórico desde o Governo de Ernesto Geisel (1974-1979), quando iniciaram os estudos acerca do potencial hidrelétrico da região do Xingu, até 2011, ano em que o IBAMA concedeu licença para iniciar o desmatamento para canteiros e acampamentos na região das barragens.

³⁰ “Artigo 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...)

III - a avaliação de impactos ambientais; (...)” (BRASIL, 1981).

³¹ Assim definida pela Resolução nº. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA:

“Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: (...)

Há relação de continência entre os institutos, sendo a avaliação de impacto ambiental uma das fases do licenciamento³². Também no curso do processo administrativo de licenciamento, deve o empreendedor apresentar o estudo prévio de impactos ambientais e respectivo relatório (EIA³³/RIMA), naquelas situações em que o empreendimento ou atividade for suscetível de causar significativo impacto ao ambiente (artigo 225, §1º, IV, CFB/88³⁴). Neste caso, o EIA/RIMA³⁵ é pressuposto essencial e inarredável da concessão da licença ambiental.

O licenciamento ambiental transcorre em três etapas: *licença prévia*³⁶ (concedida na fase preliminar, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e as condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação), *licença de instalação* (autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante) e *licença de operação* (autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a

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” (CONAMA, 1997).

³² Abelha Rodrigues (2016, p. 609) destaca “É claro que as avaliações de impacto ambiental podem ser exigidas fora de procedimentos de licenciamento ambiental, mas inegavelmente é nesta seara que encontram seu *habitat* mais frequente”.

³³ A Resolução nº. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA assim define os estudos ambientais: “Art. 1º. Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: (...)

III – Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco” (CONAMA, 1997).

³⁴ “§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)

IV - 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; (...)”.

³⁵ Fiorillo (2013, p. 222) defende possível a outorga de licença ambiental ainda que o EIA/RIMA seja desfavorável, invocando fundamento constitucional, de conjugação da tutela ambiental (art. 225, CFB/88) com o princípio da livre concorrência (artigo 170, IV, CFB/88).

³⁶ Duprat (2014, p. 65) alerta que, no Brasil, há uma subversão da ordem, na qual, normalmente concedem a licença prévia e iniciam as consultas antes da licença de instalação, deixando, portanto, de ser prévia, de boa-fé e dialógica.

verificação do efetivo cumprimento das condicionantes e medidas de controle ambiental das licenças anteriores)³⁷.

O estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório (APROVEITAMENTO..., 2009) para implantação da usina hidrelétrica (UHE) de Belo Monte foram apresentados pela Eletrobrás³⁸ ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente-IBAMA – autarquia federal competente para o licenciamento em razão, dentre outros critérios, por afetar terras indígenas –, com respaldo no qual foi concedida a licença prévia em fevereiro de 2010³⁹.

A UHE Belo Monte entrou parcialmente em operação em abril de 2016. Estima-se para dezembro de 2019 o funcionamento de todas as turbinas (serão 17), gerando 11.233,1MW de energia, tornando-a a terceira maior hidrelétrica do mundo (ANEEL, [2010]). De acordo, ainda, com dados do RIMA, mais da metade da área da bacia do Rio Xingu⁴⁰ é formada por terras indígenas e unidades de conservação, sendo quatro terras indígenas⁴¹ afetadas diretamente pelo empreendimento (T. I. Arara da Volta Grande do Xingu, T.I. Paquiçamba, T.I. Juruna do km 17 e T.I. Trincheira Bacajá).

O relatório de impacto ambiental, ademais, expõe a influência do empreendimento sobre 21 comunidades quilombolas⁴², nas quais residem os descendentes de escravos negros, situadas nos municípios de Gurupá e Porto de Moz (municípios próximos). Consta do RIMA que não foram detalhados os

³⁷ Definições constantes do art. 8º, I, II e III da Resolução nº. 237 do CONAMA.

³⁸ As Centrais Elétricas do Brasileiras S/A é uma sociedade de economia mista.

³⁹ Após a realização do leilão pela Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL, o Consórcio Norte Energia foi vitorioso, sendo concedida a licença de instalação em junho de 2011 e, a de operação, em outubro de 2015.

⁴⁰ O trecho de vazão reduzida do rio, em decorrência das obras para construção dos reservatórios, é de 100 km de extensão, conforme consta no RIMA (APROVEITAMENTO..., 2009).

⁴¹ Além destas três, mais 6 (seis) terras indígenas foram objeto de estudo durante o processo de licenciamento do empreendimento por estarem situadas na área de influência indireta ou próximas a esta, sendo elas: T.I. Arara, T.I. Cachoeira Seca, T.I. Kararô, T.I. Koatinemo, T.I. Araweté/Igarapé Ipixuna, T.I. Apyterewa, as quais, segundo consta do RIMA compõem, somadas, uma área de mais de 5 milhões de hectares, segundo parecer técnico da Fundação Nacional do Índio-FUNAI sobre o Processo de Licenciamento Ambiental da UHE Belo Monte (FUNAI, 2015).

⁴² O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT da CFB/88 assim dispõe: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”; e o Decreto nº. 4887/03 (BRASIL, 2003) regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

impactos sobre estas em razão de os territórios não terem sido demarcados pelo Poder Público.

Na região, existem, ainda, populações tradicionais ribeirinhas (cerca de 350 famílias) que moram nas Reservas Extrativistas (Resex) do Rio Iriri, do Riozinho do Anfrísio, Verde para Sempre e do Médio Xingu, às margens dos rios Xingu, Iriri e Curuá. O modo de vida, de subsistência, de manifestação cultural e religiosa destas populações depende dos recursos naturais da região onde vivem, inclusive e essencialmente, do rio.

Desde 2001, ano em que começaram os primeiros estudos para construção da UHE Belo Monte, até 2016, o Ministério Público Federal (MPF, 2016) ajuizou 22 (vinte e duas) ações civis públicas (ACP's) questionando diversos aspectos relativos ao empreendimento, tais como: a competência para licenciar o projeto; questões relacionadas à regularidade da licitação; avaliação de impactos ambientais; cumprimento de condicionantes das licenças; etc.

Relacionadas ao tema deste estudo verificou-se que o MPF ajuizou as seguintes ações (MPF, 2016): ACP n.º. 709-88.2006.4.01.3903 (falta de consulta às populações indígenas), ACP n.º. 283-42.2007.4.01.3903 (EIA/RIMA sem termo de referência para realização de audiências públicas das populações afetadas); Ação de Improbidade n.º. 0000363- 35.2009.4.01.3903 (violação dos princípios da participação popular, além de outros); ACP n.º. 26161-70.2010.4.01.3900 (violação do direito de informação e participação); ACP n.º. 25999-75.2010.4.01.3900 (não consideração das audiências públicas na análise do EIA/RIMA)⁴³.

Na esfera administrativa, a Fundação Nacional do Índio-FUNAI (2015), entidade de direito público com competência institucional para defesa e promoção dos direitos indígenas⁴⁴, exarou parecer em 416 laudas, em 23/09/2015, acerca do item “componente indígena” do licenciamento ambiental

⁴³ O MPF também ajuizou as seguintes demandas, relacionadas a violações de direitos dos povos indígenas: ACP n.º. 0028944- 98.2011.4.01.3900 (risco de remoção dos índios Arara e Juruna e demais moradores da Volta Grande do Xingu. vedação constitucional de remoção. violação do direito das futuras gerações); ACP n.º. 655-78.2013.4.01.3903 (garantia de cumprimento das condicionantes relativas à proteção territorial das terras indígenas afetadas em razão da pressão populacional); ACP n.º. 1655-16.2013.4.01.3903 (recusa do empreendedor em cumprir condicionante de aquisição de terras para índios juruna da aldeia boa vista, danos graves, desagregação e risco à sobrevivência da comunidade); ACP n.º. 25799-63.2013.4.01.3900 (insuficiência do EIA/RIMA; não previsão de impactos e compensações para população indígena na área de influência direta do empreendimento belo monte. Índios Xikrin); ACP n.º. 3017-82.2015.4.01.3903 (ação etnocida do Estado e da Norte Energia SA., destruição da organização social, costumes, línguas e tradições dos grupos indígenas impactados).

⁴⁴ No momento em que este trabalho foi atualizado (setembro de 2019) estava vigente a decisão liminar proferida pelo Ministro do STF, Luís Roberto Barroso nas ADI's n.º. 6062, 6172, 6173 e 6174, referendada pelo Pleno da Corte, de manter a competência da FUNAI para demarcação de terras indígenas. O objeto das ações é a Medida Provisória n.º. 886, de 18/06/2019.

da UHE Belo Monte – revisitando as conclusões do anterior Parecer n° 21/CMAM/CGPIMA/2009 (cujo objeto foi o Plano Básico Ambiental).

Ao longo do extenso relatório, produzido em fase final do licenciamento, e que abrange todas as variáveis relativas ao componente indígena, salta aos olhos o descumprimento de diversas condicionantes do processo relativas ao assunto.

Quanto às condicionantes relacionadas ao tema deste estudo, verifica-se que foram suprimidos o direito de acesso à informação e participação dos indígenas no que se refere ao esclarecimento das ações no trecho de vazão reduzida do Rio Xingu, que se estende por longos 100km de extensão. “São amplos os relatos nas terras indígenas à montante, mas não se verificam ações concretas nas TIs Paquiçamba, Arara da Volta Grande, na TI Trincheira Bacajá. Oficinas foram realizadas em uma única aldeia, sem a comprovação da participação de todas as aldeias. E na TI Kararaó, não há registros de ações” (FUNAI, 2015, p.126).

Extrai-se, outrossim, que o processo de fechamento do Rio Xingu, autorizado pelo IBAMA desde 2012 e iniciada no segundo semestre de 2015, não foi *previamente* informado aos povos indígenas, em clara violação à consulta prévia e aos direitos de acesso à informação e participação (FUNAI, 2015, p. 350).

Consta, ainda, relatos dos povos indígenas no sentido de que desde a revisão do inventário até ao licenciamento propriamente dito não foram ouvidos adequadamente ou, ainda, que foram enganados (FUNAI, 2015, p. 402, 403), além de a FUNAI ter presenciado, ao longo de todo o processo, “conflitos, dúvidas e descumprimentos de obrigações que colocaram em risco, por muitas vezes, a integridade física, moral e cultural dos povos indígenas” (FUNAI, 2015, p. 411).

A participação da própria FUNAI, enquanto entidade representativa dos povos indígenas, foi prejudicada pela divulgação extemporânea do calendário de reuniões e audiências públicas, inviabilizando a participação, não só da coordenação regional e frente de proteção etnoambiental, como das demais coordenações finalísticas. As divulgações tardias inviabilizaram, outrossim, o deslocamento de lideranças das terras indígenas para a cidade. (FUNAI, 2015, p. 130).

Resta patente, portanto, o descumprimento de diversas condicionantes do licenciamento, relacionadas ao direito de acesso à informação e participação dos

povos indígenas⁴⁵, garantidos expressamente pela CFB/88⁴⁶, o que conduziu à afirmação de que “Não foram tomadas, portanto, as medidas necessárias e condizentes com o componente indígena, de modo a resguardar as condições para a viabilidade do empreendimento, no que se refere ao componente indígena”. (FUNAI, 2015, p. 75)

Gabner (2015, p. 34) aponta que recomendações feitas pela OIT em relatório de 2006 não foram observadas e implementadas, o que gerou a emissão, em 2012, do Relatório da Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), atestando a ausência de oitivas dos indígenas impactados pela implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Resta claro o vilipêndio dos direitos destes grupos durante todo o processo de licenciamento. Os direitos de acesso à informação e participação, corporificados na oitiva e consulta prévias, no curso do processo de licenciamento ambiental, não foi observado pelo Consórcio Norte Energia, durante as obras de Belo Monte.

Um empreendimento de tamanha magnitude – cujo atingimento da capacidade total alçará a UHE Belo Monte ao posto de terceira maior usina hidrelétrica do mundo, instalada em área extremamente sensível da Floresta Amazônica, com 10 (dez) terras indígenas afetadas, direta ou indiretamente, além de quilombolas e comunidades tradicionais, sem adentrar nas questões relativas aos inmensuráveis e irreparáveis danos aos componentes ambientais –, provoca inúmeros e importantes questionamentos. Reflexo disto são as 22 ações civis públicas ajuizadas pelo MPF, sem contar as demandas de autoria de outras entidades públicas, privadas e Organizações Não Governamentais-ONG’s, além de muitos protestos durante os anos em que se estendeu o licenciamento e a obra, esta ainda por ser concluída.

As ações judiciais promovidas pelo MPF, em sua maioria, não obtiveram o resultado pretendido, com a entrada em operação da UHE Belo Monte em abril

⁴⁵ Duprat (2014, p. 52), ao analisar a eficácia do direito à consulta, inserido na Convenção 169 da OIT assevera: “a despeito de uma disciplina bastante extensa e do endosso do direito constitucional interno, a Convenção 169, e, em particular, o instituto da consulta é considerado uma formalidade desnecessária, ou, quando muito, a ser rapidamente superada.”

⁴⁶ “Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (...) § 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei” (grifos apostos). Em termos regulamentares, o Decreto nº. 1775/96 (BRASIL, 1996) disciplina o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.

de 2016. Uma das ações questiona, justamente, o Decreto Legislativo nº. 788/2005 (BRASIL, 2005), que autoriza o Poder Executivo a implantar o aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte sobre terras indígenas, sustentado na motivação de que o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas teria sido desrespeitado.

CONCLUSÃO

Os sistemas internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos vêm galgando progressos, aprimorando e ampliando o rol os direitos e garantias objeto de seus textos.

Na esteira desta evolução, as cortes judiciais têm produzidos decisões cada vez mais abrangentes e protecionistas dos direitos das minorias.

Exemplo disso é a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos-CIDH⁴⁷, a cuja jurisdição o Brasil está submetido, a qual tem, claramente, privilegiado o direito à consulta livre e informada e à efetiva participação dos povos indígenas e tribais, asseverando a necessidade de ser adequado, acessível e utilizar-se de mecanismos apropriados para a compreensão dos povos.

O Tribunal Constitucional da Colômbia, por sua vez, um dos vanguardistas na América Latina em questões relativas ao consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas e tribais, possui vasta produção

⁴⁷ No caso *Sarawaka vs. Suriname* (Sentença de 28 nov. 2007-CIDH), a Corte condenou o país ao cumprimento de diversas medidas, dentre elas, três relacionadas ao direito à consulta prévia, livre e informada, sendo uma delas: “adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, según sus tradiciones y costumbres, o en su caso, el derecho de otorgar o abstenerse de otorgar su consentimiento previo, libre e informado, respecto de los proyectos de desarrollo o inversión que puedan afectar su territorio, y a compartir, razonablemente, los beneficios derivados de esos proyectos con el pueblo Saramaka, en el caso de que se llevaran a cabo. El pueblo Saramaka debe ser consultado durante el proceso establecido para cumplir con esta forma de reparación. El Estado debe cumplir con esta medida de reparación en un plazo razonable;”. Com relação ao caso *Kichwa de Sarayaku vs. Equador* (Sentença de 28/06/12, 2012-CIDH), vale destacar o seguinte trecho da decisão: “3. El Estado debe consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio, en los términos de los párrafos 299 y 300 de esta Sentencia.4. El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades, en los términos del párrafo 301 de esta Sentencia.”

jurisprudencial (COLÔMBIA, 2015, 2016a, 2016b) sobre o assunto, impondo a prevalência dos direitos desses povos sobre os anseios do poderio econômico dos grandes empreendimentos.

Os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça dos povos indígenas e tribais deve ser visto não só pela perspectiva destes, enquanto direito substancial, mas, igualmente, como *instrumento*⁴⁸ de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*, CFB/88), *habitat* destes povos, por excelência.

Como se constatou a partir da análise de um caso emblemático, ainda há muito que avançar, neste aspecto, no Brasil. A efetiva concretização dos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça, previstos em tratados internacionais e, sobretudo, tutelados pela CFB/88, apelidada de Constituição Cidadã, são pressupostos de uma vida digna (artigo 1º, III⁴⁹), além de guardarem consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, I e IV⁵⁰) e com os princípios da prevalência dos direitos humanos e da autodeterminação dos povos (artigo 4º, II e III⁵¹), todos reforçados pelos §§2º e 3º⁵² do artigo 5º.

⁴⁸ Gomes (2018, p. 55) pontua, neste sentido: “Se a sustentabilidade da democracia depende do nível de informação dos cidadãos (e da capacidade de aprender e analisar criticamente), a sustentabilidade ambiental tem com o acesso à informação uma ligação estrutural. Quanto maior a difusão das qualidades do bem se revele, maior deve ser o empenhamento colectivo na sua preservação”.

⁴⁹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

III - a dignidade da pessoa humana; (...)”.

⁵⁰ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

⁵¹ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios (...) II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; (...)”.

⁵² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Nesta esteira, impõe-se, também, a concretização dos princípios consagrados na Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos Povos Indígenas, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 13/09/2007 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008), com a adesão imediata de 143 países, inclusive o Brasil. Embora com característica de *soft law*, enfatiza os direitos dos povos indígenas quanto à absoluta necessidade de serem previamente consultados, com boa-fé, sobre quaisquer aspectos que afete suas terras ou territórios, cultura, religião, modo de vida, ressaltando Gabner (2014, p. 38) a possibilidade de exercício do direito de moratória ou veto, no que reside a grande diferença em relação à Convenção n.º. 169 da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1991), que não confere tal poder aos povos indígenas e tribais.

REFERÊNCIAS

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Leilão de energia Belo Monte**. Perguntas e Repostas. [2010], Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/hotsite_beloMonte/index.cfm?p=7. Acesso em: 11 set. 2019.

APROVEITAMENTO Hidrelétrico de Belo Monte: Relatório de Impacto Ambiental - Rima. Rio de Janeiro: Eletrobrás, mai. 2009. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Dossie/BM/DocsOf/RIMA-09/Rima_AHE%20Belo%20Monte.pdf. Acesso em 12 jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto Legislativo n.º. 788 de 2005**. Autoriza o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2005/decretolegislativo-788-13-julho-2005-537812-norma-pl.html>. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto n.º. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>

legin/fed/decret/1992/decreto-592-6-julho-1992-449004-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto nº. 1775, de 8 de janeiro de 1996.** Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto nº. 4887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto nº. 5.051, de 19 de abril de 2004.** Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Decreto nº. 6040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Lei nº. 6938, 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. Acesso em: 13 jan. 2019.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentencia C-389/16.** 2016a. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>. Acesso em 13 jan. 2019.

_____. Corte Constitucional. **Sentencia T-530/16**. Principio de diversidade étnica y cultural - Alcance. 2016b. Disponível em: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-530-16.htm. Acesso em 13 jan. 2019.

_____. Corte Constitucional. **Sentencia T-766/15**. Derecho a la consulta previa de comunidades afrodescendientes -Vulneración a comunidades afrodescendientes al expedir Resoluciones por medio de las cuales declararon y delimitaron áreas estratégicas mineras sobre sus territorios colectivos. 2015. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-766-15.htm>. Acesso em 13 jan. 2019.

COLOMBO, G. M. El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, v. IX, n. 2, p. 1-66, 2018. Disponível em: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2412/2395>. Acesso em: 13 jan. 2019.

COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA. **Convenção de Aarhus**. 1998. Disponível em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

CONAMA. **Resolução nº. 237, de 19 de dezembro de 1997**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 17 set. 2019.

DUPRAT, D. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 51-72, 2014. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/54>. Acesso em: 13 jan. 2019.

FIORILLO, C. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed, São Paulo: Saraiva, 2013.

FRONT LINE DEFENDERS. **Annual Report on Human Rights Defenders at Risk in 2017**. Dublin: Front Line, 2017. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2017>. Acesso em: 12 jan. 2019.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. **Informação nº223 /2015/CGLIC/DPDS/FUNAI-MJ**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível

em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/img/11-nov/analisetecnica.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

GABNER, M. L. O direito humano ao consentimento livre, prévio e informado como baluarte do sistema jurídico de proteção dos conhecimentos tradicionais. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 14, n. 45, p. 11-65, jul./dez. 2015. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/1-o-direito-humano-ao-consentimento-livre-previo-e-informado-1.pdf. Acesso em: 12 jan. 2019.

GOMES, C. A. **Introdução ao Direito do Ambiente**. 3. ed. Lisboa: AAFDL, 2018.

_____; LANCEIRO, R. T. O acesso à informação ambiental no direito internacional e no direito da União Europeia. In: _____. **Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática**. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 231-266.

GOMES, L. F. Direito dos direitos humanos e a regra interpretativa "pro homine". **Jus**, Teresina, jul. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10200/direito-dos-direitos-humanos-e-a-regra-interpretativa-pro-homine>. Acesso em: 12 dez. 2019.

GONÇALVES, A. C. O. *et al.* Médio Xingu. In: ALVES, F. (org.). **A Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia**, Brasília: IPEA, 2016. p. 199-274. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160623_livro_funcao_socioambiental.pdf. Acesso em: 17 set. 2019.

MPF. Ministério Público Federal. **Processos caso Belo Monte**. Pará: Procuradoria da República, 2016. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/tabela_de_acompanhamento_belo_monte_atualizada_mar_2016.pdf/. Acesso em: 12 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Escazú**. 2018. Disponível em: <https://www.cepall.org/pt-br/comunicados/sede-onu-14-paises-assinam-tratado-nova-geracao-acesso-informacao-participacao-publica>. Acesso em 13 jan. 2019.

_____. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. 2008. Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. 2000. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>. Acesso em 13 jan. 2019.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developolvimento.pdf. Acesso em: 12 set. 2019.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Economicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

_____. **Convenção nº. 169**. 1991. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100907.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa de 1976**. 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 13 jan. 2019.

RODRIGUES, M. A. **Direito Ambiental Esquematizado**. 3. ed, São Paulo: Saraiva, 2016.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SEVÁ, Oswaldo. Obras na Volta Grande do Xingu - Um Trauma Histórico Provável? In: ANDRADE, L. M. M.; SANTOS, L. A. (org.). **As Hidrelétricas do Xingu e os Povos Indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988. p. 25-41.

LITERATURA SERTANISTA E O NORDESTE: ESPAÇOS IMAGÉTICOS DE TRAVESSIA

*Northeast and sertanist literature: crossing spaces and
its imagetics*

Antonio Euclides V. P. N. Holanda¹

RESUMO

A concepção de uma literatura sertanista é relevante como descoberta da construção identitária brasileira. Nesse texto, aborda-se a equivocidade do termo sertanista dentro de seu percurso histórico, a fim de estabelecer relações simbólicas e sociais que o termo recebeu ao longo do tempo. O percurso trilhado é geográfico e temporal, já que o espaço chamado 'sertão' foi ressignificado ao longo dos séculos. Por meio de pesquisa bibliográfica, imagens e obras capazes de estabelecer os significados do termo 'sertão' e seus elementos correlatos são apresentadas. Traça-se, nessa análise, um percurso dos conceitos de 'sertão' colonial ao regional chegando, por fim, ao nacional. Sem reforçar estereótipos, a construção do sertanejo e do sertanista contribui para a compreensão da identidade nacional.

Palavras-chave: Sertanismo; sertanejo; Nordeste; identidade nacional

ABSTRACT

The conception of a sertanista literature is relevant as a discovery of the Brazilian identity construction. This text addresses the equivocity of the term sertanista within its historical course, in order to establish symbolic and social relations that

¹ Professor universitário e advogado, doutorando em literatura comparada no programa de pós-graduação em letras da Universidade Federal do Ceará. Atualmente realizando etapa da pesquisa de doutorado na Universidade Lyon Lumière - Lyon 2 (França). Bolsista CAPES.

the term has received over time. The path taken is geographical and temporal, since the space called Sertão, and the elements related to it, has been re-signified over the centuries. Through bibliographic research, images and works capable of establishing the meanings of the term sertão are presented. This analysis traces a path from the concepts of colonial to regional Sertão reaching, finally, the concept of national Sertão. Without reinforcing stereotypes, the construction of sertanejo and sertanista contributes to the understanding of national identity.

Keywords: Sertanismo; sertanejo; Brazilian Northeast; national identity

INTRODUÇÃO

Não há texto que não se inicie sem a apresentação de um trajeto. No caso de estudos reflexivos, científicos, é de bom tom iniciar com os elementos epistemológicos. Esse cuidado permite descobertas racionais, próximas de algum conteúdo de verdade, ou de segurança racional, pelo menos. O cuidado com a metodologia epistemológica, com a linguagem e com a solidez de uma argumentação bem construída são os elementos que separam estudos refletidos de pensamentos simplistas ou mesmo puramente sofisticados, no pior sentido da palavra. Enquanto as ciências físicas, com sua linguagem lógica-matemática, contornam em grande parte as questões pertinentes à plurissignificância do símbolo comunicativo, as ciências humanas enfrentam a natureza polissêmica das línguas vernáculas. As palavras, diferentemente dos números, são equívocas, e essa equivocidade está presente em toda emissão de conteúdo.

A relação entre linguagem, conhecimento e representações é tema constante dos estudos sobre linguagem. A problematização acerca desse tema ganhou ainda mais força e centralidade com a filosofia da linguagem que se construiu no século XX. A construção símbolo-razão enfrenta dilemas justamente porque os signos com os quais se expressa conhecimento são variados no tempo, no espaço e na sociedade. Essa problemática não pode escapar a ninguém que busca refletir em língua natural. Nesse texto, a questão virá à tona uma vez que a simbologia entre os elementos externos representados pela linguagem - espaço, pessoas, saberes - se transformam e se deslocam do genérico para o específico.

A fim de contornar, ou ao menos elucidar alguns problemas metodológicos que possam surgir, é relevante fazer um esboço de percurso. O estudo busca uma análise bibliográfica e histórica de textos escritos que marcam a significação do termo 'Sertanista'. Não se pretende uma pesquisa exaustiva. Pelo contrário, os textos serão representativos de períodos e conceitos, significações dos termos tratados. O objetivo é configurar uma trajetória de

‘Sertão’ e termos cognatos quanto ao significado e simbologia que adquiriram socialmente.

A análise tem como objeto a literatura, em sentido amplo, isto é, textos escritos sobre o ‘Sertão’, portanto a trajetória do trabalho parte do conceito inicial de ‘Sertanista’, qualificante desses textos. Enquanto vocábulo, o termo está sujeito a equívocos, que serão desfeitas a fim de delimitar o recorte de pesquisa. O qualificante ‘sertanista’ cabe a dois elementos literários: a obra e o autor. Já foi sugerido que o objeto a ser analisado - isto é, o texto - será aquele sertanista; resta também ter em mente que o sujeito agente, o escritor, também pode ser o elemento qualificado. Apenas depois de designado o objeto a ser analisado, e de delimitado o sujeito agente constituinte desse objeto, torna-se possível retratar o espaço ocupado por esse sujeito, e qual a visão de mundo que o sertanista revela.

Ao ler e significar o espaço, o sertão também passa a mudar de forma, de significado e de geografia até chegar a um termo entendido, mesmo que equivocadamente, como pertencente ao campo semântico do Nordeste. Será então possível perceber como esse Sertão-Nordeste se aloca simbolicamente no Brasil, extraindo então repercussões no que dizem respeito à questão da identidade e nacionalidade, com as sugestões de repercussões jurídicas.

1 A LITERATURA SERTANISTA E O SERTÃO COMO ESPAÇO INDEFINIDO

Buscando uma delimitação do objeto de estudo, é preciso explicar as variantes e as possibilidades de leitura adequadas ao que pode ser chamado de ‘literatura sertanista’. Inicialmente, observa-se que o adjetivo ‘sertanista’ limita as possibilidades de compreensão do termo a que se refere sem, no entanto, delimitá-lo.

A primeira possibilidade de significado que deve ser afastada é aquela que classifica ‘literatura sertanista’ como aquela escrita sobre a sociedade desse território chamado ‘Sertão’. No cânone de estudos literários brasileiros, as regiões, enquanto espaços identitários próprios, não constituem uma literatura sua. Há literatura gentílica², ou talvez o mais adequado, porque mais comum, fosse dizer que há autoria gentílica. José de Alencar é escritor *cearense* com

² Uma reflexão mais detida sobre as qualificações dos escritores revela, também, uma equívocidade interessante. O escritor produz literatura regionalista, sem, na verdade, ser necessariamente oriundo daquele espaço. José de Alencar e Euclides da Cunha são os exemplos mais evidentes.

algumas obras ligadas ao estado do Ceará – exemplo maior sendo *Iracema*. Suas obras centradas em regiões do país, como *O Gaúcho* ou *O sertanejo* não são, em nenhum momento, classificadas por um gentílico, mas sim sob o grande gênero de literatura regionalista³. Assim, toda obra escrita sobre o ‘sertão’, ou situada nesse espaço, é comumente classificada como *obra regionalista*.

A literatura regional englobaria, como classificação, toda obra cujo centro de narrativa estivesse vinculado a especificidades e costumes aparentes de um espaço geográfico delimitado. Nesse sentido, a literatura sertaneja comporia o mosaico de obras de uma literatura de cunho regional. Costa (2016) observa que, na literatura brasileira, é comum que o teor regional seja construído dentro de uma oposição rural-urbano. Desta forma, a literatura regional tradicionalmente retrata o interior, um espaço isolado. Em oposição a ela está a cidade, onde acontece uma confluência de culturas.

O termo ‘sertanista’ também pode ser sinônimo de ‘sertanejo’. Haveria aqui então uma metonímia; a ‘literatura sertanista’ seria aquela cujo elemento subjetivo de análise é a pessoa que ocupa, vive e mora no sertão, bem como sua cultura ‘sertaneja’. Esse elemento ‘sertanejo’, enquanto qualificador de cultura, é, por si, um termo com muitas acepções. Trata-se de signo vinculado ao campo e a uma economia rural, mas não necessariamente determinável a uma só região geográfica. A vestimenta tradicional do sertão nordestino é qualificada como sertaneja. No entanto, a ‘música sertaneja’ é aquela cujas raízes se ligam à cultura boiadeira do Sudeste e Centro-oeste brasileiros.

Os diferentes sentidos configuram um jogo de poder simbólico – na acepção de Bourdieu (2004) –, com estabelecimento de relações de poder que vão se transformar em ações políticas e econômicas dentro da sociedade. A cada diferenciação, uma relação de poder surge, construindo uma oposição e uma hierarquia entre os elementos comparados. Há, portanto, uma sugestão de poder que configura uma sociedade. O artista de música sertaneja originária do Sudeste brasileiro vincula sua produção cultural a um vestuário urbano, distante tanto das vestimentas do sertão nordestino. Isso revela como a relação simbólica de poder no plano cultural e material começam a se misturar.

Os conceitos anteriormente mencionados definiam ‘sertanista’ a partir do espaço ou do sujeito narrados. Ao excluir esses significados, é possível delimitar o objeto de estudo: compreender-se-á ‘sertanista’ como um termo relacionado ao

³ Há, além da literatura regionalista, uma literatura originária cuja produção se vincula mais fortemente às mitologias e costumes de uma determinada comunidade. Comumente e genericamente, essa produção é classificada como literatura oral – principalmente quando propagada pela oralidade – ou literatura popular. São exemplos nordestinos o repente, o cordel e a poesia popular. Essa não será objeto de análise aprofundada nesse texto.

autor. O autor, no entanto, será 'sertanista' não por que nascido no sertão, pelo contrário; 'sertanista' é o viajante que reporta sobre um 'Sertão' que conheceu durante viagem. 'Sertanista', nessa leitura, é o sujeito que pertence à essa literatura simultaneamente como autor e como personagem desbravador e retratista do espaço chamado *Sertão*.

Uma primeira definição do vocábulo 'sertão' estabelece diversas distinções de natureza política, geográfica e histórica. Um exemplo é a definição de Bueno (2004), que designa 'sertão' as regiões apartadas do mar onde as sociedades humanas se organizam sem a presença de um estado centralizador e de outras instituições típicas do processo que caracteriza as sociedades ocidentais. Essa definição revela um 'sertão' enquanto território desbravado durante o começo do processo de ocupação europeia do território brasileiro. Sertão é a região distante dos portos por onde chegavam os europeus, com populações organizadas de maneira distinta da forma política utilizada pelos portugueses.

Uma vez que o espaço 'sertão' se define por região ainda a ser ocupada pela cultura europeia, o sertanista não se define como sujeito autóctone; a ele não cabem alcunhas como "homem da terra". O sertanista é, na verdade, o oposto disso: o estrangeiro - exótico à terra - que geralmente percebe esse espaço por meio de comparações com o que lhe é familiar. Tornava-se assim no mais das vezes um conhecedor de seus hábitos.

Esse significado de 'sertanista' se assemelha ao que tradicionalmente se descreve como bandeirante. Dessa forma, deduz-se, sem muito esforço, que São Paulo - talvez seja melhor dizer "o planalto do Piratininga" (MACEDO, 2011) -, enquanto área de apropriação dos bandeirantes, também já foi sertão. Esse interior que cada vez mais caminhou para longe de São Vicente e de São Paulo é o que nomeia atualmente a cultura sertaneja da economia agrícola do Centro-Oeste. Configuram-se aqui dois significados complementares e relevantes. 'Interior' e 'sertão' denotam uma ideia de terra distante. O sertão mostra-se também como terra ou espaço do outro, do alheio, do desconhecido.

Por certo que, ao tempo das bandeiras, sertão era toda a área interiorana ainda não englobada (ou fragilmente envolta) no circuito socioeconômico colonial português. Eram as áreas apartadas do mar; o interior do território, onde a ocupação era inexistente ou frágil. Esse território deslocado e distinto é, ainda hoje, definido pela palavra 'sertão', de forma que, embora vinculado ao todo, não é englobado pela unidade cultural⁴

⁴ As repercussões dessa parte fragmentada conduzem a distinções e interpretações particularmente caras ao estudo da literatura. Por exemplo, Albuquerque Junior (2011) demonstra que um elemento central na compreensão do regionalismo dos anos [19]30 é percebê-

Nesse contexto semântico, 'sertanistas' serão todos aqueles que vão ocupar e descrever esse espaço não litorâneo. Acompanhar essas viagens, escolher os autores que fizeram parte desse *corpus* é uma atividade de "garimpo de aluvião", em que se percorre os escritos de uma época em busca daquelas pepitas relevantes para análise, ou seja, dentre as várias "joias dessas lavras de escritos", é preciso selecionar as obras mais ricas. Embora existam autores sertanistas suficientes para que seja necessário fazer uma escolha - o que produz um viés de leitura - é também possível descortinar elementos simbólicos mais ricos, ou mais fortes, de maior longevidade dentro do ideário simbólico que compõe o Brasil e os conceitos de Sertão.

Os primeiros escritos de literatura sertanista - seja como texto literário, seja como crônica escrita dos avanços pelo interior do "estado do Brasil", seja como retratos do sertão - possuem dois elementos relevantes de serem notados. O primeiro é o caráter interessado dos textos; o segundo é sua ausência de comunicação entre si, isto é, não configurarem um sistema literário. Durante os primeiros anos, há poucos escritos sobre o interior do Brasil, afinal muitos dos que ali estiveram não deixaram registro. Os que lá estiveram e sobre esse espaço escreveram, ou seja, os sertanistas que se lançavam nessas empreitadas, o faziam a partir de uma perspectiva com interesses econômicos bem definidos. Quem se lançava nessas empreitadas partia com uma finalidade prática, que contaminava sua observação. Além disso, esses textos não se comunicavam entre si; o escasso povoamento da região e o caráter explorador das incursões impedia que os textos e os autores compilhassem um conjunto, em que os textos estabelecessem uma tradição e um sistema entre si. O exemplo da carta de Pero Vaz de Caminha é ilustrativo nesse caso.

A Carta de Pero Vaz de Caminha é o primeiro escrito sobre o Brasil. Como observa Picchio (1997), esse texto só foi ser conhecido pelos brasileiros em 1887, com a publicação de uma cópia da carta, que veio com a corte portuguesa em 1808. Antes dessa data, o documento esteve em sigilo na Torre do Tombo. Esse caráter secreto mostra como os primeiros textos não formavam, entre si, um conjunto capaz de dialogar. Por outro lado, o interesse prático e enviesado demonstra-se no conselho de Caminha: ocupar e catequizar a terra. Esse espaço, sem nome, mas já com dono, adquire imediatamente uma perspectiva econômica, seja ela material - agricultura e mineração de ouro ou prata -, seja ela simbólica - mais almas para o senhor. Caminha informa não terem achado ouro ou prata, acharam-na uma terra vasta, de muitas águas e muito fértil, e termina

lo não como um elemento componente do Modernismo de 1922, mas como resposta à hegemonia cultural da região econômica e politicamente central.

a missiva argumentando que o maior fruto é conquistar a alma do povo que ali habitava.

A literatura jesuítica, “a primeira literatura que sai do Brasil” (PICCHIO, 1997, p. 75) em língua nacional, também revela essa duplicidade. Seu público é a coroa e o púlpito, sua mensagem e sua leitura de mundo enviesadas pelo dever de sua missão na nova terra. A obra de Anchieta, por exemplo, relata os feitos de Mem de Sá e constrói um texto gramatical de auxílio na catequese. A contrapartida materialista dos textos jesuíticos pode ser lida em relatos de viajantes como Gabriel Soares de Sousa, que se ocupam de relatar as grandezas e riquezas do território.

O espaço, enquanto território simbólico, é dividido em dois em relação à distância da pátria. O espaço próximo à pátria é conhecido, é dominado, portanto familiar. O espaço distante é o ‘Sertão’, que vai ser desbravado pelo sertanista. Esse sertanista, viajante desbravador do interior, nos primeiros tempos, é fundamentalmente ou jesuíta ou bandeirante. A historiografia tradicional remete justamente a esses dois grupos como aqueles que, adentrando o território, modificaram e incorporaram o espaço do sertão. Bem verdade que sua busca - e os conflitos surgidos dos seus encontros - não estava relacionada ao espaço; terra não faltava na América Portuguesa, nem havia quem lhes fizesse frente. Exceto aqueles que buscavam aprisionar: o indígena.

As mudanças desse cenário foram lentas. O termo ‘sertão’ demorou tanto para mudar de sentido, passaram-se tantos anos ocupando o interior brasileiro, que mesmo um salto temporal secular ainda vai encontrar autores descrevendo o interior como sertão. Pe. Antonio Vieira, no século XVII, ao relatar as agruras de pregar ao Maranhão, e Cláudio Manoel da Costa, no século XVIII, em sua épica sobre a descoberta das minas gerais, revelam a busca pelo indígena e a ocupação de um território desconhecido - um deserto que avança por léguas, com promessas de Éden e de Perdição.

Percebe-se pelo espaço de onde escrevem e por onde exploraram que a palavra ‘sertão’ não está relacionada a uma geografia ou a um clima determinados. Esse sertão não é o espaço da caatinga nordestina, pelo contrário, ele possui elementos naturais encantados, uma vegetação exuberante, é quase impenetrável. Trata-se, na verdade, do interior do Brasil. O povo que o ocupa essa área ainda é um fruto, uma riqueza em si. O indígena é o habitante do sertão, e é um objeto de conquista, seja para o aprisionamento, seja para a catequese, em si também uma forma de prisão.

Quando Pe. Antonio Vieira, em seu Sermão da Sexagésima, fala das agruras espirituais daquele que precisa pregar no Maranhão, esse Maranhão ainda não é o Nordeste, mas um dos territórios administrados por Portugal.

Apesar da ligação administrativa, o território se configura, imagetivamente, em opostos: aquele que é metrópole, o “aqui”; aquele que é distante, o interior. Vieira então escreve uma comparação por oposição, estabelecendo semelhanças em diferenças: “os semeadores do Evangelho, há uns que saem a semear, há outros que semeiam sem sair. Os que saem a semear, são os que vão pregar à Índia, à China, ao Japão; os que semeiam sem sair são os que se contentam com pregar na pátria” (VIEIRA, 2012, n. p.).

O espaço a ser ocupado, o que não é ainda pátria, é a área de colônia. Nesse espaço, encontramos o interior, o lugar ainda sem nome. Seus frutos são as riquezas - materiais e morais - que se podem conquistar. Esse interior-sertão é o espaço bravio onde ainda se está a semear os valores portugueses. Esse mesmo espaço é o descrito por Cláudio Manoel da Costa, poeta árcade autor de *Villa Rica*. Um trecho do começo desse poema épico serve de relato histórico dessa ocupação:

Convocados todos e guiados pelo roteiro que lhes deixara o falecido, saíram da Vila de São Paulo pelos anos de 1694. Romperam os matos gerais, e servindo-lhes de norte o pico de algumas serras, que eram os faróis na penetração dos densíssimos matos, vieram estes generosos aventureiros sair finalmente sobre a Itaverava, serra que de Vila Rica dista pouco mais de oito léguas: ai plantaram meio alqueire de milho; e porque o Sertão era mais estéril de caça que o do Rio das Velhas, para este passou Bartolomeu Bueno a tropa, enquanto madurava a pequena sementeira de que esperava manter-se, para continuar o descobrimento.

No ano seguinte, que foi o de 1695, voltaram os referidos sertanistas a colher a sua planta, e entrando na Itaverava foram encontrados do Coronel Salvador Fernandes Furtado e do Capitão Manuel Garcia Velho e outros, conquistadores também do Gentio e povoadores das Vilas que ficam ao leste de São Paulo: já então trabalhavam com algum desembaraço os primeiros sertanistas, ajudados de um grande número de índios, que haviam cativado nos sertões do Caete e Rio Doce; mas como lhes obstava a falta de experiência necessária, e não tinham instrumentos de ferro para a laboreação, apenas se contentavam com o pouco que podiam apurar em pequenos pratos de pau ou de estanho, servindo-lhes os mesmos paus aguçados de cavar a terra e descobrir os cascalhos, formações em que se conserva e se cria o ouro. (Trecho do Fundamento histórico do Poema de Cláudio Manoel da Costa in: COSTA, 2015, n. p.)

Cláudio Manoel da Costa trata matas, minas e sertões como elementos de um mesmo campo semântico, os locais onde se explora em busca de riqueza. Esse espaço, muitas vezes descrito como uma configuração física a ser ocupada, é também o relato de uma vastidão desolada. Nesse terreno, os sertanistas vão adentrando e cultivando o território. Um trabalho que guarda paralelo com a manifestação de Pe. Antonio Vieira. Trata-se de uma semeadura planejada e

paciente. Adentra, planta, volta, retorna à cultura, colhe, caminha de novo. O terreno foi sendo ocupado primeiro por uma economia que bastava por si: coivaras e roças que cresciam sem cuidado. Esse adentrar, o poeta não esconde isso, é feito pela força de interesses pessoais, materiais; primeiro o apresamento do indígena, o mesmo que devia ter a alma cultivada pelos jesuítas, depois a procura e descoberta do ouro. Assim o terreno pobre e escasso, vazio de população, vai sendo ocupado passo a passo por sertanistas vindos de São Paulo.

A partir dessas leituras, evidencia-se o sertão como espaço distante e ermo, isolado da origem. Um deserto. Esse espaço está ocupado pelo índio, ao mesmo tempo objeto do cultivo das almas e dos corpos. Sua população era subjugada ora para catequese, ora pelas bandeiras, que lhes tomava para escravos. Esse Sertão ainda é indiferenciado enquanto espaço. Trata-se do Brasil não povoado, sem vilas. A épica de Claudio Manoel trata da fundação, do adentramento e da transformação desse espaço em um evento pertencente ao mundo que o conquista. Assim, a criação de Vila Rica representa a transformação desse espaço interiorano em um espaço cultural, próprio não mais do interior-sertão, mas domado pelo pátria. Trata da fundação justamente desse espaço interiorano: “Cantemos, Musa, a fundação primeira Da Capital das Minas” (COSTA, 2015, n. p.).

A configuração de uma Vila era, em si, um fenômeno político-administrativo que transformava o espaço de conquista em um espaço domesticado. Um exemplo desse processo de diferenciação pode ser visto na fundação da vila de Igarassu, em Pernambuco, cuja narrativa informa:

Igarassu foi fundada em 1535 por Afonso Gonçalves ordenado por Duarte Coelho, sendo a primeira vila pernambucana em que o donatário se estabeleceu. A segunda vila fundada na capitania foi Olinda em 1537. Portanto, Igarassu simboliza o marco inicial da ocupação do território pernambucano. Apesar do valor inicial, a vila de São Cosme e Damião logo perdeu importância para Olinda, fato que pode ser explicado pela proximidade maior desta última com o mar e pelo seu sítio mais alto, facilitando assim trabalhos de defesa e de comércio portuário (MELO, 2011, p. 2)

O surgimento de uma vila é uma completa ressignificação do território, formando um novo contexto político e social dentro da realidade jurídica e administrativa da coroa. Essa percepção explica, em parte, algumas das disputas travadas no período colonial, como a guerra dos Emboabas, luta pelo controle político e administrativo do território minerador descoberto pelos bandeirantes, ou a Guerra dos Mascates, conflito entre a vila capital de Olinda e a nova vila do Recife.

Ao instituir uma *cidade* o poder metropolitano se projeta no espaço colonial, ao mesmo tempo em que pretende projetar os valores fundamentais de uma ordem, dita colonial, no interior dos muros da cidade. Por outro lado, segundo um calendário bem regrado, a sociedade destas cidades também se projeta no espaço e no tempo: por meio de festas oficiais, de cerimônias, de encenações rituais, ela se permite ver como a expressão de um modelo ideal. (VIDAL, 2009, p. 244)

Esse espaço de vila vai, com o tempo, como se pode deduzir da guerra dos Emboabas e de vários movimentos nativistas, se diferenciar em uma unidade específica. As vilas fazem-se dúbias. Em parte, elas se constituem projeções autônomas do poder metropolitano; por outro lado, permanecem, no mais das vezes, como elementos isolados do poder central e independentes em sua organização. Tornam-se espaço de conflitos próprios que são simultaneamente distintos das questões metropolitanas e distantes dos problemas do sertão.

Vidal (2009) analisa os conflitos e sua evolução temporal na cidade de Vila Boa de Goiás. O conflito no espaço urbano põe em choque forças locais, mas a solução se faz por meios vários. Primeiro há uma solução o local; meses depois, há uma solução institucional colonial; ainda depois, há uma solução metropolitana. As regulações das situações, dentro dessas características, estavam sujeitas ao mando administrativo central, mas, por acontecerem em realidades e temporalidades distintas da metrópole, terminavam regidas por soluções que seguiam uma pluralidade normativa adaptável ao contexto local. Formam assim uma configuração simbólica de poder própria, híbrida entre vínculo cultural com a metrópole e sua distância física.

Um dos efeitos desse adentramento é a transformação espacial. A configuração do território especializa-se. O interior-sertão, ao ser ocupado, se transforma em uma nova categoria, revelando ocupação da metrópole. Ao mesmo tempo, essa terra ocupada se reconfigura em um novo espaço simbólico de disputas e convivências. Por sua vez, o próprio sertão vai passar por diferenciações. À medida que as conquistas e as marcas de poder metropolitano avançam, os termos não diferenciados utilizados por Claudio Manoel da Costa (matas, minas, sertão), passam a se ressignificar em valores específicos.

Se tanto Antonio Vieira como Claudio Manoel da Costa localizam o sertão distante da atual zona da Caatinga, isto acontece porque o 'primeiro sertão', enquanto espaço simbólico, se define a partir de seu isolamento, de sua distância do espaço de origem. Dessa forma, a função prática do texto é também de informar e descrever a terra distante de onde o autor retorna. Assim, os

Sertanistas vão também escrever uma narrativa descritiva, e nesse sentido, se alinham a uma longa tradição de viajantes narradores/historiadores.

As narrativas de viagem precedem em muitos anos os diários de Marco Polo, mas é esse autor ainda um exemplo paradigmático da narrativa de viagem que tenta apresentar o espaço exótico como lugar a ser domado. Nisso, diferencia-se da Odisseia, que faz da vitória o retorno para casa. Também no território que seria do Brasil, a ocupação desse interior se deu no âmbito do exótico e do mitológico, como já demonstrou Sérgio Buarque de Holanda. Em *Visão do paraíso* (HOLANDA, 2010), descrevem-se os vários motivos edênicos da ocupação desse território hoje chamado Brasil. Esse espaço interiorano modifica em sua descrição e simbologia concomitantemente à evolução sócio-econômica-jurídica brasileira.

2 O SERTANISTA E O SERTÃO COMO ESPAÇO DETERMINADO

Os motivos edênicos descritos por Sérgio Buarque foram pertencentes às entradas portuguesas. Quando analisado um sertanista protestante em viagem ao interior do Brasil, encontra-se um exotismo distinto. O inglês Henry Koster visitou, no século XIX, a região do nordeste brasileiro. Suas descrições relatam o clima litorâneo, os eventos políticos, a escravidão. Também adentra o interior, viajando pela então capitania de Pernambuco.

Em um estudo focado em literatura brasileira, utilizar um sertanista estrangeiro cria um problema metodológico que necessita ser comentado. Koster escreve sua obra em inglês, o que o afasta da literatura e dos cronistas de viagem em língua portuguesa. Sua inserção nesse trabalho, no entanto, parece relevante para que se entenda a configuração simbólica do espaço do sertão, e em como esse espaço passa a pertencer ao nordeste. Nessa perspectiva, assim como os primeiros sertanistas, suas descrições históricas e simbólicas têm bastante valor, uma vez que relatam uma modificação na percepção do espaço.

Em suas viagens, Koster enfrenta o “Sertam” e a seca, encontrando com alguns sertanejos. O tom geral de seu relato denota a tradição dos textos sobre a terra estranha e distante. Por exemplo, seu texto inicia descrevendo não o espaço, mas o autor, nesse caso o *sertanista*, na definição de autor que ocupa um lugar desconhecido. Para tanto, como Marco Polo ou Robinson Crusóé, apresenta-se como autor-narrador confiável.

During my residence in Brazil, I had no intention of publishing any account of what I had seen and heard in that country. Some time after my return to England, I was encouraged to put together the information which I might be able to impart. The reader will be more disposed to excuse what defects he may find, when he is informed that I went out young, that I did not gather any knowledge of the country in a systematic manner with the idea: of giving it to the public, and that the idiom of a foreign language is perhaps more familiar to me than that of my own. (KOSTER, 1816, p. V)

Essa tática narrativa grava a importância e a função do texto, tentando também limitar, de alguma forma, a conformação da representação da verdade. No caso de Koster, o autor ocupa-se de demonstrar que não é um pesquisador a fundo da matéria. Seus relatos de viagem são, como ele reporta, tinham a intenção de narrar, *a posteriori*, uma experiência pessoal. Para tanto, teve auxílio de pesquisa, mas fundou-se na memória. O relato é fidedigno no que mais importa aqui: a configuração simbólica do espaço sertão.

Koster conhece os espaços existentes no território brasileiro nesse fim de colônia e começo de nova configuração política. Visita Recife, Olinda, Natal. Conhece também cidades interioranas, como Açu e Goiana. O caminho entre esses polos urbanos da região nordeste brasileira possui um elemento particular: o sertão e sua conformação morfológica, a caatinga. Agora já se vislumbra uma modificação no binômio conhecido/desconhecido (cidade-urbana/sertão-interior). O que se vai encontrar não é mais o sertão como um interior não conquistado, para onde se adentra para tomar posse e garantir riqueza. Agora esse território é o meio entre cidades. Ainda que existam indígenas nessas terras, já não se configura um espaço a ser “descoberto”. O Sertão é a região de ocupação parca e de ausência do estado.

Nesse espaço transformado existe um outro tipo humano, próprio dessa nova configuração: o sertanejo. O sertanejo é sujeito que ocupa e sobrevive naquele vazio administrativo. Nessa nova realidade, o sertão se resignifica completamente, transformando-se em um novo símbolo populacional, administrativo e mesmo climático. Já existe lei e religião portuguesas naquelas paragens, não há estado que as imponha. Se o vazio por vezes é populacional - seja porque há poucas pessoas vivendo no território vasto, seja porque a estiagem expulsou a população - ele se apresenta forte em sua ausência de manifestação institucional. Assim, o vazio é uma adição de ausência de pessoas, que fugiram ou que não ocuparam todo o espaço, com ausência institucional.

O vazio institucional e a terra seca de população escassa transformam a travessia do sertanista. Já não há o que lavrar, não há metal ou indígena para perseguir, não há que se falar em exploração de um interior desconhecido, mas em travessia da caatinga, que revela suas complexidades naturais. O viajante

deixa de ser um explorador em busca de descobertas, mas um coletor de experiências e cenários. As variações climáticas e seus efeitos na ocupação humana se destacam. Em tempos de chuva, o deserto populacional diminui sem, no entanto, gerar uma ocupação capaz de esgotar os recursos naturais⁵.

A ocupação esparsa limita as disputas legais sobre a propriedade. Assim aponta Koster:

Robbery in the Sertam is scarcely known; the land is in favorable years too plentiful to afford temptation, and in seasons of distress for food, every man is for the most part equally in want. Subsistence is to be obtained in an easier manner than by stealing in so abundant a country, and where both parties are equally brave and resolute (...) (KOSTER, 1816, p. 146)

Se as vilas e cidades possuem múltiplas temporalidades e legalidades, o *sertão* conquistado ainda é, como o interior bravio, espaço de autotutela. Não há presença jurídico-administrativa, cabendo ao sertanejo “proteger o seu direito”:

These people are revengeful; an offence is seldom pardoned, and in default of law, of which there is scarcely any, each man takes it into his own hands. This is without any sort of doubt a dreadful state of society, and I do not by any means pretend to speak in its justification; but if the causes of most of the murders committed and beatings given are enquired into, I have usually found that the receiver had only obtained what he deserved. (KOSTER, 1816, p. 146)

A ausência de entes administrativos torna o controle sobre a justiça ainda mais temerário nos momentos de seca. Koster atravessou a caatinga nessas circunstâncias, podendo notar como arriscada era a permanência e fixação no espaço. O homem estava a mercê do clima e dos viajantes. O isolamento, que aumentava à medida que a seca se prolongava, impedia qualquer socorro. Os crimes contra a propriedade então tomavam novas proporções:

Persons circumstanced as these were, are sometimes robbed in a most unpardonable manner -by travellers, who take advantage of their houses, eat their poultry, and leave them without paying; but considering the entire non-existence of law in these regions, I am only surprized that greater enormities are not committed; however, everyman feels it to be his own case, if he has a house and family; he is aware that on going from home, those he may leave are in the same

⁵ Esse movimento populacional é descrito um século depois em *Asa Branca*, de Luiz Gonzaga e Humberto Teixeira.

helpless state. These persons and their property were at the mercy of any travellers; if they had been murdered, and the cottage from being deserted began to fall, it would have been supposed that its inhabitants, like many others, had decamped, and no enquiry would be made about the direction they had taken, such is the rambling disposition of the people in general, and the state in this part of the country (...)
(KOSTER, 1816, p. 82)

A descrição de Koster permite observar a manutenção da simbologia do isolamento no termo 'sertão'. Esse isolamento é físico e simbólico, não há verdadeiramente poder administrativo nesse espaço.

O sujeito residente desse território se resignifica. O sujeito predominante do espaço deixa de ser o indígena, constantemente massacrados. Surge o sertanejo, sujeito ocupante do espaço.

I think the Sertanejos are good race of people. They are tractable and might easily be instructed, excepting in religious matters; in these they are fast rivetted; and such was their idea of an Englishman and a heretic, that it was on some occasions difficult to make them believe that I, who had the figure of a human being, could possibly belong to that non-descript race. They are extremely ignorant, few of them possessing even the commonest rudiments of knowledge. Their religion is confined to the observance of certain forms and ceremonies, and to the frequent repetition of a few prayers, faith in charms, relics, and other things of the same order. The Sertanejos are courageous, generous, sincere, and hospitable: if a favour is begged, they know not how to deny it; but if you trade with them either cattle, or aught else, the character changes, and then they wish to outwit you, conceiving success to be a piece of cleverness of which they may boast. (KOSTER, 1816, p. 146)

Esses espaço e sujeito descritos por Koster encontram representação também na literatura nacional. José de Alencar, Bernardo Guimarães e Franklin Távora vão configurar uma localização específica para o sertão, retirando-o do que antes fora 'o interior'. Nesse momento que surge o romance regional, fundado pelo movimento romântico brasileiro.

O romance regionalista estabelece contato e acesso ao sistema literário por meio da construção de contraste. Sua existência revela uma configuração multifária da literatura brasileira. Por um lado, destacam contrastes civilizacionais, revelam aspectos da civilização brasileira desconhecidos da corte ou dos centros urbanos. Por outro, resignificam culturas locais para um público a ela estranho. Nesse sentido, a literatura regional sertaneja vai construir um bloco simbólico do espaço brasileiro. "Além de contribuir para fixar o significado da palavra 'sertão' no léxico brasileiro, a literatura rural sertanista do século XIX

ajudou a consolidar a localização física do sertão com a qual estamos acostumados hoje” (SCHEIDT, 2014, p. 91).

O conceito atual de sertão como sendo a região da caatinga nordestina fixa-se, a partir das obras de sertanistas como Koster, no imaginário nacional por meio dos romances regionalistas românticos. Essa literatura regionalista se mostra com conotações específicas, sendo demarcada, em parte, pela oposição entre local e nacional. Seria nacional nos seus valores o romance urbano, que demarcaria a sede administrativa, a força das leis e das modas. A civilização da corte. Relevante observar que o romance urbano diz respeito mais à corte que às demais cidades, como se todas as cidades compusessem um mesmo retrato cultural.

O início de *O sertanejo*, de José de Alencar, contém paralelos com a descrição de viagem de Koster: a viagem pela caatinga, a lenta ocupação territorial. Nele também o sertanejo se diferencia, sua sociedade é apresentada como tendo hierarquia de funções, que se ligam ao caráter da personalidade. O espaço molda o sujeito:

Esta imensa campina, que se dilata por horizontes infindos, é o sertão de minha terra natal. Aí campeia o destemido vaqueiro cearense, que à unha de cavalo acossa o touro indômito no cerrado mais espesso, e o derriba pela cauda com admirável destreza. Aí, ao morrer do dia, reboa entre os mugidos das reses, a voz saudosa e plangente do rapaz que abóia o gado para o recolher aos currais no tempo da ferra. Quando te tomarei a ver, sertão da minha terra, que atravessei há muitos anos na aurora serena e feliz da minha infância?

Quando tornarei a respirar tuas auras impregnadas de perfumes agrestes, nas quais o homem comunga a seiva dessa natureza possante? De dia em dia aquelas remotas regiões vão perdendo a primitiva rudeza, que tamanho encanto lhes infundia.

A civilização que penetra pelo interior corta os campos de estradas, e semeia pelo vastíssimo deserto as casas e mais tarde as povoações. Não era assim no fim do século passado, quando apenas se encontravam de longe em longe extensas fazendas, as quais ocupavam todo o espaço entre as raras freguesias espalhadas pelo interior da província. Então o viajante tinha de atravessar grandes distâncias sem encontrar habitação, que lhe servisse de pousada; por isso, a não ser algum afoito sertanejo à escoteira, era obrigado a munir-se de todas as provisões necessárias tanto à comodidade como à segurança. (ALENCAR, 2002, p. 9)

O sertão, enquanto espaço específico da geografia brasileira, é povoado por uma “raça” singular, um povo próprio que toma forma diferenciada no século XIX. Koster e Alencar retratam um momento temporal semelhante. O autor de *O Sertanejo* remete seu texto para fins do XVIII a fim de revelar a formação e a especificidade daquele elemento cultural. Koster é do começo do

século XIX. Por essas duas narrativas, vê-se a configuração do espaço sertão como correlato à área da caatinga.

Essa configuração do sertão consolida-se imagetivamente. O sistema literário brasileiro consolida essa imagem em uma vasta riqueza imagética, que ultrapassa os textos de viajantes e entra, como exemplificam Alencar e Guimarães, na obra ficcional. Da mesma forma, essa distinção de espaço e cultura entra no contexto semiótico da sociedade, configurando novas distinções. Uma forma de observar essas conformações simbólicas é a leitura das manifestações cotidianas, cujo leitor que lhe é contemporâneo é interlocutor preferencial.

Ao observar o conjunto de crônicas de Machado de Assis, como exemplo dessa leitura do que é *Sertão* e *Sertanejo*, encontram-se elementos simbólicos interessantes. Em 1878, Machado escreve:

(...) foi agradável saber que as chuvas já caem no interior do Ceará. Ainda bem! Venham elas lá e cá, mas sobretudo lá, onde tantos milhares de irmãos nossos se viram a braços com o terrível flagelo. Nós temos o recurso de não morrer de fome; mas eles? Agora é tratar de evitar outras. (ASSIS, 2015, p. 368)

Nesse trecho, datada de fevereiro de 1878, Machado de Assis se alegra com a notícia de que a chuva chega ao Ceará, onde muitos sofreram com a seca devastadora dos anos 70. O espaço e as pessoas vítimas da famosa seca de 1877 são o 'interior' do Ceará, são 'os irmãos' do autor carioca. Evidente está a marca de proximidade, de não distinção. Se o interior é outro lugar, distinto da capital da província do Ceará e da corte, não é mais o espaço ermo e desconhecido. Da mesma forma, esse interior não é mais povoado por 'almas' a serem 'salvas', catequizadas, como os indígenas de outrora. Os 'irmãos' são concidadãos, seres políticos detentores de direitos dentro do estado brasileiro.

Pouco a pouco, o que se vai construindo é um Sertão como espaço ermo, mas também determinado, um espaço político no Nordeste brasileiro. Em 8 de setembro de 1895, Machado de Assis utiliza o termo 'sertão' como espaço de fuga:

Com os séculos foram ainda outras coisas, e não só desta terra, como de alheias - o Egito, para não ir mais longe. Há dois Egitos: o atual, que, não sendo propriamente ilha, é uma espécie de ilha britânica, e o antigo, que se perde na noite dos tempos. Este é o que o nosso Coelho Neto põe no *Rei fantasma*. Não conheço nem um nem outro; não posso comparar nem dizer nada da ocupação inglesa nem da restauração Coelho Neto. Tenho que a restauração sempre há de ter sido mais difícil que a ocupação; mas o fio que o nosso patrício haverá estudado consiosamente a matéria.

É certo que o autor, no prólogo do livro, afirma que este é tradução de um velho papiro, trazido do Cairo por um estrangeiro que ali viveu em companhia de Mariette. O estrangeiro veio para aqui em 1888, e com medo das febres meteu-se pelo sertão, levando os papiros, os Anúbis, mapas e cachimbos. Aí o conheceu, aí trabalharam juntos; morto o estrangeiro, Coelho Neto cedeu a rogos e deu ao prelo o livro. Conhecemos todos essas fábulas. São inventos que adornam a obra ou dão maior liberdade ao autor. (...) (ASSIS, 2015, p. 1125-1126)

Se o sertão onde Coelho Neto e o estrangeiro trabalham é um espaço isolado, onde se pode fugir das febres, não é mais um espaço absolutamente ermo. Não é de lá que vêm histórias exóticas. O estrangeiro não vai mais lá em busca de histórias e conquistas, pelo contrário, lá busca reclusão, e é lá que ele e o escritor brasileiro teriam traduzido os papiros antigos. Pela perspectiva de Coelho Neto, essa construção serve para lhe dar 'maior liberdade'. Na perspectiva da simbologia do termo 'sertão', essa manifestação revela um espaço onde se pode conviver ou se esconder, uma mistura de espaço de conquista e de um espaço de isolamento.

O sertão de Coelho Neto, no entanto, é o nordeste brasileiro. Isso se define tanto pela origem do autor, Coelho Neto é maranhense, como pela obra que ele mesmo publicaria em 1897. *Sertão*, de Coelho Neto, é uma coletânea de novelas buscando mostrar um espaço e seus tipos.

Obra publicada no momento dos fins da revolta do Arraial de Canudos, *Sertão* de Coelho Neto ([20--?]) escreve sobre um espaço determinado. No entanto, pela data e pelos temas levantados, é contemporânea do momento em que o *Sertão* passa a se configurar como um elemento essencial de identidade nacional. O sertão baiano, com sua revolta e seu Antonio Conselheiro, passaram a determinar elementos simbólicos de valor nacional, como se pode deduzir de uma outra passagem de Machado de Assis:

Conheci ontem o que é celebridade. Estava comprando gazetas a um homem que as vende na calçada da Rua de S. José, esquina do Largo da Carioca, quando vi chegar uma mulher simples e dizer ao vendedor com voz descansada:

-Me dá uma folha que traz o retrato desse homem que briga lá fora.

-Quem?

-Me esqueceu o nome dele.

Leitor obtuso, se não percebeste que "esse homem que briga lá fora" é nada menos que o nosso Antônio Conselheiro, crê-me que és ainda mais obtuso do que pareces. A mulher provavelmente não sabe ler, ouviu falar da seita de Canudos, com um pormenor misterioso, muita auréola, muita lenda, disseram-lhe que algum jornal dera o retrato do Messias do sertão, e foi comprá-lo, ignorando que nas ruas só se vendem as folhas do dia. Não sabe o nome do Messias; é "esse homem que briga lá fora". A celebridade, caro e tapado leitor, é isto mesmo. O

nome de Antônio Conselheiro acabará por entrar na memória desta mulher anônima, e não sairá mais. Ela levava uma pequena, naturalmente filha; um dia contará a história à filha, depois à neta, à porta da estalagem, ou no quarto em que residirem. Esta é a celebridade. Outra prova é o eco de Nova Iorque e de Londres onde o nome de Antônio Conselheiro fez baixar os nossos fundos. O efeito é triste, mas vê se tu leitor sem fanatismo, vê se és capaz de fazer baixar o menor dos nossos títulos. Habitante da cidade podes ser conhecido de toda a Rua do Ouvidor e seus arrabaldes, cansar os chapéus, as mãos, as bocas dos outros em saudações e elogios; com tudo isso, com o teu nome nas folhas ou nas esquinas de uma rua, não chegarás ao poder daquele homenzinho, que passeia pelo sertão uma vila, uma pequena cidade a que só falta uma folha, um teatro, um clube, uma polícia e sete ou oito roletas, para entrar nos almanaques.

Um dia, anos depois de extinta a seita e a gente dos Canudos, Coelho Neto, contador de cousas do sertão, talvez nos de algum quadro daquela vida, fazendo-se cronista imaginoso e magnífico deste episódio que não tem nada fim-de-século (...). (ASSIS, 2015, p. 1277-1278)

Não foi, entretanto, Coelho Neto ([20--?]) que escreveu sobre Canudos, ou que solidificou a formação do Sertão como elemento identitário. Essa solidificação veio com *Os sertões*, de Euclides da Cunha e depois como elemento unificador do modernismo brasileiro na geração regionalista de [19]30.

3 O NORDESTE, INSERÇÃO, NACIONALIDADE E IDENTIDADE

A trajetória simbólica do conceito de sertão transmutou-se, ao longo dos séculos coloniais. Em um sentido crítico, 'sertão' era o espaço deserto de colonos, ocupado por indígenas para onde os europeus iam para espoliar riquezas físicas (terra e minérios) ou escravizar os nativos da terra. Transformou-se em um espaço geográfico específico dentro do território nacional.

Apesar da grande diversidade geográfica e econômica dessa região, a ficção, especialmente após a década de 1930, contribuiria também para que o sertão fosse identificado principalmente com o semiárido nordestino castigado por constantes secas e escassez econômica, com personagens que passariam de orgulhosos heróis em perfeita consonância com seu meio a indivíduos dignos de compaixão, vencidos pela seca e destituídos de quase tudo, como os habitantes de Canudos ou os retirantes nordestinos que, nas grandes cidades, acabam encontrando somente variações urbanas de sua miséria. (SCHEIDT, 2014, p. 92)

A nova significação do termo 'sertão' agora o delimita ao nordeste brasileiro⁶. Nesse sentido, confunde-se com o bioma⁷ da caatinga. No entanto, o sertão e a caatinga não são apenas territórios; são antes de tudo um complexo simbólico individualizado. Acerca desse espaço e dos elementos subjetivos que o ocupam surge e se fortalece uma vertente da literatura regionalista. Esse "[s]ertanismo literário atesta mais uma fase ascensional no percurso da brasilidade" (FIGUEIRA, 2014, p. 185). Esse sertanismo retrata a ocupação do país não mais por uma população autóctone, mas por uma "raça brasileira".

Ao integrar e retratar o sertanejo, os autores regionalistas começaram por inserir a história daquela região na mitologia nacional. Alencar, Taunay e Távora constroem uma imagética do sertanejo que se aproxima da visão de Koster, mas a idealiza. Assim, esse tipo brasileiro, caracterizado por todos como forte, destemido e vivendo dentro de um código de honra, deixa de ser um homem de fé simples para ser revelado como sujeito de valores religiosos ligados a uma moral elevada. Essa idealização é possível de ser vista, por exemplo, na comparação entre o retrato de Koster e de Alencar. Enquanto esse descrevia o sertanejo como incapaz de refletir sobre a própria religiosidade; aquele o idealiza como homem pio e humilde que sabe agradecer pelas graças alcançadas.

Esse processo de construção do 'sertanejo' é replicado nas diversas construções de mitos regionais. Dessa feita, os autores regionalistas produzem uma literatura capaz de integrar os diversos regimes culturais brasileiros. A configuração política do território brasileiro não possuiu uma unidade administrativa factual. Mesmo com a república, ainda existiam sistemas distintos de vigência legal, o que revela a ausência de pontos de contato e informação entre metrópole, cidade e interior. Se não era possível construir estradas de acesso, era preciso interligar as regiões ao centro por meio da construção simbólica.

Os diversos elementos simbólicos então se colocam em diálogo, as vezes mesmo em conflito. *Os sertões*, de Euclides da Cunha (2010), revelam bem essa complexidade. Escrito por um autor sertanista por definição, isto é, alguém externo que adentra o espaço e o retrata, a visão sobre o espaço e sua gente está enviesada da mesma forma que os primeiros narradores do interior brasileiro. Euclides da Cunha porta, na sua concepção de mundo, o cientificismo social do começo do século XX. Ao mesmo tempo, também vai investigar o sertão baiano,

⁶ Há uma evolução também sobre o termo nordeste. Até o século XX, o Brasil se diferenciava em Norte e Sul, sendo o norte tudo acima da Bahia, e o Sul da Bahia até o Rio Grande do Sul. Essa divisão tornou-se paulatinamente anacrônica e esquecida. Verdade que até os anos [19]50 ainda era possível a afirmação indistinta entre norte e nordeste. Em *A volta da asa Branca*, Luiz Gonzaga canta seu desejo de "voltar para o norte".

⁷ O Nordeste brasileiro, região político-geográfica, possui mais biomas que a caatinga; este bioma, por sua vez, se estende para além dos limites do Nordeste.

onde se passa a guerra de Canudos, com a mentalidade da metrópole, da corte, e como tal revela o mundo de maneira binária: o atraso e o progresso.

No entanto, Euclides da Cunha não encontra no sertão da Bahia o outro, mas sim o 'irmão', como Machado se referira ao sofredor da seca no Ceará. Ao encontrar um brasileiro, Euclides da Cunha acaba por apresentar uma forma de interpretar o Brasil, como aponta Sodré (1964), em que contrasta a pobreza do interior e a opulência do litoral. As razões de Canudos não são relacionadas à biologia de sua gente, mas ao atraso econômico de um povo explorado e pobre, que exige de justiça social para prosperar.

Esse sertão de Canudos, seja em Euclides da Cunha, seja antes em Machado de Assis, é uma mostra síntese de um problema nacional transcendental aos momentos políticos. Não é uma questão de monarquia ou república, de laicismo ou religiosidade - ainda que esses elementos apareçam - mas uma questão social de cuidado com os pares. O sertão deixou de ser um elemento estranho, distante, povoado por um grupo de pessoas distintas do sertanista que ali chega; torna-se o Brasil em suas contradições. São *Os sertões*, de Euclides da Cunha, que vão, pela primeira vez, estabelecer esse retrato.

(...) *Os sertões* são um livro de ciência e de paixão, de análise e de protesto: eis o paradoxo que assistiu à gênese daquelas páginas em que alternam a certeza do fim das "raças retrógradas" e a denúncia do crime que a carnificina de Canudos representou. (BOSI, 1994, p. 309)

Após Euclides da Cunha, o 'sertão' é já um espaço totalmente integralizado dentro do território nacional. Uma região brasileira, mas também um espaço que configura a síntese simbólica nacional, um contraponto fixo ao urbano, ao litoral. Desta forma, têm-se simbolicamente um país dialeticamente dividido, ainda que formado por um mosaico de regiões.

A literatura regionalista, ao referenciar, apresentar e idealizar os tipos humanos dos diversos territórios nacionais, tornou-se uma literatura de inserção e integração nacional. Dessa maneira:

[a] literatura regional brasileira é interativa. Valoriza as unidades do país tangente à variedade topográfica e à diversidade de povos oriundos de encontros étnico-culturais. Assim, o Regionalismo literário é uma conjunção heterogênea de pessoas, linguagens, crenças, tradições e paisagens (FIGUEIRA, 2014, p. 190).

A função nacionalista da literatura regionalista encorpa-se com o regionalismo de [19]30. Nesse momento ocorre um efeito paradoxal; ao mesmo

tempo que as diversas regiões brasileiras são retratadas como elemento integrador do ideal modernista, uma parte da construção imagética, simbólica e cultural do Nordeste, da caatinga e do sertanejo segue uma tendência tradicionalista. A corrente regionalista não se vincula às vanguardas inovadoras, mas retorna aos valores da tradição local. O contraponto social e econômico também se faz estético.

As correntes do movimento modernista de 1922 são assim opostas às variações da geração de 1930, que tem, em si, suas próprias divergências. O conflito decorre das diversas manifestações das categorias 'Nordeste', 'sertão', 'sertanejo'. As concepções do movimento iniciado em 1922 se unificam por meio do desejo de reconfiguração moderna do Brasil. Para esse grupo, busca-se uma metamorfose artística do país, que passa a ser inovado em sua representação em diversos aspectos: estéticos, culturais e sociais.

Picchio (1997) revela como os movimentos vanguardistas se posicionavam à direita e à esquerda do espectro político, mas se encontravam no mesmo elemento fundamental: a experimentação estética. O processo estético, por si, vai conduzindo a produção cultural para um mesmo campo, e para o embate sobre os mesmos temas. O Brasil dobra-se sobre o Brasil na tentativa de se compreender e se metamorfosear. Eram anos de revisão histórica, ao mesmo tempo de conflito de vanguarda e reação.

Nesse espaço temporal surge o movimento regionalista. A corrente sob a liderança de Gilberto Freyre encara a representação realista e trirracial do país. Para esse grupo, o caminho não é mais de uma idealização utópica do brasileiro, mas uma representação "(...) do Brasil trirracial, investigado nas suas expressões quotidianas: a língua, os usos, a cozinha, a religião, a superstição e a feitiçaria" (PICCHIO, 1997, p. 479). Essa concepção regionalista vai abrir espaço e ampliar a inserção da narrativa sobre o *sertanejo* no substrato da cultura nacional, fortalecendo os vínculos nacionais ao redor dos tipos relacionados ao Nordeste.

Ao contrário das vanguardas que fundaram 1922, o regionalismo de 1930, seus autores e sua concepção estética se formam, enquanto elemento cultural, a partir da diferenciação frente ao moderno. Albuquerque Júnior (2011) demonstra bem como a estética regionalista surgida na geração de [19]30 segue na contracorrente das vanguardas modernas.

Cria-se um paradoxo que persiste até os dias atuais. As referências 'nordestinas' e 'sertanejas' retornam sempre para a vinculação com uma sociedade e culturas tradicionais no sentido sociológico do termo; isto é, retratam uma sociedade que olha para si de maneira estática, tentando imitar a tradição passada. Ao mesmo tempo, a identidade nacional cada vez mais passa pela identidade do Nordeste e pelo tipo do sertanejo, uma vez que a estrutura urbana,

à medida que transcorre o século XX, se torna, no plano simbólico, globalmente homogênea.

O sertão seria formado por grupos socioeconômicos cujas bases estão voltadas à terra (e aos conflitos da terra). Nesses grupos, os costumes guardam semelhança e continuidade com os tempos coloniais. Pode-se presenciar essa construção simbólica plenamente nos textos regionalistas realistas. A situação geográfica da seca, a construção do sertanejo, os valores locais, tudo é incorporado dentro dos valores de uma sociedade tradicional. Assim, textos como *O quinze*, *Menino de engenho* ou *Morte e Vida Severina* revelam esse elemento tradicional incorporado à construção realista.

Essa identidade tradicional é tão característica que se torna elemento simbólico mesmo quando incorporado a textos de cunho mítico ou cujo realismo é ressignificado pelo insólito. Assim, o espaço da caatinga e a simbologia do sertão, ligados ao elemento tradicional, se vinculam especialmente a um elemento fantástico. É o caso de vários textos de Guimarães Rosa, de algumas produções de Ariano Suassuna e, mais recentemente, do romance *A Cabeça do Santo* de Socorro Acioli (2014). Em todos eles, embora o espaço seja delimitado geograficamente, a conformação ficcional do texto desfaz a interpretação realista-referencial.

Nessa construção, a manifestação estética não segue a vanguarda, mas retoma a tradição, alimentando o impasse estético-simbólico. O Brasil quer se olhar para o futuro, mas representa-se pela tradição, com o olhar para as não-superações históricas que falta vencer. Surgido o impasse, será o elemento humano o evento de uma solução do conflito. Por ser o veio comum ao regional e ao nacional, é a identidade desse povo que se apresenta como evento-síntese. O conflito colocado aqui diz respeito a um embate entre correntes de valor social: o local contra o nacional.

Nesse momento, um pouco antes de 1930, e se integrando na mesma corrente popular que acentuou por um momento o rosa burguês da revolução, surgiu o chamado romance do Nordeste. Surgiu e se colocou, pela primeira vez a literatura nacional, como um movimento de integração ao patrimônio da nossa cultura da sensibilidade e da existência do povo, não mais tomado como objeto da contemplação estética, mas da realidade rica e viva, criadora de poesia e de ação, a reclamar o seu lugar na nacionalidade e na arte, que, neste momento, tocava o ponto vivo da sua missão no Brasil. (CANDIDO, 2004, p. 42)

Tem-se então uma nova travessia. O espaço que foi ocupado por um estrangeiro que o ressignificou ao ponto de destituí-lo de sua forma original transformou-se. Primeiro tornou-se em espaço específico no qual habitava um

indivíduo brasileiro. No século XX, o *sertanejo* transformou-se não mais em um dos tipos nacionais, mas no modelo de brasileiro no que se refere à história e cultura tradicionais. O Brasil, dessa feita, é o Nordeste, sua cultura é a do *sertão*, não porque essa seja a geografia do seu povo, mas porque esse é o tipo da sua história política:

O enunciado preciso da pesada herança do passado esclarecia os desafios do Brasil contemporâneo, no início de seu itinerário de industrialização e de unificação cultural; para os próprios escritores, os romances constituíram o principal instrumento de suas próprias estratégias de busca de uma nova atividade, o que permitiu que se apropriassem, de outra forma, dos dramas vivenciados por suas linhagens de ascendentes, ou seus próprios problemas existenciais. (GARCIA JÚNIOR, 2011, p. 44).

Assim, há um retorno ao conflito de poder simbólico. O Nordeste é visto como um espaço subjugado de poder, um elemento diferenciado, um grupo dentro do todo. Apenas a partir da superação desse desequilíbrio simbólico é possível reconfigurar uma unidade simbólica capaz de tornar equitativa essa relação de poder dentro do país.

CONCLUSÃO

O Nordeste brasileiro é uma região repleta de contrastes. Local de chegada e da primeira colonização portuguesa, é a partir dele que as imagens sobre o Brasil se constroem e são, por si, construídas. Território múltiplo, seus biomas e regimes econômicos formaram dois tipos de desenvolvimento e de ocupação; da mesma forma, o contraste entre essas regiões configurou uma imagem de Brasil.

O litoral, sempre ponto de chegada, de contato, de conhecimento e de poder - os governos gerais foram em Salvador e Rio de Janeiro, onde também foi a corte - era oposto ao sertão, espaço do desconhecido, da descoberta. O sertão, que sempre teve essa conotação de interior a ser desbravado, construía o contraste com a região de controle e ocupação.

À medida que os processos de colonização avançavam, o contraste foi mudando de sentido. Se durante o período colonial, o sertão era o espaço a ser ocupado, onde se ia “resgatar almas” e coletar ouro, indistinto em bioma ou clima, mas distante da metrópole e do litoral; com a sedimentação da civilização brasileira o sertão foi se tornando regional, espaço de tipos e elementos específico. Tornou-se o interior do nordeste.

Embora especificado, o sertão continuou a constituir um contraste dialético com a capital, ou com a cidade. Culturas, simbologias e economias diversas, a relação dialética entre esses dois espaços evoluiu de uma configuração múltipla de nacional para uma conformação do nacional social, o povo e seus desafios. Ao longo do surgimento do estado brasileiro, no século XIX, o sertão se forma enquanto símbolo de uma região, configurando seus traços. O vaqueiro, a seca, a economia do gado, são os elementos que diferenciam aqueles que, antes de tudo, são brasileiros. Como mostrado, as vítimas da seca de 1877 são os concidadãos que não devem sofrer essa miséria de novo.

A transição entre o XIX e o XX vai reformular mais uma vez o conceito de 'sertão'. O sertanista Euclides da Cunha, ao escrever e descrever a Guerra de Canudos, vai reconfigurar a dialética das disputas entre litoral e interior, entre cidade e sertão. Os modelos econômicos, em que riqueza e miséria se encaram, revela que a questão brasileira, antes de ser de um regionalismo atrasado, de uma "falta de civilização", como propunha o cientificismo da época, é antes de tudo de desigualdade econômica. Não há uma distinção biológica entre as pessoas, mas há sim miséria.

Esse contraste entre sertão e capital vai apenas se aprofundar à medida que o século XX continua. A partir do Modernismo brasileiro, e da dialética entre a geração de 22 e o regionalismo de 30, fica patente que o Nordeste, e seu sertão, configuram uma identidade nacional própria, não porque seus símbolos representam o todo nacional. Na verdade, o simbolismo que se extrai do nordeste e do sertão é a história da tradição do povo brasileiro. A essa tradição, soma-se a questão social: o contraste capital-sertão é a síntese da grande questão nacional: o desequilíbrio de riqueza.

REFERÊNCIAS

ACIOLI, Socorro. **A cabeça do santo**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2014.

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz. **A invenção do nordeste e outras artes**. 5. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

ALENCAR, José de. **O sertanejo**. São Paulo: José Olympio, 1955; [s. l.]: eBooksBrasil, 2002. *E-Book*. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/sertanejo.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2018.

ASSIS, Machado de. **Obra completa**. v. 4. São Paulo: Editora Nova Aguilar, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **Poder simbólico**. 7. ed. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BOSI, Alfredo. **História concisa da literatura brasileira**. 36. ed. São Paulo: Cultrix, 1994.

BUENO, Beatriz Piccoloto Siqueira. A Produção de um Território chamado Brasil. *In*: LABORATÓRIO do Mundo: ideias e saberes do século XVIII. São Paulo: Pinacoteca e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

CANDIDO, Antonio. **Brigada Ligeira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre azul, 2004.

COELHO NETO, Henrique Maximiano. Sertão. *In*: _____. **Obras**. Edições Biblioteca Digital, [20--?]. *E-Book*.

COSTA, Cláudio Manuel da. **Vila Rica**. Rio de Janeiro: Editora Marinho Vermelho, 2015. *E-Book*.

COSTA, Kamilla Jéssick Duarte da. **O sertanejo e Lourenço**: a construção mítica do herói regional. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Ceará: Universidade Federal do Ceará, 2016.

CUNHA, Euclides da. **Os sertões**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de pesquisas sociais, 2010. *E-Book*.

FIGUEIRA, Lauro Roberto do Carmo. O discurso da brasilidade na encarnação indianista, sertanista e regionalista. **Revista Contexto**, Vitória, n. 26 (Dossiê Narrativa Contemporânea nos Países Africanos de Língua Portuguesa), p. 171-194, 2014.

GARCIA JUNIOR, Afrânio. Meninos de engenho. Tradições e dramas familiares feitos símbolos da brasilidade. **Revista Antropolítica**, Niterói, n. 30, 2011.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Visão do paraíso**: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

KOSTER, Henry. **Travels in Brazil**. London: Longman publishers, 1816.

MACEDO, Tiarone Zuliani de. As origens e evoluções etimológicas da palavra sertão. *In*: SEMINÁRIO DE PESQUISA DA PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA PUC GOIÁS/UFG, 6., 2013, Goiânia. **Anais** [...]. Goiânia: UFG/PUC-GO, 2014.

Disponível em: https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/Tairone_Zuliani_de_Macedo_-_AS_ORIGENS_E_EVOLU%C3%87%C3%95ES_ETIMOL%C3%93GICAS_DOS_TERMOS_SERT%C3%83O_E_SERTANEJO.pdf. Acesso em: 29 mar. 2018.

MELO, Taciana Santiago de. Registros coloniais inscritos nos mapas da antiga Vila de Igarassu, Pernambuco. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA, 1., 2011, Paraty. **Anais** [...]. Paraty, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simposio/MELO_TACIANA_S.pdf. Acesso em: 29 mar. 2018.

PICCHIO, Luciana Santiago. **História da Literatura Brasileira**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1997.

SCHEIDT, Débora. **A ficção rural-sertanista na formação das literaturas brasileira e australiana**: um estudo de José de Alencar e Henry Lawson. 2014. Tese (Doutorado em Letras) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da literatura brasileira**: seus fundamentos econômicos. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1964.

VIDAL, Laurent. Sob a máscara do colonial. Nascimento e “decadência” de uma vila no Brasil moderno: Vila Boa de Goiás no século XVIII. **Revista História**, São Paulo, n. 28, v. 1, p. 243-288, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v28n1/10.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2018.

VIEIRA, Antonio. Sermão da sexagésima. In: _____. **Os Sermões do padre Antonio Vieira**. São Paulo: Editora Montecristo, 2012. *E-Book*.

**LITERATURA E PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL
DO NORDESTE: ABORDAGEM DA PAISAGEM
LITERÁRIA NORDESTINA A PARTIR DO ROMANCE
MEMORIAL DE MARIA MOURA DA ESCRITORA
RACHEL DE QUEIROZ**

*Literature and natural and cultural heritage of the Northeast:
approach to northeastern literary landscape from the romance
Memorial de Maria Moura by writer Rachel de Queiroz*

Sheila Cavalcante Pitombeira¹

RESUMO

Tem sido frequente nos estudos acadêmicos a abordagem interdisciplinar da Literatura e a Geografia sobre a paisagem. As descrições literárias sobre a paisagem evidenciam seus atributos e realçam as singularidades dos valores culturais de cada lugar. Por sua vez, a descrição geográfica informa sobre os sistemas naturais que compõem a paisagem, contribuindo fortemente para a institucionalização de algumas paisagens como patrimônios naturais ou culturais, ensejando a atuação jurídica. O espaço geográfico e a norma jurídica a discipliná-lo são produtos sociais. A literatura, ao descrever os espaços geográficos também descreve valores e regras ali existentes. A abordagem literária da escritora Rachel de Queiroz na obra Memorial de Maria Moura consegue realizar essa abordagem interdisciplinar, descrevendo o cenário do semiárido e da caatinga nordestinos, as paisagens de chuvas e secas, a construção

¹ Professora da Universidade de Fortaleza - UNIFOR, Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará - UFC, Mestre em Ciências Marinhas Tropicais pela UFC, Mestre em Direito pela UFC, Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Ceará - UECE, Procuradora de Justiça do Estado do Ceará, Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil - APRODAB, Membro da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público - ABRAMPA.

das relações sociais e de poder no sertão, bem como seus atavismos culturais intergeracionais.

Palavras-chave: Patrimônio natural; patrimônio cultural; paisagem literária nordestina; Memorial de Maria Moura; Rachel de Queiroz

ABSTRACT

The interdisciplinary approach of Literature and Geography on landscape can frequently be seen in academic studies. Literary descriptions of the landscape highlight its attributes and highlight the singularities of cultural values of each place. On the other hand, the geographical description informs about the natural systems that build the landscape, strongly contributing to the institutionalization of some landscapes as natural or cultural heritage, giving rise to legal action. The geographic space and the legal norm to discipline it are social products. When describing geographic spaces, literature also describes existing local values and rules. The literary approach of writer Rachel de Queiroz in the work Memorial de Maria Moura manages to carry out this interdisciplinary approach, describing the northeastern semi-arid and caatinga scenario, the landscapes of rain and drought, the construction of social and power relations in the sertão, as well as their intergenerational cultural atavisms.

Keywords: Natural heritage; cultural heritage; northeastern literary landscape; Memorial de Maria Moura; Rachel de Queiroz

INTRODUÇÃO

A perspectiva de abordagem interdisciplinar da paisagem literária com a geográfica tem sido objeto de debates e estudos nos últimos tempos, tanto na Literatura como na Geografia, pois, como afirma Olanda *et* Almeida (2008), na perspectiva da Geografia humanística, a abordagem de obras literárias produz inúmeras informações sobre a condição humana, descrevendo características socioculturais, econômicas e históricas dos diferentes meios físicos do lugar retratado. Ou seja, tanto a Geografia² como a Literatura³ têm interesse na

² Corrêa (2009) esclarece que essa perspectiva da Geografia é inicialmente conhecida como “Geografia cultural”, tendo origem no século XIX, quando se observou a necessidade de estudos das relações entre a sociedade e natureza.

³ Figueredo (2002) considera que os românticos “inventaram” o Brasil, indicando a “paisagem” como um dos signos fortes dessa invenção, porque através dela se dá apropriação visual e consequente construção das lembranças, códigos culturais, valores, mitos e lendas.

influência da cultura na produção do espaço e na significação da espacialidade vivida. Há, pois, um interesse convergente de ambas sobre o lugar e o homem.

A questão que se coloca em discussão nos debates ocorridos nos Diálogos Interdisciplinares entre o Direito e as Leis refere-se à importância de se apurar, também, o viés jurídico⁴ em torno dessa paisagem literária. Isto porque, normalmente, essa abordagem se emoldura na contextualização de uma tutela jurídica ao patrimônio natural ou cultural onde o cenário paisagístico, algumas vezes, exclui a presença humana (e suas valorações culturais), que necessariamente deve integrar a paisagem geográfica, segundo o entendimento de Santos (2006).

Quer dizer, na maioria das vezes, a abordagem jurídica em torno da temática patrimônio natural e cultural enseja tão somente considerações sobre o regime legal do espaço protegido, desconsiderando o entrelaçamento entre o espaço geográfico natural, a paisagem e a cultura existentes nesse mesmo espaço. Dessa forma, até mesmo estudos técnicos ou diagnósticos realizados para identificá-los e categorizá-los descuidam dessa interrelação, ignorando, na maioria das vezes⁵, como dito anteriormente, a presença humana.

A discussão interdisciplinar que se pretende iniciar nesses debates é por meio de um olhar sobre o patrimônio natural e cultural contido no espaço geográfico que, na percepção de Santos (2006)⁶, é um conjunto indissociável de sistemas naturais, ações e relações conectadas entre o presente e o passado, com repercussão local imediata. Observando, aludido pensador, que a apropriação do espaço e sua evolução ocorre diferentemente em cada tempo e lugar.

A propósito, em torno da temática, de acordo com Saquet *et* Silva (2008, p. 31), para Milton Santos (Por uma Geografia nova), “o espaço geográfico é organizado pelo homem vivendo em sociedade e, cada sociedade, historicamente, produz seu espaço como lugar de sua própria reprodução”. Salienta a importância de uma diferenciação entre território e espaço, destacando

⁴ Segundo Souza (2013, p. 265), inexistente, ainda, unidade teórico-metodológica nos estudos em torno da relação entre a Geografia e o Direito, tendo esses estudos sido iniciados na década de vinte do século passado (a partir de uma concepção positivista) e retornados nas décadas de oitenta e noventa com o desenvolvimento de uma teoria comum às duas ciências e certa relativização do espaço e da norma, que “passam a ser vistos como produtos sociais”.

⁵ A Lei Federal nº 9.985, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VI da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, cria unidades de conservação que abrigam populações tradicionais, a exemplo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Extrativista.

⁶ Para Santos (2008), a produção do espaço geográfico se dá como o resultado da ação antrópica sobre o próprio espaço natural (a natureza), sendo significativa nessa produção os elementos naturais, artificiais, materiais e imateriais.

que, para Milton Santos, o território antecede o espaço, sendo aquele uma área delimitada onde se constituem as relações de poder, notadamente o Poder do Estado⁷.

Quer dizer, o espaço resulta da ação humana realizada no passado e no presente, segundo a diversificação das relações sociais em permanente interação com diferentes variáveis (naturais, sociais, políticas, econômicas etc.), sendo a estrutura normativa construída e instituída em consonância com essas variáveis patrocinadoras da organização social. Mas essa evolução será sempre singular em cada tempo e lugar. Ou seja, tanto o espaço geográfico como a norma jurídica são produtos sociais⁸, considerando-se, inclusive, a valoração cultural imaterial sobre o patrimônio natural nessa construção.

Daí, considerar-se que a abordagem literária da escritora cearense Rachel de Queiroz, por ter vivenciado os cenários paisagísticos de chuvas e secas, presentes no cotidiano nordestino, apreendido os valores do sertanejo, conhecido as pendengas do sertão, incorporado os atavismos culturais da região e trazê-los consigo ao longo da vida, realça, no romance *Memorial de Maria Moura*, as características geográficas do semiárido do Nordeste Brasileiro. De igual modo, descreve as relações sociais que se constroem e transformam nesses espaços, bem como as relações de poder que se estruturam e conformam a partir das disputas sobre esse espaço.

1 PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL DO NORDESTE

Segundo Figueredo (2013), a discussão contemporânea sobre a paisagem, na perspectiva de patrimônio, vem sendo objeto de reflexão da Geografia, inclusive com abordagem sociológica e cultural, desde o final do século XIX. Todavia, considera como marco regulador da temática a Recomendação - R(95), de 11 de setembro de 1995, "sobre a conservação integrada das áreas de paisagens culturais como integrantes das políticas paisagísticas", do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, pelo fato de aludido documento ter sistematizado os diversos aspectos da preservação desse patrimônio. Mas reconhece que a

⁷ Haesbaert (2016, p.32), considera uma "armadilha" filosófica-científica reduzir "o território a uma única modalidade de poder e a uma única escala geográfica - o poder e a escala estatal".

⁸ Segundo Souza (2013), Ricardo Mendes Antas Junior, no trabalho intitulado *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não formal de direito*, considera, a partir das teorias de Milton Santos, que a "produção da norma jurídica" é vinculada ao espaço geográfico.

convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, apresenta a distinção entre patrimônio natural⁹ e cultural¹⁰.

Para ela, desde a década de 30 (trinta) do século passado, a Carta de Atenas sobre restauro de monumentos, bem como documentos posteriores, a exemplo da Carta de Veneza de 1964, Carta de Florença de 1981 etc., realçam a perspectiva “pictórica da natureza” como elemento de demasiada importância para a percepção da paisagem. Mas a R(95) destaca três aspectos da paisagem que, se observados, caracterizam-na como bem cultural: o território, o testemunho das pessoas com o seu meio e as práticas da cultura local. Além disso, destaca a importância do planejamento para essas paisagens, de modo a promover a integração entre o meio e a memória histórico-cultural da coletividade, bem como as especificidades da cultura local, crenças e tradições.

No mesmo sentido, para Zanirato (2009), o patrimônio deve ser compreendido como elementos naturais ou culturais, materiais e imateriais, sendo os elementos culturais herdados do passado ou construídos no presente, onde o indivíduo ou a coletividade reconhece sua identidade, uma vez que essas manifestações são conformadas por valores históricos, culturais e artísticos da sociedade ou grupo social que nos precederam, cuja representatividade é um referencial social. Os elementos naturais, por sua vez, consistem nas formações físicas, biológicas, geológicas consideradas excepcionais que apresentem valor científico, de conservação ou estético, aqui considerado em razão da extraordinária beleza ou singularidade natural.

Todavia, considera que, apesar de os primeiros passos para a proteção do patrimônio no Brasil terem ocorrido a partir de 1934, e desde então existir um crescente número de instrumentos normativos nesse sentido, a mercantilização da cultura e da natureza, aliadas à desigualdade social no Brasil, têm contribuído

⁹ Para fins da presente Convenção serão considerados como patrimônio cultural: *Os monumentos*. – Obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de carácter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; *os conjuntos*. – Grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitectura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; *os locais de interesse*. – Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.

¹⁰ Para fins da presente Convenção serão considerados como património natural: Os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações com valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; as formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituem *habitat* de espécies animais e vegetais ameaçadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação; Os locais de interesse naturais ou zonas naturais estritamente delimitadas, com valor universal excepcional do ponto de vista a ciência, conservação ou beleza natural.

para uma incompreensão dos “usos sociais do patrimônio” e a mobilização da sociedade na conservação desse patrimônio. Acrescenta que esse desinteresse da coletividade reside, em parte, em decorrência da absurda desigualdade entre as classes sociais, pois quem mora em condições subnormais e luta para sobreviver não tem como observar ou valorar uma natureza que não lhe pertence, mas a outrem, pois a de seu entorno é de miséria, sujeira e poluição.

Por sua vez, Pelegrini (2006), entende que, ao longo dos anos, as relações entre a natureza e a cultura vêm sendo pontuadas por uma série de ações antrópicas frente aos desígnios da natureza, que concorreram para a conformação da sociedade humana. Assim, ressalva que a noção de paisagem não pode ser dissociada da temática do patrimônio natural por ser ela reveladora das relações do homem com o meio e de seu modo de viver, produzindo “paisagens culturais” próprias e distintas de outros espaços, ainda que próximos. Ou seja, o patrimônio, natural ou cultural, será reconhecido como tal a partir das relações do homem com a cultura e o meio, numa construção histórica, dinâmica, ininterrupta, de geração em geração.

Como se observa, para Pelegrini (2006), a compreensão sobre patrimônio cultural abrange o ambiente inteiro, ou seja, o ambiente em seus vários aspectos (natural, artificial e cultural), pois somente dessa forma será possível a convivência e integração dos bens materiais com a natureza e as valorações culturais (bens imateriais) de cada comunidade. Há, pois, necessidade dessa integração entre a natureza e as manifestações culturais. O “espírito” valorativo de cada lugar, cada país, somente existirá a partir dessa integração materializando linguagens, símbolos, rituais, produções artísticas, saberes, dentre outras manifestações sociais ou coletivas que diferenciam e aproximam os povos. A propósito, nesse sentido, se manifesta Santos (2006), ao observar que a paisagem sem a presença da sociedade ou sem a “realidade social” configura tão somente um “conjunto de formas espaciais”.

Das discussões acima verifica-se quão importante é compreender essa relação entre o meio e o homem, suas influências recíprocas e as valorações culturais que se materializam e concretizam a partir dessa relação. Assim, no que se refere à paisagem nordestina, oportuno lembrar as observações de Pitombeira (2015), a considerar que a “força do clima e da vegetação” compõem o cenário da natureza do Nordeste, notadamente entre os estados do Ceará e a Bahia, e têm subjogado a ocupação humana desde os primórdios da colonização, conforme esclarece Andrade (1964, p. 6-7):

No Nordeste, o elemento que marca mais sensivelmente a paisagem e mais preocupa ao homem é o clima, através do regime pluvial e

exteriorizado pela vegetação natural. Daí distinguir-se desde a época colonial entre a 'Zona da Mata' com o seu clima quente e úmido e duas estações bem definidas – uma chuvosa e outra seca – do Sertão, também quente, porém seco, e não só seco como sujeito, desde a época colonial, a secas periódicas que matam a vegetação, destroçam animais e forçam os homens à migração. Entre uma área e outra firma-se uma zona de transição, com trechos quase tão úmidos como a Zona da Mata e outros tão secos como o Sertão, alternando-se constantemente e a pequena distância, que o povo chamou de Agreste. Daí, dessa diversidade climática, surgiria a dualidade consagrada pelos nordestinos e expressa no período colonial em dois sistemas de exploração agrária diversos, que se complementam economicamente mas que, política e socialmente se contrapõem: o Nordeste da cana-de-açúcar e o Nordeste do gado, observando-se entre um e outro, hoje, o Nordeste da pequena propriedade e da policultura.

Daí podermos, em um ensaio de síntese como este sobre o Nordeste, dividi-lo em três regiões que são, a um só tempo, naturais e geográficas, dando às mesmas os nomes consagrados pela tradição: Mata, Agreste e Sertão.

Essa descrição geográfica de Andrade (1964) sobre o Nordeste é literariamente apresentada por Rachel de Queiroz, que o faz não somente em relação à paisagem dos tempos de secas e estiagens ou tempos de fartura e pujança. Descreve-o, também, com atavismo, realçando o sentimento e os valores devotados ao sertão pelo nordestino, como lembra Abreu (2011, p.5):

Dessa forma, evidencia-se que a presença do sertão na escrita de Rachel de Queiroz não se faz apenas por ser esse o seu tom de discurso ou por se inserir no seguimento regional, mas por ela ser testemunha dessa região e ser uma das escritoras que sempre se ocupou em divulgar o sertão, principalmente o sertão pobre, rude, seco, longe de um nordeste de engenhos, mas perto de um nordeste genuíno.

Tem-se, pois, que a paisagem nordestina, a exemplo do que ocorre com a paisagem de outras regiões, abrange cenários singulares que se caracterizam como patrimônio nacional, em particular as áreas correspondentes ao bioma caatinga¹¹. De sorte que, em razão dessas singularidades e de sua suscetibilidade

¹¹ Bioma caatinga segundo Franca-Rocha *et al.* (2007, p.2629-2630): “O termo “Caatinga” designa uma vegetação dominante (Figura 1) que se estende por quase todos os Estados do Nordeste e parte de Minas Gerais. Esse ecossistema é muito importante do ponto de vista biológico por ser um dos poucos que tem distribuição restrita ao Brasil. Apresenta fauna e flora únicas, formada por uma vasta biodiversidade, rica em recursos genéticos e de vegetação constituída por espécies, lenhosas, herbáceas, cactáceas e bromeliáceas. Estima-se que pelo menos 932 espécies já foram registradas para a região, das quais 380 são endêmicas. A área do Bioma Caatinga (Figura 2), segundo a delimitação do IBGE (2004) é de 844.453 km², está situada entre os paralelos 3° e 17°S e meridianos 35° e 45°W, e cobre 9,92% do território nacional, uma área maior que Espanha e Portugal juntos”.

aos ciclos climáticos de estiagens há, no Nordeste brasileiro, uma relação de perseverança entre o homem e a terra, permeada de valores culturais construídos em torno dessa incerteza patrocinada pelas condições climáticas.

2 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL

Para Peixoto (2000), não obstante a ideia de preservação e definição de patrimônio comum da humanidade tenha se concretizado no século XX (como observado no item anterior), suas bases datam do século XVII, a partir das ideias de Hugo Grócio, que aborda questões em torno do sentido e da natureza da identidade do homem em sua trajetória histórica. Esclarece, também, que a filosofia patrimonial do iluminismo redefiniu valores em torno da importância do passado na construção do futuro, reforçando a apologia aos princípios da natureza e nos saberes universais.

Com efeito, o “regime protetor” mundial dos bens patrimoniais do meio ambiente e dos bens culturais, como afirma Peixoto (2000), foi instituído no século passado, já na década de trinta, como se observa no Quadro 1¹². E, segundo se observa nas informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN (*online* 2018), a grande maioria desses normativos internacionais tem origem a partir de uma iniciativa da Organização das Nações Unidas – ONU, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, do Conselho Internacional de Museus – ICOM e do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS.

Documento/Evento	Conclusões/Finalidade	Período/Data de realização
Conferência Internacional de Atenas sobre o Restauo dos Monumentos (Carta de Atenas de Restauo).	A Conferência destaca a importância da visibilidade dos monumentos, recomenda sua ocupação de modo a garantir sua continuidade, observando que as utilizações respeitem o seu carácter histórico ou artístico.	21 a 30 de outubro de 1931

¹² O Quadro 1 elenca alguns dos documentos considerados importantes para a discussão neste trabalho, as Cartas Patrimoniais que se destinam a apresentar conceitos, medidas, procedimentos e diretrizes, na maioria das vezes de viés administrativo, voltados à preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural, mas o sítio eletrônico do IPHAN disponibiliza mais informações sobre as Cartas Patrimoniais.

Convenção para a proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (Convenção de Washington).	Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América.	27 de dezembro de 1940
Convenção e Protocolo para a Proteção de Bens Culturais em caso de conflito armado - Convenção de Haia.	Proteção aos bens culturais, reconhecendo o dano a bem cultural de qualquer povo como "dano ao patrimônio cultural de toda a humanidade".	14 de maio de 1954
A Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Nova Delhi.	Proteção do patrimônio Arqueológico	5 de novembro de 1956
Recomendação da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) - Recomendação de Paris.	Relativa à proteção da beleza e do caráter das paisagens e sítios.	09 de novembro a 12 de dezembro de 1962
II Congresso Internacional de Arquitetos e de Técnicos de Monumentos Histórico (ICOMOS) - Carta de Veneza.	Amplia a noção de monumento histórico e a importância do entorno e visibilidade dos monumentos;	25 a 31 de maio de 1964
Organização dos Estados Americanos (OEA): Reunião sobre a conservação e utilização do monumento e lugares de interesse histórico e artístico - Normas de Quito.	Conservação e utilização dos monumentos e lugares de interesse histórico e artístico.	28 de novembro a 02 de dezembro de 1967
Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, em Paris.	Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural	17 de outubro a 21 de novembro de 1972
A Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Recomendação de Nairobi.	Preservação dos conjuntos históricos (amplia a noção de entorno para ambiência dos conjuntos históricos (natural, construído, rural e urbano).	26 de outubro a 30 de novembro de 1976
Comissão Internacional dos Jardins Históricos ICOMOS-IFLA - Carta de Florença.	Sobre a salvaguarda dos Jardins Históricos	21 de maio de 1981
Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais - Declaração do México	Sobre a afirmação da identidade cultural de cada povo	1985

Carta de Washington (ICOMOS).	Carta Internacional para a salvaguarda das cidades históricas	7 a 9 de setembro de 1986
16ª Sessão do Comitê do Patrimônio Mundial.	Inclusão da paisagem cultural na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO	7 a 14 de dezembro de 1992
Recomendação nº R (95), emitida pelo Conselho da Europa e Comitê dos Ministros.	Conservação integrada das áreas de paisagens culturais como integrantes de políticas paisagísticas.	11 de setembro de 1995
Carta de Fortaleza.	Seminário: Patrimônio Imaterial - Estratégias e Formas de Proteção	14 de novembro de 1997
Carta de Mar del Plata.	Documento do Mercosul sobre Patrimônio Intangível	10 a 13 de junho de 1997
32ª Sessão da Conferência Geral das Nações Unidas - (Recomendação Paris - Outubro de 2003).	Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.	17 de outubro de 2003

Quadro 1 - Documentos referentes à Proteção do Patrimônio Mundial no Período entre 1931 a 2003.

Fonte: Pitombeira (2017) a partir de informações coletadas em Figueredo (2013).

Com relação ao Brasil, a proteção ao patrimônio natural e cultural teve início com a promulgação da Constituição de 1934, seguida do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 e normas posteriores, como se vê no Quadro 2. Observando-se que no regime constitucional vigente a constituição denomina, pedagogicamente, como lembra Machado (2016), alguns dos espaços geográficos brasileiros como patrimônio nacional¹³, para evidenciar que os interesses ambientais nacionais se sobrepõem aos regionais, sem que a lacuna em relação aos biomas esquecidos pelo legislador constituinte, caatinga e cerrado¹⁴, implique que possam ser utilizados de forma permissiva.

¹³ “Art. 225 [...] § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Matogrossense e a Zona costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á na forma da lei dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.”

¹⁴ Tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 51/2003 (atualmente nº 504-A/2010) alterando o § 4º acima transcrito para a seguinte redação: § 4º A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense, o Cerrado, a Caatinga e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida da população.

Texto Legal	Data
Constituição de 1934 (art. 111, §§ 2º, 3º)	16 de julho de 1934
Decreto Nº 1.713 - Cria o Parque Nacional de Itatiaia	14 de junho de 1937
Decreto-Lei nº 25 - Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional	30 de novembro de 1937
Constituição de 1937 (art. 134)	10 de novembro de 1937
Decreto-Lei Nº 1.035 - Cria o Parque Nacional de Foz do Iguassú e dá outras providências	10 de janeiro de 1939
Decreto-Lei Nº 1822 - Cria o Parque Nacional da Serra dos Órgãos	30 de novembro de 1939
Código Penal - Decreto-Lei Nº 2.848 (arts 165 e 166, Dano em coisa de valor artístico, arqueológico ou histórico e Alteração de local especialmente protegido, respectivamente)	07 de dezembro de 1940
Decreto-Lei Nº 3.866 - Dispõe sobre [cancelamento de] tombamento de bens no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	29 de novembro de 1941
Decreto-lei Nº 4.146 - Dispõe sobre a proteção dos depósitos fossilíferos	04 de março de 1942
Constituição de 1946 (art. 175)	18 de setembro de 1946
Decreto Legislativo Nº 3 - Aprova a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América assinada pelo Brasil a 27 de dezembro de 1940.	13 de fevereiro de 1948
Lei Nº. 3.924 - Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos	26 de julho de 1961
Lei Nº 4.845 - Proíbe a saída, para o exterior, de obras de arte e ofícios produzidos no país, até o fim do período monárquico.	19 de novembro de 1965
Decreto Nº 8.054 - Promulga a Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América.	23 de março de 1966
Constituição de 1967 (art. 172, § único)	24 de janeiro de 1967
Lei No 5.471 - Dispõe sobre a exportação de livros antigos e conjuntos bibliográficos brasileiros	09 de julho de 1968
Decreto Nº 65.347 - Regulamenta a Lei no 5.471, de 9 de junho de 1968, que dispõe sobre a exportação de livros antigos e conjuntos bibliográficos	13 de outubro de 1969
Constituição de 1969 (art. 180 § único)	17 de outubro de 1969
Lei No 5.805 - Estabelece normas destinadas a preservar a autenticidade das obras literárias caídas em domínio público	03 de outubro de 1972
Decreto Legislativo Nº 71 - Aprova a Convenção sobre as Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedade Ilícita dos Bens Culturais, aprovada pela XVI Sessão da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação,	28 de novembro de 1972

Ciência e Cultura (UNESCO), realizada em Paris, de 12 de outubro a 14 de novembro de 1970.	
Decreto Nº - Promulga a Convenção sobre as Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedade Ilícita dos Bens Culturais.	31 de maio de 1973
Decreto Nº 75.699 - Promulga a Convenção de Berna para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas, de 9 de setembro de 1886, revista em Paris, a 24 de julho de 1971.	06 de maio de 1975
Lei Nº 6.292 - Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)	15 de dezembro de 1975
Decreto Legislativo Nº 74 - Aprova o texto da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural.	30 de outubro de 1977
Decreto Nº 80.978 - Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972	12 de dezembro de 1977
Lei Nº 6.513 - Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências.	20 de dezembro de 1977
Lei Nº 7.542 - Dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, e dá outras providências.	26 de setembro de 1986
Constituição de 1988 (arts. 215, 216, 225§ 1º, III, § 4º)	05 de outubro de 1988
Lei Nº 8.159 - Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providência	08 de janeiro de 1991
Lei Nº 8.313 - Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.	23 de dezembro de 1991
Lei Nº 8.394 - Dispõe sobre a preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República e dá outras providências.	30 de dezembro de 1991
Lei nº 9985 - Regulamenta o art. 225 § 1º, I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências	18 de julho de 2000
Decreto Nº 3.551 - 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.	04 de agosto de 2000
Decreto Nº - Regulamenta a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privado.	03 de janeiro de 2002

Decreto Nº 5.264 - Institui o Sistema Brasileiro de Museus e dá outras providências	05 de novembro de 2004
Decreto Legislativo Nº 22 - Aprova o texto da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, celebrada em Paris, em 17 de outubro de 2003	1º de fevereiro de 2006
Decreto Legislativo Nº 485 - Aprova o texto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, celebrada em Paris, em 20 de outubro de 2005.	22 de dezembro de 2006
Decreto Nº 6.177 - Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005.	1º de agosto de 2007
Lei Nº 11.904 - Institui o Estatuto de Museus e dá outras providências.	14 de janeiro de 2009
Decreto Nº 7387 - Institui o Inventário Nacional da Diversidade Linguística e dá outras providências.	09 de dezembro de 2010
Decreto Nº 7647 - Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras.	21 de dezembro de 2011

Quadro 2 – Legislação Brasileira sobre o a Proteção ao Patrimônio Natural e Cultural no Período entre 1931 a 2011.

Fonte: Pitombeira (2017) a partir de pesquisa sobre a legislação brasileira de proteção ao patrimônio natural e cultural.

Observa-se no Quadro 2 que a legislação brasileira de proteção ao patrimônio natural e cultural tem acompanhado a preocupação dos organismos internacionais na proteção desse patrimônio¹⁵, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988 com capítulo específico devotado à proteção do meio ambiente ensejando uma demanda maior sobre o poder público em torno de sua defesa e preservação. Todavia, como lembra Pelegrini (2006, p. 124), a crescente degradação ambiental e o iminente processo de mudanças climáticas exigem imediata adoção de “políticas patrimoniais pluralistas que sejam capazes de valorizar a diversidade ambiental, as heterogeneidades culturais e as múltiplas identidades, de modo a promover a convivência harmoniosa entre o homem e o meio e, ainda, garantir a inclusão social dos cidadãos”.

A par disso, observa-se igualmente do aludido Quadro 2, que a legislação nacional de proteção ao patrimônio natural e cultural, a despeito de o Nordeste brasileiro ser dotado de um bioma singular no planeta, a caatinga, não dedica a esse bioma nenhuma atenção especial como se dá, a título de exemplificação, com os parques nacionais de Itatiaia, Serra dos Órgãos e Foz do Iguaçu, pioneiros na

¹⁵ O Brasil é signatário das Convenções Internacionais elencadas no Quadro 1 e as promulga, incorporando-as ao ordenamento jurídico nacional.

institucionalização dessa temática. Daí a importância da literatura sertaneja nordestina na propagação da narrativa sobre a paisagem, a realidade social e humana e os valores culturais da região. Além disso, como lembra Mittica (2015), considerando que a literatura viabiliza a possibilidade de se apreender o autêntico significado de palavras como responsabilidade, alteridade e comunidade política, por exemplo, tais significados irão reverberar sobre a interpretação dos textos legais realizados pela justiça produzindo a opinião (decisão) judicial com mais atenção aos interesses éticos e políticos da comunidade e as reivindicações opostas.

3 O ROMANCE MEMORIAL DE MARIA MOURA

O romance *Memorial de Maria Moura* (Figura 1), conta a trajetória dessa personagem, Maria Moura¹⁶, por meio de uma narrativa polifônica¹⁷, ou seja, uma narrativa com pluralidade de vozes (personagens), inclusive masculinas, conforme esclarece Abreu (2011, p. 42-43):

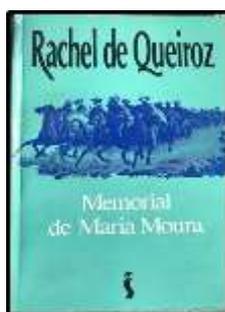


Figura 1 – Capa da obra analisada.

Cabe aos narradores, em *Memorial de Maria Moura*, por intermédio de suas vozes discursivas, recuperar as memórias da protagonista, que se entrelaçam às suas próprias memórias, uma vez que essas se entrecruzam com aquelas.

[...]

A opção por uma narrativa permeada por cinco vozes é intrigante, uma vez que não é uma forma de narrativa comum. Organizando essas vozes no romance, Rachel alterna as histórias de Beato Romano (Padre José Maria), em doze capítulos, com as de Marialva, Tonho e Irineu, em mais dez capítulos. Os vinte capítulos restantes, que faltam para fechar o bloco dos quarenta e dois capítulos, são relatos de Maria Moura, que, segundo Luís Filipe Ribeiro, “é a solista absoluta, [cuja] voz domina soberana” toda a narrativa (RIBEIRO, 1999, p. 52).

Sobre a autora Rachel de Queiroz, Silva (2005, p.11), considera-a uma artesã da palavra com perícia e habilidade para discorrer no imaginário, lendário e no vivido, e acrescenta:

¹⁶ Segundo Roland (2012), a composição da personagem foi elaborada a partir de uma mulher, Maria de Oliveira, que chefiou um bando no sertão, no século XVII (teria sido a precursora de todas as cangaceiras), e a biografia da rainha Elizabeth I, da Inglaterra.

¹⁷ Schaefer (2011, p. 195) esclarece sobre o significado de romance polifônico: “No romance polifônico, os personagens (pelo menos os principais) assumem a autoria da palavra. Passam a ser os verdadeiros sujeitos do movimento da obra. O escritor tende a desaparecer, mesmo que sua presença seja essencial para que a obra se efetive. O autor não é eliminado pura e simplesmente. Sem autor não há obra”.

Sua obra é atravessada pela força do realismo das tramas sociais, onde as flores que podem enfeitar pela beleza e o aroma, também murcham pelas dores e angústias da vida. A sua abordagem psicológica e social tem como matéria-prima a relação com a terra, com o nomadismo, a “ética do instante”, os conflitos e a coerção dos fatos sociais. Como personagem-narradora perscruta as ações cotidianas, traz os fios da consciência coletiva e narra a lógica “contraditória” de sua cultura.

Segundo Abreu (2011, p. 39), a estória se passa no sertão, possivelmente nordestino, no século XVIII¹⁸: “Em *Memorial de Maria Moura*, não se pode definir com exatidão o espaço da narrativa, mas há uma referência clara ao sertão nordestino brasileiro, ponto de chegada e de partida de Rachel em vários de seus textos.” Acrescenta Abreu (2011, p. 41):

Esses capítulos são intitulados pelos nomes dos personagens que narram, a saber: Maria Moura, cuja incidência de voz prevalecerá no texto; os primos Tonho e Irineu, que representam a voz masculina da sociedade patriarcal do século XVIII; a prima Marialva que, embora seja irmã de Tonho e Irineu, estabelece com Maria Moura uma relação de confiança, afeto e de identificação, decorrente da condição feminina; Padre José Maria, que se transformará, no decorrer da narrativa, em Beato Romano, representante da religião e, portanto, do poder no século XVIII. Sua função será a de *religar* Maria Moura ao passado dela.

Com efeito, a construção da estória de Maria Moura se dá pela conjunção das falas desses personagens: ela própria, Beato Romano, inicialmente apresentado como Padre José Maria, os primos Tonho, Irineu e Marinalva, onde todos confirmam as memórias da personagem principal. Tem início, cronologicamente, com Maria Moura na idade de 17 (dezessete) anos enfrentando a morte da mãe, que amanheceu morta (enforcada¹⁹) no sítio

¹⁸ Na verdade, a narrativa apresenta informações que poderiam deixar dúvidas se a estória se passa no século XVIII ou XIX. Há relatos do avô de Maria Moura sobre os índios rezando na capela após expulsão dos jesuítas que se deu 1759 (p. 22); sobre as Guerras do Cariri, também noticiadas por seu avô. Esse conflito, segundo os registros dos livros de História, teria ocorrido no período de 1683 a 1713 (p. 112). E, por fim, dentre as passagens destacam-se duas delas que evidenciam a narrativa no século XIX. Uma, quando o Beato Romano afirma que o Brasil já é império (p. 249). A outra sobre “dinheiro de papel” (p. 473), cuja circulação ocorreu após a chegada da família real no Brasil.

¹⁹ “Podia muito bem – por exemplo – o Liberato ter fingido aquela viagem. Quem sabe ele só andou uma parte do caminho, voltou na calada da noite, entrou no quarto pela janela que tinha o fecho quebrado (ele sabia do dismantelo do ferrolho, dormia toda noite naquele quarto) e se enfiou pela cama dizendo mansinho que tinha saudade... Eu conhecia muito bem a tentação dele. E quando apanhou os braços da pobrezinha de Mãe, descuidada e amorosa, foi só lhe dar uma pancada para desacordar, e aí bastava arrancar os cordões do punho da rede, pendurar Mãe no

denominado Limoeiro, no lugarejo denominado Vargem da Cruz, terra outrora pertencente a seus avós maternos, sendo herdeiros os primos e a personagem principal (que sabia da existência de outras terras a que tinha direito, por herança paterna, no lugar denominado Serra dos Padres).

Para fugir do assédio do padrasto, Liberato, e de seu interesse em ficar com a propriedade Limoeiro, em litígio em decorrência da herança compartilhada com os primos, Maria Moura trama a morte do padrasto. Em seguida, a do caboclo Jardimino, “campeiro do pouquinho gado que restava no Limoeiro”, autor da emboscada que vitimou Liberato. E, para não ficar sob o domínio dos primos, planeja um incêndio²⁰ na casa e a fuga²¹ com um pequeno bando (João Rufo, Alípio, Zé Soldado e Maninho), em busca das terras na Serra dos Padres.



Figura 2 – Planta da casa forte.

No curso dessa caminhada, até encontrar a terra²² e se instalar, Maria Moura e seu bando tomam de assalto comerciantes, comboios e acampamentos na beira da estrada para angariar alimentos, animais, armas e dinheiro para o patrocínio da empreitada, encontrar a Serra dos Padres e lá construir a “Casa Forte²³”. Se instalam provisoriamente no lugar chamado de Lagoa do Socorro (em Camiranga), pequeno sítio ocupado pelos escravos fugitivos “das bandas do rio São Francisco”, o velho Amaro e sua mulher,

laço. Com ela, tão magrinha, leve, ficava fácil. Tudo muito fácil. Assim, ele podia fazer o mesmo comigo.” (QUEIROZ, 1992, p. 23).

²⁰ “Vendo a minha casa transformada num fogaréu, e feito pela minha própria mão, desabei em pranto” (QUEIROZ, 1992, p. 66).

²¹ “Eu tinha planejado a defesa e o incêndio, mas agora a minha idéia era vaga. Na primeira hora procurava só respirar bem fundo e tomar o cheiro daquela liberdade. Não me doía tanto quanto esperei, o fogo na casa do Limoeiro; afinal, agora tinha chegado a vez de se cumprir o meu grande sonho. As terras da Serra dos Padres, tudo fresco, olho d’água correndo entre as pedras. Pai falava tanto, era o mesmo que eu já tivesse visto.” (QUEIROZ, 1992, p. 79).

²² Cavalcante (2016), considera a luta pela terra o principal motivo da saga de Maria Moura, que tinha plena noção do valor e importância da terra.

²³ “foi duro e foi devagar. Mas agora estava eu no alpendre da minha Casa Forte, olhando o mundo em redor: de lá embaixo na várzea, lá em cima na serra e, para os dois lados, as perambeiras do pé do morro. Nas vargens, tudo quanto era roçado, já de broca feita neste tempo de verão, esperando a sementeira. Para além, o açude ainda por acabar. O curral do gado, vazio àquela hora, não fosse o choro de uns bezerrinhos novos, pela primeira vez apartados da mãe. Do outro lado o chiqueiro das cabras. E, entre o curral e a casa, na estrebaria, uns dois cavalos do meu uso, comendo ração a sua ração de milho. Os outros viviam soltos, como solto vivia o Tirano, aposentado, já magreirão de velhice, mas que todas as tardes aparecia sem falta apara cobrar a mochila de milho inchado.” (QUEIROZ, 1992, p. 293).

Libânia, e os três netos, até a construção da casa (planta²⁴ representada na Figura 2), cuja conclusão se dá após a chegada de Duarte (irmão por parte de pai dos primos Tonho, Irineu e Marinalva, nascido da escrava alforriada Rubina).

Paralelos à caminhada em busca da propriedade herdada do avô paterno, outros acontecimentos se sucederam após a partida da Maria Moura. A estória de Tonho, Irineu e Marinalva segue, igualmente, contada pelos primos. Os três moravam no sítio Marias Pretas, juntamente com Rubina, uma negra que teve um filho (Duarte), com o patrão, sendo por este alforriada. Duarte cuidava do sítio. Ele e Rubina estimularam, às escondidas, o romance de Marinalva com Valentim, um saltimbanco (atirador de facas), bem como deram suporte ao casamento dos dois.

Após o casamento os dois passam a integrar o grupo de saltimbancos formado pela família de Valentim, fazendo apresentações de lugarejo a lugarejo. Enquanto isso, Duarte e a mãe (Rubina) foram expulsos das Marias Pretas e acolhidos por Maria Moura na Casa Forte. Ele como feitor, ela com a responsabilidade da “casa, roupa e comida”. Decorrido algum tempo Duarte recebe notícias de Marinalva e das dificuldades que o casal vivencia após o grupo ter sido desfeito com morte do tio (Hércules) e da mãe de Valentim (Dona Aldenora), e com chegada do filho (Alexandre/Xandó em homenagem ao pai de Marinalva). Vai, então, buscá-los, a convite de Maria Moura, para a Casa Forte.

Outra narrativa que compõe o livro é a do Beato Romano, que inicia a estória como Padre José Maria, vigário de Vargem da Cruz, até se apaixonar por Dona Bela, cujo marido (Anacleto) estava “numa corrida de ouro”, em minas descobertas em Goiás. Como resultado desse romance com o vigário, Dona Bela fica grávida, o marido descobre e mata a mulher e a criança em gestação. O padre corre para socorrê-la, mas já a encontra morta. Ao ser agredido²⁵ a facadas por Anacleto mata-o em legítima defesa. A partir daí foge, vive como um errante,

²⁴ “Mas, o verdadeiro fim do cubico não era servir de cofre; isso foi invenção minha. Ele se destinava, conforme contava Pai, a esconder algum amigo perseguido, ou a guardar em segredo um prisioneiro. Se viessem atrás de um deles, dando busca, quer os da justiça, quer os inimigos, as paredes, corridas até em cima, não deixavam adivinhar nada. Alguma traição poderia se dar, só se o preso fizesse barulho. Mas, na hora do perigo, bastava trazer ele amarrado e amordaçado, não tinha risco nenhum.” (QUEIROZ, 1992, p. 305).

²⁵ “Eu não tinha arma, não tinha nada. Defendi o rosto com o braço esquerdo, com o direito tateei atrás de mim – eu conhecia aquele quarto! – em procura do escabelo de madeira, onde costumava jogar minha roupa. Consegui segurar o pesado banquinho, erguê-lo no ar. O Anacleto pela segunda vez me atingia com a faca e me feria o pescoço em direção ao peito. Com toda a minha força arremessei o escabelo em direção à cabeça dele. O banco o apanhou no alto do crânio, de quina, e ouvi o osso estalar. Ele caiu, a faca rolou longe. Desabou no chão como um touro no abate.” (QUEIROZ, 1992, p. 165-166).

com a cabeça a prêmio e procurado pela polícia, até pedir abrigo na Casa Forte e lá recebe a alcunha de Beato Romano.

Quando já instalada na Casa Grande, inclusive com Duarte e Rubina e o Beato Romano, Maria Moura mantém, em sigilo, um romance com Duarte²⁶. A Casa Grande era uma grande fazenda, com rebanho de gado e outros animais, produção de queijo, farinha, plantio de roçado e horta, paiol de pólvora etc., mas as atividades de assaltar comboios e outras fazendas continuava acontecendo. Também dava guarita e segurança a pessoas que estivessem sendo perseguidas, inclusive pela polícia ou justiça. E, certo dia, um vizinho (Seu Tibúrcio) pede a Maria Moura para dar guarida e segurança ao filho (Cirino²⁷), que estava sendo procurado por uma família por ter seduzido uma moça noiva. A presença desse rapaz desestabiliza a harmonia anterior, uma vez que Maria Moura se apaixona por ele²⁸.

Ocorre que, Cirino, cioso das atenções recebidas de Maria Moura, se aproveita do trânsito livre na Casa Forte e do acesso aos homens que lá trabalhavam e trai a confiança de Maria Moura²⁹. Alicia dois dos homens, retira de sua proteção o Major Nunes (Peba Preto), que lá estava refugiado por conta de uma grande desavença entre duas famílias, Nunes (Seriemas) Mendes (Mel-com terra) e mata dois outros que faziam a proteção do Major Nunes. A empreitada objetivava entregar o Major Nunes aos Mendes em troca de dinheiro, mas a família Nunes descobre a armação, resgata o Major e leva Cirino preso à

²⁶ “Duarte entendeu logo que, comigo, tinha primeiro que tomar chegada, vir de mansinho, se sujeitando ao meu querer. Só na sombra da noite, no escuro do quarto, sem ninguém desconfiando de nós. Ele não fazia questão de nada, nem ciúme demonstrava; mas também era fácil, pois que não havia por ali ninguém que se atrevesse a chegar perto de mim.” (QUEIROZ, 1992, p. 324).

²⁷ “Cirino, como eu já disse, foi dormir no quarto vizinho ao de Duarte, no puxado dos homens, às direitas do corpo da casa. Estranhou a cama, pediu uma rede, é todo cheio de luxos. A sorte é que é bem criado, não reclama nada de mim, vai é falar com Rubina. E a velha, encantada com a lindeza do moço louro, acha graça e lhe faz os paparicos, iguais aos que ele estava acostumado no Garrote.” (QUEIROZ, 1992, p. 34).

²⁸ Segundo Abreu (2011, p. 27), “Por retratar exatamente a realidade da época, a personagem Maria Moura segue a mesma linha das matriarcas que não assumiam uma relação amorosa, mas a viviam clandestinamente, sempre com alguém cuja força e cujo poder fossem inferiores aos delas. Maria Moura só não conta com o imprevisto de se apaixonar por Cirino, um homem que contraria as escolhas próprias das matriarcas”.

²⁹ “E agora – eu tinha que enfrentar aquela traição. Não de amor, que se pode perdoar, mas de fé. Traição à Maria Moura, à mulher de quem Cirino se gabava, na casa das raparigas, que comia na palma da mão dele. Qual, e eu me imaginando tão forte, tão braba. Agora não se tratava mais de ligeireza de moço mimado, era afronta. Afronta demais Afronta e perigo, também. Porque ele me desmoralizando, ele entregando aos inimigos um homem posto que foi posto debaixo de minha guarda, dando prova sobeja de que eu estava metida naquela combinação tão suja – era para acabar comigo.” (QUEIROZ, 1992, p. 418).

delegacia (Cadeia do Sumidouro). Maria Moura, então, resgata-o da delegacia e planeja sua morte³⁰ pelas mãos de Valentim., que o atinge mortalmente ao lançar uma faca certeira no coração.

Finda a estória com a partida da personagem³¹, juntamente com seu bando armado, desta feita acompanhados do Beato Romano, para tomar de assalto um grupo de marchantes que se dirigiam ao Piauí para comprar gado, numa aventura de vida e morte.

4 PAISAGEM LITERÁRIA NORDESTINA NO ROMANCE MEMORIAL DE MARIA MOURA

Para Cavalcante (2016), em *Memorial de Maria Moura*, a escritora Rachel de Queiroz, diferentemente de outras narrativas sobre a geografia nordestina³², apresenta o sertão e sua sequeidão a partir da perspectiva de uma mulher, Maria Moura, que cedo compreende a importância e o valor da terra como representação social e de poder. Segundo sua compreensão a autora era muito ligada à sua terra, o Ceará, à sua gente e aos costumes da terra. E por essa razão os atavismos nordestinos se sobressaem na Geografia de sua literatura, sendo quase impossível que as geografias materiais e imateriais do Nordeste não estejam associadas à sua obra literária, porque se fundamentam e amparam na própria vivência da escritora. Esclarece Cavalcante (2016, p 158):

Ao lermos as obras de Rachel é difícil afirmar, portanto, o que foi vivido e o que foi imaginado por ela, porque materialidades e imaterialidades se fundem no mapa do mundo que a escritora sonha. A partir disso, podemos pensar que os destinos e as buscas de seus personagens traduzem em muito os seus próprios caminhos. Maneira de entendermos, por meio da vida e da obra da escritora, a condição humana, substancialmente geográfica, que permeia a nossa experiência.

³⁰ “Mas eu entendia, no meio daquele desdoro, que teu tinha mesmo de matar Cirino. Entre nós dois não podia mais haver solução. Se ele escapasse, voltava atrás de mim pra me pegar. Não ia nunca me perdoar, tinha que se vingar dessa hora de humilhação. Era impossível ele esquecer o que eu tinha dito, o que ele tinha lido nos meus olhos. Agora era ele, ou eu.” (QUEIROZ, 1992, p. 448).

³¹ Para Gomes (2009), o romance *Memorial de Maria Moura* narra a história da superação, da busca de identidade e da dimensão humana.

³² Cavalcante (2016), exemplifica a visão multifacetada do sertão (geográfica e etimológica) com Graciliano Ramos (*Vidas Secas*) e Guimarães Rosa (*Grande Sertão: Veredas*).

Com efeito, ao longo da narrativa de Memorial de Maria Moura, inúmeras são as passagens em que a autora retrata cenário, paisagem, costumes e valores do Nordeste brasileiro, como se vê no Quadro 3, configurando a identidade geográfica do sertanejo nordestino³³. Isto porque há, na precisão vocabular da descrição sertaneja, uma evidente afeição da autora à geografia nordestina³⁴, além de admiração e afeição (querer bem) pelo lugar a despeito das dificuldades e desafios que a natureza impõe a todos, sem prejuízo de observações críticas à realidade social. Ou seja, há uma constante referência à paisagem relacionando-a aos períodos de chuva e de seca, contrastando a terra úmida e a vegetação das serras com o sertão seco e a caatinga.

Além disso, consta, também, de seu relato, que em decorrência dessa sazonalidade climática, própria do semiárido do Nordeste brasileiro, a realidade socioeconômica dos lugarejos descritos é de muita pobreza, sem produção nem alternativas para as pessoas que não sejam apadrinhadas pelos grandes proprietários de terra, os fazendeiros, que ditam as leis e a regras, inclusive na circunvizinhança³⁵.

Cenário/Paisagem	Costumes/Valores
Felizmente muriçoca não havia - já não era o mês das águas. (p. 81)	Liberato gostava de dizer que coragem de gente moça é só falta de entendimento, ignorância da vida. (p. 43)
Aí passamos por uma capoeira, com uns restos de palha de milho. Um pouco mais longe, num alto pedregoso, vimos que de um barraco coberto de palha de catolé saía a fumaça escura do primeiro fogo do dia. (p. 84)	Os crimes mais comuns entre os homens da vila são os atentados contra a vida; mata-se muito em todo esse sertão. A vida, aqui, é muito barata e a morte parece que resolve tudo. A morte cala a boca de quem fala demais, de quem repete o que não deve, ou de quem trai um segredo. Tira do caminho os inimigos: só com a morte se resolve uma pendenga grave. (p. 101)

³³ Na perspectiva sociológica, segundo Castells (1999, p. 55): “A construção de identidades vale-se da matéria-prima fornecida pela história, geografia, biologia, instituições produtivas e reprodutivas, pela memória coletiva e por fantasias pessoais, pelos aparatos e de poder e revelações de cunho religioso. Porém, todos esses materiais são processados pelos indivíduos, grupos sociais e sociedades, que reorganizam seu significado em função de tendências sociais e projetos culturais enraizados e sua estrutura social, bem como em sua visão de tempo/espaço”.

³⁴ Roland (2012) considera Rachel de Queiroz como a primeira escritora brasileira a manifestar saudade do calor e da terra árida e pedregosa do sertão, bem como ter imprimido o temperamento sertanejo, sem meias palavras e duro, na sua escrita.

³⁵ A própria personagem, Maria Moura, transforma o lugarejo da Serra dos Padres após instalar sua fazenda: “Dizia o povo que a dona da Casa Forte não carece de cadeia nem de delegado. Lá mesmo ela julga e dá a sentença” (QUEIROZ, 1992, p. 333).

<p>Andamos mais de meia légua antes que o sol levantasse completo. (p. 84)</p>	<p>Duarte tinha feito uma exigência: Valentim devia ir direto me depositar na casa de amigo dele, mulato forro também, que negociava e morava perto do mercado, Não queria que eu ficasse na boca do povo, tinha que se fazer tudo pelas regras. Eu ia dormir na casa desse amigo, Seu Jordão. O vigário novo da igreja (não era mais o Padre José Maria) já estava tratado para fazer o casamento, de manhã cedo. Tanto o noivo quanto eu éramos de maior e solteiros. A gente se casava e só então ganhava o mundo, já marido e mulher. (p. 139)</p>
<p>- Roçado em mês de setembro, não tem nem de resto nem uma espiga de milho seco, nem uma vagem de feijão. E ela não está acostumada a enfrentar a catinga – e os espinhos, e as pedras, e o solão quente. (p. 94)</p>	<p>E para comer, um pedaço de queijo, ovo duro e um pedaço de carne assada que a nossa madrinha de casamento nos ofereceu de matalotagem, (p. 140)</p>
<p>Num vale entre duas lombadas verdes, se deitava uma lagoa de bom tamanho, chão de areia, água clara. O mato que subia pelas lombadas era de capoeira: ali já tinha se plantado; na parte baixa se plantava ainda, muito pouco, uma espécie de quintalzinho com restos de palha de milho e moitas secas de feijão. Mais para lá, perto da água, umas bananeiras. E mais, além, dois ranchos de barro, meio tombados, coberto e de palha, e um deles era fechado com porta de vara. (p. 114)</p>	<p>Fizemos um banquete de carne seca, assada no caco, com pirão mole e molho de pimenta (p. 149)</p>
<p>A mata parece que engolia tudo, a catinga de verão era um mar de garrancho e folha seca, onde a gente se afogava. (p. 121)</p>	<p>Ou, quem sabe, a força dos ricos está mesmo é nas casas de alvenaria, nos cavalos de sela, na roupa de seda e veludo, o muito gado pastando nos campos sem fim – e os próprios campos sem fim? O ouro será o confeito dessas posses? Pois quem tem ouro tem tudo que o ouro compra, que o ouro vale. (p. 177)</p>
<p>Roque e Maninho chegaram tangendo uma vaca parida; o bezerro tão novinho que ainda não tinha caído o umbigo. E a vaquinha não mostrava ferro nem sinal, devia ser novilha barbata, nascida na mata e na mata criada. Dessas reses sem dono que os fazendeiros chamam 'boi do vento'. (p. 182)</p>	<p>O homem feliz é o que não tem passado. O maior dos castigos, para o qual só há pior no inferno, é a gente recordar. Lembrança que vem de repente e ataca como uma pontada debaixo das costelas, ali onde se diz que fica o coração. Alguém pode ter tudo, mocidade, dinheiro no bolso, um bom cavalo debaixo das pernas, o mundo todo a seu dispor. Mas não pode usufruir nada disso, por quê? Porque tem as lembranças perturbando. O</p>

	passado te persegue, como um cão perverso nos teus calcanhares. Não há dia claro, nem céu azul, nem esperança de futuro, que resista ao assalto das lembranças. (p. 188)
A serra crescia: de azul ia ficando mais preta ou mais verde: dava para ver que ela era só pedra pura; e nos covões onde o vento juntava a terra, é que se levantava cada partida grande de matos viçosos, mas esgalhado, batido pelas ventanias. (p. 230)	A sorte, boa ou má, sempre nos chega em marés: maré boa traz aos poucos, maré ruim leva em arrastão. (p. 228)
Mas veio dois anos de seca, o gado foi morrendo, o pouco que escapou amontou pela serra, virou 'gado de vento', quer dizer sem dono - como fala o povo. Mas até esse gado bravo morreu quase tudo, só resta muito pouco por aí. (p. 241)	Esquentou-se a água, desmanchou-se a rapadura, fez-se o chibé (p. 236)
Os tabuleiros também estavam lindos. Mês de julho - fins d'água, a terá agradecia as chuvas e rebentava em flor (p. 271)	Sempre que lhe der na veneta e não tiver nada em casa, desce até aqui, e vai encontrar sempre o seu prato de feijão, a sua tigela de coalhada lhe esperando. (p. 243)
Começando pela cerca, as estacas de aroeira, com sete palmos de altura, tudo embutido numa faxina fechada, rematando em ponta de lança. Entre um pau e outro não passava um rato. (p. 293)	A gente por onde anda cria amor e desamor, e vai deixando atrás de si aqueles pedaços de coração. Bem-querer ou ódio. (p. 280)
Afinal se levantou, vermelha, a barra do dia - dei a noite por acabada. (p. 427)	Cirino sorriu e eu reparei então que ele tinha o riso torto. Diz o povo que é sinal de falsidade. (p. 341)
Um sertão tão deserto que parecia sem fim: mata, várzea e catinga; alguma serra e serrotes, que o caminho costeava, dando voltas para fugir das ladeiras mais a pique. (p. 431)	Mas parece que o moço é respeitador - pelo menos com as crias da casa. (p. 343)
Passando pelo pé do morro, corria um riacho que, no inverno, devia ter água bastante, tanto que era atravessado por uma ponte de madeira; mas agora estava seco de todo (p. 432)	Já se viu que, pra matar, nem sequer pensa antes, não mede a necessidade. É como quem sai andando por cima de um formigueiro. Está no caminho, morre pisado. (p. 420)

Quadro 3 - Recortes do livro Memorial de Maria Moura de Rachel de Queiroz.

Fonte: Pitombeira (2017), a partir do livro Memorial de Maria Moura de Rachel de Queiroz.

Assim, na época em que transcorre a história, raríssima era a presença das Instituições³⁶ nesses lugares, além da Igreja e Delegacia. O pequeno proprietário ou posseiro, então, ficava à mercê da chuva e da seca, com privações de roupa³⁷, utensílios³⁸ e alimento³⁹, que era restrito à caça ou criação de caprino e ao pequeno roçado. Ficava, também, à mercê, de todos⁴⁰, polícia, malfeitores, ou fazendeiros que se interessassem por suas posses, tal qual ocorria com viúvas e órfãos⁴¹.

Observa-se, pois, da narrativa do romance Memorial de Maria Moura, uma clara construção de identidade geográfica nordestina a partir da paisagem e do temperamento sertanejos, bem conhecidos da autora, pois, como esclarece Costa (2009), os lugares se apresentam ou se revelam simbolicamente ao ser humano antes da razão discursiva, de sorte que as mediações simbólicas permeiam as atitudes pessoais, que por sua vez estão relacionadas aos lugares, que guardam afetividade ante essa materialização do visível que mostra invisível. Acrescenta o autor (COSTA, 2009, p. 150-151):

No âmbito da ciência geográfica, onde o conceito de paisagem é amplamente utilizado, procuramos entender a relação entre paisagem e memória trilhando a perspectiva da Geografia Cultural. Neste contexto, a paisagem faz parte da realização humana, eivada de um significado pleno no seu sentido fenomenológico.

³⁶ “O lugar se chamava Timbaúba, não valia nada, não tinha nem igreja nem delegacia.” (QUEIROZ, 1992, p. 181).

³⁷ “João Rufo já ia apeando, quando, na porta do rancho, apareceu primeiro um menino nu. Atrás dele veio uma mulher que talvez fosse branca, debaixo do mau trato e da sujeira.” (QUEIROZ, 1992, p. 231).

³⁸ “Fiquei só com um caquinho de enxada velha, não dá pra nada. Tenho que limpar o mato arrancando, e esfola a mão toda”. (QUEIROZ, 1992, p. 234).

³⁹ “- E de que é que vocês dois vivem?

Jove se levantou:

- A gente tem uma cabra. É boa de leite, dá sempre mais de um caneco. Tem mandioca, sempre que preciso faço um meio saco de farinha; ralo na pedra, espremo no tipiti, torro naquela outra pedra ali... Tem também umas galinhas meio brabas. Mãe dizia que elas já estavam amontadas... Mas sempre se pega algum frango, se acha um ninho de ovos o que elas botam no meio do mato, aqui perto. Dá pra se escapar...” (QUEIROZ, 1992, p. 234).

⁴⁰ “Até que um dia - pelas contas deles fazia cinco anos - de repente apareceu ali um volante que andava caçando uns escravos fugidos, mas que não era da fazenda do Sinhô deles. Assim mesmo o capitão do mato prendeu a todos, para não perder a viagem. Não se importou quando protestaram u eram forros, estavam ali por ordem do Sinhô que queria situar aquela garra de terra fresca.” (QUEIROZ, 1992, p. 115).

⁴¹ “Mas bem de órfão, já se sabe, ou é largado ou roubado.” (QUEIROZ, 1992, p. 210).

Assim, a paisagem vernacular atesta a relação que um determinado grupo social mantém com o lugar, expressando a sua formação e continuidade, mantidas através de práticas culturais que podem ser representadas por exemplo, através dos complexos industriais, dos povoados rurais, das reservas indígenas, dos lugares sagrados, dos parques naturais etc. Cada um dos exemplos enunciados contém uma variedade de elementos de ordem natural ou cultural associados a uma prática cultural que definem um conjunto de símbolos que expressam a memória do lugar.

Tem-se, pois, na descrição da paisagem literária nordestina do romance *Memorial de Maria Moura*, a retratação do espaço geográfico na perspectiva de Santos (2006), com destaque às relações sociais e de poder ali contextualizadas. Além disso, a narrativa evidencia aspectos espirituais e peculiares produzidos a partir dessa relação do homem nordestino com sua terra que, certamente, atuam como fonte material do Direito, como lembra Souza (2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante haja inúmeros estudos em torno da abordagem interdisciplinar entre a paisagem natural e sua perspectiva cultural, tem-se que a origem dessas discussões científicas nasceram na Geografia, por volta do século XIX, quando essa ciência se firmava e atentava para a necessidade de um olhar geográfico mais humanístico buscando, por meio da Geografia cultural, compreender as questões decorrentes das relações sociais e políticas com o espaço geográfico, ou dessas relações com a paisagem natural.

Da mesma forma, no século XIX, também na Geografia, nasce a discussão da paisagem na perspectiva de patrimônio, justamente em razão dessa preocupação social e cultural com o espaço geográfico e sua visualização pictórica, embora o marco da temática “paisagem como patrimônio natural e cultural” seja a década de 30 (trinta) do século XX. Todavia, tem-se como regulação mundial específica a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural ocorrida em Paris em novembro de 1972.

Assim, pode-se afirmar que o marco regulatório da institucionalização da proteção do patrimônio natural e cultural, seja mundial ou nacional, data dos anos 30 (trinta) do século passado. A realização da Conferência Internacional de Atenas sobre o Restauo dos Monumentos, com realce para a importância da visibilidade desses equipamentos culturais, é o evento internacional que inaugura oficialmente esse período.

Não obstante o Nordeste brasileiro seja abrangido em grande parte pelo clima semiárido e dotado de um bioma singular no planeta, a caatinga, a

legislação pátria de proteção ao patrimônio natural não lhe dedica nenhuma proteção especial, ignorando-lhe essa singularidade.

Por sua vez, o olhar literário sobre a paisagem, seja natural ou cultural, além de trazer a descrição visual do lugar, ensejando ao leitor uma apropriação visual pessoal do cenário geográfico descrito, viabiliza a construção de códigos culturais, desperta lembranças, mitos e lendas, bem como resgata valores regionais. Descreve, também, sobre a condição humana e sua realidade local. Assim, a percepção literária da paisagem como patrimônio caberá ao leitor, em função da empatia com os valores e códigos culturais sintonizados.

Normalmente, a abordagem jurídica sobre o patrimônio natural e cultural tende a identificar e tutelar esse espaço geográfico a partir de seus atributos, sem levar em consideração as interrelações existentes entre a sociedade e o lugar. Ou seja, a necessidade de realizar uma tutela jurídica sobre determinado espaço geográfico, na maioria das vezes, se fundamenta em seus atributos naturais ou sua beleza cênica. Considera-o tão somente por esses atributos físicos.

A avaliação jurídica para qualificar um lugar como patrimônio natural e cultural considera irrelevante observá-lo como “espaço geográfico”, segundo a percepção da Geografia, cuja perspectiva considera que o espaço resulta da ação humana, que está em contínua interação com as variáveis naturais, sociais, políticas, culturais, econômicas etc. que, por sua vez, contribuem fortemente a construção da estrutura normativa. É curioso, pois, que a tutela jurídica desse patrimônio aliene ou isole essa interação, ignorando a abordagem interdisciplinar, haja vista que tanto o espaço geográfico como a norma jurídica são produtos sociais.

A abordagem literária da escritora Rachel de Queiroz na obra *Memorial de Maria Moura* consegue realizar essa abordagem interdisciplinar, descrevendo o cenário do semiárido e da caatinga nordestinos, as paisagens de chuvas e secas, a construção das relações sociais e de poder no sertão, bem como seus atavismos culturais intergeracionais. É interessante observar, portanto, como o olhar literário pode demonstrar a importância de uma paisagem que compõe um patrimônio natural ou uma manifestação cultural singela a merecer a tutela jurídica.

REFERÊNCIAS

ABREU, Laile Ribeiro. **Memorial de Maria Moura: percurso crítico e representação da memória**. 2011. Dissertação (Mestrado em Letras) – Programa de Pós-/Graduação em Letras – Estudos Literários, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

_____. Rachel de Queiroz e sua escrita sertaneja. **Em Tese**, [s.l.], v. 17, n. 2, p. 119-125, ago. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.letras.ufmg.br/index.php/emtese/article/view/3736/3700>. Acesso em: 15 ago. 2017.

AFRONER, Yacy-Ara. Patrimônio arquitetônico: conceitos contemporâneos nas cartas do ICOMOS. **Oculum**, Campinas, v. 10, n. 2, p.243-255, 2013. Disponível em: <https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/2143/1789>. Acesso em: 12 out. 2017.

ANDRADE, Manuel Correia. **A terra e o homem no nordeste**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1964.

BRASIL. **Decreto 7.647**, de 21 de dezembro de 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7647.htm. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. **Decreto N° 7.387**, de 09 de novembro de 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7387.htm. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. **Código penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. **Decreto 3.551**, de 04 de agosto de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. **Decreto-Lei N° 4.146**, de 04 de março de 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4146.htm. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. **Lei N° 4.845**, de 19 de novembro de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L4845.htm. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. **Proposta de emenda à constituição n° 504-A**, de 2010. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C76E059AE7BFFEE9AB49C049E48E5D9E.proposicoesWeb2?codteor=1316628&filename=Avulso+-PEC+504/2010. Acesso em: 31 maio 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto-Lei 1.035**, de 10 de janeiro de 1939. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/>

decreto-lei-1035-10-janeiro-1939-372797-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. **Legislação sobre patrimônio cultural**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_meio_ambiente/manuais/Noticia5575A4733.pdf. Acesso em 31 maio 2018.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1986.

CASTELLS, Manuel. **O poder da Identidade**. (A era da informação: economia, sociedade e cultura). Vol. II. 10 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2018, p. 53-114.

CAVALCANTE, Tiago Vieira. **Geografia literária em Rachel de Queiroz**. 2016. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2016.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Sobre a Geografia cultural**. Porto Alegre: Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <http://ihgrgs.org.br/artigos/contibucioes/Roberto%20Lobato%20Corr%C3%Aa%20-%20Sobre%20a%20Geografia%20Cultural.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.

COSTA, Otavio José Lemos. Memória e paisagem: em busca do simbólico dos lugares. **Espaço e Cultura**, Rio de Janeiro, Edição Comemorativa, p. 149-156, 2008. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/espacoecultura/article/view/6143>. Acesso em: 05 set. 2017.

FIGUEREDO, Carmem Lúcia Negreiros de. Crítica à invenção do Brasil: Paisagem, Identidade, Literatura. **Terra Roxa e outras terras** – Revista de Estudos Literários, Londrina, v. 2, p. 26-42, 2002. Disponível em: http://www.uel.br/pos/letras/terraroixa/g_pdf/vol2/V2_CLNF.pdf. Acesso em: 15 ago. 2017.

FIGUEREDO, Vanessa Gayego Bello. O patrimônio e as paisagens: novos conceitos para velhas concepções? **Paisagem e Ambiente**: Ensaios, São Paulo, n. 2, p. 83-118, 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/paam/article/view/88124/91004>. Acesso em 07 set. 2017.

FRANCA-ROCHA, Washington; SILVA, Ardemiro de Barros; NOLASCO, Marjorie Cseko; LOBÃO, Jocimara; BRITTO, David; CHAVES, Joselisa Maria; ROCHA, Cléa Cardoso da. Levantamento da cobertura vegetal e do uso do solo

do bioma caatinga. *In: XIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO*, 13., 2007, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: INPE, 2007, p. 2629-2636.

GOMES, Maria José Pereira. **Língua, sujeito e enunciação em “Memorial de maria Moura”**: deslizamentos metonímicos e metafóricos. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências da Linguagem) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Linguagem, Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2009.

HAESBART, Rogério. As armadilhas do território. *In: SILVA, Borzachiello; SILVA Cícero Nilton Moreira da; DANTAS, Eustógio Wanderley Correi (org.). Território modo de pensar e usar*. Fortaleza: UFC, 2016, p. 20-41.

HAI DUKE, Alessandro Andrade. **Chão partido: conceitos de espaço nos romances O quinze de Rachel de Queiroz e A bagaceira de José Américo de Almeida**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

ICMBIO (Instituto Chico mendes de Conservação da Biodiversidade). **Decreto N° 1.13, de 14 de junho de 1937, Cria o Parque Nacional de Itatiaia**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/itatiaia.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

_____. **Decreto-Lei N° 1822, de 30 de novembro de 1939, Cria o Parque Nacional da Serra dos Órgãos**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/serra%20do%20orgaos.pdf>. Acesso em: 31 maio 2018.

IPHAN (Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). **Cartas Patrimoniais**. 2018. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/226>. Acesso em: 31 maio 2018.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEDAUER, Odete (org.) **Coletânea de legislação ambiental**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MORETZSOHN, Patrícia Coelho. Sertão imaginado: a Maria Moura de Rachel de Queiroz no livro e na televisão. *In: II Encontro Nacional de Professores de Letras e Artes. Signos em Rotação: a literatura e outros sistemas de significado*. Campo de Goytacazes, 2004.

OLANDA, Diva Aparecida Machado; ALMEIDA, Maria Geralda de. A geografia e a literatura: uma reflexão. **Geou**, Florianópolis, v. 23, n. 46, p 7-32, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/viewFile/2177-5230.2008v23n46p7/11722>. Acesso em: 12 out. 2018.

PEIXOTO, Paulo. **O patrimônio mundial como fundamento de uma comunidade humana e como recurso das indústrias culturais urbanas**. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/155/155.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. Cultura e natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 26, n. 51, p. 115-140, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbh/v26n51/07.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2017.

PINHEIRO, Robson Santos. A identidade em Os sertões. In: SUZUKI, Júlio César; LIMA, Angelita Pereira de; CHAVEIRO, Aguiar Felício (org.). **Geografia, literatura e arte: epistemologia, crítica e interlocuções**. Porto Alegre: Imprensa livre, 2016, p. 444-463. *E-Book*.

PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante. **A bacia hidrográfica como estratégia de planejamento territorial para o desenvolvimento sustentável do semiárido: a bacia do rio Jaguaribe, Ceará, Brasil**. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições brasileiras: 1934**. Vol. III. In: PORTO Walter Costa (org.). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001.

QUEIROZ, Rachel. **Memorial de Maria Moura**. São Paulo: Siciliano, 1992.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROLAND, Ana Maria. A casa forte de Rachel de Queiroz. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 8, n. 13, jan./jun.2012, p. 97-128. Disponível em: www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/view/269/322. Acesso em: 15 ago. 2017.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Edusp, 2006.

_____. **Metamorfose do espaço habitado**. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SAQUET, Marcos Aurelio; SILVA, Sueli Santos. Milton Santos: concepções de Geografia, espaço e território. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, a. 10, v. 2, n. 18, 2008, p. 24-42. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/1389/1179>. Acesso em: 13 maio 2015.

SCHAEFER, Sérgio. Dialogismo, polifonia e carnavalização em Dostoiévski/Dialogism, polyphony and carnivalization in Dostoevsky. **Bakhtiniana**, São Paulo, v. 6, n. 1, ago./dez. 2011, p. 194-209. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bak/v6n1/v6n1a13.pdf>. Acesso em: 03 jul.2017.

SILVA, Cristina Maria da. As narrativas invisíveis da cultura no romance de Rachel de Queiroz. *In*: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA "SOCIOLOGIA E REALIDADE: PESQUISA SOCIAL NO SÉCULO XXI", 12., 2005, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte, 2014.

SOUZA, Jonas Dias. A relação entre a Geografia e o Direito: notas bibliográficas. **Revista do Departamento de Geografia - USP**, [São Paulo], v. 25, 2013, p. 263-285. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/75184>. Acesso em: 02 nov. 2017.

ZANIRATO, Silvia Helena. Usos sociais do patrimônio natural e cultural. **UNESP - FCLAs - CEDAP**, São Paulo, v. 5, n. 1, out. 2009, p. 137-152. Disponível em: <http://pem.assis.unesp.br/index.php/pem/article/view/145/521>. Acesso em: 07 set. 2017.

SOB O SOL JAGUAR: UMA VIAGEM SENSORIAL AO DIREITO A PARTIR DE ÍTALO CALVINO

*Under the sun jaguar: a sensorial journey to law from
Ítalo Calvino*

*Paulo Velten
Rhaissa Ferreira Velten*

RESUMO

O texto atende ao desafio de demonstrar a pertinência da obra literária de Ítalo Calvino com os temas de direito e meio ambiente. O esforço foi centrado na obra *Sob o sol jaguar*, cujo ingrediente principal é uma absurda experiência sensorial através dos odores, sabores e da voz. A correspondência jurídica não é fácil, visto que tais interações não são comuns ao processo e ao direito. Portanto, não há um rigor metodológico na comparação, tão pouco se trata de uma resenha, mas ao final esta mistura da realidade com a fantasia que a obra de Calvino proporciona, acabou por levar a uma despreziosa reflexão, sem cunho científico naturalmente, a respeito do curso processual da história do processo de recuperação da tragédia ambiental de Mariana.

Palavras-chave: Odores; sabores; vozes; jaguar; direito

ABSTRACT

The text addresses the challenge of demonstrating the relevance of Ítalo Calvino's literary work to the themes of law and the environment. The effort was centered on the work *Under the sun jaguar*, whose main ingredient is an absurd sensory experience through the odors, flavors and the voice. Legal correspondence is not easy, since such interactions are not common to process and law. Therefore, there is no methodological rigor in the comparison, so little is a review, but in the end

this mixture of reality with the fantasy that the work of Calvin provides, ended up leading to an unpretentious reflection, without any scientific reason, about it of the procedural course of the history of the recovery process of Mariana's environmental tragedy.

Keywords: Odors; flavors; voices; jaguar; right

INTRODUÇÃO

Ítalo Calvino impressiona pela sua capacidade de despertar no leitor uma sensação incomum na leitura, um afloramento de percepções sensoriais. Suas histórias misturam realidade em fantasia, a leitura de seu livro *Sob o sol jaguar*, proporciona um estranhamento frente ao ineditismo, alguns momentos produzem uma leveza romântica quase arrebatadora da alma, mas no parágrafo seguinte, já se é arremessado novamente para o duro chão da realidade.

O livro é composto por três contos. No primeiro, – *um nome um nariz* –, há uma inebriante mistura, de consequências olfativas desesperadoras, na medida em que, relata o desespero e a busca por uma mulher sobre a qual, não tem lembrança de seu rosto, mas que deixou impregnado uma inesquecível memória olfativa, um “[...] odor que a distingue”.

No segundo, – *sob o sol jaguar* –, a personagem tem sua capacidade imaginativa potencializada pelas fantásticas narrativas de seu guia turístico pelos templos mexicanos. A mistura da imagem das cerimônias canibais antepassadas com o forte tempero da gastronomia mexicana, faz deglutir e salivar o leitor quase em um frenesi sensorial.

Já no último conto, – *o palácio e a orelha do rei* –, revela um rei imóvel em seu trono, de onde controla todos os acontecimentos através da escuta. Como nos outros contos, aparece novamente a figura feminina, mas o atributo sedutor é a voz, que lhe causa um deslumbramento e ao mesmo tempo um pesadelo sonoro.

Ao final, o leitor se perceberá tentando ouvir inclusive, a sua respiração ao ler que ao ouvir-se perceberá que é “[...] aquilo que a pessoa tem de mais oculto e de mais verdadeiro”.

O autor não “contou” a respeito de outros sentidos, talvez para demonstrar que cabe a cada leitor terminar a fantástica de sua própria obra sensorial, que ele só deu os primeiros passos.

Mas o desafio deste texto é relacionar a literatura o meio ambiente e o direito, misturar a realidade a fantasia e o direito. Eis o resultado da proposta,

mas para usufruí-la, recomenda-se ao leitor um aroma, em vinho e um aconchegante e silencioso lugar.

O DIREITO E O OLFATO

O personagem do primeiro conto está desesperado, pois em um maravilhoso baile de máscaras em Paris, uma mulher, assim como apareceu, sumiu, sorratamente, talvez possamos acrescentar a expressão: “como fumaça”.

A magia com que descreve a cena de uma simples dança é impressionante, a perspicácia de vincular o desespero do personagem, que após uma noite de bebedeira com um bando de roqueiros, perceber-se inebriado com a lembrança da fragrância do perfume da mulher com quem dançara na noite anterior e ímpar, mas exige do leitor que se desprenda do amontoado de percepções olfativas às quais é sufocado diariamente, e o autor possibilita esta experiência nos seguintes termos:

Mas como poderia descrever com palavras a sensação lânguida e selvagem que tinha experimentado na noite anterior ao baile de máscaras, quando a minha misteriosa companheira de valsa, com um gesto preguiçoso, deixara escorregar o xale de musselina, que separava seus ombros brancos dos fios do meu bigode, **e uma nuvem estriada e arrebatadora me agredira as narinas como seu eu estivesse aspirando a alma de um tigre?** (grifo nosso)

Ah, a sensação de ter aspirado a alma de um tigre deve ser mesmo arrebatadora. Ítalo Calvino quer indicar que é com o nariz, com as sensações olfativas é que sabemos quem é nosso semelhante, que é do mesmo rebanho. Pode-se dizer que a experiência olfativa é o prenúncio de um relato afetivo. Não se é atraído por alguém fedorento.

Assaltado por esta imagem, fui remetido às memórias olfativas da minha infância, em primeiro lugar, agradavelmente com o aroma do cacau que uma indústria de chocolates no município onde fui criado. Na sequência, remetido à pestilência e sujeira, produzida por um lixão, do qual escorria um chorume ao lado da minha casa, e finalmente, ao odor horrível advindo de uma fábrica de papel a partir da celulose impregnava toda a região da grande Vitória nos idos anos 1980.

Fiquei impregnado com as sensações que o olfato pode produzir, lembrei-me então da estranheza que senti quando, no início da faculdade, lá pelo segundo ano, fui apresentado pelo professor de processo à expressão *fumus boni iuris*.

O tempo passou e aquela expressão foi naturalizada sem muitas divagações acerca de seu sentido. Fato é que a fumaça pode ser um prenúncio olfativo de um bom direito, no contexto processual, talvez possa ser a algo que começa a revelar um direito na questão de fundo. Um feromônio talvez.

Ocorre que, a racionalidade com a qual se é ensinado a pensar no direito, afasta-nos de outras percepções sensoriais, a indução a essa forma objetiva de pensar (racionalmente) faz-nos reduzir o sentido das expressões.

Se tomarmos como exemplo a expressão “onde há fumaça há fogo” que dá ensejo a “fumaça do bom direito”, quando ela é submetida por um processo de vulgarização nos processos judiciais, em geral é associada somente à visão, tanto que, é comum juízes em seus despachos, usarem expressões como “não vislumbro” ou “vislumbro” o *fumus boni iuris*.

Apesar desta expressão certamente já ter consumido um rio de tintas sempre para sinalizar que “onde há fumaça há evidencia de um direito”, é curioso notar que não há jurisdição olfativa, não há demandas olfativas, não há argumentos olfativos. Entretanto, todas as nossas lembranças afetivas são olfativas, quem não se lembra do cheiro da mãe, da comida mãe, da terra molhada e assim por diante.

Apesar disso, é interessante notar que a deusa da justiça é descrita como feminina, e, note como na sensibilidade de Calvino, a injustiça se relaciona com a mulher que dança no baile de máscaras:

[...] sob as carícias parecia ora dócil, ora violenta, felina. Permitia desvelar partes ocultas, explorar a intimidade de seu perfume, desde que não afastasse a máscara do rosto
Afinal por que tanto mistério?
– Não queria faze-lo Monsieur, uma ameaça pesa sobre meus dias. Tenho que seguir aquela pessoa. Esqueça-me! Alguém exerce poderes sobre mim.
E antes que eu pudesse...

A venda da deusa da justiça e a máscara que cobre o rosto da mulher imaginária misturam-se no inconsciente. O torpor de acordar com um bando de roqueiros se mistura com a fantasiosa cena, faz com que o personagem procure madame Odile, uma perfumista, para tentar descobrir a dona da alma de tigre que havia aspirado na noite anterior.

Convenhamos, a mistura desse romantismo real com a fantasia olfativa faz aflorar as mais íntimas e bem guardadas percepções. Por fim, frustrantemente a personagem é encontrada morta, entretanto, mesmo no percurso para o hospital, tentando salvá-la, o narrador, não mais o personagem inicial, continua a

distinguir os odores e “[...] fedor asfixiante do pronto socorro e dos odores dos desinfetantes que pingam das mesas de mármore”.

Mas retornemos à figura de linguagem de Ítalo Calvino, poderíamos a partir dele dizer que o pressuposto para perceber um bom direito é “[...] uma sensação ao mesmo tempo languida e selvagem que se sente com a companheira de valsa”?

DIREITO E PALADAR

O símbolo do jaguar descrito em inúmeras esculturas e desenhos nos templos mexicanos representa uma marca, de quando aquilo tudo existiu sob outro sol, o segundo dos sois da mitologia ancestral mexicana.

Os sacrifícios canibais nos rituais descritos nos templos em que a personagem visita, tem um conteúdo a ser buscado antropologicamente. A oferenda tinha para o sacerdote um valor nutritivo, mas também um significativo simbólico que reverbera, e que foi maravilhosamente descrito pela personagem nos seguintes termos,

“[...] tudo, na gesticulação do nosso guia adquiria um sentido truculento, como se os templos dos sacrifícios projetassem suas sombras em cada em cada ato do pensamento, cada figura dos baixos relevos parecia ligada aqueles ritos sanguinários: estabelecia a data mais provável contemplando as estrelas; o sacrifício era acompanhado do tripudio das danças; e até os nascimentos pareciam não ter outro fim, senão abastecer com novos soldados as guerras para captura de vítimas. Também onde são representadas que figuras que correm ou lutam ou jogam bola. Não se trata de pacíficas disputas entre atletas, mas de prisioneiros de guerra obrigados a competir para decidir a quem cabe subir para o altar em primeiro lugar.

Quem perdia nos combates era sacrificado pergunta Olivia?

– Quem vencia!

Ter o peito rasgado pela obsidiana era uma honra: e num crescendo elogiava o saber dos povos antigos, agora o bom descendente dos ôlmeças, sentia-se na obrigação de exaltar **a oferta de um coração humano palpitante, para que a autora volte a iluminar o mundo todas as manhãs**”. (grifos nossos)

A sensação de ter em mãos um coração palpitante oferecido em sacrifício para dar continuidade ao sol da vida todas as manhãs é fantástica devia produzir algo indescritível não é mesmo.

O sacrifício humano se justificava para evitar o que aconteceu quando o primeiro sol, “o sol jaguar”, se extinguiu. A esculturas do jaguar pariam como uma ameaça descrita em cada escultura nos templos dos astecas.

Mas Olivia, a personagem, estava encantada com as pimentas e condimentos usados para disfarçar os cheiros e os gostos das carnes oferecidas em rituais canibais que alimentavam aos sacerdotes.

Os sabores fortes possibilitavam a experiência degustativa dos rituais sacrificiais e canibalescos, e produziam uma série de simbolismos. O que nos remete aos simbolismos e cerimônias jurídicas.

São elas experiências mágicas que imolam corações humanos palpitantes, oferecidos por sacerdotes processuais aos deuses. E pior, operadores vão se tornando os gladiadores que disputam a hora de serem sacrificados.

A realidade ao ser manipulada, assim como a comida, ganha sentido quando submetida a temperos e ingredientes diferentes, como uma liminar no processo, que concedida ou denegada altera todo o sentido do direito em questão.

O horror de comer a carne humana dos sacrifícios até não sobrar nada, remete aos horrorosos processos criminais que, amontoam corpos sacrificáveis nos presídios em experiências tão antropofágicas quanto no texto de Calvino.

O DIREITO E A AUDIÇÃO

E finalmente, o último conto, – *o palácio e a orelha do rei* –, revela um rei imóvel em seu trono, de onde controla todos os acontecimentos através da escuta. Dentro da rotina do palácio aparece novamente a figura feminina, como nos outros, uma voz que lhe causa um deslumbramento e ao mesmo tempo um pesadelo sonoro, afinal, “[...] uma voz não é uma pessoa, é uma coisa suspensa no ar, separa a solidez das coisas. A voz poderia ser o equivalente daquilo que a pessoa tem de mais oculto e de mais verdadeiro”.

Assim como no primeiro conto o rei sai à procura da voz misteriosa, essa é a escuta que produz a alteridade, a escuta do outro e fundamental para a realização do direito, sem ouvir não é possível saber da fragilidade do outro,

Esta relação é igualmente no processo, o juiz deve saber ouvir as partes, já que essa é a maior imanência humana, é com a escuta que se produz a alteridade, por isso a escuta do outro é fundamental para a realização do direito.

A voz simboliza o poder de quem fala, mas também a fraqueza e a fragilidade, de quem não pode se manifestar, quando pede ajuda. Quando grita, é porque esta é a única forma com a qual o hipossuficiente, o fraco, o inferior, a vítima pode se manifestar.

Sem essa relação de alteridade, de escuta, de acolhimento não há processo, há sim um simulacro.

O MEIO AMBIENTE

Tudo que se pode ver até aqui pode encontrar aplicação prática de como todas estas percepções sensoriais estão ausentes nos processos que tratam do meio ambiente no Brasil atualmente. A obra de Ítalo Calvino é notável, entre outras coisas por abordar as questões ambientais. Estas percepções sensoriais são a forma com que nos relacionamos com a natureza, e a leitura de *Sob o sol jaguar*, serve como reflexão para como os processos judiciais se afastam dessa sensorialidade.

Pode-se citar como exemplo o processo judicial de recuperação da bacia hidrográfica do Rio Doce¹, quando o rompimento de uma barragem de rejeitos de lama das empresas Vale, Billington e Samarco conseguiram produzir o maior desastre ambiental que se tem notícias no Brasil, também conhecido como a tragédia de Mariana.

Como solução para o dano ambiental, inventaram uma tal Fundação Renova, que, com a chancela dos Estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, os Estados afetados, constituindo assim um mau cheiroso mar de dúvidas e desconfianças em todos os atingidos pela lama do desastre. Pessoas que tiveram suas vidas arrasadas e que estão esquecidas neste processo.

A Fundação Renova constitui-se numa autêntica terceirização por parte dos órgãos ambientais destes Estados, da obrigação de fiscalizar a recomposição dos danos.

Esta inovação cheira mal, é fruto de uma fumaça odorosa e não fruto do bom direito, é um cheiro ruim. Isso porque, em primeiro lugar, oferece em sacrifício a dialética processual que seria produzida em cada uma das comarcas atingidas pela tragédia, desde Bento Rodrigues até a foz do rio Doce, retira o tempero, o sabor, a degustação que, cada uma das particularidades locais e regionais, poderiam produzir no processo.

Neste processo, houve recentemente um acordão homologado, nele, o juiz recusa-se, tanto quanto os Estados envolvidos, a permitir a participação dos movimentos sociais no processo, recusando-se assim, a ouvir a voz dos atingidos,

¹ Todas as opiniões expressadas a seguir são opiniões pessoais do autor e se relacionam especificamente com o desafio literário proposto. A defesa científica das opiniões expressas aqui e sob o rigor metodológico podem ser encontradas em outros artigos destinados a este fim.

voz única e inconfundível, diferente da voz do Ministério Público, que igualmente não lhe dá voz.

Infelizmente a presente adaptação do conto à realidade serve para revelar a incapacidade sensorial de um processo judicial, demonstrar ainda, a força a destruidora e silenciosa que a estante e a poeira de um gabinete na justiça podem impor aos sentidos.

ENCAROÇADA DE ESTRELAS: ALGUNS POEMAS DE PAULO HENRIQUES BRITTO E A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

*Encaroçada de estrelas: some poems by Paulo Henriques Britto
and the democratic transition*

Roberto Zular¹

RESUMO

Este ensaio visa articular a poética de Paulo Henriques Britto e algumas questões que emergiram no bojo da transição democrática no Brasil.

Palavras-chave: Paulo Henriques Britto; poesia; transição democrática

ABSTRACT

This essay aims to articulate the poetics of Paulo Henriques Britto and some issues that emerged from the democratic transition in Brazil.

Keywords: Paulo Henriques Britto; poetry; democratic transition

TRANSIÇÃO?

Há um emaranhado confuso na experiência recente de nossa transição democrática que, a princípio, impediria qualquer possibilidade de escrever sobre o assunto. Contudo, essa mesma confusão – atrelada ao modo como o autoritarismo e os próprios militares conduziram essa passagem – parece ter-se

¹ Professor doutor de Teoria Literária e Literatura Comparada na Universidade de São Paulo (USP).

tornado um dos aspectos mais relevantes a ser pensado. Passadas mais de duas décadas, ainda estamos “em transição”, como se isso justificasse o convívio cotidiano com traços ditatoriais e com a impossibilidade de discutir o solo mesmo no qual se baseia nossa democracia.

O estudo dessa transição ganha relevo na medida em que autores como Anthony Pereira (2010) defendem que o controle sobre a transição e também a natureza das democracias após a transição foram fortemente afetadas pelos diferentes contornos institucionais dos regimes militares do Brasil e do Cone Sul. O que quer dizer que ditaduras como a brasileira, fortemente legalistas, puderam controlar melhor o processo de democratização e de achar soluções de continuidade mais evidentes, como a manutenção do aparelho repressivo. Pereira destaca ainda que muitas decisões tomadas durante o regime não foram repudiadas e mesmo leis fortemente arbitrárias continuaram em vigor.

Como corolário dessa intrincada e frágil passagem entre autoritarismo e democracia esprou-se por todos os lados – e na literatura não poderia ser diferente – uma política pautada em estruturas consensuais, ou melhor, na formação e manutenção do consenso como pauta primeira da política e que tem a forja do plano real, no nível econômico, como seu método mais explícito.

Tudo parece indicar para a perpetuação de uma relação com o passado autoritário que não se completa, mas não porque ela advenha de um processo de ressignificação ou de um luto contínuo (como uma “democracia por vir”), mas exatamente porque ela se deu de maneira autoritária e de um modo rápido demais. A velocidade, aliás, parece ser aquilo que foi preciso para suturar o viés autoritário.

Basta ver o modo como a construção das bases legais dessa longa transição democrática foi construída às pressas: um “golpe” transformou o Congresso em Assembleia Nacional Constituinte, 24 senadores não foram eleitos, cinco artigos da Constituição sequer foram votados e, eis um exemplo evidente do que trataremos aqui, o atual Vice-Presidente da República se gaba de ter acrescentado sozinho, no final da comissão de redação, o termo “harmônicos” do artigo 2º da Carta Magna.

Dentro desse quadro, percebe-se que a formação de consenso se deu por uma forma muito peculiar de relação com a lei, na qual o legal e o ilegal operam juntos em um mesmo funcionamento. A própria velocidade da formação desse aparato legal deixa um infinito número de rastros irresolúveis, que acirram a possibilidade de se estar, ao mesmo tempo, dentro e fora da lei.

Se um dos traços do golpe militar, como de todos regimes autoritários, foi separar corpo e lei, em um processo de triagem que define de modo violento a

quem a lei se aplica, o novo consenso parece operar por um modo de relação com a lei, com a regra e com a própria subjetividade, como uma espécie de encenação pautada em dois discursos concomitantes: o que aceita e formula a regra e o que a relativiza por se tratar de um mero teatro que não é feito exatamente para ser seguido, ou melhor, para ser seguido sem que se acredite nele; o que permite a todo momento divergir de si mesmo, da própria regra e dos papéis institucionais que ela cria.

Não se trata de dizer aqui que tudo continuou igual, nem de diminuir a importância da função negativa da democracia como regime que se opõe à opressão, à repressão; muito menos se trata de dizer que estamos diante de um Estado de exceção que se perpetua (essa espécie de banalização do Estado de exceção curiosamente é defendida até por Eros Grau enquanto ministro do Supremo Tribunal Federal). Trata-se de um escopo menor, de tentar ver através da poesia a indeterminação que se produz sobre o lugar da política em uma lógica pautada na definição e repartição dos corpos a partir de lugares pré-definidos.

Mantivemos nessa ideia de transição uma espécie de fantasia democrática, como se o mecanismo imaginário de sua constituição e a forma burocrática de sua normatização continuassem a ser uma marca constitutiva. No excesso de leis, direitos, princípios, em que rapidamente foram definidos os meios e as partes envolvidas, a luta se trava a partir de então por formas de inclusão. A extensão dos interesses e o debate sobre sua aplicabilidade gerou uma luta para saber não quais são os direitos mas quem tem possibilidade ou não de fazer valer os direitos que estão no texto constitucional. O que há de mais democrático na Constituição é reconhecer uma pluralidade de pessoas, gêneros, culturas, classes, empresas que estão fora dela, mas, ao mesmo tempo, ficamos diante de um paradoxo, pois, ao reconhecer esses direitos, se produz uma inclusão exclusiva como forma legal e se transfere para outra esfera – da gestão administrativa – as formas de partilha.

BIODIVERSIDADE

Creio que um poema de Paulo Henriques Britto não poderia ser mais significativo no bojo dessas questões. Até por ser um poema que apareceu pela primeira vez em 1998 e que se tornou o poema de abertura do livro *Macau*, publicado em 2003:

Biodiversidade

Há maneiras mais fáceis de se expor ao ridículo,
que não requerem prática, oficina, suor.

Maneiras mais simpáticas de pagar mico
e dizer olha eu aqui, sou único, me amem por favor.

Porém a quem se preste a esse papel esdrúxulo,
como há quem não se vexa de ler e decifrar,
essas palavras bestas estrebuchando inúteis,
cágados com as quatro patas viradas pro ar.

Então essa fala esquisita, aparentemente anárquica,
de repente é mais que isso, é uma voz, talvez,
do outro lado da linha formigando de estática,
dizendo algo mais que testando, testando, um dois três,

câmbio? Quem sabe esses cascos invertidos,
incapazes de reassumir a posição natural,
não são na verdade uma outra forma de vida,
tipo um ramo alternativo do reino animal?"

Começando a ler o poema pelo fim, poderíamos dizer que, com boa dose de humor, se traça aí um paralelo algo desesperado entre a forma de vida latente no poema e o mundo animal. A poesia encarnaria uma forma de vida em extinção, que justificaria um pedido desesperado de salvação – só o outro pode reconhecer-me como sujeito – como se o poema fosse uma espécie de casco a ser habitado por outros corpos. O problema se complexifica, contudo, quando se desdobra esse reconhecimento na lógica de garantia da biodiversidade do planeta. O humor algo tenso talvez resida nessa ambiguidade (o desespero e o descaso, a demanda e a desfaçatez), pois, ainda que “*tipo um ramo alternativo*” (g.n.), invoca-se um sistema de classificação e repartição dos corpos pelo poder para justificar sua própria existência.

Eis uma imagem forte do jogo democrático que se formula, ainda segundo Rancière, como a parte dos que não têm parte (o “*demos*” na raiz de democracia), isto é, uma paradoxal forma de inclusão excludente ou exclusão inclusiva. O próprio leitor fica sem saber direito seu lugar nessa história (ou será que só o professor poderia decifrá-la?) e, no final, o poema, ou a dúvida quanto ao lugar de sua enunciação (é mesmo um poema?), resta pairando na forma de pergunta.

Há um jogo ventríloquo que remonta a certa tradição na literatura brasileira e, claro, lembra as peripécias do narrador machadiano. Ao chamar a nossa atenção para a escrita, produz-se uma voz, aqui também pouco confiável, pois que desfala o que escreve e escreve algo diferente do que diz.

Para quem ocupava o posto de arte máxima até o século XVIII, é preciso admitir que alguma coisa aconteceu na política da voz encarnada na poesia. Evidente aqui uma crise de representação: é preciso justificar por que alguém pode constituir um espaço discursivo, uma voz que mereça ser ouvida ou que mereça ascender à esfera do sentido, sob pena de ficar desesperada,

estrebuchando, como se também fora dessa exposição ela não existisse. Aquilo que precisa se expor para que dele tenhamos experiência, mas que perde sua própria natureza no curso dessa exposição. Entre o privado da voz e o público do poema, joga-se toda uma política da escrita, embora o próprio poema tenha de questionar o lugar que ele ocupa nessa esfera pública.

Dentro desse quadro – como na gestão de papéis sociais que confunde a política com o Estado e sua distribuição de cargos, verbas, bolsas –, o sujeito da política ou do poema clamando pela sua sobrevivência como forma de defender a biodiversidade se aproxima muito de um sujeito cínico sempre a dois passos entre o que faz e o que diz e continuamente disposto a explicar um pelo outro no sentido que tratam Sloterdick (1987), Žižek (1992) e Safatle (2008). Ele se inclui excluindo-se e se exclui incluindo-se, está dentro e fora ao mesmo tempo, ainda que uns formulem as regras e os outros ocupem os papéis. Essa falsa consciência esclarecida, submetida a duas leis – o imperativo do gozo e da normatividade –, é capaz de produzir distorções performativas em que a contradição entre a enunciação e o enunciado se anulam sem que se produza uma contradição performativa no sentido proposto por Habermas de invalidar e desconstituir o enunciador como um agente válido na esfera argumentativa do espaço público. Essa parece ser uma estrutura bastante evidente da enunciação do poema e, em boa medida, de uma parte da poética de Paulo Henriques Britto.

Claro também que aqui é preciso pensar na complexidade da enunciação literária, embora seja importante notar uma espécie de literalização da metáfora, como se ela quase prescindisse de se desdobrar em imagem. Esse paradoxo enunciativo também não anula completamente a voz e o ritmo que pressionam a seu modo esse cinismo. Nesse ponto também, os poemas de Paulo Henriques Britto ficam criticamente no meio do caminho, “como se a vida fosse água” e escorresse pelas mãos.

ATÉ MAIS. HEROÍSMO NÃO É A MINHA

Em certo nível, a formulação cínica da enunciação perpassa todos os livros de Paulo Henriques Britto, que trazem em seu aparente formalismo uma lógica cruel do funcionamento das práticas discursivas do Brasil pós-golpe, onde se encarna no mesmo ato de fala a regra e a contravenção, a inclusão e a exclusão. Esse movimento se coloca muito claramente em uma série de sonetos de seu livro anterior, *Trovar claro*, intitulada “Até segunda ordem”, onde, aparentemente, um contrabandista fala, por meio de sonetos, com seu comparsa. Os cinco sonetos têm como título a data de escrita de cada um deles.

Desde o primeiro, salta aos olhos a organização normativa da atividade e a suspensão implícita no comando de espera “até segunda ordem”. Na construção ficcional da enunciação do poema, essa espera (e sua relação arbitrária com a possibilidade de um novo comando normativo que pode mudar tudo “à mercê do latejar de um músculo”) é fundamental para a formulação da hesitação prolongada entre regra e quebra da normatividade com novas regras e que tem a ver com a própria estrutura rítmica dos “sonetos”. Essa expectativa também é responsável por apontar a promiscuidade discursiva, a tensão entre a voz e a escrita, e mesmo para a estrutura narrativa. Tudo se passa na iminência de um desvelamento, com a barra pesando cada vez mais até o último dos poemas (Britto, 1997, p.13):

(19 de janeiro)

Até esta chegar às suas mãos
eu já devo ter cruzado a fronteira.
Entregue por favor aos meus irmãos
os livros da segunda prateleira,

e àquela moça – a dos “quatorze dígitos” –
o embrulho que ficou com o teu amigo.
Eu lavei com cuidado o disco rígido.
Os disquetes back-up estão comigo.

Até mais. Heroísmo não é a minha.
A barra pesou. Desculpe o mau jeito.
Levei tudo que coube na viatura,

mas deixei um revólver na cozinha,
com uma bala. Destrua este soneto
imediatamente após a leitura.

Num país em que a sobrevivência cotidiana está permeada de contravenções e em que até há pouco tempo qualquer forma de resistência à ditadura jogava para ilegalidade seus cidadãos, chama a atenção o modo como a regulação normativa externa se interioriza como contraste entre forma e conteúdo, tornando a regra do soneto uma forma de exclusão da fala do contrabandista, produzindo uma distorção performativa, o que revela também o modo como a própria formulação da regra enquanto retórica refinada traz no seu bojo algo da ilegalidade do contrabandista. Exclui incluindo a fala do contrabandista ao mesmo tempo que inclui a subversão da lei como parte de sua constituição. Ou ainda, cria o imaginário de um exímio sonetista contrabandista, o que não deixa de ser uma leitura do poema.

A figura do contrabandista também não é má como figura do poeta, entre as tantas figuras pós-albatroz que Paulo Henriques Britto traz para os poemas. Mas um contrabandista nas bordas da lei ou demandando um reconhecimento pelo sistema legal, via soneto, que funciona como disfarce ou código a ser criptografado. No caso da literatura, no entanto, a alfândega é o campo literário.

BIODIVERSIDADE LITERÁRIA

Como se pode ver na segunda estrofe de “Biodiversidade”, o poema se constrói em torno da possibilidade escancarada de leitura por um professor ou crítico que, mais do que ler, procuraria decifrar o poema. Aqui também o seu papel é esdrúxulo como o ridículo do escrever – o uso de proparoxítonas também parece calculado –, mas instaura um horizonte de expectativas que corrobora em muito a estratégia enunciativa agora girando em torno de um campo literário que é internalizado no poema, como parte de sua efetiva condição de enunciação e como ficcionalização paródica de seu funcionamento.

Se atentarmos para a enunciação do livro *Macau*, veremos a marca de uma grande editora, o papel brilhante, a gramatura alta, a referência ao trabalho de professor e tradutor, em suma, a função-autor colocada em funcionamento por alguém que ocupa de forma legítima todas as posições do campo, e que, no entanto, subsume essa posição autoral (a encenação do próprio campo como dissemos) em um enunciado intencionalmente pouco sofisticado (o mero desejo de aparecer), que se desdobra também em uma fala desleixada no corpo de um verso em forma aparentemente fixa, instaurando uma enunciação cínica. Ficamos entre todas as esferas de legitimação do livro, a aparência de um acabamento formal e uma fala que se diz tão desolada, como alguém que se envergonhasse do móvel narcísico de sua exposição.

Essa encenação do campo traz em seu bojo uma transformação dos modos de controle do discurso que se deu com a abertura democrática. O Brasil sai do golpe militar com um campo literário fortemente estabelecido. Isso acarreta um sem-número de instâncias mediadoras da produção, circulação e recepção, que vão desde a universidade até as formas de financiamento público, apoio, patrocínio, prêmios, bolsas, editoras, jornais etc. Essas instâncias acabam funcionando como uma nova forma de polícia (nos termos de Rancière), atada à formação de um campo literário relativamente autônomo (não sonhamos durante todo o século XX com ele?) e seus modos de controle a partir de posições que se ocupam no seu interior.

Todos esses fatores, desde a política até o campo literário, e mesmo as dificuldades de formalização dessa matéria complexa, tornam predominante aquilo que Rancière chama de formação de consenso, isto é,

[...] a tese de que a antiga forma da política, a do conflito, caducou. A forma moderna é a do concerto, para lidar, entre parceiros responsáveis, com os dados objetivos que se impõem a todos. Segundo essa interpretação, as perturbações das democracias e as catástrofes totalitárias resultaram do fato de que os problemas reais da sociedade eram recobertos pelo jogo de sujeitos fictícios e por seus combates de fantasmas. Seres abstratos fantasmáticos – classes, povo, proletariado, luta de classes – impediam a identificação dos atores reais e dos problemas objetivos da situação. O consenso é a objetivação total dos dados presentes e dos papéis a distribuir (Rancière, 2006, p. 379).

Nesse sentido, é sintomático que o último grande debate no campo da literatura, com peso para deslocar seu modo de funcionamento, tenha sido no final dos anos de 1980, e que, desde então, segundo Heloísa Buarque de Holanda no seu *Esses poetas* – uma antologia dos anos de 1990 –, “as palavras de ordem agora são negociação, articulação”. Tudo se passa como se a natureza do literário ou do poético, assim como o evidente desdobramento econômico de toda questão democrática tivessem se naturalizado a tal ponto que toda forma de dissenso soasse como mera inadequação. Claro que, à medida que sai de cena, o dissenso como possibilidade de rediscutir os pressupostos e o próprio “conflito sobre a constituição mesma do mundo comum”, a teoria literária também perde a razão de existir.

Um soneto de abertura do livro *Tarde*, publicado após *Macau* ter recebido vários prêmios, evidencia como a encenação do campo torna-se parte constitutiva da forma nos poemas de Paulo Henriques Britto (2007, p. 9):

Op. cit., pp. 164-65

“No poema moderno, é sempre nítida
uma tensão entre a necessidade
de exprimir-se uma subjetividade
TM numa personalíssima voz lírica

e, de outro lado, a consciência crítica
de um sujeito que se inventa e evade,
ao mesmo tempo ressaltando o que há de
falso em si próprio – uma postura cínica,

talvez, porém honesta, pois de boa-
fé o autor desconstrói seu artifício,
desmistifica-se para o ‘leitor-

irmão...” Hm. Pode ser. Mas o Pessoa,
em doze heptassílabos, já disse o
mesmo – não, disse mais – muito melhor.

Um poema como esse só é possível em um contexto no qual não há mais nada a revelar, nenhum sentido oculto, a própria decifração é parte da encenação e, no final das contas, tudo já está dado nesse jogo de cartas marcadas da crítica. Isso permite passear pelos papéis do campo, formatar em um soneto um texto crítico, ou traduzir seus próprios poemas, ou ainda fazer crítica em outros; essa encenação também desdobra continuamente a anulação recíproca entre enunciação e enunciado, regra de composição e a fala que enuncia, sobrepondo ritmos e desfazendo formas fechadas da tradição.

Do mesmo modo que em “Biodiversidade”, a construção se dá, por um lado, como se o enunciado fizesse troça da própria enunciação – os poemas são muito construídos, mas, no fundo, são ridículos, são só uma forma de querer aparecer –; por outro lado, também a enunciação anula esse enunciado, tanto pela legitimação do livro quanto pelo poema que estamos lendo, cuja forma, de fato, revela um interesse insuspeitado.

NO CAIS ÚMIDO E ÍNFIMO DO EU

Neste ponto, voltemos ao “Biodiversidade”. Podemos dizer que o começo do poema bascula entre o eu ideal e o ideal de eu, entre a democracia performativa e a representativa, entre o “eu” que quer ser amado pelo que é ou ter de se transformar em um ideal para ser amado, entre bastar ser para ser reconhecido ou defender todo o processo de mediação da política e da arte. O que se coloca mais seriamente em jogo aqui é, no contexto em que vivemos, o lugar do eu na esfera pública, ao mesmo tempo que se torna impossível acreditar minimamente nessa encenação.

Mas inda assim, veja-se que se trata de uma poética do “eu”, posto aqui como parte do enunciado a se chocar com a estratégia de enunciação, o tempo todo reclamando da pena desse “eu” não poder existir de verdade, nem ter de fato sumido com a pós-modernidade, a sociedade de massas, a globalização. O fato é que, no turbilhão dessas experiências, há a “quitinete do eu”, de um sujeito que não consegue sair de sua esfera de dominação, quase como se o ego, e não isso nem o supereu, fossem o maior drama.

Esse território que dá título ao livro – *Macau* –, primeiro entreposto europeu na Ásia, traz muito do assunto do livro: lugar que até há pouco ainda se falava português, lugar não lugar, espécie de cisto rodeado de mares, outras

culturas, outras línguas, às quais ele também resiste, da mesma forma que a poesia, como uma espécie de sobrevivente.

Esse lugar em torno do qual se constrói toda uma estratégia de enunciação: um eu que pode falar do eu enquanto objeto, um “eu” que se torna uma terceira pessoa, desarticulado de mim mesmo também como uma parte de mim fora de si, como um enxerto, incluído no exterior ou excluído no interior, um cisto – Macau, a quitinete do “eu” forjada no seio do ego, na sua multiplicação incessante como que a evitar qualquer deslocamento do seu lugar, ainda que mínimo, um lugar garantido das forças de fora ou das pressões do inconsciente. Como uma forma de totalizar a experiência dentro de papéis já dados e encenados, parecida com aquilo que descrevemos sobre a democracia, como algo que totaliza a experiência reduzindo as possibilidades de conflito.

Talvez aí resida a grande metáfora entre o papel do “eu” e o rigor da regra formal de composição (“o múnus público da coisa” [Britto, 2004, p. 14]), como duas esferas que se colocam lado a lado sem que uma possa determinar a outra, ou entrar em um jogo de retroalimentação. É o pensamento da enunciação correndo em paralelo com a forma do poema, enquanto os enunciados por todo o livro ficam a justificar essa distorção:

“Há uma saída – falar, falar muito” (18)

Em torno da mesma toalha
A discutir a difícil questão

Porque todo argumento sempre encalha
Quando se tenta explicar a certeza
Que inspira o que dispensa explicação (41)

[...]

A compulsão sem culpa
De dar sentido a tudo (13)

[...]

Naturalmente sei que isso é banal,
E que o sabê-lo é mais banal ainda.
Melhor seria simplesmente ser, sem preocupar-se

Em ser original. Porém esse desejo
É a própria quintessência da banalidade;
E a consciência disso então... (57)

Nessa espiral infinita de explicação da explicação, justificativa contínua entre o eu e seu papel público, de uma enunciação que tem sempre o “eu” como

objeto e em que a própria estrutura sutura com explicações a possibilidade de qualquer dinâmica de resignificação, e que se contrai como coisa “sólida, consistente/ artificial”, para se soltar como “um balão ou um míssil” (veja-se que são outras formas de próteses/bolsões), e que ficam ali no limbo entre o reconhecimento e a indiferença, sem que possamos saber a que se refere o “é claro que é difícil” que termina esse poema: se à utilização das regras ou se à posição subjetiva que elas colocam em jogo.

Esses finais, que se repetem por todo *Macau*, apontam para o fato de que nada é mais complexo nesse jogo do que terminar o poema, o que se torna a parte mais frágil dessa poética de refrações, dissonâncias que beiram a banalidade do banal: as coisas param (andam), “mesmo sem assunto”, “E agora basta”, “e depois nada”.

Claro também que, como já explicitou Giorgio Agamben, na medida em que o poema vive da tensão entre duas séries (semiótica e semântica) que, na modernidade, não se encontram, terminar o poema é sempre um problema, mas aqui chama a atenção o fechamento que se traduz em uma espécie de tangente vazia, como exposição da neutralização em que giram a enunciação e o enunciado. “Mais dura a delícia que sabe/ sua própria anulação” (Britto, 2007, p. 60).

A experiência do poema se aproxima aqui dos paradoxos da experiência da democracia como luta pela partilha do sensível, pela distribuição dos corpos, pela formação de dissenso sobre o que é real. O fosso que se cria entre a fantasia que sustenta o sistema e sua regulação meramente burocrática gera uma tematização contínua da distância que separa seus pressupostos e sua realização. Afinal, a Constituição cidadã e seus avanços não podem ser negados, nem a experiência do poema. Essa tematização contínua da defasagem que separa o sujeito da norma ou da justificação democrática que fundamenta a própria Constituição transforma o espaço da lei em uma espécie de foro no qual não cabe o sujeito senão agentes e subordinados, operadores enfim.

Embora estejamos em um funcionamento democrático, trata-se aqui de uma relação com a lei que não implica sua internalização, mas uma inclusão excluindo, produzindo uma distância que permite encená-la, e entre a ausência de internalização e a encenação abre-se um eixo infinito de explicações racionais para a própria consciência da defasagem que essa racionalidade produz.

Esse jogo potente de remissões aproxima-se do modo pelo qual a ideia de transição encarna um jogo político em que estruturas foram mantidas atreladas a formas legais e mesmo a um excessivo legalismo que rege os corpos como sujeitos de direitos e os configura por essa demanda. Essa simulação opera por um tipo de relação com a regra, não mais como oposição corporal, separando

corpo e linguagem, consciente e inconsciente, mas um modo pelo qual a linguagem é internalizada como espécie de ilha no ego (o fechamento da forma), *Macau* – desdobrando a consciência na consciência que produz um falso inconsciente, o qual, nos poemas, se mostra por esse mecanismo infinito de explicações e justificações.

NÃO, ESSA VOZ NÃO É TUA

O que se processa aqui, se estivermos certos, é todo um novo modo de lidar com a lei enquanto regra no interior do poema, dentro do paradigma do consenso que configura boa parte da nossa experiência democrática. O campo literário vira palco no qual se articula o poema e que o poema mesmo encena e se explicita todo um conjunto de regras: os poemas são nomeados sonetos, tercinas, quadras, bagatelas e a própria transgressão dessas formas também é nomeada. No entanto, não é possível identificar-se com a forma nem sair dela. É quase a dor da ausência de sintoma, do convívio com próteses ou como se a própria consciência tivesse se tornado uma cripta, prótese que vive da explicação da regra e de sua impossibilidade de efetivação.

Mesmo a aparência anárquica dos versos em “Biodiversidade” se dá por não ser possível reduzi-los a uma escansão silábica, na verdade, independentemente do número de sílabas (que giram entre doze, treze e catorze), a maioria deles pode ser dividida em dois versos de seis sílabas, o que garante uma tensão entre a regra e uma organização muito própria do ritmo. Esse jogo entre a fala e o número (quase como se o segredo desses poemas fosse a necessidade de lê-los em voz alta) permite estar ao mesmo tempo na regra e fora dela. E mais, toda quebra desse jogo é semanticamente motivada: o “sou único” de fato se incrusta entre duas frases de seis sílabas; assim como “então essa fala esquisita aparentemente anárquica” e “dizendo algo mais que testando, testando, um, dois, três”, produzem essa esquisitice de aparência anárquica em versos de catorze sílabas e que expõe a voz no corpo da escrita como quebra rítmica. Isso também opera no final do poema com os cascos invertidos incapazes de reassumir a posição natural, ao mesmo tempo clamando por serem vistos e destoando do todo como eventos da “biodiversidade”.

Ao leitor, nessa estrutura argumentativa do poema, caberia colocá-los, pois, de pé, o que significa jogar o jogo dos seus paradoxos: como se todo o peso do julgamento que ninguém havia feito antes caísse sobre nós. Tipo um cara que vai ao médico para saber se está doente, numa dependência do outro para existir ou mesmo para adoecer. Esse deslocamento da voz quase que encenada no palco da escritura – uma oralidade brutal que perpassa todo o livro – cria ainda mais

um nível de enunciação que nos coloca entre duas lógicas que se anulam mutuamente.

É que é próprio da voz responder a duas ordens simultâneas: o corpo e a palavra, ou de modo mais explícito, a ordem do som, do sopro, do envelope sonoro, do desejo, e por outro lado sua organização em palavras, sentido. Essa voz do outro que transforma o grito puro da criança em grito para, dando ao grito uma dimensão semântica, como o clamor que percorre todo o poema, as palavras estrebuchadas como cascos pedindo o corpo da voz. Como responder ao mesmo tempo à sedução da voz e ao traço distintivo da palavra? Não seria a voz essa outra forma de vida que clama por existência no palco da biodiversidade?

Aqui talvez seja necessário retomar o que diz Rancière sobre a relação entre dissenso e voz. Para Rancière, a questão crucial do político está não no reconhecimento da voz como pura existência e que pode ser lida como ruído, som fugaz, mugido, enfim, como uma instância aquém da palavra, mas na potência de enunciação que essa voz carrega, isto é, na medida em que essa voz estabelece outro modo de relação com a palavra, o que desloca os próprios fundamentos da relação na comunidade de seres falante. O reverso político dessa palavra sem voz, sem corpo, órfã da democracia, é para Rancière a necessidade intrínseca que liga democracia e literatura, como se a esta coubesse dar o corpo que falta àquela.

Nesse limite entre a voz e o outro, a voz e sua articulação, joga-se o universo dessa fala esquisita, uma voz parada (que imagem para o poema!), formigando estática, no imaginário de um teste da verificação da presença do outro (a própria presença do corpo aqui está em questão), operando como função fática como se ao telefone, ao microfone, em um rádio amador. Essa voz como chamado e a iminência sempre precária do encontro.

Mas esse horizonte de possibilidade, como se apontasse para algo aquém e além do jogo de remissões, talvez resida na possibilidade de levarmos a sério a aproximação do poema com uma espécie do reino animal, isto é, como uma forma de vida. O que caberia questionar no consenso em que o poema opera é a própria partilha do que se entende por animalidade, por natureza, ou de qual mundo estamos falando quando dizemos “macau”, “eu”, “poema”. Mesmo a banalidade das tantas versões do mundo tornam-se risíveis na nossa cara e o relativismo é posto em xeque:

É a mais nova versão do real.
Não tão bela quanto a anterior,
que no último verão fez furor
e não deixou vestígio. É natural.

O problema que se coloca aí talvez não seja o de admitir muitas versões para o mesmo mundo, mas de discutir a própria existência desses mundos. O que permitiria afirmar que o problema não está nas versões nem na voz ou no reconhecimento de uma dissonância entre o que se fala e o que se faz: o problema central talvez não esteja na fala, mas na escuta, na necessidade de escutar e se fazer chamar e não de dizer. Escuta que coloca em jogo outros mundos.

É o movimento que se delinea de forma mais clara e ainda mais irônica em:

História natural

Primeira pessoa do singular:
a forma exata da sombra difusa.
Quem fala sou sempre eu a falar.
A máscara é sempre de quem a usa.

No entanto, é preciso dizer-se – mesmo
que a moda agora mande (e a moda manda,
e muito) acreditar que o eu é o esmo,
o virtual, o quase extinto, o panda

desgracioso da história do Ocidente,
a devorar o alimento cru
que já não sabe como digerir.

Leitor amigo: para. Pensa. Sente.
Conheces bem o gosto do bambu,
o ardor nas entranhas. Tenta não rir.

(Britto, 1997, p. 83)

A ironia é reveladora do descompasso, mas não deixa de ainda uma vez insinuar-se quanto o conflito dessa primeira pessoa do singular que se instaura no poema como um panda metafórico imposto pela moda (e o gosto compartilhado do bambu) aponta um limite indigerível, um resto não simbolizável que fica a arder (não só) nas entranhas.

Digerir, ruminar, extrair o sumo do que não tem fundo, tentar não rir do girar em falso dessa enunciação. E, como no “Biodiversidade”, aqui também o panda em extinção aparece como figura do poeta (mais uma imagem pós-albatroz) como que a fazer do poema um chamado e um espaço em que só os corpos – ainda que patéticos, ou por força desse *pathos* – podem reinstaurar a enunciação (e de certo modo significá-la para além de suas remissões infinitas).

Se de fato tentarmos não rir ou formos a fundo no gozo desse riso, a demanda que se processa aqui, como uma voz que clama pela presença do outro (leitor amigo), atua como um movimento intrínseco às condições de possibilidade de sua própria existência. Algo da ordem de uma biodiversidade, de outros modos de articulação daquilo que chamamos vida como forma particular de encontro do corpo com outros corpos e as relações sociais que atravessam essa troca por meio da linguagem.

Com Wittgenstein, sabemos o quanto a poesia pode ser vista como uma forma de vida em um sentido muito preciso de jogo, de colocar em jogo, jogar na e com a linguagem. De modo totalmente metafórico e no limite do ridículo, o panda ruminante e os cágados estrebuchando inúteis colocam em jogo a poesia como forma de vida, como possibilidade de um campo da experiência que, sem ela, não teríamos acesso.

E chegaríamos aqui em uma posição política insuspeitada: talvez o reverso do cinismo seja a possibilidade de multiplicação da própria possibilidade: poetas, críticos, pandas, cágados, poemas. O cinismo é uma solução fácil para essa percepção do limite do humano, da literatura, do direito, da política.

O cinismo caminha sobre os escombros de todas essas instituições (homem, literatura, direito, política), mas as mantém intactas, como uma crença sob a ausência de crença que sustenta um desejo sem o qual a vida não é suportável. Nos poemas de Paulo Henriques Britto, poderíamos formular a hipótese de um gesto que evidencia esse problema, encena uma distorção cínica, mas também instaura um imaginário burlesco de formas de vida no lugar do homem, da poesia no lugar da literatura, do mundo no lugar do direito, do político no lugar da política.

A manutenção do poema e suas formas aparentemente fixas, deixam entrever esse lugar em que o “cais ínfimo do eu” cede para outra topologia na qual – como os corpos na cama – cada mundo perde seus contornos. Espécie de acalanto de corpos lidos pelos corpos (como no último poema de *Macau*): forma de vida que recusa toda substancialização do humano, toda prévia definição do direito, como se Macau fosse também esse lugar fora dos universos predefinidos do mundo contemporâneo.

A força desses poemas reside também nessa possibilidade que abrem de entender algumas dinâmicas que atravessam a política, a poesia e a subjetividade. Fazem mesmo sonhar com uma esfera do político – e não da repartição política – onde os corpos produziriam a partilha do sensível como forma de dissenso, como quer Rancière. Dissenso até mesmo quanto às regras do jogo. Para parar com Rancière (2006, p. 374): “um conflito sobre a constituição mesma do mundo comum, sobre o que nele se vê e se ouve [...] não pode ser a

confrontação de parceiros já constituídos sobre a aplicação de uma regra geral a um caso particular”, mas obrigar a criação de outros contextos, produzir formas de dissenso, de invenção conflitual: o sujeito político como uma potência de enunciação para produzir mundos que ainda não existem.

BIBLIOGRAFIA

BRITTO, Paulo Henriques. **Trovar claro**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

_____. Desconstruir para quê?. **Cadernos de Tradução**, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 2, n. 8, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/traducao/article/view/5883/5563>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. **Macau**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. **Tarde**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOLANDA, H. B. de (org). **Esses poetas**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 1998.

GRAU, E. Introdução. In: SCHMIDT, C. **Teologia política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

OLIVEIRA, F. de; RIZEK, C. S. (orgs.). **A era da indeterminação**. (Coleção Estado de Sítio). São Paulo: Boitempo, 2007.

PEREIRA, A. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

RANCIÈRE. O dissenso. In: NOVAIS, Adauto (org.). **A crise da razão**. São Paulo: Cia. das letras, 2006.

SAFATLE, W. **Cinismo ou falência da crítica**. São Paulo: Boitempo, 2008.

SLOTERDIJK, P. **Critique of cynical reason**. Minneapolis: UMP, 1987.

ZIZEK, S. **Eles não sabem o que fazem**. O sublime objeto da ideologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.