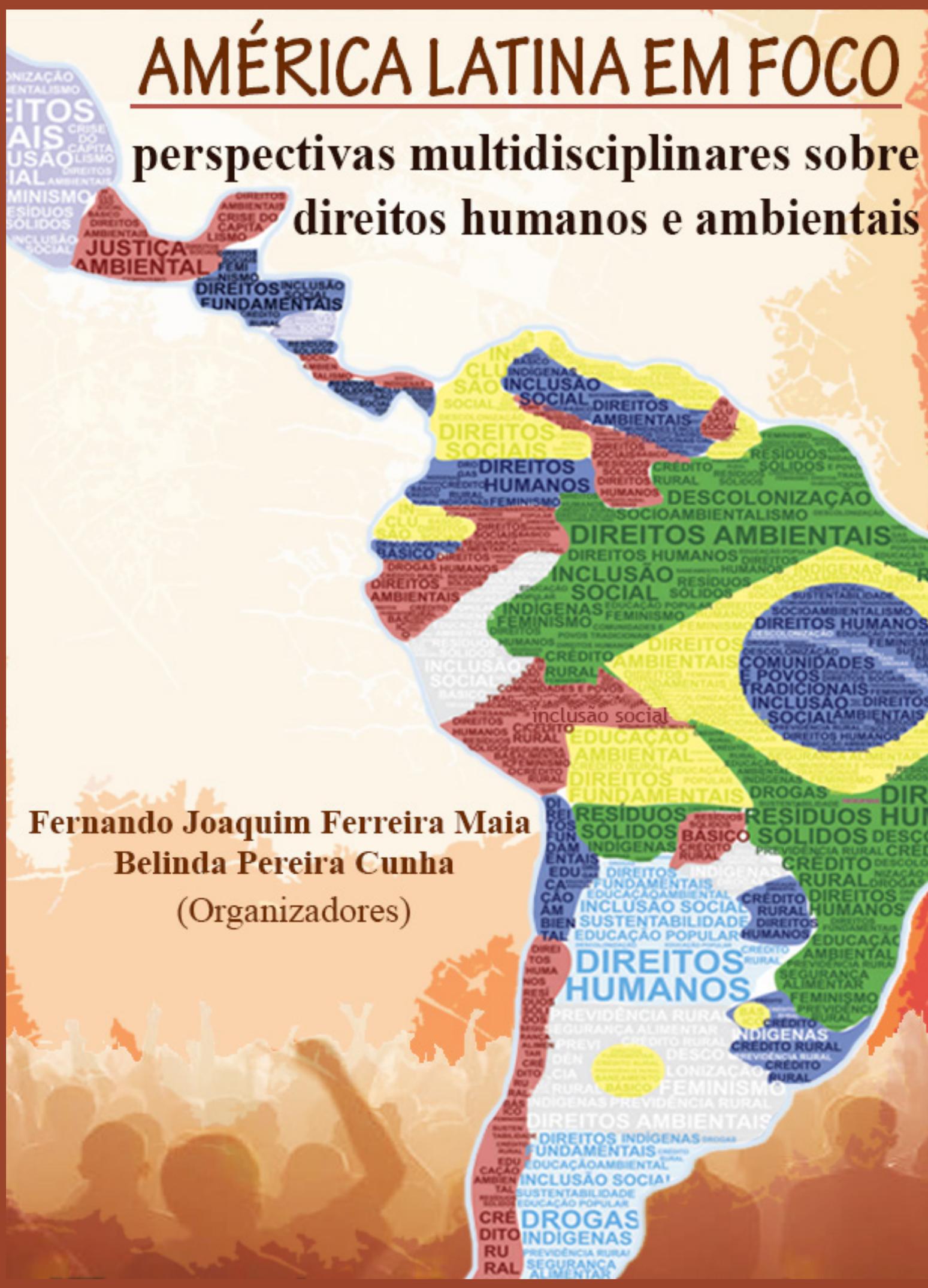


# AMÉRICA LATINA EM FOCO

perspectivas multidisciplinares sobre  
direitos humanos e ambientais

Fernando Joaquim Ferreira Maia  
Belinda Pereira Cunha  
(Organizadores)



AMÉRICA LATINA EM FOCO:  
perspectivas multidisciplinares sobre  
direitos humanos e ambientais

ORGANIZADORES: Fernando Joaquim Ferreira Maia, Belinda Pereira Cunha

Fernando Joaquim Ferreira Maia, Belinda Pereira Cunha

(Organizadores)

AMÉRICA LATINA EM FOCO:  
perspectivas multidisciplinares sobre  
direitos humanos e ambientais

Fernando Joaquim Ferreira Maia  
Belinda Pereira Cunha  
Cleitiane Pessôa dos Santos  
Edvaldo Alves da Silva Júnior  
Gilberto Romeiro de Souza Júnior  
José Iivaldo Alves Oliveira Silva

Jannaina Maria Luciene da Silva  
Leandro Alexandre do Monte  
Rafaela Patrícia Inocência da Silva  
Rebeca Allana de Albuquerque Araújo  
Wagner José de Aguiar

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE  
Biblioteca Central, Recife-PE, Brasil

---

A512 América Latina em foco: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais / Fernando Joaquim Ferreira Maia, Belinda Pereira Cunha, organizadores. – 1. ed. - Recife: EDUFRPE, 2017.  
250 p.

Obra em e-book.  
Inclui referências.

1. Natureza 2. Direito sócio-ambiental 3. Meio-ambiente  
I. Maia, Fernando Joaquim Ferreira, org. II. Cunha, Belinda Pereira, org.

CDD 333.7026

---

ISBN 978-85-7946-320-4

À professora Maria José de Sena, exemplo de trabalho, de ética e de dedicação profissional; sempre serei grato por tudo e na certeza que a Universidade Federal Rural de Pernambuco está em excelentes mãos;

À professora Marfisa Cysneiros, pelo carinho e pelos conselhos;

À Universidade Federal Rural de Pernambuco, onde eu aprendi e vivenciei o compromisso com o serviço público.

Por força deste destino

Um tango argentino

Me vai bem melhor que um blues (BELCHIOR.  
À palo seco. In: BELCHIOR. **Alucinação**. Rio de  
Janeiro: PolyGram, 1976. Faixa 8. 1. Disco de  
vinil).

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| PREFÁCIO: DIREITO AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO ..... | 07 |
|---|----|

*Newton de Oliveira Lima*

|                    |    |
|--------------------|----|
| APRESENTAÇÃO ..... | 10 |
|--------------------|----|

*Fernando Joaquim Ferreira Maia*

|   |    |
|---|----|
| CAPÍTULO I - A INVENÇÃO DA DEMOCRACIA COMUNITÁRIA LATINO-AMERICANA, ANTICAPITALISTA-(ECO)CÊNTRICA E O BEM-VIVER NA PERSPECTIVA DE BOFF FRENTE AO PROJETO DE DOMINAÇÃO OCIDENTAL ..... | 13 |
|---|----|

*Leandro Alexandre do Monte; Fernando Joaquim Ferreira Maia*

|   |    |
|---|----|
| CAPÍTULO II – O ATUAL PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DE LEONARDO BOFF: UM CONCEITO FORMULADO POR UMA IDEOLOGIA POLÍTICA E ECONÔMICA E NÃO PARA UM PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO MORAL, ECOLÓGICA E SOCIAL ..... | 36 |
|---|----|

*Jannaina Maria Luciene da Silva*

|  |    |
|--|----|
| CAPÍTULO III - O RECONHECIMENTO DOS (NOVOS) DIREITOS INDÍGENAS A PARTIR DO PLURALISMO JURÍDICO INTERCULTURAL NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO ..... | 64 |
|--|----|

*Gilberto Romeiro de Souza Júnior; Fernando Joaquim Ferreira Maia*

|  |  |
|--|--|
| CAPÍTULO IV – A AUSÊNCIA DA RACIONALIDADE AMBIENTAL NOS PRESSUPOSTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS BRASILEIRA A |  |
|--|--|

PARTIR DA TEORIA DE ENRIQUE LEFF ..... 86

*Rebeca Allana de Albuquerque Araújo; Fernando Joaquim Ferreira Maia*

CAPÍTULO V - OS RESÍDUOS PERIGOSOS NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA DO BRASIL E DA ARGENTINA: UMA VISÃO DESCRITIVO-COMPARATIVA ..... 109

*Rafaela Patrícia Inocência da Silva; Fernando Joaquim Ferreira Maia*

CAPÍTULO VI - AS PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS DO GOVERNO FHC E LULA, SOB O VÉU DAS IDEIAS DE ENRIQUE LEFF E CELSO FURTADO: UM ESTUDO DA PNRS E DA PNRH, COM A CRÍTICA DA TEORIA DA GOVERNANÇA NEOLIBERAL E SUAS PRÁTICAS NO NORDESTE BRASILEIRO ..... 129

*Edvaldo Alves da Silva Júnior; Rebeca Allana de Albuquerque Araújo*

CAPÍTULO VII - DILEMAS DA TRANSPOSIÇÃO: O CASO LATINO DO SÃO FRANCISCO ..... 145

*José Irialdo Alves Oliveira Silva; Belinda Pereira Cunha*

CAPÍTULO VIII – REFLEXÕES SOBRE MOBILIDADE URBANA NA PERSPECTIVA DO CONCEITO DE RUGOSIDADE DE MILTON SANTOS ENTRE MEDELLÍN E RECIFE NO URBANISMO SOCIAL ..... 186

*Cleitiene Pessoa dos Santos*

CAPÍTULO IX – O DIREITO DOS JOVENS AO AMBIENTE EM HENRI ACSELRAD: ANÁLISE DO ESTATUTO DA JUVENTUDE À LUZ DA TEORIA DA JUSTIÇA AMBIENTAL ..... 202

*Wagner José de Aguiar*

## PREFÁCIO

### DIREITO AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

A coletânea “AMÉRICA LATINA EM FOCO: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais” traz a lume uma riqueza de posicionamentos teóricos e ideológicos sobre uma relação humana com o meio ambiente, alçando o problema ambiental à categoria de primaz contributo ao aspecto da totalidade ética entre o homem e a natureza, pois não se pode reduzir a uma perspectiva antropocêntrica a existência humana; foi-se a era de um domínio hostil do homem sobre a natureza, conforme acreditou o positivismo no século XIX, como se a natureza fosse escravizada à vontade humana.

Ao contrário, a existência humana descobriu-se, no século XX, diante do incontornável problema de sua ambientalidade radicada na Terra. Diante das guerras e da desumanização do homem-indivíduo, o reconhecimento da regeneração humana voltou-se para o pensamento dos fundamentos radicais da vida, de sua relação estrutural com a natureza, enquanto consciência ecológica, debatida a partir de Estocolmo, em 1972. Criou-se a consciência do homem-ambiental.

O foco da obra ainda traz um problema adicional, que é o subdesenvolvimento humano latino-americano. Aqui o desrespeito à dignidade humana e ao meio ambiente alia pobreza e destruição da natureza numa díade catastrófica de degradação das forças vitais em sua globalidade. A perspectiva do Direito Ambiental não pode ser dissociada do problema do desenvolvimento integral humano; essa é a tônica geral da obra e sua apregoação científica.

Raras são as temáticas sobre o Direito latino-americano que associam Direito Ambiental e Direitos Humanos, daí o fato de a obra ser autêntica; a obra defende o meio ambiente como base do desenvolvimento humano, ao gestar reflexões jurídicas de caráter estruturante de modificações de nossa realidade de exploração e carência de revalorização do

homem na e frente à natureza.

O contexto do homem nordestino, sua lida contra a devastação ambiental e a carência de políticas públicas para tutela de tais mazelas; a ideia de uma política jurídica de intervenção ambiental; a ideia de uma ressignificação da ambientalidade e os projetos de intervenção corretiva do fator de subdesenvolvimento humano são exemplos de temas interessantes que a coletânea trata de forma científica, sem demagogia ideológica. O inter-relacional entre homem e ambiente é mais do que simplesmente dado, ele é reconstruído com possibilidades metodológicas e jurídicas pluralistas; já não se pode pensar em um esvaziamento de conteúdo entre meio-ambiente e dignidade humana, porquanto não há hiato entre esses termos, mas uma necessidade de correlação e compromisso integradores.

A hipótese Gaia é algo importante demais para ser objeto de demagogos e de interesses escusos; a obra em comento é uma séria investida científica sobre a relação homem-ambiente em sua perspectiva holística. O direito a uma integralidade do homem com seu ambiente como algo plausível e tratável de modo juridicamente válido não é uma quimera ideológica, mas condição de sobrevivência humana na Terra.

Os valores da dignidade humana não são estranhos ao Direito, pois não se pode desejar uma tutela abstrata do indivíduo. Não se pode mais esquecer que o homem e seu ambiente são membros de uma esfera comum, em que se um fenece, o outro decai em valor. A obra não recai em ideologias progressistas que tentam objetivar perspectivas políticas sem compromisso com a democracia constitucional, ela propõe um diálogo efetivo e plural entre Direito e políticas públicas ambientais, e não um pan-ecologismo retórico-ideológico.

O Estado-providência deixa de lado o aspecto ambiental, em sua primeira fase, no século XX (década de 30), mas no pós-II Guerra Mundial, com o alvoroçamento do crescimento industrial global sem freios, o ambiente e sua tutela tornaram-se objeto primacial de tutela do Estado constitucional. A exploração desordenada da natureza e do homem na América Latina foi umas das faces mais cruéis do desenvolvimento econômico sem preocupações humanas de fundo (relação ecologicamente equilibrada entre expansão urbana e meio-ambiente, fiscalização sobre o uso de agrotóxicos em plantações, habitação humana em condições meio-ambientais saudáveis, qualidade do ar nas áreas urbanas metropolitanas,

combate ao desmatamento como meio de expansão agrícola, etc.).

Se não pensarmos limites ao progressismo economicista que não levem em conta a situação humana referente ao seu embasamento na natureza como fonte de vida e possibilitadora de desenvolvimento, toda a luta civil pelos direitos humanos será parcial. A luta pelos direitos de igualdade e oportunidade deve passar pela implementação de sua condição relacional com a natureza, em seu aspecto de preservação prioritária, visto que a dívida humana com o meio-ambiente já se faz adiantada diante da trágica espetacularização do desenvolvimento meramente econômico e técnico sem estruturação jurídica protetiva.

Trabalhos científicos como a presente coletânea contribuem para o renovado esforço de que o Direito pode e deve fornecer meios de desenvolvimento humano integral, que somente pode ocorrer em consonância com as condições ambientais de tal preocupação com as condições de proteção ambiental.

O ambientalismo como movimento e ideário da sociedade civil deve, todavia, deixar repassar em seu âmago uma luta coenglobante pelos direitos humanos, pois não se quer um absolutismo da defesa da natureza frente ao elemento humano, mas uma conjugação equilibrada entre homem e meio-ambiente que faça justiça recíproca às necessidades de desenvolvimento humano e aos amplos setores ambientais que carecem de proteção.

O Direito Público é essencial para a tutela do elemento socioambiental, pois somente o olhar sobre políticas públicas garantistas pode reparar o desequilíbrio de políticas ambientais fracassadas na América Latina.

Parabéns aos Profs. Drs. Belinda Pereira da Cunha e Fernando Joaquim Ferreira Maia pela organização da obra, os quais com competência e apuro científicos, conduziram os pesquisadores a um resultado de excelência. Sobretudo, parabéns aos pesquisadores autores dos artigos: a coletânea produzida certamente marcará época na vida do direito socioambiental latino-americano.

João Pessoa, 06 de agosto de 2017.

Newton de Oliveira Lima  
Professor Adjunto do Centro de Ciências  
Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

## APRESENTAÇÃO

O Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade foi concebido, originalmente, em 2009, como grupo de crítica/ação contra-hegemônica. Está cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq e tem por objetivo desenvolver ações inovadoras de ensino, pesquisa e extensão, marcadas pelo diálogo contra-hegemônico, multi e transdisciplinar entre saberes jurídicos e não jurídicos.

O grupo de pesquisa começou, em maio de 2009, na Unidade Acadêmica de Serra Talhada, da Universidade Federal Rural de Pernambuco/UAST/UFRPE, quando conseguiu aprovar o seu primeiro projeto de pesquisa Universal Rural. A partir daí, esteve fortemente vinculado à defesa dos interesses dos camponeses, principalmente quanto ao acesso à terra. Em 2010 foi transferido para o Campus de Dois Irmãos, da UFRPE, e passou a atuar também nas questões ligadas ao meio ambiente e aos direitos humanos. Hoje também atua na Universidade Federal da Paraíba-UFPB.

O grupo foi crescendo e se consolidando. Já passaram por ele várias dezenas de alunos de graduação e pós-graduação *latu sensu* e *strictu sensu*. Procurou sempre analisar criticamente a realidade no Brasil, investigando como a natureza do capitalismo compromete a regulação jurídica sobre os diversos aspectos da sociedade.

Atualmente é composto por uma equipe de docentes e de discentes (graduação e pós-graduação), oriunda de diferentes áreas de formação, desde as Ciências Sociais e Humanas até as Ciências Agrárias, Biológicas e Ambientais.

A integração ao Núcleo envolve participação: (i) nas reuniões plenárias; (ii) nas reuniões administrativas de cada projeto; (iii) nas linhas de pesquisa em que são tratados e aprofundados temas com foco na escrita de trabalhos científicos; (iv) na organização de ações de extensão (mostras, oficinas, minicursos, palestras, etc.); (v) nos eventos acadêmicos e científicos (congressos, simpósios, semanas acadêmicas, etc., locais, regionais, nacionais e

internacionais), com apresentação e publicação de trabalhos; (vi) na publicação de artigos em revistas científicas.

Este livro é justamente fruto de um desses projetos de pesquisa intitulado “A (in)efetividade dos direitos humanos e ambientais na crise do capitalismo a partir da América Latina”, devidamente aprovado no Departamento de Ciências Sociais, do Campus de Dois Irmãos, da Universidade Federal Rural de Pernambuco. O projeto ainda está em andamento e, atualmente, também está sendo desenvolvido no Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

O projeto tem como objeto a crise a partir da complexidade da América Latina e de seus reflexos na cidadania. Nesse sentido, reconhece que a crise no direito é reflexo da colonialidade da formação social, econômica, política, cultural e histórica, dentro do quadro de correlação de forças em que a América Latina está inserida. Essa colonialidade vai desde a ideia de raça, passa pela exploração das comunidades indígenas, camponesas e do operariado, atinge as parcelas menos abastadas das camadas médias urbanas, até chegar à inserção do continente no processo de acumulação de riqueza do capitalismo como importador de capital.

Em cima dessa complexidade, a inefetividade da cidadania se dá a partir da globalização da economia de mercado e da imposição de um padrão de poder econômico e político capitalista, precisamente anglo-europeu.

Estudam-se criticamente, na ótica da complexidade da formação das estruturas materiais e históricas latino-americanas, a formação e o desenvolvimento da crise do capitalismo no continente. Particularmente, o reflexo disso na cidadania, esta entendida como controle popular sobre o poder político e econômico baseado nos conhecimentos e nos saberes das comunidades latino-americanas. Com base nisso, busca-se verificar se existe um pensamento jurídico-ambiental latino-americano, próprio e autônomo, que explique o impacto dessa crise na efetivação dos direitos humanos e ambientais.

Por fim, o livro tenta verificar quais autores latino-americanos tentaram formular uma interpretação jurídica profundamente transformadora na América Latina, a partir dos condicionantes históricos e materiais deste continente, sobre a crise na concretização dos direitos humanos e ambientais, e, nesse sentido, se se pode dizer da existência de um

AMÉRICA LATINA EM FOCO: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais

pensamento próprio, alternativo à reprodução das categorias anglo-europeias.

Recife, agosto de 2017.

Fernando Joaquim Ferreira Maia

Prof. Adjunto do Departamento de Ciências  
Sociais da UFRPE

## CAPÍTULO I

# A INVENÇÃO DA DEMOCRACIA COMUNITÁRIA LATINO-AMERICANA, ANTICAPITALISTA-(ECO)CÊNTRICA E O BEM-VIVER, NA PERSPECTIVA DE BOFF, FRENTE AO PROJETO DE DOMINAÇÃO OCIDENTAL

Leandro Alexandre do Monte<sup>1</sup>

Fernando Joaquim Ferreira Maia<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

A América Latina, sufocada pelos valores universais eurocêntricos historicamente impostos ao longo do processo de dominação ocidental, marcada pela colonização e pela exploração do modelo de desenvolvimento hegemônico capitalista, tem construído nas últimas décadas um novo modelo de desenvolvimento e de sociabilidade, democrático, comunitário e autogestionário de caráter emancipatório, anticapitalista e ecocêntrico, orientado pelos princípios do bem-viver (*Sumak Kawsay* ou *Suma Qamaña*), que, como explica Boff, são particularmente centrados na cosmologia andina, inspirada na cosmovisão dos ancestrais indígenas, povos que vão desde a Patagônia até o norte da América do Sul e do Caribe, os “filhos e as filhas” de *Abya Ayala* (primeiro nome dado à América Latina, pelos povos originários, que significava “terra boa e fértil”) (BOFF, 2015).

---

<sup>1</sup> Graduando em Licenciatura Plena em Ciências Biológicas pela Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE. Pesquisador do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. E-mail: leoalexandree@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Educação, Culturas e Identidades da UFRPE/FUNDAJ, Professor Adjunto da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Doutor e Mestre em Direito pela UFPE, Especialista em Direito Processual Civil pela UFPE, Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco-UNICAP. Pesquisador-Líder do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. Email: fernandojoaquimmaia@gmail.com

Esse modelo de sociabilidade trouxe à agenda latino-americana um processo de refundação e remodelamento das instituições políticas e dos mecanismos jurídicos, em rompimento com as lógicas liberal-individualista, eurocêntrica, fortemente imbuídas nas constituições latino-americanas. Configura-se na elaboração de um novo constitucionalismo, embasado nos princípios do bem-viver, visando à priorização das tradições histórico-comunitárias dos povos e das nações indígenas, das minorias étnico-raciais, das suas riquezas culturais, e, de modo particular, ao reconhecimento dos “direitos da natureza”, ao nível do direito constitucional, da interculturalidade, e à promoção da participação ativa dos cidadãos nas decisões políticas do Estado (POLI e HAZAN, 2014).

Na década de 60, o modelo de desenvolvimento econômico-capitalista agravou as questões sociais e ambientais, chamando a atenção do mundo para as consequências ameaçadoras da sua expansão, levando o ambientalismo, como movimento político-cultural, e os demais movimentos sociais a intensificar as críticas em relação a esse modelo (GONÇALVES, 2002). Tal modelo se configura numa crise civilizatória pluridimensional, produto de uma sociedade industrial-antropocêntrica, revelando o esgotamento de um projeto cultural iluminista inspirado na ideia de progresso, na razão instrumental e na compreensão de mundo dualista (LIMA 2002, p 137). Segundo Zafarroni, Vice-Presidente boliviano, é no novo constitucionalismo latino-americano que ocorre um salto do ambientalismo (ZAFARRONI 2010 p. 121), ao se preocupar com a concretização de políticas ambientais eficazes, consideradas necessárias ao desenvolvimento (DALMÁU, 2008b, p. 69), e ao optar por um modelo de convivência harmônica com a natureza e os seres vivos que a compõem, como a Mãe Terra (*Pachamama*), no lugar de uma civilização predatória, de acumulação ilimitada de bens, reconhecendo os valores da natureza.

Leonardo Boff, ex-membro da Ordem dos Franciscanos, (eco)teólogo, filósofo, escritor, professor universitário e representante da Carta da Terra, é um dos principais expoentes na América Latina da Teologia da Libertação, ao lado de Gustavo Gutiérrez (Peru) e Hugo Assman (Bolívia). Vê o capitalismo e sua ideologia neoliberal como promotores de injustiças sociais e ecológicas. Boff é considerado um dos intelectuais brasileiros mais consagrados nacional e internacionalmente, reconhecido pelo seu engajamento no combate à

exploração dos mais pobres e do meio ambiente; defende um consenso planetário mínimo, de forma a se combaterem as injustiças sociais, priorizando-se a defesa da Mãe Terra (*Gaia*). Para Boff (2011), é urgente que se incorpore uma revolução paradigmática que forneça a base necessária para se resolverem os atuais problemas do sistema Terra em processo acelerado de degradação. É no novo constitucionalismo latino-americano que se opera a verdadeira revolução paradigmática do direito, um giro ecocêntrico, com a institucionalização da cultura do bem-viver. Diz ele que apenas esse novo paradigma poderá impedir a destruição da Terra, sem a qual tudo seria impossível, e garantir o futuro do século XXI. Ressalte-se que Kuhn, inicialmente, compreende como paradigma as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência. De acordo com Kuhn, ao trazer respostas para os problemas levantados, o novo paradigma preenche as lacunas deixadas pelo antigo e oferece novas regras para a ciência, fazendo surgir uma nova compreensão do mundo, diferente da que até então era aceitável (KUHN, 1970).

Nesse contexto, o presente artigo apresenta um panorama das iniciativas latino-americanas na busca por direitos políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, resultante de lutas por um novo modelo de Estado e de Direito que deve legitimar a vontade soberana dos povos e dos países, no reconhecimento de sua identidade e da consciência cultural, propondo verdadeiras alterações nos centros de poder. Faz-se de uma abordagem dialético-qualitativa das perspectivas de Boff ante o capitalismo e em defesa do bem-viver e da democracia comunitária. O Equador e a Bolívia têm se destacado, principalmente, na vanguarda do giro ecocêntrico, base de um novo constitucionalismo, como alternativa ao modelo capitalista, hostil à natureza. Segundo Wolkmer e Fagundes (2011, p. 378), o novo constitucionalismo latino-americano é um fenômeno que desnuda as culturas nativas da própria construção de sua história, em um movimento que tende a descolonizar o poder e a justiça.

## **1. O PROJETO DE EXPLORAÇÃO E DOMINAÇÃO OCIDENTAL NA AMÉRICA LATINA**

A história da América Latina, de acordo com o enfoque da ocidentalização do mundo, pode ser dividida em três etapas: colonialista, imperialista e globalização, oriundas das decisões tomadas nos sucessivos centros hegemônicos do sistema-mundo capitalista, inicialmente ibérico e posteriormente, europeu-ocidental e norte-americano. Cada qual ampliando o seu projeto de dominação, seja pelo uso do saber, pelos instrumentos de produção econômica, pelo uso do poder político e militar ou pela expansão cultural. Todos implicando alteração do meio ambiente em todos os setores da sociedade (VANTUIL, 2011 p. 83).

O intenso processo de colonização europeia, durante os séculos XVI e XVIII, principalmente o praticado pelos países ibéricos, ocupou a América Latina do México à Argentina. Predominava a monarquia imperialista e escravista. Mercadores, militares e missionários reforçaram o projeto de dominação, cujas atividades se projetaram através das feitorias, dos fortes e das missões e impuseram formas de organizações sociais e objetivos econômicos aos nativos. Foi essencialmente uma colonização de exploração, com o objetivo de retirar as riquezas das terras descobertas (LATOUCHE, 1996).

Descreve Figueiredo (2005):

“o cenário do Novo Mundo encontrado pelos colonizadores era dotado de terrenos férteis, chuvas regulares, flores exuberantes, animais graciosos, boas águas e nativos dóceis ao trabalho evangelizador. Harmonia esta que passou a dar lugar a perturbações e desordens cada vez mais intensas à medida que Portugal instituiu novos poderes e a colonização avançava, com a busca das almas para a conversão à fé cristã e braços para o suor das lavouras, tendo-se provocado um desassossego social marcado por movimentos armados coletivos que sacudiram a América Portuguesa e aterrorizaram as autoridades coloniais e metropolitanas. Soldados, colonos, comerciantes, padres, escravos e índios lançavam-se para reconquista de direitos. Índios trucidavam impiedosamente missionários e destruíam arraiais inteiros. Escravos fugiam para as florestas. Comerciantes de terra se rebelavam contra o monopólio dos negociantes do reino e soldados ameaçavam explodir a casa dos moradores das vilas. Protestos capazes de mobilizar multidões com corre-corre pelas ruas, bandos nas estradas e zonas rurais enfrentando as autoridades locais, destruindo propriedades e reputações, ocorreram muitas vezes. Reunidos em um conjunto de estratos sociais de comunidades descontentes, eram recursos políticos destinados a coibir abusos e injustiças, numa forma de ação coletiva direta de enfrentamento por mudanças na forma de governo que afetava os colonos para o atendimento de suas demandas. Tais revoltas colônias expressavam as manifestações de súditos das mais diversas regiões a respeito dos direitos que lhes cabiam em uma república cristã e justa, achavam-se oprimidos pelos descontentamentos. Diversos movimentos empenhavam-se em atacar as autoridades locais que estariam cometendo abusos longe das vistas do rei, destinando-se a corrigir desacertos do

governo local, coibir medidas excessivas de autoridades e reclamar contra injustiças. O recurso ao protesto coletivo foi um dos modos de lutas políticas mais frequentes e usuais na América moderna, marcada pela ideia de “bem comum”, elemento que equilibrava a vida social e de cuja preservação dependia a harmonia da coletividade; era direito de todos resistir às injustiças, para o atendimento de demandas que se desenrolavam sob a cultura política do Antigo Regime. Às vezes designados “*movimentos nativistas*”. Para os vassallos que viviam na colônia portuguesa, revolta não era sinal de desobediência, mas de desespero. Sob as limitações impostas no sistema colonial, os súditos da América portuguesa padeciam com a subtração das autonomias locais, tributações exorbitantes, transferência de obrigações indevidas, concentrações de poder nos altos postos da administração real, insegurança diante de ameaças e invasões inimigas, coerção sobre comerciantes coloniais em benefício dos metropolitanos, e a falta de atenção às demandas dos súditos frente aos mecanismos políticos desfavoráveis aos colonos, são algumas das insatisfações sem as quais a tradição rebelde não teria delineado em fins do século XVIII os caminhos da tomada de consciência que permitiram transformar súditos leais em colonos infieis. A busca da unificação territorial, a concentração de recursos nos cofres régios através da tributação nacional, a intensa mobilidade social inaugurada pela expansão mercantil e a corrosão dos princípios estáticos da religião católica não perdoavam os grupos sociais tão ciosos de suas tradições e privilégios” (FIGUEIREDO, 2005).

Embora já se registrassem os movimentos nativistas no século XVIII, foi no início do século XIX que uma onda de movimentos de independência varreu a América. Durante o século XVII, França, Holanda e Grã-Bretanha disputaram os territórios colonizados por Portugal e Espanha. Com o declínio do controle europeu e a independência dos Estados Unidos frente à coroa britânica, em 1776, os povos latino-americanos foram aos poucos conquistando sua independência. Ainda no século XVIII, expandiu-se para o resto do mundo uma nova forma de organização da produção na Europa, a industrialização, cujo embate com as culturas nativas gerou diferenciados padrões de vida (VANTUILL, 2011).

Os movimentos nativistas se traduziram como uma tomada de consciência precursora da emancipação política, com viés autonomista, de apego à liberdade e à independência. A Argentina declarou sua independência em 1816, em congresso reunido em Tucumán; a batalha de Boyacá, em 1819, no norte da América do Sul, com o emprego de força militar, assegurou o fim do domínio espanhol; o México liberou-se em 1821; o Brasil, em 1822; e a Espanha logrou manter sob seu controle Porto Rico e Cuba até 1898.

A partir de 1945, o mundo passou, simbolicamente, a obedecer a dois centros de poder. De um lado, o socialista, comandado pela URSS, e, do outro, o capitalista, sob o domínio dos Estados Unidos (VANTUILL, 2011). No mundo pós-moderno, a globalização

econômica tem gerado uma retotalização do mundo sob o valor unidimensionado do mercado, superexplorando a natureza, homogeneizando culturas, subjulgando saberes e degradando a qualidade de vida das maiorias (LEFF, 2009). Ao final do século XX, as constituições latino-americanas compunham um pacote de providências político-institucionais com base em parâmetros neoliberais recomendados aos países do Cone Sul. Esse “pacote” objetivava padronizar um modelo de organização do Estado e do Direito que resultou numa política capitalista hegemônica, incapaz de acomodar as necessidades locais e os novos paradigmas democráticos externos (CERVO, 2001, p.230).

No século XXI, uma forma seletiva de dominação foi adotada, o neocolonialismo, a qual tem consistido em monopolizar o controle das dimensões estratégicas da sociedade, como os ramos econômicos mais lucrativos, os meios de comunicação social, as tecnologias bélicas e o saber, como principais fatores das relações de poder (AMIN, 2000; GRAZIANO, 2005 apud VANTUIL, 2011, p.85). Desde então, o projeto de dominação ocidental, que sustentou historicamente a exploração da riqueza das Américas e a consequente implantação de um modelo inadequado de democracia, tem sido questionado nas constituições latino-americanas.

## **2. O ESGOTAMENTO DO CAPITALISMO: DESCOLONIZANDO IMAGINÁRIOS**

Segundo Latouche (2004, p. 109), é preciso descolonizar nosso imaginário, em especial o imaginário econômico, para [...] redescobrir que a verdadeira riqueza consiste no pleno desenvolvimento das relações sociais de convívio em um mundo são, e que esse objetivo pode ser alcançado com serenidade, na frugalidade, na sobriedade, até mesmo em certa austeridade no consumo material. Sustenta que, para salvar o planeta e assegurar um futuro aceitável, não basta moderar as tendências atuais. É preciso sair completamente do desenvolvimento e do economicismo. O enfrentamento dos mitos modernos ajuda a compreender as bases das sociedades de exploração de recursos e de pessoas. A separação do homem da natureza é um dos fundamentos ideológicos do sistema que perdura até hoje: a natureza, vista como algo separado dos seres racionais, serve para ser explorada pelos homens, abastecendo a sociedade e sua indústria de todos os recursos de que necessitarem.

Esses mitos têm sustentado a exploração da riqueza das Américas pelos invasores europeus, que não consideraram os povos originários como pessoas. (SANTOS, 2004 apud POLI e HAZAN, 2014, p. 3-24).

Para Boff (2010 p. 231), o capitalismo se constitui numa cultura e num modo de produção que destruiu o sentido originário de economia como concebida desde os clássicos gregos até o início do século XVIII. Originalmente, “economia” significava a técnica ou a arte de satisfazer as demandas do *oikos*, da morada humana coletiva, da cidade, do país ou do Planeta Terra. Com a implantação progressiva do capitalismo, a partir do século XVIII, mudaram-se radicalmente a natureza e a economia, transformando-se numa brutal forma de concentrar a riqueza por si mesma, desvinculada do *oikos*, numa (anti)lógica desenfreada em todas as suas modalidades.

Destaca:

A lógica do capital é produzir acumulação mediante a exploração. Primeiro a exploração da força de trabalho das pessoas, em seguida a dominação das classes, depois o submetimento dos povos e, por fim, a pilhagem da natureza. Funciona aqui uma única lógica linear e férrea que a tudo envolve e que hoje ganhou uma dimensão planetária. É essencialmente antiecológica, o seu propósito é usar a natureza e explorar a força de trabalho humana para acumular riqueza, no menor tempo possível, com um investimento o menor possível e com uma capacidade de competição a maior possível. Ele transformou tudo em mercadoria, os bens da natureza, os órgãos humanos; e criou o mercado dos direitos de poluir (BOFF, 2010. p. 232).

Boff considera o capitalismo como um sistema de exploração dos povos e da natureza, em que milhões de pessoas poderão morrer por falta de acesso à água e à alimentação; defende que sua ideologia neoliberalista tem conferido injustiça social com níveis altos de desemprego, de desigualdade e de injustiça ecológica, com a degradação dos ecossistemas e da biodiversidade (BOFF, 2014). Depois que a sociedade passou a ser de mercado e tudo virou oportunidade de ganho, ela passou a ser forçada a gerir a macroeconomia globalmente integrada e a atender menos o bem comum do povo (BOFF, 2015).

Francisco Menezes, coordenador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), relata que os avanços na capacidade de produção de alimentos, por via

de tecnologias empregadas nos países mais desenvolvidos, raramente beneficiam as populações mais pobres. Por força desse desenvolvimento, agricultores pobres perdem terras, engrossam a periferia das cidades e o contingente de pessoas vulneráveis à fome. Na maior parte das vezes, não são geradas políticas que enfrentem essa situação (PRÉ.UNIVESP, 2016). Para George Soros, o capitalismo ameaça todos os valores societários e democráticos, pondo em risco o futuro das sociedades humanas, que exige solução urgente para não irmos de encontro ao pior (SOROS, 1999).

Para Thielen (1998), o capitalismo apresenta-se totalitarista, concentrador de riquezas e promotor da exclusão humana. Em sua visão, tanto o capitalismo quanto o socialismo estabelecem como figura central o Estado e não o indivíduo. O capitalismo se revela incapaz de dar uma resposta globalmente, integradora e estável, sendo agravado pelo neoliberalismo (VIZENTINI, 1998, p. 214). E quanto à referência à moldura ecológica da sustentabilidade, tem sido pouco efetiva. O governo é ainda dominado, em seu núcleo central, por uma visão clássica de desenvolvimento (CAVALCANTI, 1997, p. 33).

Segundo Boff (1999, p. 108), o capitalismo ecológico procura manter a essência dos ideais capitalistas que giram em torno da supervalorização do indivíduo e dos meios de aquisição de bens. No entanto, o motor do processo produtivo e do próprio desenvolvimento sustentável, nessa concepção, permanece focado nas formas de acumulação de lucro, garantidas mediante a produtividade e a concorrência. Layragues (1997) defende a concepção de que o capitalismo ecológico funciona como um disfarce de determinadas correntes econômicas que pretendem propor um novo ajuste do sistema capital. No seu entender, essas correntes se propalam e difundem a ilusão de que se vive em tempos de mudanças, mas o desenvolvimento sustentável assume claramente a postura de um projeto ecológico neoliberal, ainda que sob o signo de reformista. Boff (2010, p. 265) defende que se faz necessário o ressurgimento do socialismo como projeto político, ético e ecológico capaz de salvar a Terra, porém critica o socialismo real da ex-União Soviética por não dar a devida atenção às questões ambientais. Argumenta que, nos princípios originais do socialismo, como concebeu Karl Marx, embora não existisse uma proposta antiecológica, já havia uma proposta de comunhão entre os seres humanos e com a natureza:

[...] É verdade que Marx não incluiu o momento ecológico em suas análises, porque não detinha ainda a consciência possível e em sua época davam-se por descontadas a suportabilidade ilimitada e a capacidade permanente de regeneração do sistema-Terra. Mas os ideais socialistas anunciavam uma reconciliação do ser humano consigo mesmo, com o outro, e com a natureza. As forças produtivas, em si mesmas, não seriam destrutivas. Estariam a serviço da igualdade e justiça para todos. Mesmo assim, o balanço do socialismo real, em termos ecológicos, é negativo. Mas sobrou a proposta de uma relação integradora do ser humano com a natureza. O socialismo, em sentido ético e político, é apenas acidentalmente antiecológico. Entre socialismo originário e ecologia há uma verdadeira afinidade, e não incompatibilidade, pois ambos se baseiam na inclusão e na superação de todo tipo de exploração. Marx, em o *Capital*, intuiu que a tendência do capitalismo é destruir os dois galhos que a sustentam: o trabalho humano, substituído pela máquina, e a natureza, exaurindo-a totalmente. Previa um fim trágico do capitalismo. Hoje estamos vendo a verdade da previsão de Marx (BOFF, 2010 p. 264-265).

Dentro dessa dualidade, Boff sugere o “ecosocialismo”, inspirado nas teorias do franco-brasileiro Michael Lowy, como se aproximando do ideário do bem-viver, ao refletir sobre a importância da recuperação dos interesses sociais e coletivos, vinculados aos interesses do destino comum da humanidade e do planeta, como contraponto ao capitalismo predatório. Uma nova visão de mundo centrada na esperança de ressignificar a relação da humanidade com a terra e implementar um modelo democrático, comunitário, socioambiental e solidário ante a lógica do discurso hegemônico-capitalista e sua ideologia neoliberal. Lowy tem afirmado o ecosocialismo “como uma sociedade ecologicamente racional, fundada no controle democrático, na igualdade social e na predominância do valor de uso; propõe a propriedade coletiva dos meios de produção, um planejamento democrático que permita à sociedade definir os objetivos dos investimentos e da produção, e uma nova estrutura tecnológica das forças produtivas” (BOFF, 2010 p. 266-267).

Assim, a exportação de um modelo constitucional europeu e norte-americano aos países periféricos, que se constituiu também numa colonização do direito, veio a ser seriamente refletida e considerada para fins de reinvenção do campo jurídico latino-americano

no final do século XX (BALDI, 2013), configurando-se num movimento neoconstitucionalista inspirado nos princípios do bem-viver. A busca por um modelo democrático, inspirado no bem-viver, que se adeque às necessidades dos países e povos latino-americanos, levou os constituintes: a adotar mecanismos destinados a expandir a democracia; a reconhecer os povos originários; a priorizar as riquezas e as tradições histórico-culturais; a promover mecanismos de participação cidadã ativa do povo na elaboração e na aprovação das constituições; a controlar os poderes estatais e as decisões tomadas pelos representantes políticos; a efetivar os direitos estabelecidos nos textos constitucionais, bem como a institucionalizar os “direitos da natureza” (BELLO, 2004).

### **3. A DEMOCRACIA COMUNITÁRIA E O BEM-VIVER NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO**

Para Boff (2014), a democracia comunitária é própria dos povos originários da América Latina, uma espécie de organização popular que nasce das iniciativas em que todos opinam e participam, num espírito comunitário de troca, interdependência e solidariedade. Uma nova forma de organização mediante o biorregionalismo, ao contrário da globalização uniformizadora, respeitando-se as particularidades das biorregiões, como sua cultura local, numa busca permanente do equilíbrio, mediante a participação de todos, entre o homem e a mulher, o ser humano e a natureza, a produção e o consumo.

Em outros contextos, ao longo do processo da redemocratização, os países latino-americanos começaram a afirmar uma democracia mais apropriada a seus Estados, a fim de romper com o padrão democrático externo que lhes era imposto, requerendo mudanças que permitissem avanços democráticos mais significativos aos interesses e valores locais, tais como: patrimonialismo; latifúndio; privatização de bens nacionais; ausência de distribuição de riquezas; inexperiência com governos democráticos apropriados para a região; importação de valores sociojurídicos adequados; dificuldades político-legais de se coibirem abusos de poder; dificuldade de uma integração latino-americana; dificuldade de uma economia que trouxesse benefícios a todos; e a presença de um militarismo persistente. Tudo isso demonstrava uma dependência dos países latino-americanos com respeito a uma ordem democrática mais

globalizada que precisava ser modificada para atender aos interesses e aos valores locais (FREITAS, 2013).

A década de 1980 ficou conhecida como uma década de intensa “invenção democrática” e de politização da sociedade latino-americana, tendo como marco o processo de mobilização dos movimentos sociais em torno da luta pela redemocratização. Dois processos concomitantes e paralelos aconteceram ao longo dessa década. O primeiro diz respeito à ordem econômica das mudanças no mundo do trabalho e no modelo econômico produtivo de acumulação, reconhecida, pelos economistas, como perda do ponto de vista econômico, com inflação galopante, falta de crescimento, aumento exponencial do desemprego e estagnação. Outro, de ordem político-social, com intensa transformação na sociedade civil, fortalecimento dos novos movimentos sociais e emergência de novos sujeitos na arena pública, abrindo novos espaços para a participação popular em busca de uma agenda baseada em alternativas ao nacional-desenvolvimentismo e ao totalitarismo neoliberal (que dominou o continente nos anos 1990) (SANCHEZ, 2014).

Segundo Quijano (2002), experiências em economia solidária têm se apresentado como alternativa ante a eclosão da crise capitalista nos países centrais, ainda na década de 70, principalmente nas áreas periféricas e dependentes, como a América Latina, onde o avanço do neoliberalismo tem provocado o fechamento de empresas e a exclusão do mercado de trabalho formal. Essas experiências ressurgiram de contextos de lutas contra estados ditatoriais nas décadas de 1970 e 1980, consolidando-se em uma participação democrática, na organização do trabalho, na produção não capitalista de grupos populares e autogestionários, presente em algumas sociedades originárias e de resistência à escravidão no decorrer dos séculos XVI ao XIX.

Como fruto da resistência ao neoliberalismo nos anos 90, do surgimento de movimentos sociais que questionavam as políticas neoliberais, e da própria falência do neoliberalismo em países como o Brasil, o Uruguai e a Argentina, tem se delineado o novo constitucionalismo latino-americano, representando uma novidade no cenário político-social desses países. Haja vista a entrada da Igreja católica progressista no cenário brasileiro, um novo sindicalismo e organizações da esquerda socialista. Na Venezuela, houve a influência de

processos políticos mais amplos no desenvolvimento comunitário; a criação de um ministério da economia popular; a prática autogestionária e comunitária de produção, um dos eixos do projeto bolivariano de um socialismo do século XXI (SANCHEZ, 2014). O processo de reestruturação econômica em Cuba tem levado em conta a economia solidária e o cooperativismo (HARNECKER, 2012). As constituições do México e, mais significativamente, da Bolívia e do Equador, já incorporaram a construção política da economia solidária ligada à agenda dos movimentos originários do bem-viver, conforme Ruiz:

En Ecuador, con el trabajo de todos los sectores sociales, populares y de la sociedad civil, en el año 2008 se construyó una nueva constitución. En donde se determina que nuestro sistema económico es social y solidario, por lo tanto para nuestro país ya no es más un proyecto la Economía Popular y Solidaria, ya es una política pública mandante, un modelo de desarrollo y una mirada de a dónde queremos ir y a dónde queremos llegar. [...] Nuestros pueblos indígenas andinos originarios aportan a este debate desde otras epistemologías y cosmovisiones, y nos plantean el *sumak kawsay*, la vida plena. La noción de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de estos pueblos, pues el futuro está atrás, es aquello que no miramos, ni conocemos; mientras al pasado, lo tenemos al frente, lo vemos, lo conocemos, nos constituye y con él caminamos. [...] El objetivo del sistema económico social y solidario radica en que todas estas formas de organización transiten hacia las formas de economía solidaria y que se desarrollen dinámica e interrelacionadamente, enmarcadas en el concepto del Buen Vivir: Economía pública solidaria; Economía empresarial solidaria; Economía popular solidaria. Bajo este paraguas, nuestro Gobierno de la Revolución Ciudadana está estableciendo políticas transversales y también políticas para el sector de la “economía popular” y “economía popular y solidaria”. Sectorización que se divide en dos ramas: productiva y financiera. [...] En este contexto, el Gobierno de la Revolución Ciudadana implementa políticas públicas transversales para el sistema y políticas públicas sectoriales para sus formas económicas. Y particularmente, para la economía popular y solidaria, a nivel de regulación, fomento, promoción y control. Para ello, ha desarrollado el Plan Nacional del Buen Vivir, agendas sectoriales, leyes y otras normativas, institucionalidad, programas y proyectos desde el año 2007 (Ruiz, 2012, p.73-80).

Boff argumenta que a economia solidária sempre existiu na humanidade, ao considerar que a solidariedade constitui uma das bases que sustentam as sociedades humanas e surge como reação à superexploração capitalista. Já na primeira Revolução Industrial da Inglaterra, a economia solidária aparece, entre o final do século XVIII e o início do século XIX, sob o nome de cooperativismo. Boff sustenta que:

Nesse tipo de economia, o centro fulcral é ocupado pelo ser humano e não pelo capital, pelo trabalho como ação criadora e não como mercadoria paga pelo salário,

pela solidariedade e não pela competição, pela autogestão democrática e não pela centralização de poder dos patrões, pela melhoria da qualidade de vida e do trabalho e não pela maximização do lucro, pelo desenvolvimento local e, em seguida, pelo global (BOFF, 2015).

Segundo Boff, o ideal que propõe o bem-viver consiste num conjunto de valores vividos pelas culturas originárias, sem a preocupação central de acumular, visando a uma ética da suficiência para toda a comunidade e não apenas para o indivíduo. O bem-viver convida a não consumir mais do que o ecossistema pode suportar. Pressupõe uma visão holística e integradora do ser humano inserida na grande comunidade terrenal, que inclui, além do ser humano, todos os elementos constituintes da natureza, os animais e os cósmicos, em busca de uma profunda comunhão com a Pachamama (Terra), com as energias do universo e com Deus. Há uma dimensão espiritual com os valores que a acompanham, como o sentimento de pertença a um todo, compaixão para com os que sofrem e solidariedade. Uma proposta inspiradora de uma nova civilização focada no equilíbrio e na centralidade da vida (BOFF, 2015). Boff aponta que o bem-viver se apresenta como uma alternativa dos governos latino-americanos ao modelo de desenvolvimento hegemônico do sistema capitalista.

Segundo Acosta (2008), o bem-viver consagra as demandas dos direitos coletivos, a partir de um giro de perspectiva, de forma a reconstruir um modelo de Estado capaz de incorporar as diferenças radicais que o constituem, abrindo caminhos para a aceitação de propostas de interculturalidade, promovendo um discurso efetivamente dialético entre toda a sociedade. Na pujança desses movimentos, o novo constitucionalismo cria um espaço comum de construção de direitos fundamentais, de forma dialógica, que, ao discutir os mitos da modernidade, começa a romper com as visões clássicas de desenvolvimento associadas ao crescimento econômico perpétuo, ao progresso linear e ao antropocentrismo, pretendendo implementar uma nova ordem comunitária na América Latina (HOBBSAWM, 1983).

Barroso (2010) conceitua “constituição” em duas perspectivas: uma perspectiva histórica ou institucional “designa o modo de organização do poder político do Estado, sendo, antes, um dado da realidade que uma criação racional”; uma perspectiva moderna-liberal, não limitada apenas a descrever, mas modificar e criar novas instituições políticas. O novo constitucionalismo latino-americano se embasa em processos constituintes realizados por

assembleia eleita por cidadãos, com aprovação popular da nova constituição mediante um referendo; na garantia de direitos fundamentais; no procedimento de controle de constitucionalidade promovido pelos cidadãos; e na criação de regras que limitem os poderes políticos, econômicos, sociais e culturais (PASTOR; DALMÁU, 2011 apud COELHO; MORAIS, 2013, p. 13).

Wolkmer e Fagundes (2011, p. 387) propõem três ciclos sociais para compreender o novo constitucionalismo na América Latina: 1) um ciclo de caráter descentralizador, previsto nas Constituições do Brasil, de 1988, e da Colômbia, de 1991; 2) um ciclo orientado para um constitucionalismo participativo e pluralista do qual a Constituição da Venezuela de 1999 é o exemplo mais emblemático; 3) e um terceiro ciclo, que pode ser representado pelas Constituições do Equador, de 1998 e de 2008, e da Bolívia, de 2009, expressando um constitucionalismo plurinacional comunitário no qual coexistem diversas sociedades interculturais, indígenas, comunais, urbanas e camponesas, mediante a institucionalização da proposta do bem-viver, ante o modelo antropocêntrico.

No Equador, o conceito de bem-viver (Sumak Kawsay), uma ideia central na política do país, é inserido na Constituição de 2008 sob a forma de “Direitos do Bem-Viver”. Contemplado pelo Plan Nacional para El Buen Vivir de 2009-2013 (EQUADOR, 2009), incorpora uma proposta de biossocialismo republicano, assim denominada por René Ramírez Gallegos, secretário da Secretaria Nacional de planificación y desarrollo do Equador. As constituições equatorianas, entre 1830 e 1929, garantiam uma república oligárquica. Durante esse período, a riqueza tornou-se o mecanismo de conservação de poder, e o Estado garante a reprodução das oligarquias. Através de seus 75 artigos, a Constituição de 1830 instaurava uma sociedade excludente e racista (GALLEGOS, 2010). A Constituição do Equador anuncia a construção de uma nova forma de convivência cidadã, em diversidade e harmonia com a natureza, catalogando no Título dos Direitos, no capítulo segundo, os direitos à água e à alimentação (arts. 12 e 13), ao ambiente sadio (arts. 14 e 15), à comunicação e à informação (arts. 16 e 20), à cultura e à ciência (arts. 21 e 25), à educação (arts. 26 e 29), ao habitat e à vivenda (arts. 30 e 31), à saúde (art. 32), ao trabalho e à seguridade social (arts. 33 e 34). Os direitos do bem-viver encontram-se no mesmo patamar do direito das pessoas e dos grupos de

atenção prioritária (capítulo terceiro), dos direitos das comunidades, dos povos e das nacionalidades (capítulo quarto), dos direitos de participação (capítulo quinto), dos direitos de liberdade (capítulo sexto), dos direitos da natureza (capítulo sétimo), dos direitos de proteção (capítulo oitavo) e das responsabilidades e dos deveres dos equatorianos (título nono) (FREITAS, 2013). Além de ampliar e fortalecer os direitos coletivos, dos povos e das nações indígenas, dos afrodescendentes, dos comunais e dos costeiros (artigos 56 a 60), e a jurisdição indígena (art. 171), estabelece uma inovação sobre o regime de bem-viver (ou *Sumak Kawsay*), reconhecendo os direitos de *Pachamama*, da biodiversidade e dos recursos naturais, como uma das consequências mais importantes que decorrem dessa concepção, a atribuição de subjetividade dos “direitos da natureza”, expressada juridicamente pela primeira vez em sua Constituição no capítulo VI (artigos 71 a 74):

Art. 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Art. 72. La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 73. El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

Art. 74. Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

O primeiro julgamento que levou em consideração os “direitos da natureza” ocorreu na província de Loja, no Equador, onde o rio Vilcabamaba, fonte de subsistência para as

populações locais, foi parte no processo com sentença em seu favor, tratando-se de um caso de degradação. O Governo Provincial usou o rio Vilcabamba para depositar materiais de escavação sem estudo de impacto ambiental ou social. Com a chegada, em 2009, das chuvas de março e abril, as águas causaram danos, com enchentes ao longo do rio. O juiz da Corte provincial de Loja fundamenta o julgado no artigo 71 da Constituição equatoriana, que garante os direitos de “La Madre Tierra” (*Pachamama*) e reconhece a natureza como sujeito de direitos. O tribunal aceitou o recurso, revogando a sentença desfavorável aos direitos da natureza, e ordenou ao governo provincial de Loja iniciar o cumprimento das recomendações para correção do dano, apresentar um plano de remediação e de reabilitação das áreas afetadas no rio e em propriedades de camponeses, bem como um estudo de impacto, dentre outras sanções (FONCIÓN JUDICIAL DE LOJA, 2011).<sup>3</sup>

O *Plan Nacional para El Buen Vivir - 2009-2013* propõe uma ruptura conceitual com os conceitos ortodoxos do desenvolvimento: a) construir uma sociedade que reconheça a unidade na diversidade, admitindo a natureza gregária do homem; b) promover a igualdade, a integração social e a coesão como um guia para a vida; c) garantir os direitos universais de forma progressiva e o fortalecimento das capacidades humanas; d) construir relações sociais e econômicas em harmonia com a natureza; e) sair da crise ideológica do capitalismo, surgida a partir de uma conferência realizada pelo *Institute for International Economics*, em Washington, no ano de 1989; f) fortalecer as relações de trabalho e de lazer libertadoras; g) reconstruir o público; h) aprofundar a construção de uma democracia representativa, participativa e deliberativa; i) bem como consolidar uma sociedade democrática, pluralista e secular.

---

<sup>33</sup> AÇÃO CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO À NATUREZA, julgada em 30 de março de 2011, na Corte Provincial de Justiça de Loja, no Equador (Juicio 11121-2011-0010). Diz o julgado em sentença: SÉPTIMO: “*Nuestra Constitución de la República, sin precedente en la historia de la humanidad, reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos. El Art. 71 manifiesta que la ‘Naturaleza o Pacha Mama’, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se le respete integralmente su existencia y procesos evolutivos.*” OCTAVO: “*La importancia de la Naturaleza es tan evidente e indiscutible que cualquier argumento respecto a ello resulta sucinto y redundante, no obstante, jamás es de olvidar que los daños causados a ella son “daños generacionales”, que consiste en “aquellos que por su magnitud repercuten no solo en la generación actual sino que sus efectos van a impactar en las generaciones futuras”.*”

Na Bolívia, o bem-viver (ou *Suma Qumaña*) oficializou-se na Constituição de 2009 e no Plano Nacional da “Bolívia Digna, Soberana, Produtiva e Democrática para o Viver Bem” como princípio ético-moral de uma sociedade indígena, anticolonialista e plurinacional comunitária. Um Estado baseado no respeito e na igualdade entre todos, com princípios de soberania, dignidade, complementaridade, solidariedade, harmonia e equidade na distribuição e redistribuição do produto social, em que predomina a busca do bem-viver, em convivência coletiva com o acesso à água. Em 2010, em Cochabamba, Bolívia, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra; na Conferência Mundial dos Povos sobre Mudanças Climáticas e os Direitos da Mãe Terra, na ocasião, povos indígenas, nações e organizações do mundo se autorreconheceram como filhos e filhas de *Pachamama*, como partes integrantes da Mãe Terra (FREITAS, 2013). Sua Constituição (artigo 30) estabelece, pela primeira vez no país, uma vasta gama de direitos das nações e dos camponeses indígenas. O direito à própria jurisdição foi definido nos artigos 190 a 192.

Destacam-se, na Bolívia, o regime jurídico e as respectivas políticas relativas à água, orientadas pelo bem-viver (BOLÍVIA, 2009). Em correspondência com as diretrizes da Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra, considera-se a água como fonte de vida, inclusive subjetivando-a como um ser vivo e sagrado. Tida como direito de todos os seres vivos (artigo 16), acesso aos serviços de água potável e saneamento é universal e equitativo, bem como se estabelece a impossibilidade de privatização de seu domínio, de seu uso e de sua prestação em serviços a ela relativos (artigo 20-Inciso I), sintetizados no quarto dos 10 mandamentos para salvar o mundo, editados pelo governo do Estado Plurinacional de Bolívia, pelo presidente Evo Morales Ayma:

A água é um direito para todas as formas de existência, como um direito humano e de todos os seres vivos deste planeta; alguém dizia que, sem luz, pode viver, mas não sem água; portanto, a água é a vida, pelo que não é possível que haja políticas que permitam privatizar a água.

Após a Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra, em Cochabamba, a Assembleia das Nações Unidas, por meio da Resolução A/RES/64/29241, em 28 de julho de 2010, acatou a proposta do governo da Bolívia, reconhecendo o direito à água potável e ao

saneamento como um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos. Em 30 de setembro do mesmo ano, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou a Resolução A/HRC/RES/15/942, afirmando que os direitos humanos à água potável e ao saneamento derivam do direito a um nível de vida adequado e está indissoluvelmente associado ao direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental, assim como ao direito à vida e à dignidade.

Assim, as Constituições da Bolívia e do Equador já incorporaram o pluralismo jurídico, o direito de aplicação da justiça indígena e reconhecem a legitimidade da manifestação dos povos. Adotam os princípios do bem-viver, num modelo de sociabilidade, de justiça e de legalidade diferente do implantado e do difundido como universal pelo Estado moderno. Apresentam uma perspectiva de viver em harmonia com a natureza, sustentada por uma economia eficiente e solidária. Atendem a uma revolução paradigmática democrática, anticapitalista e ecocêntrica. A um movimento que tenta romper com a lógica liberal-individualista das constituições políticas herdadas da colonização europeia. Para Acosta e Gudynas (2011), o bem-viver é um campo de ideias em construção que pode criar novas conceitualizações adaptadas às circunstâncias atuais.

## CONCLUSÃO

Consoante as análises de Boff, a sociedade latino-americana tem apresentado esperanças alternativas com base no bem-viver, na difusão de um modelo comunitário, democrático, participativo, solidário, anticapitalista e ecocêntrico que recuperar os interesses individuais e coletivos, históricos e culturais dos seus povos e países, até então submetidos e subjugados a um projeto de dominação ocidental, eurocêntrico, capitalista e neocolonial. E tem elevado o grau de consciência da sociedade, via reconhecimento da sua identidade, da sua cultura e da sua soberania. A democracia comunitária e o bem-viver revelam-se não só para os povos da América-Latina, mas ao mundo, como um campo de ideias em construção dos mais emergentes e integradores da atualidade, do ponto de vista econômico, ecológico e humanitário. Reconhece a relação homem-natureza como um dos pontos centrais do problema ético enfrentado na atualidade ao incorporar os valores da natureza ao direito constitucional.

Como Boff argumenta, isso possibilitará uma nova consciência planetária, na qual todos os esforços humanos deverão estar ecocentrados na sustentabilidade.

Essa ruptura segue a lógica de um paradigma que transborda no novo constitucionalismo, e se revela como um processo de amadurecimento dos movimentos sociais, da conscientização da situação peculiar de suas comunidades, no qual se viram na necessidade de reivindicar e reinventar as suas constituições e possibilitar o atendimento às demandas e reais necessidades peculiares dos seus povos e das culturas locais, dando-lhes voz e vez nas decisões políticas do Estado. Segue uma visão holística, demonstrada por James Lovelock (2010), da Terra como um superorganismo vivo, autorregulável, dotado de relações interdependentes. É um paradigma ecológico ou uma cosmologia da transformação defendido(a) por Boff, em contraste com o que denomina de cosmologia da dominação, de tradição ocidental, antropocêntrica, linear, reducionista, instrumental, capitalista e hostil à natureza, que possibilita o surgimento de uma nova consciência planetária, denominada de era ecozoica, em que todos os esforços humanos nas ciências, na política, nas artes e, principalmente, na economia deverão estar ecocentrados na sustentabilidade, de forma a se evitar o ecocídio anunciado (PEREIRA, 2013).

Por sofrer fortes pressões e resistência do atual modelo de desenvolvimento econômico capitalista, a sua expansão vai depender da real efetivação, pelos Estados, dos seus princípios democráticos e participativos previstos em suas constituições. Bem como dependerá do comprometimento dos governos em possibilitar o surgimento de novos paradigmas e ressignificações das relações políticas, jurídicas, econômicas e ecológicas. Em rompimento com a lógica liberal-individualista do sistema hegemônico-capitalista, que tem fracassado em apresentar soluções reais aos desígnios da humanidade, à luz dos princípios democráticos e diante das injustiças sociais e ambientais.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. **Bitácora Constituyente**: ¡Todo para la Patria, nada para nosotros!. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008.

ACOSTA, A. GUDYNAS, E. **El buen viver mas allá del desarrollo**. In. Quehacer, Lima, Desco, 2011.

BALDI, C. Del Constitucionalismo Moderno al Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano Descolonizador. **Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**, n.9. p. 51-72. jan.-jun./2013.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BELLO, A. **Etnicidad y ciudadanía en America Latina – La acción colectiva de los pueblos indigenas**. Santiago do Chile: United Nations, CEPAL, 2004.

BOLÍVIA. Congresso Nacional. **Constituição Política Do Estado Da Bolívia, 2009**. Disponível em: <<http://www.congreso.gov.bo/5biblioteca/index2.html?u=3&s=1>>. Acesso em abril de 2016.

BOFF, L. **Ecologia: grito da Terra, grito dos pobres**. São Paulo: Ática, 1999. p. 208.

\_\_\_\_\_. **Cuidar da Terra, proteger a vida: como evitar o fim do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2010.

\_\_\_\_\_. **O cuidado necessário: na vida, na saúde, na educação, na ecologia, na ética e na espiritualidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 4ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

\_\_\_\_\_. **Dentro do sistema capitalista, não há salvação**. Sul21, 2014. Disponível em:<<http://www.sul21.com.br/jornal/leonardo-boff-dentro-do-sistema-capitalista-nao-ha-salvacao/>> Acesso em: 15 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Uma revolução ainda por fazer**. Disponível em <[www.adital.com.br](http://www.adital.com.br)>. Acesso em: 03 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **O capitalismo será derrotado pela Terra**. Disponível em:< <https://leonardoboff.wordpress.com/2015/11/27/o-capitalismo-sera-derrotado-pela-terra/>> Acessado em: 08 set. 2016.

CAVALCANTI, C. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1997.

CERVO, A. L. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.** Brasília: IBRI, 2001.

DALMÁU, R. M. El Proyecto de constitución de Ecuador como último ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano. **Entre Voces: Revista del Grupo Democracia y Desarrollo**, Quito, n. 15, p. 67-71, ago./set. 2008.

EQUADOR. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. **Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.** Quito: SENPLADES, 2009. Disponível em: <[http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2016

FIGUEIREDO, L. **Rebeliões no Brasil Colônia.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

FREITAS, R. C; MORAIS, G. O. **O Novo Constitucionalismo latino-americano e o giro ecocêntrico dos Andes: os direitos de Pachamama e o Bem-viver na Constituição do Equador (Sumak Kawsay) e da Bolívia (Suama Qamaña),** 1. Ed. – Curitiba, PR: CRV, 2013.

FONCIÓN JUDICIAL DE LOJA. **Ação Constitucional de Proteção à Natureza,** 30 de março de 2011, Corte Provincial de Justiça de Loja, Equador (Juicio 11121-201-0010). Disponível em: < <https://mariomelo.files.wordpress.com/2011/04/proteccion-derechosnaturaloja-11.pdf> >. Acessado em 27 de Agosto de 2016.

GALLEGOS, R. R. **Socialismo del sumak kawsay. O biosocialismo republicano. In Los nuevos retos de América Latina: socialismo y sumak kawsay / SENPLADES – 1ª ed. –** Quito, p.55-58. Disponível em: < <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Socialismo-y-Sumak-Kawsay.pdf> >. Acessado em: 14 fev. 2016.

GONÇALVES, C. W. P. Meio ambiente, ciência e poder: diálogo de diferentes matrizes de racionalidade. In: SORRENTINO, M. (Coord.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade.** São Paulo: EDUC/FAPESP, 2002.

HARNECKER, C. Las Cooperativas em Cuba: situación actual e perspectivas. In. LIANZA, S & HENRIQUES, F. C. **A Economia Solidária na América latina: realidades nacionais e políticas públicas.** Rio de Janeiro. UFRJ/PR-5, 2012.

HOBSBAWM, E. **The Invention of Tradition.** Cambridge: Terence Ranger, 1983.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

LATOUCHE, S. **A ocidentalização do mundo**. São Paulo: Vozes. 1996.

LATOUCHE, S. **Survivre au développement**: de la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative. Paris: Mille et Une Nuits, 2004.

LAYRAGUES, P. Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: evolução de um conceito? **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 71, p. 5-10, fev. 1997.

LOVELOK, J. **Gaia: alerta final**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

LEFF, H. **Saber Ambiental**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

LIMA, G. F. C. **Crise ambiental, Educação e Cidadania: os desafios da sustentabilidade emancipatória**. In: Loureiro C. F. B.; Layrargues P. P.; Castro R. S. (Orgs.). Educação Ambiental: repensando o espaço da cidadania. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.137.

LOUREIRO, C. F. B. **Educação Ambiental e Movimentos Sociais na Construção da Cidadania Ecológica e Planetária**. In. LOUREIRO C. F. B.; LAYRARGUES P.P.; CASTRO R. S. (Orgs.) Educação Ambiental: Repensando o espaço da cidadania. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 80.

PASTOR, R. V. & DALMÁU. R. M. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Fundamentos para una construcción doctrinal**. IN. COELHO, R; MORAES, G. (coordenadoras). Unasul e o Novo Constitucionalismo Latino-americano. Editora CVR, Curitiba, Brasil, 2013, p.13.

PELIZZOLI, M. L. **Correntes da Ética Ambiental**. 2. ed. Petropolis: Vozes, 2002.

PEREIRA, M. T. **Novo paradigma civilizatório: Ética e ecologia em Leonardo Boff**. 2013. 134f. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia. Belo Horizonte, 2013.

POLI, L. C. e HAZAN, B. F. Buen vivir: uma alternativa latino-americana. **Revista do direito UNISC**, Santa Cruz do Sul, n°. 44, p. 3-24. set-dez. 2014.

PRÉ.UNIVESP, **A fome no mundo**. Disponível em: <<http://pre.univesp.br/a-fome-no-mundo#.V9cDzVsrLDd>> Acesso em: 07 set. 2016.

QUIJANO, A. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

RUIZ, P. A. **La Economía Popular y Solidaria em La Construcción del Sumak Kawsay (Buen Vivir) em El Ecuador**. In: LIANZA, S & HENRIQUES, F. C. A Economia Solidária na América latina: realidades Nacionais e políticas públicas. Rio de Janeiro. UFRJ/PR-5, 2012, P. 73-80. Disponível em: <[http://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-document-1842\\_pt.html](http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-1842_pt.html)>. Acessado em: 14 fev. 2016.

SANCHEZ, F. J. B. **Autogestão, Economia Solidária e “invenções” democráticas na América Latina**. Encontro Anual ANPOCS, Caxambu/MG, UFUSCAR, 2014. p. 2,7,8 Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt11-11>>. Acessado em: 14 mar. 2016.

SANTOS, B. S. **Reconhecer para libertar – Os caminhos do cosmopolitismo cultural**. Porto: Afrontamento, 2004.

SOROS, G. **A crise do capitalismo**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

THIELEN, H. **Além da Modernidade – para a globalização de uma esperança conscientizada**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

VANTUIL, B. F. Educação Ambiental para a periferia. In: SEABRA, G. **Educação Ambiental no Mundo Globalizado**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2011. p. 83.

\_\_\_\_\_. Educação Ambiental para a periferia. In: SEABRA, G. **Educação Ambiental no Mundo Globalizado**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2011. p. 84.

\_\_\_\_\_. Educação Ambiental para a periferia. In: SEABRA, G. **Educação Ambiental no Mundo Globalizado**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2011. p. 85.

VIZENTINI, P. **A história do século XX**. Porto Alegre: Novo Século, 1998.

WOLKMER, A. C.; FAGUNDES, L. M. **Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico**. Revista Pensar, Fortaleza, v. 16, n. 2, jul./dez. 2011. p. 378.

ZAFARRONI, E. R. **La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia**. In: BOLÍVIA. Nueva Constitución Política del Estado. Conceptos Elementales para su desarrollo normativo. Vice Presidencia de la Republica. La Paz. 2010.

## CAPÍTULO II

### **O ATUAL PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DE LEONARDO BOFF: UM CONCEITO FORMULADO POR IDEOLOGIA POLÍTICA E ECONÔMICA E NÃO PARA UM PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO MORAL, ECOLÓGICA E SOCIAL**

Jannaina Maria Luciene da Silva<sup>4</sup>

#### **INTRODUÇÃO**

O desenvolvimento sustentável tornou-se, desde o seu surgimento, um discurso presente e com destaque na sociedade. Em 1990, o britânico John Elkington definiu que o desenvolvimento, para ser sustentável, deve ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto, o que vem ganhando mais seguidores e adeptos. No entanto, para esta segunda década do século XXI estamos muito distantes desse modelo. Desenvolvimento e sustentabilidade possuem conceitos incompatíveis.

O entendimento sobre o termo desenvolvimento é amplo, pois traz a compreensão no processo de formação da sociedade contemporânea ocidental e perpassa por áreas do conhecimento, como a econômica, a política, a social, a cultural e a ecológica. O artigo se fundamentou na pesquisa de Santos *et.al.* (2012), a qual explica que a origem do conceito de desenvolvimento surge na biologia diante da necessidade para entender o processo de evolução das espécies. Dessa forma, adquiriu o significado de autoconhecimento visando

---

<sup>4</sup> Mestranda em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável pela Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco/Universidade de Pernambuco (FCAP/UPE). Especialista em Planejamento e Gestão Organizacional pela Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco/Universidade de Pernambuco (FCAP/UPE). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. Email: jannainasilva@yahoo.com.br

implantar ações com a finalidade de pôr em movimento um processo de mudança que faça “evoluir” a sociedade para um estado superior.

Contudo, durante a construção e a formação da sociedade ocidental, o pilar econômico foi o indicador aplicado para o entendimento do desenvolvimento. Expansão marítima, mercantilismo, surgimento das primeiras cidades nacionais, revolução científica, revolução industrial foram contextos históricos que possibilitaram a construção de parâmetros de progresso ilimitado. E, nessa construção, aplicaram práticas como extrativismo e exploração para obtenção de lucro, riqueza e acumulação de capital.

Até a década de 1960 do século XX não havia distinção entre os conceitos de desenvolvimento e de crescimento econômico. A razão para isso advém do fato de as poucas nações desenvolvidas terem se tornado ricas pela industrialização e pelo desenvolvimento tecnológico. O intenso crescimento econômico, para uma minoria de países, não se reverteu em maior acesso das populações pobres aos serviços de saúde e educação. Só após esse período as questões ambientais entram, mesmo que incipientes, na agenda de debates dos governos, dos empresários e dos acadêmicos.

Em síntese, o desenvolvimento deve ser entendido como processo de transformação da sociedade pelos métodos aplicados e pelos fins alcançados. Respalda-se na sucessão em que se alternam os fatores da produção que tendem a subir a produtividade do trabalho.

A partir da década de 1980, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, foi definido que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes. Por conseguinte, os debates em torno do desenvolvimento permanecem atuais e controversos. A partir do momento em que passou a analisar as ações desordenadas do modelo de produção capitalista ao meio ambiente, os discursos foram sendo intensificados e polarizados.

Nesse contexto, percebe-se que o termo sustentabilidade passou a fazer parte das estratégias organizacionais e governamentais. Não como proposta ecológica e sim como instrumento de uma possível otimização dos ganhos. Permanece como aplicabilidade das

mesmas práticas extrativistas no meio biótico e na subjugação ao meio antrópico. Em vista disso, adotam-se condutas de responsabilidade socioambiental na busca de posturas socialmente justas e ambientalmente corretas.

É a partir dessa postura inequívoca, adotada por empresas e governos, que o conceito proposto com o *Triple Botton Line* não fica muito claro quanto à sua metodologia para implementação e para aplicação. Mesmo sendo disseminado pelos anos seguintes, entende-se que este se apresenta como um novo modelo econômico, em que a economia não se impõe como predatória, mas que respeite o meio ambiente e os seres humanos.

Com base nessa estratificação do conceito de desenvolvimento sustentável, Leonardo Boff questiona se a ideia de crescimento econômico pode ser realmente compatibilizada com a exigência de sustentabilidade. Notabiliza que, enquanto houver a ideiação do economicamente viável, o socialmente justo, possivelmente, não estará assegurado.

Desenvolvimento e sustentabilidade são pilares que se mostram antagônicos. A lógica do desenvolvimento é capitalista, individualista e competitiva, promotora da evolução do mais apto, mesmo que, para isso, promova a extinção. E essa lógica é contrária à ideologia da sustentabilidade, pois esta é ecológica, inclusiva, coletivista, de cooperação e circular. Portanto, são forças e discursos contraditórios e suas lógicas se autonegam.

Isso posto, inquire-se: é possível que o atual conceito de desenvolvimento sustentável seja construído com interesse político e econômico e não como um processo de transformação moral, ecológica e social?

Diante dessa inquietação, a pesquisa delineou seu objetivo, que é examinar, através da perspectiva de Leonardo Boff, o atual conceito de desenvolvimento sustentável e por que o desenvolvimento tem que ser harmonizado com a natureza, fonte de todos os direitos e não apenas de consumo.

Para isso, foi realizada uma abordagem qualitativa, buscando-se produzir novas informações, compreensões e explicações acerca do tema proposto. A partir do objetivo delineado, o método aplicado a esta pesquisa foi exploratório, usando o procedimento bibliográfico para sua construção (GIL, 2008; SILVEIRA e CÓRDOVA, 2009). Para composição dos fundamentos teóricos, as obras de Leonardo Boff analisadas foram

*Sustentabilidade: o que é – o que não é*, publicada em 2012, e *Cuidar da Terra, Proteger a Vida: como evitar o fim do mundo*, publicada em 2010. Também foram consultados artigos científicos, publicados em periódicos acadêmicos, e livros para complementar a composição de toda a teorização, responder ao problema de pesquisa delineado e alcançar o objetivo delimitado. Leituras de reportagens jornalísticas com temas similares, publicadas em veículos de comunicação com ampla circulação, foram usadas para contextualizar os acontecimentos da história do tempo presente.

O artigo foi sistematizado e dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda a concepção do desenvolvimento na formação da sociedade ocidental, com ênfase na perspectiva política e econômica. Nessa composição, foram consultadas as obras de Chaui (1999), Azambuja (2009), Bresser-Pereira (2009), Furtado (2007, 2009), Veiga (2007, 2008), Dowbor (2010), Freire (1987), Gomes (2006). O segundo capítulo traz a origem e o entendimento das questões ambientais em decorrência das atividades humanas, principalmente na década de 1960. O propósito foi buscar reunir os principais acontecimentos, analisando os fragmentos temporais e os determinantes históricos. Para essa contextualização, além das obras de Boff (2010, 2012), também foram abordadas as obras de Nogueira (1990), Trindade e Sobrinho (2009) e Rocha (2003). No terceiro capítulo, elucidou-se o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável em meados dos anos de 1987 com a publicação de *Nosso Futuro Comum* ou *Relatório da Comissão Brundtland*. Neste capítulo foi construída a discussão efetiva para uma melhor compreensão dos pilares da sustentabilidade, usando as argumentações explanadas em Boff (2010, 2012), Veiga (2007, 2008), Brüseke (1994), Foladori (1999) e Silva (2016). O quarto capítulo apresenta ao leitor a conclusão deste artigo com a reflexão para uma real transformação da sociedade quanto ao entendimento de que o indivíduo humano pertence a um ecossistema global e de que suas ações locais terão amplitude aos diversos seres vivos, na estruturação de uma sociedade democrática, com justiça social, que cuide da integralização de todos os seres vivos para que convivam em harmonia.

## **1. DESENVOLVIMENTO: UM PROCESSO CONSTRUÍDO COM ÊNFASE NAS DIMENSÕES POLÍTICA, ECONÔMICA E EXCLUINDO A DIMENSÃO SOCIAL**

### **1.1. DESENVOLVIMENTO COMO INSTRUMENTO DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA**

Durante a concepção da sociedade moderna, os estudos para o entendimento do desenvolvimento tiveram sua origem no continente europeu, em meados do século XVII, com a concepção das ciências econômicas. Como afirma Furtado (2009), o desenvolvimento econômico se constituiu em dois momentos históricos e está relacionado com o processo de racionalização que caracterizará o mundo moderno com a formação dos estados nacionais. Essa racionalização se revela pelo objetivo econômico definido com clareza, que era o lucro, e pela adoção da acumulação de capital como meio de atingi-lo.

Bresser-Pereira (2006) elucida que esses dois momentos históricos foram o período da revolução comercial, ocorrido com a revolução burguesa, no século XVII, e da revolução industrial, iniciado no século XVIII, quando o processo de institucionalização política e econômica passou do imperial para os estados nacionais. Inicialmente com a Inglaterra e a França, os respectivos governos passam a ser os condutores do processo de desenvolvimento econômico. Para isso, concebem instituições que estimulem o investimento, a adoção de políticas macroeconômicas que garantam a estabilidade de preços, taxas de juros moderadas e taxas de câmbio competitivas, e de políticas industriais que favoreçam as empresas nacionais na concorrência internacional (BRESSER-PEREIRA, 2006). Nesse momento, desenvolvimento econômico e político se confundem.

Como já apresentado por Santos *et.al.*(2012), a origem do conceito de desenvolvimento surge na biologia diante da necessidade de entender o processo de evolução das espécies. No campo político, o desenvolvimento surge na antiguidade com a civilização grega. Torna-se instrumento de articulação de indivíduos que, juntos, buscam o bem comum para a sociedade, procurando resolver diferenças, contradições e conflitos, como a propriedade da terra, a urbanização e a divisão territorial das cidades (CHAUI, 1999).

Segundo Chauí (1999), a política pode ser sintetizada em negócios públicos dirigidos pelo cidadão. Portanto, costumes, leis, erário, organização de defesa e guerra, administração dos serviços públicos e das atividades econômicas são elementos da política de uma sociedade. Percebe-se, entretanto, a necessidade de instituir o poder político para estabelecer relações hierárquicas e de autoridade e, assim, diferenciar o interesse público do privado. É a manifestação em uma estrutura da coletivização dos desejos em permanente conflito com a discussão pública dos assuntos que interessam a todos (AZAMBUJA, 2008)

Dentro de uma perspectiva antropocêntrica europeia, as articulações entre indivíduos de uma sociedade objetivam o estabelecimento de uma forma de convívio com o mínimo conflito possível e buscando a maximização do bem estar. Mesmo existindo as diferenças de ordenamento econômico entre proprietário e não proprietário, ricos e pobres, livres e escravos, homens e mulheres. Chauí (1999) esclarece que, com essa forma de organização social, surgiram os regimes políticos com um corpo de leis publicamente reconhecido e que definirá a forma de conduta de todos.

E todo esse processo articulador tentará estabelecer o desenvolvimento dessa sociedade com a formulação dos programas de governo e de políticas públicas (SANTOS *et.al.*, 2012). Contudo, para Bresser-Pereira (2006), a articulação para o desenvolvimento da sociedade inicia com suas atividades econômicas, e estas acabam promovendo o desenvolvimento social e político, ainda que por um curto prazo.

De erto, no contexto histórico da civilização humana, as cidades foram se formando por meio de guerras, invasões, dominações, escravização dos povos e ampliação territorial. Os impérios declinaram, novas formas de governo ascenderam e, com eles, o poder foi alternando-se entre tiranos, reis, príncipes, teólogos, patriarcas, juízes, ministros, governadores. Com essas passagens históricas, os vários períodos vividos pelas civilizações foram desenhando os contornos de desenvolvimento que chegaram até o tempo presente (CHAUI, 1999; AZAMBUJA, 2008).

Um dos períodos de grande transição foi o fim do período feudal, em que o sistema econômico, para uma grande parte da sociedade, era representada pela vassalagem e pela suserania, e as aldeias foram sucumbindo às novas configurações de cidades. Os chamados

burgos medievais entram em processo de um novo desenvolvimento político, econômico e social. Com essa transformação, iniciou-se o período do mercantilismo, havendo uma nova estruturação de reivindicações políticas, interesses coletivos, novas regras para o erário público, nova divisão social do trabalho e liberdade (CHAUI, 1999).

Movimentos ideológicos, como o liberalismo, o nacionalismo e o socialismo, emanam dessas novas sociedades e passam a consolidar a estrutura do capitalismo. Para Bresser-Pereira (2006), mesmo o sistema capitalista sendo coordenado pelo mercado, é possível inferir que essas ideologias proporcionarão um delineamento das ações traçadas para esse novo sistema. O autor vem elucidar que o liberalismo é a ideologia dos direitos civis ou das liberdades que, aos poucos, se transforma em ideologia dos direitos políticos ou democráticos. O socialismo nasce do capitalismo, todavia como ideologia dos trabalhadores, e se expressa nos direitos, na justiça social e na propriedade estatal. O nacionalismo, embora identificado originalmente com a burguesia, é uma manifestação da unidade da sociedade como ator social.

O conflito permanente entre essas três ideologias e sua incorporação ao contexto político-social foram consolidando o processo de desenvolvimento econômico.

## **1.2. DESENVOLVIMENTO – UM PROCESSO INSERIDO NA VERTENTE ECONÔMICA**

Em se tratando do desenvolvimento econômico, este é entendido como um fenômeno com nítida dimensão histórica que ocorre nos países que realizam sua revolução capitalista, a qual dará origem às ideias modernas da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2006; VEIGA, 2008; FURTADO, 2009). Revolução capitalista, explica Bresser-Pereira (2006), é a transformação que a sociedade passa quando deixa de seguir ações antes coordenadas por tradições, costumes e religião e passa a ter o Estado e o mercado como agentes condutores.

Para esse processo de desenvolvimento econômico, os problemas e as potencialidades de cada país serão analisados e considerados. Tais especificidades apresentam variáveis que não podem ser desconsideradas, tais como recursos naturais, correntes migratórias, ordenamento institucional, regime político e dogmas, que poderão influenciar nos

resultados do desenvolvimento. Esse processo consiste, sobretudo, numa sucessão de mudanças na forma e nas proporções como se combinam os fatores da produção (BRESSER-PEREIRA, 2006; FURTADO, 2007, 2009).

Para Bresser-Pereira (2006), o desenvolvimento econômico é resultado do sistema capitalista injusto e desequilibrado no curto prazo, entretanto dinâmico e eficiente. É coordenado pelo Estado enquanto organização e, principalmente, enquanto conjunto de instituições entre as quais o mercado é a principal. Para o mercado, o que “se busca com o desenvolvimento econômico é aumentar a produtividade física média do fator trabalho” (FURTADO, 2007, p. 208).

Contudo, Bresser-Pereira apresenta uma visão tecnicista para parametrizar o processo de desenvolvimento fundamentado na revolução capitalista. Esclarece que inerente a esse processo está o conflito de classes, como também a solidariedade social na composição da nação. No entanto, permanece afirmando que esse conflito está limitado, de um lado, pela necessidade de uma taxa de lucro satisfatória e razoavelmente segura para os empresários e, de outro, pela lógica do crescimento dos salários de forma aproximadamente proporcional ao aumento da produtividade (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Todavia, Veiga (2008) e Furtado (1974, 2007) alertam sobre as contradições trazidas pelo desenvolvimento econômico. Essas contradições são realidade muito pertinente, mesmo estando no século XXI, em países em desenvolvimento, subdesenvolvidos e pobres. Associar o desenvolvimento a variáveis como crescimento econômico e aumento da renda per capita não é razoável, pois ignora indicadores sociais que tais variáveis podem não contemplar. O papel da renda e da riqueza, consequências do processo de crescimento e acumulação de capital, precisa ser integrador, e, no modelo atual, este apresenta características de que não o é.

Para Dowbor (2010), o processo é particularmente perverso, pois extrai o capital da natureza para levar as corporações a lucrar sobre bens que não tiveram que produzir, custeando apenas a extração. E não será exigida dessas organizações a reposição do capital destruído. Pelo contrário, a sociedade ainda as subsidia, gerando no conjunto um ambiente de lucros exorbitantes que lhes permite ocupar um espaço crescente do poder político.

Discorrendo sobre essas consequências, Furtado (1974, 2007) exemplifica que:

[...] se os aumentos da renda se concentram totalmente em mãos de pequenos grupos fechados, o processo de desenvolvimento, iniciado por pressão externa, não criará dentro da economia reações que tendam a intensificá-la.

E isso é muito observado em economias subdesenvolvidas em que existem muitas dimensões para suas causas, e nem sempre as mais visíveis são mais significativas. Santos *et.al.* (2012) esclarecem que o fato de ter havido crescimento econômico nos países desenvolvidos não significa que houve a distribuição dos seus frutos.

A partir desse momento, fica estabelecida uma relação entre centro e periferia. Santos *et.al.* (2012) e Furtado (1974, 2007) resgatam na obra *O Capital* (1867-1894), de Karl Marx, esse ponto de ruptura. O centro, na condição de país desenvolvido dominante, explora o país não desenvolvido e periférico. Para Bresser-Pereira (2006), inseridos nas causas mais profundas desse subdesenvolvimento estão o imperialismo e o desvio do excedente, e a única forma de escapar dessa situação seria através de uma revolução capitalista.

Dowbor (2010) fortalece o argumento de que a economia é um meio que deve servir para o desenvolvimento equilibrado da humanidade, ajudando, como ciência, a selecionar as soluções mais positivas, a evitar os impasses mais perigosos. O modelo atual ainda preconiza cada um buscando o seu interesse, e o resultado são entraves generalizados. Neste século XXI, o raciocínio básico do “*main-stream*” inverte-se completamente. Novas soluções aparecem na iniciativa comunitária de proteção do bem comum, privilegiando o paradigma de colaboração relativamente ao paradigma da competição. Os caminhos mudaram. Para isso, é preciso esclarecer o modelo de desenvolvimento compartilhado praticamente por todos os países.

Porém, independente dos contornos políticos, o modo de produção capitalista estendeu-se a todo o planeta, sujeitando-o progressivamente ao domínio da mercadoria em quase todas as atividades humanas. Nos modelos econômicos convencionais, muito aplicados à produção capitalista, os fatores que devem ser maximizados são utilidades individuais e não as necessidades de um sistema biótico. Destarte, as políticas econômicas ignoram quaisquer condicionantes de ordem ecológica e social (VEIGA, 2008, SILVA, 2016).

A reflexão trazida por Santos *et.al.* (2012) alerta sobre a aplicação desse modelo de desenvolvimento por meio do crescimento econômico que ignora tais condicionantes. A perspectiva fragmentada desenvolvida no sistema capitalista enxerga a economia como um sistema dissociado da gênese natureza. No entanto, sabe-se que não existem atividades produtivas sem elementos naturais (SANTOS *et.al.*, 2012).

Devido a essa constatação, Veiga (2008) alerta sobre uma diferença que muitos teóricos não consideram em suas obras. Crescimento é uma variável quantitativa e desenvolvimento é uma variável qualitativa. As duas variáveis estão conectadas e se complementam, entretanto não devem ser analisadas com um único conceito.

### **1.3. DESENVOLVIMENTO DESCONSIDERADO PARA DIMENSÃO SOCIAL**

Desenvolvimento enquanto dimensão social sempre esteve presente desde que o indivíduo passou a viver em coletividade. Contudo, apresenta-se sob uma perspectiva reducionista e vinculada aos indicadores de crescimento econômico e não às necessidades prioritárias dos indivíduos. Caberia o enfoque da sociologia, da antropologia, como da psicologia social, interessadas na questão do câmbio cultural, na mudança de atitudes, nos valores que interessam, igualmente, a uma filosofia do desenvolvimento (FREIRE, 1987).

Para Souza (2009), essa perspectiva reducionista é consequência da força de um liberalismo economicista que dominou a sociedade ocidental inclusa no sistema capitalista. Esse liberalismo só se tornou possível porque se edificou por uma falsa oposição entre o mercado - o oásis, o eldorado – e o Estado – o corrupto, o privilegiado. Assim, permitiu a eternização dos privilégios econômicos para alguns poucos, eclodindo o conflito social. Este, por sua vez, é dramatizado nessa falsa oposição entre mercado “divinizado” e Estado “demonizado”, e, assim, os reais conflitos sociais, que causam dor, sofrimento e humilhação cotidiana aos indivíduos, são tornados literalmente invisíveis.

Propositamente, essa invisibilidade da sociedade e de seus conflitos transformou-se na única linguagem social compreensível para todos, provocada por essa hegemonia do economicismo. Pelo que fica notório em sociedades, como a brasileira, por exemplo, o que

mundo econômico e da materialidade por excelência parece ser o único existente e visível (SOUZA, 2009).

Precipuamente, o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas nos continentes europeus e americano. A definição e o surgimento dos direitos podem ser atribuídos a três fases distintas: a dos direitos civis, que correspondem aos direitos individuais, como os de liberdade, os de igualdade, os de segurança, e foram tidos como direitos de primeira geração; a dos direitos políticos, que seriam de segunda geração, e foram categorizados pela participação eleitoral e pela liberdade de associação, de reunião e de organização política e sindical; e a dos direitos sociais, os direitos de terceira geração, que surgem das lutas operárias e sindicais, expressando-se nos direitos ao trabalho, à saúde, à educação e à aposentadoria, ou seja, aquelas garantias de acesso ao bem estar e ao bem social (BOBBIO, 2004; MARTINS, 2009).

Os direitos de primeira e segunda geração foram lavrados entre os séculos XVIII e XIX, enquanto os de terceira geração datam do século XX. O que ficou evidente, em várias sociedades, é que esses direitos eram apenas para homens pertencentes a uma específica classe social. Em se tratando dos direitos sociais, ficaram apenas exibidos no papel nas declarações nacionais e internacionais, permanecendo uma grande camada da sociedade “sem direitos” (BOBBIO, 2004).

No que tange à proteção social, manifesta-se na Europa do século XIX no auge da revolução industrial. Coube ao movimento operário internacional pressionar pelo reconhecimento dos direitos sociais dos trabalhadores ao mesmo tempo que o Estado se adequava às demandas do sistema industrial. A sociedade dividia-se cada vez mais em dois vastos campos opostos: a burguesia e o proletariado. A burguesia promoveu a revolução incessante dos instrumentos de produção que provocaram mudanças nas relações de produção e, por conseguinte, em todas as relações sociais. Submeteu o campo à cidade, criou grandes centros urbanos e aumentou a sua população, subordinou o povo camponês ao povo burguês, concentrou a propriedade em poucas mãos (ENGELS e MARX, 1999; GOMES, 2006).

Com o crescimento da burguesia, cresceu também a classe proletária. Esta classe, composta dos operários modernos, tinha as oportunidades de trabalho não mais de forma

autônoma, espontânea e sim condicionada às ofertas, em sua maioria precárias, dispostas pelos detentores dos meios de produção. A força de trabalho tornou-se mercadoria e passou a ser precificada como custo de produção. Dessa forma, à medida que se inovavam os instrumentos e os meios produtivos, decresciam os salários e as habilidades profissionais. Os operários formaram uniões contra os burgueses e atuaram em comum na defesa de seus salários (ENGELS e MARX, 1999)

Foi na obra de Karl Marx que esses movimentos fundamentaram suas bases ideológicas. Furtado (2009) traz a reflexão de que Marx utilizou a análise econômica clássica para fundamentar sua concepção da história, utilizando sua conjectura filosófica. Ainda para Furtado (2009), é possível identificar dois objetivos na obra de Marx. O primeiro buscou identificar as relações de produção fundamentais do regime capitalista e o segundo, determinar quais os fatores que levavam à superação desse regime. Com isso, Marx observou o capitalismo não somente do ponto de vista econômico, considerou sua dinâmica geral, suas contradições, suas dimensões históricas, seu começo, meio e fim. Uma de suas conclusões é que só existe uma força de trabalho socialmente útil e esta é a força do trabalhador assalariado. O ser humano é o produtor (FURTADO, 2009).

Quando se comparavam as melhorias nas condições de vida que esse ser humano estava tendo em face do crescimento econômico, percebia-se que, mesmo nos países inseridos nesse processo de revolução capitalista, eram insignificantes. Veiga (2008) esclarece que oportunidades sociais, como acesso aos serviços de saúde, educação, políticas públicas de saneamento básico, epidemiológica e segurança pública são algo que, na grande maioria, não estão contemplados no planejamento do desenvolvimento. Ainda para o autor, o modelo de pensamento dominante na ciência econômica sempre foi cartesiano e fundamentado na ideia do equilíbrio.

Santos *et.al.*(2012) afirmam que desde o fim da década de 1960, vários organismos mundiais e regionais têm participado do esforço de elaborar indicadores sociais com a finalidade de acompanhar a evolução na qualidade de vida e do bem estar do cidadão. Todavia, em meados dos anos de 60, surgem nos EUA os primeiros registros estatísticos

sociais que permitiam acompanhar o modo como a coletividade realiza objetivos a que se propõe (SANTAGADA, 1993)

Uma nova perspectiva de indicadores sociais vem surgir na contemporaneidade, a partir dos anos 90. Segundo Dowbor (2010), com a criação da metodologia para os indicadores de índice de desenvolvimento humano (IDH), instituída pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o ser humano deixa de ser visto como um instrumento de servidão para a produção capitalista. Ainda para Dowbor (2010), o social deixa de ser um meio para assegurar objetivos econômicos, trazendo a proposta de que o econômico passa a ser um meio para melhorar a qualidade de vida das pessoas. A economia tem de se colocar a serviço desses objetivos sociais, da prosaica qualidade de vida.

Quanto a isso, Boff (2012) vem esclarecer que o desenvolvimento significa a ampliação das oportunidades de modelar a vida e definir-lhe um destino, um propósito. Humanizar o humano, desbravar horizontes de suas capacidades e habilidades, incentivá-lo a novas conquistas. A serviço desse propósito estão a ciência, a tecnologia e os modos de produção, para que assim sejam estruturados processos produtivos e disponibilizados ao bem comum e, em seguida, ao mercado.

No entanto, quando não há esse entendimento, os resultados tenderão a permanecer estagnados. Quando se aplicam às áreas sociais relações de produção típicas da era industrial, com sistemas privados que buscam lucro, simplesmente produzem-se desperdícios, desigualdade e violência. Esta é uma área que exige gestão pública, descentralizada e participativa. Os mecanismos que regem as áreas sociais continuam à margem do *mainstream* das análises econômicas, como coadjuvantes do processo, perpetuando-se a manutenção dos níveis elevados de concentração de renda em detrimento da pauperização de grandes setores da população, promovendo uma desigualdade social em níveis exponenciais (GATTO, CALAFANGE e DOS ANJOS, 2003; DOWBOR, 2010).

Para romper com essa hegemonia, Martins (2002) enfatiza que o verdadeiro diferencial do desenvolvimento não se encontra em seus objetivos (bem-estar, qualidade de vida, endogenia, sinergias, etc), mas na postura que atribui e assegura à comunidade o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento. Ao que Freire (1987) chamou de

teoria dialógica da ação, em que os sujeitos se encontram para a transformação do mundo em “co-laboração”. Não há, portanto, um sujeito que domina pela conquista e um objeto dominado. Essa “co-laboração” somente pode realizar-se na comunicação, pois, a partir do diálogo, a massa oprimida da sociedade perseguirá a livre consciência.

Com essa livre consciência, os sujeitos dialógicos se voltam para a realidade, exercendo uma análise crítica. A resposta a essa análise é a ação dos sujeitos dialógicos sobre ela, para transformá-la. Isso implica dar oportunidades de participação no processo de organização da sociedade que se quer através do protagonismo individual. Esse exercício do protagonismo é um dos maiores desafios para um processo de desenvolvimento participativo e democrático, principalmente em sociedades em que persistem algumas ausências importantes, como cidadania, entendimento e sentido de vizinhança, identificação sociocultural e territorial (FREIRE, 1987; MARTINS, 2002).

## **2. SUSTENTABILIDADE: DA TEMÁTICA ECOLÓGICA A URGÊNCIA EM MANTER AS CONDIÇÕES ADEQUADAS PARA TODOS OS SERES VIVOS DO PLANETA TERRA**

O contexto do crescimento populacional dominou o mundo ocidental na década de 1950. Vários fatores configuraram as condições sociais dos países ocidentais que foram atribuídas a uma conjuntura do pós-guerra. Para muitos, esse período foi contemplado pelo fim da escassez de abastecimento. A partir disso, novas perspectivas e mudanças no comportamento da sociedade passaram a ser observadas. Esse período também ficou conhecido como “período da prosperidade” ou “gloriosos 30” (NOGUEIRA, 1990; TRINDADE e SOBRINHO, 2009).

A partir desse novo período, o cenário político e social nos países ocidentais foi sendo transformado. Os Estados Unidos, que, juntamente com a Inglaterra, saíram vitoriosos da segunda guerra, passaram a exportar o seu modo de vida para os demais países que estavam em processo de reconstrução. O Estado se consolida através de sua estrutura de serviços públicos. Políticas públicas são desenvolvidas, precedendo o desenvolvimento

econômico e social, e estão voltadas para o confronto com a pobreza, para a promoção da igualdade social e para a modernização tecnológica (NOGUEIRA, 1990).

Diante desse estado de evolução e expansão das nações desenvolvidas, surge a inquietação com as questões ambientais. Em 1948, fundou-se a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), criada por uma congregação de cientistas vinculados às Nações Unidas. No ano seguinte, 1949, na cidade de Nova York foi realizada a Conferência Científica das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos (LEIS e D'AMATO, 1994)

Na década de 1960, foram realizadas mais reuniões e publicações para tratar dos impactos em alguns ecossistemas. Em 1962, a bióloga Rachel Carson publicou a obra, considerada polêmica, *Silent Spring* (Primavera Silenciosa). Neste livro, a autora alertou sobre o emprego descomedido de pesticidas, que não apenas eliminavam as pragas, mas também intoxicavam algumas espécies de aves. Após essa publicação, percebe-se o impulso para uma movimentação pelas causas ambientais, o que provocou uma sensibilização da população para as práticas adotadas nos atuais manejos agrícolas, que causavam efeitos ao meio ambiente, e para o passivo social que isso promoveria às próximas gerações (ROCHA, 2003).

Ainda recorrendo aos argumentos de Rocha (2003), ficou evidenciado que várias nações apresentaram relutância às manifestações contrárias e aos seus desdobramentos, pois a proposta era regular a manufatura desse tipo de insumo agrícola e seu amplo emprego.

Outro momento para discutir os infortúnios ambientais foi o “Clube de Roma”. Realizado em 1968, resultou na publicação do relatório *The Limits of Growth* (Os Limites para o Crescimento), tornando-se livro em 1972. Foi elaborado por Donella Meadows, Jorge Randers e Dennis L. Meadows, três cientistas do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) que, através de um sistema de computador, analisaram que o consumo global de recursos e de produção estava além da capacidade de carga do orbe; defenderam que, para estabilizar essa equação, seria necessário parar o crescimento da população global e do capital industrial (MEADOWS, RANDERS e MEADOWS, 2004).

Evidente que a apresentação dessa análise gerou insatisfações nos defensores do expansionismo econômico. Nesse encontro do “Clube de Roma” reuniram-se, além de

cientistas, governantes e empresários com o propósito de debater as questões ambientais em evidência. Os temas abordados trataram sobre poluição das águas e do ar, crescimento populacional, desmatamento, uso de pesticidas, entre outros.

Os debates sobre os problemas ambientais, oriundos da intensa atividade industrial e do desenvolvimento tecnológico, continuam crescendo. Eis que a economia global se depara com a primeira grande crise no período pós-guerra. Na década de 1970, evidencia-se a primeira crise de abastecimento de petróleo, desestabilizando a economia mundial e ativando as preocupações para a finitude dos recursos naturais.

Em um novo encontro para novas discussões sobre tais problemáticas, a conferência de Estocolmo, realizada na Suécia, em 1972, foi a primeira a tratar efetivamente dos assuntos do meio ambiente humano com amplitude global. Representou um marco histórico, pois evidenciou a problematização ambiental, assim como traçou algumas estratégias posteriores à conferência e deu notória importância às organizações não governamentais ambientalistas, permitindo que estas assumissem um papel de destaque nas estratégias políticas. Foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e surgiu a divulgação dos primeiros conceitos de “ecodesenvolvimento” e “desenvolvimento sustentável” (ROCHA, 2003; VEIGA 2008).

Mesmo com uma visão antropocêntrica, a Conferência de Estocolmo estabeleceu 26 princípios em sua declaração oficial, que objetivaram orientar a sociedade e os governantes a proteger e melhorar o meio ambiente humano, afirmando que, “de todas as coisas do mundo, os seres humanos são as mais valiosas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU, 1972).

Contudo, as nações participantes não chegaram a um consenso sobre como estabelecer um desenvolvimento econômico preservando reservas ambientais, mitigando a extração de recursos naturais, a poluição das águas e do ar, reduzindo o uso de substâncias nocivas, praticando uma governança ambiental (VEIGA, 2008; BOFF, 2012). As diretrizes estabelecidas provocaram uma nova problemática para um mundo que já enfrentava o período da guerra fria entre os Estados Unidos, oeste capitalista, e a União Soviética, leste socialista.

O mundo contemporâneo começava a se separar entre os países do hemisfério norte, ricos e desenvolvidos, e os países do hemisfério sul, pobres e subdesenvolvidos (ROCHA, 2003).

Esses impasses perduram até a atualidade. A Organização das Nações Unidas (ONU) continua realizando conferências com o envolvimento de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Persegue o propósito de firmar tratados de cooperação para os problemas globais que afetam diretamente o meio ambiente, o desenvolvimento social e econômico.

A mais recente reunião foi a 22ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP22). Realizada em novembro de 2016, na cidade de Marrakesh, Marrocos, a conferência foi prestigiada por líderes de 110 nações que assinaram uma declaração para avançar a implementação do Acordo do Clima de Paris, que foi assinado por 195 países, no ano de 2015, e entrou em vigência em 04 de novembro de 2016.

Nessa declaração, reafirmou-se a solidariedade com os países mais vulneráveis aos impactos da mudança climática, reafirmou-se o compromisso com os esforços de adaptação, apoiando a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com a mobilização de 100 bilhões de dólares por ano para ajudar no financiamento de projetos climáticos, melhorar a capacidade e a tecnologia no mundo inteiro. Isso posto, há o entendimento de que a ação climática é essencial para a segurança, para a prosperidade econômica e para a saúde e o bem-estar de todos os cidadãos (ONU, 2016)

Mesmo com todos os esforços para buscar resoluções para tais problemáticas, Rocha (2003) defende que a perda de autoridade da ONU, cada vez mais frequente, para os interesses dos governos dos países centrais colabora para alguns insucessos dessas conferências. Observa que a finalidade dos acordos entre nações, em sua maioria, é pontual e paliativo. Evidenciam problemas globais em detrimento das fraquezas locais, atribuindo assim possíveis fracassos a tantos pactos firmados. Um ponto que Rocha (2003) considera como chave permanece sem avanço: a reestruturação nas relações entre países do norte e do sul.

Para Boff (2010, 2012), esses entraves e impasses são produtos de uma crise social e ecológica, existente na atualidade, em que a nossa cultura, dita moderna, capitalista, burguesa, ocidental e hoje globalizada, está em conflito. Essa crise estaria a se expressar nas várias

crises atuais que são, todas, expressões de uma única crise, a dos fundamentos, cuja razão estaria na lógica do capitalismo e o seu grande gargalo, na questão ecológica

Destarte, essa crise ecológica origina-se da ausência do cuidado. Cuidado que, quando em falta, poderá provocar a entropia de qualquer ser vivo. Para consolidar o paradigma da sustentabilidade, o cuidado é necessário. Assim, um novo modo de ser, para com o meio ambiente e com outros seres vivos, se faz fundamental nas relações existentes. E pensar em sustentabilidade é compreender o universo, com sua composição cósmica, energética, com seus elementos físico-químicos, seus processos de interação e integração, sua capacidade de transformação, adaptação, resiliência e extinção (BOFF, 2010, 2012).

Em uma definição mais lúcida e objetiva, Boff (2012) apresenta a sustentabilidade como toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida e a vida humana, visando à sua continuidade e, ainda, a atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que o capital natural seja mantido e enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução, e coevolução.

À vista disso, a sustentabilidade pode ser medida pela capacidade de conservar o capital natural, permitir que se refaça e, ainda, através do indivíduo humano, possa ser enriquecida para as futuras gerações. Esse conceito ampliado e integrador de sustentabilidade deve servir de critério para avaliar o quanto se progrediu ou não rumo à sustentabilidade. Sem isso, a sustentabilidade é pura retórica sem consequências (BOFF, 2012).

### **3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM CAMINHO A SER CONSTRUÍDO ATRAVÉS DA ARTICULAÇÃO ENTRE CAPITAL NATURAL, MATERIAL E ESPIRITUAL**

O conceito de desenvolvimento sustentável efetivamente ficou conhecido após a publicação do relatório Nosso Futuro Comum ou relatório da Comissão Brundtland, em 1987. Nesse relatório afirmou-se que “o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais, sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (ONU, 1987).

Esse marco histórico sacramentou a agenda do desenvolvimento sustentável nas rodas de negociações e discussões nas conferências e nos encontros entre nações. A temática adentrou as esferas públicas e privadas, buscando o envolvimento e o empenho de toda a sociedade. Brüseke (1994) argumenta que a definição sobre desenvolvimento sustentável tem uma conotação extremamente positiva. O Banco Mundial, a UNESCO e outras entidades internacionais adotaram-na para marcar uma nova filosofia do desenvolvimento que combina eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica.

Com a massificação da conceituação de desenvolvimento sustentável, em 1990 o sociólogo e consultor britânico John Elkington formulou o conceito *Triple Bottom Line* – em tradução livre, Linha das Três Pilastras. Também intitulado como os três Ps: *Profit, People, Planet* ou Produto, Pessoas e Planeta. Essa ideia foi elaborada para o ambiente organizacional, contudo foi transposto ao ambiente governamental, ao ser afirmado que, para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto. Em outras palavras, o conceito que antes enfatizava o papel do progresso técnico, caracterizado pelas inovações, agora devia levar em consideração como a conservação do meio ambiente pode contribuir neste processo (QUEIROZ, 2011; BOFF, 2012).

É a partir dessa visão fragmentada e reducionista que Boff (2012) vai questionar a concepção do paradigma do desenvolvimento sustentável estruturado neste conceito dos três pilares. Em sua análise, Boff (2012) apresenta a visão cartesiana da expressão “economicamente viável”, pois o desenvolvimento está associado a indicadores quantitativos, como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de um país, sua modernização industrial, acumulação de capital, bens e serviços, o aumento da renda das empresas e das pessoas, ou seja, industrialização/capitalismo/consumismo.

Furtado (1974) já alertava ao afirmar que a criação de valor econômico e a busca individual por lucros, lógicas do sistema capitalista, provocam, na grande maioria, processos de degradação irreversíveis no mundo físico. O autor explica que a ideia do desenvolvimento fundamentado na perspectiva econômica é um mito, pois desvia as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que se

abrem ao homem com o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos, como são os investimentos, as exportações e o crescimento.

Assim Boff (2012) conclui que, nessa visão do economicamente viável, apresenta-se, mais uma vez, uma visão antropocêntrica, uma vez que favorece apenas o ser vivo humano.

Quanto ao socialmente justo, Boff (2012) aponta o abandono justaposto a esta dimensão há vários séculos. As práticas de acumulação de riqueza para quem detém os fatores de produção, um dos pilares de sustentação do capitalismo, naturalmente geram um processo de mácula social. A riqueza concentrada em pequenos grupos fechados, como já alertou Furtado (2007), provoca a exploração dos demais fora desse grupo, perdurando desigualdades sociais.

Indicadores como necessidades básicas insatisfeitas (ausência dos serviços de saúde, educação, segurança, alimentação), pobreza multidimensional, desenvolvimento humano, exclusão e vulnerabilidade social são preceitos antes de tudo políticos. Muitas vezes nem são percebidos como tal, pois introduzem novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento social para além de sua dimensão monetária. As dimensões das desigualdades não podem ser tratadas exclusivamente em nível local, pois, se é fato que elas se expressam de forma intensa entre as regiões circunvizinhas, assumem formas ainda mais acentuadas na escala para além de suas fronteiras, sobretudo nos grandes aglomerados urbanos (IPEA, 2015).

A despeito do ambientalmente correto, as práticas do sistema capitalista são predatórias, extrativistas e de exploração dos recursos naturais e dos seres vivos. Dialética corroborada por Silva (2016) ao explicar que o capitalismo tem sido tão ecologicamente destrutivo, ao longo da sua história, que atualmente está colocando em risco a própria habitabilidade dos seres vivos no planeta. De acordo com Silva (2016), há uma incompatibilidade do ecologicamente equilibrado para o modo de produção capitalista da atualidade. A autora enfatiza que é necessário empreender combates por reformas imediatas no capitalismo, buscando construir caminhos que conduzam para além do capitalismo. E, para empreender esse combate, é preciso incorporar a luta pelo direito de todos a um meio

ambiente ecologicamente equilibrado e por justiça ambiental, assim como pelas demais bandeiras de lutas no campo social.

Em complemento ao debate sobre esse conceito do desenvolvimento sustentável, e para que este seja incorporado na sociedade, deve-se buscar a desconstrução do mito de que o meio ambiente seria um obstáculo ao desenvolvimento econômico, ou seja, o meio ambiente deve ser pensado como algo que tanto pode ser gerador de emprego e renda como fator de melhoria de qualidade de vida (QUEIROZ, 2011). À luz da análise de Boff, esse é mais um conceito com uma perspectiva antropocêntrica.

Para Alves (2012), é preciso enfrentar as ambiguidades do conceito de desenvolvimento sustentável, buscando abordar as questões demográficas e os direitos da Terra e dos animais, numa perspectiva ecológica e holística. Contudo, a preocupação com a Economia Verde não tem dado espaço para se pensarem formas alternativas de organização social e de interação econômica que superem o modelo atual de produção e consumo.

E, por essa desconstrução, Foladori (1999) cita que a sociedade precisa empreender uma “produção ecológica”, sabendo que ainda não se conhece se é possível essa inovação dentro do capitalismo. O autor explica que produção ecológica é uma produção que considera a finitude dos recursos e os dejetos como insumos. Assim, questiona quais serão os setores ou grupos encarregados de conduzir tal processo inovador, como também desconhecem-se aqueles que se oporão a essa “produção ecológica”.

Uma possível saída para as sugeridas inovações seria a instituição de entidades legítimas com a incumbência e o poder de intervir na gestão adequada dos recursos ambientais de uso comum. Essas entidades devem estabelecer também objetivos ecológicos, econômicos, sociológicos ou políticos, uma vez que o paradigma vigente para o desenvolvimento sustentável está inacabado. Mesmo que esse conceito aponte na direção certa, precisa-se inserir a ciência como instrumento fundamental para a concretização de todas as intenções delineadas em tratados de cooperação entre nações. Uma perspectiva multidimensional precisa ser implementada para que a sociedade possa incorporar o dado ecológico em suas rotinas, articulando dois fatores: o ecológico (objetivo) e o sensível (subjetivo). Só assim se pode exaurir a degradação de todos os ecossistemas e obstruir a

ameaça de um colapso do biótico, mesmo sabendo que o futuro é incerto e obscuro. É preciso abrir a discussão sobre formas inovadoras de gestão que assegurem simultaneamente a viabilidade econômica, o acesso equilibrado e a sustentabilidade ambiental (BRÜSEKE, 1994, ROCHA, 2003; DOWBOR, 2010; BOFF, 2010, 2012, 2016).

Diante do exposto, Boff (2012) conclui que a expressão desenvolvimento sustentável está muito mais associada ao conteúdo político-econômico do que aos reais problemas globais. Esses problemas são identificados nas desigualdades sociais e nas agressões aos ecossistemas que são praticadas em favorecimento ao desenvolvimento econômico.

A transformação mais fundamental e necessária é a disrupção com o antropocentrismo, para a construção de um mundo justo e ecocêntrico. Uma quebra no paradigma de dominação e de conquista ainda vigente no modelo da vida contemporânea ocidental, transcendendo para um novo paradigma. Trata-se de um paradigma do cuidado e da responsabilidade coletiva, um chamado à cooperação e à esperança. Um nivelamento médio, com distribuição mais equitativa dos benefícios e custos do desenvolvimento, entre países de centro (ricos, desenvolvidos) e periferia (em desenvolvimento, subdesenvolvidos, pobres) (BOFF, 2010, 2012).

No modelo de desenvolvimento sustentável também se procura produzir, mas sempre observando as condições para a manutenção da biota terrestre e para a garantia da vida da presente e das futuras gerações, com harmonia entre seres vivos e com a preservação dos seus ciclos naturais. Na articulação entre capital natural (proveniente dos recursos naturais), material (construído pelo indivíduo humano, como por exemplo, obras de infraestrutura), humano (artes, cultura, saúde, educação) e espiritual (sentido da vida e do universo), o desenvolvimento sustentável resulta de um comportamento consciente e ético diante dos bens e serviços limitados do Planeta Terra. Impõe um sentido de justa medida e de autocontrole contra os impulsos produtivistas e consumistas existentes em nossa cultura dominante. Diante desse novo paradigma se decidirá se o desenvolvimento é sustentável (BOFF, 2012).

## CONCLUSÃO

Ao retomar a pergunta de pesquisa que concebeu este artigo, conclui-se que é possível inferir que o atual conceito de desenvolvimento sustentável foi construído com interesse político e econômico e não como um processo de transformação moral, ecológica e social. No processo de construção e formação da sociedade ocidental, das relações que foram constituídas entre países, formou-se uma segregação entre os de centro – aqueles desenvolvidos, ricos, industrializados e com grandes inovações tecnológicas – e os de periferia – em desenvolvimento, subdesenvolvidos, pobres, com grande densidade populacional, dependência tecnológica e de recursos financeiros.

A sociedade do consumo, imersa nas revoluções tecnológicas, estas, por sua vez, promovidas pelas inovações de produtos e de processos trazidos pelas indústrias, é capaz de “sacudir” e dinamizar o campo da economia, as esferas da sociabilidade, impactando a cultura, as ideologias e as relações políticas. Isso ficou evidente desde a segunda metade do século XX até esta segunda década do século XXI.

Quando a sociedade planetária passou a viver crises de recursos naturais, como a de abastecimento do petróleo na década de 1970, ficou evidenciado que o capitalismo global criou também uma economia predadora de amplitude internacional que afeta profundamente a economia e a política nacional e internacional dos diversos países. Há um avanço com o beneplácito de legislações ambientais e de formulação de políticas organizacionais focadas em produção e em produtos ditos sustentáveis. Contudo, são processos ainda muito embrionários que tentam camuflar os reais interesses pelos resultados lucrativos e rentáveis das corporações nacionais e internacionais.

Após um debruçar na literatura de Leonardo Boff, a qual foi fundamental para a produção deste artigo, identificou-se que, para se conseguir um desenvolvimento sustentável, é preciso que pessoas participem ativamente desse processo. Nessa perspectiva, compreender a importância de cada processo permite que os agentes executores visualizem as consequências de suas ações ou omissões. Para que isso ocorra dentro de um cenário satisfatório, é necessário que os indivíduos sejam educados na busca de uma visão integrada, ecológica e que quebre o paradigma de usufruto dos recursos naturais indiscriminado. Assim,

espera-se a concepção de um desenvolvimento harmonizado com a natureza, fonte de todos os direitos e não apenas de consumo.

Perceber-se como uma parte do ecossistema oferece ao indivíduo a clareza de que a sua colaboração tem que ser efetiva e ativa, visto que tudo está integrado, sofrendo influências e influenciando o meio no qual está inserido.

O maior desafio para a sociedade planetária é criar e consolidar uma outra compreensão do desenvolvimento. Uma transformação cultural, como a já existente em alguns povos tradicionais e sociedades orientais, em que o objetivo mais importante seja uma perspectiva multidimensional, coletivista, ecológica, inclusiva e cooperativa, para, assim, efetivamente se construir um novo paradigma para o desenvolvimento sustentável.

Acredita-se que, quaisquer que sejam as novas relações estabelecidas entre países de centro e de periferia, uma nova ideologia para o desenvolvimento precisa ter um sentido e promover mais equidade entre os povos, de modo que favoreça formas coletivas de consumo e reduza o desperdício provocado pela extrema diversificação dos atuais padrões de consumo privado dos grupos privilegiados.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J.E.D. **Do antropocentrismo ao ecocentrismo**: uma mudança de paradigma.

Disponível em: <  
<https://www.ecodebate.com.br/2012/06/13/doantropocentrismoaomundoecocentricoartigodejoseestaquiodinizalves/> > Acesso em: 30 nov. 2016.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**.

Disponível em: <  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > Acesso em: 20 out. 2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Petrópolis : Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Sustentabilidade:** tentativa de definição. Disponível em: < <https://leonardoboff.wordpress.com/2012/01/15/sustentabilidade-tentativa-de-definicao/> > Acesso em: 25 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Cuidar da Terra, proteger a vida:** como evitar o fim do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2010.

\_\_\_\_\_. **A tolice das análises econômicas atuais.** Disponível em: < <https://leonardoboff.wordpress.com/> > Acesso em: 24 nov. 2016.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. CAVALCANTI, Clóvis (Org.). In: **Desenvolvimento e natureza:** estudos para uma sociedade sustentável. Recife: INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, 1994, p. 29-40.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia.** 12 ed. São Paulo: Ática. 1999, p 367-463.

DOWBOR, Ladislau. **Democracia econômica:** alternativas de gestão social. São Paulo: Vozes, 2010.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **Manifesto comunista.** Disponível em < <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf> >. Acesso em: 20 dez. 2016.

FOLADORI, Guillermo. **Marxismo e meio ambiente.** Disponível em < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacf/article/view/23683> > Acesso em: 29 set. 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 17. ed. Paz e Terra : Rio de Janeiro, 1987.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1974.

\_\_\_\_\_. **Memórias do desenvolvimento.** Disponível em < [http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109010910270.MD1\\_0\\_195.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109010910270.MD1_0_195.pdf) > Acesso em 10. Set. 2016.

\_\_\_\_\_. A teoria do Desenvolvimento na Ciência Econômica. In **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Editora Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de políticas para o Desenvolvimento, 2009, p. 25-80.

GATTO, Lícia; CALAFANGE, Péricles Luiz Pimentel; DOS ANJOS, Maria Lúcia Curvelo. **Crescimento econômico & desenvolvimento social: anatomia de um projeto de extensão.** Maceió : EDUFAL, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marque. **Política social e o pensamento de Paulo Freire.** Disponível em: <  
[http://www.uff.br/aleph/textos\\_em\\_pdf/politica\\_social\\_e\\_o\\_pensamento\\_de\\_paulo\\_freire.pdf](http://www.uff.br/aleph/textos_em_pdf/politica_social_e_o_pensamento_de_paulo_freire.pdf)  
> Acesso em: 03 out. 2016

IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros.** Disponível em: <  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151022\\_atlas\\_da\\_vulnerabilidade.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151022_atlas_da_vulnerabilidade.pdf)  
> Acesso em: 08 dez. 2016

LEIS, Héctor Ricardo; D'AMATO, José Luis. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. CAVALCANTI, Clóvis (Org.). In: **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável.** Recife: INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, 1994. p. 77-103.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. **Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas.** Disponível em: <  
<http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/textos/Desenvolvimento%20Local%20-%20quest%C3%B5es%20conceituais%20e%20metodol%C3%B3gicas.pdf>  
> Acesso em: 04. dez. 2015.

MARTINS, Paulo Henrique. Cidadania. In: CATTANI, Antonio David; LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio; HESPANHA, Pedro (Orgs.) **Dicionário internacional da outra economia.** Coimbra: Almedina, 2009, p. 55-59.

MEADOWS, Donella; RANDERS, Jorgen; MEADOWS, Dennis. **Limits to Growth: The 30-Year Update.** Chelsea: Green Publishing, 2004.

NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação do final dos anos 60/início dos anos 70: o nascimento do paradigma da reprodução. **Em aberto**, Brasília, v. 9, n. 46, p. 49-58, abr-jun, 1990.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Report Of The United Nations Conference On The Human Environment. 1972.** Disponível em: < <http://www.undocuments.net/aconf48-14r1.pdf> > Acesso em: 28 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Report of the World Commission on Environment and Development. 1987. Disponível em: < <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm> > Acesso em: 29 nov. 2016

\_\_\_\_\_. **Assembleia Geral.** Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986). Disponível em < <http://www.dudh.org.br/definicao/documentos/> > Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **22ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP22), Marrakesh, Marrocos. 2016.** Disponível em > <https://nacoesunidas.org/em-declaracao-final-da-cop22-paises-prometem-avancar-na-implementacao-do-acordo-de-paris/> > Acesso em: 24 nov. 2016.

QUEIROZ, Julia Mello. **Desenvolvimento econômico, inovação e meio ambiente: a busca por uma convergência no debate.** Disponível em < [http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111011217390.CD9\\_artigo\\_6.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111011217390.CD9_artigo_6.pdf) > Acesso em: 08 dez. 2016.

ROCHA, Jefferson Marçal. **Política internacional para o meio ambiente: avanços e entraves pós conferência de Estocolmo.** Disponível em < [https://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/v\\_en/Mesa2/3.pdf](https://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/v_en/Mesa2/3.pdf) > Acesso em 24 nov. 2016.

SANTAGADA, Salvatore. **Indicadores sociais: contexto social e breve histórico.** Disponível em < <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/758/1013> > Acesso em: 03 out. 2016.

SANTOS, Elinaldo *et al.* Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **Desenvolvimento regional em debate.** Disponível em < <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5443930.pdf> > Acesso em: 09. set. 2016.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira. Diálogos e Conflitos no balizamento jurídico do desenvolvimento (sustentável). SILVA, Maria Beatriz Oliveira (Org.) In: **Direito e**

**sustentabilidade:** diálogos e conflitos. Max Limonad, 2016. E-Book. ISBN: 978-85-7549-075-4.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernando Peixoto. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte : Editora UFMG, 2009.

TRINDADE, Débora Agatha Rebecchi; SOBRINHO, Sobrinho. A Juventude dos anos dourados: o tradicionalismo pós-guerra e a ruptura rebelde como prenúncio de revolução e vontade de liberdade. **Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo**. 2009. Disponível em: < <http://lemad.fflch.usp.br/node/283> >. Acesso em: 02 ago. 2016.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento Sustentável: alternativas e impasses. In: **Organizações sustentáveis: utopias e inovações**. Organização de Tânia Margarete Mezzomo Keinert. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: Fapemig, 2007, p. 21-42.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro : Garamond, 2008.

\_\_\_\_\_. **Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor**. São Paulo : Editora SENAC, 2010.

## CAPÍTULO III

### O RECONHECIMENTO DOS (NOVOS) DIREITOS INDÍGENAS A PARTIR DO PLURALISMO JURÍDICO INTERCULTURAL NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Gilberto Romeiro de Souza Júnior<sup>5</sup>

Fernando Joaquim Ferreira Maia<sup>6</sup>

#### INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto das discussões desenvolvidas no Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade, da Universidade Federal Rural de Pernambuco, na linha de pesquisa de “direitos humanos e pensamento contra-hegemônico”.

O objetivo é analisar como os povos indígenas estão inseridos no novo constitucionalismo latino-americano, enfatizando como as principais constituições dos seus países abordam as questões relativas à interculturalidade e aos direitos dos povos indígenas. O artigo destaca as principais inovações trazidas pelas Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), sendo essas as mais recentes nas reformulações do texto constitucional, como também dá uma ênfase à realidade brasileira a partir da Constituição Federal de 1988.

Essa discussão tem sido travada por diferentes áreas do conhecimento, a exemplo do Direito Constitucional e das Ciências Sociais, que se propõem a analisar as características fundamentais desse novo constitucionalismo, com destaque para o pluralismo jurídico e o seu

---

<sup>5</sup> Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural de Pernambuco. Pesquisador do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. Email: gilbertorsjr@gmail.com.

<sup>6</sup> Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Educação, Culturas e Identidades da UFRPE/FUNDAJ, Professor Adjunto da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Doutor e Mestre em Direito pela UFPE, Especialista em Direito Processual Civil pela UFPE, Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco-UNICAP. Pesquisador-Líder do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. Email: fernandojoquimmaia@gmail.com

papel no reconhecimento das diversidades dos povos e das culturas, numa perspectiva intercultural, a fim de que sejam concretizadas a autonomia e a emancipação dos diferentes sujeitos na sociedade - indígenas, camponesas e comunais (LANGOSKI; BRAUN, 2014).

Tem-se que uma das principais preocupações desse movimento tem sido o protagonismo das diferentes camadas sociais, anterior e posterior ao novo constitucionalismo na América Latina, que tem por base uma forte mobilização popular com o aporte da riqueza e da diversidade culturais, focado nas tradições dos diferentes povos que constituem o continente. Estes passaram a ter uma maior visibilidade e uma maior dimensão político-jurídica, superando, assim, um longo percurso histórico em que seus direitos foram relegados. Esse novo modelo legitima a participação dos diferentes atores sociais que compõem o país, a exemplo dos povos indígenas, que, mediante Assembleia Constituinte, formularam suas diretrizes jurídicas nas constituições latino americanas.

Esse contexto de ampliação dos direitos dos povos indígenas, por intermédio do novo constitucionalismo nos países da América Latina, está interligado com o direito internacional desses povos através da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 2007 na Assembleia da ONU (Organização das Nações Unidas), fundamentando direitos para os povos indígenas, não os restringindo à realidade de cada país, mas adotando esses direitos em escala internacional, para que cada país os aplique às suas realidades locais. Arelada a esse documento está a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), considerada um dos instrumentos mais avançados quando se trata da temática indígena, sobretudo quando enfatiza a “autodeterminação” e a denominação de “povos”. Nesse sentido, a Convenção 169 garante um rol de direitos sociais e culturais aos povos indígenas, além do reconhecimento dos direitos referentes aos recursos naturais e de posse das terras que tradicionalmente ocupam.

A metodologia utilizada partiu de uma pesquisa exploratória, como estratégia de familiaridade e aproximação com o tema pesquisado. Quanto aos procedimentos, utilizaram-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, adotando como instrumentos livros e artigos de diferentes áreas do conhecimento - Direito, Antropologia e História indígena, assim como documentos oficiais e jurídicos (Convenção, Declaração, Constituição) referentes aos

direitos indígenas. Como referenciais teóricos, adotaram-se as teses de Antônio Carlos Wolkmer, Pedro Brandão e Gersem Baniwa, em torno do constitucionalismo na América Latina e dos povos indígenas. Com isso, foram úteis as abordagens multi e transdisciplinares que contribuíram para uma compreensão mais ampla de como se tem dado a inserção dos povos indígenas no novo constitucionalismo latino-americano.

Nessa abordagem, o Brasil, com a promulgação da Carta Magna em 1988, passou a inserir no seu texto constitucional um novo tratamento para os povos indígenas, fundamentando direitos que abriram espaço para o reconhecimento de suas diversidades culturais e de sua autonomia que antes não eram abordadas em suas constituições nacionais.

Essas mudanças significativas no âmbito da Constituição Brasileira produziram efeitos na história dos povos indígenas, seja no campo do Direito e na implementação de ações e políticas governamentais, seja no modo de convivência nas diferentes esferas da sociedade. Uma especial atenção tem sido dada ao capítulo VIII, em seus artigos 231 e 232, que tratam especificamente desses povos, passando a reconhecê-los como sujeitos de direitos, bem como buscando o respeito às suas formas de vida próprias, às suas autonomias, às suas crenças, às suas tradições e à posse exclusiva de suas terras (BANIWA, 2012). Assim, embora a Constituição de 1988 não seja referenciada diretamente no recente debate do novo constitucionalismo, merece ser aprofundada, pois através dela o Brasil passou a ter um novo tratamento jurídico com os povos indígenas e a estabelecer alguns direitos fundamentais.

## **1. NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO E OS POVOS INDÍGENAS: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DO PLURALISMO JURÍDICO E DA INTERCULTURALIDADE**

Procura-se, neste tópico, destacar alguns elementos básicos que caracterizam o novo constitucionalismo latino-americano, sendo eles o pluralismo jurídico e a interculturalidade, como fatores primordiais que garantiriam a implementação de uma soberania popular e que permitiriam a refundação do Estado sob bases plurinacionais. Quanto à origem desse movimento, são válidas as contribuições de Costa e Freitas (2013, p. 57) que assim expõem:

O novo constitucionalismo surge a partir de reivindicações populares pela necessidade de pôr fim à inércia estatal na promoção de uma melhor qualidade de vida para os seus cidadãos e garantir a concretização dos direitos fundamentais. Nesse contexto, o povo torna-se agente público atuante no processo governamental, criando propostas cuja legitimidade deve ser recepcionada pela assembleia constituinte. Essa prática permite que esses novos atores políticos participem da solução dos conflitos sociais existentes nos países, resultantes da desigualdade social, através da construção de um novo Estado.

Essa tem sido uma importante inovação, no que diz respeito ao reconhecimento da diversidade cultural, além de uma forma de garantir a visibilidade dos diferentes povos que formam a América Latina. Dá-se destaque para os povos indígenas que têm obtido um contínuo crescimento nos últimos anos, nos seus principais países, fruto também do processo de refundação do Estado, que passou a reconhecer, no âmbito de suas constituições, o direito à cidadania diferenciada, obtendo, ainda, avanços significativos no requisito “jurisdição indígena” e “Tribunal Constitucional plurinacional com a presença indígena”, a exemplo da Constituição da Bolívia de 2009 (COSTA, FREITAS, 2013).

Tratar do novo constitucionalismo latino-americano é superar uma longa onda de invisibilidade pela qual passaram os diferentes segmentos sociais que ainda habitam essa região. É quebrar o paradigma da monoculturalidade<sup>7</sup>, do integracionismo e da tutela que perduraram durante o século XIX e parte do século XX, e que eram marcados por uma forte herança colonial e pelo notório processo de etnocídio cultural desses povos (BRANDÃO, 2013, p. 25).

Com vistas a obter um melhor delineamento das discussões neste tópico, é válido destacar que o pluralismo é visto “como valor aberto e democrático, que representa distinções, diversidade e heterogeneidade, tem no multiculturalismo<sup>8</sup> uma de suas formas possíveis de reconhecimento e articulação das diferenças culturais” (WOLKMER, 2006, p. 119). Tal proposta expressa a possibilidade de configuração de um cenário em que os diversos saberes e as práticas sociais e culturais coexistam pacificamente e dialoguem sem contraposições de

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, Brandão (2015, p. 6-7) assegura que “é possível pensar o constitucionalismo para além da monoculturalidade e do imaginário totalizante do direito moderno, possibilitando novas imaginações jurídicas e desconstruindo o largo caminho que o eurocentrismo legou para o saber jurídico”.

<sup>8</sup> Santos (1999) apud Wolkmer (2006) aponta que “o termo multiculturalismo adquire diferentes significados (conservador, progressista, crítico, etc) [...] expressa a coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes no seio da sociedade moderna [...] (2006, p.118)

interesses individuais ou de grupos específicos. Vale ressaltar o pensamento de Wolkmer a respeito desse tema quando expõe que:

A problematização e a relevância da temática pluralista conduz, necessariamente, à discussão das possibilidades de nova cultura jurídica, com legitimação assentada no reconhecimento da justa satisfação das necessidades básicas e na ação participativa dos sujeitos insurgentes, singulares e coletivos. [...] O reconhecimento de outra cultura jurídica, marcada pelo pluralismo de tipo comunitário participativo e pela legitimidade construída através das práticas internalizadas de sujeitos sociais, permite avançar na redefinição e afirmação de direitos humanos numa perspectiva da interculturalidade (WOLKMER, 2006, p. 119-120).

Tendo em vista o exposto acima, fica claro que no pluralismo jurídico há a descentralização dos focos de poder na figura única do Estado, como esfera decisória e de aplicação das normas jurídicas, e passa a compreender e dar abertura aos complexos sistemas de poder advindos dos diferentes sujeitos e grupos que compõem a sociedade (LANGOSKI, BRAUN, 2014), a exemplo dos povos e das comunidades indígenas.

Como se pode observar na discussão, essa proposta do novo constitucionalismo, sob o viés do paradigma do “pluralismo jurídico” e da “interculturalidade”, é uma inovação que visa enfatizar aspectos que foram ignorados no decorrer da história do pensamento jurídico latino-americano, operacionalizando uma nova forma de enxergar o mundo, marcada pela complexificação das diferentes formas de vida.

Para Brandão (2015, p. 3), o novo constitucionalismo [...] “apresenta um caráter transformador nas práticas constitucionais presentes em nosso continente”, tendo as constituições dos principais países da América Latina passado por profundas transformações, assentadas sob a ideia de participação popular, efetivando os princípios constitucionais de proteção para os povos indígenas, como as Constituições da Colômbia (1991), do Peru (1993), do Equador (2008)<sup>9</sup> e da Bolívia (2009)<sup>10</sup>. Todas essas constituições, podendo-se

---

<sup>9</sup> A nova constituição do Equador “constitucionaliza os direitos da natureza, a Pachamama (mãe terra, em quecha) no art.71, oficializa algumas línguas indígenas [...] e reconhece a autoridade da jurisdição indígena, cujas decisões devem ser respeitadas pelas instituições e autoridades públicas (art. 171) (COSTA; FREITAS, 2013, p. 60)

<sup>10</sup> A nova constituição da Bolívia, reconhecedora de todas as etnias que compõem o país, estabelece também o pluralismo jurídico, afirmando em seu art. 179. II que “a jurisdição ordinária e a jurisdição indígena, originária e camponesa gozarão de igual hierarquia”, III. “ A jurisdição constitucional é exercida pelo Tribunal Constitucional Plurinacional” e, por fim, a nova constituição autorizou a autonomia dos povos indígenas, significando uma redistribuição do poder em unidades políticas integradas” (COSTA; FREITAS, 2013, p. 62).

incluir também a do Brasil (1998), “[...] produziram a superação do Estado monista do século XIX, que foi substituído por uma espécie de pluralismo jurídico interno [...]” (BRANDÃO, 2015, p. 30).

Atrelado a essas discussões, também, é oportuno apontar algumas considerações a respeito da “interculturalidade” e de como ela se insere no novo constitucionalismo latino-americano. Parte-se da perspectiva de que a interculturalidade tem uma relação direta com o pluralismo jurídico, visto que a partir desses princípios são reconhecidas as diversas formas de diferenças culturais, sociais e políticas dos sujeitos e dos grupos sociais, favorecendo, assim, as práticas de convivência mútua e pacífica. É por isso que, como assegura Wolkmer (2006, p. 120), “a interculturalidade, em sua dimensão pluralista, tem caráter dialógico, hermenêutico e interdisciplinar”.

Ao se falar em interculturalidade, deve-se mencionar a questão dos direitos humanos, pois estes passaram, a partir do novo constitucionalismo latino-americano, por profundas alterações, em que foram reconhecidas as diversas formas sociais, culturais e coletivas dos diferentes grupos sociais que compõem os principais países; nesse caso, é oportuno destacar as comunidades e os povos indígenas. Essas formas estão estritamente relacionadas com as questões de acesso à saúde, à educação e à convivência diferenciadas. Na interculturalidade, a coexistência entre as diferentes culturas é valorizada mediante o mecanismo da “comunicação”, permitindo um alargamento da igualdade de direitos dos cidadãos. (LANGOSKI; BRAUN, 2014).

A interculturalidade tem favorecido a convivência das diversas culturas num mesmo espaço, sem a dominação de uma sobre a outra, o que contribui para que haja o reconhecimento recíproco, o respeito e a tolerância entre os diversos grupos sociais e culturais. Wolkmer (2006, p. 120), ao abordar esse ponto, menciona Salas Astrain quando este aponta que a interculturalidade

alude a um tipo de sociedade emergente, em que as comunidades étnicas, os grupos e classes sociais se reconhecem em suas diferenças e buscam sua mútua compreensão e valorização, o que se efetiva através de instâncias dialógicas.

Como consequência, tem-se uma transformação do espaço de convivência entre as diferentes culturas, estando associada aos pilares valorativos defendidos pelo pluralismo

jurídico, tendo a autonomia dos diferentes sujeitos, a diversidade cultural, a participação e o localismo como forma de privilegiar as experiências assumidas pelo poder local (WOLKMER, 2011). Assim, pensar o novo constitucionalismo latino-americano<sup>11</sup>, associado aos povos indígenas, é fazer referência a esses pilares que as constituições passaram a adotar. Refutam-se aqueles pressupostos nos quais estavam assentadas as constituições latino-americanas dos séculos XIX e XX, que não reconheciam as diversidades e os direitos dos grupos étnicos, a exemplo dos povos indígenas. Fazendo menção às principais contribuições das constituições do Equador para os direitos dos povos indígenas, Costa e Freitas (2013, p. 60) destacam:

A nova constituição equatoriana vislumbra no capítulo quarto os direitos das comunidades, dos povos e das nacionalidades. Entre os direitos previstos estão o direito à terra (art. 57.4), aos recursos naturais encontrados em suas terras (art. 57.6 e 57.7), à organização social própria e ao exercício da autoridade em seus territórios (art. 7.9), ao direito próprio ou consuetudinário (art. 57.10), ao sistema de educação intercultural bilíngue (art. 57.14) e à consulta prévia nos assuntos que possam afetar os seus direitos coletivos (art. 57.17).

O artigo pretende destacar as bases introdutórias do pluralismo jurídico e da interculturalidade como pressupostos fundamentais do novo constitucionalismo latino-americano. Esses pressupostos introduziram nos textos constitucionais aspectos político-jurídicos quanto ao reconhecimento da pluriétnicidade, fruto, também, dos movimentos e das lutas dos diferentes segmentos sociais. A partir das discussões aqui levantadas sobre os novos parâmetros jurídicos e políticos do novo constitucionalismo latino-americano, destaca-se que dentre as principais contribuições da Constituição do Equador (2008) para os povos indígenas estão os direitos da “Pachamama”, do “Sumak Kawsay”. Em relação à Constituição da Bolívia (2009), está o estabelecimento do Tribunal Constitucional Plurinacional, com a representação igualitária da jurisdição ordinária e da jurisdição indígena. Esses são, portanto, os principais pontos de inovação destacados nessas novas Constituições.

---

<sup>11</sup> Faz-se necessário distinguir o novo constitucionalismo do neoconstitucionalismo: Segundo Brandão (2015, p. 66), “enquanto o Neoconstitucionalismo identifica, quase exclusivamente, o Poder Judiciário e os Tribunais/Cortes Constitucionais como órgãos que efetivam direitos fundamentais, o Novo Constitucionalismo altera essa lógica e amplia os atores da realização dos postulados constitucionais para além dos poderes constituídos, realçando e potencializando os mecanismos de protagonismo popular para reforma constitucional”.

## **2. POVOS INDÍGENAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: DEBATES E CONTROVÉRSIAS ACERCA DO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO**

A imagem dos povos indígenas na sociedade brasileira desde o século XVIII é marcada por estereótipos e ideias assimilacionistas e integracionistas nas quais são negadas as particularidades sociais e culturais desse segmento da sociedade<sup>12</sup>. Fazia parte do ideário da época a filosofia de que os “índios” deveriam ser integrados à “civilização”, ou seja, à dita “sociedade moderna”, visto que eles sempre foram tidos como ameaça à soberania nacional, na qual estava impregnada a noção de construção da “identidade nacional”. Dessa forma, esse era um dos requisitos para obter o desenvolvimento e o progresso do país, nos quais não se levavam em consideração as diversidades dos povos e das culturas que habitavam o país.

Essas foram práticas que acompanharam (e ainda acompanham) os povos indígenas ao longo de sua história, uma constante batalha para garantir sua existência física e cultural enquanto povos etnicamente diferenciados. As difíceis e trágicas formas como esses povos eram tratados, desde o período colonial, ainda são presentes nas relações sociais, no tratamento dado pelos diferentes aparelhos burocráticos do Estado e na implementação das políticas públicas específicas. Isso, em parte, pode ser explicado pela representação do “indígena”, que ainda vigora na sociedade, ligada ao exotismo, ao primitivo e com uma forte carga preconceituosa que não reconhece as diferenças e a diversidade étnica e cultural (FIALHO, 2001).

Com a promulgação da Carta Magna em 1988, a situação dos povos indígenas no Brasil ganhou novos contornos e significados, passando a envolver uma série de princípios que reconhecem suas particularidades sociais, culturais, econômicas, sua posse legítima e exclusiva das terras, dentre outras conquistas que foram consideradas um marco na história indígena no Brasil. Fruto de intensas lutas das mais diversas etnias, organizações indígenas,

---

<sup>12</sup> Quanto a este cenário no qual os índios estavam inseridos, Almeida (2010, p. 18) aponta que “essas formas de compreensão sobre os índios iriam se manter até muito avançado o século XX e eram respaldadas e incentivadas pelas políticas indigenistas. A política assimilacionista para os índios, iniciada com as reformas pombalinas em meados do século XVIII, teve continuidade no Império brasileiro e também na República.

movimentos sociais, a CF/1988 reservou um capítulo exclusivo aos “índios” (Capítulo VIII), com os artigos 231 e 232, um dos grandes diferenciais em relação às constituições anteriores.

Embora a CF/1988 não seja mencionada nos recentes debates do novo constitucionalismo latino-americano<sup>13</sup>, ela merece ser referenciada quando se abordam as inovações das principais constituições na América Latina, pois, a partir dela, os povos indígenas passaram a ter um novo tratamento jurídico no Brasil. Abordar esse fenômeno, tendo como ponto de partida os povos indígenas, é um grande diferencial nos estudos no campo do direito e da antropologia, visto que ainda são muito raras as pesquisas e os estudos que tratam dessa temática, além de se ressaltarem a importância e a representatividade que esses povos têm em todos os países do continente<sup>14</sup>.

O objetivo em se debruçar nesse tema é desvendar as diversas nuances e os paradigmas que permeiam o novo constitucionalismo latino-americano, como os povos indígenas ganharam a representação nas principais constituições dos países membros e como a Constituição brasileira de 1988 passou a ser inserida nessa discussão como um referencial na afirmação e no reconhecimento dos direitos desses povos. Porém, há uma distância entre o que diz o texto formal e o que ainda permeia a prática, pois,

De maneira formal, a Constituição brasileira de 1988 tem afirmado que a nossa sociedade é pluriétnica. Porém, contraditoriamente, nossas ações não se efetivam no sentido de assumir essa diversidade e, com o olhar etnocêntrico, julgamos ser a sociedade brasileira um bloco homogêneo e livre de contradições. (FIALHO, 2001, p. 10)

É oportuno esclarecer, quanto às constituições brasileiras que antecederam a de 1988-as “ditas” constituições autoritárias de 1937, de 1967 e de 1969, e a de cunho mais liberal e burguesa, a de 1946-que todas elas tinham como pressuposto a representação de um constitucionalismo não democrático, no qual os povos não tinham vez e nem participação nas

---

<sup>13</sup> Diga-se “recente” tomando como pressuposto o terceiro ciclo (2006-2009) de ondas constitucionais ocorridas no constitucionalismo latino americano que tem como base a Constituição do Equador (2008) e da Bolívia (2009) – caracterizadas [...] “pela internalização do conhecimento e da cosmovisão indígena” (BRANDÃO, 2015, p. 32)

<sup>14</sup> Na apresentação do livro “O Novo constitucionalismo latino-americano” de autoria de Pedro Brandão (2015), Alexandre Bernadino Costa reitera que discussões a respeito da América Latina, dos sujeitos de direitos, da interculturalidade, do protagonismo indígena e da descolonialidade são temas trabalhados numa perspectiva interdisciplinar e que estão envolvidos numa causa de resgatar a participação daqueles que não tinham voz no Direito Constitucional.

decisões. Essas constituições foram marcadas pelo aparato legal, com uma carga individualista, desconsiderando, portanto, os princípios da pluralidade e da diversidade (WOLKMER, 2011).

Em relação ao novo constitucionalismo latino-americano, diga-se que ele teve aceitação doutrinária e repercussão no Brasil, segundo Brandão (2015, p. 53), “a partir do desenvolvimento, no campo acadêmico, de alguns congressos e seminários sobre o tema, o que congregou diversos juristas latino-americanos e europeus em torno do processo de reinvenções do constitucionalismo [...]”. Tem-se, assim, que o grande iniciador dos estudos sobre a temática foi o I Congresso Constitucionalismo e Democracia—O Novo Constitucionalismo Latino-americano, realizado na cidade de Recife<sup>15</sup>.

Embora se considere que a CF/88 mantenha certo perfil republicano e liberal, ela foi a mais inovadora no reconhecimento pleno dos direitos dos indivíduos no decorrer da história do Brasil. Inovação que deve ser ampliada aos direitos fundamentais, por ter incorporado em seu texto constituinte o pluralismo. Pela primeira vez se reconheceu o direito à diferença, assentado na convivência e na interdependência dos diferentes grupos sociais. Um destaque quanto a esse ponto é dado aos povos indígenas no Brasil, dois, do ponto de vista formal, houve o rompimento com a visão integracionista que predominou nas constituições dos séculos XVIII e XIX. Tal afirmação se constata no art. 231 da CF/88 quando declara que “são reconhecidos aos índios sua organização social, os costumes, as línguas, as crenças, as tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”.

Nesse sentido, conforme expõe Baniwa (2012, p. 206-207), a CF/88 deu novos rumos à história dos indígenas no Brasil quando estabeleceu os seguintes direitos fundamentais:

---

<sup>15</sup> Brandão (2015, p. 54) comenta que “nesse evento foi intensificada a articulação da “Rede para o Constitucionalismo Democrático na América Latina”, que está presente em mais de vinte países do nosso continente, com o objetivo de propor uma nova forma de pensar o direito constitucional e a democracia. [...] O segundo encontro ocorreu em Outro Preto/MG (2012), o terceiro em Pirinópolis/GO (2013), e o quarto, em Foz do Iguaçu/PR (2014)” [...]. Pode-se dizer que essas são importantes iniciativas de articulação e debates que envolvem não apenas professores e estudantes interessados no tema, mas constituem em importante espaço que integra também os movimentos sociais, representantes das comunidades tradicionais para debaterem sobre o novo constitucionalismo no Brasil.

- a) superação da tutela, reconhecendo a capacidade civil dos índios, b) abandono do pressuposto integracionista, em favor do reconhecimento do direito à diferença sociocultural dos povos indígenas, na linha do multiculturalismo contemporâneo, c) reconhecimento da autonomia societária dos povos indígenas, garantindo para isso o direito ao território, à cultura, à educação, à saúde, ao desenvolvimento econômico, de acordo com os seus projetos coletivos presentes e futuros, d) reconhecimento do direito da cidadania híbrida: étnica, nacional e global.

Tais mudanças de fato trouxeram um novo tratamento para os indígenas no texto constitucional brasileiro, quer no campo do Direito, quer nas relações sociais que se estabelecem no seio da comunidade. Porém a realidade desses povos ainda é marcada por inúmeros descasos por parte das políticas governamentais na área da saúde e da educação específica para esse grupo étnico, uma luta constante enfrentada por eles para terem acesso às políticas públicas diferenciadas, além de continuarem, junto aos movimentos e às organizações indígenas, reivindicando a posse exclusiva de suas terras e o usufruto exclusivo dos recursos naturais existentes<sup>16</sup>. Na história do novo constitucionalismo na América Latina, o século XX<sup>17</sup> adquire um peso significativo, visto que os inúmeros processos de reformas constitucionais que ocorreram em seus principais países levaram a um processo de democratização e a uma ampliação da participação social na vida política do país (URQUIDI; TEIXEIRA; LANA, 2008).

É nesse sentido que se afirma que após 1988 ocorre uma nova relação do Estado brasileiro com os indígenas. Outras constituições na América Latina também passaram por modificações no texto constitucional e adotaram uma nova relação e um novo tratamento do Estado com os diferentes grupos étnicos. Com a promulgação da Carta Magna, a figura “tutelar” da Funai, como órgão absoluto da política indigenista, foi extinguida, e se deu abertura ao protagonismo dos povos indígenas, seja através da participação política, seja por meio das suas formas de organização (BANIWA, 2012, p. 209). Embora seja mencionado que as conquistas marcantes tenham sido a superação jurídica do princípio da tutela dos povos indígenas e o reconhecimento de seus costumes, de suas crenças e de suas tradições, estas, em

---

<sup>16</sup> Consta no art. 231, §2º, que “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.

<sup>17</sup> Citando Raquel Yrigoyen Fajardo, Brandão (2015, p. 29-30) afirma que nesse período foram cruciais as lutas indígenas, o direito internacional dos povos indígenas, o multiculturalismo, tendo como exemplo as Constituições da Colômbia (1991), do México, do Paraguai (1992), do Peru (1993) e da Venezuela (1999).

parte, não foram efetivadas plenamente, sobretudo no campo da operacionalização do direito<sup>18</sup>.

Podem-se observar as discrepâncias entre o que está escrito na lei (CF/88) e o que vem efetivamente ocorrendo na prática. Tais contradições não se resumem apenas ao tratamento dado pelo Judiciário, pelo Executivo e pelo Legislativo aos povos indígenas, mas também à forma como diferentes segmentos da sociedade civil se relacionam com esse grupo étnico, cujas práticas ainda estão pautadas em vieses etnocêntricos e colonialistas. Nessa perspectiva, Baniwa (2012, p. 216) expõe que

[...] entre a letra das leis e a prática há uma enorme distância ou lacunas institucionais e conceituais intransponíveis que dificultam ou anulam as possibilidades de maior efetividade desses direitos, conquistados com muita luta, sofrimento, dor, sangue e morte de lideranças e povos indígenas inteiros. Por que os direitos coletivos, os sistemas jurídicos, socioculturais, econômicos e políticos dos povos indígenas continuam sendo desconsiderados, ignorados e negados? Por que as organizações sociais tradicionais continuam sendo desqualificadas no âmbito das relações políticas, jurídicas e administrativas com o Estado? Afinal de contas, não foram os índios que aprovaram e adotaram essas leis, mas os próprios agentes e operadores do Estado brasileiro.

Esses são, portanto, alguns questionamentos que permeiam as discussões acerca da realidade dos povos indígenas no Brasil e que lhes dificultam o acesso e a concretização efetiva dos direitos fundamentais. Além dos aspectos mencionados anteriormente no texto constitucional acerca dos art. 231 e 232 (capítulo VIII), a CF/88 aborda outras questões referentes às comunidades e aos povos indígenas, em que se destacam 1) o próprio art. 231, §3º, que trata do direito de consulta dos povos indígenas no que diz respeito à autorização para aproveitamento de recursos hídricos e energéticos em seus territórios; 2) o art. 232, sobre a capacidade civil e legítima para os povos indígenas e suas comunidades exercerem o direito de ação em defesa de seus direitos e interesses, garantida a intervenção do Ministério Público no processo judicial. Também o art. 49, XVI, menciona a competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar a exploração e o aproveitamento dos recursos hídricos e a

---

<sup>18</sup> As controvérsias no campo da operacionalização dos direitos para os povos indígenas podem ser analisadas nas diversas lacunas na forma como o judiciário trata as questões referentes aos povos indígenas. Nesse sentido, Loureiro (2010, p.522) contribui afirmando “[...] a necessidade do estabelecimento de um novo ethos jurídico e social, a ser desenvolvido pelo Judiciário, em especial pelo STF, de forma a irradiar por todo o sistema jurídico um novo sentido de democracia – amplo, profundo, sem ambiguidades, apoiado em novos princípios de sociabilidade e igualdade-, capaz de derramar sua grandeza social sobre as minorias [...]”

pesquisa e a lavra em terras indígenas; o art. 109, XI, trata da competência dos juízes federais para processar e julgar disputas referentes aos direitos dos povos indígenas, e, por fim, o art. 129, V, enfatiza a função do Ministério Público de defender judicialmente os direitos e os interesses dos povos indígenas (BRASIL, 1988).

### **3. CONTRIBUIÇÕES DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS E DA CONVENÇÃO 169 DA OIT PARA O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO**

O debate acerca dos Direitos dos povos indígenas na América Latina passou a ganhar novas configurações e legitimidades com a aprovação, em 2007, pela ONU, da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, como também com a promulgação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre povos indígenas e tribais, de 1989<sup>19</sup>. Esses instrumentos estão interligados às novas formulações constitucionais do novo constitucionalismo latino-americano, sobretudo com as alterações ocorridas na nova Constituição do Equador (2008) e na Constituição da Bolívia (2009). Nessa perspectiva, Melo e Burckhart (2013, p. 99) apontam que, [...] “no contexto dos processos de redemocratização, diversos países latino-americanos efetuaram reformas e promulgaram novas Cartas Magnas expressamente comprometidas com a democracia, a cidadania, o pluralismo cultural e político e a autonomia dos povos”.

Na América Latina, a Declaração adquire notável importância, haja vista que no continente existem aproximadamente 826 povos indígenas com diferentes representações nos seus países, com um notável destaque para o Brasil, que abriga aproximadamente 305 diferentes povos indígenas (CEPAL, 2015), sendo ela, portanto, um importante instrumento de ampliação internacional para o reconhecimento dos direitos fundamentais desses povos, assim como “um documento de princípios e também de orientação político-jurídica futura das ações de um movimento social e do próprio Estado” (URQUIDI; TEIXEIRA; LANA, 2008,

---

<sup>19</sup> Adotada em Genebra, em 27 de Junho de 1989, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre povos indígenas e tribais entrou em vigor internacional em 5 de Setembro de 1991; para o Brasil, em 25 de Julho de 2003. (BRASIL, 2004).

p. 205). Assim, os princípios defendidos na Declaração, como o “direito à autonomia” e ao “autogoverno”, devem ser adotados em nível internacional, pois os países precisam adequá-los às suas especificidades sociais, políticas e econômicas.

Fruto das mobilizações sociais e políticas junto ao Estado e à sociedade no decorrer das últimas décadas do século XX, os povos indígenas passaram a ter espaços nas principais constituições da América Latina, que, com a Declaração e também com a Convenção 169 da OIT, deram sustentação para o reconhecimento das identidades indígenas, ampliando o espaço de tomada de decisão desses povos junto ao Estado. Foram conquistas que, no plano formal, exigiram significativas alterações nas formulações das políticas públicas destinadas aos diferentes povos dos países latino-americanos, a exemplo das demandas e das especificidades destinadas aos indígenas, assim como a inovação desses sujeitos como formuladores de seus próprios direitos e do pluralismo jurídico, quebrando a hegemonia jurídica e estatal que predominou no decorrer dos séculos XVIII, XIX e até meados do século XX. Quanto a esse ponto, Wolkmer e Dutra (2015, p.162) afirmam:

A ineficácia estatal, através de uma opção monista de se conduzir a produção jurídica, tem aberto, em muitos países, as brechas necessárias para consolidação de sistemas paralelos de aplicação de normas que convivem simultaneamente com aquelas produzidas pelo Estado oficial. [...] Após a identificação de inúmeras demandas sociais não atingidas pelo ente estatal, os grupos organizados coletivamente, em forma de movimentos sociais, têm na prática, através de experiências concretas produzido sua própria normatização.

É válido ressaltar a importância que a Convenção 169 da OIT e a Declaração tiveram nos mais notáveis instrumentos normativos de proteção internacional dos direitos dos povos indígenas. Tal Convenção determina a esses povos sua “consciência de identidade” e a identificação enquanto “povo”, sendo princípios que resultam no novo tratamento jurídico e num discernimento de direito coletivo (URQUIDI; TEIXEIRA, LANA, 2008, p. 203). Tratá-los enquanto “povo” é reconhecê-los enquanto sujeitos de direitos, com suas normas jurídicas e organizações sociais e políticas que lhes conferem uma identidade própria e um sentimento de pertencimento étnico. Destacam-se, na Convenção (2004), artigos que reiteram alguns pontos mencionados anteriormente:

Art. 1º, § 1, 3- A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

## AMÉRICA LATINA EM FOCO: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais

Art. 3º, § 1- Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e às mulheres desses povos. 2- Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os direitos contidos na presente Convenção.

Art. 7º, § 1 - Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.

Tem-se que a Convenção estabelece uma série de princípios normativos que afirmam a identidade dos povos indígenas em contextos internacionais, adota um novo tratamento jurídico e social para esses povos e força cada Estado, no âmbito de suas atribuições, a aplicá-los em suas políticas de governo. Os povos indígenas estão cada vez mais pressionando os órgãos governamentais a atender as suas demandas e a aplicar na prática seus direitos garantidos, em âmbito nacional (a partir das Constituições originadas do novo constitucionalismo latino-americano), como também aqueles direitos que envolvem um espectro mais amplo (como aqueles mencionados na Convenção 169 da OIT e na Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos povos indígenas).

Em resumo, os direitos dos povos indígenas na CF/1988, reforçada com a ratificação da Convenção e com a Declaração, reconhecem tais povos como:

1. Sujeitos individuais e coletivos de direito e de cidadania plural-capacidade civil.
2. Reconhecimento e promoção das organizações sociais, dos costumes, das línguas, tradições e das crenças (sistemas jurídicos, políticos, socioculturais, econômicos, religiosos, etc.).
3. Direitos originários e imprescritíveis sobre as terras indígenas tradicionais, a serem regularizadas pelo Estado, em forma de posse permanente.
4. Usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos das terras indígenas.
5. Uso das línguas maternas e dos processos próprios de produção, reprodução e transmissão de conhecimentos (processos próprios de aprendizagem).
6. Autonomia ou autodeterminação territorial e étnica (Convenção 169).
7. Denominação de Povos (Convenção 169).
8. Serem ouvidos, de forma qualificada, em tudo o que lhes diz respeito, principalmente quando se trata de programas e obras públicas ou privadas que os afetem ou em que tenham interesse (Convenção 169).
9. Consentimento prévio e informado dos povos indígenas sobre tudo o que lhe diz respeito. (BANIWA, 2012. pp. 2015-216)

Portanto, com a ampliação dos direitos dos povos indígenas nos instrumentos normativos mencionados anteriormente, esses povos passaram a ganhar novas visibilidades

em diversos países, recebendo, por isso, variados tratamentos jurídicos e sociais que, na maioria das vezes, ainda estão permeados por uma forte carga monoculturalista, colonial e etnocêntrica. A dificuldade dos povos indígenas é conviver com a estrutura estatal corporativa e hegemônica que persiste em tratá-los como seres inferiorizados e incapazes, não interiorizando, em suas práticas cotidianas, os princípios e as diretrizes resultantes das constituições do novo constitucionalismo latino-americano.

Então, embora tenha sido uma conquista histórica a ampliação dos direitos dos povos indígenas, ainda se fazem necessários um longo percurso e uma mudança de postura e de visão de mundo, por parte dos operadores do direito e da própria sociedade, para que os direitos indígenas sejam efetivados plenamente na prática. Atrelado a essa postura societária está o paradigma desenvolvimentista que perpassa os setores sociais, políticos e econômicos, sobretudo os órgãos estatais que carregam “lastros e deficiências que seriam parte de sua própria essência, como o aumento das desigualdades, a homogeneização cultural e a degradação ambiental” (CEPAL, 2015, p. 32).

Ficam evidentes as correlações formais existentes entre as Constituições latino-americanas, sobretudo a do Equador (2008) e a da Bolívia (2009), além da Convenção 169 da OIT e da Declaração das Nações Unidas, que deram novos tratamentos para os povos indígenas, reconhecendo suas diversidades culturais, sociais e políticas, elencando uma série de artigos específicos para esses povos e uma “nova institucionalidade plurinacional” (BRANDÃO, 2015).

A partir dessas discussões teóricas e dando destaque à realidade da América Latina, Wolkmer (2011, p. 154) afirma que

Parece evidente que as mudanças políticas e os novos processos sociais de luta nos Estados latino-americanos engendraram não só novas constituições que materializaram novos atores sociais, realidades plurais e práticas desafiadoras, mas, igualmente, propõem, diante da diversidade de culturas minoritárias e da força incontestável dos povos indígenas do Continente, um novo paradigma de constitucionalismo, o que poderia denominar-se Constitucionalismo Pluralista Intercultural [...]

Diante dessa perspectiva, é válido ressaltar que, nas últimas décadas, os povos indígenas na América Latina vêm sendo alvo de constantes ameaças externas que se concretizam por meio do avanço de grandes projetos desenvolvimentistas em seus territórios,

dos altos índices de assassinatos e suicídios, além das propostas de emenda constitucional – PEC (como a PEC 215/00)<sup>20</sup>-, que negam o reconhecimento e a posse exclusiva das terras para os povos indígenas no Brasil. A “terra”, para os povos indígenas, tem um valor que está além da existência física, ela é tida como algo necessário para a sobrevivência espiritual e para manter uma relação sagrada com a natureza e para suas cosmologias.

O Brasil pode ser tido como referência na exemplificação de casos de desrespeito aos direitos dos povos indígenas, que podem ser encontrados no Relatório de violência contra os povos indígenas (2015) elaborado pelo CIMI – Conselho Indigenista Missionário. Algumas informações gerais podem ser destacadas deste relatório, como:

1. As constantes invasões possessórias para explorar ilegalmente os bens naturais de terras indígenas.
2. Os setores do poder judiciário mantêm decisões que restringem de forma violenta os direitos indígenas.
3. A tese da “tutela judiciária”, ainda empregada, nega aos povos indígenas o direito fundamental de acesso à justiça.
4. Os altos índices de assassinatos de representantes indígenas provocados por madeireiros, posseiros e pistoleiros. O Mato Grosso do Sul apresentou 36 homicídios em 2015, chamando a atenção de que o maior percentual ocorreu na etnia Guarani-Kaiowá.
5. Os poderes Executivo e Judiciário agem para dar legitimidade às criminosas ações praticadas por fazendeiros na medida em que paralisam as demarcações de terras.

As informações elencadas servem para exemplificar algumas realidades enfrentadas pelos povos indígenas no Brasil, as quais dificultam sua existência enquanto povos etnicamente diferenciados. Também os órgãos estatais (principalmente do Executivo e do Judiciário), que deveriam agir em prol da causa indígena, agem em total desrespeito aos

---

<sup>20</sup> De forma resumida, a PEC 215/2000, em andamento na Câmara pretende retirar do Executivo e transferir para o Congresso as decisões de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas e a ratificação daquelas que já tiveram o processo homologado. Essa proposta é um retrocesso diante das conquistas dos direitos dos povos indígenas ao longo da sua história, pois por trás dessa proposta, vigoram interesses nacionais e econômicos que ameaçam o exercício pleno da cidadania indígena.

princípios expressos nas novas constituições latino-americanas. Embora existam esses contrapontos entre teoria e prática quando se discute matéria que versa sobre a causa indígena,

[...] a Convenção 169 e a Declaração Universal dos Direitos Indígenas, entre outros documentos importantes, constituem ao mesmo tempo a síntese dos debates globais na matéria, com aportes de todos os atores mobilizados mundo afora, e a base a partir da qual se dissemina o pensamento da cidadania étnica que orientará futuramente demandas e políticas públicas. Tal é a principal contribuição ao direito indígena que ambas as experiências trouxeram: a possibilidade de ser ao mesmo tempo síntese das demandas e reflexões sobre o assunto, e ser documento de princípios para setores e Estados menos mobilizados nesta temática, com o que se resolvem aspectos de fundamentação de direitos para as minorias étnicas não reconhecidas nos Estados nacionais (URQUIDI; TEIXEIRA; LANA, 2008, p. 218).

## CONCLUSÃO

A história dos povos indígenas na América Latina é marcada por intensas lutas, resistências e dominações que tiveram início desde a formação de seus primeiros Estados, se perpetuando nos períodos da colonização, tendo suas marcas presentes até os dias atuais, embora com conotações diferenciadas. Por conta disso, as realidades vivenciadas pelos indígenas ao longo do tempo histórico fizeram com que esses sujeitos fossem vistos pelos diferentes segmentos da sociedade de forma etnocêntrica, deslegitimando seus direitos e suas particularidades socioculturais, negando, assim, sua identidade étnica. Nesse sentido, a América Latina tem sido um exemplo para se compreenderem essas diferentes fases históricas de “negação” aos povos indígenas, sobretudo no tocante às suas condições, aos seus modos de vida e aos seus direitos.

No final dos anos 80 e início dos anos 90 do século passado, a história dos povos indígenas no continente começou a ganhar novos contornos e significados a partir do novo constitucionalismo latino-americano, visto que as principais constituições passaram por um processo de ruptura paradigmática, vindo a reconhecer novos direitos a esses povos ao longo do texto constitucional. São algumas mudanças que fizeram com que esses povos tivessem um novo tratamento jurídico, tanto por parte do Estado quanto pelos diferentes segmentos da sociedade civil, passando assim a ser considerados como “sujeitos de direitos”. Nesse aspecto, aponta Wolkmer (2011, p. 154), as mudanças “engendraram não só novas constituições, que materializaram novos atores sociais, realidades plurais e práticas desafiantes, mas,

igualmente, propuseram, diante da diversidade de culturas [...], um novo paradigma de constitucionalismo”.

O artigo procurou levantar algumas considerações acerca dos principais elementos que caracterizam o novo constitucionalismo latino-americano e sua contribuição para o reconhecimento dos direitos indígenas, tomando como ponto de partida algumas inovações que já puderam ser destacadas na Constituição do Brasil de 1988. Porém as Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) são tomadas como modelos para se compreender o que há de mais novo no constitucionalismo da América Latina, do mesmo modo que se tomam como referência os povos indígenas. Isso é explicado porque se inaugura uma nova lógica – (do direito à diversidade), surgindo também uma série de outras contribuições, como o pluralismo jurídico e epistemológico, a visão de interculturalidade (que privilegia o diálogo e o respeito mútuo entre as diferentes culturas) e a quebra de pensamento evolucionista e dual (assentado na lógica “civilizados” e “não civilizados”).

Adota-se que uma das principais contribuições da Constituição do Equador de 2008 foi pensar o direito com foco na Pachamama e Sumak Kawsay; com isso, a natureza passa a ter um tratamento jurídico e se estabelece, também, uma nova relação entre o homem e a natureza, superando a lógica antropocêntrica e ambiental de natureza como elemento de exploração econômica. Nesse ponto, Brandão afirma que “a Constituição se afasta de um modelo antropocêntrico para um modelo biocêntrico – no qual se busca a harmonia entre os homens e a natureza” (2015, p. 68).

A Constituição da Bolívia, de 2009, por sua vez, dentre suas inovações, reconhece a jurisdição indígena e a participação desses povos no Tribunal Constitucional Plurinacional, com representação igualitária à jurisdição ordinária (Estatal), além do respeito às cosmovisões indígenas, às suas identidades culturais e à participação desses sujeitos nas instituições e nos órgãos estatais, como forma de exercer a justiça. Afirma-se, portanto, que, com esses aspectos destacados, essas últimas mudanças nas constituições avançaram no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos indígenas em relação às outras constituições latino-americanas.

Assim, pensar o cenário dos povos indígenas na América Latina, a partir do novo constitucionalismo, é fazer menção a dois documentos-chave que deram sustentação e

legitimação para os direitos dos povos indígenas, tanto em nível nacional quanto internacional: a Convenção 169 da OIT e a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas. Esses documentos constituem, portanto, a síntese das discussões gerais acerca dos direitos dos povos indígenas e também a base de sustentação para um novo pensamento de cidadania étnica que dará subsídio à formulação de políticas públicas, constituindo-se, também, numa espécie de orientação jurídica que norteará a relação com o Estado e as ações do movimento indígena.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Regina Celestina de. **Os índios na história do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

AMATO, Lucas Fucci. Os direitos indígenas como direitos culturais fundamentais. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 16, n. 108, 2014, Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/52>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

BANIWA, Gersem. A conquista da cidadania indígena e o fantasma da tutela no Brasil contemporâneo. In: Ramos, Alcida Rita (Org.). **Constituições nacionais e povos indígenas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012, p. 206-227.

BRANDÃO, Pedro. **O novo constitucionalismo pluralista latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 34. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2011.

BRASIL. **Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre povos indígenas e tribais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA. CEPAL. **Síntese Os Povos Indígenas na América Latina- Avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos**. Santiago: Nações Unidas. 2015.

COSTA; Tuane de Oliveira; FREITAS, Raquel Coelho de. Povos indígenas no Novo Constitucionalismo latino-americano. In: FREITAS, Raquel Coelho de; AGUIAR, Ana Cecília Bezerra de; SALES, Tainah Simões. **Unasul e o novo constitucionalismo latino-americano**. Curitiba: CRV, 2013, p. 51-63.

FIALHO, Vânia. **Diversidade e intolerância: a construção do nosso olhar sobre o outro**. CNBB, 2011.

LANGOSKI, Deisemara T.; BRAUM, Helenice da Aparecida. Novo Constitucionalismo latino-americano: o pluralismo jurídico e a perspectiva intercultural dos Direitos Humanos. In: XXIII Encontro Nacional do CONPEDI, 2014. Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 489-510.

LOREIRO, Violeta Refkalefsky. Desenvolvimento, Meio Ambiente e Direitos dos índios: da necessidade de um novo ethos jurídico. **Revista Direito FGV**. São Paulo, 2010, p. 503-526. Disponível em: < [http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/08\\_0.pdf](http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/08_0.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2016

MELO, Milena P.; BURCKHART, Thiago R. Direito indígena e inovações constitucionais na América Latina: uma leitura a partir da teoria crítica do Direito. **Revista Jurídica – CCJ**, v. 17, n° 34, 2012, Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/4054>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas**. Rio de Janeiro: UNIC/RIO. 2008.

URQUIDI, Vivian; TEIXEIRA, Vanessa; LANA, Eliana. Questão Indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas. **Cadernos PROLAM/ USP**, ano 8, vol. 1, p. 199-222, 2008.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. **Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional**. Curitiba: ABDConst, 2011, p. 143-155.

\_\_\_\_\_. Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade. **Revista Sequência**, Florianópolis, a. XXVI, n. 53, dez. 2006. Disponível em: <

AMÉRICA LATINA EM FOCO: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095/13750>>, Acesso em: 10 nov. 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos; DUTRA, Débora Vogel. Relações entre pluralismo jurídico comunitário-participativo e os movimentos sociais. In: WOLKMER, Antônio Carlos; CAOVIALLA, Maria Aparecida Lucca (Orgs.). **Temas Atuais sobre o Constitucionalismo Latino-Americano**. Caovilla. São Leopoldo: Karywa, 2015, p. 153-166.

## CAPÍTULO IV

### A AUSÊNCIA DA RACIONALIDADE AMBIENTAL NOS PRESSUPOSTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS BRASILEIRA A PARTIR DA TEORIA DE ENRIQUE LEFF

Rebeca Allana de Albuquerque Araújo<sup>21</sup>

Fernando Joaquim Ferreira Maia<sup>22</sup>

#### INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é fruto do plano de trabalho aprovado para o Programa de Iniciação Científica Voluntária-PIC/CNPq/UFRPE, desenvolvido na Universidade Federal Rural de Pernambuco, com o apoio do CNPq/CAPES, e parte das discussões do projeto de pesquisa “Retórica, ideologia, meio ambiente e Poder Judiciário: as ideias do movimento de justiça ambiental nas decisões judiciais no Nordeste do Brasil”.

O consumo surgiu através do escambo nos primórdios da civilização e estava atrelado às necessidades básicas do indivíduo, como, por exemplo, sua alimentação e sua moradia. Posteriormente, houve uma dissociação das necessidades primárias, e o consumo passou a ser vinculado à ideia de propriedade e de riqueza dos indivíduos e dos pequenos grupos.

Tal consumo era destinado à aquisição de bens duráveis, por sua vez voltados para o vestuário, o que ficou conhecido como a Revolução do Consumo. Assim, houve um

---

<sup>21</sup>Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local (UFRPE); Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Fundação Joaquim Nabuco (2016); Graduada em Direito pela UNICAP (2015); Graduanda em Ciências Sociais (UFRPE), Voluntária do Programa de Iniciação Científica da UFRPE/Cnpq. Pesquisadora do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. E-mail: beca.allana@gmail.com

<sup>22</sup>Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Educação, Culturas e Identidades da UFRPE/FUNDAJ, Professor Adjunto da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Doutor e Mestre em Direito pela UFPE, Especialista em Direito Processual Civil pela UFPE, Bacharel em Direito pela UNICAP. Pesquisador-Líder do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. Email: fernandojoaquimmaia@gmail.com

crescimento no ritmo da produção e uma obsolescência dos objetos de consumo, e isso provocou uma aceleração da produção em escala e em curto espaço de tempo.

Com o aumento populacional, ocasionado pela revolução industrial e pela competitividade capitalista, surge o consumo descartável e, conseqüentemente, o gerenciamento inadequado dos resíduos sólidos.

A longevidade e o crescimento populacional, ligados à urbanização e à expansão do consumo na busca por novas tecnologias, ocasionam uma expressiva quantidade de resíduos sólidos sem destinação adequada, a qual termina causando danos ao meio ambiente e, por conseguinte, ao homem.

A má gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos acarretam uma ameaça à resiliência do meio ambiente, do ser humano e dos animais, podendo ocasionar impactos ambientais irreversíveis e o esgotamento dos recursos naturais.

A sociedade de consumo realiza a renovação de seus produtos de tempos em tempos, incentivada, muitas vezes inconscientemente, pela política capitalista estruturada que se dá pela obsolescência dos produtos.

A tecnologia impulsionou a oferta de subsídios para maior agilidade na execução das tarefas cotidianas do homem, o que acarreta uma maior descartabilidade e sua disposição final incorreta. A má utilização desta pode gerar poluição para o meio ambiente, impactos socioambientais e degradação da fauna e da flora.

A partir da preocupação ambiental, este trabalho tem como objetivo aprofundar o estudo e o entendimento das políticas públicas acerca dos resíduos sólidos no Brasil. Para isso, utiliza a abordagem teórica do pensamento de Enrique Leff, que explica conceitos como desenvolvimento sustentável, educação ambiental, sustentabilidade e desenvolvimento local.

Ao considerar as questões acima, a pesquisa coloca os seguintes problemas: as políticas públicas que tratam dos resíduos sólidos no Brasil seguem a lógica da racionalidade ambiental proposta por Leff? A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) conseguiu alcançar suas principais metas? Os dispositivos da PNRS são suficientes para alcançar o equilíbrio entre a produção e o consumo?

O presente artigo se estrutura da seguinte forma: o primeiro tópico discutirá o panorama geral da situação atual dos resíduos sólidos no Brasil. O segundo fará uma breve consideração acerca do pensamento de Enrique Leff. O terceiro tópico abordará o contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. O quarto ponto tenta estabelecer um esboço para uma metodologia leffiana voltada para a construção de políticas públicas na área de resíduos.

## **1. PANORAMA ATUAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL**

A má gestão dos resíduos sólidos gera consequências de ordem econômica, ambiental, social e de saúde pública.

Observa-se uma expansão significativa na geração desses resíduos, bem como mudanças significativas em sua composição, em suas características e no aumento de sua periculosidade (OMS, 2010; EPA, 2010).

De acordo com o Panorama do Gerenciamento Global de Lixo, lançado pelo Programa da ONU para o Meio Ambiente (PNUMA), em conjunto com a Associação Internacional de Lixo Sólido, estima-se que até o final do século XXI a população mundial será de 11 bilhões de pessoas consumindo cada vez mais os recursos naturais do planeta (PNUMA, 2015).

Segundo Gadotti (2000), 25% da população do mundo consome 75% dos recursos naturais do planeta. Verifica-se que a sociedade exerce pressão sobre os ecossistemas e daí surge a necessidade de repensar formas de produção e de consumo consciente de produtos para que possamos reduzir os impactos socioambientais.

O Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014 foi um relatório realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE, o qual traz dados acerca da situação da gestão dos resíduos sólidos no Brasil no ano de 2014.

Desde 2003, a ABRELPE realiza essa pesquisa e disponibiliza os dados obtidos em seu site. Para a realização do levantamento dos dados sobre os resíduos sólidos urbanos no ano de 2014, a ABRELPE realizou pesquisa direta junto a 400 municípios de todo o Brasil. A

coleta acerca das atividades de reciclagem se deu junto a associações vinculadas aos setores com atividades de logística reversa e de reciclagem direta de produtos e de embalagens.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) estabelece como objetivos a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e o tratamento dos resíduos sólidos, elaborando metas que visem reduzir a quantidade de resíduos e de rejeitos destinados à disposição final adequada.

Contudo, no Brasil, são coletadas 195.233 toneladas de resíduos sólidos urbanos ao dia. De 2010 a 2014, a produção de resíduos sólidos urbanos cresceu 29% (ABRELPE, 2014).

Apenas no ano de 2014 houve a destinação de 33.986 toneladas/dia de resíduos sólidos urbanos para lixões, o que representa um aumento de 1.040 toneladas/dia, em comparação a 2013, e 1.231 toneladas/dia para aterros controlados, que pouco se diferenciam dos lixões ou aterros precários, pois não possuem meios eficientes que contribuam para a preservação da saúde pública e a proteção do meio ambiente (ABRELPE, 2014).

Em 2014, a geração de resíduos sólidos urbanos aumentou 2,9% toneladas/ano, em comparação ao ano de 2013. Isso representa aproximadamente a geração de 78,6 milhões de toneladas de resíduos, índice superior à taxa de crescimento populacional no país no período, que foi de 0,9% (ABRELPE, 2014).

A PNRS determinou, em seu artigo 54, que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deveria ser feita no prazo de quatro anos, contados a partir da publicação da Lei 12.305, que se deu em 02 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010).

Entretanto, quatro anos após a determinação da lei, ocorreram poucos avanços, visto que apenas cerca de 58,4% dos resíduos sólidos urbanos coletados tem destinação adequada, enquanto 41,6%, que representam 29.659.170 toneladas de RSU, são destinados a locais inadequados por ano (ABRELPE, 2014).

A PNRS também dispõe que, para haver a redução da quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada, deverá ser implantada coleta seletiva com a participação das cooperativas e/ou associações de catadores, com logística reversa e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (BRASIL, 2010).

Apesar da determinação da lei, apenas 64,8% do país possui mecanismos para coleta seletiva em seus municípios, apresentando contrastes marcantes entre as suas diversas regiões (ABRELPE, 2014).

De acordo com a ABRELPE (2014), somente no ano de 2014, a coleta seletiva contou com 90,6% de cobertura no país, o que significa que pouco mais de 7 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos deixaram de ter destinação imprópria.

Não obstante, a destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos é considerada crime, de acordo com a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998).

Muitas dessas iniciativas de coleta seletiva se resumem a pontos de entrega voluntária ou convênios com associações de catadores vinculadas aos setores com atividades de logística reversa e reciclagem direta de produtos e embalagens.

Segundo Oliveira (2014), são os trabalhadores informais, geralmente submetidos a condições precárias de trabalho, os responsáveis pela coleta da maior parte dos materiais recicláveis nos centros urbanos brasileiros.

Na PNRS são previstos acordos setoriais a serem firmados entre o setor empresarial e o poder público, a fim de majorar as práticas ecossustentáveis relativas ao manejo de resíduos sólidos e ao aumento do número de materiais possíveis de serem reciclados, reutilizados e/ou remanufaturados, enquanto possuírem valor econômico, ou a correta destinação para tais resíduos, quando não há possibilidade de reciclagem. Também estão previstas a ampliação da capacidade de gestão das administrações municipais, a geração de postos de trabalho, a ajuda na criação de mecanismos de inserção da comunidade nos postos de trabalho e a disseminação de polos de reciclagem no país.

Nesse sentido, Mazzoli *et al* (2013, p.8) observam que:

As concepções criadas no âmbito da tecnologia verde têm por objetivo gerar tecnologias que sejam menos impactantes ao meio ambiente, seja consumindo menos energia – tanto na produção quanto no consumo –, seja pelo uso de materiais que não sejam agressivos ao meio ambiente, reaproveitamento, reciclagem dos produtos, a partir de fontes renováveis de energia e com produtos reutilizáveis.

Segundo Trigueiro (2012), a quantidade de lixo aumenta gradativamente ao longo dos anos. Assim, a logística verde surge como alternativa de gestão para a sustentabilidade,

visto que o uso de tecnologia verde, como meio de utilização mais eficiente de energia, de recursos e de insumos, cria uma cadeia de produção com matéria-prima e substâncias menos tóxicas em sua fabricação, através de uma produção limpa, que auxilia na prevenção da geração de resíduos e minimiza o uso de matérias-primas como a água.

Observa-se que, na sociedade contemporânea de consumo, há um distanciamento entre o ser humano e a natureza, de modo a não se sentir responsável pelos riscos advindos de suas escolhas, pois, ao receber tudo pronto, não percebe diretamente os impactos da degradação ambiental causada pelos produtos consumidos ou pelo seu estilo de vida. Dessa forma, há o afastamento da ideia de sua responsabilidade como poluidor e destruidor da natureza (DINNEBIER, 2010).

A expressão desenvolvimento sustentável é vinculada e confundida com crescimento econômico, pois, a partir do pensamento neoliberal, para haver desenvolvimento, é necessário que a sociedade cresça e que a ciência e a tecnologia sempre tenham soluções para as consequências desse crescimento (MILANEZ, 2003).

Na opinião do Prof. Vítório Donato (SITE DA LOGÍSTICA, 2015), fazem-se necessárias mudanças nos hábitos e nos comportamentos da sociedade, tendo em vista que o alto consumo de carbono traz efeitos danosos ao meio ambiente.

De acordo com o relatório Mudanças Climáticas 2013, do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, os resíduos sólidos, no ano de 2010, foram responsáveis por cerca de 3% a 5% dos gases de efeito estufa (IPCC, 2013). Como consequência das mudanças climáticas, estimam-se a elevação do nível do mar, a perda do ecossistema e da biodiversidade terrestre e marítima e a insegurança alimentar (IPCC, 2013).

De acordo com o Waste Atlas 2014, relatório que lista os 50 maiores lixões do mundo, apontou-se que o Brasil possui o maior lixão da América Latina, o Lixão Estrutural. Localizado na Cidade Estrutural, região metropolitana do Distrito Federal, dista 15km do Congresso Nacional e apenas 0,5 km do Parque Nacional de Brasília, que fornece 27% da água potável para a região. Um milhão de pessoas vive num raio de 10 km desse lixão (WASTE ATLAS 2014, 2014).

Ativo desde os anos 70, o Lixão Estrutural possuía, em 2014, 136 hectares de diâmetro. Já foi multado em 5 milhões de dólares pelo Ministério Público Federal, tendo sido ordenado seu fechamento desde 2005, o que não ocorreu até a data da publicação deste artigo. Apenas no ano de 2013, recebeu 2.000.000 de toneladas de resíduos, ocasionando problemas de saúde aos moradores do entorno e aos catadores que trabalham no local (MNCR, 2014; WASTE ATLAS 2014, 2014).

Além dos problemas ambientais, o Lixão Estrutural é palco de problemas relacionados aos direitos humanos, pois há trabalho infantil no local e, de acordo com o exposto pelo Correio Braziliense, a Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Governo do Distrito Federal mantém o monitoramento para impossibilitar o trabalho infantil no local, mas não desenvolve nenhum projeto na região (CORREIO BRAZILIENSE, 2016).

Apesar de a PNRS dispor da inclusão socioeconômica e produtiva dos catadores de materiais recicláveis, a maioria ainda trabalha na informalidade, tendo sua saúde afetada pela falta de equipamentos de proteção individual que lhes garantam as mínimas condições de trabalho.

## **2. BREVE CONSIDERAÇÃO ACERCA DO PENSAMENTO DE ENRIQUE LEFF**

Leff (2009) explica que o modelo de consumo fundado na lógica do capital degrada o ordenamento ecológico do planeta Terra e, conseqüentemente, a sua própria condição de sustentabilidade.

O processo de subdesenvolvimento é tido como resultado da desigual distribuição de riqueza, justificada pelo atraso tecnológico e pela inadequação dos fatores produtivos dos países do terceiro mundo, em relação aos padrões tecnológicos gerados pelos países desenvolvidos, sem levar em conta que esse processo é resultado de fatores mais amplos, como veremos a seguir.

O primeiro fator é a divisão internacional do trabalho, que impõe ritmos inapropriados de extração e de difusão de modelos sociais de consumo, retroalimentando o sistema de produção e de consumo permeados pelo capitalismo. Tem como consequência os

impactos de degradação ambiental, como a perda dos ecossistemas e da biodiversidade, a poluição do solo, do ar e da água, a extinção das espécies, e os impactos sociais, como a polarização social, o extermínio de culturas, a desigual distribuição de custos ambientais e dos benefícios do crescimento econômico e o avanço da pobreza.

O segundo fato diz respeito à destruição e à exploração dos recursos naturais e culturais, assim como à espoliação do potencial econômico produtivo dos ecossistemas, de que os países em desenvolvimento poderiam utilizar-se para seu desenvolvimento endógeno, uma vez que a dependência cultural reforça a dependência econômica, sendo esta voltada para a satisfação do capital externo.

Os países subdesenvolvidos em geral apresentam como característica principal terem sido colônias de exploração na época das grandes navegações, como o Brasil e a África. Ocorre que os países colonizadores se apropriaram dos recursos naturais e culturais para serem utilizados como matéria-prima e mão de obra escrava, o que implicou o atrofamento do processo de seu desenvolvimento.

Verifica-se que houve a tendência de eliminação das práticas agrícolas e das culturas tradicionais, acarretando a mitigação da propriedade, dos valores e dos conhecimentos endógenos dos povos que lá habitam, bem como das práticas que eram fundadas na diversidade de cultivos e na relação semiófora com a natureza (CHAUÍ, 2000). Passaram a ser impostos modelos tecnológicos destinados à geração de mais-valia, o que estimulou o monocultivo em massa, a utilização de sementes geneticamente modificadas, os insumos agrícolas para correção e fertilização do solo, o uso de agrotóxicos para controle de pragas na lavoura, tudo isso para atender a demanda produzida pelo mercado externo.

Leff (2009) e Stedile (2012) atentam às práticas de monocultura introduzidas no início da produção massificada. Esta foi implantada sem a devida reflexão e conhecimento científico sobre o que poderia acarretar à produtividade da terra, como a erosão do solo, a poluição dos rios e a erradicação da biodiversidade biológica.

A dependência dos insumos agrícolas promove o processo de subdesenvolvimento, uma vez que surge o ciclo vicioso, com o uso dessas tecnologias, para a manutenção da produção. Com o meio ambiente já degradado e intoxicado, diminuem profundamente sua

capacidade e sua resiliência, e o processo de produção e o consumo exigido pelo capitalismo não têm a paciência e o respeito demandados pela natureza para esperar sua recuperação e a devolução de seu potencial produtivo. É o que Leff (2009) chama de irracionalidade produtiva, tendo em vista que o modelo de produção atual não leva em consideração manejos ecológicos e energéticos eficientes, e o desperdício de alimentos é elevado.

O Brasil está entre os 10 países que mais desperdiçam alimentos no mundo (ONU VERDE, 2016), sendo que 50% desse desperdício ocorre no manuseio e no transporte desses alimentos, 30% no abastecimento dos alimentos e na comercialização (SOARES, 2014).

Leff (2009) observa que, historicamente, as regiões tropicais foram intensamente exploradas, principalmente como campos de monoculturas, ocasionando processos de transculturação que, por sua vez, levaram ao desuso de práticas pré-coloniais que continham conhecimentos dos ecossistemas e sua utilização de maneira sustentável.

Essa exploração é decorrente de uma racionalidade econômica que visa ampliar a produtividade por meio da extração da mais-valia, através do aumento da produtividade dos bens de produção e de consumo, sem levar em conta o uso dos recursos energéticos, fósseis e minerais, que são utilizados de modo ineficiente, além de acarretar altos índices de contaminação, de espoliação dos recursos, o que termina por minar o poder de resiliência da natureza (LEFF, 2009).

Diferentemente da racionalidade econômica do mundo capitalista, nos grupos indígenas e nos povos de comunidades tradicionais, há uma racionalidade cultural que orienta a solidariedade, a distribuição e o acesso equitativo da comunidade aos recursos ambientais. Para Leff (2009), a cultura é um ponto chave para o desenvolvimento das forças produtivas, visto que ela orienta o uso dos recursos, que, conseqüentemente, pode se dar de modo destrutivo (racionalidade econômica) ou racional, com o intuito de preservação do meio ambiente (racionalidade ambiental).

É através da cultura que se pode constituir um paradigma alternativo de produção e de consumo. A experiência dos povos pré-hispânicos mostra que as culturas locais podem desenvolver um potencial ecológico por meio de uma produção diversificada, com uso

sazonal de plantios, otimização de sua força de trabalho, respeito aos espaços produtivos, tempo de regeneração e crescimento dos recursos naturais.

Com o advento da colonização das Américas, a cultura dos povos pré-hispânicos e o meio ambiente daquela região ficaram comprometidos, já que houve espoliação dos recursos naturais e transculturação da população local, disso resultando a “*desintegração do ambiente e a destruição da base de recursos*” e “*valores culturais, identidades étnicas e práticas produtivas das sociedades tradicionais*” (LEFF, 2009, p. 114).

A globalização do capitalismo conduziu processos de destituição ecológica e ética, que, para Leff (2009), não englobam os valores contabilizáveis pela natureza e pela cultura.

Essa racionalidade econômica é fundada na acumulação do valor do capital e da força de trabalho como fatores fundamentais da produção em curto espaço de tempo, além da lógica de mercado, que teve seu crescimento caracterizado pela polarização e pela marginalização social, pela espoliação dos recursos (naturais e culturais) e pela desintegração parcial ou total de identidades culturais e de práticas tradicionais.

A tecnologia criada pelo processo de acumulação de capital excluiu os custos ecológicos do crescimento econômico, levou a um desequilíbrio das “*formas e dos ritmos de extração, exploração e transformação dos recursos naturais e das condições ecológicas para sua conservação e regeneração*” (LEFF, 2009, p. 151 e 152.).

Os problemas ambientais decorrentes dessa racionalidade econômica implicaram mudanças instrumentais das políticas ambientais, orientadas ao mero controle das consequências sobre o meio ambiente: chuva ácida, aquecimento global, diminuição da camada de ozônio, controle e regulação dos resíduos sólidos.

Esse controle e essa regulação se desenvolveram mediante a incorporação de tecnologias ditas “limpas”, a saber, os processos de recuperação e reinserção dos resíduos na cadeia produtiva e os custos de prevenção (poluição-pagador; pagamento por serviços ambientais, etc.).

No entanto, tais práticas podem ser consideradas como medidas paliativas ou até mesmo preventivas, como forma de diminuição dos custos sociais e ecológicos da racionalidade produtiva, que se traduz numa refuncionalização ecológica da racionalidade

econômica dominante, porque, em muitos casos, a avaliação dos efeitos ambientais e do custo/benefício é definida após as decisões sobre o projeto ou quando este se encontra em construção ou operação (LEFF, 2009).

Verifica-se, assim, que não há uma busca por soluções pautadas numa racionalidade ambiental, porquanto as políticas públicas empregadas nos processos tecnológicos e produtivos são desenvolvidas por essa racionalidade. Não se permite um manejo de tecnologias apropriadas, ecologicamente racionais, dos recursos naturais, e que minimizem o uso dos recursos não renováveis, nem uma distribuição mais equitativa dos recursos produtivos e da riqueza social (LEFF, 2009).

Ressalta-se que há uma disparidade econômica e social global, uma vez que 1% da população mundial recebe o mesmo que os 57% dela, ou seja, 3,5 bilhões de pessoas (DE ALENCAR, 2015; ONU, 2014).

Para Santos (2002), os programas de desenvolvimento econômico se concentram na aceleração do crescimento econômico e são formulados a partir das políticas traçadas e implementadas por agências tecnocratas nacionais e internacionais, sem a efetiva participação dos principais interessados, as comunidades afetadas por essas políticas públicas.

O caminho para o desenvolvimento necessita que a sociedade esteja em harmonia com o meio ambiente, para permitir a sustentabilidade do planeta e o equilíbrio entre as espécies que o habitam. Na natureza, esse equilíbrio é possível, pois não existe a noção de lixo, já que os resíduos gerados por uma determinada espécie dão suporte para a existência de outra (MILANEZ, 2003).

Para Leff (2009), faz-se necessário desenvolver uma racionalidade ambiental pautada em regimes alternativos de aproveitamento dos recursos e das estratégias de gestão, de gerenciamento e de manejo integrado voltados a uma racionalidade energética e a um desenvolvimento do potencial ecológico, social, cultural e econômico da população.

### **3. O CONTEXTO NO QUAL ESTÁ INSERIDA A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL**

A natureza é cíclica, se renova a todo o momento. Há uma cadeia de consumo, em que a energia provida pelo sol serve de alimento a um espécime, que será alimento de outro e, assim, sucessivamente, até a morte daquele espécime, que servirá de nutriente ao solo, dessa forma, refazendo o ciclo.

Já na sociedade, seguimos um modo de produção e de consumo linear, regido por padrões capitalistas, do qual extraímos os recursos naturais, fabricamos objetos para consumo e, ao término de sua utilização, o descartamos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) surge na tentativa de imitar o ciclo da natureza e reduzir a quantidade de resíduos jogados nela, incentivando um modelo circular de produção e de consumo.

O Brasil, através da Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010 (regulamentada por meio do Decreto nº. 7.404/2010), que versa sobre a PNRS, passou a considerar resíduo sólido todo e qualquer material, objeto ou substância descartados que foram resultantes das atividades humanas (BRASIL, 2010). Popularmente conhecidos, e erroneamente chamados de lixo, os rejeitos (que não possuem essa condição) deverão ter sua destinação final ambientalmente adequada.

Resíduos também incluem materiais líquidos, gasosos ou sólidos, não aproveitados pela sociedade, que são eliminados através do ar (emissões de gases), da terra (resíduos sólidos) ou da água (efluentes), podendo gerar impactos ambientais.

No Brasil, os resíduos sólidos também foram tratados na Lei nº 9.605/1998 - Lei de Crimes Ambientais, em seu artigo 54, que prevê como crime a disposição inadequada dos resíduos sólidos, líquidos ou gasosos (BRASIL, 1988).

Os resíduos sólidos também são definidos na Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB)-Lei nº. 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, impõe a integração dos planos municipais de saneamento, bem como permite que as administrações públicas possam contratar associações e cooperativas de catadores para atuarem na coleta seletiva e na logística reversa (BRASIL, 2007).

Em 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) dispôs sobre os princípios, os objetivos, os instrumentos e as diretrizes relativas à gestão integrada e ao

gerenciamento de resíduos sólidos, entre eles os perigosos, bem como tratou das responsabilidades dos geradores, do poder público e dos instrumentos econômicos aplicáveis (BRASIL, 2010).

A PNRS aplica como princípios a serem seguidos: 1) a prevenção e a precaução (prevenir-se e antecipar-se para evitar futuros danos ambientais); 2) o poluidor-pagador e o protetor-recebido (quem polui deve arcar monetariamente com os danos ambientais que causa e quem protege deve receber isenções fiscais e benefícios); 3) a visão sistêmica (considera as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública para a gestão dos resíduos sólidos); 4) o desenvolvimento sustentável (para ser sustentável, necessita ser socialmente justo, economicamente inclusivo, ambientalmente responsável, culturalmente diverso); 5) a ecoeficiência (compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam às necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais em um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta); 6) a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; 7) o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; 8) o respeito às diversidades locais e regionais; 9) o direito da sociedade ao acesso à informação e ao controle social; 10) a razoabilidade e a proporcionalidade (deve levar em conta as intenções do homem e a proporção de seus atos) (BRASIL, 2010).

Verifica-se que os lixões atualmente em funcionamento são caracterizados como crime, visto que a Lei 12.305/2010 determinou que fossem desativados. Apenas os rejeitos (resíduos cuja reutilização não é possível) devem ser destinados a aterros sanitários.

Não obstante, esta lei estabelece ainda que deve haver esforços para a redução dos resíduos, adotando-se a prática de: a) hábitos de consumo sustentável; b) responsabilidade compartilhada por parte dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos; c) coleta seletiva; d) logística reversa dos produtos pós-consumo; e)

educação ambiental; f) compostagem; g) inclusão socioeconômica e produtiva dos catadores de materiais recicláveis (BRASIL, 2010).

De acordo com o relatório Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014, dos resíduos sólidos urbanos coletados no ano de 2014, 41,6% foram encaminhados para lixões ou aterros controlados, o que corresponde a 81 mil toneladas de RSU por dia (ABRELPE, 2014).

Os aterros controlados não podem ser considerados como destinação ambientalmente controlada dos rejeitos, pois não possuem sistemas e medidas capazes de preservar o meio ambiente contra danos e degradações; assim, pouco se diferenciam dos lixões (ABRELPE, 2014). Dos resíduos domiciliares coletados, 30% são compostos por matéria orgânica (IBGE, 2001). A compostagem é a solução para a vida útil dos aterros, visto que reduziria o volume dos resíduos de 50 a 85% (SHARHOLY et al., 2007).

Segundo Ribeiro (2011), apenas 451 municípios brasileiros (8,2%) afirmavam desenvolver programas de coleta seletiva, e, em 2000, menos de 2% do lixo coletado no país era encaminhado para a reciclagem, o que representa a falta de educação ambiental por parte da população.

A PNRS promove o diálogo sobre a responsabilidade compartilhada pelos produtos e pelo sistema de logística reversa entre a sociedade civil (maior consumidora dos produtos ofertados), o Estado (garantidor dos direitos básicos) e o setor privado (através das empresas distribuidoras e importadoras).

A legislação brasileira atual determina a aplicação da logística reversa, de acordo com a qual, os fabricantes são obrigados a recolher os produtos de sua marca que não tenham mais utilidade para aquele consumidor e reintroduzir os bens de pós-venda e pós-consumo no ciclo produtivo.

Contudo, enquanto a logística reversa visa viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos para reaproveitamento em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada, as tecnologias verdes (ou logística verde) podem ser o novo ideal para o mercado produtivo, assim como instrumento para viabilizar o desenvolvimento para um meio ambiente ecológica e economicamente equilibrado.

Ademais, acredita-se que a logística reversa não seria o mecanismo mais viável para garantir as práticas de sustentabilidade dos resíduos sólidos, tendo em vista que, de modo ecológico, visa apenas à completude do ciclo de vida do produto, seja pelo reaproveitamento da matéria-prima reciclada ou pelo encaminhamento ao descarte adequado.

Assim, uma gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos reduz o custo financeiro para a sociedade, em comparação a uma posterior recuperação dos danos causados ao meio ambiente (PNUMA, 2015), pois a reciclagem acarreta a não necessidade de captação de novas matérias-primas para a fabricação de novos produtos, o que, conseqüentemente, reduz a emissão de carbono.

#### **4. ESBOÇO PARA UMA METODOLOGIA LEFFIANA PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE RESÍDUOS**

O meio ambiente é composto por ciclos que se refazem a todo momento. Já o modo de produção atual possui uma linearidade, não havendo sensibilidade da sociedade pelas conseqüências danosas que suas escolhas acarretam na alta geração de resíduos, fazendo-se necessário repensar formas de produção e consumo (ALBUQUERQUE, 2015).

Uma nova maneira de ver choca não apenas os representantes, mas também as massas. Assim, repensar o consumo desde sua concepção até sua destinação final implica a resistência das várias camadas da sociedade.

Leff (2009) traz a tese de que se faz necessário repensar a forma de produção e consumo, o que ele chama de racionalidade econômica, para uma racionalidade ambiental.

A racionalidade econômica se desenvolveu devido à explosão da possibilidade de aquisição de bens de capital, deu novas perspectivas para a ideia de consumo, quando ser passou a significar ter. Paralelamente a isso, aumentou a quantidade de resíduos sólidos pós-consumo.

A mudança de uma racionalidade econômica para a racionalidade ambiental requer uma ampliação do espectro de possibilidades, de iniciativas e de busca por soluções que tratem a raiz do problema, e não medidas paliativas ou ações preventivas (LEFF, 2009).

A crise ambiental reflete a crise do sistema social, de valores, assim como a crise dos modos de produção, pois não se trata mais da mensuração dos custos ambientais trazidos pela racionalidade econômica (LEFF, 2009).

Leff (2009) aponta que deve existir uma gestão ambiental voltada ao aproveitamento sustentável dos recursos naturais e das forças produtivas, que visem à construção de um novo paradigma produtivo capaz de desenvolver estilos alternativos de desenvolvimento.

Para isso, faz-se necessário o desenvolvimento de tecnologias que permitam com maior aproveitamento da produtividade primária dos ecossistemas e das forças produtivas que visem fortalecer a capacidade de autogestão dos recursos produtivos pela população local, tornando-se imprescindível que o conhecimento deva seguir uma relação dialógica entre a população local e os demais integrantes da sociedade, de modo a resgatar e a valorizar os saberes dos povos e das comunidades tradicionais.

Leff (2009) aponta a criação de uma inovação tecnológica orientada a novas práticas de tecnoestruturas sustentáveis e produtivas fundadas nos princípios da gestão ambiental e no manejo integrado dos recursos, ou seja, evitar a multiplicação de meios produtivos de bens de produção e de consumo e do uso dos recursos naturais não renováveis.

Assim, deve-se investir na criação de tecnologias apropriadas e apropriáveis, cujas características e necessidades de capital se tornem manejáveis por aqueles que as irão utilizar (LEFF, 2009).

Emerge a possibilidade da construção de

uma economia mais equilibrada, justa e produtiva, uma economia baseada na diversidade biológica da natureza e na riqueza cultural da humanidade. Isso implicará a necessidade de legitimar os direitos e fortalecer politicamente as comunidades, dotando-as, ao mesmo tempo, de uma nova capacidade técnica, científica, administrativa e financeira para a autogestão de seus recursos produtivos e para tornar viável o manejo produtivo da biodiversidade, num projeto alternativo de desenvolvimento. (LEFF, 2009, p. 82 e 83)

Entretanto, faz-se também necessária a aplicação de políticas públicas que dialoguem com áreas multi e transdisciplinares de saberes, partindo-se de uma educação dialógica já incentivada por Paulo Freire, há décadas, baseadas no uso múltiplo e no manejo integrado dos recursos, além de estratégias agroecológicas e agroflorestais para a produção agrícola.

Essas políticas públicas devem ser eficazes para a descoberta de potenciais produtivos e de geração de tecnologias apropriadas e apropriáveis à realidade da população local.

Leff (2009) reforça ser necessário o desenvolvimento dos saberes endógenos, atrelados aos princípios da autogestão comunitária do uso ecologicamente sustentável dos recursos naturais, do aproveitamento produtivo dos ecossistemas, da recirculação dos resíduos em processos de transformação de bens e consumo nos processos tecnológicos e nos ciclos ecológicos.

Na questão da gestão e do gerenciamento dos resíduos sólidos, os ensinamentos de Leff trazem a reflexão da necessidade de redução do desperdício, fazendo com que haja mais disponibilidade de recursos e produtos, assim como rendimento financeiro para quem produz (redução do consumo pelo processo de extração, processamento e transporte de matérias-primas primárias) e, conseqüentemente, benefício para quem consome (uma vez que o produtor não mais repassará o valor estimado da perda pela produção).

Tornam-se imprescindíveis a valorização do desenvolvimento local, que contribui diretamente com a redução dos gases poluentes responsáveis pelo efeito estufa, e a educação ambiental, que contribui para a reflexão do consumidor sobre o que realmente é necessário produzir e consumir (LEFF, 2009).

## **CONCLUSÃO**

O Brasil não alcançou as principais metas da PNRS, visto que, mesmo após seis anos da Lei 12.305/2010, persiste a destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos gerados, inclusive, com o aumento desses resíduos.

Conclui-se que, apesar de haver leis que determinem os princípios, os objetivos, os instrumentos e as diretrizes relativas à gestão dos resíduos sólidos urbanos, estas não são suficientes para a promoção do equilíbrio entre o consumo e a produção, pois não há percepção direta, pela sociedade dos impactos causados à saúde dessa sociedade e ao meio ambiente.

Assim, para haver uma gestão integrada dos resíduos sólidos para o desenvolvimento do consumo sustentável, faz-se mister repensar formas de produção e de consumo combinadas à utilização de tecnologias e à educação ambiental em prol do equilíbrio ecológico.

Observa-se que a sociedade não percebe os danos que suas escolhas causam ao meio ambiente, em razão de a natureza ser composta por ciclos, enquanto, na sociedade de consumo, os padrões de produção industrial possuem linearidade. Dessa forma, a sociedade não reflete em como as suas ações podem causar impactos ambientais.

A adoção de práticas de padrões de produção e de consumo sustentáveis, bem como o melhor gerenciamento dos resíduos sólidos, pode reduzir os impactos à nossa saúde e à do meio ambiente, de modo a ser responsabilidade de todos, daqueles envolvidos na cadeia produtiva aos consumidores finais do mercado de consumo.

A gestão dos resíduos sólidos dialoga com outras questões, como educação ambiental, mudanças climáticas, consumo sustentável, desenvolvimento sustentável, políticas públicas, ética, responsabilidade social, sustentabilidade, tecnologia, entre outros.

Todavia, a elaboração das políticas públicas frequentemente exclui ou mitiga a participação da população/sociedade civil, principal interessada no diálogo, além de essas políticas públicas terem objetivos fundados em medidas paliativas ou em ações preventivas, mas que não resolvem efetivamente a causa do problema.

Verifica-se que não há uma relação dialógica entre governantes e governados para o atendimento das causas e das necessidades da população e para as demandas de seu entorno, o que inclui as consequências causadas ao meio ambiente e a destinação de seus resíduos. As políticas públicas não são pensadas a longo prazo para atendimento e beneficiamento geral da população, mas a partir de relações de poder.

A PNRS traz inovações para o dilema da responsabilidade da destinação dos resíduos sólidos, assim como busca a reinserção dos resíduos na cadeia produtiva. Entretanto, é possível assinalar algumas contradições entre seus objetivos e seus princípios, como, por exemplo, entre o princípio do poluidor-pagador (art. 6º, II da Lei 12.305/2010) e o objetivo de não geração de resíduos (art. 7º, II da Lei 12.305/2010).

Ocorre que a PNRS dá margem a ser analisada sob a ótica da racionalidade econômica, possibilitando a criação de um mercado que dá o direito de poluir, de explorar os biomas, sem respeitar as diversidades regionais e locais.

A racionalidade econômica impõe uma dominação, na perspectiva eurocêntrica, da questão do conhecimento, social, cultural, o qual acarreta a mitigação do olhar para uma perspectiva da racionalidade ambiental defendida por Enrique Leff.

Há um torpor na sociedade no que tange à destinação final dos resíduos e à forma de produção que desencadeia o consumo, visto que a própria lógica capitalista cria mecanismos de fixação para as atividades do dia a dia que induzem a não reflexão sobre as consequências de suas ações.

O sistema de educação é um reflexo desse mecanismo utilizado pelo capitalismo, em virtude do qual se tornou cada vez mais tecnicista e difusionista, não havendo espaço para a recuperação, o desenvolvimento e a apropriação dos saberes endógenos da população local.

O capitalismo gera um círculo vicioso, o qual institui mecanismos de fabricação de bens e de produtos que demandam conhecimento tecnicista, a exemplo do fordismo. Isso impulsiona a necessidade da comercialização e, conseqüentemente, do consumismo, implicando uma cultura de descarte, pois quanto mais se consome, mais objetos existem a serem descartados.

Essa perspectiva é reforçada pelo mercado através da obsolescência em seus diversos tipos, como a programada, de design, funcional e sistêmica. Os processos de fabricação geram uma dificuldade na desmontagem dos objetos descartados, uma vez que estes não são fabricados visando à facilidade da troca de componente ou peça, mas sim seu descarte e substituição por um objeto novo.

Assim, verifica-se que a racionalidade econômica não corrobora o alcance das metas determinadas pela PNRS, dada a dificuldade do desmembramento de peças para que possam ser reutilizadas na cadeia produtiva e assim se possa alcançar a redução dos resíduos.

## REFERÊNCIAS

ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2014**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2014.pdf>>. Acesso em: 7 mai. 2016.

ALBUQUERQUE, Rebeca Allana. Consumo e meio ambiente: gestão integrada dos resíduos sólidos. 2015. **XV Jornada de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFRPE (XV JEPEX)**, 2015. Disponível em: <<http://www.eventosufrpe.com.br/2015/cd/resumos/R1107-2.html>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Consumismo e o desafio do uso sustentável dos recursos naturais. 2015. **XV Jornada de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFRPE (XV JEPEX)**, 2015. Disponível em: <<http://www.eventosufrpe.com.br/2015/cd/resumos/R1107-2.html>>. Acesso em: 11 mai. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 fev. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em: 11. jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos sólidos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2016.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil, mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

CORREIO BRASILIENSE. **Lixão da estrutural é berço de trabalho infantil no DF**. 2016.

Disponível em:

<[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/03/24/interna\\_cidadesdf,523908/lixao-da-estrutural-e-berco-de-trabalho-infantil-no-df.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/03/24/interna_cidadesdf,523908/lixao-da-estrutural-e-berco-de-trabalho-infantil-no-df.shtml)>. Acesso em: 07 mai. 2016.

ALENCAR, Jose Luciano Sobreira de et al. Os efeitos socioambientais causados pelos resíduos sólidos de confecção na cidade de Maringá. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, v. 19, n. 3, p. 478-504, 2015.

DINNEBIER, Flávia França. Sociedade de risco e o desafio do uso sustentável dos Recursos naturais. VI Simpósio-Dano ambiental na Sociedade de Risco: Risco da radiação nuclear, risco tecnológico e risco ambiental: foco nas fontes de energia, sustentabilidade e eficiência. Setembro de 2011, Florianópolis – SC. **Anais eletrônicos**. Santa Catarina: GPDA, 2011.

Disponível

em:<<http://150.162.138.7/documents/download/2956;jsessionid=D1D1E1EEAF647A8863C32624B70B81F0>>. Acesso em: 17 de mar. 2016.

EPA – Environment Protection Agency. **Climate Change and Waste**. Reducing Waste Can Make a Difference. Disponível em:

<<http://www.epa.gov/epawaste/nonhaz/municipal/pubs/ghg/climfold.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Terra**. São Paulo: Peirópolis, 2000.

IBGE. **Pesquisa nacional de saneamento básico 2008**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000105.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

IPCC. **Climate Change 2013: The Physical Science Basis**. 2013. Disponível em:

<<http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>>. Acesso em: 5 mai. 2016.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009

MAZZOLI, Monique Dias; DOMICIANO, Giselli Cristini; VIEIRA, Rafael. Lixo tecnológico/eletrônico: um breve histórico do problema e possíveis soluções no caso brasileiro. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 2013,

## AMÉRICA LATINA EM FOCO: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais

Salvador/BA. **Anais...** Salvador/BA: Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais –IBEAS, 2013. Disponível em: <<http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2013/XI-093.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

MILANEZ, Francisco. Desenvolvimento Sustentável. In: CATTANI, David (org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, p. 76-84.

MNCR - MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. **Estrutural**: o maior lixão da América Latina é um pesadelo da sociedade brasileira. 2014. Disponível em: <<http://zope.mnrc.org.br/site/noticias/blog-do-centro-oste/estrutural-o-maior-lixao-da-america-latina-e-um-pesadelo-da-sociedade-brasileira>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

OLIVEIRA, Suélem Marques de; AVELAR, Íris Lopes Costa. A coleta e a transformação dos resíduos sólidos através das associações de catadores em Uberlândia (MG). V Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental. Novembro 2014 Belo horizonte - MG. **Anais de Congresso**, 2014. Disponível em: <<http://www.ibeas.org.br/congresso/trabalhos2014/iii-101.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **The World Health Report 2007 – A safer future: global public health security in the 21st. century**. Disponível em: <<http://www.who.int/whr/2007/en/index.html>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

ONU. **ONU**: cerca de 1% da população mundial possui a mesma riqueza que 3,5 bilhões de pessoas. 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-cerca-de-1-da-populacao-mundial-possui-a-mesma-riqueza-que-35-bilhoes-de-pessoas-mais-pobres/>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

ONU VERDE. **Produzidos e jamais consumidos**: um guia visual sobre o desperdício de alimentos. Disponível em: <<http://www.onuverde.org.br/Artigo/108/Produzidos-e-jamais-consumidos-um-guia-visual-sobre-o-desperdicio-de-alimentos>>. Acesso em: 6 ago. 2016.

PNUMA - United Nations Environment Programme; ISWA - International Solid Waste Association. **Global Waste Management Outlook**. 2015. Disponível em: <<http://www.unep.org/ietc/InformationResources/Events/GlobalWasteManagementOutlookGWMO/tabid/106373/Default.aspx>>. Acesso em: 8 mai. 2016.

RIBEIRO, Helena; BESEN, Gina Rizpah. Panorama da coleta seletiva no Brasil: desafios e perspectivas a partir de três estudos de caso. **INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente** - v.2, n.4, Artigo 1, ago 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SHARHOLY, Mufeed et al. Municipal solid waste management in Indian cities—A review. **Waste management**, v. 28, n. 2, p. 459-467, 2008.

SITE DA LOGÍSTICA. **Logística verde** - Entrevista com o Prof. Vitorio Donato. Disponível em: [http://www.sitedalogistica.com.br/products/logistica-verde-entrevista-com-o-prof-vitorio-donato/discussioncbm\\_803170/20/](http://www.sitedalogistica.com.br/products/logistica-verde-entrevista-com-o-prof-vitorio-donato/discussioncbm_803170/20/). Acesso em: 16 jan. 2016.

SOARES, Antonio Gomes. Desperdício de Alimentos no Brasil – um desafio político e social a ser vencido. **Embrapa Agroindústria de Alimentos**: Rio de Janeiro/RJ, 2014.

STEDILE, João Pedro. Questão agrária In: CALDART, et. al. (Orgs). **Dicionário da educação do campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012, p. 639 - 646.

TRIGUEIRO, André. **Mundo sustentável: abrindo espaço na mídia para um planeta em transformação**. São Paulo: Globo, 2005.

WASTE ATLAS PARTNERSHIP. **Waste Atlas: The World's 50 Biggest Dumpsites**, 2014. 2014. Disponível em: <<http://www.d-waste.com/d-waste-news/item/263-the-world-s-50-biggest-dumpsites-official-launching-of-the-2nd-waste-atlas-report.html>>. Acesso em: 08 mai. 2016.

## CAPÍTULO V

### OS RESÍDUOS PERIGOSOS NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL CONTEMPORÂNEA DO BRASIL E DA ARGENTINA: UMA VISÃO DESCRITIVO-COMPARATIVA

Rafaela Patricia Inocencio da Silva<sup>23</sup>

Fernando Joaquim Ferreira Maia<sup>24</sup>

#### INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é fruto do apoio do CNPq/CAPES, e parte das discussões do projeto de dissertação de mestrado, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

As transformações econômicas fizeram com que os países se unissem para enfrentar os desafios econômicos e dessa maneira, se formaram os primeiros blocos econômicos. Os países da América do Sul também buscaram seguir a tendência de ampliar o horizonte de seus mercados mediante uma integração voltada para a aceleração do seu processo desenvolvimentista. Assim, foi criado o Mercado Comum do Sul, também denominado Mercosul.

O novo bloco foi constituído pelo Tratado de Assunção, formalizado no dia 26 de março de 1991, na capital do Paraguai, Assunção. Posteriormente, foi aprovado pelo parlamento dos países signatários. Na sua formação inicial, contou com o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai.

---

<sup>23</sup> Mestranda em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), bolsista do CNPq. E-mail: rafaelainocencio@gmail.com.

<sup>24</sup> Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Educação, Culturas e Identidades da UFRPE/FUNDAJ, Professor Adjunto da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Doutor e Mestre em Direito pela UFPE, Especialista em Direito Processual Civil pela UFPE. Email: fernandojoaquimmaia@gmail.com

Os países que compõem esse bloco são responsáveis por aproximadamente 56% das áreas ambientais da América do Sul. Logo, sua área de extensão é bastante relevante em decorrência de sua biodiversidade, de suas fontes de energia, de seus recursos naturais, além de possuírem importantes bacias hidrográficas (SOUZA, 2004). O Mercosul elencou como objetivos do bloco a promoção da proteção ao meio ambiente, a incorporação da componente ambiental nas políticas setoriais e a inclusão do fortalecimento da integração e da promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito do Mercosul (SOUZA, 2004).

Dentre esses países, optou-se por fazer um estudo comparado entre as legislações brasileiras e argentinas que dispusessem a respeito dos resíduos perigosos. A escolha se deve ao fato de que as duas legislações apresentam muitos pontos em comum quanto ao gerenciamento, ao transporte e à disposição final dos resíduos perigosos.

No Brasil, coube à PNRS definir o que são os resíduos perigosos. Essa legislação ainda é auxiliada pela ABNT-NBR 10004/2004, que classifica os resíduos em dois grupos, os de classe I e os de classe II. A primeira classe representa os resíduos perigosos e a segunda, os resíduos não perigosos.

Posteriormente, são apresentadas as cinco fases de gerenciamento de resíduos perigosos no Brasil. Tal gerenciamento envolve as etapas de manuseio, acondicionamento, identificação, transporte e destinação final. A última etapa deste envolve o destino final dos resíduos perigosos e pode ser obtida por no mínimo três procedimentos básicos: a incineração, o coprocessamento em fornos de cimento e a disposição em aterros industriais.

A seguir, é apresentada a regulamentação na Argentina quanto aos resíduos perigosos, feita mediante a Lei nº 24.051/92. Essa lei, de caráter nacional, também é considerada pelo direito argentino como uma norma de Adesão. Isso porque ela convida as províncias e os municípios deste país a aderir ao seu regulamento. Sua edição representou um marco no que se refere aos resíduos perigosos na Argentina e implementou um maior controle durante todas as atividades que lidam com tais resíduos.

Aborda-se o artigo 2º da Lei nº 24.051/92, que classifica os resíduos em perigosos de forma geral e perigosos de forma particular. Essa mesma lei ainda estabelece as diretrizes

referentes ao registro de geradores e de operadores de resíduos perigosos, à identificação, ao transporte, ao tratamento e à disposição final.

Objetiva-se levantar e discutir informações a respeito dos resíduos perigosos em dois significativos países do Mercosul, Argentina e Brasil. A metodologia adotada foi o direito comparado. Tenta-se a comparação da legislação ambiental brasileira sobre resíduos perigosos com a sua congênera argentina, objetivando destacar os pontos divergentes, à base dos condicionantes históricos e materiais em que estão inseridos, uma das linhas do direito comparado (DANTAS, 2006, p. 62, 65, 93, 118), a fim de buscar soluções para a efetividade do direito ambiental no Brasil.

Entende-se que a opção metodológica é a mais adequada para a tese do artigo. A maioria dos comparativistas sustenta que o direito comparado é ciência, pois ele sistematiza os institutos jurídicos de determinado ordenamento, a partir de outros ordenamentos jurídicos (DANTAS, 2006, p. 93), tendo por objeto o conjunto de normas jurídicas estrangeiras necessárias à comparação (DANTAS, 2006, p. 116) e sua captação através de princípios invariáveis, rigorosos e peculiares, selecionando hipóteses e resolvendo problemas. Então, o objeto do direito comparado consiste no objeto de ser e na maneira formal como é abordado. O objeto material é o conjunto de normas jurídicas estrangeiras. Já o método é o conjunto de princípios invariáveis, pelo qual o direito comparado capta o objeto. Constitui, também, o objeto formal. Tudo tentando oferecer uma classificação ou configurar um modelo. Assim, neste artigo, parte-se de um objeto, as legislações do Brasil e da Argentina sobre os resíduos perigosos, para sustentar a hipótese de que a legislação argentina, quanto ao transporte desses materiais, oferece mais segurança em relação à normatização adotada no Brasil.

O artigo tenta responder aos seguintes problemas: como os ordenamentos jurídicos do Brasil e da Argentina tratam os resíduos perigosos? Quais os pontos divergentes e (se) em que medida a legislação argentina pode oferecer alguma contribuição à efetividade da normatização congênera brasileira?

## **1. OS RESÍDUOS PERIGOSOS NO BRASIL**

### **1.1. Tratamento jurídico brasileiro quanto aos resíduos perigosos**

De uma forma generalizada, os resíduos perigosos são alguns produtos, elementos, itens ou materiais cujo descarte resulta da sua utilização na vida em sociedade. O que os torna diferentes dos demais resíduos é o grau de nocividade que carregam e que podem apresentar ao homem e ao meio ambiente.

Há diferentes conceitos para se afirmar se um resíduo é perigoso. A definição mais utilizada é a da norma nº 10004/2004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), a qual distingue o que são os resíduos sólidos perigosos e o que se entende por resíduos sólidos não perigosos. Os resíduos são considerados perigosos quando apresentam propriedades físicas, químicas ou infectocontagiosas que podem gerar risco à saúde pública, provocando mortalidade, incidência de doenças ou acentuando seus índices, ou riscos ao meio ambiente, quando o resíduo for gerenciado de forma inadequada.

Se a sua operação e transporte seguirem as normas estabelecidas, os riscos dessas atividades são minimizados. No entanto, se as mesmas não forem obedecidas, poderão resultar acidentes ou, ainda, graves prejuízos à saúde coletiva, danos à fauna e à flora, além de existir a possibilidade de contaminação do solo, do ar e dos lençóis freáticos.

No que concerne à classificação de um resíduo quanto à sua periculosidade, também deve ser levado em consideração se ele apresenta ao menos uma dentre as cinco características principais, quais sejam, se o resíduo é inflamável, corrosivo, reativo, tóxico ou patogênico.

Importa mencionar que existem ainda os resíduos radioativos, os quais são capazes de emitir uma radiação ionizante, além de terem a potencialidade de gerar desastres radiológicos ou acidentes nucleares. Todavia, nesses casos, cabe à CNEN (Comissão Nacional de Energia Nuclear) tratar desses resíduos, pois a mesma possui competência exclusiva nesse sentido.

No contexto referente à normatização pátria, depois de quase 20 anos de discussões, foi elaborada, em 02 de agosto de 2010, a Lei nº 12.305 visando criar um conjunto de

princípios, de objetivos e de instrumentos para uma gestão integrada dos resíduos sólidos. A Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS) é “um marco inovador e ousado na implementação da gestão compartilhada do meio ambiente, propugnada pelo art. 225 da Constituição Federal” (YOSHIDA, 2014, p. 3). A referida lei tem ainda guardada no artigo 24, incisos VI e VIII da Constituição de 1988, e elenca princípios e instrumentos para uma gestão adequada dos resíduos sólidos.

A lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos também tratou de estabelecer que sua aplicação não seja só voltada aos resíduos sólidos em sentido amplo, destinando-se igualmente aos denominados resíduos perigosos. Essa previsão está no 1º artigo que assim determina:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

Nesse sentido, deve-se ressaltar a preocupação da PNRS com os resíduos perigosos, ao estabelecer, no art. 7º, inciso V, que um dos seus objetivos é a “redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos”. Essa previsão decorre do maior potencial de impacto que os resíduos perigosos podem gerar ao meio ambiente e à população. Assim, estabelecer como objetivo a redução de seu volume e de sua periculosidade culmina na diminuição de áreas contaminadas e no seu respectivo impacto.

A PNRS é a principal legislação que trata dos resíduos perigosos, no entanto há outras normas que a regulamentam e tratam de alguns de seus assuntos de forma mais detalhada. Há o Decreto de nº 7.404/2010, elaborado para regulamentar os capítulos I e II, que fazem parte do Título VII da PNRS. Neste são apresentadas as figuras dos geradores e dos operadores de resíduos perigosos. Têm-se, ainda, normas técnicas, sem força imperativa, mas que podem ser utilizadas para fortalecer a regulamentação. A mais importante dentre essas “normas técnicas” é a da ABNT-NBR/10004, a qual faz a classificação dos tipos de resíduos perigosos.

Também existem as Resoluções do CONAMA, nº 316/2002 e nº 264/1999, que dispõem, respectivamente, sobre os procedimentos e os critérios para o funcionamento de sistemas de tratamento térmico de resíduos e sobre o licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para atividades de coprocessamento de resíduos perigosos.

## **1.2. Classificação dos resíduos quanto à sua periculosidade**

A PNRS representa um marco na legislação ambiental brasileira, sendo apresentada por meio de cinco eixos principais, quais sejam: hierarquia na gestão, logística reversa, responsabilidade compartilhada, planos de gerenciamento e incentivos econômicos. A PNRS estabelece algumas classificações, uma delas atinente ao grau de periculosidade. Está presente no artigo 13, inciso II, que distingue os resíduos em perigosos e não perigosos. Conforme este inciso, são considerados:

- a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;
- b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea “a”.

Os não perigosos são os resíduos domiciliares, ou seja, os originários de atividades domésticas em residências urbanas. Assim, percebe-se que essa classificação busca dar uma identificação mais precisa aos resíduos perigosos, pois os mesmos têm grandes chances de lesionar o meio ambiente e a população.

Por fim, é necessário fazer alusão à ABNT-NBR/10004, pois esta dividiu os resíduos perigosos em dois grupos, os de classe I e os de classe II. A primeira classe representa os resíduos perigosos e a segunda classe engloba os resíduos não perigosos. A classe II, dos não perigosos, ainda comporta uma subdivisão em classe II, a) - os não inertes e classe II, b) - os inertes.

### **1.3. Gerenciamento brasileiro dos resíduos perigosos**

A legislação ambiental estabelece um cuidado especial quanto aos resíduos perigosos e apresenta cinco etapas para o seu gerenciamento. A primeira etapa refere-se ao manuseio desses bens. Sua manipulação é semelhante à que é destinada a produtos químicos em geral, a qual exige profissionais devidamente qualificados, além da utilização de equipamentos de segurança adequados. A segunda e a terceira fases do gerenciamento são o acondicionamento e a identificação. Aqui, devem-se seguir as legislações pertinentes aos produtos químicos perigosos. No tocante a esses produtos químicos, existe a obrigação de uso de embalagens homologadas e também a colocação de uma rotulagem que siga os padrões brasileiros e internacionais.

A fase posterior envolve o transporte desses produtos, que também segue as leis aplicáveis aos produtos químicos perigosos. Ocorre que, conforme o tipo de transporte utilizado, terrestre, aéreo ou marítimo, haverá distinções. Assim, como a maior parte dos transportes dos resíduos com características de periculosidade é feita por rodovias, devem ser respeitadas as resoluções da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

Qualquer pessoa jurídica que opere resíduos perigosos, independentemente da fase de gerenciamento, tem a obrigação de elaborar um plano de gerenciamento desses resíduos; além disso, é imperioso obedecer ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Há ainda, conforme o tipo de resíduo, a obrigação de submeter esse mesmo plano ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) e ao Sistema Único de Atenção à Sanidade Sanitária (SUASA).

Existe também a necessidade de as empresas que lidam com resíduos perigosos se submeterem ao licenciamento ambiental. Exige-se a contratação de seguro de responsabilidade por eventuais danos ao meio ambiente e à saúde coletiva. Aqueles que fizerem o manuseio de resíduos considerados danosos devem fazer sua inscrição no cadastro nacional de operadores de resíduos perigosos. Esse cadastro é gerido, no âmbito nacional, pelo IBAMA e tem seus dados e informações disponibilizados ao acesso público. Além de outras exigências legais, cada empresa cadastrada deve apresentar o registro de um técnico responsável.

A última etapa do processo de gerenciamento envolve o destino final dos resíduos perigosos, o qual inclui três procedimentos básicos: a incineração, o coprocessamento em fornos de cimento e a disposição em aterros industriais.

A incineração pode ser de dois tipos: conservação de energia ou destinação de resíduos perigosos. Na destinação feita por meio da incineração, com foco na conservação de energia, almeja-se o aproveitamento máximo de energia extraída dos resíduos. Entretanto, como todo processo de incineração acaba emitindo gases poluentes na atmosfera, logo, em muitos dos casos, a incineração por meio da conservação de energia não é a mais indicada, tendo em vista o seu potencial de poluição atmosférica. Nesse processo também se deve levar em consideração o potencial calorífico apresentado por cada resíduo.

O outro tipo de incineração ocorre através da destruição de resíduos perigosos, que representa uma das técnicas mais utilizadas. Neste, em vez de se queimarem os resíduos perigosos, emitindo gases poluentes, os gases são resfriados no intuito de evitar as propagações poluentes na atmosfera. Devem ser observados os padrões estabelecidos pela Resolução Conama nº 316/2002.

A segunda forma de destinação refere-se ao coprocessamento, uma técnica usada largamente em países desenvolvidos. Utiliza-se a energia dos resíduos em substituição aos recursos naturais minerais e combustíveis de origem fóssil. No Brasil, a sua regulação se dá por meio da Resolução nº 264/99 do Conama. A indústria cimenteira usa muito esse tipo de incineração.

Quanto à substituição de combustíveis fósseis por energias produzidas de resíduos, Fernando Rodrigues (2012, p. 512) esclarece que em 2030 haverá um aumento de 10%, passando de 20% para 30% em níveis mundiais. Diz que:

Na União Europeia (UE-25), a disponibilidade energética dos resíduos já representa, nos dias atuais, aproximadamente 40% da demanda total. A expectativa é que essa participação chegue a 50% em 2030, o que significa dizer que o potencial energético desses resíduos, em apenas um ano, poderá suprir as demandas energéticas de um país como a Alemanha por três anos.

Por fim, a destinação ainda ocorre em aterros industriais, os quais são o destino de rejeitos provenientes das atividades industriais e de mineração. Estes, por sua vez, se

subdividem em aterros de classe I e de classe II. Essa classificação assemelha-se àquela feita para diferenciar a periculosidade dos resíduos. Os aterros de classe I destinam-se aos rejeitos considerados perigosos e os de classe II, aos resíduos não perigosos.

## **2. A REGULAÇÃO DOS RESÍDUOS PERIGOSOS NA ARGENTINA**

### **2.1. Aspectos gerais da Lei nº 24.051/92**

Na Argentina, a regulação dos resíduos perigosos é feita mediante a Lei nº 24.051, promulgada em 08 de Janeiro de 1992, a qual foi concebida para tratar da geração, do transporte, do tratamento e da destinação final destes resíduos. Essa lei foi elaborada para abarcar um leque amplo de situações, tendo um caráter nacional, distinguindo-a das outras legislações que disciplinam o tema, pois normalmente são regulamentações locais. Esta é uma particularidade argentina, e ocorre porque neste país é possível que cada província legisle sobre a matéria ambiental de forma autônoma, o que torna suas normas ambientais heterogêneas.

Ao entrar em vigor, a Lei nº 24.051/92 estabeleceu um controle mínimo no que concerne ao meio ambiente, sobretudo quanto aos resíduos perigosos. Cumpre ressaltar que, apesar de esta ter sido criada com um status de legislação nacional, nada impede que a mesma também tenha sua aplicação na esfera local. A seguir, apresenta-se o seu artigo 1º que reforça a sua aplicação em nível nacional.

ARTICULO 1º — La generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos quedarán sujetos a las disposiciones de la presente ley, cuando se tratare de residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional o, aunque ubicados en territorio de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando, a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado, o cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer, tuvieren una repercusión económica sensible tal, que tornare aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas.

Além de sua aplicação nacional, essa norma apresenta outras características singulares. Um marco dessa singularidade é o fato de a Lei nº 24.051 ser considerada pelo

direito argentino como uma norma de Adesão. Isso porque ela convida as províncias e os municípios desse país a seguir o seu regulamento, ou então a firmar acordos de cooperação com o Ministério dos Recursos Naturais e Ambiente Humano. Depois de assinado o acordo, a Lei nº 24.051 passa a valer no território que ajustou os termos, mas, para que o acordo seja adotado, é exigido que este guarde similitude com a Lei nº 24.051. Nessa perspectiva, dispõe o artigo 67 dessa lei: “Se invita a las provincias y a los respectivos municipios, en el área de su competencia, a dictar normas de igual naturaleza que la presente para el tratamiento de los residuos peligrosos.” Quanto ao processo de escolha das províncias em relação a essa legislação, assim comenta Silvia Nonna:

En tal sentido algunas provincia han adherido a la ley a su decreto reglamentario, otras han adherido sólo a la ley han dicta su próprio reglamento. Otras sancionado su ley y reglamento. Y finalmente, algunas no poseen normas propia ni han adherido (2014, p. 114).

Decerto a Lei nº 24.051/92 representou um avanço significativo no tocante à gestão de resíduos perigosos na Argentina, uma vez que os instrumentos legais anteriores não realizavam tamanha supervisão durante as atividades que envolvem esses resíduos. Sua importância ainda consiste no fato de designar, através do seu artigo 2º, o que podem ser considerados resíduos perigosos.

Em virtude da extensão do assunto esmiuçado nessa norma, ela teve que ser regulamentada pelo Poder Executivo da Argentina, que o fez por meio do Decreto nº 831/93. Ademais, foi complementada através de outras leis que tratam de temas mais específicos, bem como por resoluções emanadas das autoridades com a finalidade de dar maior execução, controle e fiscalização. São exemplos de resoluções que complementam a Lei nº 24.051/1992: a Resolução nº 224/94, que estabelece os parâmetros e as normas técnicas para definir o que são resíduos perigosos e qual seu grau de periculosidade; a Resolução nº 250/94, que fixa as categorias de geradores de resíduos perigosos; a Resolução nº 123/95, que estabelece as normas referentes ao armazenamento desses materiais; a Resolução nº 184/95, que trata da exportação destes resíduos; a Resolução nº 189/96, que fixa as taxas de avaliação e de fiscalização dos resíduos perigosos (T.E.F. 1995); a Resolução nº 315/97, que trata sobre os

vencimentos das taxas fixadas pela Resolução nº 189/96; e a Resolução nº 599/01, que fixou uma taxa para todos aqueles que geram resíduos perigosos.

## 2.2. Categorizações dos resíduos perigosos na Argentina

O artigo 2º, da Lei nº 24.051/92, classifica os materiais como resíduos perigosos em geral e em particular. Preceitua que são resíduos perigosos em geral, “para os efeitos dessa lei, todos os resíduos que possam causar danos, direta ou indiretamente, a seres vivos ou contaminar o solo, a água, a atmosfera ou o ambiente em geral”<sup>25</sup>. De mais a mais, continua sua classificação afirmando que são resíduos perigosos, em sentido amplo, aqueles que puderem ser insumos para o processo industrial. O conceito de insumos fica a cargo do Decreto nº 831/93, no Anexo I, item 17, que determina:

INSUMO: Enquanto as disposições da Lei e ao presente, entenda-se por insumo toda matéria-prima empregada na produção de outros bens, como também aqueles resíduos perigosos que possam intervir nos processos industriais<sup>26</sup>.

Já os resíduos perigosos em particular são os elencados no Anexo I, do Decreto nº 831/93, que enumera 45 categorias a serem controladas. No caso do Anexo I, do decreto em comento, os resíduos apresentam uma subdivisão entre os que apresentam fluxo de resíduos, que contém 18 espécies, e aqueles resíduos que contenham uma das 27 substâncias elencadas nessa categoria.

Do mesmo modo, são considerados resíduos perigosos em particular aqueles que possuam alguma característica enumerada no Anexo II da Lei nº 12.051/92. Esse anexo prevê 13 hipóteses, dentre as quais: substâncias explosivas, inflamantes, oxidantes, tóxicas, infecciosas, corrosivas ou que possam originar outras substâncias.

Ao estabelecer a classificação para os resíduos perigosos, o artigo 2º também se encarregou de excluir algumas hipóteses da incidência dessa lei. São eles os resíduos domiciliares, que são regidos pela Lei nº 25.916/04. Também foram afastados da órbita dessa

---

<sup>25</sup> Los efectos de esta ley, todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

<sup>26</sup> INSUMO: En cuanto a las disposiciones de la Ley y el presente, entiéndase por insumo a toda materia prima empleada en la producción de otros bienes como asimismo aquellos residuos peligrosos que puedan intervenir en procesos industriales.

lei os casos de resíduos radioativos que, na Argentina, ficam regulados pela Lei nº 24.840. Por fim, também não se enquadram na hipótese de aplicação dessa lei os resíduos que derivam de operações realizadas em navios. Nesse caso, há uma regulamentação por meio de leis especiais e convenções internacionais, sendo que, na Argentina, a lei que trata do assunto é a Lei de nº 22.190.

O artigo 19 da Lei nº 24.051/92 também considera perigosos os resíduos patológicos. Por resíduos patológicos podem-se entender aqueles provenientes de cultivos em laboratório, resto de sangue e seus derivados, os resíduos orgânicos provenientes de operações, os restos de animais produzidos em experimentos médicos, os algodões, as gazes, as ampolas, as seringas, os objetos cortantes e os materiais descartáveis, os elementos impregnados com sangue ou outras substâncias que não são esterilizadas e os agentes quimioterapêuticos.

Por fim, vale ressaltar o registro dos geradores e operadores de resíduos perigosos. As autoridades argentinas, que são responsáveis pela geração ou pelas operações com resíduos classificados como perigosos, devem possuir e manter devidamente atualizado o denominado Registro Nacional de Geradores e Operadores de Resíduos Perigosos. Neste, deve haver a inscrição de uma pessoa física ou, então, de pessoa jurídica responsável pela geração, pelo transporte, pelo tratamento e pela disposição final desses materiais.

Depois de cumprir os requisitos exigidos pela Lei nº 12.051/92, será emitido um certificado ambiental em um prazo de até 90 dias. Esse certificado deve ser renovado a cada ano. Somente após a obtenção do certificado ambiental é que as autoridades, que geram ou operam resíduos perigosos, podem se habilitar a fazer a manipulação, o transporte, o tratamento e a disposição final dos mesmos.

### **2.3. A identificação, o transporte de resíduos perigosos, o tratamento e a destinação final desses resíduos**

Conforme a legislação argentina, a identificação dos resíduos perigosos será feita mediante um documento chamado de “Manifesto”. Trata-se de um documento de fundamental relevância, pois contém informações que vão desde a origem do resíduo até a sua eliminação final, sendo por meio dele que se verifica o cumprimento dos requisitos exigidos pela lei.

Nesse instrumento devem constar a natureza, a quantidade de resíduos produzidos, quaisquer operações que foram empreendidas, os dados pertinentes ao transportador, onde foram tratados os materiais perigosos, os processos de eliminação realizados e o tratamento a que tenham sido submetidos.

O “Manifesto” deve conter um número de série, incluindo a identificação do gerador, do transportador e do destinatário dos resíduos perigosos até a eliminação final, os números que digam respeito à quantidade de seu peso, ao volume, à concentração e às instruções especiais a serem observadas pelo transportador e pelo operador no local de eliminação conforme a espécie de resíduo perigoso.

Quanto à identificação, existe ainda a obrigação de os geradores de resíduos perigosos embalarem devidamente esses resíduos, procedendo com a correta identificação dos contêineres e a designação para seu armazenamento, além de informarem sobre o seu conteúdo, numerando-o e datando-o.

No que diz respeito ao transporte dos resíduos perigosos, deve haver, primeiramente, a identificação dos resíduos que são transportados. Os transportadores também devem provar que têm conhecimento técnico para dar uma resposta adequada no caso de uma emergência com o material no curso do seu tráfego. Ainda deve existir uma apólice que cubra os possíveis danos que o transporte possa gerar, principalmente quando se trata de danos ao meio ambiente.

Outra norma importante sobre o transporte desse tipo de resíduos diz respeito à identificação da carga, a qual deve ser feita de forma clara e com visibilidade no veículo, conforme as normas nacionais e as internacionais a que a Argentina tenha aderido.

No setor dos transportes há proibições relativas à mistura de resíduos perigosos com substâncias não perigosas ou perigosas incompatíveis entre si, além do transporte de substâncias incompatíveis entre si em uma mesma unidade de transporte. Também há restrições com relação ao armazenamento de resíduos perigosos, sendo vedado que este seja por um prazo superior a 10 dias. Por último, é importante mencionar que no espaço aéreo argentino não pode haver o transporte de resíduos perigosos.

É nas estações de tratamento que as características físicas, a composição química e as atividades biológicas dos resíduos sofrem modificações. São retiradas as propriedades nocivas ao meio ambiente, fazendo com que sejam obtidos resíduos com uma carga menor de potencial danoso, os quais podem ser recuperados ou tornar mais seguro seu transporte ou sua eliminação.

A disposição final é feita em locais especialmente acondicionados para o depósito permanente em condições em que haja segurança para o meio ambiente. Logo, essa eliminação dos resíduos perigosos deve ser feita em aterros seguros, e alguns requisitos devem ser observados, sendo o principal: a descrição do projeto e de cada uma das instalações ou locais onde os resíduos perigosos estão sendo tratados, transportados e armazenados temporariamente ou onde se dá sua disposição final. Também é obrigatório haver uma descrição dos procedimentos que são utilizados durante o tratamento, o armazenamento, as operações que envolvam a carga e a descarga, a destinação final e a capacidade de concentração de cada resíduo.

Deve-se, ainda, especificar o tipo de resíduo perigoso que está sendo tratado ou eliminado. O Anexo III da Lei nº 24.051/92 elenca as formas de eliminação dos resíduos, porém separa as operações que não podem gerar a recuperação, ou seja, as que acabam sofrendo a eliminação, havendo outras operações que podem culminar no reaproveitamento desses materiais.

## **CONCLUSÃO**

O Mercosul surgiu com o escopo de fortalecer prioritariamente as relações econômicas entre os países da América do Sul que o compunham na sua primeira formação. Além das relações comerciais realizadas, uma particularidade deste bloco fica por conta das riquezas ambientais presentes em seu território, riquezas que apresentam um grande valor econômico.

Depois de se visualizar o debate em torno dos resíduos perigosos e o seu respaldo eminentemente ambiental, sentiu-se a necessidade de destrinchar esse assunto mediante uma comparação entre Estados do Mercosul, e logo se escolheram o Brasil e a Argentina. Essa

escolha ocorreu em decorrência das semelhanças dessas duas normatizações quanto a esta seara de estudo.

Alguns detalhes chamaram mais a atenção. O primeiro deles remonta aos instrumentos legislativos que dispõem sobre os resíduos perigosos; no Brasil, este fica a cargo da Lei nº 12.305/10 (PNRS), que representou um avanço na área dos resíduos. Já no território argentino, a lei que trata dos resíduos perigosos antecedeu em 8 anos a legislação brasileira, ficando por conta da Lei nº 24.051/92. Além disso, a lei argentina é mais específica, pois disciplina exclusivamente a geração, o tratamento, o transporte e a disposição final dos resíduos perigosos, enquanto a norma brasileira apresenta uma visão mais ampla da política de resíduos sólidos. As duas legislações diferem quanto a seu âmbito de aplicabilidade, pois, enquanto a lei brasileira tem seus efeitos em todo o território nacional, a lei argentina, para ser aplicada nas suas diferentes províncias, carece que cada uma dessas unidades territoriais expresse vontade de aderir ao seu regulamento.

No que tange à identificação dos resíduos perigosos, nesses dois países há distinções, uma vez que, no Brasil, as normas que regem essa matéria são as mesmas que se aplicam aos produtos químicos. Já na Argentina, é exigido um documento específico para identificar esse tipo de resíduo, o “Manifesto”, em que há uma série de informações detalhadas sobre todos os procedimentos a que foram submetidos os resíduos. Na identificação argentina, existe ainda a obrigação de os geradores embalarem corretamente esses resíduos, procedendo com a adequada identificação dos contêineres designados para seu armazenamento, além de informarem sobre o seu conteúdo, numerando-o e datando-o.

O transporte desses materiais perigosos, no Brasil, é feito eminentemente pelas vias rodoviárias e também segue o que se estabeleceu para os produtos químicos, havendo variações conforme o meio utilizado. Na Argentina, por sua vez, deve-se identificar o que se transporta. Quem trafega com esses materiais deve ter conhecimento técnico para usá-lo em caso de emergência. Lá é proibido o transporte conjunto de substâncias incompatíveis entre si, e ainda se proíbe o tráfego aéreo de resíduos perigosos.

Por fim, comenta-se sobre o destino final dos resíduos que cada país adota. No território brasileiro, ele se dá por, no mínimo, três procedimentos básicos: a incineração, o

coprocessamento em fornos de cimento e a disposição em aterros industriais, muito embora existam outras formas de se dar um destino final aos resíduos perigosos. Na Argentina, é feito nas estações de tratamento, onde os resíduos são alterados para se retirarem as propriedades mais nocivas ao meio ambiente, fazendo com que sejam obtidos resíduos com uma carga menor de potencial danoso, os quais podem ser recuperados ou tornar mais seguro/a seu transporte ou sua eliminação.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10004**: Resíduos sólidos- Classificação. Rio de Janeiro: ABNT, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 01 de fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de Agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 08 de fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.208, de 17 de Setembro de 2004**. Promulga o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5208.htm)>. Acesso em: 01 de mar. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.404, de 23 de Dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm)>. Acesso em: 01 de mar. 2017.

ARGENTINA. **Decreto nº 831, de 03 de Maio de 1993.** Residuos peligrosos - Generación, manipulación, transporte y tratamiento - Reglamentación de la ley 24.051. Disponible em: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/html/arg23095.htm>>. Acesso em: 26 de fev. 2017.

ARGENTINA. **Lei nº 22.190, de 11 de Maio de 1980.** Em uso de lãs atribuições conferidas por el Artículo 5º Del Estatuto para el Proceso de Reorganizassem Nacional el presidente de lá Nacional Argentina sanciona y promulga com fuerza de ley. Disponible em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/73454/norma.htm>>. Acesso em: 22 de fev. 2017.

ARGENTINA. **Lei nº 24.051, de 08 de Janeiro de 1992.** Residuos Peligrosos. Ámbito de aplicación y disposiciones generales. Registro de Generadores y Operadores. Manifiesto. Generadores. Transportistas. Plantas de Tratamiento y disposición final. Responsabilidades. Infracciones y sanciones. Régimen penal. Autoridad de Aplicación. Disposiciones Complementarias. Disponible em: <<http://www.prosap.gov.ar/docs/UAS-24051yDecreto831Residuos.pdf>>. Acesso em: 26 de fev. 2017.

ARGENTINA. **Lei nº 24.840, de 11 de Julho de 1997.** Apruébase el Convenio Intergubernamental sobre los Colegios Argentino-Germanos en el país suscripto con la República Federal de Alemania. Disponible em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/44535/norma.htm>>. Acesso em: 26 de fev. 2017.

ARGENTINA. **Lei nº 25.916, de 03 de setembro de 2004.** Establécense presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios. Disposiciones generales. Autoridades competentes. Generación y Disposición inicial. Recolección y Transporte. Tratamiento, Transferencia y Disposición final. Coordinación interjurisdiccional. Autoridad de aplicación. Infracciones y sanciones. Disposiciones complementarias. Disponible em: < <http://www.opds.gba.gov.ar/index.php/leyes/ver/241>>. Acesso em: 26 de fev. 2017.

ARGENTINA. **Resolução nº 224, de 1º de Junho de 1994.** Establécense los parámetros y normas técnicas tendientes a definir los residuos peligrosos de alta y baja peligrosidad.

AMÉRICA LATINA EM FOCO: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais

Disponível em: <[http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res224\\_94.htm](http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res224_94.htm)>.

Acesso em: 25 de fev. 2017.

ARGENTINA. **Resolução nº 250, de 22 de Junho de 1994.** Disponível em:

<<http://argentinambiental.com/legislacion/nacional/resolucion-25094-residuos-peligrosos/>>.

Acesso em: 25 de fev. 2017.

ARGENTINA. **Resolução nº 123, de 12 de abril de 1995.** Disponível em:

<<http://argentinambiental.com/legislacion/nacional/resolucion-12395-operadores/>>. Acesso

em: 26 de fev. 2017.

ARGENTINA. **Resolução nº 184, de 16 de junho de 1995.** Establécese que toda persona

física o jurídica que gestione, coordine u organice operaciones de exportación de desechos peligrosos, será considerado "operador exportador de residuos peligrosos". Disponível em:

<[http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res184\\_95.htm](http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res184_95.htm)>. Acesso em: 26 de fev.

2017.

ARGENTINA. **Resolução nº 189, de 10 de maio de 1996.** Fíjase en concepto de Tasa de

Evaluación y Fiscalización (T.E.F) a abonar por los Generadores de Residuos Peligrosos, correspondiente al año 1995. Disponível em:

<[http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res189\\_96.htm](http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res189_96.htm)>. Acesso em: 26 de fev.

2017.

ARGENTINA. **Resolução nº 351, de 05 de maio de 1997.** Disponível em:

<[http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res351\\_97.htm](http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res351_97.htm)>. Acesso em: 27 de fev.

2017.

ARGENTINA. **Resolução nº 599, de 15 de maio de 2001.** Interpretación y aplicación del art.

16 de la Ley N°24.051: Carácter ambiental de la tasa, establecimiento de la formula de calculo, pautas de liquidación. Disponível em:

<[http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res599\\_01.htm](http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/residuos/res599_01.htm)>. Acesso em: 27 de fev.

2017.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 264, de 26 de agosto de**

**1999.** Licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para atividades de coprocessamento de resíduos. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=262>>. Acesso em: 28 de fev. 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 316, de 29 de outubro de 2002**. Dispõe sobre procedimentos e critérios para o funcionamento de sistemas de tratamento de resíduos. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=338>>. Acesso em: 28 de fev. 2017.

DANTAS, Francisco Ivo. **Direito constitucional comparado: introdução, teoria e metodologia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, v.1.

NONNA, Silvia. **Tasa de control y fiscalización, la experiencia argentina em materia de residuos peligrosos y la certificación ambiental**. In: Extrafiscalidade Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Belo Horizonte: D' Placido, 2014.

RODRIGUES, Fernando Altino. **Resíduos perigosos**. In Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Barueri: Manole, 2012.

SOUZA, Paulo Roberto **Pereira de. Harmonização de leis ambientais nos dez anos do Mercosul**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21823-21824-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 de fev. 2017.

YOSHIDA, Consuelo. **Competência e as diretrizes da PNRS: conflito e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas**. In: Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos. Barueri: Manole, 2014.

## CAPÍTULO VI

### **AS PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS SOCIOAMBIENTAIS DO GOVERNO FHC E LULA, SOBRE O VÉU DAS IDEIAS DE ENRIQUE LEFF E CELSO FURTADO: UM ESTUDO DA PNRS E DA PNRH, COM A CRÍTICA DA TEORIA DA GOVERNANÇA NEOLIBERAL E SUAS PRÁTICAS NO NORDESTE BRASILEIRO**

Edvaldo Alves da Silva Júnior<sup>27</sup>

Rebeca Allana de Albuquerque Araújo<sup>28</sup>

#### **INTRODUÇÃO**

Há uma relação de dependência do homem com a natureza. O ser humano retira da natureza o que vai lhe garantir a sobrevivência, assim como a transforma e usa seus produtos na relação com outros homens. A passagem de uma cultura humana espalhada ao redor do planeta para uma sociedade global e intercomunicativa afetou a relação que o homem tinha com a natureza. É imprescindível para a raça humana um contato direto com a natureza.

Apesar das inovações tecnológicas e sociais ocorridas no século passado, a crise emerge como produto de uma aceleração do crescimento econômico desenfreado. Os impactos da economia fundaram uma nova racionalidade guiada pelos mecanismos economicistas globais. Dentre as várias crises que o mundo enfrenta, uma se destaca pela gravidade e pela dependência direta do homem com a natureza, a crise ambiental.

---

<sup>27</sup> Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural de Pernambuco. Pesquisador do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. Email: Junior Alves 16junior16@gmail.com.

<sup>28</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local (UFRPE); Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Fundação Joaquim Nabuco (2016); Graduada em Direito pela UNICAP (2015); Graduanda em Ciências Sociais (UFRPE), Voluntária do Programa de Iniciação Científica da UFRPE/Cnpq. Pesquisadora do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. E-mail: beca.allana@gmail.com

Os impactos naturais ocorridos pela má utilização dos recursos naturais são devastadores, pois constituem um ataque direto à subsistência de qualquer indivíduo. O Estado, como defensor dos indivíduos e da coesão social, é responsável diretamente pela regulamentação e aplicação de leis que garantem um manejo dos recursos consciente, sem que seja prejudicial a qualquer ecossistema.

O caminho da preservação está ligado diretamente com o avanço dos aspectos sociais em que a sociedade se encontra. Sem a diminuição das desigualdades sociais, torna-se impossível um futuro comum de preservação e de respeito à natureza. *“O ambiente emerge como um saber reintegrador da diversidade, de novos valores éticos e estéticos e dos potenciais sinérgicos gerados pela articulação de processos ecológicos, tecnológicos e culturais* (LEFF, 2009a, p. 17).

As ideias e as teorias aplicadas na América latina, sobretudo no Brasil, na sua grande maioria eram europeias e, portanto, respondiam às necessidades da Europa e não às locais. Não eram condizentes com a realidade territorial americana e brasileira. Torna-se necessário o uso de teorias feitas e aplicadas no território latino-americano, sob o risco de se perder a compreensão de toda a complexidade dos desdobramentos e das necessidades locais.

Portanto, para fundamentar este trabalho em seu arcabouço teórico, foi pertinente usar o método histórico dialético, trazer as ideias de sustentabilidade e de racionalidade ambiental de Enrique Leff, assim como as ideias de Celso Furtado de subdesenvolvimento, e usar suas teorias como base para explicar o funcionamento do neoliberalismo e da economia de mercado global.

Celso Furtado é um economista brasileiro, que ajudou a formar o pensamento social e econômico do Brasil, mas também ajudou a identificar o início desses sistemas na história brasileira. Para este artigo, Furtado contribuiu para identificar o princípio da exploração e da degradação dos recursos naturais, bem como para mostrar o rumo de um verdadeiro desenvolvimento.

Já Enrique Leff é um sociólogo ambientalista mexicano que contribuiu para a formação de um pensamento ambiental na América Latina, formado a partir da lógica dos povos locais, que tendem a ter uma relação harmoniosa com a natureza, de forma

democrática, cuja participação popular acontecesse de forma mais acentuada do que na democracia representativa liberal.

Ambos os autores discorrem sobre a crise que emerge do capitalismo moderno; Furtado (2007) fala sobre a crise social e econômica, enquanto Leff (2009a) trata sobre a crise socioambiental e econômica, ambos partindo de pressupostos latino-americanos, como resposta às crises inerentes ao sistema.

A função principal deste artigo é abordar a perspectiva socioambiental brasileira, fazendo uma comparação com a década de 1990, nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, e com os anos 2000, nos mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Também, a partir das políticas de Recursos Hídricos e de Resíduos Sólidos, pretende contextualizar o desenvolvimento socioambientalista brasileiro e sua correlação com o sistema neoliberal e suas teorias.

Para responder aos objetivos propostos, foram feitas pesquisas documentais em revistas, artigos e na legislação ambiental brasileira, bem como bibliográficas, nas obras de vários autores, mas, principalmente, nas de Enrique Leff e de Celso Furtado, os quais serviram de referencial para abordar o tema, além de consulta a banco de dados regionais e nacionais, como o IBGE.

Por fim, o desenvolvimento dos objetivos propostos ocasionará um melhor entendimento da gestão pública dos recursos naturais e da distribuição social destes, assim como enriquecerá as discussões a respeito do modo como as atuais teorias de gestão e de conflitos de interesses privados divergem dos interesses populares e ambientalmente sustentáveis.

## **1. TEORIAS E CONCEITOS**

Para o melhor entendimento do atual sistema socioeconômico ambiental, devem-se entender algumas ideias dos autores que serviram como norte para esta pesquisa.

O Keynesianismo é um conjunto de práticas econômicas que visam ao protecionismo da economia através da forte intervenção do Estado, opondo-se ao liberalismo; seu fundador

foi o economista John Keynes, que influenciou vários autores latino-americanos, inclusive Celso Furtado.

O keynesianismo não pode ser confundido com o Estado de bem-estar (Welfare State); este, por sua vez, é expresso num Estado em que o assistencialismo social é um direito e é visto como forma política de fortalecimento do Estado. Já o keynesianismo é a forma econômica de fortalecimento do Estado e do aumento da presença dele nas formas produtivas.

Neste artigo não haverá a distinção entre Keynesianismo e Estado de bem-estar, já que o termo keynesianismo se aplica a um período de tempo em que há o fortalecimento do Estado e das políticas públicas voltadas para o incentivo estatal da economia. Esse período vai começar depois da quebra da bolsa, em 1929, em alguns países, mas ocorrerá tardiamente em outros, após o final da segunda guerra mundial. Será encerrado com o início do neoliberalismo (retoma os ideais de livre comércio adotados no século anterior), que começa, em alguns países, na década de 1970, opondo-se ao keynesianismo e ao fortalecimento do Estado.

A governança neoliberal (embora o nome seja só governança) é uma teoria criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), visando a uma distribuição das responsabilidades e dos direitos, junto com uma diminuição da participação do Estado, em detrimento do setor privado e da sociedade civil. Para a teoria da governança neoliberal, é preciso haver um equilíbrio entre o Estado, o setor privado e as instituições públicas, sendo que estas devem resolver os conflitos gerados entre o setor civil e o setor privado.

No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais, (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência. (Comissão sobre Governança Global, 1996, p. 2 apud GONÇALVES, 2012).

Leff (2009a) descreve um novo conceito, o de racionalidade ambiental, como fuga à racionalidade econômica.

Segundo Leff (LEFF, 2004, p. 143), a racionalidade ambiental não é igual à razão do mercado, que capitaliza a natureza, mas resultado de um conjunto de normas, significações,

valores e interesses socioculturais, sendo expressão do conflito de leis criadas por uma classe e também da procura do bem comum com a intervenção estatal e a participação dos setores civis num processo de retomada do ambiente, toda orientada pelos valores e potenciais de uma sustentabilidade e de valores democráticos.

Somente a partir de uma nova perspectiva, que leve em consideração as diferenças sociais e culturais em conjunto com as ambientais, poderá haver uma nova racionalidade e também uma mudança no aspecto socioambiental econômico.

Muito se fala sobre desenvolvimento, e o senso comum tem como conceito de desenvolvimento o crescimento ou a expansão. Originalmente, o termo foi cunhado por Schumpeter para definir crescimento econômico, quando a sociedade da época pensava que os recursos naturais que propiciavam crescimento seriam infinitos. Muito embora os economistas ainda usem desenvolvimento para indicar crescimento econômico, muitos autores, como Celso Furtado e Enrique Leff, utilizam o conceito de ambiente como uma nova visão de desenvolvimento):

Quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos de desenvolvimento. Este somente se efetiva quando a acumulação conduz à criação de valores que se difundem na coletividade (FURTADO, 2007, p. 47).

Percebe-se nas ideias de Celso Furtado (2004), mas com outros olhares, o que Enrique Leff (2009a) nomeia “Racionalidade Ambiental”. Embora, em suas obras, Furtado trate mais do lado social, é evidente a preocupação com o meio ambiente e com uma nova forma de razão que estejam voltados para o desenvolvimento humano de sua cultura. Também há o reconhecimento de que “*é antigo o entendimento de que os processos produtivos dissipam energia, destroem recursos naturais não renováveis, aumentam a entropia do universo*” (FURTADO, 2007, p. 70).

## **2. O INÍCIO DO ATUAL SISTEMA POLÍTICO AMBIENTAL E SOCIOECONÔMICO**

O início da atual sociedade global deu com o início do sistema capitalista. *A priori*, a concentração de renda e a ascensão social de grupos mercantis, assim como a diminuição da intervenção religiosa no funcionamento do Estado e a descoberta de novos territórios para a exploração de recursos, possibilitaram o aumento na fortuna dos estados nacionais europeus que eram centrados na figura do rei, marcados por forte incentivo e intervenção estatal no comércio, como forma de controle e de proteção das economias nacionais europeias. Cita-se Marx:

A descoberta das terras do ouro e da prata, na América, o extermínio, a escravização e o enfiamento da população nativa nas minas, o começo da conquista e pilhagem das Índias Orientais, a transformação da África em um cercado para a caça comercial às peles negras marcam a aurora da era de produção capitalista. Esses processos idílicos são momentos fundamentais da acumulação primitiva (MARX, 1996, p. 370).

Observa-se que durante o início do capitalismo a própria ideia de expansão estava ligada à degradação e à tomada de recursos de outros povos. Durante o século XVII, a ideia de um Estado forte é posta de lado, e surge o liberalismo clássico, que favorecia a livre circulação de mercadorias, a presença da lucratividade e da competição entre mercados, sem levar em consideração o meio ambiente e a presença das desigualdades sociais. Havia a ideia de que o meio ambiente era uma propriedade que podia ser transformada através do trabalho, gerando produtos. Nesse sentido, Locke afirma:

Ainda que a terra e todas as criaturas inferiores pertençam em comum a todos os homens, cada um guarda a propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela. Podemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua. Sempre que ele tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou, mistura nisso o seu trabalho e a isso acrescenta algo que lhe pertence, por isso o tornando sua propriedade (LOCKE, 2006).

O liberalismo econômico parte do princípio de que os recursos são escassos, privilegiando um modo de produção focado no indivíduo. Este é detentor do poder de compra, e o poder de compra e a preferência do sujeito é que vão levar adiante o modo de produção voltado para a satisfação das vontades individuais. Tudo isso, segundo o ideal liberal, devia ser feito com a mínima participação do Estado.

A racionalidade econômica neoliberal fez com que “*a escassez, alicerce da teoria e da prática econômica, se convertesse numa escassez global*” (LEFF, 2009a, p. 16) que não pode mais ser resolvida, como antes, pela pura inovação técnico-científica e nem pela substituição de recursos escassos por outros.

A presença da ideia de que o meio ambiente é uma propriedade permanece dentro do capitalismo liberal. Mesmo com o fortalecimento do Estado, durante o período do keynesianismo, é posto em prática um capitalismo predatório dos recursos naturais, visando a um fortalecimento da economia estatal e ao protecionismo do mercado interno dos países. O keynesianismo é um desdobramento do capitalismo e da acumulação do capital. Segundo Celso Furtado:

Em suma, o tripé que sustentou o sistema de poder dos Estados nacionais está evidentemente abalado, em prejuízo das massas trabalhadoras organizadas e em proveito das empresas que controlam as inovações tecnológicas. Já não existe o equilíbrio garantido no passado pela ação reguladora do poder público (FURTADO, 2007, p. 29).

A inovação tecnológica, assim como a necessidade da livre transação de mercadorias pelo mundo, vai levar à ruína o sistema keynesiano, bem como a organização dos trabalhadores em órgãos que os vão representar dentro do Estado. Tudo isso contribui para o fim do sistema Keynesiano, já que as forças produtivas necessitavam de uma mão de obra mais barata e da falta do Estado para garantir os lucros. Cita-se Celso Furtado:

Esse capitalismo que cresceu de dentro vai ser desmontado na segunda metade deste século. O processo é complexo: a tecnologia permitiu a criação da empresa transacional e a globalização tecnológica vai abrir espaço, progressivamente, para uma globalização financeira. A globalização financeira vai valorizar muito o capital disponível, dar muita força ao capital, capital fluido, porque se baseia numa redistribuição de renda apenas (FURTADO, 2007, p. 29).

Esse novo capital financeiro global substitui não só o modo da economia de mercado, mas também novos pensamentos e ideologias são implementados. O novo liberalismo (ou neoliberalismo) trouxe uma nova gestão de recursos naturais. Entretanto é marcado por contradições que geram forças e pensamentos opostos ao *status quo*. Por exemplo, pensadores preocupados com o meio ambiente, já na década de 60, discutem o desenvolvimento a partir de uma pretensa sustentabilidade. Contribui para isso a crise gerada

pelo capitalismo, uma crise em vários aspectos da sociedade, principalmente no ambiental. Pode-se dizer que “*A crise ambiental, inscrita no processo de globalização, gerou uma nova geopolítica do desenvolvimento sustentável*” (LEFF, 2009a, p.7)

Para Leff (2009a), a presença da racionalidade econômica no mundo moderno está expressa no modo de produção destrutivo da natureza, que afeta as condições de sustentabilidade no planeta.

Segundo Furtado (2007), a fratura do subdesenvolvimento seria mais intensa na civilização consumista planetarizada, mediante uma crise que é fruto de um processo parasitário, “*em que se funda o estilo de vida que ela estimula e caminha para a exaustão, eleva-se a temperatura em nosso ecúmeno e é progressivo o empobrecimento da biosfera*” (FURTADO, 2007, p. 63).

O desenvolvimento “*sostenible*”, trazido por Leff, se encaixa perfeitamente nas políticas ambientais trazidas pelos governos neoliberais na perspectiva da governança.

O conceito de sustentabilidade inscrito no discurso *sostenible* que se configura no conceito da racionalidade teórica e instrumental, econômica e tecnológica da modernidade- a perspectiva economicista- emana tanto da economia ambiental de corte neoliberal e domina o discurso da globalidade econômico-ecológica que se configura em nosso futuro comum, nos acordos da Rio 92, Agenda 21 e se plasma na geopolítica do desenvolvimento sustentável/*sostenible* (LEFF, 2006. p. 10).

Em 1992, houve, no Brasil, a conferência das nações unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, um claro exemplo de tentativa de discussão do desenvolvimento sustentável e da ideia de posse e de valoração dos recursos naturais. Discute-se se deve haver uma compensação (financeira) pelos prejuízos da depredação desmedida dos recursos naturais. Celso Furtado e Enrique Leff destacam as ideias desse desenvolvimento que devem ser implantadas até o próximo século:

a) Preservar o patrimônio natural, cuja dilapidação atualmente em curso conduzirá inexoravelmente ao declínio e colapso da nossa civilização; e b) liberar a criatividade da lógica dos meios (acumulação econômica e poder militar) a fim de que ela possa servir ao pleno desenvolvimento de seres humanos concebidos como um fim, portadores de valores inalienáveis (FURTADO, 2007, p. 67).

O discurso da *sustentabilidade* leva, portanto, a lutar por um crescimento sustentado, sem uma justificação rigorosa da capacidade do sistema econômico de internalizar as condições ecológicas e sociais (de sustentabilidade, equidade, justiça e democracia) deste processo (LEFF, 2009a, p. 20).

O desenvolvimento sustentável indica um parâmetro de preocupação com a manutenção do sistema capitalista/neoliberal, não com a preservação do meio ambiente e com a criação de uma nova racionalidade ambiental.

#### **4. O CASO AMBIENTAL BRASILEIRO**

A história brasileira é uma história de exploração; desde a chegada dos europeus, a terra brasileira foi predada. O extrativismo dos recursos naturais, começando com o pau-brasil, foi de extrema importância para os colonizadores, porém não havia uma preocupação nem com o meio ambiente nem com a subsistência dos grupos nativos, dependentes diretamente dos recursos oferecidos pela natureza.

Segundo Domingues (2015a, p. 5), o Estado brasileiro herdou uma desestruturação urbana concentrada no litoral, graças ao processo de colonização, em que a exploração das rendas das colônias era o objetivo dos conquistadores.

Devido à desorganização territorial, não houve um processo distributivo das cidades e da população, criando regiões com altos índices de geração de resíduos e dependente de recursos das regiões periféricas, o que causou um desequilíbrio e também uma necessidade constante de recursos para manter essas cidades.

Uma mudança de paradigma só se deu no início da época keynesiana, em que o Estado, preocupado com o desenvolvimento, tomou medidas para garantir a exploração de recursos naturais, não de forma sustentada, mas colocando o próprio Estado para cuidar e extrair os recursos.

O Brasil é colocado na era keynesiana logo após a instalação do Estado desenvolvimentista, no início dos anos 1930. As grandes obras contra a seca, os investimentos para a exportação de matérias-primas e a criação de empresas estatais para a exploração dos recursos naturais são todas dessa época. Segundo Domingues:

Reiterando, o controle do território tem sustentado a construção do Estado brasileiro, e a realidade mostra que, no pós-30, o Estado Desenvolvimentista, modelo cepalino, implantou infraestruturas estratégicas para aquele momento, assumindo, portanto, o comando da construção da nação, numa postura equivalente ao keynesianismo (DOMINGUES, 2015a, p. 5).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) traz, no capítulo sexto, uma série de normas sobre a questão ambiental. Dentre estas, o art. 225 da CF/88 dispõe que: “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 de preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A Constituição brasileira, ao ter um capítulo inteiro voltado para o meio ambiente, abre espaço para se pensar a natureza como direito de todos os brasileiros, mas permanece com a visão de que a natureza é um bem de consumo que deve ser resguardado, não pela complexidade e pela atuação direta na melhor vivência humana, e sim pela importância para o mercado e para a sobrevivência humana como espécie.

No Brasil, a presença do neoliberalismo só estará presente com totalidade nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Sua política foi de incentivo à entrada do capital estrangeiro, assim como à presença da teoria da governança neoliberal, visando a um equilíbrio entre os setores privados, a sociedade civil e o Estado para que não haja uma diminuição de algum desses setores na vida pública. Para isso, o Estado faz parcerias com o setor privado para garantir a livre circulação de capital e, ao mesmo tempo, tenta colocar representantes da sociedade civil no espaço público.

## **5. A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS**

As agendas dos governos Lula e FHC deram lugar a uma política ambiental voltada para a prevenção de desequilíbrios, como se pode constatar na Política Nacional de Resíduos Sólidos-PNRS (Lei 12.305/2010), correlacionada com as leis de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) e de Educação Ambiental (EA) (Lei 9.795/1999). Essas políticas devem gerar ações voltadas para a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos, assim como para a participação dos setores civis no ciclo de uso de produtos e materiais e no descarte dos resíduos sólidos. A PNRS surge com a necessidade de normatizar todo o ciclo de descarte e a reutilização dos resíduos sólidos.

A PNRS é um bom exemplo de como a lei pode contribuir de forma efetiva para a solução de algum problema, não só ao definir a condição de poluidor-pagador e protetor-

recebedor, instituída no art. 6º, inciso II, mas também por definir e delimitar até onde vão o papel e a participação de cada setor social na gestão dos resíduos. A educação torna-se o único modo de os sujeitos de direito saberem seus direitos e deveres, e de propiciar uma ampla integração na gestão dos resíduos.

A educação ambiental é de extrema importância para entender a cadeia de descarte e de reutilização. Ela é o caminho para compreender e aplicar a PNRS, já que esta estipula uma parceria entre a sociedade civil, o setor privado e o setor público para uma responsabilidade compartilhada dos resíduos sólidos. A educação e a preparação desses setores são a chave para o cumprimento dessas políticas.

Torna-se inquestionável o impacto da educação para qualquer preocupação governamental. Com a regulamentação da PNRS e das demais leis ambientais, há uma preocupação com o preparo e a educação da população para participar na gestão dos resíduos sólidos.

Ao definir o que é controle social, no art. 3º, inciso VI, a PNRS reforça a participação da população no ciclo do descarte apropriado dos resíduos sólidos. Cabe ao governo dar acesso às informações sobre o descarte, assim como ajudar no ciclo de reutilização dos materiais, ou seja, é papel do governo fornecer uma educação ambiental para a população e os setores privados visando ao cumprimento da lei. Sobre isso, diz Enrique Leff:

Os problemas ambientais são, fundamentalmente, problemas do conhecimento. Daí podem ser derivadas fortes implicações para toda e qualquer política ambiental – que deve passar por uma política do conhecimento –, e também para a educação. Aprender a complexidade ambiental não constitui um problema de aprendizagens do meio, e sim de compreensão do conhecimento sobre o meio (LEFF, 2002, p. 217).

A retórica do desenvolvimento sustentável converteu o sentido crítico do conceito de ambiente numa proclamação de políticas neoliberais que nos levariam aos objetivos do equilíbrio ecológico... Este discurso promete alcançar seu propósito sem uma fundamentação sobre a capacidade do Mercado de dar o justo valor à natureza e à cultura (LEFF, 2009b. p. 24).

A PNRS, assim como as leis ambientais relacionadas, demonstra a presença da teoria da governança neoliberal e a participação dos setores civis e do setor privado, não aumentando e nem diminuindo a participação do Estado na gestão dos resíduos.

## **6. A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO NORDESTE E A POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS**

A preocupação do governo com a disponibilidade hídrica no Sertão existe desde a época do império, muito embora somente na década de 1940 o governo tenha criado uma instituição para cuidar dos recursos hídricos.

Segundo Domingues (2015a, p. 4), o Estado reconheceu a necessidade do aproveitamento das águas acumuladas durante a década de 1940, período da fase das soluções hidráulicas, aproveitando a gestão desse recurso para uma condição direta do desenvolvimento. O autor afirma:

Paralelamente à criação da empresa específica do setor elétrico, a CHESF, e inspirada na Tennessee Valley Authority (TVA), após a II Guerra Mundial, nascia, em 1948, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), concebida para desencadear o Plano de Aproveitamento do Vale do São Francisco, que preconizava a importância do uso das águas do rio São Francisco para navegação (1952), irrigação (1950) e geração de energia elétrica (DOMINGUES, 2015a, p. 4).

Com a criação dos órgãos de fomento ao aumento das atividades econômicas no rio São Francisco, começou a resposta ao que o governo entendia como oportunidade para desenvolver a região. Os órgãos foram criados para responder a uma demanda de mercado e à necessidade de supervisão dos recursos hídricos daquela região.

Para estabelecer limitações para o uso dos recursos hídricos, o governo cria instituições e organizações. Estas devem gerir da melhor maneira possível e atendendo as necessidades humanas em primeiro lugar.

Na região ao redor do rio São Francisco, observam-se três grandes práticas do uso de recursos hídricos: a gestão de energia hidroelétrica, encabeçada pela CHESF; a irrigação, orientada pela CODEVASF (essas duas organizações foram criadas desde o período keynesiano); a transposição do rio São Francisco (planejada no governo FHC e executada no mandato do presidente Lula).

Domingues (2015b) fala que as organizações ao redor do rio São Francisco remetem ao fato de que nessa região existe escassez relativa de água e, conseqüentemente, uma demanda não atendida, o que gera conflitos a partir dos múltiplos usos da água.

A Política Nacional dos Recursos Hídricos (PNRH) define, no art. 1º, que a água é um bem de domínio público, mas mostra que água é recurso limitado e dotado de valor econômico, e, portanto, a gestão do recurso hídrico deve sempre proporcionar o uso da água em vários setores (o energético, o consumo, a agricultura), com a participação de vários setores da sociedade civil e do poder público.

O Art. 19 da PNRH define os objetivos da cobrança pelo recurso hídrico, nesses termos:

- I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;
- II - incentivar a racionalização do uso da água;
- III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (BRASIL, 1997).

Dentre as práticas instituídas pela PNRH está a criação do Plano de Recursos Hídricos, do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e do Comitê de Bacias para incluir uma gestão sistemática e participativa do poder público e das comunidades.

Na busca e no combate à seca no Sertão do Nordeste brasileiro, foram implementadas inúmeras políticas públicas e criadas várias organizações; a mais recente foi a transposição do rio São Francisco, que prevê a construção de dois eixos: o eixo norte e o eixo leste. O segundo foi proposto pelo plano de recursos hídricos do Estado, devido à baixa disponibilidade de água na região.

Segundo Domingues (2015b), a Comissão Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) descredenciou a decisão do Comitê e permitiu a alteração do volume de utilização da água. Essa decisão compromete o pacto federativo, desconsiderando decisões formais dos estados envolvidos no processo, por meio do Comitê de Bacias.

A decisão do comitê de bacias é prevista na PNRH e deve ser tomada em consideração em qualquer uso das águas de qualquer bacia hidrográfica. A decisão foi posta de lado, mas, mesmo assim, houve a implementação da transposição do rio.

## CONCLUSÃO

Portanto, o modo de produção que se estabelece pelo mundo de hoje é naturalmente entrópico, pois a quantidade de resíduos gerados, assim como a quantidade de matéria-prima usada, sem que haja uma reutilização dos resíduos, faz com que essa cadeia de produção e de consumo seja insustentada. Estabelecem-se normas para incentivar a reutilização de materiais, o que ajuda a diminuir a extração de recursos naturais, além de ser de extrema importância para a relação homem/natureza.

Tanto o governo Lula como o governo FHC foram governos neoliberais; a presença das instituições, assim como a entrada do capital estrangeiro e a participação do setor privado no Estado, comprova a presença do neoliberalismo no Brasil.

O governo FHC foi responsável pelo planejamento e pela implementação da maioria das leis ambientais, enquanto o governo Lula foi responsável também pela implementação de algumas leis ambientais, mas também por investimentos maciços para que a legislação fosse cumprida e houvesse o direito ao saneamento, ao manejo adequado de resíduos, o incentivo à educação ambiental e ao direito à água.

No plano da governança, o governo FHC esteve envolvido com o setor privado e com a sociedade, para garantir algumas políticas, caso da agenda 21 brasileira, em que Fernando Henrique disponibilizou uma consulta pública, mesmo esta não sendo posta em prática. Já o governo Lula, por agir diretamente nas obras e nas políticas públicas no Nordeste, não acatou a decisão da sociedade civil na transposição do rio São Francisco.

A governança, quando acontece no Brasil, só serve para legitimar as decisões do Estado, a sociedade civil organizada é posta de lado em detrimento do conhecimento técnico dominado pelo setor empresarial, cuja finalidade é a exploração máxima do recurso para o lucro, mesmo disponibilizando o recurso para sociedade em menor escala.

Segundo T.H. Marshall (1976), os direitos de cidadania podem ser divididos em três etapas, cada etapa corresponde a um período de tempo que foi conquistado um direito. Trata-se dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais.

Esses direitos não podem ser divididos em gerações globalmente, sob o risco de se perderem as particularidades que cada país mostrou na luta pelos direitos da cidadania.

Marshall (1976) indica uma subdivisão dos direitos, levando a concluir que os avanços relativos aos direitos podem ser retirados.

O avanço neoliberal na política e no direito tem afetado negativamente a proteção do meio ambiente. A prática de tornar o meio ambiente uma mercadoria, com compensações, como o princípio do poluidor pagador da PNRS, ou dando concessões de direito ao uso da água em locais com escassez de água, como no nordeste brasileiro, mostra a prática da nova economia de mercado e a supressão do direito ao meio ambiente.

Cabe aos setores civis reclamarem o seu direito constitucional, conforme expresso no art. 225, da CF/88, do direito à natureza e ao meio ambiente saudável, e, para além disso, se envolverem de forma direta com os seus deveres e direitos, pois “*a vida do direito é luta: luta dos povos, dos governos, das classes sociais, dos indivíduos*” (IHERING, 2001, p. 27). Cita-se Celso Furtado:

O Desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação num curto horizonte de tempo para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no decorrer do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico (FURTADO, 2007, p. 64).

Isso é necessário não só como forma de garantir os direitos atuais, mas como forma de conquistar novos direitos. Só assim a complexidade dos movimentos aparecerá sob uma nova perspectiva ambiental.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)  
Acesso em: 17 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nº8.036, de 11 de

maio de 1990, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm) Acesso em: 17 jun. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002.** Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4281.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4281.htm) Acesso em: 10 mai 2015.

\_\_\_\_\_. (2000): Ministério da Integração Nacional. **Relatório de impactos ambientais.** Brasília, EIA/Rima. Disponível < em: [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br) > Acesso em: 10 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm) Acesso em: 17 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Vade Mecum Referenciado da Legislação Brasileira. 7 ed. São Paulo: Primeira Impressão, 2008.

CATTANI, Antônio David. et al. Coimbra: Almedina. 2009, p. 55-59.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções O marxismo na batalha das ideias.** São Paulo: Cortez, 2006.

DOMINGUES, Rita. Ordenamento territorial, governança e a transposição de águas do São Francisco: uma perspectiva. **GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n. 8, p. 51-74, 2015.

\_\_\_\_\_. Abordagem institucional e governança territorial: um diálogo possível na geografia. In: **II Congresso Internacional SETED-ANTE.** Santiago de Compostela, Espanha. 2015.

AMÉRICA LATINA EM FOCO: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 7. ed. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_. **Seca e Poder entrevista com Celso Furtado**. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas da Economia Brasileira**. Fundo de Cultura: Rio de Janeiro, 1962.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. 2012.

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Vozes: Petrópolis, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Complexidade, Racionalidade Ambiental e Diálogo de Saberes**. 7. ed. Tradução Lucia Mathilde Orth. Petrópolis: Vozes, 2009b.

\_\_\_\_\_. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

\_\_\_\_\_. **Epistemologia Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002

\_\_\_\_\_. **Educação Ambiental e Desenvolvimento sustentável**. 1999.

LOCKE, John. **Segundo Tratado do Governo Civil**. Editora Vozes: Petrópolis 2006.

MARSHALL, T. H. (1976), **Class, citizenship and social development, Connecticut: Greenwood**.

MARTINS, Paulo Henrique. **Cidadania**. In: **Dicionário internacional da outra economia**.

MARX, Karl. **O Capital**. Editora nova cultural: São Paulo, 1996

SCHUMPETER, Joseph A.. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SACHS, Ignacy; FURTADO, Celso. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

## CAPÍTULO VII

### DILEMAS DA TRANSPOSIÇÃO: O CASO LATINO DO SÃO FRANCISCO

José Irivaldo Alves de Oliveira Silva<sup>29</sup>

Belinda Pereira da Cunha<sup>30</sup>

#### INTRODUÇÃO

A crise ambiental surgida na modernidade questiona a racionalidade e os paradigmas teóricos que dão suporte ao crescimento econômico e desenvolvimento predominantes, onde a natureza foi externalizada do processo de produção, o que teve consequências diversas, dentre as quais a degeneração ecológica e degradação ambiental. A problemática ambiental surgida ao final do século XX ocasionou mudanças sobre os sistemas socioambientais que serviram de fundamento para a necessidade de internalizar as bases ecológicas e novos arranjos jurídico-políticos e princípios sociais no tratamento dos recursos naturais. Nesse contexto, deu-se início um intenso debate político e teórico para a valorização da natureza e a internalização das “externalidades socioambientais” ao sistema econômico, havendo aqui um amplo processo de produção, apropriação e utilização de conceitos “ambientais” (LEFF 2002).

Nesse cenário, houve amplo alerta sobre os riscos e problemas da degradação ambiental oriundos de uma contradição entre as condições estruturais do meio ambiente e as configurações do desenvolvimento hegemônico no período. Como precaução, vários países desenvolveram órgãos especializados em lidar com o meio ambiente. Dessa forma, questões relativas à natureza tomaram formas institucionais, ocasionando o surgimento de legislações

---

<sup>29</sup> Doutor em Ciências Sociais. Vice-Diretor do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, UFCG. Doutorando PPGCJ UFPB. Email: irivaldo.cdsa@gmail.com.

<sup>30</sup> Doutora em Direito. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba-UFPB. Email: belindacunha@hotmail.com.

ambientais e organismos públicos voltados à regulação e à gestão ambiental, movimento que ocorreu em escala mundial (SOUSA, 2009)

Disso emergem novas estratégias de desenvolvimento baseadas nas condições e potencialidades dos ecossistemas e o manejo adequado dos recursos naturais, surgindo aqui a sustentabilidade ecológica como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, questionando as bases da produção, sendo ela uma condição para o desenvolvimento duradouro e mesmo a sobrevivência humana (LEFF, 2001). Na década de 80 é criado o conceito de desenvolvimento sustentável como uma nova maneira de perceber a relação meio ambiente e desenvolvimento, prevendo uma relação de equilíbrio entre a utilização dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico. Ele se tornou hoje o principal referencial utilizado pela comunidade internacional, os governos nacionais e grupos ambientais para o alcance de metas ambientais (SEZGIN, 2012, p. 219-221), tendo tal modelo notável reflexo sobre as estruturas de governo e na política em geral (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012). A noção de sustentabilidade passa a ganhar corpo e expressão política com a adjetivação do termo desenvolvimento. Do ambiental, tal noção passou também ao social e ao econômico (NASCIMENTO, 2012).

Na década de 80 surge no Nordeste um novo discurso sobre as alternativas sustentáveis de desenvolvimento para a região, em especial o semiárido, fruto de esforços empreendidos por agentes públicos e da sociedade civil organizada, o que resultou na formulação de novas políticas e programas estatais fundamentados na ideia de sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento. Logo, o meio ambiente tomou formas institucionais na região do semiárido (SILVA, 2007). É observado que esse referencial do desenvolvimento sustentável é utilizado na orientação de várias políticas e programas ambientais e de desenvolvimento, tal como megaprojetos de infraestrutura, no nordeste e semiárido brasileiro. Está em curso sobre esta última região um processo de ecologização (SILVA e CUNHA, 2014) sobre as suas políticas de desenvolvimento, o que se trata da incorporação de elementos ambientalizados, com a criação de uma estrutura voltada para o tratamento de assuntos relacionados à gestão e preservação dos recursos naturais.

Uma iniciativa federal concebida dentro dessa lógica, vinculada às políticas de desenvolvimento sustentável da região é o Programa de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional (PISF), com especial destaque para seu Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco (PRSF). Tais iniciativas carregam consigo o signo da sustentabilidade ambiental, representando eles estratégias de desenvolvimento local vinculados a políticas de maior abrangência. Muito embora utilizado um discurso da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento nessas duas ações, elas expressam contradições e o consequências em âmbito de materialidade que fogem à tais preceitos, e ainda, reproduzem uma categoria de modernização ecológica (ME), principalmente o PRSF. A ME é descrita por Mol (2002) como uma teoria que pretende compreender, interpretar e conceituar a natureza, extensão e dinâmica social do processo de transformação ambiental da sociedade industrial. Em outros autores a ME pode ser concebida como discurso (LENZI, 2006) ou estratégia política (SEZGIN, 2012).

Projetos do porte do PISF, considerado aqui um megaprojeto (SILVA e CUNHA, 2014), constituem-se grandes intervenções sociais e econômicas pela magnitude dos impactos e transformações que ocasionam. São de grande escala, demandam e movimentam volumosa quantidade de recursos e interferem na dinâmica do território onde se instalam (ROMEIRO e FROTA, 2015). Khran, Maciel e Dourado (2007) explicam ainda que projetos de transposição acarretam mudanças nas relações espaciais das comunidades, seus aspectos produtivos e econômicos e a lógica das relações sociais, o que envolve conflitos, sendo tais, efeitos de suma importância à uma análise sociológica desses projetos.

Outras experiências com obras de transposição pelo mundo demonstram quão perigosos, à níveis ambiental e social, tais empreendimentos podem ser, expressando, algumas, resultados “[...] economicamente vultosos, socialmente injustos e ambientalmente drásticos” (LIMA, 2010, p. 66). Em virtude disto, faz-se de relevante importância a compreensão sobre os arranjos institucionais, estrutura, práticas, discursos e relações envolve desses projetos, como forma de entendimento sobre sua lógica de atuação e feitos, o que contribui para a manutenção de problemas consequentes ou prevenção de possíveis impactos. A então pesquisa fez-se no sentido de buscar esse entendimento.

A sociologia ambiental é um campo de análise que traz valiosas contribuições à compreensão das formas de apropriação social da natureza, tendo como alguns dos seus temas de pesquisa as estratégias de desenvolvimento – inclusive as políticas públicas de desenvolvimento sustentável (LEFF, 2011) –, políticas ambientais, conflitos socioambientais, discursos da sustentabilidade, processos normativos e regulatórios, práticas e comportamentos sociais sobre o meio ambiente, riscos ambientais, dentre outros (BUTTEL, 1987; LEFF, 2011). Segundo Lenzi (2006), dois grandes enfoques dessa disciplina atualmente são o desenvolvimento sustentável (DS) e a modernização ecológica (ME). A presente investigação ocorreu considerando alguns pressupostos da sociologia ambiental, assumindo as categorias de DS e MO um lugar central à então análise.

O artigo teve como objetivo geral compreender as dinâmicas desenvolvimentistas voltadas ao semiárido a partir de uma “nova” perspectiva, ou modelo, de desenvolvimento, classificado como sustentável, tendo como caminho a abordagem das questões de fundo do PISF. Os objetivos específicos são (a) análise dos discursos que permearam e permeiam a obra de transposição do São Francisco e o programa de revitalização; (b) mapeamento da Política Ambiental voltada ao semiárido; e (c) Investigação do papel da gestão pública na implementação de ações “ecologizadas”.

## **1. METODOLOGIA**

A pesquisa teve como principais métodos o estudo bibliográfico e a análise de documentos, utilizando-se, ainda, de elementos da análise de discurso, da pesquisa de campo e a entrevista. A princípio, buscou-se coletar os documentos que fundamentam a política ambiental nacional, as estratégias de desenvolvimento para o semiárido e o seu cruzamento com a perspectiva (s) ambiental, em especial aquela fundada na ideia de desenvolvimento sustentável. E assim, compreender o desenho institucional dessas políticas no semiárido, tendo o desenvolvimento como elemento central ou de fundo.

Em sequência, é analisado o Projeto de Integração do Rio São Francisco à Bacia do Nordeste Setentrional (PISF), mais precisamente as ações ambientais previstas para esse projeto, com destaque para o Programa de Revitalização da Bacia do São Francisco (PRSF).

Ainda, foi feita uma pesquisa nos bancos de dados públicos nacionais quanto as políticas ambientais desenvolvidas pelo governo federal, sendo estes utilizados para compreensão do desenho institucional, tal como do papel da gestão pública na formulação e implementação dessas políticas.

## **2. DESENVOLVIMENTO NO SEMIÁRIDO NORDESTINO: A ESTRATÉGIA DA CONVIVÊNCIA**

A partir da década de 50, muda substancialmente a forma como o Estado concebe o Nordeste e lida com as secas, visto que vários problemas antes associados a esses fenômenos passam a serem tratados como vinculadas à estrutura socioeconômica da região. Começam nos anos 1960-70 uma série de políticas modernizantes engendradas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Aqui havia uma concepção de “modernização econômica e tecnológica” como base para o desenvolvimento regional (SILVA, 2007, p. 467), sendo que a modernização industrial e agrícola aqui era entendida como desenvolvimento e instrumento de redução das disparidades regionais (ROCHA e BURSZTYN, 2007, p. 12-13).

Na década de 1970, as políticas governamentais passaram a privilegiar a implantação de polos de modernização agrícola e pecuária, com amplo apreço pelas atividades da agricultura irrigada, com especialização na fruticultura para exportação (SILVA, 2007, p. 467-473). Ainda nesse período, na agricultura é dado incentivo a sistemas de alta produtividade, como polos de irrigação no vale do São Francisco e outras áreas. O Estado, aqui, intervencionista, buscou dirigir a modernização por meio do sistema de crédito, cooperativismo e extensão rural vinculados a pacotes tecnológicos estranhos a produção rural familiar (LINDOSO, 2003, p. 126-127). Entre 1999 e 2000, o desenvolvimentismo buscou modernizar o “pequeno produtor” sertanejo e tira-lo da vulnerabilidade, para tanto foram formulados o Projeto Sertanejo e o Projeto Nordeste (1970 e 1980), que foram pouco eficazes (LINDOSO, 2003, p. 127-128).

Mesmo com o projeto de modernização empreendido pelo Estado na década de 1960, os indicadores ainda apontavam para a persistência de uma economia tradicional e estagnada no semiárido, isto em paralelo a situação de pobreza que ainda deflagrava em crise social nas

estiagens prolongadas. Ao mesmo tempo, observa-se o agravamento das problemáticas ambientais com os processos de desertificação e de poluição de bacias hidrográficas na região. Na década de 1980, multiplicavam-se as críticas e denúncias das organizações da sociedade civil acerca do abandono da população rural e as práticas emergências, fragmentadas e clientelistas (SILVA, 2007, p. 478).

Nesse contexto surge um novo discurso sobre a realidade regional e as alternativas sustentáveis de desenvolvimento do semiárido, o que foi engendrado por um conjunto de organizações não-governamentais (ONGs) que operam na região, junto de alguns órgãos públicos de pesquisa e extensão rural como a Embrapa e a Emater, que juntos passaram a desenvolver atividades baseadas na ideia de uma convivência com as secas e o semiárido (SILVA, 2003, P. 364), noção fundamentada em conceitos ambientais, especialmente aqueles relacionados as noções de sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento. Nesse panorama, o combate às secas entra em descrédito, e os programas governamentais passam a utilizar esse discurso da sustentabilidade (SILVA, 2007, p. 467).

O documento “Convivência do Homem com a Seca”, de 1982, lançado pela Embrapa e a Emater, e a “Declaração do Semi-Árido”, criada em 1999 pela Articulação do Semi-Árido (ASA), são marcos dessa ideia que afirma a possibilidade de convivência com as condições do semiárido brasileiro, e mesmo com as secas (SILVA, 2003, p. 364).

As discussões sobre a emergência de um novo paradigma da sustentabilidade têm contribuído para a construção da perspectiva acerca da “convivência com qualidade de vida no semiárido brasileiro”. Nesses termos, a região é entendida aqui como um complexo de ecossistemas com seus devidos limites e possibilidades. Um espaço onde deve ser construída ou resgatadas as relações de convivência entre o ser humano e a natureza, articulando sustentabilidade ambiental, qualidade de vida e o incentivo às atividades econômicas apropriadas. Essa perspectiva de convivência implica um amplo processo cultural, de educação, de uma nova relação com o meio ambiente, dos seus limites e potencialidades. Requer a construção de novas formas de pensar, sentir e agir de acordo com as características da região (SILVA, 2003, p. 375-379).

Chacon e Bursztyn (2005) explicam que a medida que o conceito de desenvolvimento sustentável se fortifica e integra cada vez mais o discurso político no Brasil, se tratando do Nordeste, a seca passa a ser tratada paulatinamente como um problema ecológico, mudando o enfoque das políticas públicas. Há uma internalização da proposta de convivência com a seca e o semiárido no discurso político, que agora preconiza a necessidade da gestão dos recursos hídricos para a promoção do desenvolvimento sustentável e a diminuição da pobreza no semiárido, no entanto, instrumentalizando-o como recurso de poder.

Esse paradigma da convivência passou a orientar e servir de base para uma série de políticas sobre o semiárido, mesmo aquelas iniciativas que pretendem uma promoção do desenvolvimento. Exemplos disso são o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (BRASIL, 2016) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (BRASIL, 2005), que reconhecem e orientam algumas das suas ações com base princípio e conceitos ambientais. Esses dois planos, tal como a consideração da perspectiva da convivência em políticas para o semiárido, expressam um processo de ecologização de ações e projetos do Estado (SILVA, 2016).

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF) foi concebido no âmbito dessas políticas de desenvolvimento sustentável, sendo que tal megaprojeto estatal se apropria em seu discurso de fundamentos e estratégias, conceitos ambientais relacionados a esta categoria de desenvolvimento, adotando ele a premissa da convivência com o semiárido.

O projeto é um marco da nova fase das políticas governamentais voltadas ao tratamento dos recursos hídricos nessa região. Em uma proposta de “periodização das políticas de secas desenvolvida no contexto dos Recursos Hídricos e associada aos paradigmas e pensamentos de intelectuais marcantes na formulação das políticas”, Campos (2014, p. 67) elabora o seguinte esquema: (1) defrontando-se com as secas; (2) a busca do conhecimento; (3) a hidráulica da solução; (4) a busca do desenvolvimento regional; (5) a gestão de águas e o desenvolvimento sustentável. Embora um novo empreendimento que pode ser enquadrado nesse último ciclo de políticas, há alguns aspectos da relação entre o PISF e o

fenômeno das secas, e até mesmo as políticas de combate a esses eventos, que merecem atenção.

Uma análise feita sobre a história e discursos sobre as secas no Nordeste demonstrou que perdura até hoje no imaginário político e social nordestino, a noção da seca como catástrofe, como fator de atraso (ALBUQUERQUE JR., 1995; DANTAS, 2008; RIBEIRO, 1999; CASTRO, 1995). Dois trabalhos de campo realizados no âmbito da atual pesquisa, feitos entre a população do semiárido (um sobre as Vilas Produtivas Rurais e outra sobre a utilização da água por habitantes dos municípios de Sumé e Monteiro, na Paraíba), constataram uma representação social sobre a água que a concebe como elemento de redenção, ligada a uma dada percepção de “crescimento” ou “desenvolvimento”. Uma das investigações acima identificou que, em grande parte, a aceitabilidade da população sobre a obra de transposição do São Francisco advém dessa percepção sobre o mineral. Assim, apresentando-se o projeto como agente provedor da água e capaz de atender à demanda regional pelo mineral, o é conferido o status de agente de redenção, capaz de reverter uma suposta situação de atraso vinculada às secas.

O relatório do RIMA sobre o PISF (BRASIL, 2004), para fundamentar e legitimar sua implementação enquanto necessária e positiva, descreve a disponibilidade da água como um fator de desenvolvimento e subdesenvolvimento regional, implicitamente estabelecendo uma relação entre o megaprojeto e a promoção do desenvolvimento. Aspectos desse documento oficial concebem as secas na região como fator de obstáculo do seu desenvolvimento, sendo tais fenômenos tratados como “catástrofe”, o que expressa uma reprodução do “velho” discurso da seca que atribui a tais eventos a responsabilidade pelos problemas socioeconômicos pelos quais passa, omitindo fatores políticos, econômicos e sociais em torno de tais (FILGUERA, 2011; ALBUQUERQUE JR., 1995).

As representações sociais (JODELET, 2001) sobre as secas no Nordeste servem como instrumento de legitimação do PISF entre a população, ou seja, em grande parte, a confiabilidade e aceitação sobre o projeto advém das experiências e percepções dos nordestinos sobre esse evento que historicamente ganhou um sentido de catástrofe. Uma vez existente entre os cidadãos a compreensão da água como fator de redenção para os problemas

sociais pelos quais passa, a obra ganha ainda, entre eles, o sentido de agente do desenvolvimento local. Há uma estreita correlação entre o imaginário político e social nordestino sobre as secas e o PISF, sendo o projeto amplamente divulgado como uma forma de resolução dos problemas hídricos (AB'SÁBER, 2006).

Em decorrência desse frequente discurso oficial e da falta de entendimento sobre o projeto, todos os entrevistados o compreendem somente como isto, uma política de resolução da escassez hídrica. Não há um entendimento e informações mais precisas sobre a transposição, o que inclui sua natureza técnica e normativa, tal como as configurações da gestão e suas implicações reais sobre o território e população, assim como a forma de distribuição dos seus efeitos.

### **3. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA O NORDESTE**

Para a compreensão sobre o processo e institucionalização do desenvolvimento sustentável (DE) no nordeste e semiárido, foram analisadas três políticas importantes para tal, são elas a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – PNDE e Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido – PDSA. A escolha de tais deu-se em virtude de serem planos estruturantes que fundamentam e lançam as diretrizes para o desenvolvimento da região no âmbito do século XXI, e dentro dos quais estão contidos uma série de projetos governamentais menores desenvolvidas a partir de seus pressupostos e que os toma como referencial de atuação, sendo tais políticas (PNDR, PNDE e PDSA) que os regulamentam.

O primeiro deles, PNDR, institui uma política que toma a redução das desigualdades regionais como um dos eixos para uma estratégia de desenvolvimento nacional, e tem como objeto as profundas desigualdades de nível de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre regiões brasileiras. A política adota uma estratégia de desenvolvimento territorial integrado, a partir dos potenciais endógenos existentes na diversidade econômica, social, cultural e ambiental do Brasil. Para alcançar seus objetivos, a política conta especialmente com a inclusão participativa de amplos setores da sociedade no processo de construção do crescimento econômico. Ele atua em duas escalas, uma macrorregional e outra sub-regional.

Na primeira, criando superintendências regionais, programas e planos de desenvolvimento. Na segunda, articula ações de capacitação, mobilização de atores sociais, infra-estrutura, crédito e assistência técnica para o desenvolvimento do potencial endógeno das mesorregiões diferenciadas. Nesse nível, procura em especial inserir as comunidades na vida economicamente ativa (BRASIL, 2016).

O Estado, se tratando dessa política, cumpre, em especial, com uma dimensão do processo de desenvolvimento sustentável, na concepção de Sachs (2002), que é a territorial. Esta diz respeito à distribuição espacial dos recursos, populações e das atividades, e para tanto, utilizando-se de uma estratégia de desenvolvimento endógeno. Essa estratégia por sua vez, descreve Sachs, deve se dar partir do “trabalho decente para todos”, ou seja, por meio do emprego ou o auto emprego na criação de formas de subsistência, o que a política busca fazer especialmente em seu nível sub-regional. É perceptível ainda a influência do pensamento de Celso Furtado neste plano e nos demais, especialmente no que concerne ao aproveitamento econômico dos potenciais culturais local e a participação popular na política de desenvolvimento.

O segundo teve seu documento lançado em 2006 pelo MI, sendo o plano uma ação no sentido de dar corpo à PNDR (4). O documento apresenta uma nova concepção de estratégia de desenvolvimento regional que pretende transformações sustentáveis para a população regional. Conforme ele próprio, “a estratégia de desenvolvimento sustentável do Nordeste deve perseguir três objetivos gerais, estreitamente articulados e interdependentes: a competitividade da economia regional, que permita a inserção adequada da região na economia nacional e mundial; a inclusão social, pela redução das desigualdades e da pobreza; e sustentabilidade do meio ambiente, que assegura a continuidade do processo econômico e a qualidade de vida da população” (PNDE, 2006, p. 14). O PNDE estrutura suas ações em torno das dimensões econômica, tecnológica, social, e a do meio ambiente na região Nordeste. Na primeira é pretendida uma modernização e dinamização da economia; na segunda, uma melhoria dos instrumentos de pesquisa e sua articulação com o mercado; na terceira, objetiva-se melhorias dos serviços públicos e políticas públicas de assistência, também a inserção da

população na economia ativa e a melhoria de renda e padrão de vida dos cidadãos; no âmbito ambiental, busca-se a preservação, prevenção e controle sobre os impactos ambientais.

O PNDE ainda possui eixos estratégicos de atuação, sendo eles: a distribuição de ativos sociais estratégicos; construção da competitividade sistêmica; e a gestão ambiental, que deve regular e controlar as atividades econômicas assegurando a utilização sustentável dos recursos naturais, conservando o meio ambiente e recuperando áreas degradadas pelos processos de exploração predatória. Esses três eixos convergem para um objetivo central de inclusão social sustentável do Nordeste.

A estratégia de desenvolvimento sustentável adotada aqui centra em especial na dimensão econômica do desenvolvimento, o que é uma repercussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que adota esse pressuposto. Diferentemente da PNDR, esse plano é mais bem elaborado, da mesma forma, detalhado e claro, sendo que, abre maior espaço para sua discussão e construção coletiva.

Em terceiro, o PDSA, apresentado em novembro de 2005, trata-se de uma alternativa de estruturação e promoção do desenvolvimento especificamente para a região do semiárido brasileiro, sendo ele o primeiro plano para essa região em particular (7). Uma novidade nesse plano, segundo ele próprio, é utilização do conceito de “Sustentabilidade Compartida”, que orienta e atribui sentido ao desenvolvimento sustentável do semiárido, que se trata de um compromisso da Nação quanto à sustentação das atividades humanas na região. Um dos compromissos existentes nesse último ponto, é o de reduzir a pressão sobre os recursos locais, frágeis e limitados face aos usos convencionais. Sendo assim, o plano assume a ideia de convivência com a semiaridez como sendo um dos pressupostos básicos da Estratégia (7-8).

O PDSA tem por objetivo geral o crescimento econômico regional sustentável, com inclusão social e redução das desigualdades entre o nordeste semiárido e o restante do País. O plano aplicará ao semiárido as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Segundo ele próprio, é levado em consideração quanto às suas ações, à pressão sobre os recursos naturais, em especial os renováveis. Possui três modalidades de eixos de atuação: o espacial, o social e o econômico, e assume os seguintes compromissos, definidos como iniciativas de largo espectro destinadas a assegurar que o desenvolvimento se realize de

forma plena, e organizados em dois blocos, um com a sustentabilidade e outro com a cidadania: (a) Sustentabilidade: Convivência com a Semiaridez; manejo Controlado dos Recursos Naturais (Conservação, Preservação e Recuperação Ambiental); e Melhora da Eficiência do Uso dos Recursos Naturais; e (b) Cidadania: Seguridade social; Educação; e Inclusão Social.

Nesse plano, as ações e projetos do Estado acabam desenvolvendo arranjos institucionais mais adequados as formas sociais locais. O meio ambiente e as formas de se lidar com ele são melhor tratados, ganhando aqui a dimensão ambiental do desenvolvimento maior atenção. Como forma de compreender o lugar do desenvolvimento sustentável nessas políticas e em que aspectos convergem com os critérios de sustentabilidade desse referencial que é o ME, foram cruzados seus pressupostos, estratégias de atuação, objetivos e projeções com uma literatura que trata do desenvolvimento a partir dos autores: Pereira (1968), Jaguaribe (2013), Erkens (2007), Furtado (1980; 1983; 2000), Sachs (2002; 2008), Leff (2001; 2002). Apesar de entre alguns autores o desenvolvimento sustentável possuir várias dimensões, na então investigação foram consideradas fundamentalmente quatro, qual sejam, aquelas social, política, econômica e ambiental.

A dimensão social: A pobreza econômica e desigualdades são entendidas como fatores de retração ou limitação do desenvolvimento. Logo, as ações tratam de ampliar as condições sociais e econômicas da população por meio de políticas e serviços públicos, especialmente inserindo-as em atividades econômicas. A política compreende que as capacidades individuais dependem em grande medida, além de outras coisas, de disposições econômicas, sociais e políticas, sendo que muitas não possuem condições para participar efetivamente dessas esferas. Nesse sentido, o Estado atua através da política de desenvolvimento na forma de proporcionar essas condições, buscando desenvolver as capacidades humanas.

A dimensão política: é reconhecido nos documentos que a discussão pública e participação social são questões centrais na elaboração de políticas públicas em uma estrutura democrática. Isso pode ser observado até mesmo no processo de elaboração dos documentos, abertos para consulta e opinião pública. Vários outros programas que integram os planos

possuem instâncias decisórias deliberativas abertas à participação popular de alguma forma. Também, a cooperação entre os diversos atores é incentivada.

A dimensão econômica: (a) aproveitamento das potencialidades do mercado interno. Trata-se de um desenvolvimento a partir de dentro; desenvolvidas estratégias centradas no emprego, aumentando o número de empregados e melhorando a produtividade desses empregos; (b) Pretensão de superação dos determinantes do reduzido crescimento da economia regional nas duas últimas décadas. A reestruturação do setor exportador e integração com a economia Nacional; Superação das carências de infraestrutura econômica e integração aos polos mais dinâmicos da economia regional; concentração e intensificação de esforços voltados para a qualificação da mão-de-obra regional; Integração e modernização da estrutura industrial da região; (c) construção da competitividade sistêmica: são alguns, a construção de condições sistêmicas de competitividade, capacitação para o trabalho, inovação e capacitação tecnológica, ampliação e modernização da infraestrutura e adensamento das cadeias produtivas; (d) o desenho de políticas para a modernização da agricultura familiar e estratégia de desenvolvimento rural baseada na moderna produção de biomassa; (e) processo econômico com vistas à inclusão social para um desenvolvimento igualitário, sustentável e sustentado.

A dimensão ambiental: (a) Desenvolvimento de estruturas tecnológicas e institucionais para um aproveitamento sustentável dos recursos. Aqui há uma internalização por parte da ciência, das bases e condições para um desenvolvimento sustentável; (b) Implementações de políticas ambientais voltas à compreensão dos efeitos dos processos econômicos sobre os ecossistemas, e produtividade fundada na conservação e regeneração dos recursos de uma localidade; (c) proveito da produtividade dos ecossistemas com base nas condições ecológicas, integrando processos ecológicos com processos tecnológicos que transformam valores de uso natural em valores de uso socialmente necessários; (d) ações de prevenção e combate a degradação dos recursos naturais; (e) resgate, revalorização e melhoramento das técnicas tradicionais e sua integração com novos saberes práticos e conhecimentos científicos; (f) Incorporação de normas ambientais sobre a conduta dos agentes econômicos.

As políticas de desenvolvimento, nos três planos descritos, tomam a dimensão econômica do processo de desenvolvimento como prioridade maior, sendo que outros níveis ora assumem um papel de auxiliar, ora são entendidos como consequência do desenvolvimento econômico. Cabe salientar ainda que, o termo “sustentável” nesses planos, é tratado especialmente em dois sentidos: no primeiro refere-se ao manejo adequado e respeito sobre os limites do meio ambiente, no segundo, trata de um desenvolvimento autossustentado, capaz de perdurar.

A atenção dada ao meio ambiente e os processos de participação democrática na formulação de programas e ações estatais aumentam substancialmente da primeira para a última dessas políticas. Em nível ambiental, isso ocorre tendo em conta duas coisas: à medida que a política de desenvolvimento parte da escala macrorregional para a micro, ela tem de se adaptar à realidade local ou específica para ter maior eficácia; e segundo, pelo crescimento da importância institucional do meio ambiente, principalmente no que se refere aos processos de desenvolvimento sustentável. Como afirmam Bursztyn e Bursztyn (2012), a inserção da questão ambiental no campo das políticas públicas assumiu uma posição de paradigma, o que é o caso do semiárido. Sobre o primeiro ponto, estes mesmos autores afirmam que as políticas ambientais ganham contornos específicos nas diferentes escalas (nacional, regional, estadual ou local) devido características ambientais particulares, dentre outros fatores.

A crescente incorporação do meio ambiente nessas políticas, na forma de novos arranjos institucionais, e sua relação com os propósitos de desenvolvimento, demonstram um processo de ecologização de programas e ações estatais para o nordeste e semiárido. O discurso da sustentabilidade do desenvolvimento nesses projetos, no caso do semiárido, pode ser uma forma de legitimação das políticas estatais ou mesmo do próprio Estado e governo nessa região, haja visto que existem na mesma uma forte organização de setores da sociedade civil, especialmente por meio de Organizações não-governamentais, que consideram ou tomam a sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento como referencial para suas ações, tal como reivindicam políticas e iniciativas dessa natureza (SILVA, 2003).

Uma premissa adotada pela política de desenvolvimento e a ambiental para o semiárido, é a de que, como afirma Sachs (2002, p. 31-32), o uso produtivo dos recursos

naturais não necessariamente degrada o meio ambiente ou a diversidade, ao menos desde que se tenha consciência da dependência de todas as atividades econômicas quanto à natureza. Assim, os programas pretendem, ou ao menos vislumbram, uma relação de equilíbrio entre as atividades produtivas e os recursos naturais, havendo por parte dos processos econômicos de produção um respeito sobre os limites desses recursos. Trata-se, pois, do que o autor acima descreve como conservação e aproveitamento racional da natureza.

Um aspecto interessante é que a documentação oficial descreve que, para a promoção do desenvolvimento na região, haverá aproveitamento das potencialidades da mesma, em especial quando se trata daqueles naturais, utilizando-as para a produção de biomassa. Segundo Sachs (2002, p. 34), o sucesso de projetos sustentáveis no futuro dependerá fortemente da capacidade de se desenvolver sistemas de produção de biomassa e torná-los mais produtivos a partir do incremento da ciência moderna sobre eles, como a biotecnologia e a química verde. A política de desenvolvimento toma esse princípio em seus planos para a região, utilizando um projeto de “moderna produção de biomassa” como viés para o desenvolvimento local.

#### **4. O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO SÃO FRANCISCO**

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), empreendimento do Governo Federal, de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI), é entendido como uma iniciativa de infraestrutura hídrica. Neste, dois sistemas independentes denominados EIXO NORTE e EIXO LESTE, captarão água no rio São Francisco para rios temporários e açudes do semiárido. Ainda, o PISF está vinculado a outros empreendimentos, tendo sido ele planejado de forma a complementar uma série de iniciativas já realizadas e outras ainda em análise, sendo eles grandes açudes e outros programas federais e estaduais (BRASIL, 2004). Ao integrar-se a diversas iniciativas regionais fundadas na convivência com o semiárido, o PISF incorpora esse pressuposto de atuação à medida que o contrário poderia trazer problemas a essa atuação integrada.

Os objetivos básicos do Projeto são descritos como sendo: aumentar a oferta de água, com garantia de atendimento ao semiárido; fornecer água de forma complementar para açudes

existentes na região, viabilizando melhor a gestão da água e reduzindo as diferenças regionais causadas pela oferta desigual da água entre bacias e populações. A distribuição da água do São Francisco será controlada de forma a respeitar as necessidades das regiões receptoras, assim como as condições ambientais, sociais e econômicas da Bacia do São Francisco (BRASIL, 2004).

O Projeto deve contribuir para o desenvolvimento dando segurança hídrica as populações e setores produtivos, que se utilizando da água provida, poderão gerar empregos, renda e, conseqüentemente, melhoria da qualidade de vida. Assim, é essa seguridade, em função dos seus efeitos, que ganha no PISF a função de fator de desenvolvimento. Dentre as conseqüências previstas estão uma elevação na qualidade de vida da população, com melhoria dos sistemas de saneamento básico e crescimento de atividades produtivas.

Os objetivos da transposição são mais técnicos, pretendendo uma gestão racional e eficaz dos recursos. Suas contribuições sociais e econômicas descritas no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), não constituem um fim próprio do projeto, mas sim, são conseqüências previstas. No entanto, efeitos positivos e metas sociais previstas para o programa, não são, no projeto, devidamente calculadas e especificadas com clareza através de dados concretos. Tem-se, então, previsões.

#### **4.1. OS “INVISÍVEIS” DA TRANSPOSIÇÃO**

O RIMA do megaprojeto identificou 44 impactos provenientes, sendo 23 considerados como de maior relevância. Desses impactos 12 são positivos e 32 negativos (BRASIL, 2004). A avaliação dos impactos negativos decorrentes, aliada a outras necessidades, levou à elaboração de Programas Socioambientais. O sítio do MI na internet lista um total de 38 programas. Um destes é o de Reassentamento de Populações, que foi analisado nessa pesquisa. Três trabalhos de campo foram feitos em Vilas Produtivas Rurais – VPR, ligadas ao programa, nas cidades de São José dos Piranhas e Monteiro, na Paraíba, e Sertânia, em Pernambuco. Ainda segundo o sítio do MI, atualmente existem 382 famílias alocadas em 11 vilas distribuídas entre os estados da Paraíba, Ceará e Pernambuco. A pesquisa aqui chegou às seguintes percepções:

(a) A postura do Estado frente ao processo de deslocamento das populações demonstrou um caráter autoritário, desalojando-as de forma danosa em termos financeiros e mediante a ausência de informações precisas sobre o processo em curso e seus desdobramentos para a vida dos afetados.

(b) No caso do desalojamento, o desenvolvimento que representaria a obra mostrou-se de uma inclusão marginalizada – em contraposição à ideia de desenvolvimento incluyente (SACHS, 2008). Isto porque o processo não se deu com o devido respeito, preparo e amparo aos atingidos, mostrando-se até mesmo despreocupado com essas questões, vitais a uma inclusão sadia dos beneficiários nas Vilas Produtivas Rurais.

(c) Dentre as atribuições do Estado no processo de autêntico desenvolvimento, algumas são promover parcerias entre os atores que resultem em acordos e planejamento estratégico e gerenciamento cotidiano da economia e sociedade com vistas a um equilíbrio entre diferentes sustentabilidades (SACHS, 2008). A performance do Estado nas vilas fere esses princípios, pois: os relatos sugerem uma relação vertical entre o governo e os moradores; não se observa nas vilas um conjunto de ações constantes que mobilizem os beneficiários em atividades de qualquer produtividade, ao contrário, vê-se o ócio profissional e o pouco contato com os representantes do governos, que nada promovem além de cursos sem muitas implicações práticas se tratando de organização e atividades produtivas – algumas pessoas até relataram descaso sobre os habitantes.

(d) Percebe-se entre os beneficiários uma ampla vontade e disposição para a atividade produtiva. Estes, porém, não dispõe dos meios materiais prometidos pelo governo para tal tarefa – as falas relatam cursos de capacitação, acompanhamento técnico, irrigação etc. Ao invés de buscar prover os elementos para a produção, o governo oferece uma quantia mensal, sem que a massiva mão-de-obra disponível seja aproveitada para algum fim. Dessa forma, é negado aos beneficiários a capacidade de trabalhar e ampliar sua liberdade, limitando suas capacidades produtivas e criativas que não são exercidas. Esses aspectos, porém, conforme trata Amartya Sen (2000), são requisitos básicos para o desenvolvimento pessoal (humano) e o nacional.

(e) Sendo o desenvolvimento um processo que tem dentre os seus principais objetivos, a oferta de emprego decente e o auto-emprego para toda população, é importante a promoção de ações afirmativas para o melhoramento das condições dos trabalhadores, apoiando formas de atividade empresarial compartilhada. Nesse sentido, é essencial a existência de uma entidade pública que opere como planejador comprometido com os interesses dos pequenos produtores (SACHS, 2008). Ao invés da autonomia financeira de que deveriam dispor os beneficiários, eles têm a completa dependência por meio de um valor mensal dado. Ao invés deste auxílio, poderiam contar com um apoio logístico para a produção, dando-lhes uma rentabilidade que não limite o consumo e as oportunidades de aperfeiçoamento e expansão do seu trabalho e os frutos deste. Nas vilas, não contam com esse suporte, mesmo que o queiram, não havendo assim, do governo, o papel de agente planejador comprometido com os interesses dos trabalhadores locais.

(f) É observável uma clara falta de iniciativa e vontade política do Estado com relação às vilas, muito embora a ampla gama dos beneficiários sejam produtores rurais que dispõem dos conhecimentos, habilidades e criatividade necessárias a uma organização produtiva dos locais. Não dispondo das ferramentas para tal, só lhes resta a expressão de uma vontade política interessada no desenvolvimento produtivo do local. Segundo Furtado (2002), o desenvolvimento endógeno é como condição para tal essa vontade política que desperte as forças criativas, no caso das vilas, os agricultores.

(g) Alguns moradores afirmaram receber em cursos prestados pelos representantes do governo alguma instrução sobre práticas de sustentabilidade. Relataram também, uma significativa dificuldade em compreender o conteúdo destes, tendo alguns declarado explicitamente uma complexidade no conteúdo em face da capacidade de aprendizagem deles. Nesse ponto é importante ressaltar que a grande maioria dos residentes das vilas possuem baixo nível de escolaridade, havendo ainda um amplo analfabetismo entre os mais velhos. Também, há grande ausência de informações, e até mesmo bastante contradição entre aquelas apresentadas, sobre o conteúdo desses cursos. Isto pode significar uma falta de mediação pedagógica que adapte o conhecimento científico para o conhecimento e cultura dos moradores. O desenvolvimento sustentável requer uma articulação entre os diferentes saberes,

em especial o científico e o local das comunidades, isto de forma que um contribua para o outro e, por fim, sejam úteis ao desenvolvimento das comunidades (LEFF, 2002).

(h) Há uma ampla desmobilização política dos moradores se tratando dos processos de organização, decisões e reivindicações. A ação política e iniciativa, ainda tímida, fica restrita especialmente a um pequeno grupo que compõe as associações e a quem é depositada quase toda tarefa de reivindicar, discutir e negociar com os representantes do governo. Esse estranhamento sobre a atividade política coletiva, e, portanto, sobre a vida pública, contrasta com uma dimensão política do desenvolvimento fundada na participação popular sobre as políticas.

(i) O Estado não desenvolveu espaços sofisticados para uma efetiva discussão política deliberativa e diálogo frequente entre ele e os moradores, o que desembocou em vilas cujas características não imprimem as vontades e identidade da população. Como assinala Sachs (2008) o planejamento para o desenvolvimento sustentável deve ocorrer com a criação de espaços para o exercício da democracia direta, na forma de fóruns locais de desenvolvimento local que se tornem conselhos consultivos e deliberativos, empoderando as comunidades e dando-lhes as condições para que desempenhem seu papel de agentes criativos na projeção do futuro.

#### **4.2. CONTRADIÇÕES E CONFLITOS SOBRE O PISF**

Desde sua elaboração, o projeto divide opiniões, a começar com uma polarização entre os estados doadores e receptores da água. Castro (2011) explica que a existência de tal conflito entre os estados é esperável, haja visto a preocupação dos doadores com os impactos sobre o rio, o que pode influenciar no desenvolvimento futuro destes, e ainda, reclamam a falta de recursos para implementarem seus próprios projetos de infraestrutura hídrica e saneamento básico. O que ocorre de fato, segundo o autor, é uma disputa por recursos transferidos do governo federal. Vale observar que foi no decorrer do embate político em torno do projeto que surgiu uma proposta alternativa à transposição, qual seja, a revitalização do São Francisco. Esta ação passou a ser defendida praticamente como uma espécie de compensação para os estados doadores pela realização do Projeto de Transposição.

O autor ainda observa que existem críticas sobre a disparidade quanto aos recursos destinados à revitalização em face daqueles destinados à transposição e que, possivelmente, não são suficientes para se recuperar a bacia do rio São Francisco. Alguns críticos do projeto não consideram a revitalização uma compensação justa para os estados doadores. Estes entendem que ela é uma imposição da realidade socioambiental da bacia. A obra foi bem aceita entre os representantes da sociedade civil dos governos do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte, havendo amplo apoio de políticos destes ao projeto. A oposição agrupa especialmente organizações não governamentais (ONGs), representantes da sociedade civil, intelectuais, segmentos da igreja, artistas, senadores, deputados federais e representantes dos governos de Alagoas, da Bahia, de Minas Gerais e de Sergipe (CASTRO, 2011).

Jácome (2006) descreve que o pensamento político contrário ao projeto parte especialmente de três argumentos: a) o atendimento das demandas do Nordeste setentrional prejudicaria o atendimento na própria bacia; b) a água disponível no Nordeste setentrional é o suficiente para atender a suas demandas; e c) existiriam alternativas mais baratas para atendê-las.

Alves e Nascimento (2009) apresentam alguns argumentos vindos dos opositores ao projeto. O principal seria aquele que alerta para o colapso do rio, e que os interesses em torno da transposição pretendem o favorecimento do setor de produção agrícola, não priorizando de fato o abastecimento humano. Ainda, argumenta-se a existência de alternativas mais simples para os problemas hídricos e que podem beneficiar um contingente maior de pessoas. Os favoráveis, de outro lado, preveem especialmente um maior desenvolvimento socioeconômico do semiárido com a transposição e alegam que a disponibilidade hídrica do rio São Francisco não será desestabilizada pelo empreendimento.

Sobre essas divergências em torno do PISF, Bursztyn e Bursztyn (2012) explicam que as políticas e ações ambientais a nível de governo são influenciadas por diferentes interesses políticos em jogo. Numa mesma esfera local podem haver grupos que divergem quanto as ações de políticas ambientais, como interesses e repercussões diferentes entre a população.

Um estudo sobre a literatura que trata do projeto observou as seguintes práticas, críticas, contradições e consequências negativas do mesmo:

KOSMINSKY e ZUFFO (2009) mapearam e desenvolvem as seguintes críticas ao projeto, são elas:

Sobre a forma e a equidade da distribuição das águas, o que ficará sob responsabilidade dos estados, que segundo eles, em sua maioria sem recursos para implementá-la.

Críticas e dúvidas até mesmo sobre a conclusão da obra conforme o plano original, e também aos seus programas ambientais.

No plano político, acusam a existência de lobbies das empresas de consultoria ambiental, das construtoras e empreiteiras e da classe política, que muito teriam ganhado e a ganhar com a obra.

Crítica sobre o governo federal e o relatório do RIMA do projeto de transposição por se omitirem de reconhecer a existência da chamada “indústria das secas”, tal como em propor medidas de combate sobre a mesma.

Em termos sociais e econômicos, existem críticas de que: a transferência das águas da bacia deveria ocorrer somente com o atendimento às várias e grandes carências de seus ribeirinhos, em especial quando se trata de saneamento básico e irrigação; análises consideram que a obra beneficiaria em especial, isto é, em tom privilegiado, abastados fundiários da região na produção de frutas para exportação etc.; a irrigação na própria bacia do São Francisco já tem se prestado à produção para exportação, exigindo padrões de qualidade que excluem a participação de pequenos proprietários e ribeirinhos.

Lima (2013) observa que alguns impactos ambientais e socioambientais da obra serão: o aumento do processo erosivo, desmatamento, destruição de parte da biodiversidade da região Semiárida do Nordeste, entre outros; a diminuição de produção energética; a inviabilização de atividades de pequenos agricultores; a expulsão de comunidades Indígenas e Quilombolas de seus territórios; diminuição da atividade pesqueira do rio São Francisco. Segundo ele, algumas consequências sobre o solo podem comprometer até mesmo metas do projeto. A obra está sujeita a problemas que podem comprometer sua sustentabilidade e

objetivos. Existe ainda, uma resistência de diversos setores da sociedade civil sobre a obra, dentre os quais comunidades indígenas, comunidades quilombolas, pescadores artesanais do rio São Francisco, pequenos agricultores de várzea do rio São Francisco, igrejas, entre outros setores.

Uma ampla pesquisa empreendida por Henkes (2014) sobre o projeto concluiu que a obra não irá pôr fim a escassez hídrica no semiárido, mas aumentará a disponibilidade, entretanto, um problema aqui será a democratização do acesso, e não a oferta; os problemas poderiam ser resolvidos com soluções alternativas de menor impacto ambiental e menor custo financeiro e social. O Programa de Revitalização da bacia é melhor aceito pela comunidade local e considerado pela comunidade científica o mais viável e sustentável.

A economia da região terá benefícios com o projeto e pode se desenvolver economicamente por meio da instalação de novos postos de trabalho, entretanto, esse desenvolvimento que é econômico, não dará resultados positivos igualitários. Poucos serão amplamente beneficiados com, por exemplo, os pagamentos das desapropriações, das empreiteiras, fazendeiros etc. Os danos e riscos ambientais atingirão as presentes e futuras gerações. Em seu Eixo Norte, a obra foi concebida para beneficiar o desenvolvimento econômico sem a devida preocupação com o desenvolvimento sustentável (HENKES, 2014).

Ainda conforme a autora (HENKES, 2014), existiram ao longo do percurso de desenvolvimento da obra, várias ações judiciais propostas visando suspender a concessão das licenças ambientais em razão das falhas e omissões relevantes no EIA/RIMA, o que evidencia a desconsideração de preceitos legais da PNRH, do Plano Decenal e da CF/88, no que se refere ao direito-dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à participação e, também dos princípios do direito ambiental.

A execução da obra já causou danos e impactos ambientais negativos, tal como danos sociais de significativa repercussão e gravidade. Também gerou riscos, além do descrédito na justiça e no Direito brasileiro, e, os imbróglis jurídicos evidenciam o esvaziamento da função delegada aos comitês de bacia pela PNRH e, isso, por consequência, gera o descrédito na gestão hídrica participativa (HENKES, 2014).

Oliveira (2007), em sua dissertação de mestrado que trata do princípio da participação ambiental no processo de transposição do rio São Francisco, aponta que todo o desenvolvimento do licenciamento ambiental do projeto de transposição do rio São Francisco violou o que determina a democracia participativa de tomada de decisões, por meio de consulta popular, mediante audiências públicas, e o consequente respeito às decisões dos comitês de bacia. Logo, o princípio da participação ambiental não vem sendo observado e respeitado no processo de transposição. Assim, ela não alcançará o fim humanitário a que se propõe, ao contrário, beneficiará especialmente uma pequena parcela da sociedade. Os maiores beneficiários serão as elites agroindústrias de grande capital, com o cultivo de peixes, camarões e frutas para a exportação. O agronegócio será amplamente financiado, com a agricultura de grande porte, explica Oliveira (2007). Baracho (2014) compartilha da mesma denúncia que Oliveira (2007), qual seja, que o projeto foi implementado sem que fosse realizado um amplo debate com a sociedade, ignorando críticas e fundamentações técnicas e políticas contrárias a sua realização.

Um estudo feito por Castro (2011) sobre o PISF aponta que: a comprovação de déficit hídrico na região receptora é válida somente para bacias beneficiadas nos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte; os recursos hídricos da bacia são suficientes para atender a demanda da transposição no médio prazo; os impactos ambientais do empreendimento são grandes e podem piorar; os potenciais benefícios do projeto estão superestimados, a população atendida será menor que a afirmada, e a área irrigada idem e a redução dos gastos emergenciais com as secas não será na proporção prevista; a compensação existente para os estados doadores resume-se ao projeto de revitalização do rio.

Ab'sáber (2006) acusa a existência de um discurso, segundo ele, demagógico, utilizado para justificar o projeto perante a opinião pública. Qual seja, “águas para todos”. O problema aqui é que tal inferência omite uma desigualdade na distribuição dos benefícios. Por exemplo, proprietários de terras absenteeístas tiveram valorização das suas propriedades rurais antes do início das obras, enquanto que vazanteiros que cultivavam o leito iriam perder o único espaço possível para a utilização pelos roceiros sem-terras. Ab'sáber (2006) ainda tece as seguintes denúncias ao projeto:

Há forte ausência de estudos básicos sobre a dinâmica climática macrorregional do setor além-Araripe; a bacia do São Francisco é complexa, a proposta de revitalização do vale não considera sua extensão, os diferentes setores climático-hidrológicos e a diversidade de ocupação antrópica em diferentes partes do vale; o projeto foi concebido sem considerar a devida complexidade socioambiental da bacia e a diversidade sociocultural dos habitantes em seu entorno; a transposição ignora os problemas da própria região de onde sairiam as águas; há um volume de águas poluídas do rio que serão misturadas com águas salinizadas de alguns grandes açudes e que impede a utilização imediata do mineral para fins potáveis; irá prejudicar as águas doces retidas abaixo dos sedimentos arenosos, dos leitos de rios dependentes, das águas de alta qualidade provenientes de chuvas; houve um autoritarismo e ausência de sensibilidade humana por parte dos técnicos e gestores no tratamento das populações locais; o projeto possui caráter eleitoreiro e desenvolvimentista e beneficiará amplamente fazendeiros ausenteístas e empreiteiras.

Análise feita por Zellhuber e Siqueira (2007) oferece informações importantes sobre o Programa de Revitalização do PISF, que são as seguintes: o programa de revitalização do governo federal é incipiente, não vai às raízes dos problemas e funciona como “moeda de troca” da transposição. Existe uma estratégia política de instrumentalizar a proposta de revitalização para viabilizar política e socialmente a polêmica transposição. Há uma falta de precisão conceitual para a elaboração de um programa consistente e abrangente. O objetivo de medidas de revitalização não é remediar os sintomas de um sistema degradado, mas o combate das causas desta degradação. A análise das causas de degradação é incipiente. Um diagnóstico sólido e suficiente da Bacia não está sendo tratado com a devida prioridade pelos órgãos responsáveis. Com a concepção e distribuição de investimento que possui, o programa fica refém de uma visão sanitária de revitalização, sendo que este foco desconsidera as outras causas de degradação. As desassoreamento e contenção de erosão das margens são ações curativas, que não atingem as causas da erosão relacionadas ao desmatamento descontrolado. As atividades de reprodução de mudas e de reflorestamento não são capazes de conter as pressões sobre as matas nativas da bacia. As principais causas de degradação do rio estão ligadas a problemas estruturais do uso do solo, das águas e dos demais recursos naturais

da Bacia. No entanto, programa ignora em alguma medida as causas ligadas à produção agrícola de exportação e à mineração. As ações desenvolvidas não alteram ou não influenciam no modelo de uso da terra e na situação fundiária, grande causa da degradação da bacia. O complexo sistema de instâncias colegiadas formais em vários níveis, com o envolvimento da sociedade civil organizada, mostra-se dominados pelos interesses do governo. As tomadas de decisões sobre as ações de revitalização são mais de teor político do que técnico e as políticas se tornam ocasiões para “balcão de negócios”. As comunidades tradicionais de pescadores, quilombolas, índios, fundos de pasto e os ribeirinhos são amplamente negligenciadas pelo programa.

Sousa e Ribeiro (2014) concluem que o projeto da Transposição do Rio São Francisco irá trazer uma nova dinâmica ao espaço nordestino, como novas características advindas das consequências sociais das obras. Explicam que tem havido mudanças significativas nas cidades e comunidades que se localizam próximas ao local de construção dos canais, havendo aqui um aumento dos índices de prostituição, aumento das necessidades de serviços básicos, devido ao aumento populacional, e a desapropriação de imóveis de várias famílias estão sendo desapropriadas, comprometendo os laços culturais e identitários desses grupos.

É observável que muitas das análises e críticas endereçadas ao PISF convergem entre os autores, dentre as quais: distribuição desigual dos benefícios e problemas decorrentes das obras entre a população, indiferença no tratamento das comunidades tradicionais e pequenos produtores, danos e riscos ambientais consequentes, problemas no licenciamento ambiental, falta de democraticidade nos processos decisórios e de participação, falta de estudos consistentes por parte dos órgãos do governo e omissão na estrutura do projeto quanto à vários aspectos da região, desde aqueles ambientais, políticos, sociais, econômicos e culturais. Quanto aos dois últimos pontos, Maia (2014), em análise crítica sobre o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do PISF, observou um dado descaso do RIMA com a fragilidade à qual a transposição expõe o rio São Francisco. O relatório não apresenta problemas fundamentais decorrentes da obra.

Tais observações sobre o PISF demonstram uma violação de elementos fundamentais da boa governança e governança ambiental. Esta segunda é definida por Bursztyn e Bursztyn (2012) como um conjunto de práticas envolvendo instituições e atores voltados à conservação da qualidade do ambiente natural em consonância com os princípios da sustentabilidade, envolvendo regras e esferas políticas mais amplas do que as estruturas de governo. Em face dos resultados obtidos com a análise empírica e a literatura consultada, alguns atributos da boa governança, em definição de Bursztyn e Bursztyn (2012), desrespeitadas pelo PISF são: descentralização, decisões *bottom-up*, participação/empoderamento dos stakeholders, accountability, equidade e inclusão, transparência e segurança.

No âmbito dos atributos específicos da governança ambiental, são desrespeitados os elementos do interesse público que estão associados ao caráter coletivo dos bens públicos e tem relação com o conceito de democracia; a justiça ambiental, com relação aos direitos das comunidades ameaçadas por mudanças ambientais em seus modos de vida e habitats; e os direitos das futuras gerações, haja visto que em face do déficit de precisão das informações prestadas pelos órgãos governamentais, não se sabe ao certo os efeitos das obras.

Ainda, quatro princípios-chave das políticas ambientais não ocorrem de forma plena no PISF, são eles o poluidor-pagador (PPP), a prevenção, a precaução (PP) e participação (BURSZTYN E BURSZTYN, 2012). No primeiro, ocorre porque as medidas compensatórias propostas para os impactos ambientais mapeados pelo RIMA, em alguns dos casos, não é uma iniciativa a altura dessas consequências negativas, não podendo reverter o quadro de degradação socioambiental ou mesmo estabilizá-lo; no segundo e terceiro, porque alguns danos ambientais apontados na literatura não foram previstos pelo projeto ou simplesmente ignorados, logo, dados problemas não foram prevenidos antes mesmo de sua implementação; em quarto, a obra não se deu com amplo debate na sociedade, ignorando posicionamentos contrários e laudos de investigadores, além de que, instâncias decisórias de participação civil estavam submetidas à posição superior do Estado, como apontam Zellhuber e Siqueira (2007), segundos os quais essas instâncias mostraram-se dominadas pelos interesses do governo, citando o caso, por exemplo, do Colméias.

As obras de transposição e revitalização do São Francisco configuram-se como verdadeiros campos de disputas que agregam diferentes práticas e discursos, vindos de diferentes atores, que ocupam diferentes posições nesse campo, e cujo confronto dar-se em torno da utilização dos recursos a elas vinculados e também sobre seus efeitos. Esse processo se enquadra naquele identificado por Silva (2016) em sua obra, em que o meio ambiente assume a forma de campo de disputas. Esses agentes atribuem diferentes sentidos e se relacionam de diferentes formas com os processos em questão, tendo em conta as diferentes maneiras como as obras se relacionam com suas condições de existência dentro do espaço em que estão inseridos.

No campo, as relações de poder entre os agentes são assimétricas, sendo que cada um dispõe e pode utilizar-se de recursos simbólicos e materiais que variam conforme sua posição. O objetivo maior desses atores é firma-se como dominante, e logo, instituir sua vontade como aquela legítima e aceita. A forma como nesse campo de disputa o Estado ocupa uma posição privilegiada em termos de fazer valer seus interesses e vontades, expressa relações assimétricas de poder que repercutem sobre os processos decisórios.

Ao que aponta a literatura consultada, a tomada de decisões sobre a implementação da obra ocorreu de forma um tanto centralizadora, havendo limites e desrespeitos sobre a participação e deliberações de parcela da sociedade civil. Assim, o Estado, se tratando da implementação do projeto, aproveitando-se de sua posição superior em termos de poder, manipulou elementos do campo em seu favor, em especial aqueles institucionais.

O Estado apresenta um discurso fundado no desenvolvimento sustentável que é para justificar e legitimar a obra, porém, ele não cumpre com esse princípio da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento. É apresentada ampla preocupação com o “bem comum”, sendo os conflitos em torno destes bens, na literatura sobre esse modelo de desenvolvimento, devem ocorrer de forma pacífica, cooperativa, consensual e deliberativa.

Segundo Castro (2007), as políticas comumente implementadas sobre a gestão de bacias hidrográficas e os serviços de abastecimento e saneamento, costumam ser em grande medida, baseadas em uma combinação que envolve eficiência mercadológica e tecnológica, que não incorporam os elementos necessários para uma governança democrática e exercício

efetivo da cidadania. Os arranjos predominantes na governança com frequência impedem as pessoas de exercerem seu papel de cidadãos e usuários da água, ignorando seus direitos sociais aos serviços públicos, e reduzindo a participação das pessoas a uma simples condição de consumidor.

Trata-se aqui, de um modelo de gestão centralizador, sobre o qual Bordalo (2008) diz que a tomada de decisões de forma isolada e centralizadora, pode comprometer e até inviabilizar a consolidação da gestão de recursos naturais. Para muitas populações, em especial aquelas “tradicionais”, a água e as reservas desta possuem um significativo valor simbólico, espiritual, cultural, alimentar e de saúde pública. A ela é atribuído um conjunto de valores relacionadas as diversas dimensões da vida e cultura humana, e por isso influencia significativamente nas ações e conhecimentos desses grupos. Esses valores simbólicos atribuídos à água partem de determinadas representações sobre o mesmo, que integram a cultura e, portanto, a forma como se organizam e relacionam. Em muitos grupos, o mineral possui relevante papel no processo de produção e reprodução material e simbólica dessas sociedades (BORDALO, 2008; DIEGUES, 2005; FAGUNDES, 2006).

A implementação do PISF pelo Estado, no entanto, em grande medida ignora os laços simbólicos e materiais estabelecidos entre as comunidades no entorno da bacia, a qual é utilizada como fonte vital de sua reprodução social. O direito humano à água, como afirma Leff (2008), é essencial à garantia da vida humana digna, mesmo porque o é uma condição para a realização de outros direitos humanos. A visão de Leff (2001) sobre o discurso do desenvolvimento sustentável traz considerações importantes sobre tal e que são aplicáveis ao caso do PISF. Segundo ele: o discurso do “desenvolvimento sustentável” foi, em grande medida, transformado pelas estratégias de poder da ordem econômica. Tal discurso elude às condições ecológicas que apresentam os limites e contradições da apropriação e transformação capitalista da natureza. Ele recodifica o ser humano, a cultura e a natureza através de uma operação simbólica que os torna formas aparentes de uma mesma essência, o capital. Dessa forma, processos ecológicos e simbólicos são reconvertidos em capital natural, humano e cultural, isto para serem assimilados ao processo de reprodução e potencialização econômica. Ele inscreve-se numa “política da representação” que busca assimilar os

processos naturais e culturais à uma estratégia de poder para a apropriação da natureza. Esse discurso constitui um mecanismo econômico para a reintegração do homem e natureza à racionalidade do capital, gerando novas formas mais sofisticadas e sutis de exploração do trabalho e tomada dos recursos naturais. Esse discurso penetrou nas políticas ambientais e nas suas estratégias de participação social, convocando diferentes grupos de cidadãos para somarem esforços na construção de um futuro comum, porém, embora busque integrar os diversos atores do desenvolvimento sustentável, ignora as diferenças e conflitos entre eles, apontando para um mesmo propósito entre eles rumo ao alcance do crescimento sustentável.

No projeto do São Francisco, esse discurso aparenta ter sido adotado, em grande medida, como forma de legitimá-lo entre a opinião pública como necessário e viável, sendo ele especialmente performático. Conforme assinalam Fonseca e Bursztyn (2007), com a popularidade da questão ambiental, discursos ambientalistas encontram-se presentes nos mais diversos campos da sociedade e são discutidos e assimilados nas diferentes esferas, na política, economia, cultura, educação, artes, mídia etc. Porém, paradoxalmente, não parece estar havendo reversão das práticas que provocam degradação do ambiente. Muitos sabem como agir em consonância com a sustentabilidade, mas o fazem o contrário. Essa ideia não é irracional, na verdade, segue uma lógica própria associada à busca de vantagens materiais e simbólicas. Muitos “pegam carona” na retórica ambientalista, fazendo parecer haver um consenso sobre a questão. Por ser mais aparente do que real, a efetividade prática do discurso é bem mais limitada do que se esperaria (FONSECA e BURSZTYN, 2007, p. 170). O desenvolvimento sustentável desponta como alternativa ao “desenvolvimentismo” e possui legitimidade social. Porém, a incorporação discursiva não é traduzida na mesma medida em atitudes individuais e coletivas (FONSECA e BURSZTYN, 2007, p. 170).

Esses grandes empreendimentos de infraestrutura hídrica intervêm sobre a dinâmica e fluxo dos sistemas naturais, manipulando os elementos constituintes dos ecossistemas conforme propósitos específicos. O que se tem disso é uma segunda natureza, qual seja, uma natureza controlada e modificada pela ação antrópica.

O PISF é uma expressão desse processo moderno de apropriação social da natureza. Ele, em função de seu modelo e natureza, representa um projeto de controle racional sobre um

elemento da natureza, que é a água, instrumentalizando-a. Leff (2008) descreve que o fluxo natural da água foi interrompido pela ciência e a tecnologia. Grandes barragens têm prendido a água em suas usinas hidrelétricas. A água do lago foi canalizada para percorrer grandes distâncias até os centros urbanos e industriais. Rios estão sendo pavimentados. Trata-se de uma intervenção econômica e tecnológica no sistema ecológico. Tal intervenção sobre os fluxos naturais de água levanta novas complexidades em sua abundância e escassez; na sua distribuição ecológica e geográfica, e também na distribuição econômica de serviços e benefícios sociais (LEFF, 2008).

A Água e suas diversas relações com o funcionamento do ecossistema da terra e seus territórios de vida, tem sido desviada do seu curso natural e submetida a um código que já não tenta dar significado a ela, mas funcionalizá-la, apropriando-se e gerenciando-a dentro do sistema econômico (LEFF, 2008).

Está em curso na sociedade atual uma internalização da natureza e processos ecológicos ao sistema econômico, que agora considera os elementos da sustentabilidade socioambiental em sua lógica (MOL, 2002) A problemática ambiental, afirma Leis (2004), promoveu uma revisão e mudança de paradigmas, valores e metodologias no campo da ciência e sociedade. A partir da emergência desse fenômeno, a sociedade ocidental teve de rever sua história e realidade, podendo, em consequência, compreender melhor a si própria e dirigir-se a uma nova forma de organização mais consciente quanto a natureza, que é a sustentável.

O processo de internalização das bases ecológicas ao sistema econômico mostrou-se insustentável, deflagrando uma crise ambiental (LEFF 2002). É observado que o PISF, em especial seu programa de Revitalização, reproduz uma estratégia política para o meio ambiente de modernização ecológica (SEZGIN, 2012).

#### **4.3. A MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA E O PROJETO DE INTEGRAÇÃO E REVITALIZAÇÃO**

SILVA (2016), em uma investigação sobre o projeto de integração e revitalização do São Francisco, identifica que a incorporação da problemática ambiental nestes ocorre com

uma forte tendência performática e normativa, havendo um discurso que tramita entre o desenvolvimento sustentável e a modernização ecológica, mas com uma lógica de atuação bastante próxima desta última. Num contexto em que o debate ambiental era marcado pela crença sobre uma contradição entre a proteção ambiental e o modelo de desenvolvimento econômico em curso, o conceito de desenvolvimento sustentável emerge nos anos 80 como proposta de equilíbrio entre ambos. Assim, ele se tornou o principal referencial utilizado pela comunidade internacional, os governos nacionais e grupos ambientais para o alcance de metas ambientais.

O fato de o desenvolvimento sustentável ter diversas concorrentes e interpretações, tal como a crença na necessidade de uma política de modernização ecológica para sua implementação efetiva, tem tornado ambos “sinônimos”, confundindo-os. Porém, embora interligados, não denotam a mesma coisa, na verdade, possuem diferenças cruciais. Modernização ecológica é tanto uma teoria da mudança social quanto uma estratégia política para o meio ambiente. Uma estratégia política de modernização ecológica tornou-se a interpretação dominante do desenvolvimento sustentável, que se tornou o principal quadro de referência para a política ambiental, desde a sua formulação. Por outro lado, desenvolvimento sustentável é um conceito bem mais amplo do que modernização ecológica. O mesmo é fundado em um sistema onde ecologia, economia e sociedade são tratados com equivalência. Também leva em conta os diferentes níveis de desenvolvimento econômico entre os países, e valoriza o alcance do desenvolvimento pelos países em desenvolvimento.

Mol e Sonnenfeld (2000) descrevem que vários atores consideram a Teoria da Modernização Ecológica como um dos referenciais mais valiosos nas ciências sociais contemporâneas se tratando da análise sobre as interações entre a sociedade e o meio ambiente na virada do milênio. Ainda segundo eles, são as transformações sociais e institucionais que constituem o cerne de muitos estudos atuais sobre a modernização ecológica. Essas transformações podem ser agrupadas em cinco *clusters*: 1) mudanças do papel da ciência e da tecnologia. A ciência e a tecnologia não só são analisadas por seu papel na emergência de problemas ambientais, mas também valorizadas pelo seu papel real e potencial na manutenção e na prevenção. As opções curativas e de reparação tradicionais são

substituídas por abordagens sócio-tecnológicas preventivas que incorporam considerações ambientais desde a fase de concepção das inovações tecnológicas e organizacionais. A ciência e a tecnologia não são marginalizadas, apesar de uma aparente crescente incerteza quanto ao conhecimento especializado sobre definições, causas e soluções de problemas ambientais; 2) importância crescente da dinâmica do mercado e dos agentes econômicos (produtores, clientes, consumidores, instituições de crédito, companhias de seguros, etc.) como portadores de reestruturações e reformas ecológicas (para além das categorias mais convencionais de agências estatais e de novos movimentos sociais que prevalecem em Todas as teorias sociais sobre o ambiente); 3) transformações no papel do Estado-nação. Surgem estilos de governança mais descentralizados, flexíveis e consensuais, com menos regulação ambiental de comando e controle nacional, de cima para baixo. Mais oportunidades para os atores não-estatais assumirem as tradicionais funções administrativas, regulatórias, gerenciais, corporativas e mediadoras dos estados-nação, que alguns chamam de arranjos subpolíticos. As instituições emergentes supra-nacionais também assumem o papel tradicional do Estado-nação na reforma ambiental; 4) modificações na posição, papel e ideologia dos movimentos sociais. Cada vez mais, os movimentos sociais estão envolvidos nas instituições públicas e privadas de tomada de decisão em relação às reformas ambientais, ao contrário de terem sido limitados à periferia ou mesmo fora desses processos e instituições nos anos 70 e 80. Mudança parcial de anti-sistêmica/desmodernização para reformar ideologias. Essas mudanças, por sua vez, levaram a debates dentro das organizações de movimentos sociais sobre tensões de estratégias e ideologias dualistas; 5) mudança de práticas discursivas e novas ideologias emergentes. A completa negligência do ambiente e a contraposição fundamental dos interesses econômicos e ambientais deixaram de ser aceitos como posições legítimas. A solidariedade intergeracional no tratamento da base de sustento emergiu como um princípio central incontestado.

A investigação sobre a modernização ecológica no PISF deu-se levando em conta, como referencial teórico, os trabalhos de Mol e Sonnenfeld (2000), Mol (2002), Sezgin (2012), Devenin (2009), Souza (2009) e Silva (2016). A forma como são organizados e atuam o PISF e o PRSF, conotam processos de modernização ecológica, embora isso não seja

explícito nos documentos. As duas políticas, embora façam uso de um discurso do desenvolvimento sustentável (BRASIL 2004; BRASIL, 2009) não empreendem nem vislumbram em seus projetos esforços para um processo de desenvolvimento que articule diferentes esferas da sociedade, e em estado de equilíbrio, como fazem os planos de desenvolvimento (JAGUARIBE, 2013), o que deve culminar em aumento no padrão de vida da população (FURTADO, 1980). A esfera da qual trata o projeto é essencialmente aquela ambiental, atuando ambos de forma setORIZADA e operacional, o que contrapõe o processo de desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 1968)

As duas iniciativas atuam a partir de um referencial ecológico [uma consciência ecológica] através de ajustes institucionais e macroeconômicos. Atuam de forma a defenderem maior proteção ambiental para o desenvolvimento econômico. No caso do PISF, com a seguridade hídrica, e no PRSF, com a preservação ambiental sustentável. Ainda, o elemento da diminuição do crescimento econômico, comum ao desenvolvimento sustentável, não é trabalhado nesses projetos (SEZGIN, 2012, p. 223). Há ainda, no desenvolvendo sustentável, parâmetros de regulação do mercado e o comportamento dos agentes econômicos, regulação que não diz respeito tão somente a sua atuação sobre o meio ambiente, mas também a outras esferas (SACHS, 2008), tendo estes, junto do Estado, que se comprometerem com o desenvolvimento humano e social. Estes elementos não estão previstos no PISF nem na ME, concentrando-se ambos, ainda, na esfera ambiental.

Alguns critérios de sustentabilidade do desenvolvimento selecionados aqui, dentre outros, definidos por Sachs (2002) são: (a) Social: obtenção de um nível razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com boa qualidade de vida; igualdade de acesso aos recursos e serviços sociais; Cultural: mudanças no interior da comunidade, isto é, equilíbrio o respeito à tradição e a inovação; autonomia para o desenvolvimento de um projeto nacional integrado e endógeno; autoconfiança aliada com abertura frente o mundo; Territorial: balanceamento nas configurações urbanas e rurais, eliminando o privilégio da zona urbana na alocação dos serviços públicos; melhoria do meio ambiente urbano; superação das disparidades inter-regionais; Econômico: autonomia face a

política internacional; Política nacional: democracia fundada na apropriação universal dos direitos humanos; bom nível de coesão social.

Todos esses critérios de desenvolvimento recortados de um trecho da obra de Sachs (2002), são ausentes nos pressupostos e estratégias de atuação do PISF, incluindo o PRSF, e mesmo nos da ME. Os objetivos e modo de atuação desses projetos são mais técnicos, pretende uma gestão com eficácia dos recursos naturais. Repercussões sociais positivas para o desenvolvimento local previstas na documentação oficial não constituem um fim em si, mas são, pois, consequências. Os aspectos de desenvolvimento sustentável do PISF se encontram especialmente em seus programas ambientais e ações compensatório para seus danos.

O programa de revitalização, em especial, é aquele cujos pressupostos e forma de atuação mais convergem com as características da ME, sendo algumas delas observadas na forma como é organizado o programa: o Estado expressa através dessa política o papel de agente promulgador de uma legislação industrial "verde"; a ciência e as tecnologias assumem o papel de elementos centrais a uma reforma ambiental, prevenindo ou/e reparando os problemas ambientais; aumento da importância das dinâmicas de mercado e agentes econômicos, isto é, os organismos de mercado e agentes financeiros devem adotar práticas que contribuam para a reforma e estruturação ecológicas, complementando os esforços do Estado e sociedade civil; considera a importância do Estado para a modernização ecológica, sendo que no caso do PRSF, ele próprio funciona como mecanismo do Estado para este fim (BRASIL, 2009; DEVENIN, 2009; SOUZA, 2009).

Também, a adoção de estruturas governamentais de padrão descentralizado, flexível e consensual quanto a gestão do meio ambiente, com a participação de atores sociais na administração das políticas ambientais, em oposição à centralização, regulação em excesso e gestão hierarquizada; mudanças na posição e função dos movimentos sociais, que é maior participação desses movimentos no processo de tomada de decisões e ações das instituições públicas e/ou privadas; um processo onde a solidariedade intergeracional torna-se um princípio indubitável, e onde a oposição entre interesses ambientais e econômicos e a omissão das questões ambientais tornam-se posições não aceitáveis (BRASIL, 2009; DEVENIN, 2009; SOUZA, 2009).

Tanto o PISF como o PRSF contêm em suas estruturas os pressupostos da ME, sendo eles próprios, políticas que parecem reproduzir essa categoria de modernização. Porém, como trata Silva (2016), seus discursos transitam entre a ME e o desenvolvimento sustentável. Ele processa uma modernização ecológico, muito embora possua características do desenvolvimento sustentável, cujas ações dessa natureza se dão por uma demanda estrutural do território em face dos seus efeitos. O discurso da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento versa mais como uma forma de legitimar o projeto dentre a opinião pública em face das suas consequências ambientais e sociais, movimento necessário para implementação e aceitabilidade sobre ele, haja visto que políticas do tipo são alvo de ampla vigilância pela sociedade civil organizada, que no caso da região do semiárido, internalizou em seu discurso em práticas os elementos da sustentabilidade, sendo a ideia de convivência com o semiárido uma expressão disso.

## CONCLUSÃO

Uma análise sobre a política e planos de desenvolvimento para o Nordeste e semiárido neste século, observou que as políticas de desenvolvimento tomam a dimensão econômica deste processo como prioridade maior, sendo que outros níveis ora assumem um papel de auxiliar, ora são entendidos como consequência do desenvolvimento econômico. Cabe salientar ainda que, o termo “sustentável” nesses planos, é tratado especialmente em dois sentidos: no primeiro refere-se ao respeito sobre os limites do meio ambiente, no segundo, trata de um desenvolvimento autossustentado, capaz de perdurar (BRASIL, 2016; BRASIL, 2006; BRASIL, 2005).

A atenção dada ao meio ambiente e os processos de participação democrática na formulação de programas e ações estatais aumentam substancialmente à medida que as ações de desenvolvimento se tornam específicas para o semiárido. Em nível ambiental, isso ocorre tendo em conta pelo menos três motivos: adaptação das políticas à realidade local ou específica, para que tenham maior eficácia; pelo crescimento da importância institucional do meio ambiente, principalmente no que se refere aos processos de desenvolvimento; por exigência da sociedade civil na região, cujas organizações adotam, em grande medida, os

princípios da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento (BRASIL, 2016; BRASIL, 2006; BRASIL, 2005).

A crescente incorporação do meio ambiente nessas políticas, na forma de novos arranjos institucionais, e sua relação com os propósitos de desenvolvimento, demonstram um claro processo de ecologização de programas e ações estatais para o Nordeste e semiárido. Apesar das ações institucionais de desenvolvimento avaliados na pesquisa carregarem consigo um discurso do desenvolvimento sustentável, este o é, em grande medida, performático, sendo utilizando com o objetivo de uma legitimação das políticas estatais como viáveis e necessárias.

O PISF e o PRSF são apresentados implicitamente na documentação oficial como políticas de desenvolvimento, uma vez que o relatório do RIMA compreende a disponibilidade hídrica na região como fator de desenvolvimento ou atraso, e essas obras pretendem oferecer seguridade hídrica as populações e setores produtivos, tendo isto, repercussões positivas para o seu “avanço”.

A inserção da questão ambiental no projeto de integração dar-se em resposta à necessidade de legitimação do mesmo sobre a população envolvida, adotando ele um discurso e práticas da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento. Essa necessidade de legitimação dar-se num contexto em que a bacia do São Francisco e se configura como um campo simbólico de disputa em que diferentes atores, com diferentes percepções e interesses sobre ela, lutam pela utilização do rio e recursos relacionados. Nesse campo, porém, o Estado é o agente de posição dominante.

A forma como o Estado dirige as obras, a julgar pelo trabalho de campo e as pesquisas documental e bibliográfica feitas, dar-se, em grande medida, em contradição com os princípios de sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento presente da documentação e seu discurso. Como consequência, há entre estudiosos e setores da sociedade civil uma dada negação sobre o projeto.

O PISF e o PRSF reproduzem uma categoria de modernização, sendo ela a ecológica, o que é reflexo de um processo de incorporação pelo Estado, de novos arranjos institucionais especializados no tratamento das questões ambientais, dos quais surge uma legislação

ambiental. Aspectos dos discursos, organização e atuação dos dois projetos, e ao que parece, com maior tendência para o segundo deles, os aponta como dispositivos ou estratégias de um processo de modernização ecológica, assumindo a incorporação da problemática ambiental nestes, uma forte tendência performática e normativa, cujo discurso e práticas tramitam entre o desenvolvimento sustentável e a ME, mas com uma lógica de atuação bastante próxima desta última.

## REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, A. A transposição de águas do São Francisco: análise crítica. **Revista USP**, São Paulo, n.70, p. 6-13, junho/agosto 2006.

ALBUQUERQUE JR, Durval M. Palavras que calcinam, palavras que dominam: a invenção da seca do Nordeste. In: **Revista Brasileira de História**. São Paulo, ANPUH/Marco Zero, vol. 15, nº 28, pp. 111-120; 1995.

ALVES, J. J. A.; NASCIMENTO, S. S. do. Transposição do rio São Francisco: (des)caminhos para o semi-árido do Nordeste brasileiro. **REA**, nº 99, agosto de 2009, ano IX.

BARACHO, L. M. S. **Feridas da transposição do São Francisco**: um olhar sobre comunidades quilombolas do Semiárido Pernambucano. 2014. 231 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Saúde pública) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)**. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/sumario\\_executivo\\_pndr](http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr)>. Acesso em: 27 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste**: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI. Recife, 2006. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimento-regional/publicacoes>>. Acesso em: 27/08/2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimento-regional/publicacoes>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Ações de Revitalização na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre o Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2001/Dnn9223.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2001/Dnn9223.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional**. Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. 2004. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/projeto-sao-francisco/documentos-tecnicos>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRESSER PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. (Texto para Discussão EESP/FGV 157, dezembro 2006). Versão de 31 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1726>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930-1967**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

BORDALO, C. A. L. (2008). A gestão dos recursos hídricos a luz da ecologia política: um debate sobre o controle público versus o controle privado da água no Brasil. **Cuadernos de Geografía**: Revista Colombiana de Geografía, n. 17, p. 117-125, 2008.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. A. Desenvolvimento sustentável: biografia de um conceito. In: NASCIMENTO, E. P. do.; VIANNA, J. N. S. (Orgs.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 54-67

\_\_\_\_\_. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

BUTTEL, F. H. 1996. Environmental and resource sociology: theoretical issues and opportunities for synthesis. **Rural Sociology**, 6(1): 56-75.

DEVENIN, V. (2009). Modernización ecológica en América Latina. **XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología**. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

CAMPOS, J. N. B. **Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos**. Estudos avançados, vol. 28, n. 82, São Paulo out./dez. 2014

CASTRO, C. N. de. **Transposição do rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto**. 1577 Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

CASTRO, Iná Elias de. Da seca como tragédia à seca como recurso. Velhos e novos discursos, velhos e novos territórios In: **Anuário do Instituto de Geociências-UFRJ**, vol 4, 1995.

CASTRO, J. E. A governança democrática da água. **Água - Gestão e Sustentabilidade**, São Paulo, v. 1, n. 3, 50-51, 2007.

CHACON, Suely. S.; BURSZTYN, M. Análise das políticas públicas para o sertão semi-árido: promoção do desenvolvimento sustentável ou fortalecimento da pobreza?. In: **VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, 2005, Brasília-DF. VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Brasília-DF: ECO-ECO, 2005.

CUNHA, Belinda P. (org). **Crise Ambiental**. Curitiba, 2016.

DANTAS, R. A. de A. **Uma Análise do Discurso da seca a partir do Programa Profissão Repórter**. 2008. 41 f. Monografia (graduação em Comunicação Social) – Departamento de Comunicação Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2008.

DIEGUES, A. C. Aspectos sócio-culturais e políticos do uso da água. **NUPAUB- USP**, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/agua.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

FAGUNDES, B. A água urbana: representações sociais na cidade. In: **1º Colóquio Nacional do NEER**. Espaço e representações: reconstruções teóricas do geográfico. Curitiba: UFPR, 2006 (nov).

FILGUERA, M. C. M. **ELOY DE SOUZA**: uma interpretação sobre o Nordeste e os dilemas das secas. Natal: EDUFRN, 2011.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M. **MERCADORES DE MORALIDADE**: A retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 10, n. 02, p. 171-188, jul./dez. 2007.

FURTADO, C. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

\_\_\_\_\_. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LEIS, H. R. **A modernidade insustentável**: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Montevideo: Coscoroba ediciones, 2004.

LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Sustentabilidad y racionalidad ambiental**: hacia “otro” programa de sociología ambiental. *Revista Mexicana de Sociología* 73, núm. 1 (enero-marzo, 2011): 5-46.

\_\_\_\_\_. **Discursos sustentables**. México: Siglo XXI Editores, 2008.

HENKES, S. L. A política, o direito e o desenvolvimento: um estudo sobre a transposição do rio São Francisco. **Revista Direito GV**, v. 10, n. 2, p. 497-534, São Paulo, Jul./dez. 2014.

JÁCOME, F. S. A integração do São Francisco: verdade e mito. **Revista USP**, São Paulo, n.70, p. 14-23, junho/agosto 2006.

JODELET, Denise (org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.

LENZI, C. L. **Sociologia ambiental**: risco e sustentabilidade na modernidade. Bauru, SP: Edusc, 2006.

LIMA, L. E. C. Transposição das águas: um "ensaio teórico" sobre essas situações ambientalmente perigosas. **Ângulo** 123, p. 65-69, out./dez., 2010.

LINDOSO, D. **Vulnerabilidade e Adaptação da Vida às Secas**: desafios à sustentabilidade rural familiar nos semiáridos nordestinos. 2013. 519 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

LIMA, T. V. P. C. **Os impactos da transposição do rio São Francisco na sua região de influência**. 2013. 100 f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharel em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

MAIA, R. de S.; BARRETO, L. R. P. Análise crítica do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) do projeto de Integração do rio São Francisco. **Anais do VII Encontro Brasileiro de Geógrafos**. Vitória, 2014.

MOL, A. P. J. Ecological Modernization and the Global Economy. **Global Environmental Politics** 2:2, May 2002.

MOL, A. P. J.; SONNENFELD, D. A. Ecological Modernization Around the World: An Introduction. **Environmental Politics** 9(1): 3-16, Spring 2000.

NASCIMENTO, E. P. do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados** 26 (74), 2012.

OLIVEIRA, L. M. **O princípio da participação ambiental no processo de transposição do rio São Francisco**. 2007. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

RIBEIRO, R. W. Seca e determinismo: a gênese do discurso do semi-árido nordestino. **Anuário do Instituto de Geociências**, Rio de Janeiro, v. 22, 1999. Disponível em: <[http://www.anuario.igeo.ufrj.br/anuario\\_1999/vol22\\_60\\_91.pdf](http://www.anuario.igeo.ufrj.br/anuario_1999/vol22_60_91.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2015.

ROCHA, J. D.; BURSZTYN, M. Políticas Públicas Territoriais e Sustentabilidade no Semi-árido Brasileiro: a busca do desenvolvimento via Arranjos Produtivos Locais. In: **VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, 2008, Fortaleza. Anais do VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2007.

ROMEIRO, P. S.; FROTA, H. B. Introdução. *In*: ROMEIRO, P. S.; FROTA, H. B. (Org.). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas**. São Paulo: IBDU, 2015. p. 15-17.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEZGIN, Z. Ecological modernization: a viable option for a sustainable future?. **Marmara Journal of European Studies**, v. 20, n. 1, p. 219-245, 2012.

SILVA, J. I. A. O. **Ressignificação Ambiental e modernização ecológica no Semiárido: o projeto de integração e revitalização do São Francisco**. São Paulo: Hucitec, 2016.

SILVA, J. I. A. O.; CUNHA, L. H. Desenvolvimento e sustentabilidade nos projetos de transposição e revitalização do Rio São Francisco: a institucionalização da questão ambiental via modernização ecológica. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 157 a 176, julho/dezembro, 2014.

SILVA, R. M. A da. **ENTRE DOIS PARADIGMAS: combate à seca e convivência com o semi-árido**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003.

\_\_\_\_\_. **Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-Árido: políticas públicas e transição paradigmática**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 38, n. 3, jul./set. 2007.

SOUSA, A. do N. **Licenciamento Ambiental no Brasil sob a perspectiva da Modernização Ecológica**. 2009. 216 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

SOUSA, J. A. de.; RIBEIRO, E. Transposição do rio São Francisco e seus efeitos sobre o território. **Anais do VII Encontro Brasileiro de Geógrafos**. Vitória, 2014.

KHRAN, F.S; MACIEL, S; DOURADO, T.M. **Transposição de águas e bacias – aspectos teóricos e conceituais**. Séminário de Integração, Universidade Federal do Tocantins, 2007.

Disponível

em:

AMÉRICA LATINA EM FOCO: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais

<[www.copese.uft.edu.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=968](http://www.copese.uft.edu.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=968)>.

Acesso em: 12 dez. 2016.

KOSMINSKY, L.; ZUFFO, A. C. O Nordeste seco e a transposição do rio São Francisco.

**Integração**, vol. 15, n. 57, p. 167-175, abr./mai./jun. 2009.

ZELLHUBER, A.; SIQUEIRA, R. Rio São Francisco em descaminho: degradação e revitalização. **Cadernos do CEAS**, n° 227, p. 7-34, Salvador, Jul./Set. 2007.

## CAPÍTULO VIII

### REFLEXÕES SOBRE MOBILIDADE URBANA NA PERSPECTIVA DO CONCEITO DE RUGOSIDADE DE MILTON SANTOS ENTRE MEDELLÍN E RECIFE NO URBANISMO SOCIAL

Cleitiene Pessoa dos Santos<sup>31</sup>

#### INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca análises comparativas entre Medellín e Recife com o intuito de comparações com decisões sociourbanísticas em países da América do sul. Foram averiguadas as relações territoriais na perspectiva de rugosidades que se fazem presentes nos investimentos sociais e urbanísticos, com leis urbanísticas que interferem também na especulação imobiliária em áreas com alta criminalidade. No entanto, em 2014 houve uma reunião, em relação à educação e ao urbanismo, entre os secretários da prefeitura do Recife e os correspondentes da Colômbia, para troca de experiências sobre educação tecnológica do Recife em escolas básicas e as reformas urbanísticas vindas da Colômbia.

Em Medellín, os projetos urbanos buscaram alternar as casas construídas com mini-parques com árvores para uma melhor forma de utilização do espaço público; mesmo assim, Medellín possui 30% de sua área com graves problemas sociais, mas direcionado por *benchmarks* que utilizam áreas sem interesse imobiliário para o investimento, mantendo pessoas em áreas periféricas. Com a gestão de Sergio Farjado, as possibilidades para a mobilidade urbana passaram a ser atribuídas à cultura e à educação, fornecendo a implementação dos transportes alternativos e reformas urbanísticas sociais. Com isso, Medellín tornou-se uma cidade sul-americana de referência em organização diante das

---

<sup>31</sup> Mestranda em Desenvolvimento Urbano - MDU (UFPE), Especialista em Gestão Educacional com ênfase em RH – FACOL, Graduada em Licenciatura em Geografia (UFPE), Graduanda em Ciências Sociais (UFRPE). Pesquisadora do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. Email: cleitieneps@gmail.com.

realocações, nas perspectivas social e físico-ambiental, Dessa forma, foi elaborado o projeto piloto em Juan Bobo, que transformou palafitas em edifícios, alternando com áreas arborizadas, com o intuito (do projeto) de tirar os moradores em situação de risco. No entanto, as estratégias foram aplicadas em locais que não faziam parte do desejo de exploração imobiliária, geralmente na base de terrenos íngremes, com alta criminalidade e com problemas sociais graves.

Buscaram-se as áreas de palafitas do Recife, que, teoricamente, possuíam uma infraestrutura habitacional vulnerável numa comparação regional; entretanto, de acordo com Machado (2009), não era preciso só residência para se desenvolver um ambiente saudável. Não foi levada em consideração a identidade local, disso resultando aplicabilidades falhas. As duas refletem diretamente os impactos urbanísticos das cidades que têm características semelhantes em relação às mudanças urbanísticas, são cidades da América do Sul com graves problemas sociais urbanos. Assim, o meio como foi estabelecido o crescimento urbano atribuiu uma atenção aos terrenos de vulnerabilidade com influência dos investimentos imobiliários que centralizam os interesses dos investidores, o que resultou na resistência dos moradores afastados do centro urbano, nessas áreas periféricas, que muitas vezes não têm acesso ao saneamento básico, sofrem com deslizamentos de terra e carência de atendimento às necessidades básicas do ser humano defendidas pela Organização das Nações Unidas – ONU.

Por fim, o trabalho tentará investigar o impacto das reflexões de Milton Santos, a respeito das rugosidades do espaço urbano modificado, na especulação imobiliária.

## **1. INFORMALIDADE E URBANISMO SOCIAL EM MEDELLÍN**

Os bairros que fazem parte do projeto bairros sustentáveis são: Andalucía, La Francia, Villa Niza, Villa del Socorro, Granizal, Nuevo Horizonte, Santo Domingo Savio e La Esperanza, locais que eram pontos de despejo de lixo, resíduos e detritos. Dessa forma, as reformas de leis urbanísticas que tiveram (1989-1997) votação e aceitação no cenário colombiano foram aplicadas em Bogotá e, aos poucos, abarcaram outras regiões, como Medellín, em 2004, onde o prefeito Sergio Farjado acreditava que a mobilidade urbana se daria através da cultura e da educação, favorecendo a implantação, a aceitação de transportes

alternativos e reformas urbanísticas sociais. Hoje Medellín é um ponto de referência a ser seguido nas cidades sul-americanas. Em 2014, houve uma reunião entre os secretários da prefeitura do Recife e os correspondentes da Colômbia para troca de experiências sobre a educação tecnológica no Recife em escolas básicas e as reformas urbanísticas vindas da Colômbia.

Em Medellín, a gestão organizou as realocações nas perspectivas social e físico-ambiental e, a partir disso, foi elaborado o projeto piloto em Juan Bobo, que transformou palafitas em edifícios e alternou com áreas arborizadas. O intuito do projeto era tirar os moradores em situação de risco. No entanto, as estratégias foram aplicadas em locais que não faziam parte do desejo de exploração imobiliária, geralmente na base de terrenos íngremes, com alta criminalidade e com problemas sociais graves. Segundo Echeverri (2014), apesar de essas realocações beneficiarem os moradores das áreas de risco, as construções só foram possíveis pelo baixo interesse político-econômico do setor imobiliário.

Ou seja, não é uma urbanização focada na integração urbanística, mas em relação ao desinteresse imobiliário. Em relação com essa forma de pensar a urbanização de acordo com os conceitos de paisagem e rugosidade, Milton Santos (2014) trata o meio de forma holística, num paralelo direto entre todos os agentes que definem tais conceitos e como a globalização afeta diretamente os mesmos:

A partir da noção de espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações podemos reconhecer suas categorias analíticas internas. Entre elas, estão a **paisagem**, a configuração territorial, a divisão territorial do trabalho, o espaço produzido ou produtivo, as rugosidades e as formas-conteúdo. Da mesma maneira, e com o mesmo ponto de partida, levanta-se a questão dos recortes espaciais, propondo debates de problemas como o da região e o do lugar; o das redes e das escalas. Paralelamente, impõem-se a realidade do meio com seus diversos conteúdos em artifício e a complementaridade entre uma tecnoesfera e uma psicoesfera. E do mesmo passo podemos propor a questão da racionalidade do espaço como conceito histórico atual e fruto, ao mesmo tempo, da emergência das redes e do processo de globalização. O conteúdo geográfico do cotidiano também se inclui entre esses conceitos constitutivos e operacionais, próprios à realidade do espaço geográfico, junto à questão de uma ordem mundial e de uma ordem local. (SANTOS, 2014, p.22) (grifo nosso)

Com essas relações entre paisagem e espaço, a EDU – Empresa de Desarrollo Urbano –foi contratada para fazer mais de dez pequenos edifícios alternados com casas e

obras de contenção, objetivando mitigar as ocorrências de deslizamentos e a manutenção dos pontos de cobertura vegetal em áreas periféricas de Medellín. A empresa é responsável por fazer a construção de casas em áreas de risco, e isso, mesmo com suas contradições, é um fator positivo. A questão colocada em pauta é: quais são as condições de amparo social para essas famílias que, em sua maioria, trabalhavam com reciclagem? Ou seja, não se trata apenas de fornecer moradias, mas também de oferecer todo um amparo social depois das construções feitas. Por exemplo, de acordo com Castilho (2008), as relações sociais que isso implica em relação à mudança ambiental e contextual redundam em problemas sociais de adaptação ambiental:

Quanto aos problemas sociais, mais difíceis de serem superados em curto período de tempo, destaca-se a difícil convivência entre moradores oriundos de “comunidades” muito diferentes, inclusive rivais tal como ressaltado antes, além da ausência da devida preparação dos ex-moradores de palafitas para morarem em apartamentos. Com efeito, afora os problemas de convivência, eles levam consigo costumes do seu antigo modo de viver que são incompatíveis com as novas moradias, tais como: construção de cercas de madeira, lançamento de lixo na rua, colocação de roupas ao ar livre, construção de alpendres cobertos com lona preta, etc. (Castilho, 2008, p. 49)

Quando se trabalha com questões sociais, faz-se necessária a análise das rugosidades presentes no local, valorizando a identidade local com o meio a que pertence e o ponto de vista dos nativos locais. Não é um conceito de “modernidade” longínquo da realidade dos moradores desses bairros em Medellín que deve ditar a modelagem do espaço compartilhado ou particular de um determinado local.

Do mesmo modo, não analisar as rugosidades de um local é acreditar que as reformas que modelam as áreas urbanas não estão diretamente ligadas à história das pessoas que ali vivem. Mesmo que a engenharia civil acredite que desmontar tudo seja uma opção para atribuir a categoria de modernidade aos espaços, faz-se necessária uma análise sobre a relação da história do local com sua estrutura física. Como afirma Milton Santos (1996) em reflexão sobre rugosidades:

As rugosidades não podem ser apenas encaradas como heranças físico-territoriais, mas também como heranças socioterritoriais ou sociogeográficas. A diferença entre rugosidades e *reverse salient* vem, neste último caso, do caráter quase absoluto do valor em si de uma existência técnica, enquanto na análise geográfica não há valores em si. O valor de um dado elemento do espaço, seja ele o objeto técnico mais

concreto ou mais performante, é dado pelo conjunto da sociedade, e se exprime através da realidade do espaço em que se encaixou. (SANTOS, 1996, p. 25-26)

Urge toda uma reforma física e social nessas localidades, tendo como base o relatório de Brundtland, em *Nosso futuro comum*, que analisa a harmonia entre o desenvolvimento socioeconômico e o ambiental. Essa perspectiva rendeu a Medellín o prêmio de cidade mais inovadora do mundo pela *Urban Land Institute* (2013).

Em Medellín, cerca de 30% do território urbano, hoje, tem algum tipo de caráter precário, físico e social, e a produção de habitação social ainda está atrasada para atender a demanda existente. Por essas razões, políticas de incentivo à melhoria do bairro são agora importantes benchmarks<sup>32</sup> nacionais para combater a marginalidade urbana e garantir o direito à cidade para todos os seus habitantes. Jáuregui (2010) assim define o urbanismo social:

O urbanismo social deve ser concebido na perspectiva da mobilização produtiva do território, e os projetos de impacto urbano devem ser elaborados com a orientação da ecoeficiência no campo dos recursos tanto humanos quanto materiais. (JÁUREGUI, 2010, p. 17)

Essas características fazem parte do PUI - Proyectos Urbanos Integrales – em Medellín, na qual, o grande investimento foi utilizar as áreas periféricas como ferramentas de possíveis alternativas para diminuição de fluxos nas áreas centrais. A maneira que a Colômbia encontrou para resolver os problemas urbanos em espaços de conflito em Medellín fez da cidade um marco no urbanismo social da Colômbia. De acordo com o arquiteto Mucia (2003), precisa haver uma articulação entre o social e o físico para o funcionamento adequado na estruturação da história urbana

(...) a historia urbana se ocupa de la articulación entre la dimensión social y la dimensión física em la ciudad, y mira cómo se plasman los hechos sociales en los espacios, sobre todo los construidos. No separa los aspectos de cada una de estas dimensiones sino, al contrario, los articula y ve cómo la sociedad construye y ocupa los lugares para el desarrollo de su vida. (MUCIA, 2003, p. 23)

A visão de desenvolvimento em relação ao espaço público analisado por Mucia (2003) está relacionada às necessidades básicas do ser humano em articulação com a sociedade. Tais projetos foram desenvolvidos a partir da denominação da lei de reforma

---

<sup>32</sup>Benchmarking é um processo de comparação de produtos, serviços e práticas empresariais, e é um importante instrumento de gestão das empresas.

urbana da Colômbia 1989-1997, com mudanças radicais nos novos instrumentos para a gestão do solo urbano.

As modificações foram estabelecidas na Constituição: na Lei Orgânica do Plano de Desenvolvimento; na Lei Orgânica das Áreas Metropolitanas; e no Sistema nacional Ambiental. Em 1997, tornou-se mais efetiva a aplicação dos instrumentos estabelecidos na Constituição. Era uma forma real do ramo da construção civil. De acordo com Borrero (2003), a lei de reforma urbana tinha interesses claros na governança do solo colombiano, mas em locais com pouco interesse mobiliário, por se tratar de lugares de pouco interesse imobiliário, com instrumentos menos burocráticos em relação às leis urbanas e sociais.

## **2. INFORMALIDADE E URBANISMO SOCIAL EM RECIFE**

Após a década de 70, por influência capitalista, na perspectiva de acumulação de capital, os espaços urbanos passaram a obedecer à lógica de mercado, e não necessariamente de moradia, ou seja, a funcionalidade do espaço tinha uma relação direta com o modelo econômico vigente, com o objetivo do lucro dos investidores, havendo uma disputa direta nas contradições de coexistência entre interesses sociais e espaciais do capital e grupos sociais. Santos (1996) afirmava que o espaço era o efeito de um processo social de medidas de força, tendo a base em conhecimentos prévios, numa relação direta entre ação e reação no espaço vivido. A presença dessa complexidade do processo de produção/reprodução do espaço urbano está representada por conflitos que podem ser apreendidos quando se consideram as escalas do seu acontecer: horizontalidades e verticalidades:

As verticalidades são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos atores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado. As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contrafinalidade, localmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta da complacência e da revolta. (SANTOS, 2006, p. 286)

Baseado no programa pró-moradia no Recife, que utilizou como parâmetro os bairros de Brasília Teimosa, Afogados, Madalena, Torre, Parnamirim e Cordeiro, localizados às

margens do rio Capibaribe, dotados de palafitas como estrutura de moradias, a definição do programa, segundo Castilho (2012), é a seguinte:

Trata-se, assim, de um conjunto de ações urbanísticas, ambientais, socioeconômicas e culturais, cujas ações estão centradas na remoção das palafitas e realocação das famílias residentes para conjuntos habitacionais populares, passando pela inclusão das famílias no Programa de Auxílio Moradia. (CASTILHO, 2012, p. 43)

Não é uma questão apenas de dar a moradia, é necessário ter subsídios e análises socioeconômicas para a manutenção dessas famílias em áreas com menos vulnerabilidade social. Assim, as comunidades remanejadas foram: Arlindo Goveia, 128 famílias realocadas no conjunto habitacional da Torre; José de Holanda, 198 famílias realocadas no conjunto habitacional da Torre; Brasília Teimosa, 450 famílias realocadas no conjunto habitacional do Cordeiro; Vila Vintém II, 198 famílias realocadas no conjunto habitacional do Cordeiro; Padre Miguel, 640 famílias realocadas no conjunto habitacional Padre Miguel; Abençoada por Deus, 840 famílias realocas no conjunto habitacional Abençoada por Deus. Note-se ainda que: 412 famílias foram incluídas no auxílio moradia; apenas 428 foram realocadas no conjunto habitacional Abençoada por Deus; e a comunidade Padre Miguel ainda está em processo de remanejamento em 2008.

No tempo da inserção das mudanças urbanas no Recife, houve uma diminuição drástica de cidadãos em vulnerabilidade social urbana; segundo o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –, Recife estava abaixo da média regional de domicílios com infraestrutura em áreas de risco.

De acordo com os dados analisados por Souza (2007) sobre a década da implantação do “Recife sem palafitas”:

Enquanto o município de Recife se situa abaixo da média regional quanto ao percentual de domicílios com inadequação e infraestrutura (44,39%) ele se destaca acima da média da região percentual de domicílios com terrenos não próprios (11,49% Recife e 10,86% RMR), destacando a problemática de acesso à terra urbana e do núcleo metropolitano (SOUZA, 2007, p. 123)

Castilho (2008) mostra as relações diretas entre moradores e conjuntos habitacionais, que possuíam impactos diretamente na vida das pessoas e nos seus deslocamentos para a escola, o trabalho e a moradia. Cita-se:

Conjunto Habitacional, além das relativas ao oferecimento de cursos de capacitação como alternativas em termos de oportunidade de conseguir emprego no mercado de

trabalho local. Esta última era significativa na medida em que muitas pessoas abandonaram suas ocupações anteriores, devido à distância em relação aos seus antigos postos de trabalho – os moradores de Brasília Teimosa, por exemplo, eram pescadores. Para estes, a Prefeitura tinha prometido ônibus para deslocamentos diários, já que a maioria dos moradores não teria condições de arcar com os custos diários relativos a transporte; mas, até a data da entrevista que fizemos com eles, esta promessa ainda não tinha sido cumprida. Diante dessas circunstâncias, às quais se acrescenta o aumento das despesas familiares nas novas moradias – contas de luz, água e taxas condominiais –, alguns vendem, ilegalmente, seus apartamentos e voltam para áreas próximas à sua área de origem, construindo novas moradias precárias. De acordo com depoimentos de lideranças de alguns blocos dos Conjuntos Habitacionais abordados, em média, 30% dos apartamentos estão, atualmente, nas mãos de terceiros. (CASTILHO, 2008, p. 49)

A forma como fizeram os conjuntos habitacionais não levou em conta as relações sociais dos moradores, apenas as questões “visíveis” da cidade do Recife, assim como em tantas outras cidades da América do Sul, na busca por uma padronização após a revolução industrial de cidades com funcionalidades de produção capitalista. No entanto, os moradores não veem vantagem em sair das palafitas, até pelo alto custo de que as organizações urbanísticas necessitam, e muitos deles moravam perto de onde trabalhavam. E ainda há o caso dos pescadores de Brasília Teimosa, cujas casas também têm uma relação direta com seu trabalho; mesmo com alguns “incentivos” dados pelo governo, para eles ainda é um ambiente instável, que permite perguntas como: “Por quanto tempo o ônibus levará até o trabalho?” “Quantas passagens são gastas para chegar ao trabalho ou/e quanto tempo levam, por dia, a ida e a volta ao/do trabalho?” São situações em que os trabalhadores pensam, mas o governo não faz essas reflexões antes da instauração, voltando o debate entre o ideal e o real.

### **3. REFLEXÕES SOBRE AS MUDANÇAS URBANÍSTICAS EM MEDELLÍN E RECIFE**

Ambas as cidades têm características semelhantes no tocante às mudanças urbanísticas: são cidades da América do Sul, com graves problemas sociais urbanos. A forma desordenada de crescimento urbano favoreceu a acentuação de terrenos de vulnerabilidade, mas é uma característica de investimentos imobiliários que centralizam os interesses dos investidores, resultando em distanciamento de moradores do centro urbano, caracterizando as áreas periféricas que, muitas vezes, não têm acesso ao saneamento básico, sofrem com

deslizamentos de terra e carência de atendimento às necessidades básicas do ser humano, defendidas pela Organização das Nações Unidas – ONU.

Em 2015, a ONU fez uma agenda segundo a qual até 2030 se asseguraria a disponibilidade de água e saneamento para todos, ou seja, desde a década de 80 Medellín e Recife estabelecem estratégias, com falhas no sistema social, que possam amenizar as questões sociais urbanas, no entanto a discussão sobre saneamento ainda está em pauta para 2030.

São 15 anos para se conseguir cumprir o saneamento básico, que é um fator diretamente ligado com as relações do espaço habitado e que continua sendo necessário em áreas que não podem ser “utilizadas” do ponto de vista da especulação imobiliária, como em áreas perto de córregos, onde existem palafitas. Há pessoas precisando do atendimento à saúde, mas, por estarem escondidas aos olhos dos visitantes, continuam sendo as áreas das palafitas e das mesmas necessidades, porém estão encobertas pelos grandes conjuntos habitacionais ou por prédios de luxo no centro do Recife.

De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2016), a cerca de 83,3% dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água tratada. São mais de 35 milhões de brasileiros sem o acesso a esse serviço básico. Ainda de acordo com o SNIS, 50,3% da população tem acesso à coleta de esgoto. Mais de 100 milhões de brasileiros não têm acesso a esse serviço. Mais de 3,5 milhões de brasileiros, nas 100 maiores cidades do país, despejam esgoto irregularmente, mesmo tendo redes coletoras disponíveis.

Com isso, 47% das obras de esgoto do PAC, monitoradas há 6 anos, estão em situação inadequada. Apenas 39%, de lá para cá, foram concluídas e, hoje, 12% se encontram em situação normal. Cerca de 450 mil pessoas de 15 municípios paulistas têm disponíveis os serviços de coleta dos esgotos, porém não estão ligados às redes e, portanto, despejam seus esgotos de forma inadequada no meio ambiente.

A diferença entre Medellín e Recife está no desenho urbanístico, já que Medellín optou por uma área mais integrada entre as construções e as áreas arborizadas, enquanto Recife optou pela massificação do concreto nas construções, perdendo as características de identidade local. Segundo Braga (2012), a maioria das pessoas que moram em palafitas no

Recife trabalham com pescados tirados do mesmo lugar em que moram, assim como as pessoas, em Medellín, trabalhavam com reciclagem, ou seja, as moradias fazem parte de um contexto de perguntas que devem ser respondidas quando se instalam: com que essas pessoas trabalham? As realocações ficaram perto do trabalho? Ou será necessária outra formação?

São questionamentos simples do ponto de vista integrado, mas as mudanças urbanísticas, em sua maioria pensadas em termos de estruturas físicas, acabam sendo drasticamente impactadas por quem realmente faz parte do contexto local. As pessoas das palafitas, se não virem vantagem em relação ao seu sustento, voltam para elas. Segundo Santos (1996), as pessoas associam a arquitetura com algo tradicional e fixo, não levando em consideração a identidade local. Como afirma David Harvey (2005) sobre as transformações do espaço nos ajustes do capitalismo:

Dado o dinamismo a que o capitalismo está propenso, verificamos que essas “coisas” estão sempre em transformação, que as atividades estão constantemente escapando dos limites das formas fixas, que as qualidades objetificadas do urbano são cronicamente instáveis. A condição capitalista universal, em que a concepção do urbano e da “cidade” também se torna instável, não por causa de alguma definição conceitual deficiente, mas exatamente porque o próprio conceito tem de refletir as relações mutáveis entre forma e processo, entre atividade e coisa, entre sujeitos e objetos. (HARVEY, 2005, p. 168)

A padronização capitalista na exploração imobiliária ainda é o ponto chave para as relações das duas cidades da América Latina que sofrem com a forte marcação territorial de exploração capitalista a respeito do terreno e com a falta de amparo social depois da retirada das palafitas. As mudanças para bairros sustentáveis, na Colômbia, só reafirma essa necessidade de classificação da cidade entre categorias: modernas e não modernas, organizadas ou desorganizadas, porém pouco se enxerga a paleta de cores nos espaços urbanos.

Essas buscas por cidades globais numa perspectiva territorial, são uma reprodução do pão e do circo no contexto capitalista espacial, que opera o capital e oferece “subsídios” para locais periféricos se sentirem inseridos na “modernidade”; porém essa é mais uma forma de manter os silenciados historicamente, e a cidade faz parte dessas formas de se fazer presente no espaço sem precisar de um embate direto com a população.

## CONCLUSÃO

Por fim, a identidade local e as rugosidades devem ser levadas em consideração quando se trata de “modernizar”, no sentido de padronizar cidades periféricas, a forma com que o urbanismo social foi manuseado em prol dos interesses capitalistas na modelagem do espaço em troca de “reformas” vendidas pelos empreendedores como organização do espaço, conseguindo colocar Medellín como epicentro a ser seguido em questão de urbanismo social e influenciando outras cidades, como Recife.

O ponto chave das questões está em construir, mas não utilizar alicerces locais para se manter a identidade local das pessoas, constituindo exemplo disso os grandes “elefantes brancos” no Recife, *master projects* que são inseridos no contexto urbano social, porém sem relações afetivas com o local. Isso diminuiria com a utilização do conceito de rugosidade, mantendo sempre algo do local, mas até pequenas atitudes inseridas no planejamento poderiam ser de importância para os nativos.

A falta de um olhar mais empático sobre as mudanças espaciais interferem diretamente na identidade local e, conseqüentemente, nas suas rugosidades diante das mudanças do espaço urbano. A busca por um reconhecimento internacional e por uma padronização territorial permeia a realidade em Medellín e em Recife.

Mesmo com discursos sustentáveis, como na planta de aplicabilidade em Medellín, aplicados num contexto que não está preparado para recebê-los, antes de se aplicarem projetos ditos como sustentáveis, é necessário o levantamento social a respeito das pessoas que vivem no local, não é uma questão de moradia, apenas. Quando o Estado se dispõe a “organizar” um determinado espaço, ele precisa analisar todas as frentes presentes, levando em consideração a opinião popular; o que custa muitas vezes, é a aversão dos moradores ao planejamento do governo.

As áreas periféricas, hoje, possuem uma visibilidade para o interesse imobiliário; no Recife *Master Project* são colocadas na RMR sem fazer parte de um contexto, migrado de outros países, como uma revista de recortes na visibilidade urbana. Mas, quando pessoas que vivem em palafitas próximas ao centro urbano e são realocadas para lugares sem sua identidade local para “organizar” a cidade, isso faz parte de uma segregação espacial,

afastando dos olhos dos visitantes o real estado dessas pessoas, resultado da expansão imobiliária. Quais foram as rugosidades nos conjuntos habitacionais da RMR? As pessoas foram realocadas para grandes construções de concreto, às vezes longe do trabalho, o que dificulta a vida das famílias que passam a ter um gasto maior em torno de moradia, pois, como foi argumentado, não existe apenas moradia, mas um amparo social em torno do fornecimento das moradias.

Situações como essas fazem intersecção com os conceitos fixos e fluxos de Milton Santos: o que era um fixo, para as famílias das palafitas, passa a ser fluxo não de interesses locais, mas de interesses capitalistas em busca de um modelamento padronizado do espaço urbano, por uma falsa ideia de poder, porém mantendo os silenciados ainda mais silenciados em torno de opiniões e posicionamentos diante das relações socioeconômicas locais. Das reflexões feitas a partir das análises, resultaram características comuns nas áreas abordadas em relação à retirada das palafitas, destacando-se o fato de a sua localização ser em áreas centrais e, conseqüentemente, o seu valor agregado no ramo imobiliário do Recife. As relações de poder estão diretamente relacionadas aos fixos (Milton Santos, 1996). Nas palafitas, novos fixos foram implantados: ruas e avenidas asfaltadas, ciclovias, equipamentos de ginástica, calçadão, arborização, no caso daquelas situadas às margens do rio Capibaribe, utilizando novos fluxos para a valorização do espaço urbano.

Conclui-se que é necessária uma visão mais holística do espaço vivido/modificado, que as pessoas pensem em um coletivo, não apenas no lucro, pois a cidade é um direito de todos. Um lugar que deve abrigar todas as formas de heterogeneidade, e o modelo organizacional deve corresponder à realidade local, assim como o atendimento às suas necessidades. A cidade deve ser pensada para a população que sofre com deslizamento de terra, falta de moradia, precariedade no transporte público e na segurança e não para grandes empresários que fazem parte da minoria cercados por um espaço uniformizador que exclui mais que uniformiza. A cidade é o lugar em que os silenciados podem finalmente falar que muitas vezes não são levados em consideração pelo Estado. As minorias precisam saber que existem silenciados que falam e se posicionam para que suas necessidades sejam atendidas.

No que se refere ao aspecto, aos pontos positivos da implementação dos conjuntos habitacionais, faz-se necessário reconhecer a melhoria na qualidade de vida em relação ao habitat mesmo que deficiente em vários pontos. Porém a forma como as remoções foram efetivadas deixa a desejar, embora, pelo menos no Recife, exista uma busca, mesmo que pequena, por vagas de emprego. Não é que aquelas pessoas não tenham um trabalho, muitas delas o possuíam, é tentar “moldá-las” para uma funcionalidade industrial, o que torna a transição ainda mais complicada. A falta de acerto do planejamento está em buscar resultados sem olhar para a complexidade que é atribuída às questões de moradia.

## REFERÊNCIAS

BRAGA, C.C. **Comunidade sobre palafitas: Percepções Em Espaços Flutuantes**. Disponível em:

<[http://www.encontro2012.historiaoral.org.br/resources/anais/3/1337654166\\_ARQUIVO\\_COMUNIDADES SOB REPALAFITAS-](http://www.encontro2012.historiaoral.org.br/resources/anais/3/1337654166_ARQUIVO_COMUNIDADES SOB REPALAFITAS-ARTIGOCOMPLETO PARA OLIVRO ELETRONICO.pdf)

[ARTIGOCOMPLETO PARA OLIVRO ELETRONICO.pdf](http://www.encontro2012.historiaoral.org.br/resources/anais/3/1337654166_ARQUIVO_COMUNIDADES SOB REPALAFITAS-ARTIGOCOMPLETO PARA OLIVRO ELETRONICO.pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2016.

BRASIL. Sistema Nacional de Informação de Saneamento. Disponível em:

<<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em 02 mar. 2017.

BORRERO, Oscar. Evolução da posição dos grêmios imobiliários e construtores ante as leis de reforma urbana. In: **Reforma Urbana e Desenvolvimento Territorial**. Bogotá: LILP, 2003, p. 208-255.

CASTILHO, C. J. M. **Políticas públicas e (re)produção sustentável do espaço urbano:**

“Programa Recife Sem Palafitas” – Seus Benefícios E Sua Natureza Social. Disponível:

<<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/view/648>>. Acesso em: 01 dez 2016.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

MACHADO, L. O. A. **Recife sem palafitas: Brasília Teimosa: a mudança de uma realidade para outra realidade**. Disponível: <

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9x5pw0p5ezcJ:www.sbsociologia.com.br/portal/index.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D2765%26Itemid%3D171+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9x5pw0p5ezcJ:www.sbsociologia.com.br/portal/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D2765%26Itemid%3D171+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 05 dez. 2016.

AMÉRICA LATINA EM FOCO: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais

MURCIA, C. N. **A propósito de la historia urbana.** Bogotá, Facultad de Artes Universidad Nacional de Colombia, 2003.

URBAN LAND MAGAZINE. Disponível em: <<http://uli.org/urban-land-magazine/medellin-named-most-innovative-city/>>. Acesso 18 nov. 2016.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

## CAPÍTULO IX

### O DIREITO DOS JOVENS AO AMBIENTE EM HENRI ACSELRAD: ANÁLISE DO ESTATUTO DA JUVENTUDE À LUZ DA TEORIA DA JUSTIÇA AMBIENTAL

Wagner José de Aguiar<sup>33</sup>

#### INTRODUÇÃO

Abordar os direitos das juventudes sem considerar a atual crise política, sem sombra de dúvidas, representaria uma omissão frente às conquistas alcançadas durante a Presidência da República exercida pelo Partido dos Trabalhadores, na figura do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e da ex-presidenta Dilma Rousseff (2011-2016). Em nenhum governo da história deste país as juventudes brasileiras tiveram suas necessidades verdadeiramente representadas na arena política – diga-se, espaço demarcado por diferentes projetos de sociedade, em constante conflito na busca pela hegemonia –, a ponto de sequer serem mencionadas na Constituição Federal antes de 2010. Todo o legado jurídico-institucional voltado às juventudes é fruto de uma agenda política que vem sendo drasticamente desmontada pelo governo ilegítimo e neoliberal de Michel Temer, ancorado no *slogan* de uma ordem e de um progresso custeados pelo sacrifício das conquistas sociais.

A maior conquista alcançada foi o Estatuto da Juventude, criado através da Lei Federal nº 12.852/2013, a qual constitui no primeiro instituto jurídico da legislação brasileira a reconhecer os/as jovens como *sujeitos titulares de direitos* assegurados pelo Estado e com a participação da sociedade civil, atribuindo competências específicas aos três entes federados –

---

<sup>33</sup> Doutorando em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPE). Representante estadual de Pernambuco no Parlamento Nacional da Juventude pela Água (PNJA). Pesquisador do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade-NPD. E-mail: wagner.wja@gmail.com.

isto é, União, Estados e Municípios. Enquanto norma infraconstitucional, o Estatuto abrange uma série de princípios e diretrizes de políticas públicas voltadas ao segmento da população brasileira situado na faixa dos 15 aos 29 anos, além de dispor sobre a criação do Sistema Nacional de Juventude – Sinajuve (BRASIL, 2013a). A disposição sobre tal instrumento pode ser considerada a culminância de uma sequência de medidas estatais conquistadas e implementadas durante os 10 anos antecedentes à sua criação.

Ter um Estatuto próprio para os/as jovens significa um importante avanço na consolidação de um Estado Democrático de Direito, sobretudo para os maiores de 18 anos, uma vez que os/as jovens situados abaixo dessa faixa possuem parte dos seus direitos fundamentais assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990). As políticas voltadas aos maiores de 18 anos traziam como marca central o viés adultocêntrico, em função do qual as questões das juventudes eram tomadas de forma generalista, igualmente àquelas referentes à população adulta. Ademais, culturalmente os/as jovens são perseguidos/as por representações punitivas e negativas, que imprimem a si uma imagem de periculosidade, sobretudo quando são pobres e do sexo masculino, em vez de terem sua vulnerabilidade social focalizada (GOMES, 2016; ROCHA, 2006).

Ao lado dessa visão, não poderia deixar de mencionar a representação imperativa das juventudes como uma fase transitória da vida, um “vir a ser” (DAYRELL, 2003), como se a juventude fosse uma condição homogênea – daí a opção pela denominação “juventudes” – para a qual não fosse admitido o gozo de certos direitos e experiências. Essa visão está histórica e fortemente impregnada nos valores das sociedades formadas a partir das civilizações da Europa Ocidental, onde dominava a ideia de que os indivíduos, quando jovens, pobres, mulheres, etc., eram tidos como animais passíveis de dominação ou marginalização, a fim de serem domesticados pelo homem (THOMAS, 1983 apud DIEGUES, 2000). Na Grécia Antiga, os/as jovens não eram cidadãos e deviam se submeter aos seus superiores:

[...] A natureza manifestou sua opção pela diferença de idades que dá à espécie humana: de um lado, os jovens; de outro, os velhos. Cabe aos primeiros obedecer e aos segundos, mandar. Ninguém se zanga ou se sente desonrado por ceder aos mais velhos, na esperança de alcançar as mesmas honras quando tiver a idade conveniente. [...] Pois, de acordo com o provérbio, para bem comandar é preciso ter antes obedecido (ARISTÓTELES, 2001, p. 121).

Em contraposição a essa lógica colonizadora e excludente, a partir de 2003 é identificada uma série de medidas envidadas por parte do Governo Federal, como o início da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 138/2003, que dispunha sobre os direitos econômicos, sociais e culturais da juventude, já assegurados às crianças, aos adolescentes e aos idosos; o estabelecimento de uma Comissão Especial de Juventude pela Câmara Federal, com vistas a identificar e apontar elementos importantes para a construção do Plano Nacional de Juventude e do Estatuto da Juventude; e a demanda pela criação de órgão federal gestor da política de juventude, pela qual foram instituídos, em 2005, a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). Da PEC nº 138/2003 resultou a PEC nº 042/2008, votada e aprovada em 7 de julho de 2010 no Senado Federal, incluindo o termo juventude na Constituição Federal, até então inexistente (SILVA e SILVA, 2011).

Dessa forma, o Estatuto da Juventude contextualiza os direitos fundamentais assegurados na Carta Magna a partir das necessidades de uma faixa da população brasileira que, em 2010, totalizava 51,3 milhões, respondendo por 26,1% da população, conforme o censo do IBGE. Esse mesmo segmento tem sido assimetricamente afetado pelas manifestações da crise do capitalismo, na medida em que a identidade étnica, a origem geográfica e a condição de pobreza têm sido parâmetros para o acometimento de uma parcela da população jovem pelos elevados índices de violência, de desemprego, de analfabetismo, de segregação especial e de qualidade de vida deteriorada (CFESS, 2014). Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em 2015 o Brasil foi considerado o vice-campeão mundial em assassinatos de jovens<sup>34</sup>, mesmo consideradas as medidas de pronto tomadas pelo Governo Federal, a exemplo do Plano Juventude Viva criado em 2012 (GOMES, 2016).

Um dos direitos assegurados pelo Estatuto e ameaçados pela crise do capitalismo, sem a pretensão de gerar concorrência com os demais, é o *direito dos jovens à sustentabilidade e ao meio ambiente*. Desde 2003, diversas políticas públicas ambientais têm

---

<sup>34</sup> Notícia disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,numero-de-assassinatos-de-criancas-e-adolescentes-dobra-no-pais-desde-implantacao-do-eca,1724144>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

sido implementadas, como o Programa Juventude e Meio Ambiente, considerado como um dos três principais programas de juventude que vislumbraram o componente da cidadania e da participação juvenil (SILVA e SILVA, 2011). Considerando os princípios validados pelo Estatuto, parte-se do pressuposto de que as juventudes representam um ator ambientalmente injustiçado, na medida em que os agravos ambientais decorrentes dos projetos desenvolvimentistas continuam sendo homologados e endereçados às populações mais vulneráveis do país, sem avaliar os seus efeitos sobre a população jovem. Ademais, é desconhecida qualquer medida consistente de reforma institucional dos espaços deliberativos, no sentido de reservar à juventude brasileira o seu direito de representação e participação política nos processos decisórios relacionados à matéria ambiental, como de assegurar as condições formativas e materiais essenciais ao exercício pleno do citado direito.

O presente artigo propõe um diálogo com as teses de Henri Acselrad, pesquisador e professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Ippur/ UFRJ, e um dos grandes nomes no debate sobre justiça ambiental. Nessa perspectiva, objetiva-se aqui debater as contribuições da teoria da justiça ambiental à implementação do Estatuto da Juventude em sua legítima configuração. A escolha pela obra de Acselrad pode ser justificada em virtude de alguns aspectos, como o reconhecimento do legado à ampliação e à incorporação do debate da *justiça ambiental* nos estudos e nas políticas de desenvolvimento; como a tematização da realidade brasileira e latinoamericana em suas análises, disponibilizando um amplo referencial conceitual e empírico ao entendimento da crise do capitalismo e de suas expressões na contemporaneidade.

## **1. A INFLUÊNCIA DO AMBIENTALISMO CONSENSUALISTA SOBRE O DIREITO AO MEIO AMBIENTE**

Uma das teses sustentadas por Acselrad diz respeito à existência de um *ambientalismo consensualista*, cuja concepção de movimento estaria atrelada a um caráter transclassista e multissetorial da questão ambiental como uma preocupação universal aos diferentes grupos sociais. Nessa condição, todas as classes e setores (públicos e privados) estariam convocados a partilhar de uma visão ambiental comum, e harmonicamente cooperar

em defesa de um interesse comum a todos, sem trazerem para o campo das reflexões – isto é, se se pode falar em reflexão nessa lógica – as disparidades sociais e econômicas produzidas e conservadas em favor da reprodução do capitalismo. Como sintetizou o autor,

O pressuposto visível desta perspectiva (*ambientalismo consensualista* – grifo do articulista) é a remissão a um meio ambiente único, ao qual corresponderia uma consciência ambiental também única, relativa a um mundo material fetichizado e reduzido a quantidades de matéria e energia, um meio ambiente do qual não se evidenciarão as múltiplas formas sociais de apropriação e as diversas práticas culturais de sua significação. As estratégias associadas a este tipo de diagnóstico – consensualista – tendem, por certo, a esvaziar o próprio conteúdo político do debate que envolve a definição das problemáticas do meio ambiente (ACSELRAD, 2012b, p. 40).

Essa perspectiva globalizante do ambientalismo, discutida por Acsehrad a partir da ascensão neoliberal evidenciada em meados de 1990, parece ter suas raízes fincadas no terreno onde se formaram as primeiras políticas ambientais, a exemplo do modelo preservacionista norte-americano importado em grande escala pelos Estados do hemisfério sul, sem atentar para a sociobiodiversidade dos seus territórios (DIEGUES, 2000); e, na década de 1970, quando foi formulada a Carta Magna do ecologismo jurídico internacional, também conhecida como a Declaração de Estocolmo. A principal característica da Declaração tange ao reconhecimento do meio ambiente como um direito humano, legitimando o antropocentrismo como principal alicerce de grande parte das Constituições dos Estados:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a desfrutar de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita ter uma vida digna e gozar de bem estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio para as presentes e futuras gerações (...) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972, p. 1).

Na Constituição Federal Brasileira de 1988 foi preservada a figura humana como principal titular do direito ao meio ambiente, conforme a redação do artigo 225. Embora não se tenha feito alguma menção ao termo *homem*, a redação constitucional sugere a influência do antropocentrismo, visto que somente os seres humanos têm a capacidade de respeitar as normas racionais criadas por si mesmos (CARVALHO, 2008c):

*Todos* têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Quando transposto para o Estatuto da Juventude, o texto identificou substantivamente o titular do direito: “O *jovem* tem direito à sustentabilidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, e o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e as futuras gerações” (BRASIL, 2013a). Não se trata aqui de ratificar ou refutar o antropocentrismo como corrente hegemônica do direito ambiental, mas de chamar a atenção para o ambientalismo consensualista afirmado e reproduzido em dois marcos jurídicos nacionais importantes, à luz dos referenciais eurocêntricos. Afinal, a que *homem* se refere a Declaração de Estocolmo, quem são os *todos* mencionados pela Constituição Federal, e a que *jovem* se atribui o direito ao meio ambiente? É igualmente consensual a afirmativa de que todo homem, todos os cidadãos e todo jovem, em qualquer geração, presente ou futura, têm/terão o seu direito ao meio ambiente igualmente assegurado em um capitalismo globalizado?

Uma das características do direito ambiental internacional têm sido as restrições exercidas pelos acordos e tratados mundiais sobre a ação dos Estados, de modo que suas políticas ambientais sejam subordinadas aos interesses gerais da comunidade internacional, partilhando de uma norma comum (FONSECA, 2007). Em outras palavras, os objetivos e as metas das agendas políticas nacionais passam a tomar como referência aquelas elencadas como necessárias à cooperação consensualista por um desenvolvimento sustentável capitalista. Por essa razão, a noção de direito ao meio ambiente, expressa na Constituição Federal Brasileira, mostra-se insuficiente ao pleno alcance dos seus cidadãos, ao ponto de que novas conceituações vêm sendo sugeridas, como a ideia dos direitos da sociobiodiversidade em vez da noção vigente de direito ambiental (STEFANELLO, 2014).

Para a região da América Latina que, em relação ao Planeta, abriga quase metade das florestas tropicais, um quarto da terra potencialmente produtiva, um terço das reservas de água doce e um número imenso de reservas minerais, tem sido evidenciada a necessidade de uma agenda científica e política que preze pela integração entre questões ambientais e sociais, dados os elevados índices de pobreza e a potencialização da vulnerabilidade humana pelas mudanças climáticas (CASTRO; HOGENBOOM; BAUD, 2011). Nesse contexto, nunca é

demasiado indagar sobre de que sociedade se fala quando feita a menção às questões sociais, uma vez que a formação cultural característica dos países latinoamericanos é amplamente diversificada, no mesmo tom expresso pela diversidade biológica, hidrológica e climática.

Dessa forma, abordar o direito ao meio ambiente na América Latina demanda um movimento de resistência ao ambientalismo consensualista que, por sua vez, invisibiliza as relações entre a deterioração ambiental e a degradação da vida daqueles que, tradicionalmente, organizam-se e reproduzem-se numa lógica antagônica à lógica do capital. A crítica ao ambientalismo consensualista, sem dúvida, é o ponto de partida do movimento por justiça ambiental, abordado a seguir.

## **2. A NOÇÃO DE (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL E OS SEUS DESDOBRAMENTOS NA OBRA DE ACSELRAD**

Em entrevista concedida no ano de 2012 à Revista IDeAS (Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Henri Acselrad (2012a, *in passim*) abordou o pioneirismo do debate em torno da noção de *justiça ambiental*, citando nomes de precursores internacionais, como o do Sociólogo Robert Bullard, que elaborou o primeiro mapa de desigualdade ambiental usado como referência empírica de denúncias pelos movimentos sociais dos Estados Unidos; e de precursores nacionais, como os do demógrafo Haroldo Torres e da professora Arlete Maria da Silva Alves (Universidade Federal de Uberlândia), que, entre 1997 e 1998, introduziram o conceito de desigualdade ambiental e de justiça ambiental na literatura científica nacional.

A noção de justiça ambiental surge em contraponto ao ambientalismo consensualista, uma vez constatado que a lógica das políticas de desenvolvimento no capitalismo globalizado é puramente classista, seja no sentido da apropriação restritiva dos bens ambientais e da acumulação privada das riquezas, seja no sentido da alocação territorial do ônus decorrente das atividades econômicas – em suma, umas classes ganham com a degradação, e outras arcam com os custos ambientais. Nessa direção, Acselrad (2002a) reconhece a extensão da divisão de classes ao campo dos conflitos ambientais, apontando para uma divisão espacial da degradação ambiental com a formação concomitante de grupos segregados e com baixa

capacidade de deslocação, os quais são denominados como *classes ambientais*. Dessa forma, o ambientalismo consensualista não encoraja a percepção das desigualdades ambientais produzidas pelo atual modelo de desenvolvimento sustentável capitalista.

De acordo com o Manifesto da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), o conceito de *justiça ambiental* abrange o universo de princípios e práticas que

a- Asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas; b- asseguram o acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do País; c - asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito; d - favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso (2001, p. 1-2).

Para Acselrad (2010, p. 111), a justiça ambiental corresponde a “uma noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos”, os quais extrapolam a relação de acesso direto aos bens ambientais ou a violação de direitos territoriais – em função dos impactos ambientais negativos localizados, na medida em que estão vislumbrados também os direitos de acesso à informação e de participação política nas tomadas de decisão relativas ao meio ambiente, fundamentados no princípio democrático do direito ambiental (ANTUNES, 2002). Em contraposição a essa orientação, a noção de *injustiça ambiental*, enquanto principal marca do modelo de desenvolvimento, configura-se na “imposição desproporcional dos riscos ambientais sobre as populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais” (ACSELRAD, 2013, p. 63).

Por esse prisma, as lutas por justiça ambiental no Brasil combinam a

Defesa dos direitos a ambientes culturalmente específicos – comunidades tradicionais situadas na fronteira da expansão das atividades capitalistas e de mercado; a defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra a segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovida pelo mercado; a defesa dos direitos de acesso equânime aos recursos ambientais, contra a concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos interesses econômicos fortes no mercado (ACSELRAD, 2010, p. 114).

Nesse contexto, uma das referências empíricas abordadas por Acsehrad (2013) foi o memorando *Summers*, documento de circulação restrita aos quadros do Banco Mundial, publicado no início da década de 1990, que chegou ao acesso da imprensa internacional em plenas vésperas da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio-92. No referido texto, Lawrence Summers (daí o nome do relatório), economista e chefe do Banco Mundial, levantava a seguinte proposição: “*Cá entre nós, não deveria o Banco Mundial estar incentivando mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?*” O autor se apoiou em três argumentos para fundamentar seu posicionamento:

Porque o meio ambiente seria uma preocupação “estética” típica apenas dos bem de vida; porque os mais pobres, em sua maioria, não vivem mesmo o tempo necessário para sofrer os efeitos da poluição ambiental; porque, na “lógica” econômica, poder-se-ia considerar que as mortes em países pobres têm custo mais baixo do que nos ricos, dado que os habitantes dos países mais pobres recebem salários relativamente mais baixos (Ibid., p. 63).

Na experiência norte-americana, o movimento por justiça ambiental iniciou-se, na década de 1980, como denúncia da lógica socioterritorial de garantia dos direitos e oposição aos movimentos conhecidos como NIMBY – *Not in My Backyard* (“não no meu quintal”), propondo o princípio de “Poluição tóxica para ninguém” (ACSELRAD, 2010). Na narrativa de Selene Herculano, professora da Universidade Federal Fluminense e autora de grande referência no debate, entre 1978 e 1982 as comunidades de Love Canal (Nova York) e Warren County (Carolina do Norte) descobriram que suas residências haviam sido construídas em áreas contaminadas por dejetos químicos e bélicos. No caso de Love Canal, a comunidade era formada por famílias de baixa renda, enquanto que Warren County a comunidade era constituída de afroamericanos, razão pela qual o movimento surge sustentado na crítica ao *racismo ambiental*. Na sequência, novos casos de injustiça/racismo ambiental foram constatados em outras regiões do país, afetando indígenas e latinos. Através da mobilização das comunidades atingidas, importantes conquistas foram obtidas, como a organização em coalizões nacionais, a formulação e a implementação de mecanismos políticos e a abertura de um campo de estudo e produção científica sobre justiça ambiental (HERCULANO, 2008).

No ano de 1998, representantes de redes norte-americanas estiveram no Brasil buscando difundir experiências e estreitar diálogos com organizações locais, a fim de

construir uma resistência à exportação da injustiça ambiental de certa forma prenunciada no memorando *Summers*. Foram contatados representantes de Organizações Não Governamentais (ONG) e de grupos acadêmicos que, pelos próximos três anos, investiram na produção de importantes documentos de referência – a exemplo dos três volumes da série *Sindicalismo e justiça ambiental* (Ibase/CUT-RJ/Ippur-UFRJ, 2000)-, empenhando-se na realização do Seminário Internacional Justiça Ambiental e Cidadania, ocorrido em 2001 na cidade de Niterói-RJ. O evento foi promovido na Universidade Federal Fluminense, com a participação de Robert Bullard e de outros intelectuais da experiência norte-americana, reunindo movimentos sociais, ONG's e universidades, nascendo a RBJA<sup>35</sup> (ACSELRAD, 2010).

Nesse horizonte, Acselrad caracteriza o movimento por justiça ambiental a partir de um ambientalismo contestatário – no lugar do ambientalismo-espetáculo (consensualista):

Contra o pensamento dominante, que considera “democrática” a distribuição dos riscos ambientais e que se atém ao tema da escassez e do desperdício, consagrando o mercado como mecanismo por excelência para regular as questões do meio ambiente, insurgiram-se os movimentos por justiça ambiental. Estes não fizeram, porém, uma crítica abstrata. Pelo contrário, uma nova definição da questão ambiental, que incorporasse suas articulações com as lutas por justiça social, foi a necessidade sentida por movimentos populares de base, que se viram em situações concretas de enfrentamento do que entenderam ser uma “proteção ambiental desigual” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16).

Nessa direção, a obra de Acselrad contempla a abordagem de dois importantes conceitos, a *modernização ecológica* e a *construção social da vulnerabilidade ambiental*. A modernização ecológica tem se mostrado como uma tendência mercadológica de enfrentamento à crise ambiental, incentivada nos países ditos “desenvolvidos” e em desenvolvimento. Enquanto paradigma, caracteriza-se a partir do conjunto de princípios que tem orientado a internalização da questão ambiental aos processos econômicos, buscando minimizar os impactos ambientais através da adoção de tecnologias sustentáveis e/ou limpas. É o caso da oferta de serviços e de bens de consumo ecoeficientes, ancorados na retórica da responsabilidade ambiental e respaldados pelos princípios da precaução e da prevenção.

---

<sup>35</sup> Maiores informações sobre a RBJA: <http://www.justicaambiental.org.br>.

Para Acselrad, as “soluções ambientais” formuladas com base na modernização ecológica não levam em consideração as disparidades sociais, uma vez que a preocupação imperativa reside na coexistência harmônica entre a lógica do mercado e o uso racional dos recursos naturais. Nessa esteira, tem sido crescente a banalização do termo *sustentabilidade*, muitas vezes reduzindo o seu entendimento a uma de suas dimensões isoladas e sem abrir o espaço de reflexão a respeito de que sustentabilidade<sup>36</sup> está em questão e para quem ela tem sido importante (LOUREIRO, 2012). Por exemplo, como falar em habitações sustentáveis sem considerar as inúmeras parcelas da sociedade desprovidas de um teto, ou que vivem em habitações precárias? Como reconhecer a sustentabilidade das instalações de um empreendimento, custeado pela violação dos direitos de uma comunidade preexistente à sua instalação, mesmo quando ultraja o marketing da “responsabilidade” socioambiental? Como atribuir a sustentabilidade a uma determinada empresa, fabricante de alimentos/bebidas nocivos à saúde, apenas por incentivar a reciclagem das embalagens de seus produtos?

Assim Acselrad (2002a) refere-se aos atores pactuantes dessa lógica, os chamados ambientalistas conservadores ou os empresários ambientalizados:

Tratam assim de agir no âmbito da lógica econômica, atribuindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental, “economizando” o meio ambiente e abrindo mercados para novas tecnologias ditas limpas. Celebra-se o mercado, consagra-se o consenso político e promove-se o progresso técnico como dada a capacidade de superar a crise ambiental fazendo uso das instituições da modernidade, sem abandonar o padrão da modernização. O pressuposto básico de tal modernização é o da “possibilidade de um aprendizado institucional frente à crise ecológica (Ibid., p. 50).

Em contraponto à modernização ecológica, Acselrad afirma que a vulnerabilidade ambiental é socialmente construída. Segundo o autor, a noção de vulnerabilidade está “associada à exposição aos riscos e designa a maior ou menor susceptibilidade de pessoas, lugares, infraestruturas ou se tornarem menos vulneráveis [...], enquanto outros terão sua mobilidade restrita aos circuitos da vulnerabilidade” (ACSELRAD, 2006, p. 2-3). À luz dessa definição, defende que as condições de vulnerabilidade são determinadas a partir de fatores

---

<sup>36</sup> Segundo Carvalho (2008a), são dois os paradigmas da sustentabilidade: o da *sustentabilidade forte*, pautado no reconhecimento das injustiças ambientais e na redistribuição equitativa dos bens ambientais; e o da *sustentabilidade fraca*, caracterizado por um cenário desenvolvimentista pensado sob a ótica do mercado verde.

individuais, político-institucionais e sociais, uma vez que a abordagem centrada no indivíduo tende a condicionar o processo de vulnerabilização às escolhas individuais – digam-se, socialmente determinadas. O autor destaca ainda a relatividade da noção de vulnerabilidade em razão dos contextos e das relações, já que a propensão de aceitação/não aceitação das condições de vulnerabilidade varia conforme as expectativas dos diferentes grupos:

A condição de vulnerabilidade será definida/enunciada, via de regra, pelo Estado ou por movimentos sociais que denunciam no espaço público a inaceitabilidade de determinadas condições de existência. Outros discursos, porém, também disputarão a autoridade de designar os vulneráveis. Esta condição poderá ser definida, por exemplo, por empresas desejosas de estabilizar suas “relações comunitárias”, qualidade valorizada no exame do chamado “risco social” oferecido às empresas, quando as mesmas são apontadas como portadoras de riscos sociais ou ambientais. Pode ocorrer, assim, uma espécie de retórica “transferencial”: alega-se preocupação com as populações em situação de “risco social” para empreender, de fato, ações de proteção da própria empresa contra o risco que a sociedade pareça oferecer aos seus negócios (Ibid., p. 4).

Nessa perspectiva, uma das expressões da injustiça ambiental são os riscos decorrentes da execução ou a ausência de políticas ambientais (FRACALAZA; JACOB; EÇA, 2013). No caso brasileiro, cabe ressaltar a dissociação histórica entre as políticas de desenvolvimento e as políticas ambientais e sociais, reflexo do economicismo importado do direito ambiental internacional e que tem reservado às políticas não econômicas a correção das distorções decorrentes do modelo de desenvolvimento (FATORELLI e MERTENS, 2010; FONSECA, 2007). Por essa vertente, uma das teses sustentadas por Acselrad diz respeito ao estímulo da desregulação socioambiental por parte da crescente competição interlocal, de modo que, em diversos contextos, a legislação ambiental vem sendo manobrada em função dos interesses hegemônicos capitalistas, sob a pena da manutenção de um “subdesenvolvimento”:

Nas localidades que não cedem, os governos locais e os movimentos serão responsabilizados por não oferecerem a “hospitalidade” exigida pelos capitais. Concretamente, utilizando-se de sua enorme liberdade de se localizar e se deslocalizar, as grandes corporações procuram, de um só golpe, desmontar o aparato regulatório social, urbano e ambiental, e enfraquecer as resistências da sociedade civil (ACSELRAD, 2002b, p. 2).

Com base nas contribuições de Acsehrad e considerando o conflito entre políticas econômicas e não econômicas (ambientais e sociais), passa-se a abordar a relação das (in)justiças ambientais com os direitos das juventudes.

### **3. AS JUVENTUDES NO ALVO DAS INJUSTIÇAS AMBIENTAIS: UM PÚBLICO ATINGIDO INVISIBILIZADO**

As injustiças ambientais manifestam-se sobre diferentes grupos vulneráveis da sociedade, desde as comunidades tradicionais até os moradores das periferias urbanas das grandes metrópoles. Segundo dados divulgados pelo Mapa da Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil<sup>37</sup>, as injustiças ambientais têm resultado principalmente das atividades econômicas (53%) e das ações governamentais (35%), predominando nas regiões Nordeste (29,45%) e Sudeste (27,70%), e concentrando-se majoritariamente nas áreas rurais (60,85%). Dentre os atingidos, têm se destacado os povos indígenas (18%), os agricultores familiares (17%), os quilombolas (12%), os pescadores artesanais (8%), os moradores de aterros contaminados (8%), os ribeirinhos (7%) e os operários (6%), entre outros grupos. Sem diminuir a importância dessa base de dados, muitos mapeamentos não oferecem uma análise fundamentada no recorte etário, razão pela qual se sustenta o argumento de que existe uma *invisibilização* das juventudes em meio às injustiças ambientais. Vale frisar que as regiões Sudeste e Nordeste, detentoras dos maiores registros de injustiças ambientais, desde 1980 são as que, respectivamente, concentram as maiores parcelas da população jovem brasileira (IBGE, 1999).

Um dos primeiros aspectos considerados diz respeito à dificuldade de um consenso sobre a faixa etária que abrange a juventude, ainda que a idade não seja o fator mais importante para a definição da condição juvenil. Para a Organização das Nações Unidas (ONU) e para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população jovem compreende os indivíduos situados na faixa dos 15 aos 24 anos, enquanto, para a Organização Mundial de Saúde (OMS), são jovens as pessoas com idade situada entre 10 e 24 anos. Já o

---

<sup>37</sup> O Mapa é resultado de um projeto desenvolvido em conjunto pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e pela Fase - Solidariedade e Educação. Maiores informações: <http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php>.

Estatuto da Juventude estabeleceu a faixa dos 15 aos 29 anos, sendo esta a delimitação aqui admitida. Outro aspecto reflete-se na sobreposição de faixas etárias em algumas abordagens, a exemplo de Carmo e Anazawa (2014), que desenvolveram uma análise do padrão de mortalidade por desastres naturais considerando três grupos etários (0 a 14 anos, de 15 a 59 anos e acima de 60 anos), sem obrigatoriamente levarem em conta as faixas delimitadas pelos Estatutos da Criança e do Adolescente (0 a 18 anos) e da Juventude (15 a 29 anos).

Segundo a ONU<sup>38</sup>, o público infantojuvenil é o mais afetado por desastres naturais, estimando-se que 100 milhões de jovens e crianças sofram anualmente consequências diretas, inclusive tendo sido registrados elevados percentuais de morbidade e de óbitos. Não obstante, considerando o Anuário Brasileiro de Desastres Naturais de 2011, percebe-se que os dados referentes ao público afetado resumem-se apenas a quantificações gerais (número de óbitos, de feridos, de desabrigados, etc.), sublinhando a predominância dos desastres climatológicos e hidrológicos, mas sem estabelecerem um recorte analítico que considere os aspectos sociais e, tampouco, atente para a distribuição desigual dos efeitos dos desastres e para os determinantes sociais e político-institucionais do estado de vulnerabilidade. Uma evidência pode ser constatada nas considerações finais do documento, quando atrela a vulnerabilização das pessoas às escolhas individuais, referindo-se a uma sociedade uniformemente prejudicada:

O processo de ocupação de algumas dessas áreas, muitas vezes realizado de forma inadequada, aumenta a vulnerabilidade das populações. Soma-se a esse contexto a atuação de situações climatológicas distintas, muitas vezes adversas, que, além de potencializarem os danos nessas áreas, ainda são causadoras de tornados, chuvas intensas e concentradas, granizos, secas e estiagem, resultando em diversos danos à sociedade (BRASIL, 2012a, p. 69).

Na contramão da invisibilização das juventudes, os poucos trabalhos produzidos sobre injustiças ambientais e juventudes têm mostrado uma atenção à construção social da vulnerabilidade. Parte deles tem focado a relação entre a desterritorialização das áreas rurais pela expansão capitalista e o êxodo dos jovens para as áreas urbanas. Um exemplo é a experiência de Costa, Brasileiro e Ribeiro (2016), que vêm se debruçando sobre riscos e impactos potenciais de um projeto de exploração mineral de urânio e fosfato no município de

---

<sup>38</sup>Fonte: <https://nacoesunidas.org/jovensecianiassaoismaisafetadospelosdesastresnaturaisdizsecretariogeraldaonu/>.

Santa Quitéria, no Sertão Central do Ceará. Segundo as autoras, a descoberta de urânio no citado município se deu em 1970, mas somente a partir de 2004 têm sido evidenciadas as tentativas de licenciamento ambiental. Nessa condição, a prática das empresas tem se dedicado à cooptação dos jovens pela adesão aos benefícios do progresso, visto que

A juventude também é tema de preocupação da população local e de disputa pelos empreendedores, que se utilizam do discurso do desenvolvimento para envolvê-las diante de uma possibilidade de abandono do modo de vida camponês, julgado pelas empresas como atrasado (Ibid., p. 5).

Apoiado na ideia de chantagem locacional, Acselrad (2012b) aponta que um dos públicos ambientalmente injustiçados inclui os sujeitos chantageados pelas vantagens econômicas da degradação socioambiental, os quais, diante da carência de emprego, renda e serviços públicos, consentem sua exposição aos riscos ambientais em troca de empregos prometidos. Dessa forma, por trás das ofertas de emprego apresentadas às juventudes em situação de vulnerabilidade, estabelece-se uma injustiça ambiental com autoria compartilhada entre o poder público e a iniciativa privada, predominantemente divulgada sob a ideia ilusória de um desenvolvimento que “chega” às regiões remotas. É importante destacar ainda que, em grande parte das vezes, as necessidades das juventudes são encaradas apenas pelo viés da qualificação profissional e da empregabilidade, embora tais questões não ocupem o centro da preocupação dos jovens (ALVES e DAYRELL, 2015). Não se trata de ignorar a importância da formação profissional na trajetória dos jovens, mas de chamar a atenção para os custos ambientais e sociais, assimetricamente distribuídos, inerentes à oferta de tais empregos.

Segundo o Estatuto da Juventude, é de competência do Poder público prevenir e reprimir a exploração e a precarização do trabalho juvenil. No tocante à profissionalização e ao trabalho nas zonas rurais, atribui-se ao Estado a promoção do “estímulo à produção e à diversificação de produtos”, do “fomento à produção sustentável baseada na agroecologia, nas agroindústrias familiares, na integração entre lavoura, pecuária e floresta e no extrativismo sustentável” e de “programas que favoreçam o acesso ao crédito, à terra e à assistência técnica rural” (BRASIL, 2013a, Art. 15). Desse modo, o Estatuto revela-se como um instrumento capaz de inverter a lógica neoliberal da política de profissionalização por meio da qual, muitas vezes, se confia às empresas o papel de formar os jovens para o mercado de trabalho e/ou de

assegurar-lhes as oportunidades de um primeiro emprego. Nessa perspectiva, prevalece a formação de mão de obra para a máquina capitalista sobre a formação de uma cidadania capaz de possibilitar aos jovens a percepção crítica de sua vulnerabilidade.

Outros trabalhos analisam as injustiças ambientais que se processam em decorrência da desertificação humana dos territórios que acompanham os grandes empreendimentos. No caso do rebatimento sobre a população jovem, o estudo de Santos e Santos (2013) aborda a migração das juventudes para localidades de municípios do Recôncavo Baiano, marcadas por um processo de vulnerabilização socioambiental. Tais fluxos migratórios têm se dado, geralmente, em busca de oportunidades de profissionalização e melhores condições de vida, uma vez rompidos os vínculos dos jovens com seus territórios de origem, em razão da territorialização excludente estabelecida pelo capital. Ou seja, a lógica desigual de disposição territorial dos serviços públicos cria uma vulnerabilidade juvenil que vai além do tempo e do espaço ocupados pelos grandes empreendimentos, pois

[...] A saída dos jovens dos lugares pequenos para as médias e grandes cidades, sem a preparação adequada, expõe a juventude à vulnerabilidade social, sobretudo aqueles oriundos de camadas sociais de baixo poder aquisitivo. Muitas vezes alguns não conseguem uma inserção com maior igualdade de direito à moradia, emprego e saúde, entre outros, e vão morar nas periferias urbanas, nas encostas, verdadeiros bolsões de pobreza. As drogas, a prostituição, o tráfico e a violência, dentre outras mazelas, constituem verdadeiras armadilhas para essas pessoas (Ibid., p. 208).

A experiência da Fase com jovens de algumas cidades brasileiras tem possibilitado a produção de informações importantes à caracterização das injustiças ambientais nos territórios das juventudes urbanas. Na cidade do Rio de Janeiro-RJ, por exemplo, uma das questões levantadas tem sido a distribuição territorial dos investimentos relacionados à Copa de 2014 e à Olimpíada de 2016, destinados predominantemente a áreas que já dispunham de infraestrutura e equipamentos esportivos, como a Barra da Tijuca, em vez de contemplar áreas desprovidas dessas instalações, atendendo assim outra importante parcela da população jovem carioca (BARROS e SILVA, 2012). Outra experiência recente, também na mesma cidade, envolveu a produção de uma cartografia social da Favela da Maré, à qual possibilitou que jovens daquela localidade identificassem expressões da injustiça ambiental, como a ausência

de coleta de lixo em áreas inacessíveis, pelos transportes coletores e de tratamento dos esgotos, lançados nos rios da região e na Baía de Guanabara (FASE, 2015).

Os trabalhos relatados a partir de observações focadas no campo e na cidade apontam uma característica determinante à acentuação das injustiças ambientais, que é a condição de pobreza vivenciada por grande parte da população jovem brasileira. De acordo com o CFESS (2014), 84,8% dos jovens brasileiros vivem nas cidades e, destes, 48,7% residem em moradias inadequadas. No tocante à distribuição de renda, 53,7% é o percentual de jovens pertencentes a famílias inseridas no estrato intermediário (isto é, renda domiciliar *per capita* entre meio e dois salários mínimos), enquanto apenas 15,7% são pertencentes a famílias com renda superior a dois salários. Chama-se a atenção, ainda, para a influência do fator étnico, uma vez que a maior parte da população jovem de baixa renda é negra (70,9%), e para o fator da origem geográfica, na medida em que 51,7% dos jovens de baixa renda são do Nordeste.

Em razão desses contrastes, a análise das injustiças ambientais sobre as juventudes não pode ser reduzida ao recorte etário, formando um novo campo consensual – dessa vez, por parte das políticas endereçadas à população jovem. À medida que a situação de pobreza se mostra como um agravante da vulnerabilidade socioambiental, a viabilização de políticas públicas com vistas ao direito dos jovens à sustentabilidade e ao meio ambiente precisa incorporar tal condicionante, a fim de não ceder lugar a programas ambientais ancorados no ambientalismo consensualista. Ao mesmo tempo, é importante considerar que, a depender das circunstâncias, o processo de vulnerabilização das juventudes pode se dar em amplo espectro, não havendo uma seletividade prévia dos jovens ambientalmente injustiçados. Um exemplo envolve os incidentes com tubarões, nas praias da Região Metropolitana do Recife, ainda não estudados sob o prisma da injustiça ambiental.

Segundo dados<sup>39</sup> do Comitê Estadual de Monitoramento de Incidentes com Tubarões (Cemit), foram 61 incidentes ocorridos entre 28 de junho de 1992 e 21 de dezembro de 2015 nas praias dos municípios pernambucanos de Paulista, Olinda, Recife, Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho. Tal condição de vulnerabilidade tem sua origem

---

<sup>39</sup> Dados disponíveis em: [http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f558a511-a4ca-4420-ade3-455a67b01ba4&groupId=124015](http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=f558a511-a4ca-4420-ade3-455a67b01ba4&groupId=124015). Acesso em: 20 set. 2016.

atribuída às alterações ambientais provocadas pela instalação do Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS), no final da década de 1970, que demandou o corte e o aterro de áreas de manguezais, provocando a redução do habitat de algumas espécies e afetando o comportamento dos tubarões que ali se alimentavam e se reproduziam (FALCÃO, 2009).

Além da influência sobre o ambiente de alimentação e reprodução, é consensual entre os especialistas a ocorrência de alterações comportamentais sobre o deslocamento desses peixes, em virtude do aumento da circulação de embarcações, inclusive atraindo espécies de alto mar em direção à costa. Entretanto, o próprio projeto do empreendimento não previu esse tipo de impacto e, tampouco, a possibilidade de incidentes nas praias situadas ao norte do complexo portuário. A análise que se faz é de que, dos 61 incidentes registrados ao longo dos últimos 23 anos, 67,2% das ocorrências atingiram jovens (41 com sexo identificado e 1 com sexo não identificado) e, destes, 15 foram vítimas fatais (Quadro 1). O último incidente fatal foi o da banhista paulistana Bruna Gobbi, em julho de 2013, na praia de Boa Viagem/Recife, caso que gerou bastante repercussão, inclusive por ter sido a primeira vítima fatal feminina.

| Faixa etária das vítimas | Sexo das vítimas |           | Total de incidentes/faixa a etária | Total de óbitos/faixa etária |
|--------------------------|------------------|-----------|------------------------------------|------------------------------|
|                          | Feminino         | Masculino |                                    |                              |
| Até 14 anos              | -                | 3         | 3                                  | -                            |
| De 15 a 29 anos          | 2                | 39        | 41                                 | 15                           |
| De 30 a 59 anos          | -                | 8         | 8                                  | 2                            |
| Idade não identificada   | -                | 4         | 4                                  | 4                            |

Quadro 1 - Distribuição etária das vítimas identificadas de incidentes com tubarões no estado de Pernambuco-  
Fonte: dados do Cemitério

A fim de diminuir o passivo ambiental, o CIPS dispõe de um Programa de Educação Ambiental (PEA). O PEA é apoiado pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Saúde e Meio Ambiente, pela Associação das Empresas de Suape (Assesuape) e pela Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), além de contar com a participação do Instituto

Tecnológico de Pernambuco (Itep). Abrange quatro cursos principais (Pedagogia Ambiental, Oficina Ecopedagógica, Oficina Ecológica e Curso Livre de Educação Ambiental), tendo atendido 280 pessoas em 2010. Destas, 80% tinham formação de ensino médio, 77% eram oriundas de regiões impactadas diretamente pela instalação do CIPS e, coincidentemente, 77% encontravam-se em situação de desemprego (MORAIS et al., 2011).

Embora os autores do referido trabalho atribuam a procura dos cursos a uma preocupação ambiental por parte dos estudantes, chamam a atenção a expressividade e a quase equivalência dos percentuais de cursistas desempregados e com formação de nível médio. Tal constatação sugere a hipótese de que, na condição de jovens, o atrativo pelas formações em educação ambiental se justificaria mais pela capacitação e pelas cargas horárias certificadas do que pelo propósito em acessar conhecimentos capazes de habitar uma postura crítica diante das alterações ambientais geradas pelas atividades ali instaladas. Ademais, não havia uma intencionalidade, por parte do conteúdo programático e das práticas formativas facilitadas<sup>40</sup>, em criar espaços críticos de discussão sobre os impactos negativos decorrentes daquele empreendimento nem, tampouco, em torno da relação entre a degradação dos manguezais e os incidentes com os tubarões nas praias urbanas.

Se um dos aspectos da justiça ambiental envolve o amplo acesso a informações sobre a destinação e a localização de fontes de riscos ambientais (RBJA, 2001), é nítida a ausência do interesse do programa em transparecer aos cursistas os conhecimentos e as habilidades indispensáveis ao entendimento e ao enfrentamento dos riscos e da vulnerabilidade gerados, ainda que haja a alegação de um compromisso quanto à prevenção, à redução e à mitigação dos riscos socioambientais por parte do PEA/CIPS (ZAPONI et al., 2013). Chama ainda a atenção a adesão das Secretarias Municipais e Estadual de Educação, uma vez que um dos cursos era destinado a professores de escolas públicas. Ou seja, o modelo neoliberal mais uma vez se mostra hegemônico em virtude da transferência da responsabilidade estatal para a iniciativa privada.

---

<sup>40</sup> As observações feitas são relatos de experiências vivenciadas pelo autor do presente texto em dois dos quatro cursos oferecidos pelo Programa de Educação Ambiental do CIPS; da mesma forma se referem à descrição das ações de educação ambiental vinculadas ao Protuba.

Por outro lado, algumas instituições se ocuparam no desenvolvimento de projetos e ações de educação ambiental focados na prevenção dos incidentes com os tubarões. Foi o caso do Projeto de Pesquisa e Monitoramento de Tubarões no Estado de Pernambuco – Protuba, realizado pela UFRPE e pelo Instituto Oceanário de Pernambuco, através de um convênio com a Secretaria de Defesa Social até o ano de 2014. Desde 1999, estudantes de universidades da Região Metropolitana do Recife participavam de capacitações e realizavam atividades de educação ambiental voltadas ao grande público que frequentava as praias da capital e das adjacências. As ações educativas envolviam a entrega de panfletos informativos e exposições, pelos jovens educadores ambientais, abordando os conhecimentos sobre as principais espécies de tubarões e seus hábitos, além de normas de segurança essenciais durante o contato com o ambiente marinho. No momento da exposição, o público abordado também expunha suas dúvidas e pontos de vista, inclusive quanto à influência do CIPS sobre a condição de risco presente nas praias. Todavia, desde o encerramento do convênio, os banhistas, os turistas e a população geral contam apenas com as intervenções dos salva-vidas, de certa forma não orientadas pelo enfoque científico presente nas abordagens dos educadores ambientais.

Outra expressão das injustiças ambientais sobre as juventudes relaciona-se ao esvaziamento dos espaços de discussão e deliberação de políticas ambientais pelos representantes das juventudes. Existe um débito histórico por parte do Estado com relação à garantia do direito de presença e de voz das juventudes brasileiras nas tomadas de decisão, ao ponto de que se aposta na interpretação de que os adultos e os idosos, vitimados por grande parte das injustiças ambientais, foram jovens que tiveram sua condição e o seu ponto de vista negligenciados no passado, em face da cultura adultocêntrica expressa na apropriação restritiva e instrumental das esferas decisórias. Dessa forma, a injustiça ambiental manifestou-se também pela exclusão dos jovens<sup>41</sup> das audiências “públicas”, dos conselhos de meio ambiente, dos comitês de bacias hidrográficas, das comissões voltadas a políticas específicas, etc., atestada por seus regimentos/estatutos internos e por suas resoluções. Nesse contexto, o

---

<sup>41</sup> Em algumas situações, identifica-se a participação juvenil em colegiados ambientais, porém representando instituições específicas, em atendimento ao formalismo exigido. À medida que tais jovens assumem determinados papéis de representação (estudante da escola x, representante da comunidade w, membro da instituição y, etc.), a sua condição de jovem deixa de ser o fundamento central de tal direito assegurado.

Estatuto da Juventude aponta a necessidade de renovações institucionais, a fim de trazer as juventudes para o protagonismo da política ambiental, conforme abordado no próximo tópico.

A violação do direito dos jovens à participação nas políticas ambientais, desde cedo, era alertada por Novaes (2006, p. 59) quando reconhecia a inexistência de uma cultura de diálogo e investimento voltados para a conexão entre juventude e meio ambiente:

[...] O segmento juventude encontra-se difuso nos instrumentos legais existentes e vigentes. A área (*ambiental* - grifo do articulista) é caracterizada pela inexistência de políticas específicas para a juventude. [...] Decorrente da ausência de marcos legais, identifica-se a quase inexistência de instâncias e espaços de participação da juventude no Sistema Nacional de Meio Ambiente. Neste sentido, explicam-se as restrições ao trabalho conjunto e em parcerias entre organizações juvenis e instituições da área ambiental.

Não obstante, desde 2003 o Governo Federal vinha possibilitando às juventudes a experiência de importantes espaços formativos, a partir do Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente. Foram realizadas quatro Conferências Infantojuvenis de Meio Ambiente nos anos de 2003, 2006, 2009 e 2013, com a mobilização de juventudes de ONG's; sindicatos, escolas e movimentos sociais, atuando na definição de prioridades para uma agenda pública ambiental. A fim de dar continuidade ao engajamento, foram formados os Coletivos Jovens de Meio Ambiente que atuavam localmente como articuladores de pessoas e organizações (MENEZES e SÁNCHEZ, 2013). Apesar de lacunas e desafios inerentes ao programa supracitado, sobretudo na replicabilidade das experiências exitosas nacionais nos múltiplos contextos locais (BATISTA; BECKER; CASSOL, 2015), pela primeira vez as juventudes puderam iniciar um processo diferenciado de formação da cidadania ambiental, à luz dos princípios “Jovem educa jovem”, “Jovem escolhe jovem” e “Uma geração aprende com a outra”. Contudo, o atual momento demanda reflexões que vão além dos acertos e das falhas da experiência das conferências infantojuvenis: como se configuram as políticas ambientais de juventude posteriormente ao Estatuto da Juventude e em tempos de crise política?

#### 4. JOVENS, DE OBJETOS A SUJEITOS DA POLÍTICA AMBIENTAL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS EM UM CENÁRIO DE CRISE DA HEGEMONIA

A instituição do Estatuto da Juventude, enquanto expressão legítima de um movimento de resistência anticolonialista, consolidou na política pública brasileira a abertura de um campo específico para as necessidades da população brasileira dos 18 aos 29 anos. Um dos principais direitos previstos inclui a “participação social e política na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude” (BRASIL, 2013a, Art. 4), sendo a participação cidadã e política um componente transversal a todos os demais direitos, incluindo o direito à sustentabilidade e ao meio ambiente<sup>42</sup>. A partir desse marco, não apenas o Governo Federal, mas, e sobretudo, os governos estaduais e municipais devem assegurar espaços concretos e permanentes de inclusão e representação sociopolítica das juventudes, a fim de instituir uma cultura de discussão, proposição e implementação de políticas públicas *pelos* e *com* as juventudes, e não somente *para* as juventudes.

Segundo Dayrell (2003), entender o jovem como *sujeito* implica considerar que diversas são as possibilidades de construir-se como tal, sendo uma delas referente aos contextos de desumanização, nos quais os seres humanos – e, no caso, os jovens – são “proibidos de ser”, de viver plenamente sua condição humana e de desenvolver suas potencialidades. Por essa razão, cabe refletir sobre até que ponto a configuração vigente da política ambiental é capaz de favorecer às juventudes o exercício do seu direito de participação e representação política, em consonância com as singularidades da condição juvenil. Seria a inclusão dos jovens nas práticas políticas formais suficiente à representação social e política legitimadamente jovem? Ou, como indagou Carvalho (2006, p. 62), se, no contexto de crise da esfera pública e da privatização dos bens ambientais, seria o caso de fortalecer a perspectiva de uma “política da saída da política”, uma vez que a atração de uma

---

<sup>42</sup> Segundo a pesquisa “Agenda Juventude Brasil”, realizada, em 2013, pela SNJ com 3.300 de jovens (oriundos de 187 municípios das 37 unidades da federação), o tema “meio ambiente” ocupou a 10ª posição dentre os 16 que mais preocupam as juventudes, a 6ª posição dentre os 9 problemas que mais as incomodam, a 11ª dentre os 12 assuntos que gostariam de discutir com os pais e os amigos (com a sociedade, ocupou a posição 8ª). Fonte: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/pesquisa%20perfil%20da%20juventude%20snj.pdf>>.

sensibilidade política ecológica se daria em função do distanciamento das formas políticas tradicionais?

Segundo a pesquisa pública “Agenda Juventude Brasil”, realizada no ano de 2013 pela SNJ, as mobilizações de rua e a atuação em associações/coletivos foram percebidas pelos jovens como as principais formas de atuação política que podem oportunizar melhorias ao país, seguidas da atuação em audiências, conselhos e conferências. Nesse contexto e reconhecendo a natureza cumulativa da formação do direito de participação e representação juvenil na política ambiental, as deliberações da III Conferência Nacional do Meio Ambiente (2008) contemplaram a necessidade de assegurar às juventudes as condições necessárias à sua participação no ciclo das políticas públicas ambientais, conforme a deliberação 87 do eixo temático “Educação e Cidadania Ambiental” da referida conferência:

Incentivar, garantir e dar condições à ampla participação dos(as) jovens na construção, execução, avaliação e decisão das políticas de meio ambiente, com a implementação do Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente, institucionalizado no PPA, bem como da Agenda 21 da Juventude, com a participação em colegiados e conferências, Comitês Gestores ou Conselhos da Juventude (BRASIL, 2013b).

Se os Coletivos Jovens e as Conferências Infantojuvenis de Meio Ambiente, inaugurados no Governo Lula e preservados na agenda do Governo Dilma, representam uma prática de engajamento e participação política mais próxima dos anseios das juventudes, a questão mais relevante seria qual a disposição do atual governo em manter e potencializar esses espaços. Considerando os desdobramentos da política ambiental de juventude após a criação do Estatuto, alguns movimentos importantes se deram ainda na agenda do Governo Dilma, a exemplo do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente – PNJMA. Instituído pela Portaria Interministerial do Ministério de Meio Ambiente nº 390, de 18 de novembro de 2015, trata-se do primeiro plano ambiental de juventude elaborado à luz do Estatuto, objetivando promover e integrar as políticas públicas ambientais (florestal, recursos hídricos, resíduos sólidos, biodiversidade, etc.) com foco na efetivação do direito dos jovens à sustentabilidade e ao meio ambiente, abrangendo 12 objetivos, entre eles “aumentar a qualidade e a quantidade de processos de formação e participação de jovens no enfrentamento da injustiça ambiental” (BRASIL, 2015a, Art. 4, V), o PNJMA tem como diretrizes:

I-participação de jovens nas políticas públicas de meio ambiente, em especial no controle social da gestão ambiental; II -estímulo e fortalecimento dos movimentos, redes e organizações que atuam na temática juventude e meio ambiente, em especial as organizações juvenis; III - apoio a trabalho e renda que visem ao desenvolvimento sustentável; IV -ampliação da conservação ambiental com inclusão social; V -reconhecimento do valor ecossistêmico dos territórios pelos jovens; e VI -valorização das identidades e diversidades individual e coletiva (Ibid., Art. 3).

Desde as mudanças ocorridas na organização e na direção dos ministérios, a situação do Plano é desconhecida, demonstrando não ter prioridade na agenda do atual governo. A última informação divulgada referente ao assunto trata-se de um edital<sup>43</sup> destinado à convocação de consultores para a elaboração de subsídios à implementação do PNJMA. O chamamento previa a contratação de profissionais de diferentes áreas pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), no período de 1 de junho a 30 de outubro de 2016, para levantar e sistematizar informações em 11 temas: (i) Mudança Climática, (ii) Gestão de Resíduos Sólidos, (iii) Gestão de Recursos Hídricos, (iv) Produção e Consumo Sustentável, (v) Educação Ambiental para a Justiça Ambiental, (vi) Biodiversidade, (vii) Regularização Ambiental, (viii) Conservação Ambiental com Inclusão Social, (ix) Patrimônio Genético, (x) Gestão Territorial e (xi) Uso adequado de produtos químicos e substâncias perigosas.

Um aspecto que desperta a atenção nos temas e nos objetivos do PNJMA tange à aposta político-institucional na conciliação das vertentes da justiça ambiental e da modernização ecológica, explicitada nitidamente nos temas “Produção e Consumo Sustentável” e “Uso adequado de produtos químicos e substâncias perigosas”. Conforme o explanado, ambas as perspectivas são política e ideologicamente incompatíveis entre si. Outra divergência é exibida no emprego do termo desenvolvimento sustentável, abominado pelo movimento por justiça ambiental e interpretado em Acelrad (2002a) como um mascaramento da modernização ecológica, uma vez enaltecidas as dimensões do usufruto dos recursos naturais e da mudança técnica. Ainda que o texto orientador da 3ª Conferência Nacional de Juventude para o eixo temático “Meio Ambiente” tenha induzido a noção de sustentabilidade no lugar de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2015b), a vinculação do termo

---

<sup>43</sup> Edital disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/juventude/item/10674>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

“sustentável” aos conceitos de produção e de consumo não surtiu o efeito esperado pelos formuladores do documento, prevalecendo assim a ideia de desenvolvimento sustentável.

Embora algumas experiências de Coletivos Jovens de Meio Ambiente tenham se mostrado mais abertas à perspectiva da justiça ambiental, a exemplo do Coletivo Jovem do Rio de Janeiro (MENEZES e SÁNCHEZ, 2013), a impressão transmitida pelo PNJMA é de que existe uma carência de informações e conhecimentos em torno da própria noção de justiça ambiental. De acordo com o edital de elaboração de subsídios à implementação do PNJMA, as especificações para o tema “Educação Ambiental para a Justiça Ambiental” envolviam a resposta às questões “1) *O que é justiça ambiental? O que tem a ver justiça ambiental com os direitos da juventude?*” e “2) *Que instrumentos e conteúdos existem sobre a injustiça ambiental e sobre o papel da juventude que podem ser considerados referência para a educação ambiental?*”. Ambas as questões norteariam a elaboração de um estudo que apresentasse uma visão de contrapeso aos desafios, às oportunidades e aos direitos, englobando diagnósticos e proposições a partir de quatro dimensões: educação ambiental, participação social, trabalho decente e acesso ao território. Esse estudo seria consolidado em um artigo, que integraria o segundo volume da coletânea “Juventude, meio ambiente e cidadania: subsídios para políticas públicas”, similarmente ao primeiro volume publicado no ano de 2006.

Dada a existência de uma agenda política impermeável à continuidade do PNJMA e, conseqüentemente, ao conhecimento e à ênfase da justiça ambiental como noção orientadora às políticas ambientais implementadas com a participação das juventudes, o cenário atual tem sido marcado por eventos que precisam ser trazidos para dentro da reflexão sobre os rumos das políticas de juventude no âmbito da crise, e criticamente analisados à luz da teoria da justiça ambiental e do legado das experiências juvenis de mobilização e de participação política anteriores ao Governo Federal vigente. Para tanto, propõe-se uma análise a partir de cada uma das quatro dimensões que envolvem o direito dos jovens à sustentabilidade e ao meio ambiente, conforme o artigo trigésimo sexto do Estatuto.

a) *Estímulo e fortalecimento de organizações, movimentos, redes e outros coletivos de juventude que atuem no âmbito das questões ambientais e em prol do desenvolvimento sustentável* (Art. 36, I)

Segundo o relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial Juventude e Meio Ambiente, constituído pelos Ministérios do Meio Ambiente e da Educação e pela SNJ, no período compreendido entre 2003 e 2012 houve a formação da Rede Nacional de Juventude e Meio Ambiente (Rejuma), composta de aproximadamente 400 Coletivos Jovens de Meio Ambiente e de 4.600 Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida nas Escolas – Com-Vida (BRASIL, 2013b). Estas foram criadas e implementadas com o apoio dos coletivos jovens, constituindo-se em uma via importante ao fortalecimento da cidadania ambiental no contexto da educação formal e comunitária, além de possibilitar práticas mais democráticas à gestão escolar, tradicionalmente centralizadora. Uma relevante política adotada no final do primeiro governo Dilma foi o incentivo às escolas sustentáveis, através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Escolas Sustentáveis<sup>44</sup>, pelo qual qualquer escola pública poderia acessar recursos financeiros destinados à viabilização de projetos e práticas socioambientais, incluindo a criação e o fortalecimento de Com-Vidas a partir da articulação dos eixos infraestrutura, gestão e currículo (MENEZES e SÁNCHEZ, 2013).

Do ponto de vista do PNJMA, um dos objetivos vislumbra o “incentivo e a promoção de estudos, pesquisas e extensão nos institutos federais e na universidade, sobre juventude e meio ambiente, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2015a, Art. 4, XII). Nesse sentido, uma questão ainda não debatida no atual governo tange ao reconhecimento do estado situacional das organizações, dos movimentos, das redes e dos coletivos de juventude com atuação nas questões ambientais, tanto decorrentes da agenda dos governos Lula e Dilma, como aqueles criados no âmbito das iniciativas não governamentais. Como estimular e fortalecer as organizações e os coletivos sem esse reconhecimento? Parte dessas informações, seguramente, poderia ser suprida com a continuidade e a eficácia da consultoria destinada à elaboração de subsídios à implementação do PNJMA. Ou mesmo

---

<sup>4414</sup> Programa instituído por meio da Resolução nº 18, de 3 de setembro de 2014, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

através do direcionamento de recursos para que os próprios coletivos e movimentos jovens protagonizassem esse mapeamento, com o suporte dos diferentes saberes. Essa alternativa, ao mesmo tempo que é claramente impenetrável ao projeto de desenvolvimento imposto pelo governo ilegítimo, talvez fosse mais efetiva do ponto de vista de fortalecer o papel das juventudes no contexto do PNJMA, em vez de uma simples contratação de profissionais.

Trabalhos como os de Silva Filho e Silva (2016) e Menezes e Sánchez (2013) vêm se debruçando sobre a relação juventude, meio ambiente e educação, contemplando as experiências de Coletivos Jovens, Com-Vidas e Conferências Infantojuvenis. Outros trabalhos já sinalizam um decréscimo das Com-Vidas em algumas localidades, a exemplo do constatado por Rodrigues (2014) em escolas municipais de Recife, no decorrer do governo Geraldo Júlio (PSB) iniciado em 2013. Nesse caso, cabe reforçar ainda o esvaziamento do conteúdo infantojuvenil da Política Municipal de Educação Ambiental, instituída pela Lei Municipal nº 18.083/2014. Outra indagação crucial passa pelas ideologias que regem os movimentos juvenis: sendo a noção de *justiça ambiental* a orientação adotada, algumas posições simpatizantes do ambientalismo consensualista precisam ser criticamente repensadas, a exemplo das práticas banalizadoras da sustentabilidade, ou que enaltecem o meio ambiente pelo paradigma da escassez (recursos limitados), sem atentar para as desigualdades ambientais (re)produzidas e camufladas pela falácia do desenvolvimento sustentável.

*b) Incentivo à participação dos jovens na elaboração das políticas públicas de meio ambiente (Art. 36, II)*

A noção de participação social vinculada à esfera pública pode ser considerada um debate ainda muito recente na história brasileira, uma vez que as experiências participativas nos espaços de gestão iniciam-se somente a partir da Constituição Federal de 1988. E, quando associada à participação juvenil<sup>45</sup>, a discussão torna-se mais recente ainda, uma vez

---

<sup>45</sup> Dados da pesquisa de opinião “Agenda Juventude Brasil” mostraram que, dos 3.300 jovens entrevistados, 38% declararam não gostar de política; 34% alegaram não participar por falta de interesse; enquanto isso, 19% atribuíram o exercício da política a pessoas mais competentes na matéria. Na medida em que 9% se declararam politicamente participantes, a tendência é uma não atratividade dos jovens espaços políticos formalmente constituídos, o que reforça a “política da saída da política” como uma perspectiva para a participação juvenil nas decisões atinentes ao meio ambiente e à sustentabilidade (CARVALHO, 2006, p. 62).

atestada a prevalência de uma hegemonia adultocêntrica (machista, branca e burguesa) nos espaços formais de discussão e deliberação política. Basta apenas à sociedade direcionar os olhares para os espaços atualmente ocupados pela grande parcela das juventudes brasileiras, mobilizadas e reunidas em resistência aos ataques do atual Governo Federal, a exemplo da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 55/2016 e da Medida Provisória nº 746/2016, retomadas adiante. Nessa condição, as lutas pela democratização da esfera pública não são um movimento à parte das lutas pelos direitos de participação e representação política juvenil, assegurados pelo Estatuto e negligenciados pela quase unanimidade dos governos. Pelo contrário, precisam ser compreendidos como movimentos paralelos e que se retroalimentam, na medida em que as demandas levantadas pelas representações juvenis vão além da pauta das juventudes, e que as mobilizações juvenis são apoiadas por outras frentes.

No âmbito das políticas públicas ambientais, o PNJMA contemplou a dimensão da participação juvenil em alguns objetivos, a exemplo do “ampliar e qualificar a participação dos jovens na redução de emissões de gases de efeito estufa, na adaptação à mudança do clima e nas negociações internacionais sobre o tema”; “ampliar a participação de jovens na gestão de resíduos sólidos”; e “ampliar a participação de jovens na gestão dos recursos hídricos” (BRASIL, 2015a, Art. 4, I, II, III). Tratando-se de uma política pública, compete primariamente ao Estado viabilizar tais condições de participação que, por sua vez, ampliam-se para além da destinação de uma vaga ou assento em uma instância formalmente constituída. Outro ponto que desperta a atenção na redação dos objetivos é que, uma vez pretendida uma *ampliação* da participação, pressupõe-se que esta já exista de alguma forma. Seguramente, mais importantes sejam os questionamentos: que jovem(ns) tem/têm participado; em que grau, onde e como essa participação tem se materializado; que necessidades têm sido priorizadas nessas relações; e quais são os desdobramentos dessa participação.

Nesse contexto, uma iniciativa recente da atual SNJ foi o fechamento de uma parceria com a Câmara dos Deputados, a fim de ampliar o Estágio Participação. Segundo o texto da matéria publicada em 11 de novembro de 2016, no site da referida secretaria, o programa, destinado a estudantes universitários de todas as áreas de formação, possibilita que

os jovens participantes passem três dias na Câmara, vivenciando o dia a dia do parlamento, entrevistando deputados e conhecendo projetos do Governo Federal voltados para os jovens brasileiros. Embora, numa primeira e ingênua vista, a prática se mostre como uma “oportunidade”, alguns pontos precisam ser criticamente discutidos, a começar pela incompatibilidade da medida com os anseios das juventudes e pelo incentivo ao modelo restritivo e tecnocrático de participação.

Conforme ressaltado, os espaços formais de participação não têm ocupado as primeiras preferências das juventudes, certamente em razão da composição hegemonicamente adultocêntrica e do descrédito decorrente das corrupções rotineiramente explicitadas na mídia. Dados da pesquisa de opinião “Agenda Juventude Brasil” mostraram que a corrupção é apontada como o problema que mais incomoda os jovens (36% dos entrevistados), vindo em seguida a desigualdade entre ricos e pobres (20%) e o poder dos traficantes (13%). A mesma pesquisa enfatizou que a televisão aberta tem sido a fonte de informações mais acessada pelos jovens, sobre os acontecimentos nacionais e mundiais, o que reitera a relação entre o conteúdo vinculado na mídia televisiva e a desmotivação pela política tradicional. No tocante à participação restritiva e tecnocrática, esta é ratificada tanto em razão do perfil de jovem alvejado por esse programa como da natureza excludente de alguns critérios, como ter à disposição computador com acesso a internet<sup>46</sup>.

Grosso modo, o que torna um jovem universitário mais passível de interagir com aqueles que ocupam as esferas do poder e de construir uma compreensão legítima do processo político? E aqueles que não tiveram acesso ao ensino superior, ou ainda não concluíram seus estudos na educação básica, são menos dignos de serem contemplados por iniciativas dessa natureza? De onde são esses jovens acadêmicos (região, estado, etc.), de quais cursos/áreas, qual a natureza da instituição de ensino (pública, privada, etc.)? Qual a disposição e qual o comprometimento dos deputados em experienciar esse tipo de ação nas assembleias legislativas de seus estados? Diante da ausência de transparência dos critérios de seleção, é

---

<sup>4616</sup> Trata-se de um dos requisitos dispostos na chamada do programa para o mês de setembro de 2016, em que o tema do estágio envolvia desastres ambientais (editais disponíveis em: <[www2.camara.leg.br/responsabilidade-seocial/educalegislativa/educaçao-legislativa-1/educaçao-para-a-democracia-1/estagio-participacao/inscricoes](http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-seocial/educalegislativa/educaçao-legislativa-1/educaçao-para-a-democracia-1/estagio-participacao/inscricoes)>

fundamental que tais questões sejam feitas, a fim de que a agenda das juventudes não seja orientada por uma visão transclassista ou socialmente injusta.

*c) Criação de programas de educação ambiental destinados aos jovens (Art. 36, III)*

“A educação ambiental não é neutra, mas ideológica. É um ato político, baseado em valores para a transformação social”. Esse é um princípio componente de um dos mais importantes legados do processo de institucionalização da educação ambiental. Adotado como uma carta de princípios por grande parcela de educadores e educadoras ambientais, o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global foi produzido durante o Fórum Global ocorrido paralelamente à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvido - Rio-92. Dada essa característica, o *ambiental* tem se mostrado como um campo de ação social multifacetado, contraditório e marcado por disputas de concepções e de interesses diversos, explicitados nas diferentes interpretações político-pedagógicas construídas sobre o ambiente (CARVALHO, 2008a). Por essa razão, a educação ambiental tem sido analisada a partir de correntes filosóficas (SAUVÉ, 2005), identidades (LAYRARGUES, 2004), perspectivas (TOZONI-REIS, 2008) e macrotendências político-pedagógicas (LAYRARGUES e LIMA, 2011), o que reforça a tese de que não existe uma única identidade de educação ambiental. Mas, do ponto de vista do enfoque dado, qual(is) perspectiva(s) de educação ambiental estaria(m) mais próxima(s) da noção *de justiça ambiental*?

Na entrevista concedida à Revista IDeAS, Acselrad teceu alguns comentários sobre a perspectiva de educação incentivada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio+20, dando pistas do que seria uma educação pensada a partir da justiça ambiental:

[...] A Conferência ajudou a diluir suas responsabilidades, reforçando a alegação de que o “meio ambiente é uma causa universal”, que “as criancinhas devem convencer suas mães a fechar as torneiras” etc., sem que se esclarecesse, por exemplo, que os recursos ambientais são apropriados de forma muito desigual e em proporção enormemente maior para os fins da acumulação de riqueza em comparação aos usos domésticos. Faltou colocar a pergunta: água para quê? Energia para quê?...

Diante das considerações do autor, a educação ambiental vinculada à noção de justiça ambiental sinaliza como marca a crítica à postura ingênua diante do ambientalismo consensualista, e das práticas ancoradas na ênfase comportamentalista/moralista. Para compreender melhor, o referencial mais atualizado são as macrotendências político-pedagógicas da educação ambiental, agrupadas em três tipos (LOUREIRO e LAYRARGUES, 2013): a *conservacionista*, explicitada nas práticas educativas voltadas ao contato íntimo com a natureza intocada (o “verde”), e distanciada das dinâmicas sociais e políticas; a *pragmática*, presente nas correntes da educação para o desenvolvimento sustentável, da educação para o consumo/produção sustentável – diga-se, educação pensada sob o paradigma da modernização ecológica; e a *crítica*, de acordo com a qual a crise ambiental não é derivada dos problemas da natureza, mas das relações sociais, dos modelos de sociedade e de desenvolvimento dominantes. Enquanto nos países do *norte* a educação ambiental tem sua expressão vinculada às macrotendências conservadoras (conservacionista e pragmática), na América Latina as práticas têm se aproximado mais da macrotendência crítica:

Mesmo que nem sempre a dimensão social vinculada à ecológica seja reflexo de perspectivas críticas, pensar em educação ambiental, em larga medida na América Latina, é pensar nos componentes sociais do ambiente em suas múltiplas possibilidades (culturais, psicológicas, econômicas, políticas etc.). Esta é a especificidade da questão ambiental (LOUREIRO, 2016, p. 64).

Dessa forma, debruçar-se sobre a configuração das políticas públicas de educação ambiental no atual Governo Federal demanda demarcar e analisar os projetos de desenvolvimento justapostos às reformas propostas na matéria educacional. Nesse cenário de instabilidade política, Loureiro (2016) indaga em que medida tais políticas estarão cumprindo seu caráter público e promovendo uma sustentabilidade pensada a partir da justiça ambiental, uma vez dada a predominância de um desenvolvimento regido pelo agronegócio e pelo extrativismo mineral, e de um modelo de Estado gerencial mais suscetível ao esvaziamento dos debates públicos na formulação das políticas e à invisibilização dos conflitos ambientais. Assim, cabe citar e comentar as principais propostas de reformas, algumas já aprovadas:

- *Projeto de Lei do Senado (PLS) 221, de 15 de abril de 2015*: o projeto sugere alterações na Lei Federal nº 9.795/99, que instituiu a Política Nacional de Educação

Ambiental. Dentre as modificações propostas estão inclusas a conversão da educação ambiental em um componente curricular obrigatório do ensino fundamental e do ensino médio, assim como uma anuência dos objetivos educativos ambientais às práticas características da macrotendência político-pedagógica pragmática, conforme a justificação apresentada:

Entretanto, a educação ambiental não é tratada como uma disciplina obrigatória e específica, mas um tema transversal às demais disciplinas, o que inviabiliza uma prática contínua, permanente e com conteúdo próprio. Assuntos como reciclagem, sustentabilidade, medidas de reuso de água, ecologia devem ser tratados com a devida importância. Acreditamos, portanto, que a conscientização ambiental no ensino fundamental e médio somente ocorrerá se a educação ambiental se tornar uma disciplina específica. Ademais, a educação ambiental, além de se voltar à compreensão do meio ambiente e ao desenvolvimento de uma consciência crítica, deve estimular ações e práticas sustentáveis, com o objetivo de promover o uso sustentável dos recursos naturais e o consumo consciente. Por tal motivo, entendemos oportuno incluir esse objetivo como fundamental à educação ambiental (SENADO FEDERAL, 2015).

Reprovado por mais de 80 movimentos, coletivos, grupos e redes de educadores/as ambientais<sup>47</sup>, o PLS 221/2015 segue em tramitação no Senado. O teor da justificativa revela nitidamente a adesão da reforma proposta ao paradigma da modernização ecológica quando reduz o meio ambiente a recursos passíveis de economização por meio de práticas ecologicamente corretas. Outra dimensão do PLS remete ao aspecto da conversão da educação ambiental em uma *disciplina* da educação básica, orientação que segue na contramão de todo o legado produzido desde a Conferência de Tbilisi, realizada na Ex-URSS, em 1977, até as Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Ambiental (DCNEA) estabelecidas pela Resolução 02/2012 do Conselho Nacional de Educação. Dessa forma, a aprovação do PLS 221/2015 pode trazer rebatimentos diretos sobre o teor político e ideológico dos programas de educação ambiental voltados aos jovens, que precisam ser antecipada e abertamente discutidos com as juventudes e com os demais sujeitos da comunidade educacional brasileira (estudantes, professores, gestores, etc.). Essa parece

---

<sup>4717</sup> Os movimentos e redes opostos à aprovação do PLS 221/2015 assinaram uma petição, a ser encaminhada às comissões de educação e de meio ambiente do Senado Federal. Fonte: <[https://secure.avaaz.org/po/petition/Comissao\\_de\\_Educacao\\_e\\_Comissao\\_de\\_Meio\\_Ambiente\\_do\\_Senado\\_Federal\\_Reprovem\\_o\\_Projeto\\_de\\_Lei\\_do\\_Senado\\_2212015\\_que\\_alter/?pv=16](https://secure.avaaz.org/po/petition/Comissao_de_Educacao_e_Comissao_de_Meio_Ambiente_do_Senado_Federal_Reprovem_o_Projeto_de_Lei_do_Senado_2212015_que_alter/?pv=16)>. Acesso em: 28 nov. 2016.

também ser uma situação oportuna à indagação acerca do papel desempenhado pelas Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental (Ciea) diante do processo, merecedor de análises e debates críticos frente aos interesses defendidos pelo atual governo.

- *Projeto de Lei do Senado (PLS) 193, de 3 de maio de 2016*: o projeto sugere alterações na Lei Federal nº 9.394/1996 - denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), introduzindo entre as bases da educação brasileira o “Programa Escola sem Partido”. O referido PLS defende a “neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado” como um dos princípios da educação nacional, no intento de combater o “bullying político e ideológico” supostamente praticado pelos estudantes contra os seus colegas. Ainda segundo o texto, o professor “não se aproveitará da audiência cativa dos alunos para promover os seus próprios interesses, opiniões, concepções ou preferências ideológicas, religiosas, morais, políticas e partidárias”, da mesma forma que, “ao tratar de questões políticas, socioculturais e econômicas, apresentará aos alunos, de forma justa, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito” (SENADO FEDERAL, 2016).

Na medida em que tais disposições são aplicáveis às políticas/planos educacionais, aos conteúdos curriculares e aos materiais didáticos e paradidáticos, trata-se de mais uma reforma contrária à educação ambiental e, antes de tudo, incoerente, uma vez declarada a crença numa falsa neutralidade sequer encontrada no próprio teor do texto. Tão drástica quanto possível aprovação do PLS nº 221/2015 seria a aprovação desse Projeto de Lei, que colide com a natureza política e ideológica afirmada no Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis, e solidificada nos marcos da educação ambiental brasileira. Segundo as DCNEA’s, “a educação ambiental não é atividade neutra, pois envolve valores, interesses, visões de mundo e, desse modo, deve assumir na prática educativa, de forma articulada e interdependente, as suas dimensões política e pedagógica” (BRASIL, 2012b, Art. 5). Entretanto, o que se propõe pelo PLS nº 193/2016 é um desmonte das DCNEA’s, seguido de um esvaziamento do teor político da educação ambiental formal, tornando a instituição escolar incapaz de identificar, compreender e enfrentar as injustiças ambientais.

Além dos impactos decorrentes das reformas sugeridas por ambos os Projetos de Lei, cabe contextualizar os impactos previstos pela PEC nº 55/2016 e pela Medida Provisória nº

746/2016, matérias já aprovadas pelo Senado Federal. Popularizada como a “PEC dos gastos públicos”, a primeira proposta de reforma visa, dentre as principais medidas, congelar os recursos públicos destinados à educação pelos próximos vinte anos. Na medida em que resta ameaçada a qualidade da educação pública ofertada nas universidades, nos institutos federais e nas escolas públicas, os planos e os programas federais voltados à educação ambiental – a exemplo do Plano Nacional de Educação, do Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA) e do PNJMA – inevitavelmente serão afetados, tendo rebatimento direto sobre a educação ambiental nas esferas dos Estados e dos Municípios, dado o protagonismo até então exercido pelo Governo Federal na indução e na descentralização da política pública de educação ambiental. Nessa condição, Loureiro (2016) enfatiza a necessidade de uma maior articulação dos órgãos públicos ambientais e da educação, a fim de ampliar recursos orçamentários para tais políticas, em contraponto ao forçamento das parcerias público-privadas apontadas como alternativas diante da “crise”.

Do ponto de vista da Medida Provisória nº 746/2016, a reforma prevê o incentivo às escolas de tempo integral, reservando parte da carga horária escolar às atividades da formação profissionalizante. A discussão necessária em torno do “Novo Ensino Médio” (assim veiculado pela mídia) vai além da inclusão/retirada de disciplinas, do/da aumento/redução de horas/aula: o que está em jogo é a imposição/aceitação de uma perspectiva hegemônica de educação, elaborada sob prisma mercadológico e destinada à formação de mão de obra para a operação da máquina produtora de desigualdades sociais e ambientais. Nessa intenção, o currículo precisa ser visto e discutido como “uma construção social que não pode ser compreendida sem uma análise das relações de poder que o determinam” (SILVA, 2001, p. 135), em contraponto à falácia da Escola Sem Partido, materializada no PLS nº 193/2016.

Segundo as considerações feitas pelo atual ministro da educação, José Mendonça Bezerra Filho, em torno da Medida Provisória do “Novo Ensino Médio”, “é o momento mais importante e urgente para investir na educação da juventude, sob pena de não haver garantia de uma população economicamente ativa suficientemente qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016). E, mais adiante, ele reforça a necessidade da reforma argumentando:

Um novo modelo de ensino médio oferecerá, além das opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional de acordo com as disponibilidades de cada sistema de ensino, o que alinha as premissas da presente proposta às recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef. Resta claro, portanto, que o ensino médio brasileiro está em retrocesso, o que justifica uma reforma e uma reorganização ainda este ano, de tal forma que, em 2017, os sistemas estaduais de ensino consigam oferecer um currículo atrativo e convergente com as demandas para um desenvolvimento sustentável (Ibid.).

Uma vez o projeto educacional estando fundamentado nas recomendações do Banco Mundial, e vinculado aos anseios por um “desenvolvimento sustentável”, a concepção do “Novo Ensino Médio” partilha de referenciais nitidamente antagônicos aos princípios constituídos no âmbito do movimento por justiça ambiental, sobretudo quando transparecido o teor economicista da justificativa apresentada pelo atual ministro. Ademais, cabe discutir que configuração terá a educação ambiental nessa reforma: sendo uma disciplina, conforme proposto pelo PLS nº 221/215, seria obrigatória ou facultativa para o ensino médio? Sendo obrigatória, que conteúdos seriam “neutramente” escolhidos e que profissionais estariam habilitados a “neutramente” ministrá-la, ignorando o viés tecnicista e economicista afirmado nessa nova organização do ensino? E, continuando como um componente transversal, que disciplinas estariam mais aptas a internalizar a dimensão ambiental em seus conteúdos e práticas, e que subsídios formativos seriam ofertados aos professores egressos das licenciaturas e/ou de outros cursos? Seriam as questões ambientais vinculadas ao campo monopólico das Ciências da Natureza, pelas quais os profissionais ambientalizados estariam habilitados a quantificar e economizar os recursos naturais, para o usufruto das elites?

Segundo Souza (2016), ao analisar a configuração da educação ambiental nas instituições brasileiras de ensino superior, o enfoque técnico e “biologizante” das questões ambientais tem se mostrado predominante nos cursos de engenharia e de gestão ambiental. A autora ainda discorre sobre a influência do ideário neoliberal cada vez mais frequente nas universidades públicas, através dos convênios de estágios amplamente firmados entre cursos e empresas, induzindo propostas curriculares voltadas às demandas e aos interesses do mercado. Nesse ponto, caberia, ainda, discutir o processo de interiorização das universidades públicas, desde o reconhecimento das demandas que justificam tal política expansionista até a natureza

dos cursos ofertados nesses *campi*: seria apenas uma questão de assegurar qualificação profissional aos jovens, ou de produzir mão de obra demandada, naquele intervalo de tempo, por um setor x ou y? E, no caso do “Novo Ensino Médio”, a formação técnica e profissional dos jovens ficaria também sob o encargo da iniciativa privada? É nesse campo de tensões que a educação ambiental formal voltada aos jovens precisa ser amplamente debatida.

*d) Incentivo à participação dos jovens em projetos de geração de trabalho e renda que visem ao desenvolvimento sustentável nos âmbitos rural e urbano (Art. 36, IV)*

Outros dois direitos previstos no Estatuto, que se relacionam diretamente com essa dimensão do direito ambiental dos jovens, são o *Direito ao Território e à Mobilidade*, através da “promoção de políticas públicas de moradia, circulação e equipamentos públicos, no campo e na cidade (BRASIL, 2013a, Art. 31); e o *Direito à Profissionalização, ao Trabalho e à Renda*, “exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, adequadamente remunerado e com proteção social” (Ibid., Art. 14). Do ponto de vista da efetivação do direito dos jovens à sustentabilidade e ao meio ambiente, a partir de uma agenda política ambientalmente justa, é fundamental analisar as dimensões do direito em consonância com os demais direitos previstos no Estatuto da Juventude, buscando uma sintonia entre si no sentido da elaboração e da implementação de políticas públicas.

Consoante Acselrad (2002a, 2000b, 2006), a mobilidade espacial é um elemento chave no processo de construção social da vulnerabilidade ambiental. O diferencial de mobilidade é visto como um fator decisivo, na medida em que as grandes empresas se mostram mais móveis em relação às organizações locais, como os governos, os sindicatos e outros movimentos. No caso das juventudes do campo, estas têm se mostrado mais afetadas pela expansão das empresas que têm se apropriado predatoriamente das áreas rurais, a exemplo das ocorrências já ilustradas (COSTA, BRASILEIRO; RIBEIRO 2016; SANTOS e SANTOS, 2013): aqueles jovens providos de baixa mobilidade tendem a ser mais vulnerabilizados, na medida em que os serviços públicos precariamente acessados (escolas, postos de saúde, melhorias habitacionais, etc.) são ainda mais reduzidos, ou simplesmente suspensos, para posterior ocupação pelos empreendimentos – a única alternativa que resta são

os empregos sazonais prometidos, havendo ainda uma seletividade quanto à qualificação desses jovens para as funções disponíveis. E, no caso daqueles jovens que se deslocam para as áreas urbanas, tornam-se suscetíveis a outro conjunto de riscos, exibindo assim uma “mobilidade restrita aos circuitos da vulnerabilidade” (ACSELRAD, 2006, p. 3).

De acordo com Troian (2009) e Aguiar (2016), o desinteresse dos jovens pelas atividades ligadas ao campo resulta de uma série de fatores. No caso do primeiro estudo, realizado no estado do Rio Grande do Sul, observam-se: a influência das representações presentes no discurso dos pais, que não querem que os filhos enfrentem as mesmas “dificuldades” vivenciadas por eles; e a falta de atividades e equipamentos públicos voltados ao lazer e aos estudos, ao ponto de os jovens cursistas do ensino médio terem que se deslocar para a cidade, à noite, para estudar. No segundo trabalho, realizado no estado de Pernambuco, a falta de motivação dos jovens pela vida no campo tem ocupado a pauta de discussão dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável, sendo evidenciada pelo esvaziamento das associações rurais, e atribuída tanto às limitações das condições ambientais, das quais dependem diretamente as atividades produtivas – disponibilidade de água, solos férteis, etc. – potencializadas pela estiagem e pela fragilidade institucional do governo, em muitos casos, no tratamento da questão- como à coexistência de outras alternativas de trabalho, a exemplo da atividade industrial (no caso, da indústria têxtil).

Ambos os trabalhos concordam no reconhecimento do papel das políticas públicas federais para a permanência dos jovens no campo e para o seu engajamento nas atividades produtivas, a exemplo do Pronaf Jovem, do Programa “Nossa Primeira Terra” e do Projovem Campo - Saberes da Terra, abordados por Novaes et al. (2006) e Silva e Silva (2011). Por outro lado, as medidas do atual Governo Federal têm se colocado na contramão dessas políticas públicas, elaboradas sob o enfoque do paradigma agroecológico – diga-se, alicerces das disposições do Estatuto da Juventude no tocante aos jovens do campo. Um exemplo recente foi a abertura de uma chamada para a seleção de iniciativas na área do agronegócio, pelo Programa InovaJovem. Segundo o texto da notícia<sup>48</sup>, trata-se de um programa nacional

---

<sup>4818</sup> Disponível em: <<http://juventude.gov.br/juventude/noticias/inova-jovem-selecionara-iniciativas-na-area-do-agronegocio#.WDbfDX1a8ss>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

promovido pela SNJ, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), destinado ao apoio da modelagem de negócios, da participação em atividades de capacitação e de programas de acesso ao mercado, tendo por público alvo jovens proprietários de empresas com até três anos de atividade e faturamento inferior a 300 mil reais por ano.

Desde o início do ilegítimo e atual governo Temer, observa-se uma utilização banal do termo agronegócio, inclusive confundindo-o com as práticas da agricultura familiar, ao anunciar os bancos “parceiros do agronegócio”. Entretanto, a carga ideológica do termo é intencionalmente omitida ao grande público da mídia televisiva, induzindo uma opinião homogênea e harmônica em torno de um modelo de desenvolvimento ambientalmente injusto, conforme a caracterização contida nas palavras de Acselrad (2008, p. 9), ao descrever o modelo de hegemônico desenvolvimento:

Ora, no modo de produção capitalista, vemos a produção extensiva, em grande escala, a aceleração de ritmos, a homogeneização de espaços sociais e naturais. O desenvolvimento hegemônico no pós-guerra, na verdade, tem sido um processo de redução da complexidade do tecido social e dos ecossistemas: transforma todo mundo em assalariado ou em miserável, e a “natureza” em monoculturas.

Conforme o texto orientador da 3ª Conferência Nacional de Juventude para o eixo temático “Meio Ambiente”, durante a 9ª oficina “Plano em Diálogo” (promovida, em 2014, pela SNJ e pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO), os jovens participantes manifestaram-se sobre temas que não deviam constar no PNJMA, dentre eles “as hidrelétricas, a privatização da água, o agronegócio, os agrotóxicos e o crescimento a qualquer custo (a partir dos chamados megaprojetos)” (BRASIL, 2015b, p. 13). Mais uma vez, ressalta-se a divergência entre os anseios das juventudes brasileiras e as medidas tomadas pelo atual Governo Federal, o que reforça a ilegitimidade das prioridades elencadas e apoiadas pela atual SNJ, por sua vez inviáveis ao enfrentamento das injustiças ambientais.

## CONCLUSÃO

Dez anos se passaram depois da publicação do primeiro volume da coletânea “Juventude, meio ambiente e cidadania: subsídios para políticas públicas”, intervalo propício

ao acúmulo e compartilhamento de reflexões sobre avanços, desafios, lições e novas perspectivas em torno da relação entre juventudes e meio ambiente. Desde 2003, os/as jovens passaram a ter um lugar especial na agenda pública ambiental brasileira, ao ser instituído o Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente e, em função deste, quando foram realizadas quatro Conferências Nacionais Infantojuvenis, além de constituída uma rede de juventude formada por aproximadamente 400 Coletivos Jovens de Meio Ambiente e 4.600 Com-Vida, distribuídos por todo o país. Para fortalecer essa agenda, foram imprescindíveis algumas medidas governamentais de caráter mais incidente, dentre elas a criação da SNJ e do Conjuve no ano de 2005; e, a partir dessa estrutura, a formação e a multiplicação de espaços de diálogo e de participação das juventudes na discussão e proposição de políticas, a exemplo dos conselhos e das conferências de juventude que contemplavam, dentre as demandas pautadas, as questões ambientais. Mas, sem dúvida, o ápice foi a criação do Estatuto da Juventude.

O reconhecimento dos jovens de 18 a 29 anos como *sujeitos de direitos* é a expressão legítima de um movimento de resistência anticolonialista, necessário para um país como o Brasil, cuja base de formação adultocêntrica (machista, branca e burguesa) ainda é prevacente e inviabiliza o Estado Democrático de Direito. As decisões governamentais relativas à gestão dos bens comuns, como os bens ambientais, jamais na história deram lugar às vozes dos marginalizados das arenas públicas, conservando mulheres, negros, indígenas, pobres e jovens em um estado de alienação, invisibilidade e submissão aos interesses hegemônicos do capital. Depois da instituição do Estatuto da Juventude, todos/as os/as jovens passaram a ser titulares de direitos, dentre estes o de participação e representação política, incluindo o direito de voz e voto nos espaços públicos de tomadas de decisão; e o direito à sustentabilidade e ao meio ambiente, abrangendo a participação na elaboração de políticas públicas ambientais e em projetos produtivos voltados ao desenvolvimento sustentável.

Apesar do avanço representado pela criação do Estatuto, poucos foram os efeitos produzidos no campo das políticas públicas ambientais. Não foi testemunhada qualquer medida consistente de reforma institucional dos espaços deliberativos, no sentido de reservar à juventude brasileira o seu direito de representação e participação política nos processos

decisórios relacionados à matéria ambiental, bem como de assegurar as condições formativas e materiais essenciais ao exercício pleno do citado direito. Por outro lado, como ressaltado neste texto, para as juventudes tem parecido mais legítimo o exercício de uma “política da saída da política”, sendo prioritariamente consideradas como formas de atuação as mobilizações de rua e a atuação em associações e coletivos, seguidas dos mecanismos formais de participação, como audiências, conselhos e conferências, conforme resultados já apontados pela pesquisa “Agenda Juventude Brasil” e ratificados pelas últimas manifestações, a exemplo das ocupações de 2016 contrárias às reformas dos gastos públicos e do ensino médio.

Diante da ausência de comprometimento do atual Governo Federal com a implementação do PNJMA, primeiro plano em matéria ambiental elaborado à luz do Estatuto da Juventude, o presente texto buscou analisar a construção da noção de direito do jovem ao ambiente, estabelecendo um diálogo com as teses de Henri Acselrad, professor e pesquisador do Ippur/UFRJ. Ainda que não lhe seja atribuído o pioneirismo do debate no contexto internacional e brasileiro, o autor pode ser considerado um dos grandes estudiosos do tema na atualidade, tendo dado, ao longo dos últimos dezesseis anos, importantes contribuições ao campo de estudo sobre desenvolvimento e conflitos socioambientais.

Para abordar a concepção de direito ao meio ambiente, impressa na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Juventude, foi inicialmente trazida a crítica ao ambientalismo consensualista, identidade do movimento ambientalista alicerçada na crença de que o enfrentamento da crise ambiental se dá pelo compartilhamento de uma visão comum entre pessoas e instituições dispostas a harmonicamente cooperar pelo bem-estar de todos. Incorporado por grande parte das constituições promulgadas após a Conferência de Estocolmo, ele não dá visibilidade às relações entre a deterioração ambiental e a degradação da vida daqueles que tradicionalmente se organizam e se reproduzem numa lógica antagônica à lógica do capital, sendo, portanto, uma perspectiva divergente do olhar integrado entre questões ambientais e sociais. Nesse aspecto, a afirmativa de que o/a jovem tem direito ao meio ambiente em um capitalismo globalizado precisa vir acompanhada por uma reflexão que procure antes dar visibilidade às juventudes ambientalmente injustiçadas, a começar pelos 48,7% que residem em moradias inadequadas, predominantemente jovens pobres e negros.

Dessa forma, foi introduzida a noção de vulnerabilidade ambiental, compreendida, a partir de Acsehrad, como um estado de exposição aos riscos ambientais determinado por fatores individuais, político-institucionais e sociais, ou seja, trata-se de uma condição socialmente construída. Destarte, a capacidade de mobilidade espacial de uma população afetada por um desastre natural ou por uma poluição tóxica, por exemplo, vai depender dos níveis de acesso a serviços e equipamentos públicos que lhe possibilitem a realização de direitos fundamentais, como a saúde, a segurança pública e a educação. Quando tais direitos são violados em nome da expansão do capital, a tendência é a manutenção da vulnerabilidade que atinge os grupos etários de forma diferenciada. Todavia são poucas as informações e as produções científicas voltadas para a relação entre juventudes e injustiças ambientais, o que acentua a permanência da invisibilização dos/das jovens afetados/as assimetricamente pela degradação ambiental, seja pelos órgãos de governo e/ou pela sociedade.

Conforme as disposições do Estatuto da Juventude, a garantia do direito dos jovens à sustentabilidade e ao meio ambiente se materializa pelo estímulo e fortalecimento das organizações de juventude atuantes nas questões ambientais, pelo incentivo à participação juvenil no ciclo das políticas ambientais, pela promoção de programas de educação para os/as jovens e pelo fomento à inserção dos/as jovens em projetos produtivos que visem ao desenvolvimento sustentável na cidade e no campo. Não obstante, faz-se necessário interpretar e aprofundar essas responsabilidades estatais à luz de um paradigma que permita compreender as juventudes nas suas singularidades. Nesse intento, as teses da justiça ambiental mostram-se mais apropriadas a uma abordagem contra-hegemônica, capaz de perceber e criticar as contradições da tendência da modernização ecológica, ainda imperativa nos discursos e nas práticas institucionais do Estado.

Frente à interrupção da elaboração de subsídios para a implementação do PNJMA, que seriam consolidados no segundo volume da coletânea “Juventude, meio ambiente e cidadania: subsídios para políticas públicas”, espera-se que este artigo tenha cumprido o papel de sistematizar as principais vertentes do debate da justiça ambiental; e, nessa condição, de oferecer elementos que auxiliem a reflexão dos movimentos e coletivos de juventude sobre a relação entre (in)justiças ambientais e os direitos da juventude, assim como o olhar crítico

sobre as bases ideológicas da noção de direito ao meio ambiente que lhes está sendo endereçada pelas medidas do atual e dos próximos governos no âmbito federal.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 5, p. 49-60, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Quatro teses sobre políticas ambientais ante os constrangimentos da globalização**. [S.l.: s.n.], 2002b. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7/doc/polambgl.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** 2006. Disponível em: <<http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/Vulnerabilidade%20Ambientais%20Processos%20Rela%20E7%F5es%20Henri%20Acselrad.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Sustentabilidade e articulação territorial do desenvolvimento brasileiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2., 2008, Santa Cruz do Sul. **Anais...** 2008. Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/sidr/2004/conferencias/02.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. A Desigualdade Ambiental na conjuntura atual: uma análise sobre a Rio +20 e seus possíveis desdobramentos. **Revista IDEAs**, v. 6, n. 2, p. 216-226, 2012.a

\_\_\_\_\_. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, p.103-119, 2010.

\_\_\_\_\_. Descaminhos do “ambientalismo consensualista”. **Observatorio Social de América Latina**, a. 13, n. 32, p. 39-49, 2012.b

\_\_\_\_\_. Liberalização da economia e flexibilização das leis - o meio ambiente entre o mercado e a justiça. **Revista de Educação, Ciências e Matemática**, v. 3 n. 3, p. 62-68, 2013.

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009.

AGUIAR, W. J. **A intersectorialidade na política de educação do campo na atuação dos conselhos de desenvolvimento rural sustentável e de meio ambiente: potencialidades e limites**. 2016. 63 f. Monografia (Especialização em Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2016.

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. 6. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Limen Juris, 2002.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ALVES, M. Z.; DAYRELL, J. Ser alguém na vida: um estudo sobre jovens do meio rural e seus projetos de vida. **Educação e Pesquisa**, v. 41, n. 2, p. 375-390, 2015.

BARROS, J. S.; SILVA, E. B. **Juventude na cidade e justiça ambiental: que papo é esse?** Rio de Janeiro: FASE, 2012.

BATISTA, N. L.; BECKER, E. L. S.; CASSOL, R. Um breve olhar sobre o Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente. **GeoTextos**, v. 11, n. 1, p. 167-192, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. \_\_\_\_\_ . Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres. **Anuário brasileiro de desastres naturais: 2011**. Brasília: CENAD, 2012a.

\_\_\_\_\_ . Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 2, de 15 de junho de 2012. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de jun. 2012b.

\_\_\_\_\_ . Lei 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude SINAJUVE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5. ago. 2013a.

\_\_\_\_\_ . Grupo de Trabalho Interministerial Juventude e Meio Ambiente. **Relatório final**. 2013b. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/11235661/relatorio-do-gt-juventude-e-meio-ambiente>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

\_\_\_\_\_ . Portaria interministerial nº 390, de 18 de novembro de 2015. Institui o Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente - PNJMA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21

dez. 2015a.

\_\_\_\_\_. **3ª Conferência Nacional de Juventude:** as várias formas de mudar Brasil. Texto Orientador - Eixo Temático 10 – Meio Ambiente. Brasília: 2015b. Disponível em: <[http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0010/3198/Sec\\_a\\_o\\_X\\_-\\_Meio\\_Ambiente\\_-\\_SNJ.pdf](http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0010/3198/Sec_a_o_X_-_Meio_Ambiente_-_SNJ.pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2016.

CARMO, R. L; ANAZAWA, T. M. Mortalidade por desastres no Brasil: o que mostram os dados. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 9, p. 3669-3681, 2014.

CARVALHO, I. C. M. O sujeito ecológico e identidade social: a juventude nas trilhas da reinvenção de si e da política. In: DE BONI, F. (Org.). **Juventude, cidadania e meio ambiente:** subsídios para elaboração de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Órgão Gestor da PNEA, 2006. p. 59-64.

\_\_\_\_\_. Educação para sociedades sustentáveis e ambientalmente justas. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 1, p. 46-55, 2008a.

\_\_\_\_\_. A questão ambiental e a emergência de um campo de ação político-pedagógica. In: LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. Z. (Org.). **Sociedade e meio ambiente:** a educação ambiental em debate. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008b. p. 53-65.

CARVALHO, T. J. Breves comentários sobre a visão antropocêntrica do Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. **Âmbito Jurídico**, a. 9, n. 58, out 2008c.

CASTRO, F.; HOGENBOOM, B.; BAUD, M. Governança ambiental na América Latina: para uma agenda de pesquisa mais integrada. **Ambiente & Sociedade**, v. 14, n. 2, p. 1 -13, 2011.

CFESS - Conselho Federal de Serviço Social. **CFESS Manifesta Em Defesa da juventude brasileira.** Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/2014cfessmanifesta\\_juventude\\_site.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/2014cfessmanifesta_juventude_site.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2016.

COSTA, D. S.; BRASILEIRO, L. A. M.; RIBEIRO, L. A. D. Juventudes do campo e justiça ambiental: uma experiência formativa com as juventudes do Sertão Central no Ceará. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISAS E PRÁTICAS EM EDUCAÇÃO, 2., 2016, Natal. **Anais...**, 2016. Disponível em: <<http://www.tramas.ufc.br/wp->

content/uploads/2016/05/Juventudes-do-Campo-e-Justi%C3%A7a-Ambiental.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016.

DAYRELL, J. O jovem como sujeito social. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 40-52, 2003.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, Nupaub, 2000.

FALCÃO, V. Perigo no mar: poluição e redução da fauna estimulam ataques de tubarões a banhistas. **Pesquisa FAPESP**, p. 48-51, 2009.

FATORELLI, L.; MERTENS, F. Integração de políticas e governança ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 401-415, 2010.

FASE. **Cartografia social: olhares dos jovens da Maré sobre direito à cidade e injustiças ambientais**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[http://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/05/Jornal\\_Cartografia\\_Mare\\_Maio2015.pdf](http://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/05/Jornal_Cartografia_Mare_Maio2015.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2016.

FONSECA, F. E. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, p. 121-138, 2007.

FRACALANZA, A. P.; JACOB, A. M.; EÇA, R. F. Justiça Ambiental e práticas de governança da água: (re)introduzindo questões de igualdade na agenda. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, n. 1, p. 19-38, 2013.

GOMES, N. L. Igualdade racial: da política que temos à política que queremos. In: SADER, E. (Org.). **O Brasil que queremos**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2016. p. 229-241.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 3, n. 1, p. 1-20, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População jovem no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

LAYRARGUES, P. P. (Coord.). **Identidades da educação ambiental brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

LAYRARGUES, P. P.; LIMA, G. F. C. Mapeando as macrotendências político-pedagógicas da educação ambiental contemporânea no Brasil. In: ENCONTRO PESQUISA EM

EDUCAÇÃO AMBIENTAL, 6. **Anais...** Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo – Campus Ribeirão Preto, 2011. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/biblioteca/educacao\\_ambiental/Layrargues\\_e\\_Lima\\_-\\_Mapeando\\_as\\_macro-tend%C3%Aancias\\_da\\_EA.pdf](http://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/biblioteca/educacao_ambiental/Layrargues_e_Lima_-_Mapeando_as_macro-tend%C3%Aancias_da_EA.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2016.

LOUREIRO, C. F. B. **Sustentabilidade e educação: um olhar da ecologia política**. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. O dito e o não dito na “Década da educação para o desenvolvimento sustentável” promovida pela Unesco. **Pesquisa em Educação Ambiental**, v. 11, n. 2, p. 58-71, 2016.

LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P. Ecologia política, justiça e educação ambiental crítica: perspectivas de aliança contra-hegemônica. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 11 n. 1, p. 53-71, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. [S.l.: s.n.], 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2012.

MENEZES, A. K.; SÁNCHEZ, C. O coletivo jovem de meio ambiente: uma contribuição à política governamental de escolas sustentáveis dos Ministérios da Educação e do Meio Ambiente. In: ENCONTRO PESQUISA EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL, 7., 2013, Rio Claro. **Anais...** [S.l.: s.n.], 2013. Disponível em: <[http://www.epea.tmp.br/epea2013\\_anais/pdfs/plenary/0187-1.pdf](http://www.epea.tmp.br/epea2013_anais/pdfs/plenary/0187-1.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Gabinete do Ministro. Medida provisória Nº 746, de 22 de setembro de 2016; EM, nº 00084/2016/MEC. 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126992>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

MORAIS, G. A. et al. Ações de educação ambiental no Complexo Industrial Portuário de Suape, Pernambuco. In: JORNADA DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DA UFRPE, 11., 2011, Recife. **Anais...** São Paulo: Adaltech, 2011. CD-ROM.

NOVAES, R. C. R. et al. (Org.) **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas**. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude; Fundação Friedrich Ebert, 2006.

RBJA. Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental. **Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania**, Niterói, 2001. Disponível em: <[http://www.justicaambiental.org.br/\\_justicaambiental/pagina.php?id=229](http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229)>. Acesso: 2 fev. 2013.

ROCHA, W. S. Os adolescentes em conflito com a lei: uma reflexão. In: SOUZA E SILVA, J.; BARBOSA, J. L.; SOUSA, A. I. (Org.). **Políticas públicas no território das juventudes**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. p. 11-19.

RODRIGUES, M. S. **Educação para o desenvolvimento sustentável: um olhar sobre educação ambiental na cidade do Recife, Pernambuco, Brasil**. 2014. 100f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável) – Universidade de Pernambuco, 2014.

SANTOS, M. C.; SANTOS, M. G. C. Riscos ambientais e juventudes no recôncavo baiano. In: LOURENÇO, L. F.; MATEUS, M. A. (Org.). **Riscos ambientais e juventudes no Recôncavo Baiano**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013, v. 1. p. 1-18.

SAUVÉ, L. Uma cartografia das correntes em educação ambiental. In: SATO, M.; CARVALHO, I. C. M. (Org.). **Educação ambiental: pesquisa e desafios**. Porto Alegre: Artmed, 2005. p. 17- 44.

SENADO FEDERAL. Gabinete do Senador Cássio Cunha Lima. Projeto de Lei do Senado nº 221, de 15 de abril de 2015. Altera a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que “dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências”, para incluir como objetivo fundamental da educação ambiental o estímulo a ações que promovam o uso sustentável dos recursos naturais e a educação ambiental como disciplina específica no ensino fundamental e médio, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que fixa as diretrizes e bases da educação, para tornar a educação ambiental disciplina obrigatória. 2015. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120737/pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Gabinete do Senador Magno Malta. Projeto de Lei do Senado nº 193, de 3 de maio de 2016. Inclui entre as diretrizes e bases da educação nacional, de que trata a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o "Programa Escola sem Partido". 2016. Disponível em: <

<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=192259&tp=1>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

SILVA, R. S.; SILVA, V. R. Política nacional de juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 63, p. 663-678, 2011.

SILVA FILHO, S. O. S; SILVA, T. A. A. et al. Juventude e meio ambiente: a percepção juvenil acerca das problemáticas socioambientais. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 3., 2016, Natal. **Anais...** Campina Grande: Realize, 2016. p. 1-13. Disponível em:<[http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO\\_EV056\\_MD1\\_SA10\\_ID10813\\_15082016000012.pdf](http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO_EV056_MD1_SA10_ID10813_15082016000012.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2016.

SILVA, T. T. **Documentos de identidade**: uma introdução às teorias do currículo. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

SOUZA, V. M. Para o mercado ou para a cidadania? a educação ambiental nas instituições públicas de ensino superior no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21 n. 64, p. 121-142, 2016.

STEFANELLO, A. G. F. Do direito ambiental aos direitos da sociobiodiversidade: fundamentos e perspectivas. In: SOUZA FILHO, C. F. M.; FERREIRA, H. S.; NOGUEIRA, C. B. C. (Org.). **Direito socioambiental**: uma questão para a América Latina. Curitiba: Letra da Lei, 2014. p. 85-98.

THOMAS, K. **O homem e o mundo natural**. São Paulo: Cia. das Letras, 1983.

TOZONI-REIS, M. F. C. Pesquisa-ação em educação ambiental. **Pesquisa em Educação Ambiental**, v. 3, n. 1, p. 155-169, 2008.

TROIAN, A. Jovens, continuidade ou extinção da agricultura familiar? In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2009, São Luís. **Anais...** [S.l.: s.n.], 2009. Disponível em: < [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/4\\_questao-de-genero/jovens-continuidade-ou-extincao-da-agricultura-familiar.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/4_questao-de-genero/jovens-continuidade-ou-extincao-da-agricultura-familiar.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2016.

ZAPONI, J. R. C. et al. Educação ambiental aplicada às ações de responsabilidade socioambiental do Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros – Suape. In: SEABRA, G. (Org.). **Anais do Congresso Nacional de Educação Ambiental e do Encontro**

AMÉRICA LATINA EM FOCO: perspectivas multidisciplinares sobre direitos humanos e ambientais

**Nordestino de Biogeografia:** Educação e cooperação pela água para a conservação da biodiversidade. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013. v. 2. p. 310-320.

JUSTIÇA AMBIENTAL

DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

INCLUSÃO SOCIAL DIREITOS AMBIENTAIS

DIREITOS SOCIAIS DIREITOS HUMANOS

DESCOLONIZAÇÃO SOCIOAMBIENTALISMO

DIREITOS AMBIENTAIS

DIREITOS HUMANOS INCLUSÃO SOCIAL

INDÍGENAS FEMINISMO

DIREITOS HUMANOS

COMUNIDADES

POVOS TRADICIONAIS

INCLUSÃO SOCIAL DIREITOS AMBIENTAIS

inclusão social

EDUCAÇÃO AMBIENTAL

DIREITOS FUNDAMENTAIS

RESÍDUOS SÓLIDOS BÁSICO

RESÍDUOS SÓLIDOS

EDUCAÇÃO AMBIENTAL

INCLUSÃO SOCIAL

DIREITOS HUMANOS

BEM SUSTENTABILIDADE

DIREITOS HUMANOS

DIREITOS HUMANOS

EDUCAÇÃO AMBIENTAL

FEMINISMO

CREDITO INDÍGENAS CREDITO RURAL CREDITO PURAL

ISBN 978-85-7946-320-4



9 788579 463204