

## Organizadores

**Rogério Santos da Costa** possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestre em Administração (UFSC) e Doutor em Ciência Política (UFRGS).



Atua na temática da transferência de Tecnologia e seus impactos socioeconômicos e ambientais, bem como nas implicações teórico-empíricas das tecnologias, políticas públicas, relações internacionais, governança e desenvolvimento na relação histórica entre sociedade e ambiente. Atualmente é Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da UNISUL e Líder do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em dinâmicas globais e regionais - GIPART.

**Benilson Borinelli** é graduado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (1992), Mestre em Administração Pública pela mesma universidade (1998) e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas (2007).



Atualmente é professor associado do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina. É membro da Rede Ibero-americana de Estudos sobre Desenvolvimento Territorial e Governança - REDETEG. Coordena o Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Socioambiental (GEA) e desenvolve pesquisa sobre políticas ambientais, Antropoceno e Capitoceno, políticas hídricas, desigualdade hidrossocial e economia solidária.

Os temas tratados nos artigos reunidos neste livro – políticas ambientais, de segurança alimentar, agendas de desenvolvimento sustentável, compromissos de mudanças institucionais – revisitam detalhada, diversa e criticamente alguns assuntos apontados em realidades específicas. Eles encarnam a contínua luta e a necessidade que temos de (des)construir estruturas, sentidos e discursos a respeito de temas essenciais à vida digna para todos, disputando espaço e compreensões não só na academia, mas, inevitavelmente, nos campos político, econômico e cultural mais amplos.



ORGANIZAÇÃO



APOIO



FINANCIAMENTO



9 788580 192292 >

UNISUL



Organizadores: Rogério Santos da Costa e Benilson Borinelli

ESTADO E SUSTENTABILIDADE | Coleção Debates Interdisciplinares XI

UNISUL



# Coleção Debates Interdisciplinares XI ESTADO E SUSTENTABILIDADE MÚLTIPLAS E CONTESTADAS FACES

Organizadores: Rogério Santos da Costa e Benilson Borinelli

Prefácio de Arlindo Philippi Jr.

## Esforços, conquistas e armadilhas

Enquanto designando genericamente a busca pelo mundo em que desejamos viver, a versatilidade e a imprecisão da sustentabilidade vêm reivindicando e permitindo a inclusão e a politização de inúmeros temas relevantes nas agendas políticas nacionais e internacionais. Esses temas abarcam e entrelaçam, por exemplo, políticas ambientais setoriais, como as florestais e climáticas, políticas de segurança alimentar, agendas de desenvolvimento sustentável, compromissos de mudanças institucionais, incluindo contra violências (coloniais) institucionalizadas a populações marcadas por diferenças de classe, raça e gênero. A ampliação sistemática de temas e sentidos da sustentabilidade depara-se com a constatação paradoxal de importantes avanços simbólicos e programáticos e de poucos e insuficientes avanços concretos e de fracasso em muitas áreas. Acreditamos que, apesar de controverso e sistematicamente confrontado, mais recentemente pela tese do Antropoceno, a sustentabilidade permanece sendo um importante inventário dos esforços, conquistas e armadilhas das últimas décadas em dar um novo sentido para a vida no planeta, como uma frente de críticas e de reivindicações que ultrapassem os imediatismos da (in) sustentabilidade do mundo capitalista.

# ESTADO E SUSTENTABILIDADE



Coleção Debates  
Interdisciplinares XI

# ESTADO E SUSTENTABILIDADE

## MÚTIPLAS E CONTESTADAS FACES

Organizadores: Rogério Santos da Costa e Benilson Borinelli



REITOR

**Mauri Luiz Heerd**

VICE-REITOR

**Lester Marcantonio Camargo**



editora **unisul**

SECRETÁRIA EXECUTIVA

**Alessandra Turnes Soethe**

AVENIDA PEDRA BRANCA, 25.

FAZENDA UNIVERSITÁRIA PEDRA BRANCA - 88137-270 - PALHOÇA SC

Fone (48) 3279-1088 - Fax (48) 3279-1170 - editora@unisul.br

CONCEPÇÃO GRÁFICA

**Eduardo Faria/Ofício**

(oficio.com.br)

REVISÃO GRAMATICAL,  
ORTOGRÁFICA E METODOLÓGICA

**Ana Paula Aguiar dos Santos**

(apasrevisao@gmail.com)

#### INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES SOBRE A OBRA

Todos os capítulos publicados neste livro foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares.  
A obra foi financiada com recursos próprios da Editora da UNISUL, e de editais da FAPESC e CAPES.

#### COMITÊ EDITORIAL

**Ana Lucia Alexandre de Oliveira Zandomeneghi**  
Doutora, UFMA

**Ana Regina de Aguiar Dutra**  
Doutora, Unisul

**Benilson Borinelli**  
Doutor, UEL

**Hermes Moreira Jr.**  
Doutor, UFGD

**Karine de Souza Silva**  
Doutora, UFSC

**Marcia Regina Ferreira**  
Doutora, UFPR

**Nilzo Ivo Ladwig**  
Doutor, UNESC/UNISUL

**Rejane Roecker**  
Doutora, Unisul

**Rodrigo Rodrigues de Freitas**  
Doutor, Unisul

**Rogério Santos da Costa**  
Doutor, UNISUL

**Taisa Dias**  
Doutora, UFSC

**William Antonio Borges**  
Doutor, UEM

E82 Estado e sustentabilidade : múltiplas e contestadas faces / organizadores:  
Rogério Santos da Costa e Benilson Borinelli. - Palhoça : Ed. Unisul, 2020.  
203 p. : il. ; 21 cm. - (Debates interdisciplinares ; XI)

Inclui bibliografias.

ISBN 978-85-8019-229-2

<http://dx.doi.org/10.19177/978-85-8019-229-2>

1. Sustentabilidade. 2. Gestão ambiental. 3. Política ambiental. I. Costa, Rogério Santos da, 1965-. II. Borinelli, Benilson, 1966-.

CDD 21. ed. - 363.7

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Universitária da Unisul



## A P R E S E N T A Ç Ã O

### **RELAÇÕES ESTADO E SUSTENTABILIDADE EM MÚLTIPLAS E CONTESTADAS FACES**

Vão-se quase 30 anos do lançamento oficial do termo Desenvolvimento Sustentável na Conferência Rio-92, e apesar de sistematicamente criticado e contestado, ele permanece um importante, dinâmico e polimórfico campo de lutas e um mirante de possibilidades, erros e acertos, no caminho errático da humanidade na modernidade em suas relações intra e interespécies e com o planeta. Como instância formal máxima do poder político e detentor do monopólio legítimo da violência, o Estado sempre exerceu um papel central, embora cada vez menos admitido, na construção e implementação de ações relacionadas à sustentabilidade.

Como tal, ele expressa os resultados das relações de forças em múltiplas escalas, como as contradições e as escolhas vencedoras em cada momento. É assim que o Estado pode se apresentar ao mesmo tempo como fonte de esperanças e de apostas em um mundo melhor, mais justo e durável, e fábrica física e simbólica de inúmeras violências, degradação humana e naturais e de perpetuação de desigualdades.

Enquanto designando genericamente a busca pelo mundo em que desejamos viver, a versatilidade e a imprecisão da sustentabilidade vêm reivindicando e permitindo a inclusão e a politização de inúmeros temas relevantes nas agendas políticas nacionais e internacionais. Esses temas abarcam e entrelaçam, por exemplo, políticas ambientais setoriais, como as florestais e climáticas, políticas de segurança alimentar, agendas de desenvolvimento sustentável, compromissos de mudanças institucionais, incluindo contra violências (coloniais) institucionalizadas a populações marcadas por diferenças de classe, raça e gênero. A ampliação sistemática de temas e sentidos da sustentabilidade, contudo, depara-se com a constatação paradoxal de importantes avanços simbólicos e programáticos e de poucos e insuficientes avanços concretos e de fracasso em muitas áreas.

Acreditamos que, apesar de controverso e sistematicamente confrontado, mais recentemente pela tese do Antropoceno, a sustentabilidade permanece sendo um importante inventário dos esforços, conquistas e armadilhas em dar um novo sentido para a vida no planeta nas últimas décadas, como uma frente de críticas e de reivindicações que ultrapassem os imediatismos da (in)sustentabilidade de mercado.

Os artigos reunidos neste livro revisitam detalhada, diversa e criticamente alguns dos assuntos apontados acima em realidades específicas. Eles encarnam a contínua luta e a necessidade que temos de (des)construir estruturas, sentidos e discursos a respeito de temas essenciais à vida digna para todos, disputando espaço e compreensões não só na academia, mas, inevitavelmente, nos campos político, econômico e cultural mais amplos.

A história tem nos mostrado que os avanços arduamente conquistados, ainda que pequenos, incomodam muito as mentes e os interesses conservadores e liberais, sobretudo quando esses avanços ameaçam a marcha incessante do crescimento econômico e da acumulação de riquezas. Hoje, retrocessos estão sendo operados em inúmeras frentes e escalas que a sustentabilidade ampliada abarca e, se haverá resistência para manter esses avanços, continuará, em parte, a depender de nossa capacidade de interpretar e denunciar os interesses em jogo, o papel estratégico do Estado e os malefícios dessas mudanças, bem como, de apontar novos caminhos com potencial de mobilizar um número expressivo de forças sociais. Foi imbuído dessa tese que organizamos o X Seminário de Pesquisa Interdisciplinar – SPI e o livro que ora apresentamos aos nossos estimados autores e leitores.

Como em todas as outras publicações da “Coleção Debates Interdisciplinares” oriundos do SPI, os trabalhos selecionados aqui são aqueles que melhor representam os anseios em relação à difusão de conhecimento nas áreas dos Grupos de Trabalho e na temática geral do evento, não significando um resultado de “melhores” trabalhos apresentados e publicados nos Anais do SPI. Desta forma, esta publicação só foi possível pela disponibilidade de todos os trabalhos, selecionados ou não, de colaborarem com a difusão do conhecimento nesta obra. A todos que apresentaram trabalho somos muito agradecidos.

Gostaríamos de estender estes agradecimentos a todos os envolvidos no evento e na publicação. Uma alusão especial aos ouvintes, que são um dos

principais objetivos do SPI e que proporcionaram uma ampla variedade de origens, tanto de cursos como de instituições, colaborando para a discussão interdisciplinar da temática proposta e dos temas nos Grupos Temáticos. Agradecemos ainda à Unisul como um todo, sempre nos dando total apoio para a concretização e continuidade desta proposta de evento e de Livro, com destaque para os setores de apoio a eventos, o operacional, os gestores e funcionários da Unidade Trajano, Pedra Branca, Campus Norte e EaD, à nossa querida e cada vez mais qualificada Editora da Unisul, à Reitoria, Pró-Reitorias e às Direções e Gerências de Campus. Na mesma linha somos muito gratos aos coordenadores dos GTs, aos membros do Comitê Científico do evento e do livro, bem como aos coordenadores de mesas dos debates gerais e dos Grupos Temáticos.

Devemos ainda especial agradecimento às palestrantes que motivaram o debate e o pensar interdisciplinar, com especial atenção ao professor Doutor Arlindo Philippi Junior que prefaciou esta obra. Estendemos nossa gratidão aos diversos apoiadores do SPI, às instituições CARI-Unisul de Tubarão, AGETEC, às imprescindíveis e sempre presentes instituições financiadoras CAPES e FAPESC, à parceira de nossa co-organização do X SPI, à Universidade Estadual de Londrina, por meio do Programa de Pós-Graduação em Administração e do Grupo de Estudos em Política e Gestão Socioambiental (GEA). Gostaríamos de deixar especiais agradecimentos aos demais co-organizadores desta edição do evento, Coordenação, professoras e alunas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Unisul, às Coordenações e professoras dos diversos Cursos de Graduação dos Campi da Unisul, das pesquisadoras e pesquisadores do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em dinâmicas globais e regionais – GIPART, do Centro de Estudos em Negócios Internacionais – CENI e do Grupo de Pesquisa em Conservação de Recursos Naturais de Uso Comum - GRUC.

***Benilson Borinelli***

***Rogério Santos da Costa***



## P R E F Á C I O

Uma das questões mais relevantes em uma universidade é o espaço plural para a livre e incentivada circulação de ideias, visões, informações, conhecimentos.

A existência do exercício do contraditório nas discussões, reflexões, pesquisas e ações estimula a interlocução com as diferenças e enriquece sobremaneira a produção amadurecida de novas visões, perspectivas, enfoques e conhecimentos. Estas características estão presentes na obra que se descortina à nossa frente, produto do Xº Seminário de Pesquisa Interdisciplinar.

Ao se observar os papéis desempenhados pelo Estado e pelas ideias de sustentabilidade, verifica-se que a mobilização cidadã da sociedade, enquanto participação social, é absolutamente indispensável para que sejam implementados planos, programas, projetos e ações lastreados em metas relacionadas aos ODS-Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, como condição para avanços efetivos relacionados ao bem estar e à qualidade de vida da sociedade. A Agenda 2030 tem como propósito acordado internacionalmente uma visão partilhada da humanidade, estimulando novos contratos sociais entre lideranças e cidadãos.

Pesquisa, geração de conhecimento e inovação são fundamentais para a incorporação dos ODS nas decisões a serem implementadas pelos setores públicos, empresariais e da sociedade civil. Problemáticas como mudanças climáticas, diminuição da biodiversidade, pobreza e desigualdades sociais, aumento das epidemias, têm sido reconhecidas como fatores limitantes ao desenvolvimento em muitas nações.

Nesse contexto, a formação e aperfeiçoamento de talentos humanos altamente qualificados para enfrentar esses desafios, encontra respaldo e fomento na CAPES, nos PPG do Sistema Nacional de Pós-Graduação e em eventos como o Xº Seminário de Pesquisa Interdisciplinar.

Com base nestas premissas cumpre trazer o título e respectivo escopo dos oito capítulos do livro ***Estado e Sustentabilidade: múltiplas e contestadas faces***, a título de ilustração dos movimentos e resultados proporcionados por Instituições de Ensino Superior, como demonstrado por esta parceria da UNISUL e da UEL.

Com o título *Política florestal no estado do Paraná (1977- 2006): uma trajetória contraditória e devastadora*, o primeiro capítulo aborda eventos políticos, econômicos e ambientais que provocaram rupturas históricas na política florestal paranaense de grande parte do século XX, descritas pelo binômio: devastação em grande escala/violação sistemática das legislações.

Na sequência, com o título *Bases epistemológicas da criação de áreas naturais protegidas: de Yellowstone ao surgimento das reservas extrativistas na amazônia brasileira*, o segundo capítulo aponta a relevância das mudanças nas relações sociedade x natureza demarcadas pela expansão da criação e diversificação de áreas naturais protegidas, preservacionistas e conservacionistas, sobretudo no Brasil que apresenta grande pluralidade.

O terceiro capítulo, *A política de mudanças climáticas em um estado capitalista agroextrativista-fundiário: o Paraná*, aborda o caráter fortemente simbólico e de não-decisão da Política Estadual de Mudanças Climáticas do estado do Paraná, apesar da crescente urgência do tema, refletindo as restrições que as políticas ambientais enfrentam.

Sob o título *O programa de aquisição de alimentos para a África e o Pro-savana: as (im)possibilidades de promover a segurança alimentar em modelos divergentes de estímulo à agricultura familiar e ao agronegócio*, o capítulo traz o papel contraditório do Brasil em termos de cooperação internacional (Sul/Sul) de sustentabilidade no setor agrícola, em uma análise com relação a dois programas de cooperação.

O quinto capítulo *Os elementos contextuais do processo de transição das agendas de desenvolvimento ODM – ODS*, aponta a transição entre agendas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que contou com a participação de setores da sociedade civil, ampliando o campo de possibilidades e legitimação.

Com o título *Institucionalização da gestão sustentável no Tribunal de Justiça do Tocantins*, o sexto capítulo destaca avanços de uma experiência de introdução de princípios e práticas de sustentabilidade nas rotinas organizacionais de uma instituição estatal, e identifica dificuldades de sensibilização e capacitação dos servidores.

A seguir, o sétimo capítulo intitulado *Desterritorialização no ambiente hospitalar: a despersonalização da mulher no sistema obstétrico colonizado*, destaca a violência institucional contra mulheres pela despersonalização do corpo feminino nas instituições hospitalares em processos de gestação e de parto, trazendo como alternativa à excessiva autoridade médica e hospitalar no processo tradicional, a busca por equipes humanizadas.

Finalizando, com o título *Antropoceno e capitaloceno: novas perspectivas, velhos combates*, o último capítulo aponta um desdobramento das disputas entre visões de sustentabilidade no âmbito do debate sobre o antropoceno, abordando questões polêmicas e relevantes, de como a sustentabilidade e a ciência deve defrontar-se, como enfatiza o capitaloceno, com poderes e padrões de distribuição das riquezas, riscos e contradições constituídos no Holoceno.

Importantes reflexões trazidas pela publicação, oferecem visões de mundo e de futuro como contribuição ao entendimento dialético da complexidade da vida humana e não humana e de suas permanentes e necessárias relações com o contraditório. Favorecem o desenvolvimento de ideias, pensamentos, ações, a partir da identificação de perspectivas e contradições que possibilitem avanços nos processos de construção da sustentabilidade para ambientes e vidas sustentáveis.

Ao cumprimentar os Professores Rogério Santos da Costa, da UNISUL, e Benilson Borinelli, da UEL, pela organização e oferecimentos deste livro à comunidade, recomendo a todos uma atenta e proveitosa leitura.

### **Arlindo Philippi Jr.**

*Professor Titular, Faculdade de Saúde Pública, USP & Pesquisador,  
Instituto de Estudos Avançados, USP*

## SUMÁRIO

### **A Política Florestal no Estado do Paraná (1977- 2006): uma trajetória contraditória e devastadora..... 15**

Benilson Borinelli, Leandro Vieira Silva Matos, Douglas Fernando dos Santos Godoy e  
Mauro Guilherme Maidana Capelari

---

### **O Programa de Aquisição de Alimentos para a África e o ProSavana: as (im)possibilidades de promover a segurança alimentar em modelos divergentes de estímulo à agricultura familiar e ao agronegócio.....39**

Cecília Brancher, Karine de Souza Silva e Maria Victoria Garcia Medina

---

### **A política de mudanças climáticas em um estado capitalista agroextrativista–funditário: o Paraná.....65**

Amanda Keren Frois e Sergio Ricardo Vitiello

---

### **Bases epistemológicas da criação de áreas naturais protegidas: de Yellowstone ao surgimento das reservas extrativistas na Amazônia brasileira .....91**

Roberta Rowsy Amorim de Castro e Ricardo Eduardo de Freitas Maia

**Institucionalização da gestão sustentável no  
Tribunal de Justiça do Tocantins..... 115**

Nadia Becmam Lima e Lia de Azevedo Almeida

---

**Elementos contextuais do processo de transição  
das agendas de desenvolvimento ODM – ODS ..... 137**

Letícia Sandri, Oklinger Mantovaneli Junior e Annemara Faustino

---

**Antropoceno e Capitaloceno: novas  
perspectivas, velhos combates ..... 157**

Fábio Luiz Zanardi Coltro e Benilson Borinelli

---

**Desterritorialização no ambiente hospitalar:  
a despersonalização da mulher no sistema  
obstétrico colonizado..... 177**

Francielli Martins Borges Ladeira e William Antonio Borges

---

**Organizadores e autores..... 200**

**Índice remissivo..... 204**



## **A POLÍTICA FLORESTAL NO ESTADO DO PARANÁ (1977- 2006): UMA TRAJETÓRIA CONTRADITÓRIA E DEVASTADORA**

---

*Benilson Borinelli*<sup>1</sup>

*Leandro Vieira Silva Matos*<sup>2</sup>

*Douglas Fernando dos Santos Godoy*<sup>3</sup>

*Mauro Guilherme Maidana Capelari*<sup>4</sup>

---

<http://dx.doi.org/10.19177/978-85-8019-229-2.15-37>

### **1 INTRODUÇÃO**

A evolução da humanidade e de outras formas vivas resulta de uma intensa relação de trocas biológicas, estética e espiritual com as florestas. Como tal, o controle dos recursos florestais sempre constituiu objeto da política e das relações de poder. Importante expressão da riqueza de um território, o uso das florestas expressa padrões de relações sociais, mediadas pelas relações econômicas, tecnológicas, culturais e políticas institucionalizadas, que permitem apreender como as sociedades lidam com as florestas e o seu esgotamento ao longo do tempo e do espaço. Nesse processo, a atuação do Estado, suas instituições e políticas públicas, como síntese dos anseios coletivos e das relações de forças sociais, representa um importante lócus para a análise da dinâmica das relações entre sociedades específicas e florestas, como demonstra a experiência paranaense.

A formação econômica do estado do Paraná, orientada por uma lógica capitalista, afetou enormemente as suas florestas, seja pelas atividades extrativistas de madeira, seja por ceder espaço para as atividades agropecuárias e ocupações urbanas e de infraestrutura. O vigoroso crescimento econômico e populacional, assistido

---

1 Doutor em Ciências Sociais; docente do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina; benilson@uel.br; ORCID <http://orcid.org/0000-0002-7256-7618>

2 Mestre em Administração; ATOPP Brasil Faculdade de Negócios; leandrosvmatos@hotmail.com; ORCID <http://orcid.org.0000-0003-2020-7378>

3 Mestre em Administração; Docente do Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP); douglasgodoy1@gmail.com; ORCID <https://orcid.org/0000-0002-5682-7424>

4 Doutor em Administração Pública e Políticas Públicas; docente do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília; capelari.unb@gmail.com; ORCID <http://orcid.org/0000-0002-1259-9909>

especialmente durante o século XX, sustentou-se num amplo processo de transformação e devastação acelerada das florestas paranaenses. A cobertura florestal de Mata Atlântica – mata pluvial tropical-subtropical e mata de Araucárias – do estado foi reduzida, entre 1890 e 1990, de 83,41% para 5,2%<sup>5</sup>. Nesse intervalo de tempo, o estado paranaense, com uma área de 199.316,694 km<sup>2</sup>, 15ª posição em termos de extensão territorial, tornou-se a 5ª maior economia do país, destacando-se na produção de diversos produtos associados às atividades agropecuárias<sup>6</sup>. A transformação e modernização capitalista do território, principalmente após a década de 1930, contou com a atuação ativa do Estado, em nível estadual e nacional, como espaço de articulação e viabilização de projetos de diferentes frações das elites políticas e econômicas do estado, mormente representantes da agropecuária.

O passivo ambiental da intensa ocupação e desmatamento do território paranaense ficou mais evidente dos anos 1970 em diante, entre eles o esgotamento de recursos florestais naturais, a redução drástica de populações naturais da fauna e da flora, impactando irreversivelmente a biodiversidade do estado, a erosão de solos, alterações climáticas, contaminação dos solos e dos recursos hídricos com os agrotóxicos introduzidos pela modernização em larga escala da agricultura<sup>7</sup>. Além disso, a ocupação do território sob uma lógica hegemônica, expansionista e homogeneizadora provocou a expulsão e violência contra populações indígenas e caboclos<sup>8</sup>.

Desde as primeiras evidências de impacto econômico e político dessa devastação, no início do século XX, os governos nacionais e paranaenses ensaiaram ações para conter o desmatamento e recompor a cobertura florestal. A trajetória institucional errática e pouco efetiva dessas ações ao longo desse século<sup>9,10,11</sup>

- 
- 5 GUBERT FILHO, F. A. Levantamento de áreas de relevante interesse ecológico (ARIE) no Paraná. In: CONGRESSO FLORESTAL DO PARANÁ, 2., 1988, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Instituto Florestal do Paraná, 1988, v.1, p.136-160.
  - 6 IBGE. **Estados – Paraná**. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2011.
  - 7 HAUER, M. As florestas no Paraná: um processo de involução. In: SONDA, C.; TRAUZYNSKI, S. C. (Orgs.). **Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010.
  - 8 PRIORI, A. et al. **História do Paraná: séculos XIX e XX** [online]. Maringá: Eduem, 2012. ISBN 978-85-7628-587-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org/>>.
  - 9 DEAN, W. **A ferro e fogo: história e devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Cia das Letras, 1998.
  - 10 CARVALHO, E. B. O jardineiro infiel: uma história do departamento de geografia, terras e colonização na gestão florestal do sertão paranaense (1934-1964). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA, 2007, Maringá. **Anais...** Maringá: UEM, 2007, p. 1-16.
  - 11 BACHA, C. J. C. Gestão florestal no Paraná. In: LOPES, I. V. et. al. (Orgs.). **Gestão ambiental no Brasil: experiência e sucesso**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 155-182.

teve uma importante inflexão a partir dos 1970 no estado paranaense, repercutindo mudanças mais amplas regionais e internacionais. Políticas e instituições florestais ganharam mais espaço e recursos institucionais (estruturas, legislação, programas, recursos humanos e orçamentários) demarcando, na leitura do neoinstitucionalismo histórico, um momento crítico em sua trajetória<sup>12</sup>, com o avanço de ideias conservacionistas e a maior restrição às forças desenvolvimentistas. Contudo, como indicaremos, esses avanços e a continuidade de tensões de diversos tipos nessa nova fase ilustram, sob uma nova forma, a perpetuação de relações assimétricas de poder no caráter vacilante, marginal e sujeito a retrocessos dessa política no estado do Paraná.

Apesar da grande relevância da atuação do Estado nas ações de controle e de incentivo ao desmatamento, as políticas florestais contemporâneas ainda são pouco estudadas numa perspectiva histórica e institucional. O objetivo deste estudo é contribuir com esse campo, analisando, da perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, alguns dos principais momentos e tendências da trajetória institucional recente da política de conservação de florestas no Estado do Paraná (1977 a 2006). Defendemos aqui que essa trajetória, tributária de uma interessante tradição conservacionista, pode ser dividida em dois períodos: o primeiro, alusivo ao momento em que se originou a política (1977-1990); e, o segundo, referente ao período no qual se consolidou a política de conservação de florestas (1990-2006).

Metodologicamente, adotamos uma abordagem histórica e exploratória. Os dados foram levantados, entre 2009 e 2011, em fontes bibliográficas e documentais. Os documentos analisados foram: relatórios e *sites* institucionais, mensagens de governo, legislações, orçamentos e folhetos informativos das organizações relacionadas às políticas florestais, a maior parte pertencente ao Instituto de Terras, Cartografia e Florestas<sup>13</sup> (ITCF) e ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP). Para capturar a formação e as mudanças nas políticas florestais, destacamos, seguindo uma orientação neoinstitucionalista histórica e crítica, a) os principais interesses, relações e beneficiados pela política florestal, b) os momentos críticos e efeitos da política florestal avaliados em termos de mudanças legislativas, organizacionais, de programas e de recursos.

12 HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. The three versions of new institutionalism. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

13 ITCF. **O ITCF e suas funções**. Curitiba, 1990.

A perspectiva histórica é essencial à compreensão mais completa e um estudo mais aprofundado das políticas florestais. As configurações do poder nas decisões sobre o uso dos recursos ambientais e as origens e os efeitos de políticas ambientais são objetos do recente campo da história ambiental<sup>14</sup>. Esses estudos ajudam a compreender as raízes profundas e as relações de poder e tensões que se manifestam em sua trajetória institucional, permitindo diferenciar períodos, distinguir tendências, continuidades, descontinuidades, restrições e oportunidades, e avaliar a capacidade das atuais instituições e de futuras reformas<sup>15</sup>.

O artigo está organizado em três principais partes. Na primeira, discorreremos, teoricamente, sobre a política florestal de uma perspectiva histórica e institucional. Em seguida, tratamos da política florestal paranaense em três momentos: antecedentes, formação da política florestal contemporânea e a sua fase de consolidação. E, por fim, apresentamos as considerações gerais e finais.

## 2 POLÍTICA FLORESTAL NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E INSTITUCIONAL

Florestas produzem diversos serviços ambientais como o sequestro de carbono para atenuar mudanças do clima, proteção de mananciais de água para abastecimento, conservação de margens de hidrovias, conservação da biodiversidade, fornecimento de polinizadores e inimigos naturais de pragas e doenças para cultivos agrícolas. São ainda fontes de alimento matérias-primas como madeira, farmacológicas e de sobrevivência física e espiritual de diversos povos. Enquanto fonte de recursos estratégicos e elementos constituintes dos territórios, florestas são objeto, por excelência, de regulamentação do Estado, uma das instituições mais importantes das sociedades modernas. Os estados e sociedades precisam lidar sistematicamente com o problema das florestas, numa cultura que acirra os conflitos e contradições entre o uso delas como recursos naturais e mercadorias<sup>16</sup>, obstáculo à expansão econômica e a necessidade de preservá-las por razões ecológicas, econômicas, políticas e éticas. Nesse sentido, o Estado e suas

14 WORSTER, D. Para fazer história ambiental. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 198-215, 1991.

15 HAYS, S. P. **A history of environmental politics since 1945**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

16 POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

instituições sintetizam as variadas e conflituosas respostas discursivas e práticas dadas ao longo do tempo à questão das florestas.

Instituições, na versão histórica do neoinstitucionalismo, compreendem procedimentos, protocolos, normas, convenções oficiais e não oficiais intrínsecas à estrutura política de uma sociedade e conduzida por meio de um legado de processos históricos<sup>17</sup>. Nesse contexto, a importância das instituições está no entendimento de como elas afetam, ao longo do tempo, as articulações dos interesses políticos coletivos. A sua configuração (capacidade, estrutura, recursos, prioridades e efeitos) tende a moldar, em seu efetivo funcionamento, as decisões políticas, facilitando, dessa maneira, o fortalecimento e a organização de determinados grupos políticos e ideias em decorrência do enfraquecimento de outros<sup>18</sup>. Mudanças institucionais quase sempre são pensadas confrontando-se novas demandas ao legado de decisões do passado. Assim, na dependência da trajetória, toda ação atual está estreitamente ligada a ações anteriores, decisões sobre o futuro dependem e são constrangidas pela trajetória institucional prévia.

Períodos de relativa estabilidade na trajetória institucional são quebrados por momentos críticos, rupturas na trajetória institucional que, em geral, implicam elevado risco e custo, dado que tendem a alterar a estrutura de interesses beneficiados pelas instituições (relações de poder assimétricas, diferenciação na distribuição de preferências (interesses) e constrangimentos<sup>19,20</sup>. A formação de novas trajetórias ou “bifurcações”<sup>21</sup>, ou um novo enquadramento funcional da instituição, pode ser desencadeada por eventos políticos, econômicos e sociais de grande repercussão, como revoluções, mudanças de governos ou acidentes naturais.

Contudo, compreender melhor o desenho e as mudanças institucionais exige que se considere o contexto mais amplo onde as instituições atuam, ou o macrocontexto. Como defende Jessop<sup>22</sup>, em sua crítica ao neoinstitucionalismo, essa abordagem precisa considerar as contradições do capitalismo e o papel das

17 HALL; TAYLOR, op. cit.

18 THELEN, K. The explanatory power of historical institutionalism. In: MAYNTZ, R. **Akteure, mechanismen, modelle**. New York: Campus, 2002.

19 HALL; TAYLOR, op. cit.

20 THELEN, op. cit.

21 HALL; TAYLOR, op. cit.

22 JESSOP, B. Institutional re(turns) and the strategic: relational approach. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 33, n. 7, p. 1213-1235, 2001.

instituições na transformação das formas e pelas quais essas contradições aparecem e, mais, as restrições genéricas impostas pela dinâmica auto-organizada e pelo “domínio ecológico” do capitalismo<sup>23</sup>. Assim, as políticas florestais podem ser entendidas como uma estrutura institucional histórica e dinâmica, normativa e prática, que tende a expressar as tensões, estratégias e as contradições na mediação das relações entre sociedade e florestas em momentos particulares e no contexto maior de uma economia e sociedade capitalista periférica.

Num sentido amplo, a política florestal pode ser entendida como todo o processo e estrutura que forma e define as relações entre sociedade e floresta<sup>24</sup>. Como parte da política ambiental e tendo o Estado como um dos atores centrais, ela também pode ser definida “(...) como el conjunto de las relaciones – y la evolución de éstas en el transcurso del tiempo – entre las instituciones estatales y los recursos y las condiciones naturales”<sup>25</sup>. Desde o início do século XX, as políticas florestais em diversos países se intensificaram como resposta à veloz destruição das florestais, em face da expansão do produtivismo e da modernização das sociedades industriais. Nas últimas décadas, a política florestal passou a congregiar uma gama de novas e tradicionais questões que eram tratadas separadamente dentro da estrutura do Estado, no que se refere ao uso, manejo e conservação dos recursos naturais e à ação dos serviços ambientais de que dispõe a sociedade<sup>26</sup>.

Em geral, as políticas florestais surgem da necessidade de regulamentar o acesso a esses recursos diante das suas funções econômicas e ambientais. Atendendo às pressões internas e externas, o Estado tem lançado mão de uma variedade de instrumentos visando à conservação e reposição de florestas e ao uso racional desses recursos. Implementadas por burocracias especializadas, essas respostas vêm combinando ações de comando e controle, como normas e legislações, zoneamentos, licenciamentos, fiscalização, multas, criação de unidades de conservação, e instrumentos econômicos, como permissões negociáveis de utilização, créditos subsidiados e incentivos fiscais.

---

23 Ibidem, p. 11.

24 AICHER, C. A Política Florestal Europeia: um sonho ou uma realidade? **Ciências Florestais**, Santa Maria, v. 14, n. 2, p. 177-188, 2004.

25 ROTH, A. **Políticas públicas**: formulación, interpretación y evaluación. Bogotá: Aurora, 2007. p. 174.

26 DESAI, U. Institutions and environmental policy in developed countries. In: DESAI, U. **Environmental politics and policy in industrialized countries**. Massachusetts: MIT Press, 2002.

A política florestal afeta e é afetada por numerosas atividades econômicas públicas e privadas. Em geral, ela impõe restrições às formas tradicionais de uso dos recursos naturais e ao crescimento econômico contínuo, finalidade maior das sociedades de mercado. Por isso, principalmente em países dependentes do extrativismo, essas políticas despertam grande resistência em sua formulação e mais ainda na implementação<sup>27,28</sup>. Nesse sentido, o desafio geral dos estados é, sob bases legítimas, compatibilizar na política florestal, por meio de ações seletivas<sup>29</sup>, premissas econômicas “positivas”, das quais dependem política e fiscalmente, e premissas socioambientais, como demandas por conservação derivadas, em geral, de requisitos ambientais e sociais de grupos que reivindicam tratamentos alternativos das florestas.

No Brasil, desde o seu descobrimento, as florestas naturais têm sido removidas para dar lugar a atividades agropecuárias, industriais (inclusive mineração), de infraestrutura econômica (como estradas e hidrelétricas, por exemplo) ou para expansão urbana<sup>30</sup>. Herança da divisão elitista da terra promovida pelo poder colonial português, o seu acúmulo e concentração sempre foram fonte de grande prestígio, poder econômico, político e social, mas também uma das principais causas e meio de reprodução da profunda desigualdade, da violência e do patrimonialismo vigentes até hoje no país.

O Brasil, sendo um país com grandes e variadas florestas, sempre recebeu influências internacionais ligadas ao conservacionismo. Políticas conservacionistas no período republicano surgiram no início do século XX, com a militância de cientistas e funcionários públicos articulados ao Museu Nacional e entidades civis. Eles foram centrais para instigar e persuadir em favor de políticas de reflorestamento, das reservas naturais e do financiamento do Serviço Florestal e criar um corpo de guardas-florestais, além da aprovação dos marcos regulatórios instituídos pelos códigos florestal, das águas, e da caça e da pesca em 1934, no primeiro Governo Vargas<sup>31</sup>. Ao “pressionar os governos a tomar posições mais decisivas a favor da preservação do mundo natural”<sup>32</sup>, os conservacionistas de-

27 GOLDBLATT, D. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

28 DESAI, op. cit.

29 OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

30 DEAN, op. cit.

31 Ibidem.

32 FRANCO, J. L. de A.; DRUMMOND, J. A. O cuidado da natureza: a fundação brasileira para a conservação da natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. **Textos de História**, v. 17, n. 1, p. 59-84, 2009, p. 61.

envolveram uma relação conflituosa com eles, dominados por grandes latifundiários e forças oligárquicas estaduais<sup>33</sup>.

Apesar de representar uma bifurcação institucional no trato das florestas, o Código Florestal de 1934 e outras medidas posteriores<sup>34</sup>, que ecoavam a experiência internacional, por exemplo, subordinando o direito de propriedade privada sobre recursos naturais ao interesse da sociedade, eram extremamente ambiciosas para o contexto nacional. O forte legado privatista, a priorização da industrialização e da ocupação produtiva do vasto território nacional resultaram em poucas mudanças substanciais nas práticas florestais. Ainda que atravessada pelas tensões de atribuições com relação às florestas, e a marginalização e a debilidade, as políticas florestais conquistaram, lentamente, nas décadas seguintes um espaço crescente no aparato público federal e estadual em suas trajetórias.

A redemocratização nos anos 1980, a maior atenção internacional à função biofísica das florestas e a maior mobilização da sociedade civil levaram a uma expansão e especialização considerável da base legislativa sobre florestas no Brasil<sup>35</sup>. Desde então, uma série de mudanças institucionais ocorreram para ampliar a participação e uso legítimo das florestas e reverter a trajetória de rápida destruição florestal e da incapacidade estatal e da sociedade para enfrentarem a forte pressão de coalizões políticas e econômicas defensoras da expansão da fronteira agropecuária e da comodificação das reservas remanescentes de florestas.

A Constituição 1988 delegou aos estados a competência concorrente para legislar sobre os recursos florestais, pactos federativos repassaram a eles parte das responsabilidades pelo controle do setor florestal, levando-os a estruturar e fortalecer políticas de controle, criação de unidades de conservação e de reflorestamento<sup>36</sup>. Porém, reiteradamente sob comando das elites econômicas e políticas regionais, os governos estaduais sempre representaram uma das principais forças de resistência às leis florestais federais<sup>37</sup>.

Como expressão de relações de poder entre forças assimétricas, a política florestal estadual e suas instituições podem ser entendidas como uma síntese

---

33 DEAN, op. cit.

34 FRANCO; DRUMMOND, op. cit.

35 SILVA, A. P. M.; SAMBUICHI, R. H. Estrutura institucional brasileira para a governança dos recursos florestais. In: MOURA, A. M. M. de. **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

36 Ibidem.

37 DEAN, op. cit.

das estratégias, tensões e de legados de embates do passado e do presente, bem como uma importante referência para pensar o futuro das relações entre sociedade e florestas.

### 3 A POLÍTICA DE FLORESTAS NO ESTADO DO PARANÁ: ANTECEDENTES

Desde a sua emancipação da província de São Paulo em 1853, os governos da então província do Paraná envidaram grandes esforços em diversas frentes para promover a ocupação capitalista de um vasto território com enormes riquezas naturais “baratas”. Entre elas, os ervatais de mate, as exuberantes Matas Atlântica e Mata Araucárias e o solo fértil.

Com a crise da indústria do mate no final dos anos 1920, a indústria madeireira logo tornar-se-ia, até a década de 1970, uma das principais atividades econômicas do estado, fonte de renda privada e pública e item de exportação. A destruição das florestas abastecia outros mercados, a indústria moveleira, da construção e de papel e celulose, mas também a expansão urbana e, principalmente, de monoculturas; primeiro a do café, entre 1925 e 1960, e após a crise desta, a da soja. A introdução da soja sob a agricultura moderna (uso intenso de mecanização, insumos e agrotóxicos) vem contribuindo até hoje para pressionar as porções remanescentes das florestas paranaenses<sup>38</sup>.

Com o advento da Lei de Terras, de 1850, o Estado passou a ter como importante fonte de recursos a colonização das terras, muitas já ocupadas por caboclos e indígenas, por meio da venda de títulos a particulares, sobretudo, como no caso do Paraná, para grandes companhias colonizadoras estrangeiras<sup>39,40</sup>. As políticas estatais foram fundamentais para instituir a propriedade privada e a oferta de infraestrutura, crédito e incentivos, estudos e deciframento do território, desenvolvimento e disseminação de tecnologia, regulamentação e legitimação das externalidades socioambientais. O Estado beneficiava-se desse processo ocupando o seu vasto território “desabitado” e arrecadando receitas de tributos da expansão da produção econômica e da venda direta de terras (espaço natural).

38 SONDA, C. Reforma agrária, desmatamento e conservação da biodiversidade no estado do Paraná. In: SONDA, C.; TRAUZYNSKI, S. C. (Orgs.). **Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010.

39 CARVALHO, op. cit.

40 PADIS, P. C. **Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2006.

Tão importante quanto essas políticas à redução da área florestal do estado do Paraná, de 83,41% em 1890 para 11,9% em 1980<sup>41</sup>, foi a sistemática e ampliada desconsideração de estudos e legislações florestais desde o início do século XX. O extrativismo predatório que orientou a ocupação do território paranaense ignorando e contrariando estudos, legislações e estruturas marginais que procuravam conter a destruição das florestas por meio de instrumentos como a reposição, a reserva legal, a criação de unidades de conservação e a fiscalização. Já em 1907 o Estado aprovou o primeiro Código Florestal do país visando à racionalização na exploração das florestas e ao distanciamento do risco de desabastecimento. Antes do Código Florestal federal (1934), diversas instituições, como o Departamento de Terras e Colonização (1928), e depois o Serviço Florestal (1946), a Divisão Florestal da Secretaria da Agricultura, o Departamento de Geografia, Terras e Colonização (1952) e a Polícia Florestal (1967) assumiram atribuições relacionadas à preservação de florestas. Contudo, em geral, elas encontraram, como bem atesta o quase irrefreado desmatamento no estado, sérias restrições materiais e políticas para cumprir as suas missões<sup>42,43</sup>.

Cientistas, políticos e funcionários públicos, como Romário Martins (1874/1948) e Reinhard Maack (1892/1969), principalmente a partir dos anos 1940, deram mais consistência e visibilidade ao discurso e demandas conservacionistas nacionais e internacionais no Paraná. Organizados em torno de instituições como o Museu Histórico (1876), o Curso de História Natural (1943), Conselho de Defesa do Patrimônio Natural (1955), o Instituto de História Natural (1956) e o Instituto de Defesa do Patrimônio Natural (1963), eles promoveram o conhecimento da fauna e flora paranaense e da geografia física do estado, abrigaram cientistas internacionais e intensificaram o intercâmbio com outras instituições. Além disso, eles teceram argumentos científicos para denunciar a veloz destruição das florestas – inclusive pelo desperdício –, e ecossistemas paranaenses e a inoperância dos governos na aplicação da legislação em favor dos interesses da elite madeireira. Maack<sup>44</sup>, desde o final da década de 1940, vinha apontando os efeitos negativos da destruição das florestas para serviços ambientais como a

41 GUBERT FILHO, op. cit.

42 DEAN, op. cit.

43 CARVALHO, op. cit.

44 MAACK, R. **Geografia física do estado do Paraná**. 3.ed. Curitiba: Imprensa Oficial, 2002.

regulação do clima, a irregularidade das chuvas, a redução da umidade, aumento da temperatura, acidez, perda de nutrientes e erosão dos solos. O que podemos denominar aqui de uma coalizão conservacionista também sugeriu medidas restauradoras e para gestão racional das florestas, contribuindo diretamente para a criação de unidades de conservação estaduais desde os anos 1940<sup>45,46</sup>.

Em síntese, a crise florestal anunciada<sup>47</sup> foi uma condição inerente à instalação e consolidação da formação econômica capitalista do estado paranaense. Essa crise ilustra bem as tensões, violência e contradições do Estado e de sociedades periféricas nas suas relações com as florestas, seus usos anteriores por outros povos e seres vivos<sup>48</sup>. A quase absoluta subordinação das políticas florestais no período coberto à pasta da agricultura, o que perdurará até o início dos anos 1990, por sua vez, revela as tensões internas ao estado e às estratégias de controle, anulação e submissão dessas políticas conservacionistas aos projetos desenvolvimentistas das elites econômicas e políticas do estado. Contudo, ainda que não resolvidas essas tensões, as políticas florestais paranaenses ingressariam em uma nova etapa, mais promissora, a partir dos anos 1970, diante de um contexto em que confluíram diversos fatores, destacadamente a constatação do esgotamento das reservas de florestas naturais, o “apagão florestal”, a redemocratização e a emergência de ideias e movimentos ambientalistas.

### 3.1 A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE CONSERVAÇÃO DE FLORESTAS NO ESTADO DO PARANÁ (1977-1990)

Entre os anos 1970 e 1990, a política de conservação de florestas começou a tomar forma no Paraná. Esse fenômeno encontrou evidências em mudanças institucionais como na criação de estruturas organizacionais específicas para gestão florestal, na elaboração de regulamentações sobre florestas e no reforço propiciado por meio de novas políticas de proteção e recuperação das matas. Caracterizada por um momento de implementação de novos objetivos, metas e na busca por resultados mais efetivos quanto ao controle da degradação

---

45 CARVALHO, op. cit.

46 MAACK, op. cit.

47 MAACK, op. cit.

48 DEAN, op. cit.

florestal, a origem da política de conservação de florestas pode ser considerada um momento crítico da política ambiental paranaense.

Seguindo uma tendência nacional de criação de órgãos gestores de assuntos ambientais – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (1963), Superintendência da Borracha (1967) e Secretaria Especial de Meio Ambiente (1973) –, e pela eminência de um “apagão florestal”, o governo do Paraná realizou os primeiros movimentos para constituir uma política florestal mais efetiva. Uma das primeiras ações no sentido de estabelecer um setor especializado veio em 1977, depois que a Secretaria de Agricultura transferiu ao Instituto de Terras e Cartografia (ITC) – órgão criado por meio da Lei nº 6.316 de 1972 – a função de fiscalização, com o propósito de manter a cobertura florestal do Estado. Em seguida, em 1979, com a extinção do Departamento de Produção Vegetal (DPV), o ITC acumulou as funções de produção de mudas, educação ambiental, fomento florestal, fiscalização e administração de parques e reservas<sup>49</sup>.

Em 1983, foi eleito o governador do Paraná José Richa, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), primeiro governador de oposição ao regime militar do período democrático. Em sua gestão confirmou-se a tendência de concentração das funções para especialização da gestão de florestas. Em 1985, por meio do Decreto nº 5.799, foi criado o Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF), em substituição ao ITC. A partir de então, grande parte das atribuições florestais concentrou-se no Departamento de Recursos Naturais Renováveis desse órgão, porém, ainda subordinado à Secretaria de Agricultura.

A melhora na estrutura física e técnica do órgão florestal indica o fortalecimento da política de florestas do Paraná nos anos 1980. O ITCF dobrou o número de funcionários no período de redemocratização, chegando a 790 em 1990<sup>50</sup>. Possuía um quadro com profissionais qualificados, com doutores e mestres, boa parte com formação em Agronomia e Engenharia Florestal.

O novo momento brasileiro, caracterizado pelo regime político democrático, exigiu uma Nova Constituição Federal, fato que acabou ocorrendo em 1988. A carta inovou ao abordar temas ambientais e, mais ainda, por permitir aos Estados legislar sobre assuntos até então privativos à União, como florestas

---

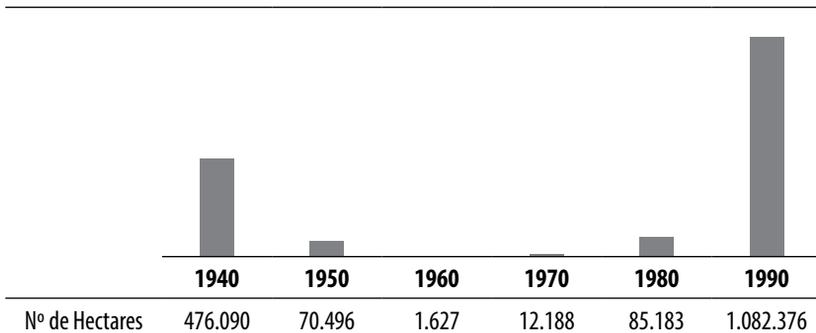
49 ITCF, op. cit.

50 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE. **Diagnóstico institucional dos órgãos estaduais de meio ambiente no Brasil**. Espírito Santo: ABEMA, 1993.

e biodiversidade. O Paraná, que já havia criado regulamentações importantes antes disso, como o Sistema de Proteção Ambiental em 1979 (Lei nº 7.109), teve seu número de legislações pertencentes à agenda verde ampliado após a Constituição de 1988. Em todo o período foram promulgadas 32 dessas legislações, principalmente aquelas referentes à criação de reservas florestais e biológicas, parques, áreas de proteção ambiental e estações ecológicas<sup>51</sup>.

A política de criação de unidades de conservação, que registrou retrocessos desde o governo de Manoel Ribas (1937-1945), retomou o crescimento nos anos 1980. Somente nessa década, mais de 85.000 hectares em áreas de conservação foram regulamentados (Figura 1). Complementarmente, o Estado, em resposta ao “apagão florestal”, deu continuidade e reforçou a política de reflorestamento. Com o fim dos incentivos fiscais concedidos pelo governo federal, iniciados na década de 1960, para a recuperação e implantação de florestas com espécies exóticas em meados dos anos 1980, o Paraná estabeleceu seus próprios programas para essa finalidade. A primeira iniciativa foi a criação, em 1984, do Programa de Manejo Integrado de Solos e Águas (PMISA). Quatro anos depois, em 1988, o PMISA acabou sendo substituído pelo PARANÁ-RURAL, o qual alcançou resultados mais expressivos, chegando a reflorestar um total de 23.390 hectares entre os anos de 1989 e 1990<sup>52</sup>.

**Figura 1** – Número de Hectares Destinado a Unidades de Conservação Estaduais no Paraná (por décadas)



**Fonte:** elaboração dos autores com base em Ramos (1969); Milano (1985); Paraná (2010); Instituto Ambiental do Paraná (2011).

51 BORINELLI, B. **A institucionalização da gestão ambiental nas empresas e no governo do estado do Paraná:** etapas, contextos e padrões de relações no período de 1970 a 2006. Relatório de Pesquisa. Londrina: Eduel, 2007.

52 EMATER. **A erosão e a conservação de solos no Paraná.** Curitiba, 1991.

Em que pese os avanços na quantidade de áreas reflorestadas, o reflorestamento no Paraná procurava sustentar o desenvolvimento econômico do setor madeireiro e de papel e celulose, fomentando o plantio de espécies exóticas como pinus e eucalipto. Dessa forma, houve o incentivo à formação de grandes reflorestamentos com o objetivo de atender às indústrias de processamento de madeira, privilegiando a concentração das áreas reflorestadas perto das unidades industriais, denominadas de “Distritos Florestais”<sup>53</sup>.

Essas mudanças acarretavam uma nova função para o Estado no campo florestal, a de fomentar o reflorestamento como forma de enfrentar as ameaças do “apagão florestal”, já apontado desde a década de 1950. Essa nova função somava-se e complementava outras duas tradicionais, a de incentivar a expansão econômica na ocupação do território via desmatamento e, ao mesmo tempo, garantir que os recursos florestais fossem usados racionalmente. A opção pelo reflorestamento com espécies exóticas, embora ambientalmente condenável, trouxe evidentes vantagens para resolver essas funções contraditórias, sobretudo pelas suas vantagens econômicas. Essa opção gerou uma nova tensão e divisão no interior do estado, na medida em que ela tinha maior simpatia do setor produtivo e passou a disputar espaço com as políticas conservacionistas. Todas as três funções estiveram desde a década de 1960 sob o controle da Secretaria da Agricultura, pasta que melhor representava os interesses do setor rural paranaense. A aparente esquizofrenia entre as atribuições da pasta da agricultura refletia a orientação contraditória na condução da política florestal.

Dessa forma, o período analisado inaugurou novas formas de intervenção e de configuração institucional da política florestal, quando, defrontado por um contexto de maior pressão de movimentos sociais e do setor econômico, o Estado desenvolveu iniciativas que buscaram enfrentar as consequências do intenso desmatamento. Por um lado, fortalecendo programas e instituições para constituição de novas áreas de conservação e, por outro, fomentando, ainda que timidamente, o reflorestamento com espécies exóticas. Ainda assim, o desmatamento não cessou e até acelerou nos anos 1970 e 1980. Se em meio século, entre 1930 e 1980, na grande marcha desenvolvimentista e devastadora, quase 60% da cobertura florestal original do estado foi destruída, apenas de 1965 a

53 INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Mapas – base física, ambiental, econômica e social.** Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2011.

1985, a despeito e em parte devido à intensificação da regulamentação florestal e do eminente esgotamento, desapareceram 20% dessa área, quase metade disso entre 1980 e 1985<sup>54</sup>.

### 3.2 A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE CONSERVAÇÃO DE FLORESTAS (1990- 2006)

No governo de Roberto Requião (1991/1995), notoriamente de cunho estatista e intervencionista, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente, e vinculada a ela, o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), resultado da fusão do ITCF com a Superintendência dos Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUREHMA). Portanto, indicando uma importante ruptura político-administrativa, a política florestal passou a ter mais autonomia após quase um século de subordinação direta à pasta da agricultura. A fusão fortaleceu o setor ambiental de um modo geral, mas especialmente a política florestal, que devido à melhor estrutura física e maior número de funcionários e de técnicos capacitados do ITCF, teve maior ascendência no IAP em relação às áreas de recursos hídricos e controle da poluição<sup>55</sup>. O fortalecimento da burocracia florestal nesse período<sup>56</sup> com maior autonomia e capacidade institucional repercutiu também na expansão da base legislativa e de políticas para o setor.

Em parte, refletindo uma tendência nacional, a maior autonomia dos estados conferida pela Constituição de 1988 e as pressões sociais por maior controle ambiental. De 1990 a 2006 foram aprovadas 87 legislações relacionadas a florestas, número bem superior às 31 criadas desde 1900<sup>57</sup>. Boa parte das novas legislações criava áreas de conservação, em especial de Reservas de Desenvolvimento Sustentável<sup>58</sup>. Legislações como a Lei nº10.155 de 1992, que regulamentou a reposição florestal, a Lei nº10.233 de 1992, que criou a taxa ambiental e a Lei nº11.054 de 1995, que aprovou a Lei Florestal do estado

54 INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. **Estratégias para o desenvolvimento florestal no estado do Paraná**. Curitiba: IAP, 1995.

55 GODOY, D. F. S. **O papel da burocracia pública do setor florestas no processo de formulação da política florestal do estado do Paraná – Brasil (1983-2013)**. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina, 2014.

56 Ibidem.

57 BORINELLI, op. cit.

58 INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. **Florestas – legislação**. Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=858>>. Acesso em: 26 maio 2011.

do Paraná, sinalizaram a atualização e o aperfeiçoamento do marco regulatório e a criação de novas fontes de recursos para financiar a política ambiental. Embora a efetividade na implementação dessas leis não tenha sido a esperada<sup>59</sup>, elas apontam claramente para o potencial de “nova” fase de aumento da intervenção estatal e do controle do desmatamento, restringindo o uso irrestrito de áreas florestais.

Uma das leis mais importantes desse período foi a Lei Complementar nº 59 de 1991, que instituiu, pioneiramente no Brasil, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – Ecológico (ICMS-E), ou os *Royalties* Ecológicos. Ele foi negociado na mudança da Constituição Estadual de 1989, quando o repasse do ICMS, do estado para os municípios, foi acrescido em 5% do total arrecadado para subsidiar uma forma de compensação ambiental. Metade da cota de 5% é destinada aos municípios que tenham mananciais de abastecimento e a outra metade é para os municípios com unidades de conservação, terras indígenas, Reserva Particular do Patrimônio Nacional (RPPN), faxinais ou Reservas Florestais Legais.

O ICMS-E foi um incentivo determinante para a criação de novas áreas de conservação a partir de 1992 (Figura 1). O número de áreas estaduais protegidas saltou de 15 para 31 entre 1989 e 1999<sup>60</sup>. Tomando-se como referência a superfície de áreas de conservação no estado até 1991 e de 1992 a 2001, as unidades de conservação estaduais cresceram em 716%, e as municipais, 2.463%. No final do período analisado, a superfície de áreas protegidas no estado (estaduais, federais, municipais, Reservas Privadas de Proteção Natural, Áreas de Preservação Permanentes e outras), registradas e passíveis de receber crédito do ICMS-E, havia aumentado quase 160%<sup>61</sup>. Totalizando 2.064.594,07 hectares, a porção representava, em 2001, 10,36% do território paranaense, contra os 3,99% acumulados até 1991. Apesar dos problemas na avaliação e gestão das unidades de conservação contempladas<sup>62</sup>, o ICMS-E foi um divisor de águas no processo histórico dos esforços de preservação florestal, principalmente se comparado

---

59 BACHA, op. cit.

60 INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ, 2011, op. cit.

61 LOUREIRO, W. **O ICMS ecológico na biodiversidade**. Ambiente Brasil, 2008. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=/snuc/index.html&conteudo=/snuc/artigos/icms.html>. Acesso em: 22 abr. 2012.

62 *Ibidem*.

aos resultados pouco satisfatórios da fiscalização do desmatamento e do reflorestamento de espécies nativas.

Nos anos 1990 e adiante, as ações de reposição florestal receberam maior atenção com a continuidade e ampliação de programas visando ao reflorestamento com espécies, sobretudo as exóticas (destacadamente o pinus e o eucalipto). No governo neoliberal de Jaime Lerner (1995/2002), o setor de reflorestamento do IAP foi fortalecido com a criação da Diretoria de Desenvolvimento Florestal, unidade especializada no fomento à expansão e abordagem econômica dos recursos florestais. Com os programas Florestas Municipais e o de Desenvolvimento Florestal (PRODEFLO), e a instalação do Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR), a produção de mudas saltou de 15 milhões em 1990 para mais de 30 milhões no final da década<sup>63</sup>.

De 1990 a 2000 o plantio de mudas realizadas pelo governo estadual cresceu 42%, contudo, enquanto o volume de mudas nativas praticamente estacionou, o de exóticas cresceu 60%, representando, em 2000, 70% do total de mudas plantadas<sup>64,65</sup>. A tendência confirmava a estratégia dos governos e do setor produtivo de substituição das florestas naturais para atender à demanda de madeira. Com o fim dos incentivos fiscais federais para o reflorestamento com espécies exóticas em 1986 e a crise iminente de abastecimento, os estados tiveram que desempenhar um papel mais ativo nesse campo<sup>66</sup>. Somado a outros incentivos federais, principalmente à indústria de papel e celulose, e às iniciativas privadas, as ações estaduais levaram o Paraná a subir de sétimo para o segundo estado com maior extensão de áreas reflorestadas em 2007. Em 2009 a área de cultivos florestais no estado era de 853,79 mil ha, cerca de 13% de todas as florestas plantadas no país, com uma ocupação de 4,3% do seu território<sup>67</sup>.

O fortalecimento da burocracia florestal, a expansão legislativa e de áreas protegidas e de reflorestamento davam à política florestal uma visibilidade,

63 BORINELLI, op. cit.

64 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE, op. cit.

65 MIRELLE, L.; MARIA, D. **Gestão florestal no Paraná**. Disponível em: <[www.ufpe.br/biolmol/PGAmbiental/Gestao\\_Florestas\\_Parana.doc](http://www.ufpe.br/biolmol/PGAmbiental/Gestao_Florestas_Parana.doc)>. Acesso em: 23 fev. 2012.

66 BACHA, op. cit.

67 PARANÁ. Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento. **Panorama do setor florestal paranaense**. Curitiba: Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, 2011. Disponível em: <[www.agricultura.pr.gov.br/.../File/Florestais/.../panoramaflorestal.pdf](http://www.agricultura.pr.gov.br/.../File/Florestais/.../panoramaflorestal.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2012.

autonomia e importância jamais vistas. Embora o desmatamento não tenha cessado no período, a sua redução<sup>68</sup> nos governos de Roberto Requião (2003/2009) indicava a maior repressão ao corte ilegal – com atuação de organizações da sociedade civil, da Polícia Ambiental e de órgãos federais, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA, a Polícia Federal e o Ministério Público –, mas também em virtude do esgotamento das florestas. O aumento da escala do reflorestamento de espécies exóticas consolidou a tendência de mudança na postura do estado na política florestal, assumindo mais decisivamente a função positiva<sup>69</sup> de responder às demandas do setor produtivo no âmbito dessa política, e não apenas por meio da díade ameaça repressiva/leniência em fiscalizar o desmatamento.

Em muitos aspectos essa fase aponta para um momento crítico da política florestal, uma ruptura institucional, com a Lei nº 7.109, contudo, as tensões decorrentes da pressão sobre as florestas remanescentes, principalmente a Mata de Araucárias, dentro e fora do estado, persistiam. Como ficaria mais evidente após 2010, os avanços alcançados eram provisórios e as condições de sustentá-los, apesar de nunca terem existido satisfatoriamente, seriam ainda mais fragilizadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O longo período analisado sugere uma forte tensão entre a tentativa de controlar a devastação das florestas e a necessidade de fomentar com recursos naturais o intenso processo de crescimento econômico capitalista instalado e promovido pelo Estado, sobretudo após os anos 1930. Nesse sentido, o estado do Paraná teve importantes e pioneiras iniciativas de uma política precoce e descontínua de controle das florestas, ora como influência direta de mudanças nacionais e internacionais, ora como iniciativa própria, denotando a formação de uma burocracia “progressista” em termos do uso racional dos recursos naturais. Na perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, os avanços ocorridos na política de conservação de florestas após a eclosão da problemática ambiental

68 SOS MATA ATLÂNTICA. **Atlas dos remanescentes florestais da mata atlântica**: período 2011-2012. Relatório Técnico. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica, 2013. Disponível em: <[http://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2013/06/atlas\\_2011-2012\\_relatorio\\_tecnico\\_2013final.pdf](http://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2013/06/atlas_2011-2012_relatorio_tecnico_2013final.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2020.

69 OFFE, op. cit.

devem-se à imbricação de fatores, sobretudo, do legado dessa burocracia, o “apagão florestal”, da eclosão mundial de demandas por proteção ambiental e do processo de transição democrática nos anos 1980.

As mudanças institucionais nos anos 1980 e 1990 demarcam claramente um momento crítico<sup>70</sup> na política de conservação de florestas no estado do Paraná, em que houve uma mudança de trajetória em relação ao tratamento dado ao assunto nos períodos anteriores. Uma maior autonomia relativa, recursos, instrumentos, programas específicos contribuíram para que o estado do Paraná tivesse em 2006 cerca de 6% de seu território em Unidades de Conservação estaduais, contra 1,18% de Santa Catarina e 1% do Rio Grande do Sul. Em termos de investimentos públicos, observa-se que, em relação ao total do gasto estadual em gestão ambiental, o estado investiu, entre 2000 e 2009, em torno de três vezes mais em preservação e conservação ambiental do que o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, em média, 29,2%, 9,6% e 9,2%, respectivamente<sup>71</sup>.

Isso não implica afirmar que a política de conservação das florestas tenha alcançado resultados satisfatórios, mas que existem evidências de uma contínua tentativa de responder institucionalmente à forte pressão por desmatamento que caracterizou o desenvolvimento econômico do estado paranaense no século XX. Em parte, atendendo a demandas conservacionistas, em parte buscando promover o uso “racional” dos recursos florestais em resposta aos requisitos de uma fração do setor produtivo. As mudanças indicaram uma maior robustez e espaço político e algum freio no processo de desmatamento. Entretanto, elas nunca foram estáveis e suficientes para garantir uma política efetiva, nem para superar a trajetória histórica<sup>72</sup> da posição desprestigiada da política florestal na estrutura institucional do estado e as tensões com o setor produtivo<sup>73,74</sup>.

Confirmando a trajetória institucional das políticas de conservação das florestas, as conquistas alcançadas são instáveis e sujeitas a retrocessos. Após sucessivas quedas, de uma taxa anual de 35.563 hectares no período de 1995 a

70 HALL, TAYLOR, op. cit.

71 BORINELLI, B.; TRIDAPALLI, J. P.; CAMPOS, M. F. S. S.; CASTRO, C. Gastos públicos em meio ambiente no estado do Paraná: uma análise exploratória do período de 2002 a 2009. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v.15, n.1, p. 99-108, jan./jun. 2011.

72 THELEN, op. cit.

73 DEAN, op. cit.

74 BACHA, op. cit.

2000 para 1.339 de 2010 a 2011, o desmatamento voltou a crescer no estado, de 2011 a 2012 para 2.011 hectares, mais de 50% de acréscimo em relação ao ano anterior<sup>75</sup>. Houve redução de 26% nos gastos em preservação e conservação ambiental no estado entre 2005 e 2008<sup>76</sup>. Esse fato é preocupante, pois a alocação de recursos para o setor ambiental já não vinha acompanhando o crescimento do volume de atividades e de áreas protegidas desde os anos 1990. O total de áreas que recebem receitas do ICMS-E de certa forma estacionou em 2004, levantando a questão sobre o potencial do instrumento para incentivar a manutenção e a criação de novas áreas beneficiadas.

A crise da burocracia florestal paranaense<sup>77</sup>, mais evidente desde 2010, deve ser entendida no contexto da “contra-ofensiva” conservadora em escala nacional, que teve como marco a reforma do Código Florestal em 2012. Desde então, vem ganhando mais força no país, política e economicamente, o modelo agro-exportador e extrativista. No Paraná, as pressões para abrir novas frentes de expansão econômica para o poderoso setor do agronegócio se acentuaram nas gestões de inclinação neoliberais do ex-governador Beto Richa (2011/2018). Ele promoveu, possivelmente, o maior dismantelamento das políticas ambientais das últimas décadas, com retrocessos e extinções no marco regulatório, reduzindo significativamente a capacidade institucional do setor<sup>78</sup>.

Assim, macroinstituições como o capitalismo em suas formas regionais, embora não suficientes, são importantes para compreender o desenho e as mudanças nas políticas florestais. Ainda que as relações e disputas político-institucionais sejam necessárias para apreender o surgimento, mudanças e efeitos das políticas florestais, projetos econômicos e de Estado hegemônicos, e suas ramificações internacionais, permitem compreender mais amplamente as tensões e limites estruturais e as contradições, que ao longo do tempo manifestam-se na forma, conteúdo e operação<sup>79</sup> das políticas florestais.

75 SOS MATA ATLÂNTICA. **Desmatamento da Mata Atlântica cresce quase 60% em um ano**. 2017. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/projeto/atlas-da-mata-atlantica/dados-mais-recentes>>. Acesso em: 27 set. 2017.

76 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receita e despesa**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 17 maio 2009.

77 GODOY, op. cit.

78 GALLASSI, J. N. **O dismantelamento como estratégia**: a desregulamentação ambiental no estado do Paraná (2010-2017). 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

79 JESSOP, op. cit.

A presente pesquisa não procurou realizar uma análise sistemática das políticas florestais paranaenses. Ainda assim, a nossa abordagem permitiu evidenciar importantes tendências e temas para futuras pesquisas. Novas investigações poderiam aprofundar a compreensão do contexto e dos impactos econômicos, sociais e ambientais das mudanças registradas aqui. Mudanças recentes, de inspiração neoconservadora e liberal, na condução da política ambiental e florestal nacional e suas repercussões no estado necessitam ser acompanhadas. Elas apontam para uma possivelmente grande inflexão, com sérios retrocessos históricos, na política florestal construída nas últimas décadas e aumento da pressão sobre os já reduzidos remanescentes das florestas paranaenses.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE. **Diagnóstico institucional dos órgãos estaduais de meio ambiente no Brasil**. Espírito Santo: ABEMA, 1993.

AICHER, C. A Política Florestal Europeia: um sonho ou uma realidade? **Ciências Florestais**, Santa Maria, v. 14, n. 2, p. 177-188, 2004.

BACHA, C. J. C. Gestão florestal no Paraná. In: LOPES, I. V. et. al. (Orgs.). **Gestão ambiental no Brasil: experiência e sucesso**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 155-182.

BORINELLI, B. **A institucionalização da gestão ambiental nas empresas e no governo do estado do Paraná**: etapas, contextos e padrões de relações no período de 1970 a 2006. Relatório de Pesquisa. Londrina: UEL, 2007.

BORINELLI, B.; TRIDAPALLI, J. P.; CAMPOS, M. F. S. S.; CASTRO, C. Gastos públicos em meio ambiente no estado do Paraná: uma análise exploratória do período de 2002 a 2009. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.15, n.1, p. 99-108, jan./jun. 2011.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receita e despesa**. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 17 maio 2009.

CARVALHO, E. B. O jardineiro infiel: uma história do departamento de geografia, terras e colonização na gestão florestal do sertão paranaense (1934-1964). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA, 2007, Maringá. **Anais...** Maringá: UEM, 2007, p. 1-16.

DEAN, W. **A ferro e fogo**: história e devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

DESAI, U. Institutions and environmental policy in developed countries. In: DESAI, U. **Environmental politics and policy in industrialized countries**. Massachusetts: MIT Press, 2002.

EMATER. **A erosão e a conservação de solos no Paraná**. Curitiba, 1991.

FRANCO, J. L. de A.; DRUMMOND, J. A. O cuidado da natureza: a fundação brasileira para a conservação da natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. **Textos de História**, v. 17, n. 1, p. 59-84, 2009.

- GALLASSI, J. N. **O desmantelamento como estratégia**: a desregulamentação ambiental no estado do Paraná (2010-2017). 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.
- GODOY, D. F. S. **O papel da burocracia pública do setor florestas no processo de formulação da política florestal do estado do Paraná – Brasil (1983-2013)**. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina, 2014.
- GOLDBLATT, D. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- GUBERT FILHO, F. A. Levantamento de áreas de relevante interesse ecológico (ARIE) no Paraná. In: CONGRESSO FLORESTAL DO PARANÁ, 2., 1988, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Instituto Florestal do Paraná, 1988. v.1, p.136-160.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. The three versions of new institutionalism. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HAUER, M. As florestas no Paraná: um processo de involução. In: SONDA, C.; TRAUZYNSKI, S. C. (Orgs.). **Reforma agrária e meio ambiente**: teoria e prática no estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010.
- HAYS, S. P. **A history of environmental politics since 1945**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- IBGE. **Estados – Paraná**. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 mar. 2011.
- INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. **Estratégias para o desenvolvimento florestal no estado do Paraná**. Curitiba: IAP, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Florestas – legislação**. Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=858>>. Acesso em: 26 maio 2011.
- \_\_\_\_\_. **Justificativas e alternativas referentes ao quadro de pessoal dos viveiros florestais do IAP**. Curitiba: IAP, 1996.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Mapas – base física, ambiental, econômica e social**. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/>>. Acesso em: 5 jan. 2011.
- ITCF – Instituto de Terras, Cartografia e Florestas. **O ITCF e suas funções**. Curitiba, 1990.
- JESSOP, B. Institutional re(turns) and the strategic: relational approach. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 33, n. 7, p. 1213-1235, 2001.
- LOUREIRO, W. **O ICMS ecológico na biodiversidade**. Ambiente Brasil, 2008. Disponível em: <[http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=/snuc/index.html&conteudo=/snuc/arti\\_gos/icmsm.html](http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=/snuc/index.html&conteudo=/snuc/arti_gos/icmsm.html)>. Acesso em: 22 abr. 2012.
- MAACK, R. **Geografia física do estado do Paraná**. 3.ed. Curitiba: Imprensa Oficial, 2002.
- MILANO, M. S. Parques e reservas: uma análise da política brasileira de unidades de conservação. **Revista Floresta**, Curitiba, v.15, n.12, 1985. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/floresta/>>. Acesso em: 23 abr. 2011.
- MIRELLE, L.; MARIA, D. **Gestão florestal no Paraná**. Disponível em: <[www.ufpe.br/biolmol/PGAmbiental/Gestao\\_Florestas\\_Parana.doc](http://www.ufpe.br/biolmol/PGAmbiental/Gestao_Florestas_Parana.doc)>. Acesso em: 23 fev. 2012.

- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PADIS, P. C. **Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2006.
- PARANÁ. Casa Civil do Governo do Estado do Paraná. **Site oficial**. Disponível em: <[www.casacivil.pr.gov.br](http://www.casacivil.pr.gov.br)>. Acesso em: 10 maio 2010.
- PARANÁ. Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento. **Panorama do setor florestal paranaense**. Curitiba: Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, 2011. Disponível em: <[www.agricultura.pr.gov.br/.../File/Florestais/.../panoramaflorestal.pdf](http://www.agricultura.pr.gov.br/.../File/Florestais/.../panoramaflorestal.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2012.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PRIORI, A. et al. **História do Paraná: séculos XIX e XX** [online]. Maringá: Eduem, 2012.
- RAMOS, A. A. A situação atual das reservas florestais do Paraná. **Revista Floresta**, Curitiba, v.1, n.1, p.71-98, 1969.
- ROTH, A. **Políticas públicas: formulación, interpretación y evaluación**. Bogotá: Aurora, 2007.
- SILVA, A. P. M.; SAMBUICHI, R. H. Estrutura institucional brasileira para a governança dos recursos florestais. In: MOURA, A. M. M. de. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.
- SONDA, C. Reforma agrária, desmatamento e conservação da biodiversidade no estado do Paraná. In: SONDA, C.; TRAU CZYNSKI, S. C. (Orgs.). **Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010.
- SOS MATA ATLÂNTICA. **Atlas dos remanescentes florestais da mata atlântica: período 2011-2012**. Relatório Técnico. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica, 2013. Disponível em: <[http://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2013/06/atlas\\_2011-2012\\_relatorio\\_tecnico\\_2013final.pdf](http://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2013/06/atlas_2011-2012_relatorio_tecnico_2013final.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2020.
- \_\_\_\_\_. **Desmatamento da Mata Atlântica cresce quase 60% em um ano**. 2017. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/projeto/atlas-da-mata-atlantica/dados-mais-recentes>>. Acesso em: 27 set. 2017.
- THELEN, K. The explanatory power of historical institutionalism. In: MAYNTZ, R. **Akteure, mechanismen, modelle**. New York: Campus, 2002.
- WORSTER, D. Para fazer história ambiental. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 198-215, 1991.



# O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PARA A ÁFRICA E O PROSAVANA: AS (IM)POSSIBILIDADES DE PROMOVER A SEGURANÇA ALIMENTAR EM MODELOS DIVERGENTES DE ESTÍMULO À AGRICULTURA FAMILIAR E AO AGRONEGÓCIO

---

*Cecília Brancher*<sup>1</sup>

*Karine de Souza Silva*<sup>2</sup>

*Maria Victoria Garcia Medina*<sup>3</sup>

---

<http://dx.doi.org/10.19177/978-85-8019-229-2.39-64>

## 1 INTRODUÇÃO

A política externa do governo Luís Inácio Lula empenhou-se em promover ações concretas de aproximação com os países africanos. Nos anos 2000, Brasília encetou parcerias auspiciosas que formataram um catálogo variado de projetos de cooperação Sul-Sul que incluíram diferentes modalidades, dimensões e de setores. A área agrícola ganhou notada ênfase, e, em tese, os projetos de colaboração tinham como fins últimos garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e, conseqüentemente, alavancar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Este artigo analisará dois dos principais programas de cooperação entre Brasil e África em matéria agrícola: o ProSavana – Programa de Cooperação Tripartida entre Brasil, Moçambique e Japão – e o PAA África – Programa de Aquisição de Alimentos para a África –, entabulado, por um lado, entre Brasil, agências da ONU e Reino Unido, e cinco países africanos (Etiópia, Malauí, Níger, Moçambique e Senegal),

---

1 Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina e Mestranda em História Social pela Universidade de São Paulo. E-mail: [cecilia.brancher@gmail.com](mailto:cecilia.brancher@gmail.com) - <https://orcid.org/0000-0001-9408-3887>.

2 Professora dos Programas de Pós-graduação stricto sensu em Relações Internacionais e em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. É titular da Cátedra Jean Monnet e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello ACNUR/ONU. Pesquisadora Produtividade em Pesquisa PQ CNPq. É coordenadora do "EIRENÉ - Centro de Pesquisas e práticas Decoloniais e Pós-coloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional". Esta pesquisa foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq. E-mail: [karine.silva@ufsc.br](mailto:karine.silva@ufsc.br) - <http://orcid.org/0000-0001-9212-8818>.

3 Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina e Mestranda em Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural pela Escola Superior Agrária de Coimbra. E-mail: [victoriameedina@gmail.com](mailto:victoriameedina@gmail.com).

por outro, sob o prisma da Segurança Alimentar e Nutricional. Deste modo, o objetivo é verificar se os dois modelos antagônicos de produção de alimentos, um baseado no agronegócio e outro na agricultura familiar, são capazes de viabilizar a segurança alimentar e o direito à alimentação adequada nos países africanos.

Para tal, a primeira seção exibirá os contornos dos dois programas que, em tese, deveriam impulsionar a segurança alimentar: o PAA África<sup>4</sup> – que reforça a agricultura familiar e participação no mercado local dos pequenos agricultores das comunidades contempladas – e o ProSavana – um modelo de cooperação técnica voltado sobretudo ao desenvolvimento do agronegócio a partir da replicação de uma estratégia nipo-brasileira implementada nos anos 1970 no cerrado brasileiro destinada à produção de *commodities*<sup>5</sup>. O segundo tópico abordará a SAN na relação dicotômica entre agricultura familiar e agronegócio. Utilizando-se das abordagens críticas *Decoloniais*, o trabalho, por fim, problematiza e exhibe as diferenças entre os dois modelos pela da ótica da cooperação de Sul-Sul e Norte-Sul.

## 2 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS ÁFRICA (PAA ÁFRICA) E PROSAVANA

Em 2010, o Governo brasileiro assumiu o compromisso de estabelecer o Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA África), ou *Purchase from Africans for Africa (PAA Africa)*, durante o Diálogo Brasil-África de Alto-Nível sobre segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural, em Brasília.

O PAA África surgiu da experiência brasileira com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>6</sup>. A parceria foi idealizada para amparar os esforços globais de erradicação da fome e da desnutrição, como uma oportunidade estratégica para cooperação horizontal com os países africanos<sup>7</sup>.

4 As análises do PAA África serão baseadas, sobretudo, nos relatórios elaborados nas fases de conclusão do programa, visto que são quase inexistentes os trabalhos acadêmicos que versam sobre esse programa.

5 São denominados *commodities* os produtos “in natura”, cultivados ou de extração mineral, que podem ser estocados por certo tempo sem que haja perda sensível de suas qualidades. Ver em: PRATES, Daniela Magalhães. A alta recente dos preços das *commodities*. *Rev. Econ. Polit. [online]*, v. 27, n.3, p. 323-344, 2007.

6 Instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, o PAA integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e tem como finalidades principais a promoção do acesso à alimentação e o incentivo da agricultura familiar.

7 RENSJ, Julia. **PAA África**. 2013. Disponível em: <<http://fomeri.blogspot.com.br/2013/09/paafrica.html>>. Acesso em: 1 out. 2016.

A operacionalização do PAA África reuniu o Governo brasileiro, através do Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Departamento para Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e a Organização das Nações Unidas, por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA), e a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO).

Segundo o documento elaborado pelo PAA África em 2014, o programa é composto por cinco projetos-pilotos de menor escala, “que visam comunidades vulneráveis enfrentando insegurança alimentar e nutricional em países da África Subsaariana – Etiópia, Malawi, Moçambique, Niger e Senegal”<sup>8</sup>.

Os dois objetivos principais do PAA África são: “1) apoiar iniciativas inovadoras de compras locais de alimentos de pequenos produtores para a assistência alimentar; 2) fortalecer as parcerias e estratégias (...) de longo prazo para combater a fome por meio de iniciativas de compras locais de alimentos para ajuda alimentar”<sup>9</sup>. Ou seja, os eixos de atuação são: o desenvolvimento rural, especificamente da agricultura familiar<sup>10</sup> e o combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional<sup>11</sup>. Nesse sentido, projetos de desenvolvimento rural e consumo locais, conseqüentemente “[...] são transversais às discussões sobre agricultura e consumo alimentar sustentáveis e processos decoloniais [...] e percebe a culinária local como estratégia de reforço à identidade cultural dos povos e como apoio à agricultura familiar”<sup>12</sup>.

A implantação do Programa se deu em duas etapas: a Fase I teve início em fevereiro de 2012 e término em dezembro de 2013, com um orçamento total de USD 4.584.685 (em dólares), dos quais USD 3.666.963 corresponderam à

8 PAA África. **Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I**: fevereiro de 2012 a dezembro de 2013. 2014. Disponível em: <[http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2014/12/Relatorio-fase-1DEC\\_port.pdf](http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2014/12/Relatorio-fase-1DEC_port.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2016.

9 Ibidem.

10 Como consta no Art. 3º, da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, considera-se agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, não detenha área maior do que 4 módulos fiscais, utilize predominantemente mão de obra da própria família no seu estabelecimento, tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades do seu estabelecimento e dirija seu estabelecimento com sua família.

11 Definida pelo Art. 3º da Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, como o direito a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente; baseada em práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

12 AZEVEDO, Elaine. O ativismo alimentar na perspectiva do locavorismo. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 3, p.81-98, jul./set. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v18n3/1809-4422-asoc-18-03-00081.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

contribuição brasileira e o restante foi dividido entre a FAO e o PMA, consoante com o Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I<sup>13</sup>. Já a Fase II teve duração de quatro anos, de meados de 2013 até meados de 2017. Durante a primeira fase, “[...] o programa engajou aproximadamente 5.500 agricultores em atividades agrícolas e beneficiou mais de 128 mil estudantes com alimentos adquiridos localmente”<sup>14</sup>. Já na segunda etapa, “[...] foram adquiridas 2.697,82 toneladas de alimentos [...] de agricultores beneficiados pelo PAA África para utilização em programas de alimentação escolar. O PAA África beneficiou 15.998 pequenos agricultores e mais de 37.110 crianças em idade escolar”<sup>15</sup>.

Importante salientar que o escopo do Programa foi implementar, de maneira adaptada ao contexto de cada país, estratégias semelhantes às realizadas no Brasil através do PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>16</sup>, e que a Alimentação Escolar de Produção Caseira (*Home-Grown School Feeding*, HGFSF), um dos seus principais pilares, “[...] é uma delas, caracterizada pelo uso de alimentos produzidos e adquiridos local ou nacionalmente nas refeições escolares”<sup>17</sup>.

De acordo com o Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I do PAA África, divulgado em 2014, as 1.025 toneladas de alimentos adquiridos da agricultura familiar e destinadas para a merenda escolar complementaram as refeições de 128.456 estudantes, em 420 escolas<sup>18</sup>. Além da população em idade escolar beneficiada pelo programa, o apoio à produção é um alicerce importante do PAA África, já que reforçou a participação no mercado local dos pequenos agricultores das comunidades contempladas. Assim como no Brasil, na África Subsaariana os agricultores familiares são responsáveis por cerca de

13 PAA África, op. cit.

14 Ibidem.

15 MIRANDA, Ana Carla; GYORI, Mario; SOARES, Fábio Veras. **Fase II do Programa PAA África**: resultados e lições aprendidas. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2017. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/port/OP343PT\\_Fase\\_II\\_do\\_Programa\\_PAA\\_Africa\\_resultados\\_e\\_licoes\\_aprendidas.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/OP343PT_Fase_II_do_Programa_PAA_Africa_resultados_e_licoes_aprendidas.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2017.

16 Consiste no repasse de verbas da União a estados e municípios destinado à alimentação escolar. Com a Lei nº 11.947/09, 30% do valor repassado deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar.

17 SOUZA, Darana; KLUG, Israel. Uma Abordagem Multidimensional à Segurança Alimentar: PAA África. **Poverty in Focus**: O Papel da Cooperação Sul-Sul no Desenvolvimento Agrícola Inclusivo e Sustentável. Brasília: Centro Internacional de Políticas, 2012. p. 16-18. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCpovertyInFocus24.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

18 PAA África. **Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I**: fevereiro de 2012 a dezembro de 2013. 2014. Disponível em: <[http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2014/12/Relatorio-fase-1DEC\\_port.pdf](http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2014/12/Relatorio-fase-1DEC_port.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2016.

70% da produção de alimentos para consumo<sup>19</sup>. Contudo, a dificuldade de acesso aos mercados, aos recursos financeiros, bem como ao crédito agrícola e assistência técnica são um empecilho constante na realidade dos produtores agrícolas de pequena escala.

Nesse sentido, o PAA África “por meio da liderança técnica da FAO, tem reforçado capacidades na produção de alimentos, [...] apoiando agricultores para que produzam em quantidade e qualidade suficientes para abastecer a demanda gerada por programas de alimentação escolar [...]”<sup>20</sup>. Nesse processo, diversos atores figuraram como participantes, tais como governos, agricultores, população local e agências da ONU e do Reino Unido.

Um outro pilar essencial do PAA África foi a troca de conhecimentos técnicos e estratégicos entre governos, organizações internacionais e sociedade civil para a formulação de estratégias e planos de ação para a melhora dos programas de compras locais de alimentos. Nesse âmbito, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), através da Coordenação Geral de Ação Internacional de Combate à Fome (CGFOME), tinha “[...] a responsabilidade principal de formulação de diretrizes políticas, de coordenação com as instituições parceiras e para a realização de novas parcerias, inclusive com a sociedade civil”<sup>21</sup>. Assim como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foi “responsável por prover apoio técnico e colaborar com a coordenação das atividades de aprendizagem do Programa”<sup>22</sup>.

Deste modo, “uma das lições mais importantes trazidas pelo piloto de cinco anos é o entendimento de que os pequenos agricultores [...] podem fornecer produtos de alta qualidade, desde que haja investimentos de capacitação”<sup>23</sup>. Como apontam referidos autores na publicação *Poverty in Focus*, do Centro Internacional de Políticas para o Desenvolvimento Inclusivo, “a combinação dessas diversas experiências pode ser ainda mais consolidada na África, onde elas são bastante

19 Ibidem.

20 Ibidem.

21 RENSJ, Julia. **PAA África**. 2013. Disponível em: <<http://fomeri.blogspot.com.br/2013/09/paafrica.html>>. Acesso em: 1 out. 2016.

22 PAA África, op. cit.

23 SOUZA, Darana; KLUIG, Israel. Uma Abordagem Multidimensional à Segurança Alimentar: PAA África. **Poverty in Focus: O Papel da Cooperação Sul-Sul no Desenvolvimento Agrícola Inclusivo e Sustentável**. Brasília: Centro Internacional de Políticas, 2012. p. 16-18. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPC PovertyInFocus24.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

pertinentes devido à elevada prevalência de insegurança alimentar e grande proporção de pequenos agricultores participantes da produção de alimentos”<sup>24</sup>.

Todavia, “[...] é importante ter em mente que o PAA África é uma atividade de cooperação em pequena escala, para cada um dos países envolvidos”<sup>25</sup>. Isso significa que a capacidade institucional dos países envolvidos e o compromisso estabelecido foram considerados fatores essenciais para a estabilidade do Programa.

Por incrível que pareça o estudo do PAA África é algo pouco frequente na academia. A maior parte das informações disponíveis estão contidas em documentos institucionais que versam sobre a implementação e os resultados do programa. Portanto, o presente artigo tem o intuito de, a partir da apresentação de dados obtidos na maioria das vezes nestes documentos oficiais, elencar elementos constituintes do PAA África e do ProSavana, analisá-los através de óticas decoloniais e expor a relação dicotômica entre agricultura familiar e agronegócio e sua implicação sobre a segurança alimentar e nutricional dos povos.

O Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical em Moçambique (ProSavana), lançado em 2009, constituiu-se como um Programa de Cooperação Técnica Trilateral, entre os governos do Brasil, por meio do Ministério da Agricultura, da Empresa Brasileira de Agropecuária (EMBRAPA) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC); o Japão, por meio da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) e do Centro Internacional de Investigação em Ciências Agrícolas do Japão (JIRCAS); e Moçambique, por meio do Ministério da Agricultura de Moçambique (MINAG) e do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM).

O programa foi idealizado com base em experiências em cooperação Brasil-Japão no Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), desenvolvido nos anos 1970, cujo intuito era a produção de *commodities* para exportação<sup>26</sup>. O PRODECER foi um programa que recebeu inúmeras críticas, as quais denunciaram a situação de insegurança alimentar na região do cerrado brasileiro, o aumento da população sem terra da região e o estabelecimento de

---

24 Ibidem.

25 Ibidem.

26 RENSI, Julia Silva. **Dinâmica intraburocrática e a internacionalização de dois modelos agrícolas distintos na cooperação técnica agrícola brasileira**. 2014. 119 f. Monografia (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, UFPB, João Pessoa, 2014.

um grande *gap* competitivo entre os pequenos produtores e os produtores de *commodities* do agronegócio<sup>27</sup>. Contudo, “[...] um cenário de grande aumento dos preços dos produtos agrícolas e o crescente número de acordos de comércio que facilitaram os investimentos em *commodities* transformaram o programa em um caso de sucesso a ser exportado”<sup>28</sup>. Assim, o ProSavana foi desenvolvido para a região do norte de Moçambique por ser considerada como semelhante ao cerrado brasileiro. Nesse sentido, diferentemente do PAA África, o ProSavana nasceu com o objetivo de estabelecer um novo modelo de desenvolvimento agrícola voltado ao mercado e à exploração comercial.

O ProSavana foi implementado na região norte de Moçambique, no Corredor de Nacala, e atua, principalmente, no âmbito do agronegócio, relegando a agricultura familiar ao segundo plano. O apoio ao agronegócio se dá através da cooperação técnica para o desenvolvimento agrícola, isto é, pelo compartilhamento de conhecimento técnico sobre as condições de produção e os pacotes de desenvolvimento tecnológico<sup>29</sup>.

Os primeiros documentos base do programa já apontavam que o modelo seguido por seus desenvolvedores visava integrar investimentos estrangeiros em larga escala com a produção de pequenos agricultores locais, em um esquema de contrato. Para tanto, estes agricultores receberiam um pacote tecnológico dos investidores (semente geneticamente modificadas, fertilizantes, inoculantes, pesticidas, maquinário e serviços de extensão) em troca de sua produção. **Trata-se, dessa forma, da implantação de um sistema de produção agrícola intensivo e altamente tecnificado**<sup>30</sup>.

Para a execução do ProSavana foram elaborados três projetos: Projeto de Investigação (ProSavana-PI), Plano Diretor (ProSavana-PD) e Projetos de Extensão (ProSavana-PE). O primeiro projeto tem como objetivo a melhora da capacidade de pesquisa do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), a transferência de tecnologia em agricultura tropical, o estabelecimento de modelos agrícolas adaptados para a região e a realização de estudos para a elaboração

27 PERIN, V. P. ProSavana: Transferência de tecnologia agrícola para repetir em Moçambique o que eles fizeram no Cerrado 30 anos atrás? In: V REUNIÃO EQUATORIAL DE ANTROPOLOGIA (REA)/ XIV REUNIÃO E ANTROPÓLOGOS DO NORTE E NORDESTE (ABANNE), 2015, Maceió. **Anais...** Maceió, 2015.

28 Ibidem.

29 RENSI, Julia. **Internacionalização da dualidade de modelos agrícolas**: Uma análise da formulação da cooperação técnica brasileira. Florianópolis: ABRI, 2016. 17 p. Disponível em: <[http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1472606781\\_ARQUIVO\\_Julia\\_Rensi\\_ABRI.pdf](http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1472606781_ARQUIVO_Julia_Rensi_ABRI.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

30 PERIN, op. cit., p. 1.

do segundo projeto, o Plano Diretor dedicado ao desenvolvimento agrícola para a região do Corredor de Nacala<sup>31</sup>.

O ProSavana-PD foi desenvolvido pela FGV Projetos, da Fundação Getúlio Vargas, e por um consórcio de empresas japonesas<sup>32</sup>. Contudo, após críticas da sociedade civil, tentou-se incluir também outras entidades, nomeadamente ONGs, grupos de agricultores, empresas privadas, organizações públicas, etc. Por fim, o ProSavana-PE foi implementado com o escopo de “[...] ampliar a produção agrária em diversas áreas de cultivo por meio da adoção de modelos de desenvolvimento agrário nas áreas-alvo do projeto”<sup>33</sup>. Segundo o Plano Diretor, lançado em 2012, o ProSavana seria implementado em uma área territorial de 14,5 milhões de hectares, em que vivem cerca de 4,5 milhões de pessoas, das quais 80% são agricultores.

As iniciativas de Cooperação Técnica brasileira com outros Países em Desenvolvimento (CTPD) poderiam “[...] reforçar o princípio mútuo da Cooperação Sul-Sul dos ‘ganhos mútuos’ [...]”. Por outro lado, poderiam, igualmente, [...] promover a exportação de modelos contraditórios de desenvolvimento”<sup>34</sup>. Ainda, as autoras destacam que “as causas centrais dos desafios mencionados são a dispersão institucional da CTPD brasileira e a inexistência de marco regulatório próprio. Os espaços decisórios são altamente fragmentados e informais [...]”<sup>35</sup>.

Nesse sentido, o ProSavana recebeu fortes críticas por parte de múltiplas organizações da sociedade civil moçambicana. Inclusive em maio de 2013 foi publicada a “Carta Aberta para deter de forma urgente o Programa ProSavana”<sup>36</sup> e endereçada aos presidentes de Moçambique, Armando Guebuza, do Brasil, Dilma Rousseff e ao primeiro-ministro do Japão, Shinzo Abe. A Carta, subscrita por vinte e três movimentos e organizações sociais moçambicanas, quarenta e

31 Ibidem.

32 RENSI, Julia Silva. **Dinâmica intraburocrática e a internacionalização de dois modelos agrícolas distintos na cooperação técnica agrícola brasileira**. 2014. 119 f. Monografia (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, UFPB, João Pessoa, 2014.

33 Ibidem.

34 LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. **Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização** Policy Briefing. São Paulo: CEBRAP, 2013. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/item\\_796/26\\_08\\_13\\_14Policy\\_Briefing\\_Para%20a%20C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_796/26_08_13_14Policy_Briefing_Para%20a%20C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2018.

35 Ibidem.

36 ABONG (Brasil). **Carta Aberta para deter de forma urgente o Programa ProSavana**. 2013. Disponível em: <[http://www.abong.org.br/notas\\_publicas.php?id=6219](http://www.abong.org.br/notas_publicas.php?id=6219)>. Acesso em: 22 abr. 2018.

um movimentos e organizações sociais internacionais e setenta e dois indivíduos nacionais e internacionais, reivindicou a suspensão imediata do Programa, a alocação dos recursos do ProSavana para o desenvolvimento de um Plano Nacional de Apoio a Agricultura Familiar, o apoio governamental à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural através de “[...] acesso ao crédito rural, serviços de extensão agrária, sistemas de irrigação, valorização das sementes nativas [...], infraestruturas rurais ligadas à criação de capacidade produtiva e políticas de apoio e incentivo a comercialização rural”<sup>37</sup>. Além disso, o conteúdo da Carta Aberta denuncia:

- A manipulação de informações e intimidação das comunidades e organizações da sociedade civil que se opõem ao Prosavana, apresentando alternativas sustentáveis para o sector agrário;
- Os eminentes processos de usurpação de terras das comunidades locais por corporações brasileiras, japonesas e nacionais; bem assim de outras nações.
- O Prosavana fundamenta-se no aumento da produção e produtividade baseada em monoculturas de exportação (milho, soja, mandioca, algodão, cana de açúcar, etc.), que pretende integrar camponeses e camponesas nesse processo produtivo exclusivamente controlado por grandes corporações transnacionais e instituições financeiras multilaterais, destruindo os sistemas de produção da agricultura familiar;
- A importação das contradições internas do modelo de desenvolvimento da agricultura brasileira para Moçambique<sup>38</sup>.

Nesta esteira, a Ação Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais (ADECRU) e a União Nacional de Camponeses (UNAC) argumentaram que o ProSavana visa interesses econômicos ligados às grandes corporações do agromercado e expuseram o receio de que a implementação do programa leve ao empobrecimento das comunidades rurais e ao agravamento da insegurança alimentar, além de prejuízos diretamente relacionadas ao meio ambiente devido ao modelo de agricultura intensiva em aditivos químicos, pesticidas e agrotóxicos<sup>39</sup>.

Entretanto, dada a ausência de respostas diretas à *Carta Aberta*, as críticas ao programa foram intensificadas<sup>40</sup>, inclusive por organizações internacionais

37 Ibidem.

38 Ibidem.

39 ADECRU; UNAC. **Chamada dos povos para invalidação imediata da “auscultação pública do Plano Director do ProSavana”**. 2015. Disponível em: <<https://adecru.wordpress.com/2015/06/04/chamada-dos-povos-para-invalidacao-imediata-da-auscultacao-publica-do-plano-director-do-prosavana/>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

40 PERIN, op. cit.

e nacionais, com destaque para a ONG brasileira FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação), além de uma série de movimentos e organizações sociais<sup>41</sup> moçambicanos que lançaram a *Campanha Nacional “Não ao ProSavana”*. Nesse sentido, “o objetivo principal seria deter as ações e projetos do programa já em curso, assim como responsabilizar Estados e agências internacionais envolvidas no ProSavana [...] pela denegação de informação sobre um programa de interesse público”<sup>42</sup>. O seguinte trecho da Carta de lançamento da campanha denuncia, inclusive, o neocolonialismo oculto no Projeto, como se vê na seqüência:

Para impedir situações de **neocolonialismo** expressas através do avanço do ProSavana e das multinacionais sobre os territórios camponeses anunciamos, publicamente, hoje, 02 de junho de 2014, a CAMPANHA NACIONAL NÃO AO PROSAVANA como parte de um processo mais amplo de endurecimento da nossa luta numa mobilização conjunta das organizações da sociedade civil e movimentos de camponeses em defesa dos recursos naturais e contra a agressão, usurpação, mercantilização e possível privatização da terra<sup>43</sup>.

Em 2015, em resposta às críticas, foram convocadas as *Reuniões de Auscultação Pública sobre o Draft Zero do Plano Diretor do ProSavana*. Todavia, acredita-se que as auscultações foram, na verdade, a apresentação de uma versão pronta do Plano Diretor sem que houvesse a instauração de diálogos democráticos e inclusivos solicitados na *Carta Aberta*<sup>44</sup>.

À vista desse impasse, diversas organizações sociais, muitas das quais já haviam assinado a *Carta Aberta*, publicaram uma *Chamada dos Povos para a Invalidação Imediata da “Auscultação Pública do Plano Diretor do ProSavana”*, em junho de 2015, alegando que “[...] não houve consulta pública nos termos agendados e em conformidade com a Lei”<sup>45</sup>. Assim, trata-se de um Programa com baixa legitimidade social, por ser rejeitado por amplos setores da sociedade moçambicana,

41 Organizações e movimentos sociais que lançaram a campanha *Não ao ProSavana*: União Nacional de Camponeses (UNAC), Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH), Justiça Ambiental JA/Amigos da Terra Moçambique, Acção Académica para o Desenvolvimento das Comunidades Rurais (ADECURU), Fórum Mulher, Actionaid Moz, Associação de Apoio e Assistência Jurídica às Comunidades (AAAJC), Livaningo e Kulima.

42 PERIN, op. cit.

43 UNAC. **Campanha Nacional Não ao ProSavana**. 2014. Disponível em: <<https://www.farmlandgrab.org/23578>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

44 PERIN, op. cit.

45 ADECURU; UNAC, op. cit.

uma vez que põe em risco a agricultura familiar e produz insegurança alimentar, consoante se verifica nos trechos a seguir:

- » Denunciamos igualmente a forma perversa como o Programa Prosavana tem sido conduzido desde a sua concepção.
- » Condenamos a contínua e persistente violação dos preceitos de um processo de construção conjunta de um verdadeiro programa de desenvolvimento da agricultura.
- » Rejeitamos a importação de um programa inadequado à nossa realidade que coloca em risco a agricultura familiar camponesa, a soberania alimentar, o equilíbrio ecológico e os direitos das comunidades locais sobre a terra.

Portanto, exigimos que, por um lado, a auscultação pública em questão seja declarada nula e de nenhum efeito pelos fundamentos supramencionados à semelhança das de nível provincial e distrital que já foram realizadas, e que, por outro, todos os documentos metodológicos que orientaram a concepção do Plano Diretor sejam colocados no domínio público em respeito ao direito à informação e aos princípios da transparência e participação pública nos termos da lei. Resistiremos sempre!<sup>46</sup>

Nos dias 17 e 18 de agosto de 2017, foram apresentados ao Tribunal Permanente dos Povos sobre Corporações Transnacionais da África Austral, na África do Sul, sete casos que atestavam para “[...] a forma desumana pela qual a acumulação de capital por parte das Corporações Transnacionais tem estado a destruir os meios de subsistência, o ambiente e a soberania dos países da região”<sup>47</sup>, incluindo o ProSavana entre eles. O Tribunal é um órgão independente que reúne diversos participantes e movimentos sociais da África Austral com o intuito de debater a atuação das Corporações Transnacionais nas comunidades e seus impactos no tocante ao direito ao uso da terra, à violência contra camponeses e mulheres camponesas, ao uso de sementes transgênicas, entre outros. A partir do encontro são produzidos relatórios “[...] divulgados pelos movimentos sociais e posteriormente enviados para as instituições públicas e na Organização das Nações Unidas”<sup>48</sup>.

46 Ibidem.

47 FASE (Brasil). **Tribunal dos Povos se compromete em fortalecer a luta contra a impunidade corporativa**. 2017. Disponível em: <<https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/tribunal-dos-povos-se-compromete-em-fortalecer-a-luta-contra-a-impunidade-corporativa/>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

48 FÓRUM MULHER (Moçambique). **Sociedade civil leva caso Prosavana ao tribunal Permanente dos Povos**. 2017. Disponível em: <<http://forummulher.org.mz/forum-mulher-participa-da-cimeira-dos-povos-da-africa-austral/>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

Por fim, nos dias 24 e 25 de outubro de 2017, em Maputo, capital de Moçambique, ocorreu a III Conferência Triangular dos Povos, organizada pela campanha *Não ao ProSavana*. A Conferência reuniu diversos camponeses, representantes de movimentos sociais, ONGs e ativistas moçambicanos, brasileiros e japoneses, com o fito de promover amplos e democráticos debates sobre o modelo de desenvolvimento aplicado em Moçambique, sobretudo com relação ao ProSavana. Na Conferência foi redigida a seguinte declaração:

1. Rejeitamos o modelo de desenvolvimento excludente e discriminatório baseado no agronegócio que nos é imposto, por entender que este modelo tem como base a expansão e acumulação de capital por parte dos grandes investidores e assenta-se na produção de lucro e não no bem-estar dos povos; [...]
3. Exigimos um processo de discussão e criação de um plano de agricultura camponesa, da base para o topo, onde terão de ser discutidos os desafios, necessidades e expectativas dos camponeses e camponesas e assim formulado o Plano; [...]
5. Reiteramos a nossa posição 'Não ao Programa ProSavana' e programas similares, em curso nos seis principais corredores de desenvolvimento, pelo modelo que representam e pelo modo em que foram concebidos e impostos ao povo moçambicano; [...]
7. Encorajamos o governo de Moçambique a apostar na agricultura camponesa que é o garante da soberania alimentar proporcionando entre outros, incentivos para os camponeses aumentarem a sua área de produção, a sua produção e produtividade com intervenções específicas como serviços de extensão agrária, acesso ao mercado e acesso a infraestruturas produtivas; [...]
10. Repudiamos a intenção do governo de Moçambique e de parceiros de cooperação (*USAID, Melinda & Bill Gate Foundation, RockFellers Foundation* entre outros) de introduzir o uso de sementes geneticamente modificadas em Moçambique<sup>49</sup>.

Diante da apresentação de algumas das principais problemáticas do ProSavana e dos principais pontos e objetivos do Programa de Aquisição de Alimentos África, é necessário versar sobre as (im)possibilidades de concretização da Segurança Alimentar e Nutricional, em face das dualidades apresentadas entre o agronegócio e a agricultura familiar nos dois modelos, enquanto projetos de cooperação brasileiros.

49 III CONFERÊNCIA TRIANGULAR DOS POVOS (Moçambique). **III Conferência Triangular dos Povos**: Em declaração, povos afirmam Não ao ProSavana. 2017. Disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2017/11/06/iii-conferencia-triangular-dos-povos-em-declaracao-povos-afirmam-nao-ao-prosavana/>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

### 3 A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, A AGRICULTURA FAMILIAR E O AGRONEGÓCIO

A Segurança Alimentar entendida sob uma perspectiva de Direitos Humanos está embasada na premissa de garantia do acesso à alimentação adequada<sup>50</sup>. Tal estado somente pode ser alcançado em uma conjuntura de desenvolvimento socioeconômico efetivo e erradicação da pobreza<sup>51</sup>. Assim, a segurança alimentar é considerada como o principal meio político de alcançar a plena realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)<sup>52</sup>. Desse modo, a segurança alimentar está intimamente atrelada ao DHAA<sup>53</sup>.

Segundo a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar<sup>54</sup>, há Segurança Alimentar

[...] quando todas as pessoas, em qualquer momento, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutricionalmente adequados, que permitam satisfazer as suas necessidades nutricionais e as preferências alimentares para uma vida ativa e saudável<sup>55</sup>.

- 50 No relatório apresentado pelo Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre o direito à alimentação (7 de fevereiro de 2001), o Doc. N.U. E/CN.4/2001/53, par. 14, define a observância à alimentação enquanto direito humano fundamental como o direito a ter acesso de maneira regular, permanente e livre, seja diretamente, seja mediante compra em dinheiro, a uma alimentação quantitativa e qualitativamente adequada e suficiente, que corresponda às tradições culturais da população à qual pertence o consumidor e que assegure uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústias, satisfatória e digna.
- 51 SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. **Comercio exterior**, v. 42, n. 4, p. 310-322, 1992.
- 52 Vale sublinhar que o cumprimento do DHAA, por decorrência, assegura a satisfação de outros direitos humanos, pois entre suas premissas estão a interdependência e indivisibilidade entre eles (ver em: ONU. **Declaração final e plano de ação**. Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. Viena, 1993). Logo, há uma concludente correlação entre a efetivação do DHAA e o direito à saúde, direito à terra e à água, direito a um meio ambiente saudável e, consequentemente, existe uma relação irrefutável daquele com o direito à vida. Diante disso, nessa abordagem, o respeito ao DHAA é fundamental para a garantia em primeira instância, da dignidade humana, ao mesmo tempo que sua violação representa, em última instância, uma violação ao direito à vida. Ver em: CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: O dilema brasileiro: pão ou aço**. 9. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984. 339 p.; ver também em: VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 51-60, 2003.
- 53 MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, n. 4, p. 66-88, 1996; MALUF, R. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- 54 A Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (ver em: FAO. **Cúpula Mundial de Alimentação: Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação**. 1996) resultou da Cúpula Mundial da Alimentação de Roma. Realizada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em 1996, é considerada um verdadeiro marco para a conceituação teórica da segurança alimentar sob uma abordagem de direitos humanos. Ver em: ALESSIO, Felipe Jhonatan. **A sociedade civil na governança global de alimentos: O caso da reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial**. 2014. 269 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, UFSC, Florianópolis, 2014.
- 55 FAO. **Cúpula Mundial de Alimentação: Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação**. 1996. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organizacao-das-Nacoes-Unidas-para-a-Alimentacao-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

Nesse sentido, o debate sobre direitos humanos requer uma reflexão sobre os aspectos éticos, socioeconômicos, culturais, normativos e de relações de poder<sup>56</sup>. Isso significa que a insegurança alimentar é desencadeada das situações de pobreza estrutural<sup>57,58</sup>, e os países periféricos e semiperiféricos são os principais afetados dada sua posição no cenário internacional ditada pela lógica hierarquizada do Sistema-Mundo. Desse modo, o dilema, embora global, assola primordialmente os países do sul, devido à lógica conjuntural verificada na distribuição de poder do Sistema Internacional que gera maiores assimetrias sociais – e maiores níveis de pobreza – no Sul Global<sup>59</sup>. Assim sendo, a promoção do estado de segurança alimentar transcende a questão da disponibilidade de insumos agrícolas e perpassa principalmente por proporcionar acesso à alimentação adequada para a população<sup>60</sup> em um sistema internacional hierarquizado. Nesse sentido, para superar um contexto de privação de alimentos, é necessário que as estratégias de cooperação internacional de combate à fome direcionem os holofotes ao ser humano e não ao produto. Ou seja, a demanda alimentar das pessoas deve ser considerada mais importante do que a oferta de produtos agrícolas<sup>61</sup>.

O desenvolvimento de um ciclo produtivo de alimentos assentado na sustentabilidade anda de mãos dadas com a agricultura familiar<sup>62</sup>. A própria FAO consagrou essa forma de cultivo de insumos agrícolas para fins de alimentação como mecanismo de respaldo à segurança alimentar. Ou seja, é o agricultor

56 SEN, Amartya. El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, n. 55, 2000.

57 Portanto, para Amartya Sen, a redução da pobreza estrutural é uma medida prioritária para garantir à massa de excluídos sociais as condições básicas de subsistência e de dignidade humana. Ver em: SEN, 1992, p. 310-322.

58 SEN, op. cit.

59 BOFF, Ricardo Bruno. *IIRSA e a (de)colonialidade do poder*. 2015. 184 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, UFSC, Florianópolis, 2015.

60 Visto que a situação atual de privação de alimentos no mundo passa por uma questão de falta de acesso e não de disponibilidade, não há afirmação mais verdadeira daquela proferida por Devereux (ver em: DEVEREUX, Stephen. **Famine in the twentieth century**. IDS working paper 105. Summary, 2002. 40 p.): “As fomes contemporâneas em África são invariável e intensamente políticas”. Pois a fome é, sem dúvida, uma decisão política ou, em termos mais amenos, uma falta de esforço de governança por parte dos tomadores de decisão que permite que, ainda hoje e, nomeadamente na África, haja uma conjuntura massiva de fome, a forma mais grotesca de violação ao Direito Humano à Alimentação Adequada e de verificação de insegurança alimentar.

61 CUSTÓDIO, Marta Battaglia et al. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 1, n. 18, p.1-10, out. 2011. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/volume\\_13\\_6\\_2011/1-Seguranca-alimentar\\_13-06-2011.pdf](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/volume_13_6_2011/1-Seguranca-alimentar_13-06-2011.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2017.

62 PANT, Laxmi Prasad. Paradox of mainstreaming agroecology for regional and rural food security in developing countries. *Technological Forecasting and Social Change*, [s.l.], v. 111, p.305-316, out. 2016.

familiar quem realmente produz alimentos e não o agronegócio, considerado que este último é responsável por somente cerca de 30% da produção mundial de alimentos<sup>63</sup>.

Desta forma, a agricultura familiar está alicerçada em uma lógica alternativa aos métodos capitalistas de mercantilização do alimento. Esta prática não se operacionaliza por meio da geração de mais-valia, mas sim por meio do compartilhamento de gestão da propriedade entre o núcleo familiar que detém os meios para a produção das culturas e obtém dessa exploração sua principal fonte de renda<sup>64</sup>. Ademais, os produtores familiares possuem uma relação cultural e histórica intrínseca ao cultivo da terra e estão atrelados à diversificação produtiva e conservação da biodiversidade<sup>65</sup>. A promoção do *empoderamento* desses atores sociais – as mãos que alimentam – por meio da garantia de direitos de acesso e gerenciamento de recursos fundamentais à produção agrícola é condição vital para fomentar o desenvolvimento socioeconômico sustentável e por decorrência, propiciar a SAN<sup>66</sup>.

Por outro lado, a produção agrícola no agronegócio segue uma lógica de mercado no qual o alimento é considerado uma simples mercadoria como qualquer outra e, assim, é desprovido da sua função social inerente<sup>67</sup>, desconsiderando-se os saberes e culturas locais. E, nesse sentido, o agronegócio está diretamente vinculado à demanda de insumos agrícolas para a agropecuária e o mercado mundial. Tal sistema está intimamente ligado à prática da monocultura de *commodities* para a exportação que, por sua vez, é fundamentada historicamente – sobretudo – nas grandes propriedades de terra<sup>68,69</sup>. Parafraseando Galeano<sup>70</sup>, o

63 FAO. **The State of Food and Agriculture**: Innovation in family farming. Roma: Fao, 2014. 161 p. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4040e.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

64 QUIJANO, Alejandro Mantilla. **La Alimentación que nos Ofrecen**. 2. ed. Bogotá: Antropos, 2004. 111 p.; STÉDILE, João Pedro. Capitalismo e política alimentar: o mundo não pode ser um grande supermercado. **Economia**, 2013.

65 PANT, op. cit.

66 FAO, op. cit.

67 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002. p.37-70.

68 A implantação desse regime assimétrico como forma de produção agrícola foi incentivada pelo sistema de plantation – a primazia de cultivo de certas culturas mais valorizadas no mercado mundial –, que exigia áreas exorbitantes para o seu emprego em decorrência da enorme demanda nos países centrais por gêneros agrícolas tropicais. Ver em: GALEANO, Eduardo. **Las Venas Abiertas de America Latina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010. 379 p.

69 WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. **Revista Crítica Marxista**, n. 10, p. 12-30, 2000.

70 GALEANO, op. cit.

latifúndio e seu parente próximo menos abastado, o minifúndio, são os maiores empecilhos para o desenvolvimento sustentável do setor agrícola e da própria economia como um todo que tenha como objetivo primordial a diminuição do abismo social entre classes.

Assim, a logística à serviço do agronegócio pressupõe a desigualdade na distribuição da terra e tem contribuição ativa no aprofundamento da pobreza mundial e na elevação das estatísticas da fome<sup>71</sup>. Esse modo de produção agrícola é, por decorrência, especialmente concentrador de renda e tem como característica inerente ao seu sucesso a criação de uma população de excluídos<sup>72,73</sup>. Esse sistema que tem uma concepção comercial da agricultura não se preocupa com a satisfação do DHAA ou com a promoção da SAN.

Aliás, o processo histórico de concentração de terra baseada em grandes latifúndios agroexportadores, ao invés de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico, serve justamente ao propósito contrário<sup>74,75</sup>. A efetivação do desenvolvimento econômico e social deve se situar em um patamar qualitativo que protagonize os seres humanos e propicie melhores condições de vida às pessoas<sup>76,77</sup>.

Na mesma direção, vale ainda salientar que a trajetória histórica da maioria dos países do Sul com vocação agrícola demonstra que a sua inclusão no mercado internacional se deu por meio da cristalização das suas relações baseadas na lógica do ganho dos antigos colonizadores em detrimento dos outrora

71 NYÉLÉNY FORUM. **Declaração de Nyélény**. Fórum Mundial pela Soberania Alimentar. 2007. Disponível em: <<http://www.nyeleni.org/spip.php?article327>>. Acesso em: 5 de nov. 2017.

72 A vantagem da vocação agrícola em países em desenvolvimento é esmagada pela séria disparidade social, nomeadamente no tocante à distribuição fundiária. O controle das maiores proporções de recursos do mundo está em poucas e abastadas mãos. Mas, para além dessas constatações, a situação é ainda pior para as zonas rurais que são estatisticamente maioritariamente assoladas pela pobreza a níveis extremos (HALL, 2001).

73 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 51-60, 2003.

74 O alcance do modelo de desenvolvimento socioeconômico pressupõe concomitantemente o crescimento econômico, o contrário não se verifica, pode haver o último processo sem que se observe desenvolvimento de fato (SEN, 1992).

75 LIBERATO, Ana Paula. **Reforma agrária**: direito humano fundamental. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

76 No que se refere à formulação de políticas em prol do desenvolvimento econômico e social, as estratégias nessa direção possuem objetivos em comum e buscam a redução das desigualdades sociais. O alcance desses escopos determinados implica a realização de equidade de oportunidades sem nenhum tipo de discriminação e a promoção ao acesso da população à satisfação das necessidades básicas. Bem como, o respeito ao meio ambiente e a preocupação com o bem-estar inclusive das gerações futuras, que receberão como herança o resultado das ações da geração presente no mundo. Ver em: SEN, 2000, op. cit.

77 Ibidem.

colonizados<sup>78</sup>. Por conseguinte, essa dialética fomenta o aprofundamento da dicotomia entre centro e periferia e a posição imposta de eterno exportador de *commodities* na divisão internacional do trabalho e, assim, as relações hierárquicas do sistema-mundo são retroalimentadas<sup>79</sup>.

#### 4 A SEGURANÇA ALIMENTAR E COOPERAÇÃO SUL-SUL

A cooperação internacional para o desenvolvimento propõe um novo paradigma para as relações globais, mediante o fortalecimento das relações Sul-Sul e a promoção da chamada “ascensão do Sul”. A emergência de perspectivas do Sul Global traz em si a gênese de uma ordem internacional mais democrática e multipolar. Nesse sentido, a cooperação Sul-Sul emerge como uma forma de cooperação internacional para o desenvolvimento, alternativa à cooperação hierarquizadora tradicional. Segundo Muñoz, “a Cooperação Sul-Sul se apresenta como uma forma de apoio ao desenvolvimento, de criação ou fortalecimento de laços políticos, econômicos ou culturais, de negociação quanto a um maior protagonismo internacional [...]”<sup>80</sup>. Nesse sentido, a cooperação Sul-Sul pode ser concebida como uma alternativa aos moldes de cooperação do norte, em que o sul é, geralmente, o beneficiário. Ao contrário da visão liberal da ordem internacional que marcou a década de 1990, nos anos 2000 a Cooperação Sul-Sul passa a ser pensada através da horizontalidade e do desenvolvimento de programas de cooperação. Delineia-se, então, a busca, por parte dos países do Sul global, pela inserção diferenciada na ordem internacional. Essencialmente, a Cooperação Sul-Sul fundamenta-se, entre outros princípios, na ideia segundo a qual a solução dos problemas sociais e econômicos do Sul pode vir do próprio Sul, uma vez que os países possuem identidades compartilhadas (histórica, colonial, econômica, social, etc.).

A cooperação Sul-Sul, através da cooperação para o desenvolvimento, é interpretada de diversas maneiras. Pode ser definida como a busca por um modelo

78 BOFF, Ricardo Bruno. **IIRSA e a (de)colonialidade do poder**. 2015. 184 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, UFSC, Florianópolis, 2015.

79 GALEANO, op. cit.

80 MUÑOZ, Enara Echart. A cooperação Sul-Sul do Brasil com a África. **Caderno Crh**, v. 29, n. 76, p.9-12, abr. 2016.

autônomo dentro da hegemonia existente<sup>81</sup>, ou vista como um complemento às relações Norte-Sul que não necessariamente rompe com as relações de poder vigentes, uma vez que “[...] a própria cooperação Sul-Sul emergiu de dentro de uma hegemonia já existente, e não como um modelo externo alternativo à cooperação do Norte”<sup>82</sup>.

Alega-se que a cooperação Sul-Sul oferece alternativas aos termos da cooperação tradicional Norte-Sul, por uma similaridade entre as identidades dos países do sul global. Contudo, esse é também um aspecto questionado por autores como Cesarino, por exemplo. A autora alega que a retórica da unidade e da semelhança está especialmente relacionada às relações Sul-Sul e que esse é o discurso que baseia a emergência das relações entre Brasil e África<sup>83</sup>. A retórica das identidades comuns é de fato um dos princípios-chave da cooperação Sul-Sul e não necessariamente é revestida de um sentido negativo. No Brasil, a cooperação técnica entabulada durante o Governo Lula (2002-2006; 2006-2010) certamente envolveu interesses de ambos os negociadores e esteve “inserida em um processo mais amplo de democratização e ascensão econômica do país, que, juntamente com outros países em desenvolvimento, busca(va) novos espaços de atuação no cenário internacional”<sup>84</sup>.

À vista disso, o ProSavana, conforme aventado, ao preconizar uma estratégia de desenvolvimento pautada na mercantilização do alimento aliado ao incentivo à produção de *commodities* e privilegiar o agronegócio e o latifúndio – em detrimento dos pequenos produtores, da agricultura familiar e da diversificação agrícola – vai de encontro às premissas do desenvolvimento socioeconômico efetivo e parece conceber justamente um cenário contrário à promoção da segurança alimentar.

81 CORRÊA, M. **Prática comentada da cooperação internacional**: entre a hegemonia e a busca por autonomia. Brasília, 2010.

82 CESARINO, Letícia. Antropologia multissituada e a questão da escala: Reflexões com base no estudo da cooperação Sul-Sul brasileira. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 41, n. 20, p.19-50, jun. 2014. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v20n41/v20n41a02.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2016.

83 Ibidem.

84 MILANI, Carlos R. S.; CARVALHO, Tássia C. O. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, v. 1, n. 1, p.11-35, 16 nov. 2012. Semestral. Disponível em: <<http://fes.org.br/brasilnomundo/wp-content/uploads/2014/06/milani-estudosinternacionais-2.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016; apud RENSI, Julia. **PAA África**. 2013. Disponível em: <<http://fomeri.blogspot.com.br/2013/09/paa-africa.html>>. Acesso em: 1 out. 2016.

Um programa baseado, em linhas gerais, na exportação e implementação de um sistema demasiado genérico de agricultura intensiva e elevada dependência técnica, além do mais, não pode ser exportado sem considerar as realidades locais. Cada contexto exige um modelo de desenvolvimento adequado, de modo que não é possível simplesmente mimetizar experiências exteriores e esperar que o resultado seja o mesmo em circunstâncias totalmente distintas<sup>85</sup>. Além de tudo, é imperativo compreender a dinâmica de cada sistema agrário<sup>86</sup>, visto que não existe uma receita universal para alcançar o desenvolvimento.

O *modus operandis* do ProSavana estimula um modelo convencional de comércio Norte-Sul e, assim, se torna um instrumento que reproduz a lógica colonial da subordinação sistêmica de Moçambique em relação ao centro. O Programa, além de não conseguir promover a segurança alimentar, é simplista ao priorizar a exportação de *commodities* como meio de subir os degraus do desenvolvimento e, desse modo, acabou por fortalecer a estrutura mundial de desigualdades ao alicerçar sua intervenção na determinação da posição subalterna de Moçambique na divisão internacional do trabalho. Logo, por mais que o ProSavana tenha sido concebido como um programa de cooperação sul-sul para o desenvolvimento, há fortes indícios de reprodução de uma matriz de dominação colonial.

Por outro lado, o PAA África adota estratégias de participação ativa dos *stakeholders* envolvidos e atua no sentido de *empoderar* os pequenos produtores e estimular a produção via agricultura familiar. Isso se dá através da existência de uma demanda previsível aos agricultores, que garante uma renda básica, e funciona também como instrumento de capacitação, por meio da geração de uma rede de coordenação entre agricultores de uma mesma região e o setor público. O PAA África, ao realizar a compra de produtos oriundos da agricultura familiar e destiná-los à alimentação escolar, promove a estabilização da renda dos agricultores e, conseqüentemente, fortalece a pequena agricultura. Nesse sentido, o Programa dialoga com a concepção de Morin sobre a solidariedade,

85 QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: Clacso – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. p. 117-142. Disponível em: <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_Quijano.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2016.

86 GARCIA FILHO, Danilo Prado. **Guia metodológico: diagnóstico de sistemas agrários.** Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, 1999.

uma herança tradicional dos povos do Sul, que implica a integração, e não destruição. Segundo o autor,

Precisamos misturar essas heranças culturais mediterrâneas com as heranças culturais africanas e sul-americanas. Por mais diferentes que sejam, todas elas comportam modos míticos ou religiosos de integração no cosmo e na natureza, dos quais devemos extrair a verdade profunda e ligá-la à nossa nova consciência ecológica, que reconhece nossa integração na biosfera, algo que o devir da mundialização continua a degradar, impulsionado pelo norte<sup>87</sup>.

Assim, o PAA percorre o caminho contrário ao ProSavana, visto que seus pilares de atuação estão embasados em diversas premissas fundamentais de promoção da segurança alimentar, são dinâmicos e dialogam em consonância como medidas efetivas de combate à fome e estímulo ao desenvolvimento rural dos países africanos anfitriões. O PAA África pode iniciar os passos para implementação de uma economia local sustentável e geração de uma série de externalidades positivas ao investir na capacitação técnica dos agricultores familiares e, desse modo, inseri-los no mercado regional por meio da sistematização das compras locais de alimentos – em quantidade e qualidade adequadas – para prover os programas de alimentação escolar.

De acordo com o Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I<sup>88</sup>, os números de beneficiados – tanto de agricultores familiares como de crianças em idade escolar – demonstraram que o primeiro processo de implementação do programa apresentou sucessos. No que se refere à Fase II, o projeto também ostentou bons resultados em relação à realização dos seus objetivos primordiais e tem solidificado suas vertentes operacionais<sup>89</sup>. Nesse sentido, o PAA África mostrou-se um instrumento positivo de cooperação sul-sul na construção de uma conjuntura propícia ao início de um processo de desenvolvimento socioeconômico efetivo comprometido com a redução da insegurança alimentar. Ainda vale salientar que as medidas adotadas pelo Programa se entrelaçam – desde

87 MORIN, E. Para um Pensamento do Sul: diálogos com Edgar Morin. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARA UM PENSAMENTO DO SUL, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, SESC Departamento Nacional, 2011. p. 9-21.

88 PAA África. **Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I**: fevereiro de 2012 a dezembro de 2013. 2014. Disponível em: <[http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2014/12/Relatorio-fase-1DEC\\_port.pdf](http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2014/12/Relatorio-fase-1DEC_port.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2016.

89 MIRANDA, Ana Carla; GYORI, Mario; SOARES, Fábio Veras. **Fase II do Programa PAA África**: resultados e lições aprendidas. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2017. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/port/OP343PT\\_Fase\\_II\\_do\\_Programa\\_PAA\\_Africa\\_resultados\\_e\\_licoes\\_aprendidas.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/OP343PT_Fase_II_do_Programa_PAA_Africa_resultados_e_licoes_aprendidas.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2017.

o apoio à produção da agricultura familiar até o fornecimento de uma refeição nutricional e culturalmente adequada na alimentação escolar de crianças – e transcendem as características usuais da ajuda alimentar internacional, ao incorporarem um componente de adequação à realidade na qual é implementado. Para além disso, o PAA não é somente imediatista, mas sua intervenção está articulada para impactar em curto, médio e longo prazo. O fornecimento de uma alimentação adequada é fundamental não apenas para a situação de fome ser sanada de forma emergencial, mas também para a formação plena dos indivíduos – a todo e qualquer tempo – principalmente para crianças em idade escolar, que maximiza sua capacidade de aprendizado com um reflexo concreto no seu desenvolvimento pessoal e gera um futuro adulto com mais oportunidades de inserção na sociedade<sup>90</sup>.

Entretanto, apesar dos êxitos do PAA África, é necessário ter cautela e criticidade no tocante a algumas fraquezas reveladas nas fases de implementação do programa. A estabilidade do projeto pode ser considerada frágil, visto que se tratou de uma iniciativa de cooperação em pequena escala, logo, a efetivação e sucesso do projeto estiveram altamente dependentes da eficácia institucional dos países envolvidos e do compromisso acordado entre eles. Além disso, a adaptação aos contextos nacionais é elemento fundamental e, sobretudo, a consolidação de uma rede de colaboração entre as partes interessadas. Desta forma, é essencial salientar que o PAA África não foi, e não deveria ser, a aplicação, na África, de um modelo de sucesso brasileiro, como ocorreu, em certa medida, com o ProSavana. Se fosse esse o caso, o Programa contribuiria com a retórica da colonialidade. Por isso, a experiência brasileira só faz sentido na África em um contexto de troca e de adaptação ao contexto nacional dos países envolvidos. Somente pode ser considerado exitoso o projeto que reconheça o protagonismo africano e que propicie a formatação de estruturas autossuficientes e independentes. Assim, o andamento eficiente do projeto não se torna condicionado à boa vontade externa, visto que o objetivo dessa cooperação é justamente criar condições de desenvolvimento socioeconômico efetivo e promover a segurança alimentar na Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal.

---

90 VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 51-60, 2003.

Dado que os objetivos do programa perpassam também pelo debate decolonial, é imperativo que uma cooperação desta índole seja, de fato, horizontal. Desde que os interesses sejam convergentes e de fortalecimento geopolítico do bloco Sul e, ademais, propiciem gradativamente condições para a autonomia dos países africanos, os programas de cooperação podem ser benéficos para ambas as partes. Ainda assim, os países africanos deverão, sempre, tomar as rédeas do seu próprio processo de desenvolvimento, e neste sentido, a cooperação sul-sul pode ser um auxílio nessa direção.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAA África foi arquitetado para favorecer o desenvolvimento rural por meio do apoio à agricultura familiar, e o modo como foi implementado auxiliou a abertura de uma via no processo de garantia do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar. O ProSavana, ao contrário, por estar estruturado ao redor da cooperação técnica que tenta mimetizar a experiência nipo-brasileira executada no cerrado brasileiro na década de 1970, embasou-se na produção de *commodities* e sempre esteve à serviço do agronegócio transplantado à realidade africana.

À vista do que foi posto, o estudo deduziu que o *modus operandis* adotado pelo ProSavana é arbitrário e sua abordagem inadequada para assegurar a segurança alimentar e o direito à alimentação adequada por diversos motivos, entre outros: desconsiderar as particularidades locais; desrespeitar o direito à terra dos moçambicanos, já que expulsou populações tradicionais de seus territórios; facilitar o uso intensivo de agrotóxicos e a depredação dos recursos naturais; estimular a monocultura destinada à exportação; fomentar a agricultura empresarial de média e grande escala.

Na confrontação entre o modelo de agronegócio e agricultura familiar, observa-se que o agronegócio serve principalmente aos interesses dos latifundiários em detrimento dos trabalhadores rurais, pois orienta-se pelas imposições do mercado internacional. Assim, o agronegócio contribui ativamente para o agravamento das desigualdades sociais ao limitar o acesso dos agricultores aos meios de produção – inclusive à terra – e lucrar com a exploração do seu trabalho e com a criação de uma massa de excluídos. Além disso, a prática da monocultura

é um atentado à biodiversidade e produz efeitos nocivos na alimentação das populações mais vulneráveis. Na direção contrária, a agricultura familiar é um meio de produção que propicia a SAN e favorece o desenvolvimento de uma economia local sustentável com uma série de externalidades positivas.

Por fim, infere-se que o PAA África demonstrou potencial positivo de um instrumento de cooperação Sul-Sul, pois tentou construir uma conjuntura que possibilitasse o desenvolvimento socioeconômico efetivo com impactos na redução da pobreza e da insegurança alimentar. O Programa apoiou fortemente a agricultura familiar ao mesmo tempo em que assegurou que os alimentos cultivados provenientes desse sistema produtivo chegassem às escolas e garantissem às crianças uma alimentação nutricional e culturalmente adequada. O PAA África foi estruturado para agir em curto, médio e longo prazos.

Por outro lado, o ProSavana por ter sido pautado na mercantilização dos alimentos, na aliança com o agronegócio e em toda a sua estrutura de exclusão decorrente desse sistema produtivo reproduz uma relação típica Norte-Sul, dissemina os moldes coloniais, e não promove a segurança alimentar concretamente.

## REFERÊNCIAS

- ABONG (Brasil). **Carta Aberta para deter de forma urgente o Programa ProSavana**. 2013. Disponível em: <[http://www.abong.org.br/notas\\_publicas.php?id=6219](http://www.abong.org.br/notas_publicas.php?id=6219)>. Acesso em: 22 abr. 2018.
- ADECRU; UNAC. **Chamada dos povos para invalidação imediata da “auscultação pública do Plano Director do ProSavana”**. 2015. Disponível em: <<https://adecru.wordpress.com/2015/06/04/chamada-dos-povos-para-invalidacao-imediata-da-auscultacao-publica-do-plano-director-do-prosavana/>>. Acesso em: 26 mar. 2017.
- ALESSIO, Felipe Jhonatan. **A sociedade civil na governança global de alimentos: O caso da reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial**. 2014. 269 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, UFSC, Florianópolis, 2014.
- AZEVEDO, Elaine de. O ativismo alimentar na perspectiva do locavorismo. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 3, p.81-98, jul./set. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v18n3/1809-4422-asoc-18-03-00081.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2017.
- BOFF, Ricardo Bruno. **IIRSA e a (de)colonialidade do poder**. 2015. 184 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, UFSC, Florianópolis, 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012**. Brasília, DF.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003**. Brasília, DF.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF, 15 set. 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em: 8 nov. 2016.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**: O dilema brasileiro: pão ou aço. 9. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984. 339 p.

CESARINO, Letícia. Antropologia multissituada e a questão da escala: Reflexões com base no estudo da cooperação Sul-Sul brasileira. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 41, n. 20, p.19-50, jun. 2014. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v20n41/v20n41a02.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2016.

CORRÊA, M. **Prática comentada da cooperação internacional**: entre a hegemonia e a busca por autonomia. Brasília, 2010.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia et al. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 1, n. 18, p.1-10, out. 2011. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/volume\\_13\\_6\\_2011/1-Seguranca-alimentar\\_13-06-2011.pdf](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/volume_13_6_2011/1-Seguranca-alimentar_13-06-2011.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2017.

DEVEREUX, Stephen. **Famine in the twentieth century**. IDS working paper 105. Summary, 2002. 40 p.

FAO. **Cúpula Mundial de Alimentação**: Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (1996). Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organizaçao-das-Nacoes-Unidas-para-a-Alimentacao-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **The State of Food and Agriculture**: Innovation in family farming. Roma: Fao, 2014. 161 p. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4040e.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

FASE (Brasil). **Tribunal dos Povos se compromete em fortalecer a luta contra a impunidade corporativa**. 2017. Disponível em: <<https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/tribunal-dos-povos-se-compromete-em-fortalecer-a-luta-contr-a-impunidade-corporativa/>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

FÓRUM MULHER (Moçambique). **Sociedade civil leva caso Prosavana ao tribunal Permanente dos Povos**. 2017. Disponível em: <<http://forumulher.org.mz/forum-mulher-participa-da-cimeira-dos-povos-da-africa-austral/>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

GALEANO, Eduardo. **Las Venas Abiertas de America Latina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010. 379 p.

GARCIA FILHO, Danilo Prado. **Guia metodológico**: diagnóstico de sistemas agrários. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, 1999.

III CONFERÊNCIA TRIANGULAR DOS POVOS (Moçambique). **III Conferência Triangular dos Povos**: Em declaração, povos afirmam Não ao ProSavana. 2017. Disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2017/11/06/>>

iii-conferencia-triangular-dos-povos-em-declaracao-povos-afirmam-nao-ao-prosavana/>. Acesso em: 22 abr. 2018.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. 2013. **Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização.** Policy Briefing. São Paulo: CEBRAP. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/item\\_796/26\\_08\\_13\\_14Policy\\_Briefing\\_Para%20al%C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_796/26_08_13_14Policy_Briefing_Para%20al%C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2018.

LIBERATO, Ana Paula. **Reforma agrária: direito humano fundamental.** Curitiba: Juruá Editora, 2004.

HALL, Malcolm. FAO (Ed.). **Sistemas de Producción Agropecuaria y Pobreza: Cómo mejorar los medios de subsistencia de los pequeños agricultores en un mundo cambiante.** Roma y Washington Dc: Fao, 2001. 483 p.

MALUF, R. S., MENEZES, F., & VALENTE, F. L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, n. 4, p. 66-88. 1996.

MALUF, R. **Segurança alimentar e nutricional.** Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

MILANI, Carlos R. S.; CARVALHO, Tássia C. O. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, [s. l.], v. 1, n. 1, p.11-35, 16 nov. 2012. Semestral. Disponível em: <<http://fes.org.br/brasilnomundo/wp-content/uploads/2014/06/milani-estudo-sinternacionais-2.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

MIRANDA, Ana Carla; GYORI, Mario; SOARES, Fábio Veras. **Fase II do Programa PAA África: resultados e lições aprendidas.** Brasília (DF): Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2017. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/port/OP343PT\\_Fase\\_II\\_do\\_Programa\\_PAA\\_Africa\\_resultados\\_e\\_licoes\\_aprendidas.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/OP343PT_Fase_II_do_Programa_PAA_Africa_resultados_e_licoes_aprendidas.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2017.

MORIN, E. Para um Pensamento do Sul. In: Encontro internacional para um pensamento do sul, 2010, Rio de Janeiro. **Para um Pensamento do Sul: diálogos com Edgar Morin.** SESC: SESC Departamento Nacional, 2011. p. 9-21.

MUÑOZ, Enara Echart. A cooperação Sul-Sul do Brasil com a África. **Caderno Crh**, [s.l.], v. 29, n. 76, p.9-12, abr. 2016.

NYÉLÉNY FORUM. **Declaração de Nyélény.** Fórum Mundial pela Soberania Alimentar. 2007. Disponível em: <<http://www.nyeleni.org/spip.php?article327>>. Acesso em: 5 de nov. 2017.

ONU. **Declaração final e plano de ação.** Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. Viena, 1993.

PAA África. **Relatório de Resultados e Aprendizados da Fase I:** fevereiro de 2012 a dezembro de 2013. 2014. Disponível em: <[http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2014/12/Relatorio-fase-1DEC\\_port.pdf](http://paa-africa.org/pt/wp-content/uploads/sites/6/2014/12/Relatorio-fase-1DEC_port.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2016.

PANT, Laxmi Prasad. Paradox of mainstreaming agroecology for regional and rural food security in developing countries. *Technological Forecasting and Social Change*, [s.l.], v. 111, p.305-316, out. 2016.

PERIN, V. P. ProSavana: Transferência de tecnologia agrícola para repetir em Moçambique o que eles fizeram no Cerrado 30 anos atrás?. In: REUNIÃO EQUATORIAL DE ANTROPOLOGIA (REA)/ REUNIÃO E ANTROPÓLOGOS DO NORTE E NORDESTE (ABANNE). 2015, Maceió. **Anais...** Maceió, V REA/ XIV ABANNE, 2015.

PRATES, Daniela Magalhães. **A alta recente dos preços das commodities.** *Rev. Econ. Polit. [online]*, v. 27, n.3, p.323-344, 2007.

QUIJANO, Alejandro Mantilla. **La Alimentación que nos Ofrecen.** 2. ed. Bogotá: Ántropos, 2004. 111 p.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. **A colonialidade do saber:** eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Clacso - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. p. 117-142. Disponível em: <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_QUIJANO.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_QUIJANO.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2016.

RENSI, Julia Silva. **Dinâmica intraburocrática e a internacionalização de dois modelos agrícolas distintos na cooperação técnica agrícola brasileira.** 2014. 119 f. Monografia (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, UFPB, João Pessoa, 2014.

\_\_\_\_\_. **Internacionalização da dualidade de modelos agrícolas:** Uma análise da formulação da cooperação técnica brasileira. Florianópolis: ABRI, 2016. 17 p. Disponível em: <[http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1472606781\\_ARQUIVO\\_Julia\\_Rensi\\_ABRI.pdf](http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1472606781_ARQUIVO_Julia_Rensi_ABRI.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **PAA África.** 2013. Disponível em: <<http://fomeri.blogspot.com.br/2013/09/paa-africa.html>>. Acesso em: 1 out. 2016.

SEN, Amartya. El desarrollo como libertad. **Gaceta Ecológica**, n. 55, 2000.

\_\_\_\_\_. Sobre conceptos y medidas de pobreza. **Comercio exterior**, v. 42, n. 4, p. 310-322, 1992.

SOUZA, Darana; KLUK, Israel. Uma Abordagem Multidimensional à Segurança Alimentar: PAA África. **Poverty in Focus:** O Papel da Cooperação Sul-Sul no Desenvolvimento Agrícola Inclusivo e Sustentável. Brasília: Centro Internacional de Políticas, 2012. p. 16-18. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCpovertyInFocus24.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

STÉDILE, João Pedro. Capitalismo e política alimentar: o mundo não pode ser um grande supermercado. **Economia**, p. 11h11, 2013.

UNAC. **Campanha Nacional Não ao ProSavana.** 2014. Disponível em: <<https://www.farmlandgrab.org/23578>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito humano à alimentação:** desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002. p.37-70.

\_\_\_\_\_. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 51-60, 2003.

\_\_\_\_\_. Segurança alimentar e nutricional: transformando natureza em gente. **Direito à alimentação:** desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002. p. 103-36.

WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. **Revista Crítica Marxista**, n. 10, p. 12-30, 2000.

## A POLÍTICA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM UM ESTADO CAPITALISTA AGROEXTRATIVISTA–FUNDIÁRIO: O PARANÁ

*Amanda Keren Frois<sup>1</sup>*

*Sergio Ricardo Vitiello<sup>2</sup>*

<http://dx.doi.org/10.19177/978-85-8019-229-2.65-89>

### 1 INTRODUÇÃO

Tratar do agravamento das mudanças climáticas e dos demais problemas ambientais contemporâneos envolve, para a economia, um atraso ou repressão da atividade capitalista global, pois sem o crescimento contínuo, as contradições do sistema capitalista emergem devido à desestabilização do ciclo de produção – produção – consumo necessário para sua manutenção<sup>3</sup>.

Para lidar com esse desequilíbrio entre crescimento econômico e proteção ambiental, cabe ao Estado articular legislações, instituições, processos e recursos para minimizar os impactos da degradação humana na sociedade<sup>4</sup>, ao mesmo tempo em que deve resguardar a produção e o consumo capitalista para que não haja um colapso na economia<sup>5</sup>.

Em relação ao problema das mudanças climáticas, desde o Protocolo de Kyoto, assinado em 1998 por mais de 150 países, os Estados passaram a desenvolver políticas de controle de gases poluentes e de ação contra as mudanças climáticas. No Brasil, essas políticas surgiram a partir de 2000 com a criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, e se consolidaram em 2009, com a publicação da Política Nacional de Mudanças do Clima. O estado do Paraná, acompanhando as agendas internacional e nacional, começou a legislar sobre

1 Bacharela em Administração. Mestranda no Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Estadual de Londrina, amandafrois@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6889-7366>.

2 Advogado. Mestrando no Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Estadual de Londrina, sergiorvitiello@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3399-8132>.

3 O'CONNOR, J. ¿Es posible el capitalismo sostenible?. **Papeles de población**, v. 6, n. 24, p. 9-35, 2000.

4 BORINELLI, B. Problemas ambientais e os limites da política ambiental. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 13, n. 2, p. 63-84, jan./jun., 2011.

5 O'CONNOR, op. cit.

as mudanças climáticas em 2009, com a criação do Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais (FPMCG).

Esse estado experimenta, desde 1950, alterações na chuva e nas geadas, resultante do rápido processo de desmatamento gerado pelas atividades dominantes desde então<sup>6</sup>, principalmente para exploração pelas madeireiras e para o uso agrícola<sup>7</sup>. Atualmente, o aumento no número de erosões em todo o território<sup>8</sup>, de chuvas na região litorânea e das estiagens nas regiões produtoras de soja também demonstram problemas causados pelas mudanças do clima. De acordo com projeções, nos próximos 23 anos, há tendência de aumento de até 5,6% na temperatura da região nordeste do estado e diminuição de 18% no número de chuvas, impactando diretamente no aumento de doenças relacionadas e na perda da biodiversidade de fauna e flora do Paraná<sup>9</sup>.

O desenvolvimento da agenda política sobre mudanças climáticas no Paraná obedeceu à ordem nacional: com a criação do Fórum, iniciaram-se as discussões para a criação de uma Política Estadual sobre Mudança do Clima. Essas discussões levaram a três projetos de lei reprovados que ajudaram na construção do quarto, que foi aprovado em 2012. Dentro da Política Estadual, os maiores programas desenvolvidos, desde então, foram o Bioclima Paraná, o Programa Selo Clima Paraná e o Programa de Fortalecimento da Gestão de Riscos e Desastres no Paraná.

Com base nessa contextualização, este trabalho tem por objetivo analisar a Política Estadual de Mudanças Climáticas do Paraná, destacando a sua evolução e algumas restrições a essa política no contexto do estado capitalista periférico, ainda sob forte ascendência de forças econômicas e políticas representantes do paradigma agroextrativista-fundiário.

Esta pesquisa foi realizada por meio de uma metodologia qualitativa, exploratória, com coleta de dados documentais e duas entrevistas. Uma entrevista foi

- 
- 6 **MATOS, L. V. S. Capacidade deliberativa nas políticas de mudanças climáticas: um estudo sobre a participação no Programa Bioclima Paraná.** 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.
- 7 **SALLES, J. O. Atores sociais do desmatamento no Paraná 1940-1960.** In: SONDA, C.; TRACKZYNSI, S. C. **Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná.** Curitiba: ITCG, 2010. p. 45-82.
- 8 **EMBRAPA. Erosão causa prejuízos econômicos e ambientais no Paraná.** 4 set. 2018. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/36905812/erosao-causaprejuizos-economicos-e-ambientais-no-parana>>. Acesso em: 19 jan. 2019.
- 9 **FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Pesquisa inédita mapeia mudanças do clima no Paraná, que ficará até 5,6 °C mais quente.** Rio de Janeiro, 13 out. 2016. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/pesquisa-inedita-mapeia-mudancas-do-clima-no-parana-que-ficara-ate-56degc-mais-quente>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

realizada com um representante da Secretaria de Meio Ambiente<sup>10</sup> e a outra, com um representante da ONG Fundação Grupo Boticário<sup>11</sup>, organização integrante do FPMCG. A pesquisa foi realizada em janeiro de 2019, com um recorte histórico que compreendeu o período entre 2003 a 2019, englobando as gestões de Roberto Requião (PMDB), Carlos Alberto Richa (PSDB) e Carlos Massa Ratinho Júnior (PSD). Os dados foram analisados por meio de análise documental e de conteúdo. O trabalho está estruturado, além desta Introdução, nas seguintes partes: fundamentação teórica; a história da política de mudanças climáticas no Paraná; a fragilidade da política de clima diante das exigências do agronegócio; e considerações finais.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo, necessário para a compreensão das restrições à política climática no Paraná, apresenta uma introdução à discussão das relações entre capitalismo, território e justiça ambiental e descreve o desenvolvimento agroextrativista-fundiário no contexto socioeconômico do estado.

### 2.1 O ESTADO CAPITALISTA, TERRITÓRIO E JUSTIÇA AMBIENTAL

O Estado é compreendido como o resultado de uma condensação de forças políticas que operam dentro e fora dele<sup>12</sup> sempre tendendo a garantir a apropriação da propriedade privada dos meios de produção por uma classe dominante, garantindo e reproduzindo a divisão da sociedade, visto que depende estruturalmente do capital<sup>13</sup>.

A dependência do Estado ao capital é gerada porque o poder público, ao mesmo tempo em que está impedido de produzir, porque os meios de produção são privatizados, depende dos impostos advindos do volume dessa produção para sua sobrevivência econômica. Por isso, o Estado tende a, em sua estrutura

10 ENTREVISTA I: representante da SEMA concedida a Amanda Keren Frois. Curitiba, jan. 2019.

11 ENTREVISTA II: representante da ONG Fundação Grupo Boticário concedida a Amanda Keren Frois. Curitiba, jan. 2019.

12 JESSOP, B. *The Estate*: past, present, future. Cambridge: Polity Press, 2016.

13 MARQUES, E. C. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 43, n. 1, p. 67-102, 1997.

e suas discursividades, manter-se seletivo e condicionado à classe que detém o poder econômico<sup>14</sup>.

Estruturalmente, o Estado se utiliza de regras e estratégias que filtram seus objetivos e suas agendas para o benefício das condições de acumulação e legitimação dessa classe dominante. Discursivamente, o Estado é condicionado pelas práticas sociais que definem a “ordem do discurso”<sup>15</sup> e tende a condicionar aos indivíduos que ele isola de suas classes sociais a partir do ideário de Estado-nação. O discurso é sempre alvo de conflitos e embates, na medida em que são de suas condições de produção, veiculação e consumo que as materialidades se constroem e se desconstroem. É na relação dialética entre a linguagem e a realidade social que as ideologias e relações de poder reificadas no discurso são evidenciadas, por isso, o discurso se torna um elemento de dominação<sup>16</sup>.

No Estado inserido nesse sistema capitalista, o crescimento econômico é uma prioridade e a preocupação com o meio ambiente se torna um interesse secundário, à medida que a degradação ambiental passa a ser vista como parte de um processo necessário e mais urgente para o desenvolvimento da sociedade, mediante uma cultura que não descarta os ideais de prosperidade econômica nem o conceito de sustentabilidade mais utilizado pelos estados, o do Relatório de Brundtland<sup>17,18</sup>.

Como uma expressão do resultado de relações de forças sociais, a ação estatal para o meio ambiente, ou seja, a política ambiental, definida, formal e administrativamente, como “um conjunto de legislações, instituições e recursos que o poder público mobiliza para reduzir os conflitos e cumprir sua responsabilidade de assegurar as condições naturais para a produção, circulação e consumo econômicos”<sup>19</sup>, tem como principal função “fomentar e restringir legitimamente, sob bases capitalistas e ambientais ‘sustentáveis’, pelo menos no curto prazo, o

14 Ibidem.

15 FAIRCLOUGH, N. **Analysing discourse**: textual analysis for social research. New York: Taylor & Francis, 2004.

16 Ibidem.

17 CASTRO, C. J. Sustainable development: mainstream and critical perspectives. **Organization & Environment**, v. 17, n. 2, p. 195-225, 2004.

18 VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 569-583, 2012.

19 BORINELLI, B.; GALLASSI, J.; MOSTAGI, N.; ALMEIDA, D.; COSTA, R. (Des)ordem institucional e ordenamento territorial: considerações sobre a política ambiental de Goiás. **GOT: Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, Porto, Portugal, ed. 16, p. 5-27, 2019.

crescimento (acumulação) econômico”<sup>20</sup>, favorecendo as práticas espaciais dominantes em seu território, desmobilizando as forças “anticapitalistas” e legitimando as contradições desses favorecimentos e desmobilizações<sup>21</sup>.

Se o território é compreendido como o produto e a condição das relações entre a sociedade e o meio ambiente, contendo componentes fixos e redes e fluxos de produção, circulação e troca/consumo, ele é construído historicamente com descontinuidades espaço-temporais, podendo ser sintetizado pelas desigualdades, diferenças e identidades existentes nele<sup>22</sup>.

Então, as suas práticas espaciais dominantes, notadamente as grandes indústrias e a agropecuária de escala, tendem a impor, sem constrangimentos, seus usos privados aos espaços comuns, como o ar, a terra e a água<sup>23</sup>, socializando os efeitos negativos de sua exploração (externalidades) e comprometendo o exercício das práticas não dominantes. Ao mesmo tempo, elas usufruem dos benefícios econômicos de forma privada, evidenciando as desigualdades existentes no território do Estado capitalista no próprio direito à justiça ambiental, e ainda, legitimados por esse Estado capitalista.

## 2.2 A PRÁTICA SOCIAL DOMINANTE NO ESTADO DO PARANÁ

Dentre as práticas sociais dominantes no estado, que são parte das forças político-econômicas que atuam sobre a política ambiental, cabe destacar o agronegócio. Historicamente, ele vem se destacando nos últimos ciclos econômicos experimentados em quase todo o território paranaense, principalmente no extrativismo de madeira e em culturas voltadas à exportação, como o café, a soja e o milho.

Na atualidade, 73% do território paranaense é ocupado com estruturas fundiárias, cerca de 14 milhões de hectares, divididos entre lavoura, pastagens e matas e florestas energéticas. O restante do território paranaense (4 milhões de hectares) é formado por áreas urbanas. Essa disposição extrativista e fundiária

20 Ibidem, p. 10.

21 Ibidem.

22 SAQUET, M. A. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades**: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação para o desenvolvimento territorial. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

23 ACSELRAD, H. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O social em questão**, v. 18, n. 33, 2015.

do estado remete a um processo estrutural de colonialismo e neocolonialismo existente desde o século XVIII, alicerçado na convicção da inesgotabilidade dos recursos naturais, que levou tanto à exploração da madeira e formação de uma elite madeireira, principalmente no sul e centro-oeste do estado, quanto à atividade agrícola (principalmente café até meados da década de 1970) e formação de uma elite latifundiária no norte do estado<sup>24</sup>.

O primeiro Código Florestal do Brasil foi criado no Paraná em 1907, mas a indústria extrativa de madeira cresceu desenfreadamente durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). A partir de 1920, entrou em cena a agricultura extensiva com a expansão da população sertaneja, quase sempre com características nômades, dizimando grandes regiões de florestas do Segundo Planalto Paranaense.

Nas décadas de 1970 e 1980, o Paraná, juntamente com Santa Catarina e Rio Grande do Sul, foi área de convergência de recursos oficiais e privados tanto para soja como para o trigo<sup>25</sup>. Nesse contexto histórico, percebe-se principalmente a consolidação das culturas de *commodities*, com a agropecuária representando 8,5% de participação no PIB do estado<sup>26</sup>, e quando considerada toda a cadeia de produtos e serviços estritamente relacionados, participando com 30% no PIB estadual<sup>27</sup>. Aliás, em 2016, o Paraná foi o quarto maior exportador do país, sendo cerca de 70% da sua exportação de produtos advindos do agronegócio<sup>28</sup>, além de ser o segundo maior produtor de milho e trigo e o terceiro maior produtor de soja do país<sup>29</sup>.

Esse poder do agronegócio se reflete na representatividade política do setor no legislativo estadual, que, segundo estimativa de Coelho<sup>30</sup>, reúne na legislatura de 2019 pelo menos 20% do total de deputados da casa (11 dos 54 deputados).

24 SALLÉS, op. cit.

25 SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

26 IPARDES. **PIB do Paraná: resultados do 4º trimestre de 2018**. 2018. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/pib\\_tri/nota\\_de\\_divulgacao.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/pib_tri/nota_de_divulgacao.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2019.

27 IPARDES, op. cit.

28 Ibidem.

29 IBGE. **Censo Agro 2017**. 2018. Disponível em: <[https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo\\_agro/resultadosagro/agricultura.htm?calidade=0&tema=76518](https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/agricultura.htm?calidade=0&tema=76518)>. Acesso em: 5 set. 2018.

30 COELHO, C. Alinhamento com os grandes blocos do Legislativo deve facilitar a vida de Ratinho. **Gazeta do Povo, Curitiba, 2019. Disponível em:** <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/alinhamento-com-os-grandes-blocos-do-legislativo-deve-facilitar-a-vida-de-ratinho-2cd1pq8ea5960xycd00n2eypi/>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Com relação à emissão de GEEs, segundo o Documento de Análise de Emissões de GEE do Setor Agropecuário<sup>31</sup>, “a agropecuária brasileira emitiu entre 1970 e 2014 cerca de 13.395 MtCO<sup>2</sup>”. Em 2014 as emissões de GEE pela agropecuária brasileira totalizaram 423 Mton de CO<sup>2</sup>e, com o Paraná sendo responsável por 6% desse valor<sup>32</sup>. No inventário de GEE paranaense, o agronegócio (AFOLU) é o segundo setor mais representativo em relação aos outros quatro, representando 37,84% das emissões totais<sup>33</sup>

### 3 A HISTÓRIA DA POLÍTICA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO PARANÁ

Este capítulo apresenta a evolução da política de mudanças climáticas no estado do Paraná. O período histórico compreendido no trabalho vai desde a criação da primeira entidade estatal para discussão do clima, em 2005, até a reforma realizada em maio de 2019, que extinguiu as coordenadorias da secretaria ambiental, incluindo a Coordenadoria de Mudanças Climáticas (CMC).

Após a criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, o estado do Paraná criou o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais (FPMCG), por meio do Decreto Estadual 4.888/2005, com o objetivo de promover discussões com a sociedade a respeito dos efeitos do clima no território paranaense.

A Coordenadoria de Mudanças Climáticas (CMC) foi instituída em março de 2007, com o objetivo de “coordenar a elaboração, a proposição e a implementação de políticas, normas, estratégias, programas e projetos relacionados às mudanças climáticas, contribuindo para com a definição e implementação da política ambiental do Estado”<sup>34</sup>. A CMC atuou, desde sua criação, em todas as ações e políticas sobre o clima no estado.

Em 2008, o Decreto Estadual 4.888/2005 foi revogado para dar lugar à Lei Estadual 16.019/2008, que instituiu permanentemente o FPMCG. Em 2008, a

31 SEEG BRASIL. **Emissões de GEE do setor agropecuário**. 2014. Disponível em: <<http://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2016/12/WIP-16-10-07-RelatoriosSEEG-Agropecuaria.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2019.

32 Ibidem.

33 PARANÁ. **Inventário de emissões de GEE do Paraná**. Curitiba. 2014. Disponível em: <[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/ResumoExecutivo\\_PR.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/ResumoExecutivo_PR.pdf)>. Acesso em: 28 dez. 2018.

34 SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Secretaria de Meio Ambiente passa por mudanças administrativas. 2019b**. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/noticias/artide.php?storyid=2662&tit=Secretaria-de-Meio-Ambiente-passa-por-mudancas-administrativas>>. Acesso em: 10 maio 2019.

CMC participou da elaboração da Política e do Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas<sup>35</sup>, política que foi publicada em 2009, por meio da Lei Federal 12.187/2009. Em 2009 e 2010, as atividades da CMC, já consolidadas na Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), voltaram-se às ações de divulgação e publicação de informações de conscientização. Em 2010, elaborou junto com o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, os Planos Setoriais de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas e implementou um programa de assessoramento em mudanças climáticas em nove municípios do estado.

Alguns projetos que foram apoiados ou planejados pela CMC, antes da publicação de uma Política Estadual de Mudanças Climáticas, foram: o Projeto de Lei 119/12, que se tornou a Lei Estadual 17.134/2012, para instituição do PSA (Pagamento por Serviços Ambientais), do Programa Bioclima Paraná e do Biocrédito; o Decreto Estadual 1.591/2012, que regulamentou o PSA; a Lei 17.441/2012, que estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento de agricultura com baixa emissão de carbono no estado do Paraná, com o objetivo de incentivar práticas de plantio direto na palha, recuperação de áreas degradadas, integração lavoura-pecuária-floresta, fixação biológica de nitrogênio e tratamento de resíduos animais.

O marco para o tratamento dos problemas das mudanças climáticas no Paraná viria com a publicação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), que representou a consolidação de uma agenda estadual voltada para o tema, após anos de publicações de leis pontuais que tratavam dos problemas do clima. Como assinalam Duit, Feindt e Meadowcroft<sup>36</sup>, nos Estados contemporâneos as questões ambientais se tornam uma importante preocupação do governo, operando os estados como dependentes de interações complexas entre os atores, as regulamentações nacionais e os tratados internacionais. Isso corrobora as características próprias de políticas de mudanças climáticas no âmbito estadual, que devem estar alinhadas a uma política com maior escala de atuação, como em nível nacional ou global.

Assim, o primeiro projeto de lei para a criação de uma Política Estadual foi apresentado em 2008, pelo deputado Osmar Bertoldi (PFL, atual Democratas),

35 PARANÁ. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Governo do Estado do Paraná, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

36 DUIT, A.; FEINDT, P. H.; MEADOWCROFT, J. Greening Leviathan: the rise of environmental State? **Environmental Politics**, v. 25, n. 1, 2016.

que justificou sua tentativa como uma contribuição para o desenvolvimento sustentável e “especialmente, para permitir o debate com todos os setores da sociedade civil organizada”. O projeto foi reprovado pelo presidente da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Durval Amaral (PFL), diante da inconstitucionalidade de diversos artigos que traziam obrigações ao poder executivo e “de certo modo, interfere na administração na formatação de órgãos, dentre outros”<sup>37</sup>. Em 2009, a CMC apresentou ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMA) o esboço de um novo projeto de lei – Projeto 301/2010<sup>38</sup>, que foi elaborado pelo FPMCG e encaminhado para votação na ALEP. Na justificativa do projeto de lei, o caráter coletivo da sua elaboração foi evidenciado, pois foi concebido dentro do Fórum, composto de diversas autoridades, representantes do Ministério Público e de ONGs do setor ambiental. Porém, o projeto, após encaminhamento favorável tanto da CCJ, quanto da Comissão de Finanças e de Ecologia e Meio Ambiente, foi devolvido ao autor e arquivado sem esclarecimentos das razões. Em 2011, o deputado Osmar Bertoldi novamente apresentou um projeto de lei (Projeto 139/2011). Porém, novamente, o projeto foi reprovado pelo CCJ por vício de iniciativa, pois distribuía obrigações a órgãos que não eram responsáveis por elas.

Por fim, o Projeto de Lei 301/2010 que havia sido apresentado pelo executivo em 2010 e depois arquivado sem justificativa, foi revisado a partir de março de 2012, pela nova equipe de governo de Beto Richa (PSDB) e pelos membros do FPMCG, visando “torná-lo amplo para recepcionar outros projetos e avanços conquistados pela Secretaria do Meio Ambiente”, fruto de um processo dito aberto e participativo<sup>39</sup>. Esse projeto foi aprovado, vindo a se tornar a Lei Estadual 17.133/2012.

A PEMC tem como objetivos incentivar e implementar ações de controle e redução progressiva das emissões antrópicas por fontes e setores e a remoção por sumidouros; incentivar, implementar e monitorar políticas públicas para desenvolvimento de processos técnicos e tecnologias baseadas em recursos renováveis; identificar e avaliar os impactos das mudanças climáticas, definindo

37 BERTOLDI, O. **Projeto de lei 525/08**. 10 nov. 2008.

38 PARANÁ. **Mensagem** ..., op. cit.

39 PARANÁ. **Lei n. 17.133 de 25 de abril de 2012**. Institui a Política Estadual sobre Mudança do Clima. Curitiba: Casa Civil, 2012. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=67271&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 2 out. 2018.

e implementando medidas de adaptação e de mitigação nas comunidades locais, em particular naquelas especialmente vulneráveis aos efeitos adversos entre outros, desde que estejam alinhados aos três pilares do desenvolvimento sustentável: proteção da biodiversidade, crescimento econômico e redução da desigualdade social.

O Art. 6º da PEMC estabelece os instrumentos da política, entre eles, o Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehi/PR); o Plano Estadual sobre Mudança do Clima; o Registro Estadual de Emissão, Redução e Captura de Gases de Efeito Estufa. Quanto aos instrumentos institucionais, são eles: a CMC, o FPMCG e o Comitê Intersecretarial de Mudanças Climáticas (CIMC), já instituídos.

O Plano Estadual de Mudanças Climáticas é previsto nessa Lei, devendo ser criado em até dois anos após a publicação da PEMC, buscando estabelecer ações de educação ambiental, estruturado com base em quatro eixos: mitigação; vulnerabilidade, impacto e adaptação; pesquisa e desenvolvimento; e, educação e divulgação. Porém, conforme entrevista com o representante da SEMA, até o presente o estado não desenvolveu um plano estadual de mudanças climáticas. Isso porque a referência de planejamento para o governo repousa na metodologia de Carlos Matus<sup>40 41</sup>. De acordo com o representante da SEMA,

[...] o Carlos de Matos (sic) inclusive prega o planejamento que os inglês e americanos chamam de *rolling wave planning*, ou seja, o planejamento que ocorre na quebrada da onda. Quando está na beira do mar, as ondas que vem lá da África, se aproximam da costa, onde elas quebram. Então você faz esse planejamento de mais curto prazo, e com informações muito mais consistentes, ou seja, você prioriza esse tipo de foco, em vez de dividir o foco com planejamento de longo prazo, repleto de incertezas<sup>42</sup>.

De acordo com o representante da SEMA, “da mesma forma que acontece com projeções climáticas, à medida que você se afasta no tempo, a incerteza aumenta. Chego ao extremo de dizer que a melhor previsão meteorológica é a

40 Carlos Matus foi um economista chileno, nascido em 1931 em Santiago. A partir de sua crítica ao normativismo na economia e nos métodos tradicionais de planejamento, formulou o Planejamento Estratégico Situacional, usado no âmbito governamental em diversos países latino-americanos. Foi assessor do Ministério da Fazenda chileno no governo de Salvador Allende, e após o golpe militar instaurado por Pinochet, foi preso e posteriormente se isolou na Venezuela, onde iniciou a sistematização de sua abordagem situacional.

41 FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus. **RAE** eletrônica, v. 9, n. 2, p. 0-0, 2010.

42 ENTREVISTA I, op. cit.

que se faz (para) daqui uma hora". O Plano Estadual de Mudanças Climáticas não existe, as ações são implementadas de acordo com a necessidade, pois estão "buscando resultados palpáveis para a sociedade"<sup>43</sup>. O entrevistado considera que as ações se assemelham a um planejamento de curto prazo voltado a tratar da população vulnerável.

Já o representante da Fundação Grupo Boticário, enquanto explicava a atuação da ONG no Fórum e na discussão de um plano estadual, afirmou que

[...] a gente fez algumas apresentações sobre o tema, conversamos bastante com o Secretário Executivo do Fórum para falar sobre um Plano Estadual de adaptação, mas isso não avançou por parte do Estado e a gente, enfim, acaba agindo de maneira mais reativa, [...] como o estado não avançou com o plano, a gente não foi mais atrás<sup>44</sup>.

Em 12 de dezembro de 2013, foi firmado um acordo entre o estado e o Banco Mundial (Acordo de Empréstimo nº 8201-BR), chamado Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná. Conforme o representante da SEMA, o projeto funciona por meio da parceria de investimentos 50/50, em que a quantia (em dólares) que o estado investir, o Banco Mundial investirá. Dentro do Projeto, há dois subcomponentes que têm relação com o combate às mudanças climáticas: o primeiro, gestão ambiental e de riscos e desastres, atua em duas frentes: i) modernização dos processos de licenciamento e fiscalização ambiental, e ii) reestruturação do sistema gestão, prevenção e resposta a riscos e desastres (naturais e antrópicos); o segundo subcomponente levou à criação, em 2014, do Programa de Fortalecimento da Gestão de Riscos e Desastres no Paraná (FGRD), sendo mantido até a atualidade, em conjunto com a Defesa Civil, o Sistema Meteorológico do Paraná (SIMEPAR), o Serviço Geológico do Paraná (MINEROPAR) e o Instituto das Águas. Ainda de acordo com o representante da SEMA,

Esse é um programa emblemático aqui para o Paraná, sendo destaque no Brasil. Só nesse programa, o investimento total está em torno de 40 milhões de reais (em 2019), pois este é um programa bastante ambicioso. Nós temos três linhas de atuação, investimento em conhecimento, investimento em infraestrutura, equipamentos, e investimento em articulação institucional<sup>45</sup>.

43 Ibidem.

44 Ibidem.

45 ENTREVISTA I, op. cit.

O Programa FGRD atua principalmente em ações de adaptação às mudanças climáticas:

Você veja que o investimento do Paraná tem se direcionado principalmente para adaptação à mudança do clima. Essa é nossa prioridade até esse momento, prioridade que é derivada de duas questões: primeiro porque adaptação é muito mais uma iniciativa local do que nacional e global, é localmente que se reage às ameaças. Cada região tem suas características, peculiaridades e tem que ter uma política que expresse essa particularidade. E porque tivemos a oportunidade de negociar com o Banco Mundial essa parceria de investimentos. O banco investe um real, o estado investe um, ou seja, meio a meio, a cada real colocado pelo banco, o estado coloca um real<sup>46</sup>.

Também foi lançado, em 2014, o primeiro Inventário Estadual de Emissões de Gases Efeito Estufa<sup>47</sup>. O inventário é um levantamento das emissões de gases pelos setores públicos e privados, que avalia, no Paraná, quatro setores: i) saneamento e resíduos; ii) agropecuária, florestas e uso do solo; iii) processos industriais e uso de produtos, e iv) energia, sendo a base para a criação de políticas de adaptação e mitigação.

Em 2015 foi lançado o Registro Público Estadual de Emissões de Gases de Efeito Estufa, buscando estimular a redução das emissões de gases, com incentivos econômicos e publicação da informação, permitindo análise setorial das emissões no estado<sup>48</sup>. De acordo com a Resolução SEMA 9/2017, que revogou a Resolução anterior (histórico das resoluções: SEMA 58/2014, revogada pela SEMA 67/2015, revogada pela SEMA 5/2016, revogada pela SEMA 9/2017), a adesão ao Registro Público Estadual de Emissões de Gases de Efeito Estufa ocorre de forma voluntária e por meio da apresentação da Declaração de Emissões de gases de efeito estufa à Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

O Registro Público possibilitou a criação, em 2016, do Programa Selo Clima Paraná. O programa Selo Clima Paraná tem por objetivo incentivar a medição e a redução da Pegada de Carbono, empreender uma transição competitiva para uma economia de baixo carbono, informar à sociedade sobre as iniciativas do governo e dos agentes econômicos para a redução das emissões de carbono e

46 Ibidem.

47 PARANÁ, 2014, op. cit.

48 PARANÁ. **Mensagem...**, 2015, op. cit.

coletar informações sobre emissões de carbono no Paraná, para orientar a formulação de políticas públicas sobre a mudança do clima<sup>49</sup>.

Para o representante da SEMA, as empresas que aderiram e as que estão em vias de aderir veem no Selo o fortalecimento comercial de suas marcas, “principalmente as empresas de grande porte que fazem parte de cadeias de exportação, elas têm essa consciência e vivem num ambiente que demanda uma responsabilidade ambiental, principalmente quando os produtos são exportados”<sup>50</sup>, noção que é vendida pelo estado, conforme apresenta o texto de divulgação: “NÃO PERCA a oportunidade de demonstrar o compromisso de sua empresa com o Desenvolvimento Sustentável. Conquiste novos clientes! Faça isso antes dos seus competidores!”<sup>51</sup>.

O Selo Clima Paraná começou com 20 empresas premiadas em 2015, passou para 35 em 2016, caiu para 26 empresas em 2017 e voltou para 36 em 2018. Conforme o representante da SEMA, em 2017 o número caiu, pois

[...] no primeiro ano nós admitimos qualquer empresa que apresentasse a declaração de missões, ela já teria direito ao selo padrão. Nós então acabamos aceitando a declaração de umas oito ou dez empresas francesas que atuam no Paraná, na área florestal e que tinham as declarações de emissão zerada. Empresas florestais que só exploravam a floresta e vendiam madeira. Então elas emitiam muito pouco e sequestravam bastante carbono, se considera que as emissões deles eram zeradas. A partir desse primeiro ano nós estabelecemos uma linha de corte: só admitimos empresas que tenham o valor de emissões acima de 200 toneladas/ano, isso porque nós queremos trabalhar com empresas que sejam representativas da economia paranaense<sup>52</sup>.

A alteração via Resolução SEMA realizada em 2016 afetou apenas a premiação de 2017 em diante, por isso em 2016 o número de empresas premiadas ainda aumentou. Após 2017, houve a procura de empresas que são expoentes da economia paranaense, como a Klabin, algumas concessionárias de rodovias, a Companhia Siderúrgica Nacional, as quatro empresas da Copel e algumas que são representativas da área acadêmica, como a PUC-PR, *campus* de Curitiba. De acordo com o representante da SEMA, “já temos identificado uma demanda das

49 PARANÁ, 2018, op. cit.

50 ENTREVISTA I, op. cit.

51 SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos**. 2019a. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

52 ENTREVISTA I, op. cit.

empresas, diversas empresas interessadas no Selo. Elas usam o Selo como uma forma de manifestar para os seus clientes o seu compromisso com o combate à mudança do clima<sup>53</sup>.

Até o início de 2019, a política de mudanças climáticas era uma atribuição da CMC. Nota-se que seu desenvolvimento se deu sempre privilegiando as demandas do curto prazo, do mercado, principalmente do agronegócio – cujos efeitos da exploração da terra começaram a surgir, e por isso, programas voltados ao cultivo sustentável foram criados, e os principais programas foram compartilhados com a sociedade privada, seja o Banco Mundial ou as empresas que atuam no território paranaense.

Mesmo com um governo que desregulamentou a política estadual tanto quanto pôde<sup>54</sup>, as últimas gestões estaduais realizaram alguns avanços – como permitir, mesmo que limitadamente, a publicação de uma política exclusiva da agenda climática. Porém, em 2019, com a guinada na cultura política brasileira à direita “liberal nos negócios e conservadora nos costumes”, a política climática praticamente voltou à estaca zero<sup>55</sup>.

No Paraná, eleito no primeiro turno com mais de 60% dos votos, Carlos Massa Ratinho Júnior, representou a continuidade da orientação liberal-conservadora no estado. Secretário nos dois mandatos do ex-governador Beto Richa<sup>56</sup>, dispõe de 28 dos 54 deputados eleitos na ALEP em sua base governante. Em maio de 2019, a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos foi reformada e renomeada como Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo. Além disso, as seis coordenadorias existentes foram substituídas por duas diretorias: a de Políticas Ambientais e a de Gestão Estratégica. Portanto, a CMC foi extinta e a preocupação com mudanças climáticas perdeu espaço político na agenda pública. Ademais, outro retrocesso, como a fusão do Instituto

53 ENTREVISTA I, op. cit.

54 GALLASSI, J. N. **O desmantelamento como estratégia**: a desregulamentação ambiental no estado do Paraná (2010-2017). 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

55 AMARAL, P. **Imprensa internacional repercute “guinada à direita” no Brasil após vitória de Bolsonaro**. *Huffpost*, 2018. Disponível em: <[https://www.huffpostbrasil.com/2018/10/28/imprensa-internacional-repercute-guinada-a-direita-no-brasil-apos-vitoria-de-bolsonaro\\_a\\_23574383/](https://www.huffpostbrasil.com/2018/10/28/imprensa-internacional-repercute-guinada-a-direita-no-brasil-apos-vitoria-de-bolsonaro_a_23574383/)>. Acesso em: 20 jan. 2019.

56 A VITÓRIA e os desafios de Ratinho Júnior. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 18 out. 2018. Editorial. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/a-vitoria-e-os-desafios-de-ratinho-junior-51d-dogqs0y8mv1xczyzixwdme/>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

Ambiental do Paraná (IAP), Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG) e Instituto das Águas do Paraná no novo Instituto Água e Terra (IAT)<sup>57</sup>.

A Figura 1 apresenta, de forma resumida, a evolução da política estadual a partir de 2011, quando as discussões sobre a PEMC estão maduras e a estrutura política consolidada.

**Figura 1** – Evolução da política estadual de mudanças climáticas no período entre 2011-2019

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2019
Projeto 139/11 Institui a política estadual. Autor: Osmar Bertoldi Não aprovado	Projeto 119/12 Institui o PSA, Biocrédito Programa Bioclima – VIROU LEI	Decreto 7520/2013 regulamenta o FPMCG	Lei Estadual 18.295/2014 Instituição do Programa de Regularização Ambiental das propriedades e imóveis rurais.	Decreto Estadual 1.591/2015 Regulamenta as normas do PSA e o Biocrédito	Criação do Selo Clima Paraná	Reforma da Secretaria, renomeada Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e do Turismo
	Projeto 125/12 Institui a política estadual Autor: Beto Richa VIROU LEI	Decreto 9085/2013 Instituiu o CIMC	Lançamento do Inventário Estadual de Emissões de GEE	Criação do Registro Público Estadual de Emissões de GEE		Extinção de todas as coordenadoras, inclusive da CMC
	Lei 17133/2012 Institui a Política Estadual de Mudança do Clima	Firmado Acordo de Empréstimo de n. 8201/BR com o Banco Mundial, para o Projeto Multissetorial				Fusão IAP, ITCG e Instituto das Águas no Instituto Água e Terra
	Lei 17134/2012 Institui o PSA e dispõe sobre o biocrédito e Bioclima					

**Fonte:** elaborado pelos autores (2019), com base nos projetos e leis ambientais do estado do Paraná.

57 SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2019a, op. cit.

Após a apresentação da evolução da política estadual de mudanças climáticas, apresentaremos uma análise, discutindo-a em termos da noção crítica de Estado.

#### **4 A FRAGILIDADE DA POLÍTICA DE CLIMA DIANTE DAS EXIGÊNCIAS DO AGRONEGÓCIO**

As políticas ambientais de determinado estado ou país estão intrinsecamente ligadas à percepção de alinhamento desses governos com setores econômicos da sociedade. Governos neoliberais tendem a privilegiar o mercado e a conceber o meio natural como fornecedor de matéria-prima, a qual junto com a força de trabalho hão de ser baratos para viabilizar o modo de produção capitalista<sup>58</sup>.

Obviamente o Estado capitalista não age numa perspectiva determinista, uma vez que além de favorecer as classes hegemônicas atua também num papel regulador junto aos grupos de interesse que disputam nessa arena, para dirimir interesses conflitantes entre frações de classes capitalistas. Numa disputa envolvendo duas ou mais forças capitalistas, o estado intervém para mediar e/ou favorecer determinado interesse numa perspectiva de seletividade positiva<sup>59</sup>.

No estado do Paraná, que foi construído sobre bases neocoloniais, diante de um pensamento de infinitude da natureza, vista como recurso natural, a intervenção do Estado para a agenda climática raras vezes não privilegiou o agronegócio. Enquanto prática social dominante no território paranaense, tanto em termos geográficos, como político, o agronegócio trouxe diversas externalidades à sociedade. Essas externalidades, considerando que problemas ambientais não obedecem a fronteiras ou demarcações físicas, historicamente são incorporadas pelo Estado, que tem como dever oferecer ao cidadão um meio ambiente equilibrado. O poder econômico do agronegócio reflete sua representatividade política dentro da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), constituindo uma bancada representativa dos anseios dessa classe<sup>60</sup>, a qual direciona a estrutura legislativa do estado para o atingimento de seus interesses econômicos no sentido da

58 MOORE, J. *Capitalism in the web of life*. New York: Verso, 2015.

59 OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

60 COELHO, op. cit.

consolidação de uma não-decisão<sup>61 62</sup> em relação às mudanças climáticas, ou seja, a desconstrução da necessidade de uma política ambiental para o clima no estado do Paraná, realizada simbolicamente, por meio do não-enfrentamento às ameaças reais ao clima, e materialmente, por meio da desregulamentação e do desmantelamento estrutural.

A atuação dessa força político-econômica flexibiliza políticas ambientais e enfraquece órgãos que atuam no combate à degradação e defesa do meio ambiente, como IAP, promovendo um verdadeiro desmonte estrutural nesse campo<sup>63</sup>.

Alinhado aos interesses dessa classe capitalista, o estado do Paraná, assim como outros estados brasileiros, sempre ofereceu à política ambiental um orçamento reduzido e instável. De 2003 a 2014, a participação dos gastos ambientais no orçamento total, sempre insuficiente, oscilou entre 0,30% e 0,70%<sup>64</sup>, corroborando a opção estatal pelo crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

Assim, a tendência é que o estado do Paraná não consiga lidar com as externalidades geradas pela atividade do capital. No caso das mudanças climáticas, por se tratar de um problema com fatores intangíveis no espaço e no tempo, há dificuldades para a implementação de ações no longo prazo<sup>65</sup>, pois nem o Estado e nem a população têm interesse, mesmo que tenham consciência, de deixar problemas considerados prioritários, para tratar de alterações causadas pelas mudanças do clima de longo prazo.<sup>66</sup>

Em face da compreensão da evolução da política de mudanças climáticas, vemos que, por não possuir esse apelo popular e de consequência não se traduzir em votos, essa política não foi totalmente implementada até hoje. Considerando os retrocessos políticos, provavelmente essa implementação não ocorrerá tão cedo. Por exemplo, o Plano Estadual de Mudanças Climáticas é impedido não só

61 O processo de não-decisão é um instrumento através do qual reivindicações para a mudança na alocação de benefícios e privilégios no interior da comunidade podem ser sufocadas antes que tenham sido expressas; ou mantidas latentes. Ou eliminadas antes que acendam à arena decisória relevante; ou falhando tudo isso, mutiladas ou destruídas no estágio da implementação da decisão, no processo político.

62 OFFE, op. cit.

63 GALASSI, op. cit.

64 OLIVEIRA, J. E. **Gasto ambiental no estado do Paraná: um estudo sobre a influência de fatores políticos no ciclo orçamentário**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

65 MATOS, op. cit.

66 MATOS, op. cit.

simbolicamente, mas também estruturalmente, por causa da não efetivação do Comitê Intersecretarial, que tem por função apoiar a criação, implementação e execução desse plano. Além disso, o FPMCG, que é a instância pública e aberta para discussão da política, além de não contar com diversos representantes da sociedade, desde 2016 vem obtendo menos espaço na agenda política, chegando ao extremo de contar com participação da sociedade civil apenas quando apresenta agendas ligadas ao mercado, como a apresentação do carro híbrido de uma marca francesa, que levou a uma reunião com bastante participação, devido à curiosidade sobre a inovação tecnológica.

A falta da implementação desse plano é um dos problemas e desafios que o estado do Paraná tem que enfrentar se quiser mitigar os efeitos das atividades econômicas desenvolvidas no estado em relação à emissão de GEE. A visão desse plano, que permanece voltada para o curto prazo, com os recursos disponíveis do estado priorizados para o atendimento de uma população vulnerável, impede a efetivação da política. Esse “plano” em nível de protótipo, que é trabalhado e se desenvolve à medida que surgem as necessidades, apresenta uma concepção, que a nosso ver, é equivocada. O desenvolvimento de um plano que busque enfrentar, mitigar ou fazer adaptações com relação às mudanças climáticas por emissão de GEE deve justamente focar o contrário, ou seja, projetar medidas na visão de longo prazo dada a característica de incerteza e complexidade que questões ambientais apresentam. Se traçarmos um paralelo com organizações que atuam no mercado privado, o que se faz comumente no desenvolvimento de planos ou planejamentos estratégicos é justamente procurar enxergar metas futuras e propor medidas que consigam atingir tais alvos.

Há, no caso da falta de implementação do Plano Estadual de Mudanças Climáticas, um verdadeiro descompasso entre as ações tomadas na “quebrada da onda”, conforme fala do entrevistado, e formulação efetiva do plano com ações concretas que visem atacar o problema das emissões de GEE no estado do Paraná, numa perspectiva estratégica. Essa falta de um plano frustra, inclusive, ações de atores que poderiam auxiliar o estado nas questões voltadas à adaptação de ecossistemas na temática de mudanças climáticas. Um exemplo é a Fundação Grupo Boticário, a qual, segundo entrevista de sua representante, chegou a se engajar em apresentações sobre o tema no Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e em conversas com o governo para a implementação desse plano, mas em razão da inércia do segundo, tal plano foi abandonado pela fundação.

Essa inércia do estado em se engajar no tema reside em pelo menos duas hipóteses que podem atuar perfeitamente de forma conjunta: a falta de estrutura, envolvendo recursos financeiros e pessoal capacitado com autonomia para desenhar o plano; e o alinhamento do governo estadual com os setores capitalistas hegemônicos do estado, responsável por parcela expressiva dos efeitos sobre mudanças climáticas no estado, o agronegócio e o extrativismo vegetal, numa perspectiva defendida por Poulantzas, na qual o Estado tem a função de coerção social representando os interesses de uma classe hegemônica<sup>67</sup>.

Outro ponto que merece destaque com relação às decisões de governo é a parceria com o Banco Mundial. O foco de investimento vem se dando em duas linhas voltadas para a promoção de acesso a oportunidades de desenvolvimento econômico e humano equitativo e ambientalmente sustentável. Percebemos que o problema da parceria com o Banco Mundial é que ela visa prioritariamente ao crescimento econômico, inferindo uma pretensa equidade social e ambientalmente sustentável. Defendemos, segundo a perspectiva marxista de estado, que o capitalismo, principalmente em países periféricos e extrativistas como o Brasil, não pode ser sustentável, pautados principalmente pela contradição de exploração de uma natureza finita e da necessidade dessa natureza para mantê-lo vivo<sup>68</sup>. Assim, temos que o financiamento oferecido pelo Banco Mundial ao estado do Paraná visa, prioritariamente, fortalecer e legitimar o mercado no estado, pautado principalmente nas atividades em que se detém o monopólio de exploração da natureza, mais uma vez destacando o agronegócio e extrativismo vegetal.

Além disso, essa parceria com o Banco Mundial evidencia um grave problema do Estado capitalista: a impossibilidade de lidar sozinho com as externalidades produzidas pelo capitalismo. Ao mesmo tempo que é incumbido de defender e acelerar a produção capitalista, o Estado precisa lidar com os efeitos dessa produção para garantir o direito dos seus cidadãos. Ocorre que o Estado não possui recursos suficientes para isso, o que o leva a procurar, nos capitalistas, as possibilidades de lidar com o problema.

Outra medida adotada pelo governo do Paraná é a instituição do Selo Clima Paraná. Apesar de representar um avanço na obrigatoriedade de um registro público

67 POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

68 O'CONNOR, op. cit.

de emissões de GEE, na prática, o Selo se destina mais a promover as organizações privadas para dar a sensação, simbólica, de que as principais causadoras das externalidades ambientais estão de acordo com objetivos formais estipulados pelo estado do Paraná. A própria mensagem explícita no Selo corrobora esse objetivo real.

Dadas as peculiaridades do Selo Clima Paraná, consideramos que ele se volta mais para um caráter simbólico que, antes de atestar que determinada empresa cumpre as diretrizes estaduais relativas às mudanças climáticas, volta-se para promovê-las no mercado, principalmente onde o compromisso com o meio ambiente é mais percebido pelos clientes, como Europa e Estados Unidos. Davidson e Frickel<sup>69</sup>, ao analisarem estudos envolvendo políticas simbólicas, como a ação do estado do Paraná na promoção do Selo Clima Paraná, argumentam que esses estudos buscam demonstrar que “[...] a tendência de os estados desenvolverem estratégias retóricas projetadas para fabricar e/ou reforçar as convicções dos públicos de que os problemas ambientais estão sendo tratados com competência quando, de fato, o oposto é verdadeiro”<sup>70</sup>.

Entre as diversas fragilidades da política ambiental para mudanças climáticas no Paraná, entretanto, apontamos o direcionamento explícito da nova gestão ao mercado, que praticamente tem acabado com a agenda ambiental estadual. Pior do que criar e executar políticas de clima com o mercado, não dispor de orçamento para resolução dos problemas ambientais ou de não ter direcionamento para o longo prazo, é não ter política. Melhor e em síntese, observamos os contornos de uma não-política para as mudanças climáticas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar a Política Estadual de Mudanças Climáticas do Paraná, destacando a sua evolução e algumas restrições a essa política no contexto do estado capitalista periférico.

O Estado, enquanto arena que condensa diferentes forças e interesses, diante do que lhe é mais estratégico, trata o meio ambiente conforme as forças que o dominam. No caso do Estado capitalista, essa força, como vimos acima, é o

69 DAVIDSON, D.; FRICKEL, S. Understanding Environmental Governance: A Critical Review. **Organization Environment**, v. 17, n. 4, 2004.

70 *Ibidem*. (tradução nossa).

capital. Harvey<sup>71</sup> disse que quanto mais dominante for o motor econômico do capital nas transformações sociais do capitalismo, mais dominante sobre as regras da sua relação com a natureza nos discursos públicos, nas políticas públicas e na política, o capital será.

Assim, o Estado não é capaz de fornecer um quadro justo para a agregação dos diferentes interesses porque não é capaz de se desvencilhar do domínio do capital. E não é por inércia ou falta de interesse político, é porque simplesmente não sobrevive sem a garantia da produção e consumo para o crescimento econômico.

Mesmo com a autonomia relativa que o Estado possui em relação ao capital, em geral, a sua capacidade de ação é limitada para controlar e prevenir os danos ambientais e garantir o crescimento econômico incessante. Assim, diminui-se a capacidade de promover melhorias ambientais e as ações de gerencialismo ambiental ou de legislação e regulação ambiental são usadas apenas para desviar das críticas dos ambientalistas.

O estado do Paraná, mesmo que tenha criado uma política estadual para as mudanças climáticas, não tem interesse e/ou capacidade de lidar com os problemas ambientais devido à seletividade resultante de uma estrutura subordinada aos interesses do capital, representado, principalmente, pelo setor agroextrativista-fundiário. Essa seletividade ficou muito mais evidente com a gestão estadual que se iniciou em 2019, a qual desmobilizou a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, tornando-a parte de uma secretaria direcionada ao turismo e ao desenvolvimento econômico.

Até o presente, o Paraná não possui um Plano Estadual de Mudanças Climáticas, que seria o norteador da PEMC, estabelecendo as metas e objetivos para o enfrentamento dos problemas climáticos no estado. Sem um plano, o inventário de emissões de GEE, que foi realizado em 2014, referente aos anos de 2005 a 2012, não possui uma aplicação prática real. As ações do governo anterior (2011-2018) para as mudanças climáticas incluíram principalmente o Programa Selo Paraná, que visa incentivar os agentes econômicos a medir e a reduzir, voluntariamente, a sua Pegada de Carbono, ou seja, ainda ações amigas do mercado, enquanto a fiscalização ambiental e os órgãos executivos ambientais do estado foram desmantelados.

---

71 HARVEY, David. **17 Contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

Quando o estado do Paraná optou por focar as ações de adaptação às mudanças do clima, contrariando sua política estadual de mudanças climáticas, produziu informações e realizou monitoramentos nas águas e no ar, confirmando a sua orientação para a produção privada, que se utiliza desses “recursos naturais”. Produção essa, que gera renda ao estado, ao mesmo tempo em que garante o retorno político de seu programa de combate (mas nem tanto) à mudança do clima.

A desregulamentação também é um exemplo de como a seletividade se dá de forma estrutural. O interesse do Estado capitalista quase sempre é pelo desmantelamento da política ambiental (desregulamentação) e a favor da despolitização das sociedades locais de modo que essas se mostrem propensas a consentir atividades danosas em face da naturalização da poluição<sup>72</sup>. Isso foi o que ocorreu durante o governo do Beto Richa, que desregulamentou os instrumentos da política de mudanças climáticas, e tem ocorrido com mais força – ou mais descaradamente – no atual governo, que extinguiu a CMC.

Os atores não possuem neutralidade diante do Estado, pois a sua seletividade se dá em prol dos interesses do capital e o meio ambiente é visto apenas como uma fonte de recursos. O capital degrada o meio ambiente sem se preocupar com os custos dessa degradação, que, externalizados, tendem a ser pagos pelo Estado e por toda a sociedade.

O'Connor<sup>73</sup> propôs estratégias necessárias para o enfrentamento dos problemas ambientais: a criação de um espaço político comum em que as minorias possam se organizar politicamente – em uma tentativa de tornar-se uma classe para si; o desenvolvimento de alternativas econômicas e ecológicas dentro desse espaço político comum; e a organização de lutas de democratização do local de trabalho e da administração do Estado em uma tentativa de utilizar o aparelho de Estado para, primeiramente, evitar a repressão que permite às classes dominantes sua dominação sobre os trabalhadores<sup>74</sup> e, assim, tirar do Estado sua função como uma comissão que administra os negócios da burguesia. Porém, até mesmo o espaço político comum do estado do Paraná oferece resistência aos movimentos ambientais.

---

72 ACSELRAD, op. cit.

73 O'CONNOR, op. cit.

74 ALTHUSSER, L. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado**. 3. ed. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1980.

Por fim, falar de meio ambiente no Estado capitalista inclui visualizá-lo como uma propriedade privada, pois a natureza é fracionada e dividida na forma de direitos de propriedade que são garantidos pelo Estado e, por isso, monetizada e comercializada em complô deste com o mercado. Além disso, muitas vezes as intervenções do Estado servem para corrigir falhas do mercado. Mesmo que pareçam progressistas, os efeitos dessas intervenções (os instrumentos de regulação, de comando e controle, econômicos, de informação)<sup>75</sup> tendem a promover a penetração dos processos de mercado<sup>76</sup>.

A resolução dos problemas ambientais, que inclui a proteção e a mitigação da degradação da natureza, pede o abandono do capital como norteador do Estado e da sociedade, pois é a racionalidade econômica que monetiza os valores de uso naturais. O movimento ecológico deve ser anticapitalista! E a própria materialidade do Estado demonstra que ele é incapaz de assim o ser. Nesse contexto, cabe refletir: se o Estado é incapaz de enfrentar os problemas ambientais, alguém o é? Se sim, quem? Enquanto isso, a natureza continua sendo destruída, e com ela, a “nossa capacidade de sermos humanos de qualquer outra maneira que não seja aquela exigida e ditada pelo capital”<sup>77</sup>.

## REFERÊNCIAS

A VITÓRIA e os desafios de Ratinho Júnior. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 18 out. 2018. Editorial. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/a-vitoria-e-os-desafios-de-ratinho-junior-51ddogqs0y8mv1xzydixwdme/>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

ACSELRAD, H. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O social em questão**, v. 18, n. 33, 2015.

ALTHUSSER, L. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado**. 3. ed. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1980.

AMARAL, P. Imprensa internacional repercute “guinada à direita” no Brasil após vitória de Bolsonaro. **Huffpost, 2018 Disponível em:** <[https://www.huffpostbrasil.com/2018/10/28/imprensa-internacional-repercute-guinada-a-direita-no-brasil-apos-vitoria-de-bolsonaro\\_a\\_23574383/](https://www.huffpostbrasil.com/2018/10/28/imprensa-internacional-repercute-guinada-a-direita-no-brasil-apos-vitoria-de-bolsonaro_a_23574383/)>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BERTOLDI, O. **Projeto de lei 139/11**. 1 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei 525/08**. 10 nov. 2008.

75 BORINELLI, op. cit.

76 HARVEY, op. cit.

77 Ibidem, p. 242.

BORINELLI, B. Problemas ambientais e os limites da política ambiental. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 13, n. 2, p. 63-84, jan./jun. 2011.

BORINELLI, B.; GALLASSI, J.; MOSTAGI, N.; ALMEIDA, D.; COSTA, R. (Des)ordem institucional e ordenamento territorial: considerações sobre a política ambiental de Goiás. **GOT: Revista de Geografia e Ordenamento do Território**. Porto, Portugal, ed. 16, p. 5-27, 2019.

CASTRO, C. J. Sustainable development: mainstream and critical perspectives. **Organization & Environment**, v. 17, n. 2, p. 195-225, 2004.

**COELHO, C.** Alinhamento com os grandes blocos do Legislativo deve facilitar a vida de Ratinho. **Gazeta do Povo, Curitiba, 2019. Disponível em:**

<<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/alinhamento-com-os-grandes-blocos-do-legislativo-deve-facilitar-a-vida-de-ratinho-2cd1pq8ea5960xycd00n2eypi/>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

DAVIDSON, D.; FRICKEL, S. Understanding Environmental Governance: a Critical Review. **Organization Environment**, v. 17, n. 4, 2004.

DUIT, A.; FEINDT, P. H.; MEADOWCROFT, J. Greening Leviathan: the rise of environmental State? **Environmental Politics**, v. 25, n. 1, 2016.

EMBRAPA. **Erosão causa prejuízos econômicos e ambientais no Paraná.** 2018. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/36905812/erosao-causa-prejuizos-economicos-e-ambientais-no-parana>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

ENTREVISTA I: representante da SEMA concedida a Amanda Keren Frois. Curitiba, jan. 2019.

ENTREVISTA II: representante da ONG Fundação Grupo Boticário concedida a Amanda Keren Frois. Curitiba, jan. 2019.

FAIRCLOUGH, N. **Analysing discourse: textual analysis for social research.** New York: Taylor & Francis, 2004.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus. **RAE eletrônica**, v. 9, n. 2, p. 0-0, 2010.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Pesquisa inédita mapeia mudanças do clima no Paraná, que ficará até 5,6 °C mais quente.** Rio de Janeiro, 13 out. 2016. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/pesquisa-inedita-mapeia-mudancas-do-clima-no-parana-que-ficara-ate-56deg-c-mais-quente>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

GALLASSI, J. N. **O desmantelamento como estratégia: a desregulamentação ambiental no estado do Paraná (2010-2017).** 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

HARVEY, David. **17 Contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2016.

IBGE. **Censo Agro 2017.** 2018. Disponível em:

<[https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo\\_agro/resultadosagro/agricultura.htm?calidade=0&tema=76518](https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/templates/censo_agro/resultadosagro/agricultura.htm?calidade=0&tema=76518)>. Acesso em: 5 set. 2018.

IPARDES. **PIB do Paraná: resultados do 4º trimestre de 2018.** 2018. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/pib\\_tri/nota\\_de\\_divulgacao.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/pib_tri/nota_de_divulgacao.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2019.

JESSOP, B. **The Estate: past, present, future.** Cambridge: Polity Press, 2016.

- MARQUES, E. C. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 43, n. 1, p. 67-102, 1997.
- MATOS, L. V. S. **Capacidade deliberativa nas políticas de mudanças climáticas: um estudo sobre a participação no Programa Bioclima Paraná**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.
- MOORE, J. **Capitalism in the web of life**. New York: Verso, 2015.
- O'CONNOR, J. ¿Es posible el capitalismo sostenible? **Papeles de población**, v. 6, n. 24, p. 9-35, 2000.
- OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, J. E. **Gasto ambiental no estado do Paraná: um estudo sobre a influência de fatores políticos no ciclo orçamentário**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.
- PARANÁ. **Inventário de emissões de GEE do Paraná**. Curitiba. 2014. Disponível em: <[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/ResumoExecutivo\\_PR.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/ResumoExecutivo_PR.pdf)>. Acesso em: 28 dez. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 17.133 de 25 de abril de 2012**. Institui a Política Estadual sobre Mudança do Clima. Curitiba: Casa Civil, 2012. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=67271&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 17.134 de 25 de abril de 2012**. Institui o Pagamento por Serviços Ambientais, em especial os prestados pela Conservação da Biodiversidade, integrante do Programa Bioclima Paraná, bem como dispõe sobre o Biocrédito. Curitiba: Casa Civil, 2012. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=67272&codItemAto=807871>>. Acesso em: 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Governo do Estado do Paraná, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.
- POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- SALLES, J. O. Atores sociais do desmatamento no Paraná 1940-1960. In: SONDA, C.; TRACKZYNSI, S. C. **Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010. p. 45-82.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SAQUET, M. A. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação para o desenvolvimento territorial**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.
- SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos**. 2019a. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Secretaria de Meio Ambiente passa por mudanças administrativas**. 2019b. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/noticias/artide.php?storyid=2662&tit=Secretaria-de-Meio-Ambiente-passa-por-mudancas-administrativas>>. Acesso em: 10 maio 2019.
- SEEG BRASIL. **Emissões de GEE do setor agropecuário**. 2014. Disponível em: <<http://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2016/12/WIP-16-10-07-RelatoriosSEEG-Agropecuaria.pdf>>. Acesso: 11 maio 2019.
- VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 569-583, 2012.



# BASES EPISTEMOLÓGICAS DA CRIAÇÃO DE ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS: DE *YELLOWSTONE* AO SURGIMENTO DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

*Roberta Rowsy Amorim de Castro*<sup>1</sup>  
*Ricardo Eduardo de Freitas Maia*<sup>2</sup>

<http://dx.doi.org/10.19177/978-85-8019-229-2.91-113>

## 1 INTRODUÇÃO

Na década de 1970, são percebidos, de uma forma mais ampla, os sinais de crise ambiental em vários locais do globo. Essa conjuntura de incertezas e riscos faz com que o debate ambiental<sup>3</sup> passe a ocupar espaço nos mais diversos setores da sociedade, inclusive nos industriais, econômicos e políticos. Assim, a complexidade e a magnitude dessas alterações têm sido evidenciadas por avaliações da capacidade de suporte da vida humana nos ecossistemas terrestres e análise dos limites do planeta, como a *Millennium Ecosystem Assessment* (Avaliação Ecosistêmica do Milênio), publicada em 2005, que é considerada o primeiro inventário científico global a examinar diversos ecossistemas do mundo e os serviços que esses podem oferecer para o bem-estar da humanidade<sup>4</sup>.

De forma intencional e/ou acidental, a ação dos seres humanos parece estar modificando os processos biofísicos e sociais no planeta, o que tem causado a perda da biodiversidade, alterações nos ecossistemas e mudanças climáticas, de tal maneira que alguns autores falam que estamos em uma nova época geológica

1 Doutoranda em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina. Docente da Faculdade de Formação e Desenvolvimento do Campo, Universidade Federal do Pará, Campus Abaetetuba. E-mail: roberta\_rowsy@hotmail.com - <https://orcid.org/0000-0003-3149-3170>

2 Doutorando em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente da Faculdade de Formação e Desenvolvimento do Campo, Universidade Federal do Pará, Campus Abaetetuba. E-mail: ricardomaia@ufpa.br - <https://orcid.org/0000-0002-4769-1131>

3 De uma maneira geral, são marcos da ampliação desse debate: o Relatório "Meadows", mais conhecido como o relatório do Clube de Roma; a Conferência de Estocolmo em 1972; o Relatório Brundtland em 1987, que cunha o conceito de desenvolvimento sustentável; e a Rio 1992, onde se populariza o debate relativo à conservação dos recursos naturais para as futuras gerações.

4 BERKES, F. Environmental governance for the anthropocene? Social-ecological systems, resilience, and collaborative learning. *Sustainability* (Switzerland), [s. l.], v. 9, n. 7, 2017.

denominada de Antropoceno<sup>5,6,7,8,9,10</sup>. O cenário é incerto, porque ao mesmo tempo em que “o bem-estar das gerações futuras depende da manutenção de organismos e processos essenciais ao nosso bem-estar [...], os impactos das atividades antrópicas acumuladas até hoje colocam o risco de manter essa vida e processos”<sup>11</sup>.

Os comportamentos sociais e valores humanos, segundo relatório elaborado pelo *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*<sup>12</sup>, têm, nos últimos 50 anos, causado alterações na natureza sem precedentes na história humana. Em decorrência disso, cerca de 1 milhão de espécies estão em ameaça de extinção, sobretudo por causa de alterações climáticas, mudanças no uso do mar e da terra, invasão por espécies exóticas, exploração direta dos organismos e poluição. Esse relatório alarmante reforça o caráter de ameaça aos ecossistemas e, conseqüentemente, à própria espécie humana.

Dentre as formas para amenizar esses problemas, a política ambiental de criação de áreas protegidas merece destaque. No Brasil consolidaram-se algumas estratégias, como a cooperação internacional com vistas a estimular o desenvolvimento sustentável, cujo interesse voltava-se à implantação de projetos e programas para a proteção das áreas de florestas, com foco na Região Amazônica. Foram estabelecidos

- 
- 5 A literatura diverge em relação ao termo “Antropoceno”, geralmente tratado como uma apropriação heurística para designar uma nova época, entretanto, na geologia esse termo ainda não foi formalmente aceito. Outra discussão diz respeito ao momento em que é iniciada a nova época. Para a Comissão Internacional sobre Estratigrafia (em inglês – *International Commission on Stratigraphy – ICS*), o início do Antropoceno poderia ser definido em 1945, caso assim seja aceito, e deve ser relacionado à chegada súbita e global de radionuclídeos que sobraram das bombas atômicas nas décadas de 1940 e 1950, pois substâncias como plutônio, cério, estrôncio e outras podem ser ligadas a uma data específica no tempo (SAMPLE, 2014). Por seu turno, Crutzen (2002) considera que o Antropoceno teve início na última parte do século XVIII, com a descoberta e uso do motor a vapor, em 1784, por James Watt, pois análises de ar preso no gelo polar indicam ser nesse momento que ocorre o crescimento das concentrações de dióxido de carbono e metano.
- 6 DAZA, S. J.; CASAS, A. F. Factores que determinan la resiliencia socio-ecológica para la alta montaña andina. **Revista Ingenierías Universidad de Medellín**, [s. l.], v. 13, n. 25, p. 45-55, 2014.
- 7 ISON, R.; SCHLINDWEIN, S. L. Navigating through an “ecological desert and a sociological hell”: A cyber-systemic governance approach for the Anthropocene. **Kybernetes**, [s. l.], v. 44, n. 6-7, p. 891-902, 2015.
- 8 ROCHA, J. C.; PETERSON, G. D.; BIGGS, R. Regime shifts in the Anthropocene: drivers, risks, and resilience. **PLoS ONE**, [s. l.], v. 10, n. 8, p. 10-12, 2015.
- 9 ISON, R. Governing in the Anthropocene: What Future Systems Thinking in Practice? **Systems Research and Behavioral Science**, [s. l.], v. 33, n. 5, p. 595-613, 2016.
- 10 BERKES, op. cit.
- 11 LEVY, P. B. Prólogo. In: CALDERÓN-CONTRERAS, R. (Coord.). **Los sistemas socioecológicos y su resiliencia: casos de estudio**. 1. ed. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2017. p. 8-11. p. 9.
- 12 DIAZ, S. et al. **Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services**. 2019. Disponível em: <[https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm\\_unedited\\_advance\\_for\\_posting\\_htn.pdf](https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm_unedited_advance_for_posting_htn.pdf)>. Acesso em: 6 maio 2019.

o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7)<sup>13</sup>, tendo este último o objetivo de testar modelos que pudessem ser ajustados para um melhor gerenciamento econômico, social e ambiental, considerando e aperfeiçoando métodos e procedimentos intrínsecos das populações tradicionais através de um processo de cogestão entre sociedade e governo<sup>14,15</sup>. A partir do PNMA e do PPG-7 o estabelecimento de áreas protegidas passou a ser considerado o novo foco das políticas traçadas para a Amazônia, proliferando na região a criação de Unidades de Conservação (UCs) e diversos projetos visando ao desenvolvimento sustentável<sup>16</sup>.

No contexto nacional, segundo dados da Plataforma Brasileira sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (BPBES)<sup>17</sup>, as Áreas Protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas) representam aproximadamente 27,2% do território do país, sendo respectivamente 15% e 12,2% deste. Diante disso, o presente artigo pretende contribuir para as reflexões em torno do surgimento das áreas protegidas no mundo e no Brasil e as motivações epistemológicas que sustentaram a sua implantação. Para tanto, serão resgatados os eventos que discutiram sobre o tema, as mudanças conceituais, a institucionalização e implantação de áreas protegidas. No final, será apresentado o caso do surgimento das Reservas Extrativistas (RESEX) na Amazônia brasileira.

Este trabalho, portanto, é fruto de uma pesquisa bibliográfica densa. Foram realizados levantamentos preliminares de autores que escreveram sobre o assunto. A técnica de coleta de dados foi o fichamento em livros, dissertações, artigos de periódicos, e outros documentos. Logo após, foram analisadas e interpretadas as informações, de modo que a literatura foi agrupada, formando, nesse artigo, uma espécie de linha de tempo para a melhor compreensão do leitor acerca do tema.

13 SCHWEICKARDT, K. Reforma agrária e política ambiental na Amazônia: encontros e desencontros. In: ESTERCI, N.; VALLE, R. S. T. (Orgs.). **Reforma agrária e meio ambiente**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003. p. 81-87.

14 IBAMA. **Projeto Reservas Extrativistas**: Relatório Final da 1ª fase – 1995-1999. 2000. Instituto Socioambiental, 2006. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2331>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

15 CONCEIÇÃO CUNHA, C. Implementação das Reservas Extrativistas na década de 1990: o papel do projeto reserva extrativista. In: IV SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS, n. 1, 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, v. 4. p.31-33.

16 SCHWEICKARDT, op. cit.

17 BPBES (Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos). **1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos**. Sumário para tomadores de decisão. Campinas, SP, 2018.

## 2 BASES EPISTEMOLÓGICAS DA RELAÇÃO SOCIEDADE-NATUREZA E A CRIAÇÃO DAS ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS

A ideia do que representa a natureza traz nuances durante a história humana. Aqui serão apresentados alguns desses entendimentos, sem, contudo pretender esgotar o tema, pois diversos enfoques da relação sociedade-natureza coexistem no tempo e no espaço, conforme afirma Lenoble<sup>18</sup>, que “em cada período da história da humanidade forma-se uma *Weltanschauung*<sup>19</sup> (visão de mundo) da qual vão emergir as diferentes representações científica, estética e moral de Natureza”.

De acordo com Ramos<sup>20</sup>, na concepção primitiva, a natureza era vista como mágica. Tal compreensão se respaldava na

crença de um mundo em que a natureza era concebida como totalidade para a qual eram transportadas características humanas, numa simbiose entre a ação, os sentimentos humanos e as forças naturais – fenômeno chamado de antropomorfização. Natureza e homem constituíam uma unidade viva. O mundo que envolvia a mente primitiva era, ao mesmo tempo, bondoso e hostil. A natureza e o divino se confundiam. As forças e fenômenos da natureza eram venerados e personificados em divindades ou demônios, em um mundo no qual as atitudes dos homens se traduziam em adoração e temor diante do sagrado<sup>21</sup>.

Essa ideia de natureza era moral e pautada em culpa e temor. Tratava-se, portanto, de uma consciência mágica que era manifestada, inclusive, em desenhos encontrados em grutas pré-históricas, em que muitas vezes os homens expunham suas necessidades e anseios, já que “nestas imagens mágicas o homem não aparecia desarmado perante as coisas”<sup>22</sup>. Esse posicionamento indica admiração e estranhamento em relação aos fenômenos. Na Grécia Antiga, esse movimento parece ser o início do pensamento filosófico, que surge, por um lado, da ideia de unidade do espírito com a natureza e, por outro, do início de um estranhar entre os humanos (pensantes) e a natureza na sua totalidade, ou seja, da relação entre *logos* e *physis*<sup>23</sup>.

18 LENOBLE, 2002, p. 23 apud RAMOS, E. C. O processo de constituição das concepções de natureza. Uma contribuição para o debate na Educação Ambiental. **Ambiente & Educação**, v. 15, n. 1, p. 67-91, p. 68, 2010.

19 Segundo Checkland e Poulter (2010), *Weltanschauung* é um termo técnico alemão relacionado ao conceito de visão de mundo (*Worldview*) que é muito importante na compreensão da complexidade de situações humanas.

20 RAMOS, op. cit.

21 *Ibidem*, p. 69.

22 LENOBLE, 2002, p. 35 apud RAMOS op. cit., p. 70.

23 GONÇALVES, M. **Filosofia da natureza**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2006.

Portanto, para compreender o conceito de natureza na Grécia Antiga parece ser seminal o entendimento de *physis*. No sentido de Heráclito, significava ao mesmo tempo: “a constituição, a natureza própria de cada coisa, e de outro lado, o processo de realização, de gênese, de aparição, de crescimento de uma coisa”<sup>24</sup>. De acordo com Gonçalves<sup>25</sup>, em Aristóteles apresenta dois sentidos, um específico que diz respeito à natureza de algum ente particular, e outro numa perspectiva ampla como os seres existentes na totalidade. Deste modo, no sentido amplo, *physis* denota perspectiva que engloba os deuses, a humanidade e a natureza.

A ideia de totalidade perde espaço na filosofia medieval, onde ganha força<sup>26</sup>, segundo Gonçalves<sup>27</sup>, o processo de secularização da natureza, ou seja, as entidades míticas são retiradas e dão lugar há um Deus único e onipotente (*natura naturans*), que é externo e responsável pela criação da natureza (*natura naturata*). No pensamento judaico-cristão, aos poucos, o ser humano, imagem e semelhança de Deus, não se situa dentro da natureza, mas à sua frente<sup>28,29</sup>. Conforme Leis<sup>30</sup>,

Antes do cristianismo, a natureza encontrava-se protegida por diversos espíritos, o que era garantia de um certo equilíbrio entre esta e os seres humanos. Mas a crença num homem feito a imagem e semelhança de um único Deus retirou da natureza qualquer força espiritual e permitiu sua exploração de forma quase ilimitada.

Desse modo, a literatura aponta que há certa tradição de pensamento filosófico europeu, que preconiza a ideia de controle e domínio do homem sobre a natureza, cuja égide está relacionada à tradição judaico-cristã e ao advento da Ciência Moderna. Esses fenômenos estão intimamente ligados, se o primeiro seculariza a natureza, o segundo difunde a visão mecanicista de mundo, logo a

24 HADOT, P. **Véu de Isis**: Ensaio sobre a história da ideia de natureza. Tradução Maria Sérvulo. São Paulo: Editora Loyola, 2006. p.27.

25 GONÇALVES, op. cit.

26 Gonçalves (2006) entende que esse fenômeno de secularização da natureza inicia-se com o pensamento atomista, de Epicuro e Demócrito, que não viam o homem como criação mítica, mas como fruto da terra e, portanto, como a “combinação contingente da matéria”. Diferentemente do que ocorreria na idade média, no pensamento dos atomistas, não há espaço para explicação da natureza a partir de dogmas e mitos.

27 Ibidem.

28 RAMOS, op. cit.

29 GONÇALVES, op. cit.

30 LEIS, H. L. **A Modernidade Insustentável**. 2. ed. Montevidéu: Coscoroba, 2004. v. 1. 178p. p.120.

separação entre sagrado e o natural é conveniente. Esse axioma traz consigo a analogia da natureza como uma máquina que não tem alma, assim os esforços de explicação são voltados para a *natura naturata*, deixando a *natura naturans* como lugar intocado<sup>31</sup>. Dissemina-se uma concepção de natureza fragmentada e sujeita aos seres humanos por meio de práticas utilitaristas, antropocêntricas e instrumentalistas<sup>32</sup>, que acabou por extinguir totalmente o caráter orgânico e sagrado da natureza<sup>33</sup>. Segundo Ramos<sup>34</sup>, no mecanicismo

a natureza é qualificada não pelo fim, mas por sua estrutura material, que é da ordem quantitativa. As relações de grandeza de um fenômeno e as suas propriedades (atração/repulsão) podem ser medidas e traduzidas em fórmulas matemáticas. Como consequência, a natureza se traduz no fenômeno natural regido por leis que permitem a sua representação matemática, cuja descoberta é realizada pela razão humana.

Assim, o paradigma científico moderno foi o principal impulsionador da visão de seres humanos e natureza como entidades distintas e opostas, ou seja, um dualismo<sup>35</sup>. Com a modernidade, os seres humanos julgaram ter um relativo controle sobre os ecossistemas, passando a utilizá-los com a mediação da ciência e da técnica<sup>36</sup>. Canton e Dunlap<sup>37</sup> chamam esse fenômeno de Visão de Mundo Ocidental Dominante (Paradigma Social Dominante), que está ancorada em quatro assunções:

31 GONÇALVES, op. cit.

32 CUNHA, M. M. S. O caos conceitual-metodológico na Educação Ambiental e algumas possíveis origens de seus equívocos. **Ambiente & Educação**, v. 11, p. 75-89, 2006.

33 GRÜN, M. **Ética e Educação Ambiental: a conexão necessária**. 5. ed. Campinas: Papyrus, 2002. 120 p.

34 RAMOS, op. cit., p. 81.

35 Dualismo é o termo utilizado para descrever opostos antagonísticos ou que se negam. Assim, é “um produto da visão de mundo cartesiana objetivista predominante com sua lógica ortodoxa sob a qual ainda somos criados”. São exemplos de dualismo: mente/matéria, objetivo/subjetivo (ISON, 2018, p. 115). Ramos (2010, p. 79) explica que essa noção tem como raízes as reflexões de Descartes, já que este propôs “a distinção entre o mundo das coisas materiais, cuja essência é a extensão geometricamente delimitada (*res extensa*) e o mundo subjetivo e pensante (*res cogitans*), separando, dessa forma, o conceito de homem do conceito de natureza. Esse pensamento sugere que os fenômenos humanos estão fora do âmbito da natureza, a partir do qual a ideia de homem passou a ser correlata ao conceito de espírito, onde reside o mundo subjetivo do pensamento. Consagrou-se, assim, o dualismo que conduziu cada vez mais a oposição entre o homem e a natureza, entre o sujeito e o objeto”. Com base em literatura, Ison (2018) explica que pensamento oposto é manifestado por meio do termo dualidade, já que “dois conceitos formam uma dualidade quando pertencem a dois níveis lógicos diferentes e um emerge do outro” (ISON, 2018, p. 115). Em outras palavras, uma dualidade se trata, portanto, de considerar a dinâmica relacional que existe entre dois conceitos ou objetos, os quais coexistem e podem se complementar.

36 LEIS, op. cit.

37 CATTON, W. R.; DUNLAP, R. E. A New Ecological Paradigm for Post-Exuberant Sociology. **American Behavioral Scientist**, v. 24, n.1, p. 17, set./out. 1980.

(1) As pessoas são fundamentalmente diferentes de todas as outras criaturas da terra, sobre a qual elas têm domínio. (2) As pessoas são mestres do seu destino; elas podem escolher seus objetivos e aprender a fazer o que for necessário para alcançá-los. (3) O mundo é vasto e, portanto, oferece oportunidades ilimitadas para os seres humanos. (4) A história da humanidade é de progresso; para cada problema existe uma solução e, assim, o progresso nunca precisa cessar (tradução dos autores).

Entretanto, no final do século XVIII, a emergência da Revolução Industrial propiciada pela consolidação do paradigma mecanicista e pela expansão do capitalismo comercial<sup>38</sup> trouxe como reflexos a difusão de duas visões da natureza. Por um lado, alimentou o pensamento utilitarista sobre a natureza, vista como objeto e fonte ilimitada de recursos à mercê da humanidade, reforçando o dualismo entre humanos e natureza como campos excludentes<sup>39</sup>. Por outro lado, os efeitos da Revolução Industrial e a expansão das sociedades urbanas tornou a vida nas cidades mais difícil em função da poluição do ar ocasionada por indústrias e fábricas, contribuindo para a revalorização da natureza<sup>40,41</sup>. A vida no campo passou a ser idealizada, especialmente pelas classes sociais urbanas, que passaram a olhar o campo como um lugar de refúgio, reflexão e isolamento espiritual e contemplação da natureza selvagem<sup>42</sup>.

Diegues<sup>43</sup> relata que esse fenômeno é reforçado a partir do início do século XIX através da contribuição do avanço da História Natural e do respeito que os naturalistas tinham pelas áreas selvagens não transformadas pelo homem. Leis<sup>44</sup> trata esse movimento como importante aspecto de contracorrente civilizatória, pois diminuía o caráter especial do homem em relação à natureza. Nesse processo, outro papel essencial foi aquele desempenhado pelos escritores românticos, que procuravam o que restava de natureza selvagem, do imaginário, do paraíso perdido. Esses também tiveram grande influência na criação de áreas protegidas

38 CUNHA, op. cit.

39 Ibidem.

40 Apesar dessa valorização da natureza, atos praticados por povos orientais como o de não maltratar os animais tinham forte reprovação dos europeus que viam como ponto máximo da humanização a domesticação de animais (DIEGUES, 2001).

41 DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC; NUPAUB, USP, 2001. 169 p.

42 VIANNA, L. P. **De invisíveis a protagonistas**: populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo: ANNA-BLUME; FAPESP, 2008. 340 p.

43 DIEGUES, op. cit.

44 LEIS, op. cit.

no mundo, inicialmente “consideradas ‘ilhas’ de grande beleza e valor estético que conduziam o ser humano à meditação das maravilhas da natureza intocada”<sup>45</sup>.

Já no final do século XIX, nos Estados Unidos formaram-se duas visões de proteção do mundo natural<sup>46</sup>, o preservacionismo e o conservacionismo, cujos maiores expoentes foram John Muir e Gifford Pinchot, respectivamente. Para os preservacionistas o natural era aquilo que abstraía, ou seja, estava distante da presença humana e que permanecia conforme originalmente criado pela ação divina<sup>47</sup>, em outras palavras, reverenciam a “natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida”<sup>48</sup>. Dentro dessa perspectiva, qualquer intervenção humana na natureza era intrinsecamente negativa. Esta noção alicerçada nesse modelo de preservação embasou a dicotomia entre povos e áreas protegidas, que prevalece até os dias atuais nas UCs de Uso Integral<sup>49</sup>.

Por outro lado, os conservacionistas acreditavam ser possível a exploração dos recursos naturais de forma racional. Esse discurso serviu de base para o surgimento de enfoques como o ecodesenvolvimento e discursos sobre desenvolvimento sustentável. Gifford Pinchot acreditava em um movimento de conservação dos recursos naturais alicerçado pelo seu uso racional, onde a conservação se baseava em três princípios: 1) desenvolvimento (o uso dos recursos pela geração presente); 2) prevenção do desperdício; e 3) o desenvolvimento dos recursos naturais para todos<sup>50,51</sup>. Portanto, o conservacionismo foi um dos

45 DIEGUES, op. cit., p. 26.

46 O movimento ambientalista tem inspiração em diversas correntes ecológicas. Ferry (2009) destaca duas: a reformista que mirava controlar as poluições da água e do ar mais graves, interferir nas práticas agrícolas mais degradantes das nações industrializadas e preservar zonas selvagens que resistiam às transformações promovidas pelo homem; e a revolucionária que visava uma metafísica, uma epistemologia e uma cosmologia novas, assim como uma nova ética ambiental da relação homem/planeta. Foi justamente dessa visão inédita de mundo que surgiu a *deep ecology* (ecologia profunda) (FERRY, 2009), que rompe totalmente com o modelo urbano-industrial desenvolvido pela sociedade moderna e por esse motivo foi e é vítima de fortes críticas, uma vez que, suas premissas são consideradas radicais e implausíveis porque derrubam o modelo hegemônico baseado no capital, criando um novo modelo onde sociedade e natureza vivem em completa harmonia. Sobre a Ecologia Profunda, Ferry (2009) destaca que se trata do restabelecimento de certa justiça do homem para com a natureza. Assim, o homem deveria se tornar simbiote, ou seja, realizar a troca, devolvendo à natureza o que lhe tomou emprestado. Assim, o retorno à natureza significaria um contrato de reciprocidade e simbiose, onde a relação do homem com a natureza deixaria o domínio e a posse e passaria à ação admirativa e contemplativa.

47 BRITO, M. C. W. **Unidades de Conservação**: intenções e resultados. 2. ed. São Paulo: ANNABLUME: FAPESP, 2003. 230 p.

48 DIEGUES, op. cit., p. 32.

49 Ibidem.

50 McCORMICK, 1992 apud BRITO, op. cit.

51 DIEGUES, op. cit.

primeiros movimentos teórico-práticos, numa visão integradora entre humanos e natureza, contra o “desenvolvimento a qualquer custo”.

Na segunda metade do século XX, a crítica à ação humana em relação à natureza ganha força, sobretudo, por meio do movimento ambiental que amplia sua capacidade de mobilização no meio acadêmico, na sociedade civil, na política, etc.<sup>52</sup>. No que tange às ações de proteção ambiental, ainda é possível identificar, conforme relata Brito<sup>53</sup>, que permanece a disputa conceitual acerca dos objetivos de conservação da natureza, alavancada por Muir e Pinchot<sup>54</sup>. O pano de fundo desse debate é a própria ideia da dissociação sociedade-natureza que continua fazendo parte dos cenários que envolvem a criação de áreas protegidas em todo o mundo.

A seguir será apresentado o histórico de como esse debate reverberou em prática na criação de UCs.

## 2.1 ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: A BUSCA PELA PROTEÇÃO DA NATUREZA

Os primeiros registros de áreas naturais protegidas datam das antigas civilizações do Oriente Médio, como os assírios e os persas, que estabeleciam reservas territoriais para a caça e o lazer, entre 700 e 350 anos a.C. Na Idade Média, reis eram responsáveis por parques naturais, cuja entrada de caçadores não era permitida, e a desobediência implicava condenação à morte<sup>55,56,57</sup>. No Peru, a antiga civilização Inca impôs limites sazonais e físicos à caça de algumas espécies e na Índia foram estabelecidas áreas protegidas há mais de um século<sup>58</sup>. Na Rússia e na Índia essas áreas são santuários ou florestas sagradas vinculadas à importância religiosa e, por seu valor sagrado, há séculos a.C. foi proibida qualquer atividade e/ou uso no seu interior<sup>59</sup>.

52 LEIS, op. cit.

53 BRITO, op. cit.

54 Para aprofundar no debate, consultar os trabalhos de Terborgh et al. (2002), Diegues (2000), Garay e Becker (2006), entre outros.

55 RUNTE, A. **National parks: the American experience**. 4. ed. 1979. 339 p.

56 FERREIRA, C. P. **Percepção ambiental na Estação Ecológica de Juréia-Itatins**. 2005. 161 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

57 MORSELLLO, C. **Áreas Protegidas Públicas e Privadas**. 2. ed. São Paulo, Brasil: Annablume/ Fapesp, 2008. 344 p.

58 WEST, 1992 apud MORSELLLO, op.cit.

59 FERREIRA, op. cit.

Apesar desses registros, na literatura, o marco inicial relacionado ao surgimento de áreas protegidas quase sempre está atrelado ao Parque Nacional de *Yellowstone*, criado nos Estados Unidos, em 1872<sup>60,61,62,63,64</sup>. Já no Brasil, a primeira tentativa de criação de unidades de conservação data de 1876, com as ideias precursoras do brasileiro André Rebouças, que, inspirado pela criação de *Yellowstone*, propôs a criação dos Parques Nacionais de Sete Quedas e da Ilha do Bananal. No entanto, suas proposições não foram aceitas e somente em 1937 foi criado o primeiro parque protegido do país, o Parque Nacional de Itatiaia<sup>65</sup>, no Rio de Janeiro<sup>66,67,68</sup>.

Morsello<sup>69</sup> ressalta que, nos Estados Unidos, os parques nacionais promoveram o surgimento de uma motivação ligada à busca por uma identidade nacional, pela valorização de seus monumentos e belezas naturais. Assim como no modelo americano, os primeiros parques brasileiros<sup>70</sup> foram criados visando resguardar o patrimônio estético e científico do país. De acordo com Ferreira<sup>71</sup>, a diferença entre os parques nacionais brasileiros e o parque americano era a localização, pois no Brasil, inicialmente, essas áreas foram estabelecidas próximas aos centros urbanos enquanto nos Estados Unidos se localizavam em áreas remotas do país.

---

60 BRITO, op. cit.

61 FERREIRA, op. cit.

62 MORSELLO, op. cit.

63 MUNGAI, M. F. **Mosaico de interesses, representações e conflitos:** o Parque Nacional Cavernas do Peruaçu - MG. 2008. 201 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

64 VIANNA, op. cit.

65 Três anos antes da criação do Parque Nacional de Itatiaia havia sido criado no Brasil o Código Florestal (1934) que conceituava Parques Nacionais, Florestas Protetoras e Áreas de Preservação de Propriedades Privadas (BRITO, 2003). O Código Florestal previu a criação do Sistema de Parques Nacionais, resultado das pressões sofridas pelo governo para cumprir as medidas conservacionistas recém-aprovadas no Código durante a I Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, ocorrida no Rio de Janeiro também em 1934 (MUNGAI, 2008).

66 BRITO, op. cit.

67 FERREIRA, op. cit.

68 MUNGAI, op. cit.

69 MORSELLO, op. cit.

70 Scalco (2009) destaca que a criação dessas áreas no Brasil inicialmente visava ao desenvolvimento de atividades turísticas e de lazer. Além disso, eram evocados como símbolos da identidade nacional, com o objetivo de divulgar o país no exterior. Camargos (2006 apud SCALCO, 2009) enfatiza que esses objetivos refletiam uma visão utilitarista de conservação, uma vez que era reconhecida a possibilidade de interferência humana para promover o maior embelezamento local, através da criação de jardins e florestas homogêneas.

71 FERREIRA, op. cit.

Com o estabelecimento do Parque de *Yellowstone*, começaram a surgir as primeiras definições de unidades de conservação, ou melhor, de parques, uma vez que essas primeiras áreas protegidas recebiam a nomenclatura de “parque” e, intrínseca a este conceito, estava a noção de bem público de apreciação e usufruto popular, pelas suas belezas cênicas e monumentais<sup>72,73</sup>. Com o passar do tempo essa noção foi evoluindo em virtude das novas percepções sobre o ambiente. Um novo conceito<sup>74</sup> de área protegida foi sendo criado, incorporando preocupações não somente com a preservação das belezas naturais, mas também com a vida selvagem e a manutenção da biodiversidade. O papel das áreas protegidas passou a ser o de conservar a biodiversidade e os bancos genéticos, servindo como laboratórios para pesquisas biológicas<sup>75,76</sup>.

Em 1933, na tentativa de unificar conceitos e práticas em áreas protegidas, foi realizada em Londres a Convenção para a Preservação da Flora e Fauna em seu Estado Natural<sup>77,78,79</sup>. Para Mungai<sup>80</sup>, a Convenção tinha como objetivo a regulamentação da preservação da fauna e da flora em determinadas partes do mundo, especialmente a África, através do estabelecimento de parques e reservas naturais e da regulamentação da caça e da coleta de espécies. Portanto, nesse momento, os parques nacionais passaram a ser entendidos como áreas que fossem controladas pelo poder público, cujos limites não poderiam ser alterados, sendo estabelecidas para propagação, proteção e preservação da fauna silvestre e da vegetação nativa para a manutenção estética e arqueológica e outros interesses científicos e para a apreciação popular<sup>81,82</sup>. Percebe-se, através

---

72 BRITO, op. cit.

73 MORSELLO, op. cit.

74 Sobre a alteração no conceito de áreas protegidas, Morsello (2008) acredita que estaria ligada à ampliação do desenvolvimento econômico mundial e à consequente transformação e destruição do ambiente. A partir dessa nova concepção, as áreas naturais protegidas passaram a cumprir o papel de “antíteses do desenvolvimento”, como reforça Brito (2003, p. 22).

75 BRITO, op. cit.

76 MUNGAI, op. cit.

77 BRITO, op. cit.

78 MORSELLO, op. cit.

79 MUNGAI, op. cit.

80 Ibidem.

81 BRITO, op. cit.

82 MUNGAI, op. cit.

dos objetivos e resultados dessa Convenção, que não havia uma mínima preocupação com a existência de pessoas nessas áreas.

Sete anos depois, em 1940, foi realizada a Conferência para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, conhecida também como “Convenção Pan-americana” ou “Convenção de Washington”, onde diversos países estavam representados e se comprometeram a estabelecer esforços para criar novas áreas protegidas em seus territórios e unificar os conceitos e objetivos dessas áreas<sup>83,84</sup>. Cinco anos mais tarde é fundada a Organização das Nações Unidas (ONU), com objetivo principal de promover a cooperação entre as nações, e, no caso da questão ambiental, com o propósito de fomentar e organizar congressos internacionais sobre o meio ambiente no mundo<sup>85</sup>.

Com o objetivo de estimular essa cooperação internacional no campo da conservação da natureza foi criada em 1948<sup>86</sup> a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), que mais tarde, no ano de 1965, alterou seu nome para União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN)<sup>87</sup>, englobando agências governamentais e não governamentais<sup>88,89,90</sup>. Scalco<sup>91</sup> reforça que foi a partir da criação da IUCN que ocorreu o fortalecimento mundial dos movimentos que reivindicavam a criação de áreas protegidas, o que foi importante para alavancar a realização de diversos eventos internacionais sobre o tema.

A IUCN era composta por várias instâncias, entre elas a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas (CPNAP), que tinha como responsabilidade inventariar, monitorar e orientar o manejo dessas áreas no mundo. Além disso,

83 AMEND; AMEND, 1992, 1995 apud BRITO, op. cit.

84 MORSELLLO, op. cit.

85 FERREIRA, op. cit.

86 Também em 1948 foram aprovadas pelo Congresso Nacional Brasileiro as disposições da Convenção da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos países da América, ocorrida em Washington, em 1940. Como resultado, no país foram estabelecidas novas categorias de unidades de conservação que não diferiam muito conceitualmente das que já existiam, foram elas: Parque Nacional, Reserva Nacional, Monumento Natural e Reserva de Região Virgem (WWF, 1994 apud BRITO, 2003).

87 Em inglês a sigla é IUCN, devido à nomenclatura “*International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources*” (MUNGAI, 2008).

88 BRITO, op. cit.

89 MORSELLLO, op. cit.

90 MUNGAI, op. cit.

91 SCALCO, R. F. **Desafios, paradoxos e complexidade na gestão do mosaico de unidades de conservação da Área de Proteção Ambiental Cachoeira das Andorinhas – Ouro Preto/MG**. 2009. 228 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.

por intermédio da UICN, em 1962 foi realizada a I Conferência Mundial sobre Parques Nacionais<sup>92</sup>, onde de acordo com Amend<sup>93</sup> foram consideradas exceções no que dizia respeito à presença humana em áreas protegidas. Em outras palavras, foram assegurados às populações residentes nessas áreas os direitos de habitação e de práticas relacionadas à agricultura e à pecuária, caso fosse comprovado que essas já residiam na área antes de sua criação. No entanto, apenas em caráter temporário, pois deviam ser retiradas por meio da desapropriação e da transferência da população para outras áreas.

No Brasil, concomitantemente a este período, foi criado o Novo Código Florestal, em 1965. No que tange às Unidades de Conservação, esse código previa uma divisão conceitual entre as unidades que permitiam o uso dos atributos naturais e as áreas que não permitiam. Surgiram conceitualmente as áreas não restritivas ou de uso direto: florestas nacionais, florestas protetoras, florestas remanescentes, reservas florestais e parques de caça florestais. E as áreas restritivas ou de uso indireto: parques nacionais e reservas biológicas<sup>94</sup>. Dois anos mais tarde foi criado o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF), que era responsável pelo estabelecimento e administração das Unidades de Conservação<sup>95,96,97</sup>, bem como por orientar, coordenar e executar medidas necessárias à utilização racional dos recursos naturais e promover o desenvolvimento florestal do país<sup>98</sup>.

Em 1968, foi realizada em Paris a Conferência da Biosfera, que teve como objetivo convencer as nações menos desenvolvidas da necessidade de conservação da biosfera, que foi definida como a parte do planeta onde existe vida (litosfera, hidrosfera e atmosfera). Em 1972 ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, conhecida também como Conferência de Estocolmo, que teve como legado a criação do Programa das Nações Unidas para

92 Após essa Conferência, a UICN passou a adotar a periodicidade de dez anos, organizando a cada década Conferências Mundiais de Parques Nacionais e Áreas Protegidas. Foram realizadas desde lá mais quatro Conferências: Banff, no Canadá em 1972; Bali, na Indonésia em 1982; Caracas, na Venezuela em 1992; e em Johannesburgo, na África do Sul em 2002.

93 AMEND, 1991 apud BRITO op. cit.

94 BRITO, op. cit.

95 Ibidem.

96 FERREIRA, op. cit.

97 CARDOSO, C. V. **As interfaces socioambientais de um lugar em reconstrução**: Distrito Serra do Cipó/Minas Gerais. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

98 BRITO, op. cit.

o Meio Ambiente (PNUMA), inserindo de vez o debate sobre o meio ambiente no cenário mundial<sup>99,100,101</sup>. No Brasil, a Conferência refletiu na criação, em 1973, da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, através do Decreto nº 73.030. No âmbito das UCs, a SEMA estabeleceu diversas Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, que tinham propósitos semelhantes àqueles propostos para as Reservas de Biosfera.

Paralelamente aos eventos da UICN ocorreram diversas outras ações que buscavam consolidar a existência da presença humana em unidades de conservação, dentre elas, destaca-se o Programa *Man and Biosphere*, lançado nos anos 1970 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), resultante das discussões estabelecidas em 1968 na Conferência da Biosfera<sup>102</sup>. Esse programa visava encorajar o desenvolvimento com equilíbrio, na busca pela otimização da relação sociedade-natureza. Ou seja, é admitido socialmente que existe ocupação humana no interior de áreas protegidas, o que se reflete na implementação das reservas de biosfera, que foram áreas criadas visando ao desenvolvimento considerando a ação humana em áreas protegidas. Mas, foi somente em 1982, em Bali, na III Conferência Mundial de Parques que surgiram preocupações mais efetivas sobre a existência de comunidades humanas em áreas protegidas<sup>103</sup>. Diegues<sup>104</sup> ressalta que nessa conferência foram reconhecidos os conflitos gerados pela expulsão de populações tradicionais dessas áreas, bem como os direitos dessas populações, inclusive, no que diz respeito a recomendações para o manejo dessas áreas.

No âmbito nacional, em 1979, o IBDF e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) propuseram a criação do Plano do Sistema de Unidade de Conservação para o Brasil, baseando-se no documento preliminar da Comissão de Parques e Áreas Protegidas da UICN, no qual foram definidos objetivos, critérios e categorias para as áreas protegidas<sup>105,106,107</sup>. Concomitante-

---

99 Ibidem.

100 FERREIRA, op. cit.

101 MUNGAI, op. cit.

102 Ibidem.

103 BRITO, op. cit.

104 DIEGUES, op. cit.

105 BRITO, op. cit.

106 MUNGAI, op. cit.

107 SCALCO, op. cit.

mente foram criados nos governos Médici e Geisel o I Plano Nacional de Desenvolvimento e o II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>108</sup>, respectivamente. Esses Planos previam criação de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e identificação de áreas potenciais para a criação de novas UCs. A segunda etapa desse Plano, proposto por Geisel, pretendia o desenvolvimento sem a deterioração da qualidade de vida, isto é, sem devastar o patrimônio nacional. Foram estabelecidas como metas a criação de parques nacionais e reservas biológicas, a execução de estudos e pesquisas para a elaboração do Plano do Sistema de Parques Nacionais e os planos de manejo para parques e reservas<sup>109</sup>.

Em 1981 foram estabelecidas a Lei Nº 6.931, que criou a Política Nacional de Meio Ambiente, e a Lei Nº 6.938, que estabeleceu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o qual articulava diversas instituições, entidades, regras e práticas da União, estados e municípios, visando à proteção e melhoria da qualidade ambiental, sob a direção do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)<sup>110,111</sup>. E em 1988, foi estabelecida a Constituição Federal Brasileira, que apontou alguns avanços no que diz respeito às questões ambientais brasileiras, trazendo o capítulo VI inteiro dedicado ao meio ambiente.

Nesse período surgiu o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), criado em 1989, por meio da Lei Nº 7.735, visando unificar a gestão das políticas ambientais brasileiras, principalmente em relação à administração das UCs. Esse instituto foi criado da fusão do IBDF, da SEMA (que dividiam as responsabilidades sob a criação e gestão de UCs no país), e também da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA)<sup>112,113,114</sup>.

108 A primeira etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil visava atender às diretrizes estabelecidas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), propondo medidas concretas para a criação de novos parques e reservas biológicas na Amazônia. Em 1982 foi proposta a segunda etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil, objetivando definir novos critérios técnico-científicos para a implementação de novas UCs e criar novas categorias de manejo, estendendo os estudos para todo o território nacional.

109 CARDOSO, op. cit.

110 BRITO, op. cit.

111 MUNGAI, op. cit.

112 BRITO, op. cit.

113 FERREIRA, op. cit.

114 CARDOSO, op. cit.

Mais tarde outro evento importante também marcou a evolução de diversos conceitos relacionados ao meio ambiente, bem como a relação deste com os seres humanos em prol do desenvolvimento: a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), que contribuiu bastante para o fortalecimento dos movimentos ambientalistas em todo o mundo, bem como do conceito de desenvolvimento sustentável. Ao final do evento, alguns acordos, convenções e documentos foram firmados, dentre eles destacam-se: a Convenção sobre Mudanças Climáticas; a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB); a Agenda 21 e a Declaração sobre as Florestas<sup>115,116,117</sup>.

Em 2000 foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído através da Lei Nº 9.985/2000<sup>118,119</sup>. No SNUC as UCs foram divididas em dois grupos com características específicas: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável<sup>120</sup>. As Unidades de Proteção Integral são aquelas cujo objetivo é a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, e as Unidades de Uso Sustentável objetivam combinar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais<sup>121</sup>. Acompanhando os avanços das discussões sobre Unidades de Conservação, foi criado em 2007, como autarquia do SISNAMA, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que passou a atuar exclusivamente nas gestão das unidades de conservação brasileiras. Entre as atribuições do ICMBio encontram-se a proteção do patrimônio nacional, a promoção da conservação da biodiversidade, inclusive através das UCs de proteção integral e de uso sustentável, sendo que nestas últimas deve atuar contribuindo para o respeito

---

115 BRITO, op. cit.

116 MUNGAI, op. cit.

117 SCALCO, op. cit.

118 BRITO, op. cit.

119 SCALCO, op. cit.

120 As categorias que compõem o Grupo das Unidades de Proteção Integral são: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Nacional e Refúgio da Vida Silvestre (BRASIL, 2000, Art. 8). As que compõem o grupo das Unidades de Uso Sustentável são: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000, Art. 14).

121 BRASIL. Lei Federal Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Seção 1, p. 1. Art. 7.

às práticas e conhecimentos das comunidades tradicionais, promovendo o desenvolvimento socioambiental<sup>122</sup>.

Ainda no âmbito das Unidades de Conservação foi realizada, em 1997, a Conferência denominada “Áreas Protegidas da UICN do Século XXI: de Ilhas a Redes”. De acordo com Mungai<sup>123</sup>, esse congresso tinha o objetivo de identificar os principais desafios a serem enfrentados pelas UCs neste século. Entre os diversos desafios apontados, recebeu destaque a relevância da incorporação de comunidades locais no manejo dessas áreas, bem como a necessidade de se promover padrões de gestão e capacitação dos gestores dessas áreas. O resumo do histórico aqui apresentado pode ser visualizado no Quadro 1:

**Quadro 1** – Síntese do histórico de evolução das discussões e da criação das áreas protegidas no mundo e no Brasil.

ANO	ACONTECIMENTO/EVENTO	ANO	ACONTECIMENTO/EVENTO
1872	Criação do Parque Nacional de Yellowstone (EUA)	1972	Realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo)
1933	Realização da Convenção para a Preservação da Flora e Fauna em seu Estado Natural (conceito de áreas protegidas “parques”)	1972	Criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)
1937	Criação do Parque Nacional do Itatiaia - Brasil (Valorização das belezas naturais, resguardo do patrimônio estético e científico)	1973	Criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA)
1940	Realização da Conferência para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América	1979	Criação do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil
1948	Criação da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN)	1982	Realização da III Conferência Mundial de Parques (Primeiras preocupações com as populações em UCs)

122 FUTADA, S. M. Avanços normativos e estruturais do SNUC na Amazônia Legal. In: VERÍSSIMO, A. et al. (Orgs.). **Áreas Protegidas na Amazônia brasileira**: avanços e desafios. Belém: IMAZON; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011. 36-42 p.

123 MUNGAI, op. cit.

ANO ACONTECIMENTO/EVENTO	ANO ACONTECIMENTO/EVENTO
1962 Realização da I Conferência Mundial sobre Parques Nacionais	1988 Aprovação da Constituição Federal Brasileira
1965 Criação da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN)	1989 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA)
1965 Aprovação do Código Florestal Brasileiro (divisões conceituais: áreas não restritivas e de uso indireto)	1992 Realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92) e firmada a Convenção sobre Diversidade Biológica
1967 Criação do Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF)	2000 Criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)
1968 Realização da Conferência da Biosfera	2007 Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

No caso do Brasil, as conferências e discussões mundiais sobre esse tema contribuíram para a construção de legislação e políticas públicas, que tanto englobam a perspectiva preservacionista, como entendem ser possível a conservação através do uso sustentável dos ecossistemas. Por exemplo, a região amazônica, de espaço a ser conquistado<sup>124</sup>, dentro desse novo contexto, passou a ser visualizada como uma grande reserva da biodiversidade, não somente do país, mas também de toda a humanidade<sup>125,126</sup>. No entanto, além da biodiversidade, a Amazônia apresenta diversidade cultural importante, aspecto que influenciou diretamente na elaboração de estratégias de implantação de Áreas Protegidas com pessoas, como é o caso das RESEXs.

124 De acordo com Matias-Pereira (1997), depois de 1964, a formulação de políticas públicas estava direcionada para desenvolvimentismo, cujo ator incentivador era o Estado brasileiro, que criou as condições para a acumulação capitalista, industrialização e modernização das instituições econômico-financeiras. A decisão sobre essas políticas ficou a cargo de setores da tecnoburocracia estatal e da elite empresarial (nacional e estrangeira), a partir de ações de cima para baixo, com pouca ou nenhuma participação da população no processo decisório.

125 SCHWEICKARDT, op. cit.

126 PORTO-GONÇALVES, C. W. **Amazônia, Amazônias**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

As RESEXs podem ser consideradas fruto das reivindicações e articulações do Movimento Seringueiro<sup>127</sup>, iniciado na década 1970 no Acre, sendo vinculadas à política ambiental brasileira devido à sua proximidade com o movimento ambientalista<sup>128,129,130</sup>. Depois de intensa mobilização, em 30 de janeiro de 1990, através do Decreto nº 98.897, as RESEXs foram regulamentadas moldando uma nova concepção de Unidade de Conservação. Essas unidades foram criadas com o objetivo de proteger os modos de vida e a cultura das populações tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais locais<sup>131</sup>. Além disso, em confluência com o movimento ambientalista, objetivava também frear o processo intenso de avanço da fronteira agrícola, e conseqüentemente, conter os desmatamentos na região amazônica. Dessa maneira, o caso das RESEXs pode ser visto como uma alternativa ao desenvolvimentismo, uma vez que este último preconiza a sujeição da natureza para satisfação de demandas de mercados econômicos. Nesse sentido, a própria legislação brasileira que rege sobre as Unidades de Conservação passou a valorizar determinadas atividades humanas, deixando subentender que os seres humanos e a natureza podem manter relações mais integradoras e menos degradantes.

Em suma, mesmo com a criação de UCs ganhando importância em políticas públicas sociais e ambientais, o debate sobre a perenidade desses instrumentos de proteção ambiental e *modus vivendi* de populações tradicionais (UCs de Uso Sustentável) está em aberto, já que diversas políticas estatais e ações privadas favorecem e fomentam a visão de natureza passível de ser usada através da

127 Em relação a essas questões, Allegretti (2002, p. 191) destaca que para compreender os conflitos que ocorreram no Acre, principalmente, a partir de 1970, devem-se analisar as inter-relações entre quatro fatores: "(i) a política instaurada pelo governo federal de suspensão dos subsídios à produção de borracha e direcionamento de incentivos fiscais a atividades agropecuárias; (ii) a política do governo estadual de atração de empresas do sul do país para adquirirem terras e implantarem projetos agropecuários; (iii) a peculiar história fundiária daquela região, resultado das diferentes dominialidades ali instaladas, desde a conquista; (iv) a especificidade das relações socioeconômicas instauradas no contexto de expansão, consolidação e crise da economia da borracha".

128 ALLEGRETTI, M. H. **A Construção social de políticas ambientais**. Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros. Brasília, 2002. 827 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável – Gestão e Política Ambiental) – Universidade de Brasília, 2002.

129 LUNA, M. B. A. Gestão Participativa de Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum: o caso dos fiscais na Reserva Extrativista do Alto Juruá. **Raízes**, Campina Grande, v. 23, p. 52-61, jan./dez. 2004.

130 SPÍNOLA, J. L.; CARDOSO, T. M.; TEIXEIRA, C. Espaços e Recursos Naturais Comuns e o Arranjo Institucional Reserva Extrativista: Uma Reflexão sobre Benefícios e os Desafios do Processo de Institucionalização. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5, 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2010.

131 BRASIL, op. cit. Art. 18.

ciência e da técnica, cuja materialização se dá por sua conversão em *commodities*, dentro da lógica capitalista de produção e consumo. Isso pode incidir em novos embates e disputas de poder nos campos político e ambiental, de maneira que tanto a proteção ambiental, quanto os modos de vida das populações residentes podem estar ameaçados. Aspectos como esses permitem indagar se as UCs no Brasil, especialmente as de Uso Sustentável, como as Reservas Extrativistas, foram mesmo criadas em função de uma mudança de uma visão de dualismo para uma visão de dualidade entre sociedade e natureza, ou se essas apenas serviram como instrumentos de proteção temporários, para posterior usurpação para atendimento de interesses, principalmente, em setores como do agronegócio, mineração, produção de energia, etc.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura apresenta diversas nuances históricas e espaciais da relação sociedade e natureza. Com o advento da modernidade, consolida-se uma visão dual, que separa natureza e cultura: a humanidade poderia controlar a natureza através da racionalidade da ciência e da técnica. Essa visão perpassa as relações de produção e uso dos atributos naturais. No entanto, os reflexos desse paradigma implicaram a emergência da questão ambiental em nível global.

Na história das ações para proteção da natureza, duas correntes se sobressaem: a preservacionista, que considera ser incompatível a presença de pessoas em áreas destinadas à proteção de ecossistemas, por exemplo, em parques como o de *Yellowstone*, e o pensamento conservacionista que defende ser possível a relação sustentável entre os humanos e a natureza. São conceitos em disputa tanto no movimento ambiental quanto na academia que influenciam diretamente nas políticas públicas ou ações privadas para a proteção da biodiversidade.

No Brasil, a emergência do movimento de populações tradicionais evidenciou a relação simbólica e material entre humanos e a natureza no contexto prático. Em outras palavras, demonstrou que a manutenção de seus modos de vida tinha relação com o uso sustentável dos territórios. Pode-se dizer que esse movimento acabou por coadunar com interesses conservacionistas que implicaram a criação de categorias como Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, etc.

A política ambiental brasileira apresenta pluralidade ao incluir as diversas visões da proteção ambiental no SNUC e é materializada em implantação das diversas categorias de UC de proteção integral e de uso sustentável em território nacional. No entanto, isso não quer dizer que a tensão entre os diversos representantes dessas visões tenha deixado de existir no debate decisório em torno de políticas públicas. Esse debate ganha mais complexidade, pois é forte a pressão sobre essas áreas de grupos ligados à produção agropecuária, atividade mineradora, exploração madeireira, implantação de hidrelétricas, etc. Estes últimos atuam dentro da perspectiva de natureza como recurso, cuja exploração é entendida como um direito. Direito que ameaça não só a biodiversidade, mas que põe em risco a própria espécie humana.

## REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, M. H. **A Construção social de políticas ambientais**: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros. Brasília: 2002. 827 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável – Gestão e Política Ambiental) – Universidade de Brasília, 2002.

BERKES, F. Environmental governance for the anthropocene? Social-ecological systems, resilience, and collaborative learning. **Sustainability** (Switzerland), [s. l.], v. 9, n. 7, 2017.

BRASIL. Lei Federal Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Seção 1, p. 1.

BPBES (Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos). **1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos**. Sumário para tomadores de decisão. Campinas, SP, 2018.

BRITO, M. C. W. **Unidades de Conservação**: intenções e resultados. 2. ed. São Paulo: ANNABLUME: FAPESP, 2003. 230 p.

CATTON, W. R.; DUNLAP, R. E. A New Ecological Paradigm for Post-Exuberant Sociology. **American Behavioral Scientist**, v. 24, n.1, set./out. 1980.

CARDOSO, C. V. **As interfaces socioambientais de um lugar em reconstrução**: Distrito Serra do Cipó/Minas Gerais. 2008. 140 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

CHECKLAND, P.; POULTER, J. Soft Systems Methodology. In: REYNOLDS, M.; HOLWELL, S. (Eds.). **Systems Approaches to Managing Change**: A Practical Guide. London: Springer London; The Open University; Walton Hall; Milton Keynes, 2010. p. 191-242.

CONCEIÇÃO CUNHA, C. Implementação das Reservas Extrativistas na década de 1990: o papel do projeto reserva extrativista. In: IV SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS, n. 1, 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, v. 4. p.31-33.

CRUTZEN, P. J. Geology of mankind. **Nature**, [s. l.], v. 415, n. 6.867, p. 23, 2002.

CUNHA, M. M. S. O caos conceitual-metodológico na Educação Ambiental e algumas possíveis origens de seus equívocos. **Ambiente & Educação**, v. 11, p. 75-89, 2006.

DAZA, S. J.; CASAS, A. F. Factores que determinan la resiliencia socio-ecológica para la alta montaña andina. **Revista Ingenierías Universidad de Medellín**, [s. l.], v. 13, n. 25, p. 45-55, 2014.

DIÁZ, S. et al. **Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services**. 2019. Disponível em: <[https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm\\_unedited\\_advance\\_for\\_posting\\_htn.pdf](https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm_unedited_advance_for_posting_htn.pdf)>. Acesso em: 6 maio 2019.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC; NUPAUB; USP, 2001. 169 p.

DIEGUES, A. C. S. (Org.). **Etnoconservação: Novos Rumos para a Conservação da Natureza**. 1. ed. São Paulo: NUPAUB e HUCITEC, 2000. 290 p.

FERREIRA, C. P. **Percepção ambiental na Estação Ecológica de Juréia-Itatins**. 2005. 161 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FERRY, L. **A nova ordem ecológica: a árvore, o animal, o homem**. Tradução de Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009. 252 p.

FUTADA, S. M. Avanços normativos e estruturais do SNUC na Amazônia Legal. In: VERÍSSIMO, A. et al. (Orgs.). **Áreas Protegidas na Amazônia brasileira: avanços e desafios**. Belém: IMAZON; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011. 36-42 p.

GARAY, I. E.G.; BECKER, B.K. **As dimensões humanas da Biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

GONÇALVES, M. **Filosofia da natureza**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2006.

GRÜN, M. **Ética e Educação Ambiental: a conexão necessária**. 5. ed. Campinas: Papirus, 2002. 120 p.

HADOT, P. **Véu de Isis: Ensaio sobre a história da ideia de natureza**. Tradução Maria Sérvulo. São Paulo: Editora Loyola, 2006.

IBAMA. **Projeto Reservas Extrativistas: Relatório Final da 1ª fase – 1995-1999**. 2000. Instituto Socioambiental, 2006. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2331>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

ISON, R. Governing in the Anthropocene: What Future Systems Thinking in Practice? **Systems Research and Behavioral Science**, [s. l.], v. 33, n. 5, p. 595-613, 2016.

\_\_\_\_\_. Governing the human-environment relationship: systemic practice. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, [s. l.], v. 33, p. 114-123, 2018. DOI:10.1016/j.cosust.2018.05.009

ISON, R.; SCHLINDWEIN, S. L. Navigating through an “ecological desert and a sociological hell”: A cyber-systemic governance approach for the Anthropocene. **Kybernetes**, [s. l.], v. 44, n. 6-7, p. 891-902, 2015.

ISON, R.; ALEXANDRA, J.; WALLIS, P. Governing in the Anthropocene: are there cyber-systemic antidotes to the malaise of modern governance? **Sustainability Science**, [s. l.], 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007/s11625-018-0570-5>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

LEIS, H. L. **A Modernidade Insustentável**. 2. ed. Montevidéu: Coscoroba, 2004. v. 1. 178p.

- LEVY, P. B. Prólogo. In: CALDERÓN-CONTRERAS, R. (Coord.). **Los sistemas socioecológicos y su resiliencia: casos de estudio**. 1. ed. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2017. p. 8-11.
- LUNA, M. B. A. Gestão Participativa de Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum: o caso dos fiscais na Reserva Extrativista do Alto Juruá. **Raízes**, Campina Grande, v. 23, p. 52-61, jan./dez. 2004.
- MATIAS-PEREIRA, J. O processo de ocupação e de desenvolvimento da Amazônia: a implementação de políticas públicas e seus efeitos sobre o meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 134, n. 34, p. 75-85, abr./jun. 1997.
- MORSELLO, C. **Áreas Protegidas Públicas e Privadas**. 2. ed. São Paulo, Brasil: Annablume/Fapesp, 2008. 344 p.
- MUNGA, M. F. **Mosaico de interesses, representações e conflitos: o Parque Nacional Cavernas do Peruaçu – MG**. 2008. 201 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. **Amazônia, Amazônias**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.
- RAMOS, E. C. O processo de constituição das concepções de natureza. Uma contribuição para o debate na Educação Ambiental. **Ambiente & Educação**, v. 15, n. 1, p. 67-91, 2010.
- ROCHA, J. C.; PETERSON, G. D.; BIGGS, R. Regime shifts in the Anthropocene: drivers, risks, and resilience. **PLoS ONE**, [s. l.], v. 10, n. 8, p. 10-12, 2015.
- RUNTE, A. **National parks: the American experience**. 4. ed. 1979. 339 p.
- SAMPLE, I. THE GUARDIAN. Anthropocene: is this the new epoch of humans? **The Guardian [online]**, 16 out. 2014. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/science/2014/oct/16/sp-scientists-gather-talks-rename-human-age-anthropocene-holocene>>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- SCALCO, R. F. **Desafios, paradoxos e complexidade na gestão do mosaico de unidades de conservação da Área de Proteção Ambiental Cachoeira das Andorinhas – Ouro Preto/MG**. 2009. 228 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.
- SPÍNOLA, J. L.; CARDOSO, T. M.; TEIXEIRA, C. Espaços e Recursos Naturais Comuns e o Arranjo Institucional Reserva Extrativista: Uma Reflexão sobre Benefícios e os Desafios do Processo de Institucionalização. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5, 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2010.
- SCHWEICKARDT, K. Reforma agrária e política ambiental na Amazônia: encontros e desencontros. In: ESTERCI, N.; VALLE, R. S. T. (Orgs.). **Reforma agrária e meio ambiente**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003. p. 81-87.
- TERBORGH, J. et al. (Orgs). **Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Ed. da UFPR/Fundação O Boticário, 2002. 518p.
- VIANNA, L. P. **De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação**. São Paulo: ANNABLUME; FAPESP, 2008. 340 p.



## INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO SUSTENTÁVEL NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS

---

*Nadia Becmam Lima<sup>1</sup>*  
*Lia de Azevedo Almeida<sup>2</sup>*

---

<http://dx.doi.org/10.19177/978-85-8019-229-2.115-136>

### 1 INTRODUÇÃO

O Estado tem um papel fundamental no desenvolvimento de mecanismos que possibilitem a inserção no âmbito social e econômico da conscientização e importância de se preservar o meio ambiente, visto que tem como aliado para a fomentação de suas ações o uso da força normativa, como meio para fazer cumprir as determinações impostas pelo ordenamento jurídico, de modo a implementar, executar e avaliar programas propostos para consecução de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O desenvolvimento sustentável passou a ser questão de ordem pública, adquiriu caráter político-normativo, pautado no tripé: socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente equilibrado<sup>3</sup>. Segundo Leff<sup>4</sup>, “a sustentabilidade passa a ser um objetivo que supera as capacidades das ciências, para se converter num projeto político mediante a constituição de atores sociais movidos pelo mesmo propósito”, pensadas na preservação das necessidades presentes, sem que se comprometam as necessidades das futuras gerações<sup>5</sup>.

A Administração Pública imbuída de seu papel tem buscado desenvolver práticas sustentáveis que sirvam de exemplos a serem disseminados no serviço

---

1 Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins. Procuradora-Geral da Fundação/Universidade de Gurupi UnirG. [nabecklim@yahoo.com.br](mailto:nabecklim@yahoo.com.br) - <https://orcid.org/0000-0003-4361-5163>

2 Doutora em Administração pela Universidade de Brasília. Professora Adjunta - Universidade Federal do Tocantins Palmas/Tocantins. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas. Email: [lia\\_aalmeida@hotmail.com](mailto:lia_aalmeida@hotmail.com) - <https://orcid.org/0000-0002-6586-4067>

3 BURSZTYN, M. **A difícil sustentabilidade**: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

4 LEFF, Henrique. **A complexidade ambiental**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 45.

5 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Joanesburgo sobre desenvolvimento sustentável**. 2002. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

público, como o programa de instituição da Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P (1999), Plano de Gestão de Logística Sustentável – PLS (2012) e Compras Verdes (2010), visando incentivar a produção e o consumo sustentável de bens e serviços, estimulando a mudança de atitude de seus agentes e gestores, com o fito de incorporarem uma gestão socioambiental no serviço público, cobrando e exigindo de seus órgãos e instituições implementação de práticas de sustentabilidade que minimizem os danos causados ao meio ambiente.

Ponderando a influência que a atividade governamental exerce sobre as atividades econômicas e sociais e a relevância de se servir de ações desenvolvidas para a conscientização a respeito de questões socioambientais, o Poder Judiciário não ficou inerte quanto ao seu papel social em relação às ações que tornassem suas atividades mais sustentáveis, contribuindo com uma melhor qualidade de vida à sociedade<sup>6</sup>.

Assim, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) adotou políticas públicas de âmbito nacional de cunho obrigatório a todos os Tribunais do país, em prol do efetivo cumprimento das exigências voltadas para as atividades sustentáveis por parte dos gestores ligados ao Poder Judiciário, tal como a Recomendação nº 11/2007, que aconselha aos Tribunais que adotem políticas públicas voltadas para o ambiente ecologicamente equilibrado, e a Resolução nº 201/2015, que dispõe sobre a necessidade de criação dos núcleos socioambientais no Poder Judiciário e implantação do Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Apesar da primeira recomendação do CNJ ter sido fomentada no ano de 2007, os estudos que abordam os aspectos da gestão ambiental nos Tribunais ainda são embrionários. As exceções são os trabalhos de Esteves (2009), que pesquisou sobre a institucionalização da gestão socioambiental no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, de Brito<sup>7</sup>, que propôs pesquisar sobre indicadores da gestão ambiental na Justiça Eleitoral de Goiás, de Abrahão (2016), que analisou a aplicação da Agenda Ambiental na Administração Pública no Superior Tribunal de Justiça, de Souza (2017), que avaliou os mecanismos de gestão ambiental no

6 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 201, de 3 de março de 2015**. Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ). 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2795>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

7 BRITO, Priscila Costa Ferreira. **Aspecto da Gestão Pública Ambiental na Justiça Eleitoral**. 2012.121 p. Dissertação Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC/GO, Goiânia, 2012.

Poder Judiciário Catarinense, e de Rek (2017), que trouxe a análise do processo de institucionalização da gestão ambiental no TRE do Paraná.

Considerando a necessidade de mudança de comportamento de como lidar com o meio ambiente, a busca pela melhoria da prestação jurisdicional, e as exigências impostas pelo CNJ aos Tribunais, este trabalho busca responder à seguinte questão: como está sendo institucionalizada a gestão sustentável no Tribunal de Justiça do Tocantins?

Para tal, este artigo, além desta introdução, está estruturado em mais quatro seções. Na primeira serão apresentados os instrumentos de gestão socioambiental da Administração Pública. Após isso, serão vistos os instrumentos socioambientais no Poder Judiciário. Em seguida, será apresentado o método da pesquisa, para depois, ser abordada a análise e discussão dos resultados, e finalmente, serão feitas as considerações finais.

## **2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO SOCIOAMBIENTAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O Brasil, seguindo a tendência mundial, desenvolveu políticas ambientais, fomentadas, em grosso modo, por força normativa, que inseridas no ordenamento jurídico passam a ser o regulamento que tem que ser observado por todos indistintamente, visando à conscientização a respeito do meio ambiente.

Diante desse contexto, o Brasil adotou como políticas públicas ambientais a Política Nacional do Meio Ambiente<sup>8</sup>, a Política de Educação Ambiental<sup>9</sup>, a Política Nacional de Mudança de Clima<sup>10</sup> e a Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>11</sup>. O presente arcabouço legal busca moldar o comportamento nas instâncias pública e privada quanto às ações ambientais desenvolvidas atualmente pelos órgãos públicos.

Além dos aspectos normativos impostos no ordenamento jurídico, compete ainda ao Estado promoção de programas, projetos e ações que busquem práticas que visem disseminar atividades voltadas para a sustentabilidade, que

---

8 Lei nº 6.938/81

9 Lei nº 9.795/99

10 Lei nº 12.187/09

11 Lei nº 12.305/10

busquem incentivar a produção e o consumo sustentável de bens e serviços, estimulando a mudança de comportamento dos agentes públicos para incorporação de uma gestão socioambiental, como é o caso das Contratações Públicas Sustentáveis, do programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e da implementação do Plano de Logística Sustentável (PLS).

A contratação pública sustentável, também denominada de compras verdes, é uma ferramenta de gestão socioambiental, voltada diretamente para os entes públicos, visto que além de regulador da matéria é um consumidor com grande poder de compra no mercado. Assim, ao exigir que as empresas que prestem serviços e oferecem produtos para a Administração Pública sigam a linha do sustentável, incute uma mudança de comportamento para o tripé que se busca com a sustentabilidade, ou seja, aquilo que é socialmente desejável, economicamente viável e ecologicamente sustentável<sup>12</sup>.

Tem-se que a Administração Pública, no ato de suas contratações, poderá exigir das empresas práticas das seguintes diretrizes: baixo impacto sobre recursos naturais; preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; bem como, a origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras<sup>13</sup>.

O programa A3P, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente em 1999, é marco introdutório da consciência ambiental no âmbito da Administração Pública, pois visou à união de esforços de todos os entes federativos, englobando os poderes executivo, legislativo e judiciário com o propósito de arraigar no serviço público atitudes e práticas que minimizem os desgastes que as atividades rotineiras de forma desregrada causam ao meio ambiente<sup>14</sup>.

12 SILVA, Carlos Henrique R Tomé. **Rio+20: Avaliação Preliminar de Resultados e Perspectivas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. Senado Federal. Consultoria Legislativa. Brasília: 2012. Boletim Legislativo, nº 1.

13 BRASIL. **Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012**. Regulamenta o art. 3º da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/d7746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/d7746.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2018.

14 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública**. 5. ed. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.ministeriodomeioambiente.gov.br/images/arquivo/80063/cartilha%20complexa%20A3P\\_.pdf](http://www.ministeriodomeioambiente.gov.br/images/arquivo/80063/cartilha%20complexa%20A3P_.pdf)>. Acesso em: 4 jan. 2018.

O objetivo da A3P é “sensibilizar os gestores públicos para a importância das questões ambientais, estimulando-os a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras”<sup>15</sup> para promover e incentivar as instituições públicas a adotarem e implementarem ações na área de responsabilidade socioambiental em todas as suas atividades, vislumbrando o engajamento pessoal e coletivo de todos os envolvidos com o serviço público<sup>16</sup>, e, para isso, visou adotar a política dos 5R’s: **Repensar, Reduzir, Reaproveitar, Reciclar e Recusar** consumir produtos que gerem impactos socioambientais significativos<sup>17</sup>.

Com a inserção dos princípios acima delineados, a A3P atendendo constituir seu fim precípua, que é a implementação da gestão ambiental na Administração Pública, desenvolveu seis principais eixos temáticos para o desenvolvimento da responsabilidade socioambiental na Administração Pública (MMA, 2016)<sup>18</sup>: a) Uso racional de recursos naturais e bens públicos; b) Gestão adequada dos resíduos gerados; c) Qualidade de vida no ambiente do trabalho; d) Sensibilização e capacitação dos servidores; e) Licitação Sustentável; e f) Construção Sustentável.

Os gestores públicos, tomando consciência da relevância e importância quanto à implementação do programa da A3P no âmbito governamental, passaram a colocá-lo no patamar de ação do governo, destinando-lhe orçamentos públicos específicos, incluindo os programas da agenda ambiental nos Planos Plurianuais, Plano de Diretrizes Orçamentárias, e dedicando dotação orçamentária própria para execução dos projetos, desse modo sedimentam o compromisso governamental com as atividades da gestão socioambiental.

Por meio do Decreto nº 7.746/2012, o governo federal estabeleceu quanto à necessidade por parte dos órgãos e instituições de desenvolverem um plano de gestão logística sustentável<sup>19</sup>, assim, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) instituiu a Instrução Normativa nº 10/2012, com

15 BRASIL, 2009, op. cit., p. 30.

16 Ibidem.

17 BRASIL, 2009, op. cit.

18 Brasil. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Como implantar a **A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública**. 2. Ed. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://a3p.mma.gov.br/wp-content/uploads/Biblioteca/Documentos/Carilha-Intermediaria-Como-Implantar-a-A3P-4%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

19 Art. 11. Compete à Sisap:

I - propor à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:  
(...)

b) regras para a elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável, de que trata o art. 16;

definições, atribuições de responsabilidades para a implementação do plano de logística, orientações quanto ao conteúdo mínimo a ser inserido, temas que deverão ser abrangidos, estrutura dos planos de ações, forma a se construir os indicadores de avaliação de sustentabilidade<sup>20</sup>.

Nesta seara, a IN nº. 10/2012, determinou que os Planos de Logística Sustentável devem trazer de forma atualizada: o inventário dos bens e materiais do órgão, correlacionados com a identificação de bens e materiais similares que causem menor impacto ambiental para a sua substituição; apresentar práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; definir os responsáveis, metodologia de implementação e avaliação do PLS; e desenvolver ações de divulgação, conscientização e capacitação para execução das metas traçadas<sup>21</sup>.

Trouxe, a referida instrução normativa, referências às práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais e serviços que deverão ser minimamente contemplados<sup>22</sup>: 1. material de consumo compreendendo, pelo menos, papel para impressão, copos descartáveis e cartuchos para impressão; 2. energia elétrica; água e esgoto; 3. coleta seletiva; 4. qualidade de vida no ambiente de trabalho; 5. compras e contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial; 6. deslocamento de pessoal, considerando todos os meios de transporte, como foco na redução de gastos e de emissões de substâncias poluentes.

Exige, ainda, a instrução normativa, que as instituições/órgãos devem construir planos de ações para cada uma das temáticas contemplada no PLS, identificando o objetivo, detalhando as ações propostas, definindo as unidades e áreas envolvidas na implementação, os responsáveis pela execução de cada ação, assim como o seu cronograma de implementação e as metas a serem alcançadas, além de estimar a previsão de recursos financeiros, humanos, instrumentais necessários para o desenvolvimento das ações<sup>23</sup>.

---

20 BRASIL. **Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012**. Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_23960118\\_INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_N\\_10\\_DE\\_12\\_](http://www.lex.com.br/legis_23960118_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_10_DE_12_)>. Acesso em: 3 jan. 2018.

21 BRASIL. MPOG, op. cit.

22 Ibidem, art. 8º.

23 Ibidem, art. 9º.

Caso os órgãos entendam pela necessidade de acrescentar temas ao seu Projeto de Logística Sustentável, será necessária a inclusão de indicadores contendo nome, fórmula de cálculo, fonte de dados, metodologia de apuração e periodicidade de apuração<sup>24</sup>. Os indicadores, para Bellen<sup>25</sup>, são necessários para mensuração e medição do desenvolvimento sustentável, visto que permite a avaliação quanto ao alcance das metas estabelecidas e ou correção dos desvios detectados.

A instrução normativa elenca em seu art. 11, que algumas ações governamentais que podem ser utilizadas como parâmetros para o desenvolvimento do PLS, tal como a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), e exige, ainda, a obrigação das instituições de publicar semestralmente as metas conquistadas e os resultados obtidos, com as ações traçadas, em *site* do próprio órgão<sup>26</sup>.

Segundo a ICLEI<sup>27</sup>, principal organização que oferece apoio aos governos para o desenvolvimento de políticas de sustentabilidade, as instituições devem primeiramente criar uma Comissão Gestora do PLS, formada por servidores de áreas diversificadas de conhecimento, para realização do diagnóstico e levantamento do inventário dos bens e materiais de consumo do órgão, identificando as possíveis ações para melhoria do quadro diagnosticado, no intuito de, em seguida, elaborar o Plano de Logística Sustentável, com suas temáticas e indicadores, e depois, enfim, realizar sua implementação com adoção das práticas previstas nas ações propostas.

Após a implementação do PLS, fundamental que se faça o monitoramento das ações, possibilitando a avaliação dos resultados aferidos, cujo procedimento é recomendado que seja realizado semestralmente pela comissão gestora, o que irá possibilitar a identificação dos desvios e a necessidade de inclusão de novas ações ou melhoramento das ações que se encontram em curso, para, desse modo, se chegar à avaliação que ocorre com a apresentação do relatório de acompanhamento do PLS, evidenciando o desempenho dos órgãos (ICLEI, 2013).

24 Ibidem.

25 BELLEN, Hans Michel Van. **Indicadores de Sustentabilidade**: uma análise comparativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 253p.

26 BRASIL. MPOG, op. cit.

27 "O ICLEI é a principal associação mundial de governos locais dedicados ao desenvolvimento sustentável, cuja rede global conecta mais de 1.500 governos de estados e cidades de diversos portes, em mais de 100 países. Movido pela causa de mobilizar os governos locais para construir cidades mais sustentáveis, o ICLEI oferece apoio para que desenvolvam suas políticas e ações pela sustentabilidade. Orienta-se pela premissa básica de que iniciativas elaboradas e dirigidas localmente podem fornecer uma maneira eficaz e economicamente eficiente para alcançar objetivos locais, nacionais e globais." <http://sams.iclei.org/quem-somos/o-iclei.html>

O Poder Judiciário, através do Conselho Nacional de Justiça, criou mecanismos próprios para a implementação do PLS em seu âmbito, com mecanismos e exigências para sua elaboração e prática, conforme será abordado no tópico 3.

### **3 INSTRUMENTOS DE GESTÃO SOCIOAMBIENTAL NO PODER JUDICIÁRIO**

O art. 225 da Constituição Federal é cristalino ao estabelecer que compete ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para a presente e as futuras gerações (BRASIL, 1988). Nesse mister, o Poder Judiciário, na qualidade de poder público, tem o dever de disseminar práticas e padrões de gestão socioambiental, por ser agente transformador de novos padrões de cultura e costumes, servindo, suas ações, como referências a serem seguidas pela sociedade.

Contudo, a temática meio ambiente nas atividades administrativas do Poder Judiciário teve maior atenção e relevância após a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o que ocorreu com a Reforma do Poder Judiciário Brasileiro em 2004, por meio da Emenda Constitucional nº 45, cujo papel precípua é planejar e padronizar as atividades do Poder Judiciário, devendo publicar semestralmente relatórios estatísticos referentes à atividade jurisdicional em todo o país, conferindo controle e transparência administrativa, financeira e processual das ações por ele desenvolvidas.

Segundo a Constituição Federal (de 1988), entre as incumbências do CNJ está a de definir planos, metas e programas de avaliação institucional, voltados para as áreas de Direito Humanos, Tecnologia, Gestão Institucional, Meio Ambiente, e outras.

Na temática Meio Ambiente, o CNJ tem envidado esforços para fomentação da execução de ações voltadas para sustentabilidade nos Tribunais. Consciente de seu papel social, lançou o programa CNJ Ambiental, que, de acordo com o próprio CNJ (2010), é ferramenta de auxílio aos Tribunais, cujos objetivos são o fortalecimento e a harmonização de ações, programas e projetos socioambientais no Poder Judiciário, além de engajar os servidores e magistrados em assuntos e demandas socioambientais e realizar pesquisas e estudos que

servem de subsídio para formulação de diretrizes de política socioambiental no Poder Judiciário.

Assim, imbuído das atribuições que lhe foi conferida pela Constituição Federal, normatizou a política ambiental no Poder Judiciário por meio de Resoluções e Recomendações, que abordam questões socioambientais, planejamento, gestão estratégica e definem responsabilidades social e ambiental. Nesta seara, diante das características predominantes da administração pública, imbuída do papel fundamental na adoção de iniciativas que proporcionem a incorporação de programas, projetos e ações que envolvam o engajamento de todos para fomentação de práticas sustentáveis, estabeleceram-se medidas a serem adotados por todos os seus gestores.

Igualmente, o poder judiciário, por meio de normas e recomendações exigiu que todos os tribunais do país observassem as exigências quanto à implementação de práticas sustentáveis em suas atividades.

#### 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo de caso no Tribunal de Justiça do Tocantins, no período de 2014 a 2018. O estudo de caso nada mais é que “uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real”<sup>28</sup>.

Procedimentalmente esta pesquisa pode ser caracterizada como bibliográfica e documental. Na fase inicial da pesquisa foram selecionados livros, dissertações, teses e artigos que se aproximassem da proposta da pesquisa caracterizando a pesquisa bibliográfica. Ainda foi realizado um levantamento de dados por meio de relatórios, resoluções, recomendações, leis, que caracterizam a pesquisa documental, obtidos por meio de sites e ou diretamente com a Comissão que compõe o Núcleo de Gestão Sustentável do Tribunal.

Como estratégia de coleta de dados, realizou-se aplicação de questionários para acessar as ações e práticas implementadas com base na percepção dos servidores sobre a temática desenvolvida, com base em dados provenientes dos questionários aplicados aos servidores que possuem cargos de chefias no

28 YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradutor Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 189.

órgão (50 cargos) e membros da Comissão do Núcleo de Gestão Socioambiental e Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável do TJTO (10 membros). Dos 60 questionários possíveis de serem aplicados, 40 foram respondidos. Foram aplicados dois tipos de questionários, adaptados do trabalho de Rek (2017), que fez análise semelhante no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Muitos dos questionamentos apresentados no questionário permitiam ao entrevistado a opção de assinalar múltiplas alternativas.

Foi possível identificar a percepção da comissão e dos demais servidores sobre a institucionalização da gestão socioambiental no Tribunal de Justiça do Tocantins sobre os seguintes grupos temáticos: GT 1 – Conhecimento da temática e legislação ambiental; GT 2 – A comissão do núcleo de gestão socioambiental e a sua relação com a instituição; GT 3 – A questão socioambiental e a institucionalização no TJTO; GT 4 – Sensibilização e capacitação socioambiental no TJTO; GT 5 – Práticas socioambientais.

## 5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, de acordo com os registros referentes às práticas ambientais adotadas em seu âmbito, em 2014, instituiu no órgão previsões de ações estratégicas (2015-2020) para a implantação do programa A3P, cujo objetivo é a adoção de ações sustentáveis que despertem nos servidores a conscientização da necessidade de se preservar o meio ambiente, mediante o combate ao desperdício no ambiente de trabalho.

A primeira comissão ambiental no TJTO foi instalada em 2015, por meio da Resolução nº 22, quando foi instituído o Núcleo de Gestão Socioambiental, sendo vinculada à Diretoria Geral do órgão, com caráter permanente. Somente a partir da instituição do núcleo de gestão socioambiental no TJTO, é que as práticas ambientais foram desenvolvidas no Tribunal de forma efusiva, haja vista que, logo em seguida, foi constituída a Comissão Gestora do Plano de Logísticas Sustentável (2015), dando *start* à elaboração do PLS (2016), que trouxe ações de implantação, monitoramento e avaliação da redução dos gastos dos recursos naturais no ambiente de trabalho.

## 5.1 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES E COMISSÃO

### 5.1.1 GT1 – Conhecimento da Temática e Legislação Ambiental

A arguição a respeito do conhecimento da temática e legislação ambiental foi realizada apenas com os servidores do Tribunal de Justiça (excetuando-se os membros da comissão ambiental).

Buscou-se identificar o nível de consciência dos servidores a respeito da temática legislação ambiental, e numa classificação de “péssimo, ruim, bom, ótimo e excelente”, o escore final foi de **bom**, visto que 75% dos servidores assinalaram essa opção, 13% marcaram a opção ótimo, 9% ruim e 3% excelente.

No que diz respeito ao conhecimento referente às questões socioambientais, como os temas: sustentabilidade e gestão ambiental, práticas de sustentabilidade ambiental, competências da comissão socioambiental instalada no órgão, conhecimento sobre a agenda Ambiental na Administração Pública, Plano de Logística Sustentável do órgão, uso sustentável de recursos naturais e bens públicos e da gestão adequada dos resíduos gerados, verificou-se que 41% dos temas são conhecidos plenamente pelos servidores, 38% conhecem parcialmente, 21% não conhecem os temas.

O índice de conhecimento quanto às competências e ações da Comissão Socioambiental, Programa A3P, Plano de Logística Sustentável e gestão adequada dos resíduos gerados na Administração, conforme os dados apontados na pesquisa, são poucos conhecidos.

Ao se questionar sobre conhecimento quanto às normas que regem a temática, foi possível perceber que 12% dos servidores não assinalaram nenhuma das alternativas, demonstrando não conhecerem nenhuma das normas.

A pesquisa nos revela que a falta de conhecimento dos servidores sobre a temática e legislação a respeito do tema representa uma **limitação** que pode ocasionar o comprometimento da institucionalização da gestão sustentável no Tribunal de Justiça do Tocantins, devendo o órgão rever o método de conscientização a respeito da temática através de capacitação dos servidores, matérias divulgadas no *site* do órgão, uso da ferramenta como Zap Justiça (ferramenta utilizada pelo Tribunal para divulgação de notícias por meio de vídeos curtos de aproximadamente 3 minutos) e divulgação de informações pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI), disparados aos servidores.

## 5.1.2 GT 2 – A Comissão do Núcleo de Gestão Socioambiental e a sua Relação com a Instituição

Visando identificar a relação da comissão socioambiental com a instituição pesquisada, foi feito questionamento a respeito do tema, tanto no questionário aplicado aos membros da própria comissão ambiental, quanto no questionário aplicado aos servidores.

Na visão da comissão há comprometimento da instituição com as questões ambientais e implantação das práticas ambientais como um todo, porém, o nível da institucionalização da gestão sustentável numa escala entre “inicial, médio e avançado” encontra-se no nível entre inicial (50%) e médio (38%), visto que somente 12% entendem que o nível da institucionalização da gestão sustentável estaria em estágio avançado.

Questionada quanto ao comprometimento dos departamentos no que concerne à incorporação das práticas socioambientais, a comissão ambiental revela que raramente (63%) ocorre o comprometimento dos departamentos, pois para 75% dos membros da comissão existe muita resistência, dificuldade ou negação quanto à incorporação das práticas e mudanças de hábitos por parte do corpo funcional e demais colaboradores.

Questionada sobre a existência de algum canal de acesso à população/sociedade no qual sejam divulgadas as informações relacionadas às práticas socioambientais, bem como, para reclamações, sugestões ou críticas, a comissão afirmou que existe o canal, podendo as manifestações ocorrerem por meio de e-mail da comissão, ouvidoria e ou corregedoria.

Visando identificar quais ações são necessárias para que ocorra efetivamente a institucionalização da gestão sustentável no Tribunal, foi questionado em pergunta aberta à comissão quais ações seriam necessárias, tendo estes respondido a necessidade de se “promover educação ambiental”, que houvesse “comprometimento dos servidores”, “da alta administração/presidência com a temática” e “promoção de palestras e cursos”.

De acordo com 50% dos membros da comissão ambiental, apenas alguns departamentos têm conhecimento a respeito das ações desenvolvidas por eles e 75% declararam que suas ações só são reconhecidas em razão do caráter obrigatório. Afirmam ainda (75%) que, para a Administração Superior do Tribunal de

Justiça do Tocantins, as práticas socioambientais possuem caráter obrigatório, sendo questionado se esta envia esforços no sentido de estimular as atividades da comissão e a efetivação das práticas ambientais, para o que foi reconhecido que na maioria das vezes (75%) o estímulo ocorre por parte do órgão.

Os membros da comissão, ao serem invocados a dar opinião a respeito de quais ações deveriam ser implementadas por eles para que houvesse efetividade quanto às práticas realizadas, responderam de forma unânime que a comissão não desempenha o papel de implementar ações, mas apenas sugere às diretorias o que deve ser realizado.

O mesmo questionamento apresentado à comissão socioambiental foi realizado aos servidores, para que esses dispusessem a respeito de quais ações deveriam ser implementadas pela comissão para favorecer a efetividade da questão socioambiental no Tribunal, tendo, estes, de forma sintética, apontado a necessidade de: sensibilização para envolver os servidores sobre a temática; adoção de logística reversa, uso telefone *spark*, de lâmpadas sustentáveis, uso de lixeiras para coleta seletiva, papel reciclado, redução de papel, copos plásticos e garrafas; publicidade às ações por meio de campanhas; acompanhamento das ações desenvolvidas

As sugestões apresentadas refletem os anseios dos servidores quanto à necessidade de divulgação e adoção de medidas que permitem o seu engajamento nas atividades socioambientais. E os **limitadores** apresentados refletem a necessidade de uma divulgação, capacitação e comunicação institucional sobre a temática.

### 5.1.3 GT3 – A Questão Socioambiental e a Institucionalização no TJTO

Buscou-se ainda identificar junto à comissão ambiental e aos servidores como ocorreu a institucionalização da gestão sustentável, investigando se foi realizado diagnóstico para identificação dos prováveis impactos ambientais decorrentes de suas atividades, se é realizado levantamento estatístico das práticas socioambientais e se esse é disponibilizado pela Comissão do Núcleo de Gestão Socioambiental.

A comissão ambiental, ao ser questionada sobre as etapas despendidas para que ocorresse a implantação da gestão sustentável no Tribunal, foi unânime ao afirmar que realizaram: Diagnóstico socioambiental; Planejamento, elaboração e implementação de indicadores e metas; Sensibilização de servidores e

colaboradores quanto às práticas socioambientais; Capacitação de servidores e colaboradores; Monitoramento das ações implementadas; Avaliação das práticas efetivadas; Revisão de ações e práticas; Prestação de contas à sociedade (relatórios com resultados obtidos).

Afirma ainda, a comissão ambiental, de forma unânime, que quando da institucionalização das práticas ambientais os itens acima elencados foram abordados de forma individualizada e por departamento, sendo que a sensibilização dos servidores e a prestação de contas ocorrem por meio de uma abordagem geral.

Contudo, ao comparar as respostas da comissão ambiental com a dos servidores, é possível verificar que ações desenvolvidas pela comissão ambiental não foram perceptíveis por todos os servidores, haja vista que 55% afirmaram que não foi realizado diagnóstico para a identificação dos prováveis impactos ambientais decorrentes de suas atividades, sendo que 54% afirmaram ter conhecimento quanto à realização de levantamento estatístico das práticas socioambientais realizadas, enquanto que 50% afirmam ter havido disponibilização da mensuração e ou levantamento dos dados.

As respostas obtidas para o presente grupo temático com os servidores corroboram as **limitações** detectadas quanto ao seu conhecimento a respeito das práticas exercidas pela comissão ambiental para a institucionalização da questão socioambiental no TJTO.

Salienta-se que a pesquisa foi aplicada com os diretores e servidores que exercem chefias nas divisões ligadas às diretorias do Tribunal, ou seja, com servidores responsáveis por seus setores. O índice de desconhecimento quanto às ações preliminares para a institucionalização das questões socioambientais na forma apresentada pode ser considerado uma **fragilidade**, que poderá ter ligação direta com as práticas a serem implementadas, visto que o primeiro passo para as ações é o planejamento, cujas atividades não são de conhecimento daqueles que irão desenvolver as práticas a serem implementadas.

Contudo, a fragilidade detectada não limita o processo ao insucesso, haja vista que ações posteriores com comprometimento da Instituição, ações do Núcleo de Gestão Socioambiental e da Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável e os próprios resultados estabelecidos no Plano de Logística Sustentável podem demonstrar a efetividade quanto às práticas sustentáveis desenvolvidas no órgão.

### 5.1.4 GT 4 – Sensibilização e Capacitação Socioambiental no TJTO

Questionou-se à comissão ambiental e aos servidores a forma pela qual a sensibilização e capacitação socioambiental é disseminada no âmbito do Tribunal, para possibilitar a averiguação dos reflexos das ações sustentáveis implementadas no TJTO.

A comissão ambiental, ao ser questionada quanto ao modo como ocorre a sensibilização e capacitação socioambiental, respondeu que a sensibilização ocorre por meio de: cursos e treinamentos (100%), palestras (100%), folders e/ou cartazes (75%), e-mail institucional (75%) e fóruns ou debates (38%), sendo sugerido ainda vídeos institucionais como método eficaz para a sensibilização.

A comissão ambiental foi unânime ao afirmar que colaboram com o acesso às informações, esclarecimentos e sensibilização dos servidores tanto com as questões práticas, quanto com as questões que envolvem as normativas socioambientais, porém quando questionada se as informações disponibilizadas pela comissão são suficientes e eficazes para a incorporação das práticas, 62% dos servidores entendem que sim enquanto que 38% entendem que precisam melhorar.

Perquirido aos servidores como se obtém conhecimento quanto às práticas e normativas a respeito da sustentabilidade, 31% informaram que o conhecimento vem por meio de informativos ou orientações em e-mail institucional, 28% apontaram que tomam ciência por meio de publicações no diário da justiça, 19% dos servidores informaram que o conhecimento advém de cursos e treinamentos, e outros por meio do Sistema Eletrônico de Informações – SEI (processo administrativo digital) com 16%, sendo que apenas 6% responderam que as informações são conhecidas por meio da comissão socioambiental instituída.

Os servidores ainda indicaram que o conhecimento sobre a temática é adquirido e levado até eles por meio de reuniões, assuntos divulgados nos sites, portal da transparência, visitas da Diretoria de Infraestrutura, que desenvolveu um trabalho de conscientização em todos os departamentos, projetos desenvolvidos e conversas informais com servidores e membros da comissão ambiental.

Ademais, quando perguntado se a comissão socioambiental contribui na sensibilização e capacitação da temática com informações e esclarecimentos,

numa escala entre “sempre, às vezes e nunca”, 33% responderam às vezes, 27%, nunca, 27%, sempre, sendo que 13% não responderam. Deste modo, para a maioria dos servidores a comissão contribui com o trabalho de sensibilização, contudo, ao contrapor com a questão acima, onde foram apontados os meios por que essa divulgação ocorre, apenas 6% elevaram créditos à comissão.

Quando questionado o meio mais utilizado para a consecução da sensibilização e capacitação no âmbito institucional, foram apontados entre os métodos indicados (cursos e treinamentos, folders e/ou cartazes, orientações por e-mail institucional, fóruns ou debates), os folders e ou cartazes como o modo mais utilizado 33%, seguidos de cursos e treinamentos, com 17%.

Questionados se as informações disponibilizadas pela comissão socioambiental são suficientes e eficazes para a incorporação das práticas socioambientais para a maioria dos servidores, 68% disseram que as práticas utilizadas precisam melhorar para que ocorra a incorporação das referidas ações.

Diante das declarações colhidas, foi possível constatar que o conhecimento e a sensibilização sobre a temática são levados aos servidores do TJ de forma esparsa, sendo os mecanismos utilizados de modo aleatório, o que denota que não há uma divulgação maciça, concentrada sobre o tema, transparecendo que essa ocorre de forma vaga, dispersa e gradativa entre os servidores, o que significa uma **fragilidade** constatada na institucionalização da gestão sustentável no órgão.

Ainda tiveram 39% dos servidores que não apontaram qualquer instrumento a respeito de como ocorre a capacitação e sensibilização, o que pode ser interpretado como desconhecimento, desinteresse ou *déficit* quanto às ações realizadas, deixando ainda mais em evidência a **limitação** acima citada.

Assim, diante das proeminências constatadas, é necessário que o tribunal desenvolva um plano de capacitação, que possibilite a comunicação, conscientização, disseminação das práticas que favoreçam o processo de institucionalização da gestão sustentável.

### 5.1.5 GT 5 – Práticas Socioambientais

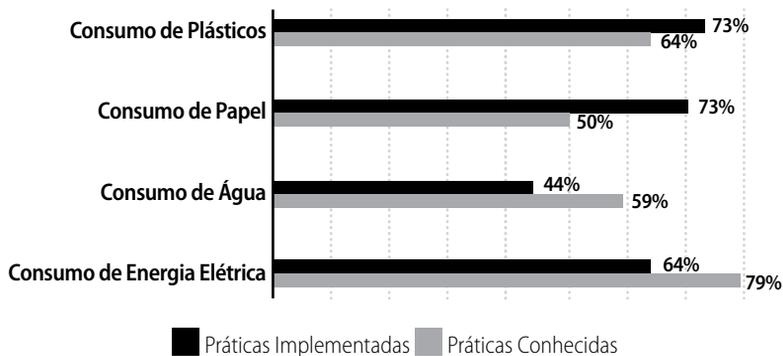
Foi questionado aos servidores se são desenvolvidas ações ou práticas socioambientais no âmbito do TJTO, e 78% reconheceram que ações voltadas para sustentabilidade são praticadas e de forma permanente.

Além disso, questionou-se aos servidores e à comissão ambiental quais ações na prática estão sendo disseminadas, nos seguintes eixos temáticos: 1. Uso racional dos recursos naturais e bens públicos; e 2. Gestão adequada dos resíduos sólidos, com base nas ações apontadas como adequadas no Programa da A3P, Resolução nº 201/2015 do CNJ e PLS do próprio Tribunal.

Assim, optou-se por investigar algumas ações abalizadas nos indicadores: consumo de energia elétrica, consumo de água, consumo de papel e consumo de copos plásticos no que se refere o uso racional dos recursos naturais e bens públicos; e coleta seletiva e gestão de resíduos perigosos no que se refere à gestão adequada dos resíduos sólidos.

Neste sentido, com base nos dados extraídos, foi possível comparar as práticas conhecidas e aquelas praticadas correspondentes às ações apontadas para o consumo de energia elétrica, consumo de água, consumo de papel e consumo de copos plásticos, sendo que para comissão ambiental, todas as temáticas são conhecidas e foram implementadas em 100%, contudo essa não foi a percepção dos servidores, conforme podemos perceber no Gráfico 1:

**Gráfico 1** – Ações Praticadas e Implementadas de acordo com os Servidores



**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2018.

A mesma sistemática de análise e discussão foi adotada para apuração dos resultados referentes ao eixo “gestão adequada dos resíduos gerados”, o que possibilitou atestar quais as práticas conhecidas e quais as implementadas no Tribunal de Justiça, para os indicadores coleta seletiva e gestão de resíduos perigosos.

Assim como abordado no eixo temático uso racional de recursos naturais e bens públicos, também é possível comparar as práticas conhecidas e implementadas sob a percepção da comissão ambiental e dos servidores para o eixo geração de resíduos sólidos, manifestando a comissão ambiental que as ações são de conhecimento e foram implementadas em 100%, vindo mais uma vez os servidores divergirem quanto à percepção da comissão, conforme apresentado no Gráfico 2:

**Gráfico 2** – Ações Praticadas e Implementadas de acordo com a Comissão



**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2018.

Os resultados revelam que é necessário planejamento, sensibilização e capacitação dos servidores, para se alcançar a maximização da efetividade de institucionalização da gestão sustentável no Tribunal de Justiça do Tocantins.

Com base nas discussões apresentadas, é possível perceber que a implementação das práticas socioambientais no Tribunal ainda é apresentada de forma embrionária, que demanda um engajamento maior de todos os envolvidos. Inegável que o pouco que já foi realizado trouxe reflexos positivos no âmbito interno do Tribunal, contudo, pelo diagnóstico realizado necessita ainda de uma maior divulgação das ações para o reconhecimento das práticas por parte dos servidores e uma maior conscientização quanto à importância das práticas ambientais.

Assim, com base no resultado levantado é possível fazer uma análise e retratar as principais potencialidades e deficiências identificadas na análise da gestão sustentável no Tribunal de Justiça do Tocantins, representada no Quadro 1:

**Quadro 1** –Potencialidades e Deficiências na Gestão Sustentável do TJTO

---

<b>POTENCIALIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Resolução que institui o Núcleo de Gestão Socioambiental por servidores efetivos;</li> <li>» Portaria que institui a Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável;</li> <li>» Comprometimento do TJTO com questões ambientais;</li> <li>» Implementação do Plano de Logística Sustentável no TJTO, com ações, metas e monitoramento de ações de sustentabilidade;</li> <li>» A Implementação do Plano de Logística Sustentável seguiu todas as etapas impostas pelo CNJ;</li> <li>» Levantamento de Diagnóstico para elaboração do PLS realizada por departamento;</li> <li>» PLS englobou todos os eixos temáticos recomendados pelo CNJ;</li> <li>» Divulgação dos resultados do PLS no site do TJTO;</li> <li>» Redução de papel, copos descartáveis, águas engarrafadas, impressões por meio de ilhas.</li> </ul>
<b>FRAGILIDADES/ LIMITAÇÕES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Servidores não conhecem competências da Comissão Ambiental;</li> <li>» Servidores não possuem esclarecimentos quanto às práticas exercidas pela comissão;</li> <li>» Falta de comprometimento dos gestores para implantar planos de ação do PLS;</li> <li>» Falta comunicação com a população;</li> <li>» Forma como a sensibilização e capacitação está ocorrendo no TJTO não está alcançando todos os servidores;</li> <li>» Ações voltadas para serviço de limpeza, consumo de combustível e frota de veículos não atingiu as metas impostas;</li> <li>» Falta conhecimento quanto à implementação das práticas socioambientais relacionadas ao uso dos recursos naturais;</li> <li>» Não fornecimento de dados que auxiliem no monitoramento das ações pela Diretoria responsável.</li> </ul>

---

**Fonte:** Elaborado pelas Autoras, 2018.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Judiciário, investido das características e poderes inerentes à Administração Pública, não se furtando das obrigações impostas pelo Estado, implementou mecanismos e ferramentas a serem seguidos por todos os Tribunais do país para o efetivo cumprimento das exigências voltadas para as atividades sustentáveis no Poder Judiciário.

É possível afirmar que o processo de institucionalização da gestão sustentável no TJTO existe e está em andamento, o que demanda mudanças de estratégias e condutas para conferir maior amplitude e efetivação do processo e ou trabalhar nas potencialidades identificadas, possibilitando maior repercussão no âmbito da Administração Pública, contribuindo com a gestão sustentável não apenas do TJTO mas também de outros órgãos que poderão pautar-se de suas ações para parametrizar e disseminar a gestão e consciência socioambiental.

Espera-se que o trabalho possa contribuir com a Administração Pública como um todo, disseminando a conscientização de seu papel na construção de uma sociedade com pensamentos voltados para o tripé da sustentabilidade: ecologicamente equilibrado, economicamente viável e socialmente justo, conferindo maior qualidade de vida às presentes e futuras gerações de forma que o Desenvolvimento Sustentável se torne realidade para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Gisela de Souza. Agenda ambiental na administração pública brasileira: uma análise da A3P no Superior Tribunal de Justiça. 2016. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

BELLEN, Hans Michel Van. **Indicadores de Sustentabilidade**: uma análise comparativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 253p.

BRASIL. **Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012**. Regulamenta o art. 3º da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012**. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_23960118\\_INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_N\\_10\\_DE\\_12\\_](http://www.lex.com.br/legis_23960118_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_10_DE_12_)>. Acesso em: 3 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.187/2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima – PNMC e dá outras providências. DOU de 30/12/2009. Edição extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm)>. Acesso em: 1º dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.305/2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. DOU de 03/08/2010. 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: 25 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.938/1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. DOU de 02/09/1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.795/1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. DOU de 28/04/1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm)>. Acesso em: 08 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública.** 5. ed. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[http://www.ministeriodomeioambiente.gov.br/images/arquivo/80063/cartilha%20completa%20A3P\\_.pdf](http://www.ministeriodomeioambiente.gov.br/images/arquivo/80063/cartilha%20completa%20A3P_.pdf)>. Acesso em: 04 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Como implantar a A3P – Agenda Ambiental na Administração Pública.** 2. Ed. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://a3p.mma.gov.br/wp-content/uploads/Biblioteca/Documentos/Cartilha-Intermediaria-Como-Implantar-a-A3P-4%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

BRITO, Priscila Costa Ferreira. **Aspecto da Gestão Pública Ambiental na Justiça Eleitoral.** 2012. 121 p. Dissertação Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC/GO, Goiânia, 2012.

BURSZTYN, M. **A difícil sustentabilidade:** política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 27, de 16 de dezembro de 2009.** Recomenda aos Tribunais que adotem medidas para remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e atitudinais de modo a promover o amplo e irrestrito acesso de pessoas com deficiência às suas dependências. 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=873>>. Acesso em: 8 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Programa de Gestão Socioambiental do CNJ 2010.** Traça o panorama de sustentabilidade nos Tribunais brasileiros, Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-gestao-socioambiental/relatorios>>. Acesso em 08 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 201, de 3 de março de 2015.** Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ). 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2795>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

FERREIRA Esteves, Deise. **Gestão ambiental na administração pública: sua institucionalização no Tribunal Regional federal da 5ª Região.** 2009. Dissertação (Mestrado). Programa Pós-Graduação em Gestão e Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

ICLEI, Local Governments for Sustainability. **Governos Locais para a Sustentabilidade,** 2013. Disponível em: <http://sams.iclei.org/quem-somos.html>. Acesso em 10 jan. 2018

LEFF, Henrique. **A complexidade ambiental**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Carlos Henrique R Tomé. **Rio+20: Avaliação Preliminar de Resultados e Perspectivas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. Senado Federal. Consultoria Legislativa. Brasília: 2012. Boletim Legislativo, nº 1.

REK, Marcos. **Gestão socioambiental na administração pública, uma análise do processo de institucionalização no tribunal regional eleitoral do Paraná**. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2017.

SOUZA, Marcelo Volopato de. **O paradigma da sustentabilidade como mecanismo de participação social e de gestão ambiental no Poder Judiciário**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS. **Institui Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário do Tocantins**. Disponível em: <<http://www.tjto.jus.br/diario/diariopublicado/2492.pdf>>. Acesso em: 26 jan. de 2018.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradutor Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ELEMENTOS CONTEXTUAIS DO PROCESSO DE TRANSIÇÃO DAS AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO ODM – ODS

*Letícia Sandri<sup>1</sup>*

*Oklinger Mantovaneli Junior<sup>2</sup>*

*Annemara Faustino<sup>3</sup>*

<http://dx.doi.org/10.19177/978-85-8019-229-2.137-156>

### 1 INTRODUÇÃO

O termo desenvolvimento sustentável entrou definitivamente na pauta internacional após a divulgação do Relatório *Brundtland*, intitulado “Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987. Desse marco declaratório, seguiram diversas conferências globais no âmbito das Organizações das Nações Unidas (ONU), a exemplo da Rio-92.

O conceito de desenvolvimento sustentável surge neste relatório. Denota a difícil convergência entre crescimento econômico, superação da pobreza e atenção aos limites ambientais:

O conceito de desenvolvimento sustentável tem, é claro, limites – não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Mas tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico. Para a Comissão, a pobreza generalizada já não é inevitável. A pobreza não é apenas um mal em si mesma, mas para haver desenvolvimento é preciso atender às necessidades básicas de todos e dar a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida. Um mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito a catástrofes, ecológicas ou de outra natureza<sup>4</sup>.

- 
- 1 Bacharel em Direito pela Universidade Regional de Blumenau – FURB (2004), Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL (2009) e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau – FURB. E-mail: [leticia20982@gmail.com](mailto:leticia20982@gmail.com) – <https://orcid.org/0000-0002-5807-9474>.
  - 2 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (1990), Mestre em Administração (com ênfase em política e planejamento governamental) pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (1994) e Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP (2001) com pós-doutorado em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC. Professor na Universidade Regional de Blumenau (FURB). E-mail: [oklingerfurb@gmail.com](mailto:oklingerfurb@gmail.com) – <https://orcid.org/0000-0002-2533-2584>.
  - 3 Bacharel em Administração (Comércio Exterior) pela Universidade Regional de Blumenau – FURB (2011), Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau – FURB (2018) e Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau – FURB. E-mail: [annemaraf@gmail.com](mailto:annemaraf@gmail.com) – <https://orcid.org/0000-0002-9933-5817>.
  - 4 COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. 2. ed. Tradução de Our common future. 1. ed. 1988. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 9-10.

Segundo Montibeller Filho<sup>5</sup>, é desenvolvimento por não se reduzir a um simples crescimento quantitativo, tendo em vista a necessária qualidade das relações humanas, naturais e socioculturais, quedando-se sustentável porque deve responder à equidade intrageracional e intergeracional. A partir daí, a concepção de sustentabilidade incorporou além da dimensão ambiental, os aspectos social e econômico. Em geral o tripé desenvolvimento sustentável pretende ser socialmente justo, economicamente incluyente e ambientalmente responsável.

Na trilha do desenvolvimento sustentável, especialmente ancorado pelo espírito expresso no parágrafo acima transcrito, em 2000, o então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, promoveu a Cúpula do Milênio, cuja declaração estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), por meio de oito objetivos a serem alcançados pelos diversos países do mundo até 2015, buscando incorporar alguns temas das agendas internacionais, a exemplo da pobreza, analfabetismo e degradação ambiental.

Tais objetos cingiam-se a reduzir a pobreza; universalizar o ensino básico; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater doenças como a AIDS e a malária, entre outras; garantir a sustentabilidade ambiental; e estabelecer uma parceria para o desenvolvimento<sup>6</sup>.

Os ODM, em boa medida, expressaram um processo de governança global para o desenvolvimento, traduzido por uma proposição do comissariado da ONU. Nesses termos, não resulta de um processo de negociação prévio (participativo) pelos Estados membros visando à formulação da referida agenda de desenvolvimento. Tratou-se assim de um processo *top to bottom* – de cima para baixo –, preponderantemente declaratório.

Denota-se que esse modo de operar a agenda global era consagrado pela prática diplomática internacional, apoiada em articulações prévias com atores internacionais.

Já os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) vieram na esteira dos ODM, mas foram propostos, não apenas pelo comissariado da ONU, mas também pela resolução da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), realizada em 2012.

5 MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável**. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. 2. ed. rev. Florianópolis. Editora da UFSC, 2004.

6 PORTELA, P.H.G. **Direito Internacional Público e Privado**: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

Desde 2011, quando ainda se alinhava o cumprimento das metas dos ODM, surge uma série de iniciativas em relação à formulação de uma nova agenda de desenvolvimento pós-2015 (assim denominada por causa de a agenda do milênio – ODM ter o cumprimento fixado para 2015), envolvendo a liderança do secretário-geral da ONU num primeiro momento e, num segundo momento, os Estados membros evidenciando interações significativas no plano internacional (e nacional), no intuito da construção da agenda de desenvolvimento.

Almejando a construção de uma agenda mais participativa, alicerçada na perspectiva de que não existem dois padrões de desenvolvimento e indo ao encontro de debates que se operaram desde a Rio 92 (Agenda 21) e repercutiram na Rio+20, surge uma proposta de agenda de desenvolvimento global a atingir os países em desenvolvimento, mas precipuamente os países desenvolvidos.

Da trajetória dos ODM ao encaminhamento da agenda ODS (pós-2015), há uma série de elementos factuais de uma institucionalidade que vai se desenhando e que sugere um dimensionamento mais vivencial, portanto inovador, que se dá pela presença da subpolítica como característica processual da agenda de desenvolvimento pós-2015. Passam a ser esboçados, a partir daí, delineamentos mais participativos e ações de enraizamento social às agendas de desenvolvimento, ampliando, por conseguinte, o campo de legitimação.

Tal institucionalidade dentro desse contexto se refere a “princípios, normas, regras e procedimentos capazes de estabelecer papéis, guiar a interação dos atores, facilitar a cooperação e diminuir os problemas de ação coletiva num mundo interdependente”<sup>7</sup>.

Este artigo justifica-se, em sua temática, na atualidade e urgência global das questões agendadas na agenda de desenvolvimento pós-2015, enquanto plano de ação coletivamente criado para colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente até 2030. Justifica-se também na carência de registros sistematizados sobre a etapa de transição, objetivando-a por um olhar ancorado na ideia da subpolítica, mais adiante abordada. Seu conteúdo não trata de esforço investigativo apartado, mas em rede e integrado em grupo de pesquisa com acúmulo sobre a temática. Advém de parcela significativa da descrição contextual de dissertação de mestrado que integra, nestes termos, parte dos

7 GONÇALVES, A.; COSTA, J. A. F. Governança Global: possibilidades e limites. In: **Direito Ambiental Internacional**. Avanços e retrocessos. 40 anos de Conferências das Nações Unidas. Atlas, 2015, p. 97.

esforços exploratórios de uma equipe de investigadores (mestrandos, professores e doutorandos) ancorada em projeto produtividade de um de seus autores.

Do ponto de vista metodológico, para a realização do estudo qualitativo e exploratório que fundamenta este artigo, foram feitas pesquisas nas seguintes modalidades: levantamento de caráter bibliográfico, documental e entrevistas. Os levantamentos bibliográfico e documental revisam a literatura atinente e levantam informações necessárias no que tange aos elementos contextuais do processo de transição das agendas de desenvolvimento (ODM-ODS) e formulação da agenda ODS. As consultas abarcaram fontes primárias, secundárias, e o mapa documental lastreou-se em documentos oficiais da ONU, relatórios, legislações, reportagens e notícias em *site*.

Quanto às entrevistas<sup>8</sup>, destacam-se duas: o diplomata André Aranha Correa do Lago e o diretor do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+ - 2013-2017), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), Rômulo Paes de Sousa. O propósito inicial das entrevistas foi de buscar informações acerca dos elementos factuais envolvendo a construção das agendas de desenvolvimento com destaque aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e as iniciativas que conduziram à agenda de desenvolvimento pós-2015 (ODS).

Quanto a sua estrutura, este artigo primeiramente, apresenta o referencial teórico atinente à subpolítica em Ulrich Beck. Após, como elementos descritivo-contextuais, apresenta-se a Organização das Nações Unidas (ONU) e a construção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), bem como, dando seqüência, as iniciativas que conduziram à agenda de desenvolvimento pós-2015 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS). Por fim, o elemento analítico se dará em relação aos fenômenos subpolíticos que emergem do referido processo de transição, buscando como pressuposto e campo de análise uma agenda, frisa-se, mais vivencial e, deveras sustentável, onde o padrão histórico, desde a Conferência de Estocolmo<sup>9</sup>, em 1972, foi preponderantemente declaratório. Na seqüência são apresentadas algumas considerações finais.

8 Foi obtida autorização, individualizada, para uso das entrevistas, bem como para a citação dos nomes dos entrevistados.

9 A Conferência de Estocolmo tratou-se da primeira grande reunião de chefes de Estado organizada pelas Nações Unidas (ONU) para tratar das questões relacionadas à degradação do meio ambiente. Foi convocada, segundo Lago (2006) "para examinar as ações nos níveis nacional e internacional que poderiam limitar e, na medida do possível, eliminar os obstáculos ao meio ambiente humano" (p.25).

## 2 A SUBPOLÍTICA EM ULRICH BECK

A questão atinente ao processo de transição das agendas de desenvolvimento (ODM – ODS) que culminou na formalização da agenda ODS (Agenda 2030) implica a assimilação do conceito de subpolítica, por meio, neste artigo, dos apontamentos teóricos levantados por Ulrich Beck e igualmente retratados pela cientista política Chantal Mouffe.

Através da teoria da “modernidade reflexiva” e de sua concepção de “sociedade de risco”, do sociólogo Ulrich Beck<sup>10</sup>, Mouffe<sup>11</sup> afirma que a sociedade industrial passou por diversas transformações em sua dinâmica interna. Após uma primeira etapa de “modernização simples”, caracterizada pela crença na sustentabilidade ilimitada do progresso cujos riscos poderiam ser contidos, hoje se vive numa “modernidade reflexiva”, “efeito colateral” do capitalismo através do mecanismo autônomo da modernização, caracterizada pelo surgimento de uma “sociedade de risco”. Essa se defronta com os limites de seu próprio modelo, onde o progresso pode se converter em autodestruição se não houver controle sobre o seu próprio dinamismo.

Continuando, discorre que as sociedades da “modernização simples” caracterizavam-se pelo Estado nação e pelo papel crucial das associações coletivas. Devido às consequências da globalização, somado aos processos de individualização, as identidades coletivas foram enfraquecidas. E, ainda que não tenham desaparecido, essas “muletas do passado”, seja no plano da esfera pública quanto da privada, enquanto instituições básicas para o indivíduo, sua necessária valorização sugere urgência em se encontrar um novo modo de imaginar a base para uma participação social ativa<sup>12,13</sup>. Para tanto, Beck<sup>14</sup> defende como solução uma nova forma de política à qual dá o nome de “subpolítica”.

A “sociedade de risco” questiona os princípios fundamentais da ciência política, que elabora o conceito de política sob três pontos de vista: (1) o “sistema político” (*polity*), que se refere à organização institucional da comunidade política;

10 BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização reflexiva**. São Paulo: Editora da Unesp, 1997. cap. 1, p. 11-68,

11 MOUFFE, C. **Sobre o político**. Tradução Fernando Santos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

12 BECK, op. cit.

13 MOUFFE, op. cit.

14 BECK, op. cit.

(2) a “prática política” (*policy*), que examina como os programas políticos podem se moldar às condições sociais; (3) a “política” (*politics*), que lida com o processo de conflito político em torno da participação e das posições de poder<sup>15</sup>. Denota-se que, nos três casos, a disputa é direcionada para os agentes coletivos e o indivíduo não é considerado apto para a política, o que não ocorre diante da subpolítica, pois com o seu advento, o indivíduo passa a ocupar o centro da cena política.

A subpolítica (*subpolitic*), para Beck<sup>16</sup>, significa “moldar a sociedade *de baixo para cima*”. Segundo Mouffe<sup>17</sup>, com base em Beck<sup>18</sup>, grupos até então não ouvidos (bem como questões que eram deixadas de lado pelo seu caráter individual), passam a participar da organização da sociedade: cidadão, esfera pública, movimentos sociais, grupos especializados, etc. Supera-se a separação radical entre o público e o privado, oportunidade em que se quedava necessário sair da esfera privada para se tornar político (por meio dos partidos políticos, a exemplo).

Pensar a política também a partir da subpolítica é considerar determinações transversais fundamentais à lógica institucional formal das políticas públicas. Assim, a subpolítica, no sentido da *politic* (ou seja, enquanto processo político), logo a *subpolitic* seria o espaço no qual agentes não inseridos no sistema político formal poderiam interferir na política de forma direta, e em especial em questões “reflexivas”, lutando pelo atendimento tanto de interesses específicos quanto anseios coletivos por meio de ações coordenadas “de baixo para cima”. Logo, segundo Sá<sup>19</sup>:

É na subpolítica que: vislumbra-se espaço para uma ação política (não formal) efetiva; pode-se fazer surgir novas propostas de mudanças institucionais e individuais, sendo estas fruto de uma nova postura política; constitui-se, concomitantemente, espaço (por ser um campo público não formal na qual instituições, grupos e cidadãos podem fazer uma política “diferente”), e ação (por ser também a forma como esta política “diferente” é praticada neste espaço) no qual questões globais podem ser articuladas com dilemas locais visando rever princípios e práticas do Estado, do mercado e da própria sociedade civil. A subpolítica seria então espaço-ação proporcionador da autoanálise e autoconfrontação inerentes à reflexividade.

15 MOUFFE, op. cit.

16 BECK, op. cit., p. 35.

17 MOUFFE, op. cit.

18 BECK, op. cit.

19 SÁ, M. G. Reflexividade, Cidadania e Subpolítica: partindo de Ulrich Beck. **Revista Pós Ciência Sociais**, São Luís - MA, v. 6, n. 12, p. 13, 2010.

Mouffe<sup>20</sup>, dentro do prisma da subpolítica, destaca a necessidade de se “criar fóruns nos quais se possa chegar a um consenso entre os especialistas, os políticos, os industriais e os cidadãos sobre as maneiras de estabelecer possíveis formas de cooperação entre eles” ou que, segundo Guivant<sup>21</sup>, independentemente de consenso, buscassem medidas de precaução e prevenção, integrando as ambivalências e melhorando as precondições da ação política.

Segundo Baptista<sup>22</sup>, demanda-se, diante de tal cenário, uma participação plena, tanto pública quanto política dos indivíduos, cujo “atuar” político enquanto imperativo ao pleno exercício da política, mediadora, possa compreender os riscos envolvidos, em um espaço de negociação amplo e público; e também participativo, que venha a servir de espaço para a pactuação, com vistas ao desenvolvimento.

### 3 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS E A CONSTRUÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM)

A Organização das Nações Unidas, também conhecida pela sigla ONU, é uma organização internacional formada por países, a exemplo do Brasil, que se reúnem voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais, tendo sido fundada em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, quando foi firmada a Carta das Nações Unidas – Carta da ONU, ato constitutivo da organização<sup>23</sup>.

Hoje é a principal organização internacional que busca, principalmente, promover maior cooperação e criar mecanismos comuns para resolver problemas comuns, promovendo assim a segurança internacional e a geração da tão sonhada paz entre as nações<sup>24</sup>.

20 MOUFFE, op. cit., p. 39.

21 GUIVANT, Julia S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 16, p. 95-112, abr. 2001.

22 BAPTISTA, V. F. Os riscos e a subpolítica da coleta seletiva no Rio de Janeiro. **Revista Políticas & Cidades**, v. 2, n.1, p. 32 - 50, jan./abr. 2015.

23 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). **Conheça a ONU**. 2018b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

24 ZARPELON, J. T. G. **O papel da ONU na construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 9 de agosto de 2016. Movimento Nacional ODS Nós Podemos. 2016. Disponível em: <<http://www.odsnospodemos.org/single-post/2016/08/09/O-papel-da-ONU-na-constru%C3%A7%C3%A3o-dos-Objetivos-do-Desenvolvimento-Sustent%C3%A1vel>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

O fim da Guerra Fria, na década de 1990, e a maior distensão internacional criaram um ambiente de crescente governança, cooperação e enfrentamento dos problemas nacionais e mundiais, resultando num período de uma série de conferências globais no âmbito ONU<sup>25</sup>. Entre essas, destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992, no Rio de Janeiro, oportunidade em que os países participantes assinaram a Agenda 21 Global, programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, com o objetivo de promover, em escala planetária, um novo modelo de desenvolvimento para o século XXI, denominado “desenvolvimento sustentável”. Lastreado no planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica<sup>26</sup>.

Segundo o Diplomata André Aranha Corrêa do Lago<sup>27</sup>, em sua obra publicada “Estocolmo, Rio, Joanesburgo o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas”, a Agenda 21, apesar de longa e ambiciosa, revelou-se documento profundamente relevante na medida em que atribui novas dimensões à cooperação internacional, estimulando os governos, a sociedade civil e os setores produtivo, acadêmico e científico a planejar e executar juntos programas destinados a mudar as concepções tradicionais de desenvolvimento econômico e de proteção do meio ambiente. Uma das hipóteses de fundo, neste artigo, é a de que a agenda ODS seja a expressão concreta de que a superação das concepções tradicionais sobre o desenvolvimento sustentável é plausível, virtuosa e possível. Tomando-se, aqui, a abordagem tradicional com a preponderantemente declaratória.

Em 2000, o então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, promoveu a Cúpula do Milênio, em Nova Iorque, que culminou na assinatura dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – Declaração do Milênio, estabelecendo oito objetivos a serem alcançados pelos diversos países do mundo até 2015 (inicialmente 189 países assinaram o compromisso), buscando incorporar alguns temas das agendas internacionais, a exemplo da urgência de combater a pobreza

25 ALVES, J. E. Diniz. Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio (2015-2030) do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 587-598, set./dec. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-0982015000300587](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-0982015000300587)>. Acesso em: 31 ago. 2017.

26 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Agenda 21 Global**. 2017. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

27 LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas. Instituto Rio Branco (IRBr). Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). Brasília, 2006.

e demais privações generalizadas e, impulsionando os países a enfrentarem os principais desafios sociais no início do século XXI.

Segundo Portela<sup>28</sup>, a “Declaração do Milênio foi elaborada com o objetivo de adaptar a ONU às necessidades do novo século, reafirmando os objetivos e princípios das Nações Unidas e indicando as metas a alcançar diante de antigos e novos desafios da comunidade internacional”.

Em entrevista, o diplomata André Aranha Corrêa do Lago<sup>29</sup> destaca que os ODM foram uma proposta do secretariado das Nações Unidas, decididos na reunião do Milênio com base num texto já preparado. Constata-se que os ODM surgem assim de um processo *top to bottom* – de cima para baixo –, não tendo sido resultado de uma negociação prévia.

No Brasil, houve a instituição de Grupo Técnico (GT) para o acompanhamento dos ODM, materializando, assim, o compromisso contido na Declaração do Milênio.

Segundo Rômulo Paes de Sousa<sup>30</sup>, diretor do Centro Rio+ (2013-2017), em entrevista, os ODM “chegam” ao Brasil num momento de expansão fiscal considerável, com investimento substantivo de políticas sociais (políticas em sentido inclusivo) e processos que haviam se acumulado há mais tempo do ponto de vista da institucionalização dessas políticas sociais, como por exemplo, no que tange à educação básica.

Destaca-se que o Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro RIO+) é um dos seis centros globais de excelência do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Foi estabelecido em 24 de junho de 2013 por meio de parceria entre o PNUD e o Governo Brasileiro como um dos principais legados da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em junho de 2012<sup>31</sup>.

28 PORTELA, op. cit., p. 260.

29 LAGO, A. A. C. Entrevista realizada pelo coautor deste artigo, Prof. Dr. Oklinger Mantovaneli Júnior (2018), líder do Núcleo de Políticas Públicas (NPP) e Coordenador do Projeto Integralizador: (edital CNPq) “Gestão sustentável e governança no território: o desafio da validação da agenda global ODS 2015-2030 no Brasil como enraizamento multiescalar territorial e setorial do desenvolvimento sustentável”.

30 SOUSA, Rômulo Paes de. Entrevista realizada no âmbito das pesquisas de Dissertação da coautora Annemara Faustino (2018) relativas à contribuição do Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade (ORBIS/PR) na Estruturação do Sistema de Governança Multinível para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no período de 2009 a 2015, vinculada ao Núcleo de Políticas Públicas dentro do Projeto Integralizador: (edital CNPq) “Sustentabilidade (política e administrativa) na gestão do desenvolvimento e governança como fator de territorialização [...]”.

31 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). **Centro RIO+/PNUD**. 2018a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-no-brasil/centro-riopnud/>>. Acesso em: 29 maio 2018.

Continua afirmando que, nesse sentido, o Brasil se “apropria” da plataforma dos ODM e estabelece para si metas mais ousadas e algumas inovações como a interiorização dos ODM no país. Esse protagonismo faz com que o Brasil se tornasse um ator relevante na Rio+20, que ocorreu em 2012, com destaque na formação de conteúdo.

O protagonismo do Brasil na implementação dos ODM se deve, em síntese, à combinação de vários fatores, entre os quais o alinhamento de políticas públicas federais com as metas dos ODM; o comprometimento de governos municipais (municipalização); ampla mobilização da sociedade civil e de empresas nos estados e municípios; produção de Relatórios Nacionais de Acompanhamento (RNA) dos ODM, proporcionando insumos para o monitoramento pela sociedade e prestação de contas à ONU; realização de cinco edições do Prêmio ODM Brasil – com intensa participação do Movimento Nós Podemos<sup>32</sup> e da sociedade em geral em seminários e projetos.

Um grande consenso na Rio+20 foi a compreensão de que os ODM contribuíram para reduzir diversos problemas sociais, gerando concomitantemente um aumento da cooperação entre os países em desenvolvimento<sup>33</sup>. Nesta, a opção por uma aposta no método e nas premissas propostas para emergentes da experiência.

Em entrevista já referendada, Lago<sup>34</sup> afirma que na Rio 92 o Brasil tinha ínfima representatividade da sociedade civil. Posteriormente, na Rio+20 houve uma mudança nesse cenário. Assim, o Brasil teve papel importante nesse processo, forte inclusive na convicção que se formou de que, quanto mais informações fossem dadas para a sociedade brasileira, mais ela entenderia o que o governo está “fazendo”.

Assim, aproveitando o impulso gerado pelos ODM, a ONU trabalhou junto aos Estados membros, bem como através da participação de várias instituições, organizações da sociedade civil e especialistas, para levar à frente uma agenda de desenvolvimento pós-2015, refletindo os novos desafios de desenvolvimento<sup>35</sup>. Até então, nunca uma agenda pactuada para o desenvolvimento global havia experimentado tal nível de desenvolvimento de atores e enraizamentos territoriais em iniciativas inéditas.

32 Em 9 de agosto de 2004, para lembrar a vida de lutas de Herbert José de Souza (Betinho) e sua morte, surge a Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade. Foi também nesse ato que, em São Paulo, foi criado o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade – MNCS (chamado posteriormente de “Nós Podemos”).

33 ZARPELON, op. cit.

34 LAGO, Entrevista..., op. cit.

35 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). **17 Objetivos para Transformar nosso mundo**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

#### 4 AS INICIATIVAS QUE CONDUZIRAM À AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PÓS-2015 (ODS)

Em 2010, a Cúpula das Nações Unidas sobre os Objetivos do Milênio demandou a aceleração na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Além disso, solicitou ao então secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, elaborar recomendações sobre os próximos passos após 2015<sup>36</sup>.

Com o suporte do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas, o secretário-geral lançou um processo de consultas com várias partes interessadas e/ou impactadas para discutir uma nova agenda de desenvolvimento.

Havia uma tendência, segundo relatado por Lago<sup>37</sup> em entrevista, de fortalecimento dos ODM, sendo posição do Brasil e de vários países em desenvolvimento de que as agendas social, ambiental, direitos humanos, etc. tratadas dentro dos ODM e dos ODS não fossem apenas um “problema” dos países em desenvolvimento.

Assim, continua Lago<sup>38</sup>, em vez de se propor uma agenda de “ajuda”, seria mais produtora ter uma agenda “transformadora” e, para transformar o desenvolvimento, far-se-ia necessário transformar os países desenvolvidos. O grande êxito é que a responsabilidade passou para os países desenvolvidos (e isso não apenas por meio de recursos financeiros), no sentido de mudar sua “forma de desenvolvimento”.

Em julho de 2012, o secretário-geral convidou personalidades internacionais (grupo eminente de altos funcionários e especialistas de diversos países, entre eles o Brasil, na pessoa da ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira), a integrar o Painel de Alto Nível sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, com objetivo de elaborar relatório de apoio político a uma nova agenda de desenvolvimento, resultado de consulta das personalidades indicadas<sup>39</sup>.

O relatório do Grupo de Alto Nível do Secretário-Geral – “Uma Vida Digna Para Todos” – e o relatório de Consultas Externas (temáticas) promovidas pela

36 NILO, A.; HAZARD, D. **A Agenda Pós-2015: A sociedade civil e o futuro que queremos pautar na ONU**. Fundação Friedrich Ebert Brasil, 2014. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11040.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

37 LAGO, Entrevista..., op. cit.

38 Ibidem.

39 FERREIRA, M. C. **Uma nova parceria: erradicar a pobreza e transformar economias por meio do desenvolvimento sustentável** – Relatório do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentes para a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015. Supervisão: Cláudio Bochat. FDC – Coordenação Técnica do Núcleo de Sustentabilidade. Belo Horizonte, jul. 2013. Disponível em: <[http://www.fdc.org.br/hotsites/mail/livro\\_objetivos\\_desenvolvimento\\_sustentavel/introducao.html](http://www.fdc.org.br/hotsites/mail/livro_objetivos_desenvolvimento_sustentavel/introducao.html)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

ONU subsidiaram a 68ª Assembleia da ONU, em setembro de 2013, indicando os processos da "Agenda Pós-2015"<sup>40</sup>.

Para tornar o debate pós-2015 possível e evitar que os novos objetivos ficassem exclusivamente sob a responsabilidade do secretário-geral da ONU, na Conferência Rio+20 se estabeleceu, precipuamente, dois processos de discussão e geração de conteúdo, quais sejam, o Grupo de Trabalho Aberto (GTA) sobre os ODS e o Comitê Intergovernamental de Peritos sobre Financiamento do Desenvolvimento Sustentável.

O Grupo de Trabalho Aberto (GTA), foro intergovernamental com a atribuição de discutir possível formato e conteúdo dos ODS era composto por cerca de 70 países, entre os quais o Brasil, tendo contado com o envolvimento das mais diversas partes interessadas e com as contribuições especializadas da sociedade civil, da comunidade científica e do sistema das Nações Unidas, objetivando uma diversidade de perspectivas e experiências<sup>41</sup>.

O Comitê Intergovernamental de Peritos sobre Financiamento do Desenvolvimento Sustentável tinha por fim elaborar recomendações sobre uma estratégia de financiamento para o desenvolvimento sustentável (mapeamento de necessidades de financiamento, mobilização de recursos e acordos institucionais), com vistas a auxiliar os países em desenvolvimento na implementação dos compromissos contemplados na Agenda Pós-2015<sup>42</sup>.

Além do GTA e do Comitê de Peritos, foi instituído, na Rio+20, o Fórum Político de Alto Nível destacando-se entre os seus objetivos o acompanhamento e revisão do progresso na implementação dos ODS.

Com o intuito de estabelecer os elementos orientadores para a participação do Brasil nas discussões relativas à Agenda Pós-2015, criou-se no Brasil mecanismo de coordenação, no formato de Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto pelos ministros de Estado das Relações Exteriores, do Meio Ambiente, da Fazenda, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República<sup>43</sup>.

40 NILO; HAZARD, op. cit.

41 NILO; HAZARD, op. cit.

42 Ibidem.

43 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós – 2015**: Elementos orientadores da posição brasileira. 2014. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desensust/ODS-pos-bras.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desensust/ODS-pos-bras.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

Da formação do GTI resultou o documento intitulado “Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira”, elaborado com o objetivo de orientar os negociadores brasileiros nas discussões do GTA/ODS.

O conteúdo do documento reuniu as contribuições dos 27 ministérios e órgãos de governo que integraram o GTI sobre a Agenda Pós-2015. Também incorporou os comentários da sociedade civil recolhidos nos eventos “Diálogos Sociais: Desenvolvimento Sustentável na Agenda Pós-2015 – Construindo a Perspectiva do Brasil” – Rio de Janeiro, 11.02.2014 – e “Arena da Participação Social” – Brasília, 23.05.2014 –, bem como os insumos de representantes das entidades municipais articulados em oficinas organizadas pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e pelo Ministério das Cidades<sup>44</sup>.

Na abertura da 69ª Assembleia Geral da ONU em setembro de 2014, foi lançado o processo intergovernamental de negociação sobre a Agenda Pós-2015, construído, em síntese, sobre os resultados dos processos do GTA/ODS (proposta dos ODS, compondo 17 objetivos<sup>45</sup> e 169 metas associadas) e do Comitê Intergovernamental de Peritos sobre Financiamento do Desenvolvimento Sustentável, cujo processo foi concluído quando do lançamento da nova Agenda de Desenvolvimento<sup>46</sup>.

Em setembro de 2015 ocorre a 70ª Assembleia Geral da ONU – Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, na qual foi adotada a agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015 por 193 países-membros das Nações Unidas, inclusive o Brasil.

A agenda de desenvolvimento pós-2015, denominada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, foi consolidada pela Resolução da ONU A/70/1, sendo que os novos objetivos e metas entraram em vigor em 1º de janeiro de 2016 e orientarão as decisões que serão tomadas

44 BRASIL, 2014, op. cit

45 Erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho digno e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes e; parcerias e meios de implementação.

46 BRASIL, 2014, op. cit.

ao longo dos próximos quinze anos (parágrafo 21 da Resolução A/RES/70/1)<sup>47</sup>. Em seu parágrafo 5º, dispõe que<sup>48</sup>

Esta é uma Agenda de abrangência e importância sem precedentes. É aceita por todos os países e aplicável a todos eles. Considera as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento de cada nação, além de respeitar suas políticas e prioridades nacionais. Esses objetivos e metas abarcam todo o mundo, sejam nações desenvolvidas ou em desenvolvimento. Eles são integrados e indivisíveis e levam em conta as três dimensões do desenvolvimento sustentável.

A Agenda 2030 consiste em uma Declaração, contendo 17 objetivos e 169 metas, bem como uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, e um roteiro para acompanhamento e revisão. Os ODS e suas metas serão acompanhados por meio de indicadores<sup>49</sup>.

O compromisso dos países em relação aos ODS foi voluntário, de alcance político e de responsabilidade social quanto à sua implantação, a qual será de índole interna de cada Estado membro, o que ocorre no Brasil, por meio da criação da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), internalizando, assim, no ordenamento jurídico o compromisso assumido pelo Brasil junto à ONU. Comissão esta que mantém, no espírito de sua existência, a potencialidade de um enraizamento democrático compatível, no mínimo, com o que fora implementado pelos ODM e onde a subpolítica também cumpre potencialmente o seu papel.

## 5 A SUBPOLÍTICA E O PROCESSO DE TRANSIÇÃO DAS AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO (ODM – ODS)

Depreende-se da descrição apresentada nos tópicos anteriores que a construção da nova agenda de desenvolvimento pós-2015 tomou como responsabilidade e centralidade o compromisso de ampliar o processo participativo, aumentando, por conseguinte, o campo de legitimação e resultando num conjunto

47 BRASIL. Coordenadoria-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **Transformando Nosso Mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Última edição em 11 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda-2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

48 Ibidem.

49 Dimensão técnica das políticas públicas para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

integrado e coordenado de medidas que produziram institucionalidades significativas na transição das agendas ODM/ODS.

A institucionalidade aparece como resultado (e parte) de um processo de governança participativa (em âmbito global e/ou nacional, multinível), que corresponde ao “compartilhamento de poder e gestão que se materializa em espaços de negociação fluidos e flexíveis, entre os níveis governamentais e os demais atores sociais para condução de interesses coletivos”<sup>50</sup>, pressupondo “equilíbrio dinâmico entre autonomia, inserção e regulação de múltiplos atores”<sup>51</sup>.

As dinâmicas ocorridas quando do processo de transição das agendas de desenvolvimento (ODM – ODS) narradas, retratam o estabelecimento de um diálogo e entrelaçamento entre as instituições (governamentais e não governamentais), através de uma dinâmica de participação social e enraizamento, que sugerem um dimensionamento mais vivencial, e isso se dá pela presença da subpolítica, apresentada no referencial teórico, na medida em que agentes não inseridos na política formal (sociedade civil, por exemplo) passaram a participar do planejamento e formulação da agenda ODS.

A subpolítica aparece na transição das agendas de desenvolvimento e formulação da Agenda 2030 (ODS) como característica processual que foi sendo discutida e planejada com base nas experiências trazidas pelos ODM, nas discussões que permearam a Rio+20 e, antes disso, que pautaram a Agenda 21 global, a qual, frisa-se, atribui novas dimensões à cooperação internacional, pouco exploradas pela literatura da área.

Depreende-se que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a serem alcançados pelos diversos países do mundo até 2030, surgem de um processo *bottom up* – de baixo para cima –, operando-se por meio de uma negociação prévia, com a participação da sociedade civil, tanto no âmbito nacional como no internacional<sup>52</sup>, indo de encontro, assim, a um discurso público

50 HENRICHES, J. A.; MEZZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 9, n. 1, p. 125-126, jan./abr. 2017.

51 KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 4, n. 8, p. 58, 2011.

52 RESENDE, L. F. L. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: monitorando compromissos, esforços e resultados em prol de um futuro melhor**. Seminário Internacional sobre Sustentabilidade: desafios e soluções. Apresentação: Brasília, 5 de outubro de 2017. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE. 2017. Disponível em: <<https://www.sescdf.com.br/wp-content/uploads/2017/10/seminariosustentabilidade17-luisfernandoods.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

mundial ou um conjunto de iniciativas adotadas por governos que se inserem num ambiente de “aceitação” (conteúdo declaratório).

Segundo Sá<sup>53</sup>, são por meio de ações coordenadas neste sentido (“de baixo para cima”) que processos transformacionais podem acontecer, alterando-se assim as próprias regras do jogo e impulsionando uma atuação cidadã. O que, em nível nacional, já foi bastante experimentado. Mas, em nível global ou diplomático é, sem dúvida alguma, um ingrediente inovador na construção da pauta para a sustentabilidade. Sobremaneira, em face dos poderosos interesses envolvidos.

Sousa<sup>54</sup>, em entrevista já referendada, destaca que a forma como se dá o processo dos ODS é uma crítica ao modelo que se deu em relação aos ODM, em que, conforme acima referido, não houve um processo de negociação prévio, oportunidade em que se buscou com a agenda ODS ampliar o campo de possibilidades e legitimação por meio de uma lógica menos declaratória e mais participativa.

Ainda, afirma que a formulação da agenda ODS em escala internacional, guardada as devidas proporções, foi a mais democrática, a mais “country center” (centrado na vontade dos países) possível, com a participação da sociedade civil<sup>55</sup>.

Nesta dinâmica, continua Sousa<sup>56</sup>, a vocalização de determinados interesses produziu um modelo amplo (por ser representativo), desequilibrado, pois alguns grupos possuem maior capacidade de vocalização de que outros e isso também é da democracia, mas, o modelo é mais legítimo. Nesse sentido, os ODS surgem com muitos desafios técnicos, mas com uma maior legitimidade política em comparação aos ODM.

Neste sentido, a construção da agenda de desenvolvimento pós-2015, sobretudo no que tange às iniciativas brasileiras, pauta-se assim em maiores compromissos participativos (vivenciais), o que representa uma transição significativa e inovadora em termos de *agenda setting* visando o desenvolvimento sustentável.

---

53 Sá, op. cit.

54 SOUSA, op. cit.

55 SOUSA, op. cit.

56 Ibidem.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estes últimos aprovados na 70ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2015, se constituíram como a maior iniciativa global organizada no âmbito internacional voltados ao tripé do desenvolvimento sustentável, que se objetiva ser socialmente justo, economicamente incluyente e ambientalmente responsável.

A transição entre as agendas ODM e ODS levou a uma ampliação significativa do conjunto de objetivos, passando de oito objetivos nos ODM, assumidos em 2000, para 17 objetivos nos ODS em 2015.

A sociedade civil, apesar de sua participação nos processos de negociação das Conferências da ONU dos anos 1990, a chamada década das conferências, a exemplo da Rio 92, de que resultou a Agenda 21, promovendo propostas relativas ao desenvolvimento, não teve participação direta na formulação dos ODM, sendo uma proposição do comissariado da ONU, decididos na reunião do Milênio com base num texto já preparado (cunho declaratório). Tratou-se, assim, de um processo *top to bottom* – de cima para baixo –, ante a ausência de uma negociação prévia, por meio, por exemplo, da organização de comitês em que a sociedade tivesse participação direta. Apesar disso, houve uma apropriação coletiva da agenda ODM.

Para avançar na promoção do desenvolvimento, a avaliação da agenda ODM e a negociação da agenda de desenvolvimento pós-2015 (ODS) levantou a importância de uma maior (e efetiva) participação da sociedade civil, tanto no processo de construção da agenda, quanto da sua implementação, tendo como compromisso a ampliação do processo participativo.

Nilo e Hazard<sup>57</sup> destacam que, para além da Agenda 21, que ressalta a criticidade de aproveitar a competência e capacidade de todos os setores da sociedade, o próprio documento final da Conferência Rio+20, o “Futuro que Queremos”, reafirma a necessidade de envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento e implementação de política de desenvolvimento sustentável.

Verificam-se nas negociações para a construção da agenda de desenvolvimento pós-2015 (agenda ODS) uma ampla participação dos órgãos

57 NILO; HAZARD, op. cit.

governamentais e não governamentais, precipuamente da sociedade civil, do que deriva considerável legitimidade política. Guardadas as devidas proporções históricas, nas relações internacionais e no complexo campo diplomático, os resultados deste trabalho permitem uma afirmação ousada, mas que não é, aqui, feita ingenuamente. Qual seja, de que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a serem alcançados pelos diversos países do mundo até 2030, considerando o campo de onde emergem, representam um processo significativamente *bottom up* – de baixo para cima –, se operando por meio de uma negociação prévia.

As iniciativas que conduziram à referida agenda ODS descritas resultaram em intensas discussões que contribuíram para a adoção de um documento ambicioso, estruturado com base em uma visão integrada das três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental.

Buscou-se, com o presente artigo, a abordagem, de forma exploratória, do processo de transição das agendas de desenvolvimento (ODM – ODS) e que resultaram na apropriação de sentido e fortalecimento das instituições, com vistas à formulação de uma agenda de desenvolvimento com maiores compromissos participativos do que declaratórios, o que se dá pela presença da subpolítica e de onde deriva sua contribuição.

Tal dinâmica de participação social e enraizamento na sociedade expressa fenômenos subpolíticos, na medida em que agentes não inseridos na política formal (sociedade civil, por exemplo) passam a participar do planejamento e formulação da agenda ODS, por meio de ações coordenadas de “baixo para cima”.

Os ODS e suas metas desafiam os países a serem ambiciosos e inovadores no que tange a uma implementação inclusiva, eficiente e transparente para tornar realidade a Agenda 2030, do nível global ao subnacional, surgindo assim o compromisso de se buscarem mecanismos mais eficazes à incorporação da agenda de desenvolvimento no âmbito local, através da territorialização dos objetivos negociados internacionalmente, o que se vislumbra, por exemplo, pela dinâmica de diversos movimentos sociais, como o mencionado “Nós Podemos”, hoje denominado “Movimento Nacional ODS – Nós Podemos”, que busca, para além dos esforços diplomáticos, facilitar a incorporação dos ODS na prática das pessoas e organizações, sendo uma iniciativa de governança institucional para o alcance do desenvolvimento sustentável até 2030.

Não se pode perder de vista, em que pese perpassar as considerações trazidas no presente artigo, que a efetividade de políticas com vistas ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) demandará um longo caminho a percorrer e obstáculos a se vencerem, tendo em vista as atuais crises política e econômica no Brasil, situação esta que vai de encontro à concepção de desenvolvimento expressa pelos ODS.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. Diniz. Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio (2015-2030) do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 587-598, set./dez. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-0982015000300587](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-0982015000300587)>. Acesso em: 31 ago. 2017.
- BAPTISTA, V. F. Os riscos e a subpolítica da coleta seletiva no Rio de Janeiro. **Revista Políticas & Cidades**, v.2, n.1, p. 32-50, jan./abr. 2015.
- BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH S. **Modernização reflexiva**. São Paulo: Editora da Unesp, 1997. cap. 1, p. 11-68, BRASIL. Coordenação-Geral de Desenvolvimento Sustentável (CGDES) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Última edição em 11 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Agenda 21 Global**. 2017. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 18 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos orientadores da posição brasileira**. 2014. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desensust/ODS-pos-bras.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desensust/ODS-pos-bras.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. 2. ed. Tradução de Our common future. 1. ed. 1988. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- FERREIRA, M. C. **Uma nova parceria: erradicar a pobreza e transformar economias por meio do desenvolvimento sustentável** – Relatório do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentemente para a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015. Supervisão: Cláudio Boechat. FDC – Coordenação Técnica do Núcleo de Sustentabilidade. Belo Horizonte, julho de 2013. Disponível em: <[http://www.fdc.org.br/hotsites/mail/livro\\_objetivos\\_desenvolvimento\\_sustentavel/introducao.html](http://www.fdc.org.br/hotsites/mail/livro_objetivos_desenvolvimento_sustentavel/introducao.html)>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- GONÇALVES, A.; COSTA, J. A. F. Governança Global: possibilidades e limites. In: **Direito Ambiental Internacional**. Avanços e retrocessos. 40 anos de Conferências das Nações Unidas. Atlas, 2015.
- GUIVANT, Julia S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 16, p. 95-112, abr. 2001.
- HENRICH, J. A.; MEZZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 9, n. 1, p. 24-138, jan./abr. 2017.
- KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 4, n. 8, p. 58, 2011.

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas. Instituto Rio Branco (IRBr). Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Entrevista realizada pelo coautor deste artigo, Prof. Dr. Oklinger Mantovaneli Júnior (2018), líder do Núcleo de Políticas Públicas (NPP) e Coordenador do Projeto Integralizador: (edital CNPq) “Gestão sustentável e governança no território: o desafio da validação da agenda global ODS 2015-2030 no Brasil como enraizamento multiescalar territorial e setorial do desenvolvimento sustentável”.

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável**: Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. 2. ed. rev. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

MOUFFE, C. **Sobre o político**. Tradução Fernando Santos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

NILO, A.; HAZARD, D. **A Agenda Pós-2015**: A sociedade civil e o futuro que queremos pautar na ONU. Fundação Friedrich Ebert Brasil, 2014. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11040.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

OLIVEIRA, I. S. D. **Alternativas para a implementação da avaliação ambiental estratégica no Brasil**. 2008. 191 p. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp080217.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). **Centro RIO+/PNUD**. 2018a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-no-brasil/centro-riopnud/>>. Acesso em: 29 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **CONHEÇA A ONU**. 2018b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **17 OBJETIVOS PARA TRANSFORMAR NOSSO MUNDO**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 2 ago. 2017.

PORTELA, P.H.G. **Direito Internacional Público e Privado**: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 9. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

RESENDE, L. F. L. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: monitorando compromissos, esforços e resultados em prol de um futuro melhor. Seminário Internacional sobre Sustentabilidade: desafios e soluções. Apresentação: Brasília, 5 de outubro de 2017. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE. 2017. Disponível em: <<https://www.sescdf.com.br/wp-content/uploads/2017/10/seminariosustentabilidade17-luisfernandoods.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

SÁ, M. G. Reflexividade, Cidadania e Subpolítica: partindo de Ulrich Beck. **Revista Pós Ciência Sociais**, São Luís - MA, v. 6, n. 12, 2010.

SOUZA, Rômulo Paes de. Entrevista realizada no âmbito das pesquisas de Dissertação da coautora Annemara Faustino (2018) relativas à contribuição do Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade (ORBIS/PR) na Estruturação do Sistema de Governança Multinível para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no período de 2009 a 2015, vinculada ao Núcleo de Políticas Públicas dentro do Projeto Integralizador: (edital CNPq) “Sustentabilidade (política e administrativa) na gestão do desenvolvimento e governança como fator de territorialização [...]”.

ZARPELON, J.T.G. **O papel da ONU na construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 9 de agosto de 2016. Movimento Nacional ODS Nós Podemos. 2016. Disponível em: <<http://www.odsnospodemos.org/single-post/2016/08/09/O-papel-da-ONU-na-constru%C3%A7%C3%A3o-dos-Objetivos-do-Desenvolvimento-Sustent%C3%A1vel>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

## ANTROPOCENO E CAPITALOCENO: NOVAS PERSPECTIVAS, VELHOS COMBATES

Fábio Luiz Zanardi Coltro<sup>1</sup>  
Benilson Borinelli<sup>2</sup>

<http://dx.doi.org/10.19177/978-85-8019-229-2.157-175>

### 1 INTRODUÇÃO

A proposição da pan-narrativa do Antropoceno em 2002 assinalou uma inflexão na forma de interpretar a crise civilizatória que paira sobre a humanidade. Ela demarca o fim do Holoceno, era geológica de relativa estabilidade climática iniciada cerca de 12 mil anos, e que foi alterada por uma série de descontinuidades espaço/temporais – mensuradas em termos da fixação de nitrogênio, da acidificação dos oceanos, dos níveis atmosféricos de dióxido de carbono ou da perda de biodiversidade. Mais importante, o Antropoceno atribui à humanidade (*antropos*) *status* e magnitude de uma força geológica. Na era do Antropoceno<sup>3,4</sup> é cada vez mais reconhecido que o modo como a vida humana se organiza é ecologicamente prejudicial e põe em risco a existência da maioria dos seres vivos<sup>5,6,7</sup>. O crescimento exponencial de nossa liberdade e poder, ou seja, de nossa habilidade de transformar a natureza, é traduzido em uma limitação de nossa liberdade, incluindo a desestabilização das próprias condições de vida biológica. Especialmente desde a Revolução Industrial, ou mais precisamente da invenção

- 1 Doutor em Geografia; docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina; fzcoltro@gmail.com; ORCID <https://orcid.org/0000-0002-6261-3182>
- 2 Doutor em Ciências Sociais; docente do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina; benilson@uel.br; ORCID <http://orcid.org/0000-0002-7256-7618>
- 3 CRUTZEN, P. J. Geology of mankind. **Nature**, v. 415, n. 6867, p. 23, 2002.
- 4 CRUTZEN, P. J.; STOERMER, E. F. Global change newsletter. **The Anthropocene**, v. 41, p. 17-18, 2000.
- 5 BARNOSKY, A. D.; MATZKE, N.; TOMIYA, S.; WOGAN, G. O. U.; SWARTZ, B.; QUENTAL, T. B.; MARSHALL, C.; MCGUIRE, J. L.; LINDSEY, E. L.; MAGUIRE, K. C.; MERSEY, B.; FERRER, R. A. Has the Earth's sixth mass extinction already arrived? **Nature**, v. 471, p. 51-57, 2011.
- 6 IPCC – THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **AR5 Climate change 2014: impacts, adaptations and vulnerability**. Cambridge/New York: Cambridge University Press/IPCC, 2014.
- 7 ASSESSMENT MILLENNIUM ECOSYSTEM. **Ecosystems and human wellbeing: the assessment series**. Washington: Island, 2005.

da máquina a vapor, a biosfera e seus ecossistemas locais sofreram mudanças radicais em termos de aumento de temperatura e redução da biodiversidade<sup>8,9</sup>.

Desde a sua publicização, a tese do Antropoceno desencadeou diferentes, e muitas vezes divergentes, reações e acalorados debates no campo da geologia e das ciências sociais e humanas sobre as suas causas e as implicações ontológicas, epistemológicas e políticas da nova era. Podemos falar mesmo de uma acirrada disputa dos sentidos emotivos e cognitivos do Antropoceno. Por exemplo, enquanto narrativas como a do “bom Antropoceno” e a dos ecomodernistas veem na nova era a confirmação da vitória da modernidade contra a natureza, outras, como a do Capitaloceno, destaca a imbricação entre as profundas modificações constatadas e a marcha obstinada e destrutiva do capitalismo nos últimos cinco séculos. A tese do Capitaloceno, uma das mais conhecidas e elaboradas interpretações críticas do Antropoceno, é de que as causas desse fenômeno não podem ser atribuídas à humanidade como um todo unificado; a distribuição dos responsáveis pela mudança climática e outras alterações na geomorfologia do planeta se concentra entre os mais abastados, ao passo que os menos favorecidos sofrem de forma mais drástica os seus efeitos<sup>10</sup>. Nesse sentido, uma nova era da humanidade precisa ser pensada nas coordenadas da origem e trajetória contraditória – destrutiva/criativo – do capitalismo.

De qualquer forma, essas narrativas sobre o Antropoceno têm a qualidade ou o inconveniente de colocar o mundo em perspectiva humana e, assim, ao mesmo tempo que dá a nossa espécie a autoridade sobre o destino do mundo, cobra-“nos” diretamente a responsabilidade por uma catástrofe planetária. Neste artigo, de caráter introdutório, exploratório e bibliográfico, discorreremos sobre algumas das ideias centrais do Antropoceno e do Capitaloceno. Na parte final do artigo, pontuamos algumas questões políticas surgidas em torno do campo científico e das projeções de futuro do Antropoceno/Capitaloceno.

Parece possível afirmar que, independentemente dos posicionamentos a seu respeito, o Antropoceno inaugurou uma nova fase de interpretação(ões) sobre o futuro da humanidade e do planeta Terra. Dado que esse debate

---

8 BARNOSKY et al., op. cit.

9 ZALASIEWICZ, J. et al. Are we now living in the Anthropocene? *Gsa Today*, v. 18, n. 2, p. 4, 2008.

10 MALM, A.; HORNBERG, A. The geology of mankind? A critique of the Anthropocene narrative. *The Anthropocene Review*, v. 1, n. 1, p. 62-69, 2014.

envolve necessariamente uma avaliação crítica da dinâmica dos padrões de distribuição das riquezas, riscos e males existentes, ele se refere às decisões sobre continuidades e descontinuidades dos poderes construídos no Holoceno. É nesse sentido que o Antropoceno também deu largada à corrida/disputa científico-ideológica pelo seu espólio. Ele vem assumindo a condição de um campo de batalha para inúmeras formas de poder (econômicas, científicas, tecnológicas e culturais) que buscam realinhar e legitimar seus projetos e discursos, revelando, em alguns casos, interpretações originais, mas também contradições requentadas.

Seja como for, o debate Antropoceno/Capitaloceno pode ter profundas implicações para futuras discussões, pesquisas e, talvez, respostas individuais e coletivas às crises ecológicas e sociais que rondam o planeta. Tomando o marco diferencial assinalado pelo Capitaloceno na sua leitura do Antropoceno, à periferia da modernidade interessa pensar se e como o potencial criativo/destrutivo da humanidade assinalado nessa nova era pode contribuir, ainda que seja pela sua contestação, para compreender a nossa situação e fortalecer a defesa de novos mundos.

## 2 ANTROPOCENO

A Terra seguiu uma evolução determinada pelas forças geológicas desde sua origem, há cerca de 4,5 bilhões de anos. Ao longo dessa jornada, passou por transformações significativas em sua crosta e atmosfera. Nos últimos 3 bilhões de anos, a vida floresceu em nosso planeta de modo lento, inicialmente. Uma espécie peculiar apareceu há 200 mil anos e evoluiu a ponto de desenvolver a civilização que temos hoje. A dominação da espécie humana está sendo de tal modo importante que está influenciando alguns componentes críticos do funcionamento básico do sistema terrestre. Entre elas, o clima e a composição da atmosfera<sup>11</sup>. Apesar de sermos uma única espécie entre os estimados 10 a 14 milhões de espécies atuais, e de estarmos habitando a Terra muito recentemente, nos últimos séculos estamos alterando profundamente a face de nosso planeta. O desenvolvimento da agricultura e o início da Revolução Industrial levaram a

---

11 CRUTZEN, op. cit.

um explosivo crescimento populacional, que hoje atinge 7,6 bilhões de seres humanos. Éramos cerca de 1 bilhão no início da Revolução Industrial e, somente no século XX, a população humana cresceu de 1,65 para 6 bilhões, devendo chegar a 10 bilhões de humanos neste século<sup>12</sup>. Tal crescimento populacional fez pressões importantes sobre os recursos naturais do planeta. A necessidade crescente de fornecimento de alimentos, água, energia e mais recentemente de bens de consumo em geral está transformando a face da Terra.

Pesquisas sobre rochas e fósseis indicam que durante os 4 bilhões de anos, aproximadamente, a Terra passou por grandes transformações, processo classificado como eras geológicas. As diferentes eras geológicas correspondem a grandes intervalos de tempo, divididos em períodos. A alternância das eras geológicas foi estabelecida por meio de alterações significativas na crosta terrestre, sendo, portanto, classificadas em cinco eras geológicas distintas: Arqueozoica, Proterozoica, Paleozoica, Mesozoica e Cenozoica<sup>13</sup>.

A era geológica Cenozoica está dividida em dois períodos: Terciário (aproximadamente 60 milhões de anos atrás) e Quaternário (1 milhão de anos atrás)<sup>14</sup>. O Período Quaternário iniciou-se há 2,6 milhões de anos e compreende desde a época pleistocênica (de 2,6 milhões de anos até cerca de 10 mil anos atrás, referindo-se aos depósitos pós-pleistocênicos) até a época holocênica (10 mil anos atrás até os dias atuais, incluindo fósseis de espécies existentes), estando dentro da Era Cenozoica. Compreende depósitos sedimentares juntamente com restos de animais e vegetais que vivem ainda hoje, espécies de mamíferos placentários (permitindo observar ancestrais de cavalos, e elefantes), sendo também a idade do Homem. As características mais marcantes desse período foram as glaciações e o aparecimento do homem, há apenas 1,8 milhões de anos<sup>15</sup>.

Durante quase todos esses períodos ocorreram extinção em massa, ou seja, um decréscimo abrupto da biodiversidade por meio da extinção de vários grupos ao mesmo tempo, devido a fenômenos naturais (como variação do nível dos oceanos, mudança climática, impacto de asteroide, atividade vulcânica).

---

12 Ibidem.

13 GUERRA, A. T. **Dicionário geológico, geomorfológico**. Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1987.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

Apesar de serem um fenômeno comum (se considerarmos a longa escala do tempo geológico), diversos eventos de extinção massiva foram particularmente violentos, acabando com mais da metade das formas de vida<sup>16</sup>.

O período geológico chamado de Holoceno, iniciado há 11.700 anos e caracterizado pela estabilidade do ponto de vista climático<sup>17</sup>, desde os anos 1980 vem tendo a sua vigência questionada por alguns cientistas. Eles defendem que o termo Antropoceno define melhor uma nova época em que os efeitos acumulados da humanidade estariam afetando globalmente o nosso planeta. Desde então, destacados pesquisadores, como o prêmio Nobel de Química (1995) Paul Crutzen, contribuíram para a popularização do termo nos anos 2000, com uma série de publicações discutindo o que seria essa nova era geológica da Terra<sup>18</sup> e enfatizando a promoção da humanidade a uma força significativa globalmente, capaz de interferir em processos críticos de nosso planeta, como a composição da atmosfera e outras propriedades.

O Antropoceno pode ser entendido como a evidência da ação humana sobre a Terra, transformando-a profundamente. O termo é um neologismo criado de uma combinação das palavras *anthropo* (homem) e *geno* (o mais novo) para sugerir que as atividades humanas se tornaram tão generalizadas e intensas que passaram a se igualar às grandes forças da natureza no trabalho de modificar a superfície do planeta. O Antropoceno pode ser considerado uma nova época geológica que, segundo Lewis e Maslin<sup>19</sup>, provavelmente começou no período pré-industrial após a chegada dos europeus às Américas e se consolidou a partir da segunda metade do século XX, no momento conhecido como “a grande aceleração” das atividades industriais e do aumento da população humana. No intervalo entre os dois eventos (não podemos desconsiderar o marco da Revolução Industrial de meados do século XVIII) observam-se mudanças significativas na natureza dos depósitos minerais em estratos de rochas, no relevo e na composição da atmosfera<sup>20</sup>.

---

16 Ibidem.

17 CRUTZEN, op. cit.

18 Ibidem.

19 LEWIS, S. L.; MASLIN, M. A.; Anthropocene: Earth system, geological, philosophical and political paradigm shifts. **The Anthropocene Review**, v. 2, n. 2, 2015.

20 LUZ, L. M.; MARCAL, M. dos S. A perspectiva geográfica do antropoceno. **Revista de Geografia (Recife)**, v. 33, n. 2, 2016.

Por meio da estratigrafia, os pesquisadores têm tentado estabelecer um marco oficial (o chamado *Golden Spike*) para o início dessa nova época. A Revolução Industrial foi inicialmente apontada como o deflagrador do Antropoceno<sup>21,22</sup> porque a associação da intensificação do uso de combustíveis fósseis e das rápidas mudanças sociais anunciaram mudanças importantes e únicas na história da humanidade. Todavia, o evento não é adotado como um marco absoluto, uma vez que alguns estudos sobre o tema ressaltam que a Revolução Industrial foi um evento localizado e que uma data precisa para o seu início não pode ser estabelecida. Enquanto pesquisadores como Lewis e Maslin<sup>23</sup> acentuam que é preciso aprofundar a busca de evidências estratigráficas do início do Antropoceno, outros como Hamilton e Grivevald<sup>24</sup> discutem que a busca por marcos não deve se fixar tão somente à estratigrafia, uma vez que eventos como a Revolução Industrial não podem ser ignorados apenas porque não produziram registros estratigráficos tão precisos. Essas duas posições se põem em confronto no campo acadêmico das ciências naturais, como uma disputa em torno da transição paradigmática das ciências do ambiente em direção a uma ciência do sistema terra<sup>25</sup>. Essa perspectiva de mudança de paradigma não é direcionada apenas ao reconhecimento e à definição do conceito de Antropoceno, mas também à compreensão de que a Terra é um “ecossistema” total complexo<sup>26</sup>, o que inclui uma visão holística e interdisciplinar sobre as mudanças que os seres humanos produzem no planeta.

Da sua origem na área de geologia, a tese do Antropoceno disseminou-se por diversas áreas de conhecimento num relativamente curto espaço de tempo. Uma parte expressiva desse debate debruçou-se em desenvolver uma interpretação crítica e programas políticos, fundamentados, principalmente, em projetos políticos e ideológicos da modernidade. O termo pan-disciplinar<sup>27</sup> vem provocando diversas reações como [a confirmação da] perplexidade, temor e o pessimismo

21 CRUTZEN; STOERMER, op. cit.

22 STEFFEN, W.; BROADGATE, W.; DEUTSH, L.; GAFFNEY, O.; LUDWIG, C. The trajectory of the anthropocene: the great acceleration. **The Anthropocene Review**, v. 2, n. 1, p. 81-98, 2013.

23 LEWIS; MASLIN, op. cit.

24 HAMILTON, C.; GRINEVALD, J. Was the anthropocene anticipated? **The Anthropocene Review**, v. 2, n. 1, p. 59-72, 2015.

25 HAMILTON; GRINEVALD, op. cit.

26 Ibidem.

27 BARRY, A.; MASLIN, M. The politics of the Anthropocene: a dialogue. **Geo: Geography and Environment**, v. 3, n. 2, p. 1-12, 2016.

com relação à cultura econômica dominante e ao futuro do mundo. A era dos humanos também é causa para regozijos. Na narrativa dos ecomodernistas, por exemplo, festeja-se no Antropoceno a “morte” da natureza como a conhecíamos, como uma entidade/força independente e até certo ponto imprevisível. Diversas consequências decorrem dessa premissa, como a confirmação da supremacia da humanidade e do capitalismo na gestão do mundo e a inexistência de limites naturais ao projeto de desenvolvimento neoliberal<sup>28</sup>. As fragilidades da concepção “oficial” pretensamente neutra de Antropoceno e a sua captura pela narrativa capitalista têm sido contestadas por vários autores, dentre eles destaca-se Jason Moore, com o seu Capitaloceno, uma das mais conhecidas e elaboradas interpretações críticas do Antropoceno capitalista.

### 3 CAPITALOCENO

Jason Moore é um dos principais autores a problematizar a premissa “pós-social” do Antropoceno – que o reconhece como agente universal, excluindo entre as suas causas os indivíduos, classes, sistema de poder e de privilégios –, inserindo-o na perspectiva das ciências sociais, mais especificamente da geográfica histórica e da economia política marxista. Ele contesta a lógica simplista de o Antropoceno ver apenas fatores antropogênicos nesse impacto à escala planetária, sem o localizar numa determinada formação social capitalista. No Capitaloceno, essa grande transformação do mundo é articulada num quadro imperialista e colonial em que uma parte da humanidade é vista pela perspectiva do eurocentrismo e que continua a usufruir do estatuto de centro de uma história assente em determinismo tecnológico e no uso de recursos<sup>29</sup>. Assim, dois aspectos centrais da abordagem de Moore podem ser destacados para demarcar a sua perspectiva e a crítica ao Antropoceno: a indicação do capitalismo como padrão histórico de relações sociais que coproduziu a atual crise, e a diferenciada visão da relação sociedade/natureza assinalada na ecologia mundo organizada pelo capital.

28 FREMAUX, A. The return of nature in the Capitalocene: a critique of the ecomodernist version of the “good Anthropocene”. In: ARIAS-MALDONADO, M.; TRACHTENBERG, Z. **Rethinking the environment for the anthropocene**: Political theory and socio-natural relations in the new geological epoch. London: Routledge, 2019.

29 MOORE, J. W. **Capitalism in the web of life**: Ecology and the accumulation of capital. Verso Books, 2015.

A proposta de Moore<sup>30</sup> requer uma reconsideração do espaço do geológico para pensá-lo historicamente com base no mundo atlântico do século XVI, nos processos de expansão colonial e invasão, genocídio e dominação da África, da Ásia e das Américas os quais fazem parte de um projeto de formação social capitalista que privilegia a sempre interminável acumulação do capital. Acumulação, essa, cuja expansão requer pelo menos quatro condições a baixo custo, os “quatro baratos” assinalados por Moore<sup>31</sup>: energia, alimentos, matéria-prima e força de trabalho. O Antropoceno retrataria as consequências planetárias de um projeto capitalista alicerçado na exploração da natureza como um recurso barato, resultando daí inúmeras crises, como as alterações climáticas e a espoliação para extrair o máximo de recursos da Terra.

As últimas quatro décadas, aproximadamente, ambientalistas e outros radicais têm alertado sobre essas crises, mas nunca descobriram como colocá-las juntas. A ênfase, equivocada, na Revolução Industrial como origem da modernidade está em um método histórico que privilegia as consequências ambientais e oculta as geografias do capital e poder<sup>32</sup>. O apego do “pensamento ecológico” à Revolução Industrial enfraqueceu os esforços para localizar as origens das crises de hoje nas transformações de época do capital, poder e natureza que começaram no “longo” século XVI<sup>33</sup>. As origens das atuais e inseparáveis, mas distintas, crises de acumulação de capital e estabilidade biosférica são encontradas em uma série de transformações de paisagem, classe, território e técnicas que emergiram nos três séculos, após 1450.

Ao questionar a proposta de Antropoceno, na qual esse “antropo” se faz agente, Moore<sup>34</sup> considera, primeiramente, que a humanidade não se constitui agente por não agir conjuntamente como espécie. Além disso, são as leis do movimento do capital que são executadas no *anthropos*, elas são tão determinantes que a era terrestre atual poderia ser chamada de Capitaloceno<sup>35</sup>.

---

30 Ibidem.

31 Ibidem.

32 MOORE, J. W. **Ecology and the rise of capitalism**. University of California, 2007.

33 BRAUDEL, F. Por uma economia histórica. **Revista de História**, v. 7, n. 16, p. 343-350, 1953.

34 MOORE, 2015, op. cit.

35 ALTWATER, E. Crítica da economia política na praia de plástico e o fetiche do capital no Antropoceno. **Revista Margem Esquerda**, v. 31, p. 69-84, 2018.

O Antropoceno se torna fetiche, ele é criação, mas também, pelo duplo caráter de toda ação, é destruição, é acumulação e extinção de modo sem precedentes e em escala planetária<sup>36</sup>. Se a destruição no planeta não resulta da ação da humanidade no geral, como ocorre há mais de 100 mil anos na Terra, mas sim pelos seres humanos em suas relações sociais capitalistas, que submetem o planeta à subsunção real e o arruinam, podemos concluir que os perigosos problemas do Antropoceno só podem ser atacados se ocorrer uma substituição do modo de produção capitalista, seus valores e relações de poder<sup>37</sup>.

Não seria a primeira revolução social da história, na medida em que, após a era glacial no fim do Pleistoceno (entre 2,588 milhões e 11,7 mil anos atrás), o aumento da temperatura no Holoceno favoreceu o desenvolvimento de culturas humanas no planeta. A revolução neolítica com o sedentarismo, a agricultura e a pecuária começam aí<sup>38</sup>. Podem-se destacar, então, duas grandes revoluções prometêuticas: a neolítica com o uso do fogo e a industrial com as máquinas de combustível fósseis. Porém, esta última apresenta impactos na esfera planetária – ar, água e solo – levando o planeta a múltiplas crises – social, econômica, ecológica, entre outras. Contra essas crises – principalmente a ambiental – propõe-se a *radiation management* (gestão de radiação) e a *carbono capturing and storage* (captura e armazenagem de carbono), mas qualquer tentativa no campo da geoengenharia ou da engenharia climática aponta para o vazio, pois as verdadeiras causas ficam fora do foco<sup>39</sup>.

O argumento do Capitaloceno de Moore não é culpa; trata-se de identificar o sistema que vem devastando a vida neste planeta. Trata-se de esclarecer a história do capitalismo. Assim, o Capitaloceno é uma maneira de começar a perguntar como a acumulação de capital, a busca pelo poder e a coprodução da natureza formam um todo orgânico e evolutivo. Esse todo é uma “ecologia mundial”. Dizer capitalogênico é, portanto, invocar não apenas a economia – o que quer que isso signifique –, mas também o poder e a violência que tornaram possível a acumulação infinita<sup>40</sup>.

36 MCBRIAN, J. Accumulating extinction: planetary catastrophism in the necrocene. In: ALTVATER, E. et al. **Anthropocene or capitalocene?**. Nature, history, and the crisis of capitalism. Pm Press, p. 116-37, 2016.

37 ALTVATER, op. cit.

38 Ibidem.

39 ALTVATER, op. cit.

40 MOORE, J. W. The Capitalocene, part I: on the nature and origins of our ecological crisis. **The Journal of Peasant Studies**, v. 44, n. 3, p. 594-630, 2017.

Quanto à segunda contribuição da abordagem do Capitaloceno de Moore, ela oferece uma nova perspectiva sobre o capitalismo e sua atual crise sistêmica, desenvolvendo uma teoria de acumulação de capital ecologicamente centrada. O princípio organizador do pensamento de Moore<sup>41</sup> é uma crítica ao que ele denomina de Aritmética Verde ou Pensamento Verde, também presente no Antropoceno, que divide o mundo em duas categorias separadas: Sociedade e Natureza. Moore<sup>42</sup>, ao criticar a inspiração dessa divisão no dualismo cartesiano, procura substituí-lo por uma teoria que vê a humanidade, portanto a organização social humana, como uma parte orgânica da natureza e, em seguida, desenvolver uma teoria ecologicamente centrada no capitalismo e suas dinâmicas.

A metodologia, a teoria e a análise de Moore<sup>43</sup> são fortemente influenciadas pela teoria dos sistemas mundiais, desenvolvida por Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi: “O capitalismo é [...] melhor entendido como mundo-ecologia de capital, poder e reprodução na teia da vida”<sup>44</sup>. Moore<sup>45</sup> argumenta que é necessário desenvolver uma linguagem, um método e uma estratégia narrativa que coloque os *oikeios* no centro; isto é, “a relação criativa, generativa e multiplicada de espécies e meio ambiente. O *oikeios* nomeia as relações pelas quais os humanos agem – e são influenciados por toda a natureza”<sup>46</sup>.

Por “teia da vida”, Moore<sup>47</sup> quer dizer “natureza como nós, como dentro de nós, como ao nosso redor”. A alternativa de Moore<sup>48</sup> ao Pensamento Verde não começa nem com humanos nem com natureza, mas com as relações que co-produz múltiplas configurações da humanidade na natureza, organismos e ambientes, vida e terra, água e ar. Para lidar com esses conjuntos infinitamente complexos ou “pacotes” de relações, Moore usa vários termos hifenizados para denotar abstração; em sua opinião, “‘História’ [...] é a história de uma ‘dupla inter-nalidade’: humanidade na natureza/natureza na humanidade”<sup>49</sup>.

41 MOORE, 2015, op. cit.

42 Ibidem.

43 Ibidem, p.14.

44 Ibidem, p.4.

45 Ibidem.

46 Ibidem, p.3.

47 MOORE, 2015, op. cit. p.3.

48 Ibidem.

49 MOORE, 2015, op. cit., p.5.

Humanidade na natureza é, para Moore<sup>50</sup>, um compromisso humano com o resto da natureza. É ecologia do ponto de vista da agência humana. Já o conceito de “capitalismo-na-natureza” é um pouco diferente, já que Moore<sup>51</sup> desenvolve uma definição mais expansiva do capitalismo, “não um sistema econômico [...] não um sistema social; é uma maneira de organizar a natureza”. Para Moore<sup>52</sup>,

O conceito governante do capitalismo é que ele pode fazer com a natureza o que quiser, que a natureza é externa e pode ser codificada, quantificada e racionalizada para servir ao crescimento econômico, ao desenvolvimento social ou a algum outro bem maior. ... [Mas, enquanto isso], a teia da vida está ocupada, remexendo as condições biológicas e geológicas do processo do capitalismo. A “teia da vida” é a natureza como um todo: natureza com um n enfaticamente minúsculo.

Moore<sup>53</sup> define ainda “mundo-ecologia” como “o processo através do qual as civilizações, elas próprias forças da natureza, são envolvidas na coprodução da vida”. A ecologia-mundo chama a atenção para o rico mosaico do pensamento relacional sobre capitalismo, natureza, poder e história. Também “diz que a racionalidade da natureza implica um novo método que compreende a humanidade na natureza como um processo histórico mundial”<sup>54</sup>.

Assim, a crise atual é singular e múltipla. Não é uma crise do capitalismo e da natureza, mas de modernidade na natureza. Essa modernidade é um mundo-ecologia capitalista. Como preleciona Elmar Altvater<sup>55</sup>, com o Holoceno, o capital pôde se expandir e se tornar sujeito da história. Nem a natureza, nem a humanidade civilizada; agora são os seres humanos socializados no capitalismo, os mestres da história. Eles se curvam diante dos ditames do capital, e voluntariamente, pois o capital os captura e domina como um fetiche dos Deuses. O sistema mundo capitalista é, desde o começo, não apenas um sistema imperialista de dominação, mas também um sistema ecológico global (*world ecology*) de pilhagem de gente e da natureza. O imperialismo não é somente econômico, mas também ecológico<sup>56</sup>.

---

50 Ibidem.

51 Ibidem.

52 Ibidem, p.2-3.

53 Ibidem, p.3.

54 Ibidem, p.3.

55 ALTVATER, op. cit.

56 ALTVATER, op. cit.

Moore<sup>57</sup> conclui que essa teoria centrada em *oikeios* inverte as questões-chave do Pensamento Verde que buscam respostas sobre como a humanidade foi separada da natureza e causa danos ecológicos. Em vez disso, ele argumenta, as questões principais tornam-se “como a humanidade é unificada com o resto da natureza na teia da vida” e “como a história humana é uma história coproduzida, através da qual os humanos colocam a natureza para trabalhar – incluindo outros humanos – para acumular riqueza e poder?”<sup>58</sup>.

#### 4 ALGUNS DESAFIOS DO DEBATE

O Capitaloceno precisa ser entendido dentro da teia/relações de forças que disputam e perpassam a noção-síntese do Antropoceno. A tensão decorrente dessas disputas demonstra que ele é um conceito contestado e atravessado por diferentes narrativas, nem sempre convergentes, sobre o início de uma nova era e as prováveis alternativas à crise sistêmica<sup>59</sup>.

Principalmente após 2016, com a deliberação do Congresso Internacional de Geologia sobre a procedência da tese de que estamos numa nova era geológica, o Antropoceno lançou a humanidade em uma seara de perplexidade e incerteza científica, discursiva e política. A ruptura promovida pelo advento do Antropoceno vem gerando a necessidade de revisões de concepções e premissas científicas em diversas áreas e, nesse processo, desencadeando uma corrida epistemológica e política em torno da interpretação e implicações do fenômeno.

A amplitude e a “humanização” do Antropoceno têm gerado diversas controvérsias, como a determinação do limite de uma unidade de tempo geológico controlado por humanos, o que, muitas vezes, também implica atravessar as fronteiras entre as ciências naturais, as sociais e as humanidades. Aqui, a maior preocupação de alguns estudiosos do Antropoceno é evitar, por um lado, que a inevitável politização do debate reproduza as divisões existentes entre as ciências naturais e as ciências sociais e que, por outro, o conceito torne-se antipolítico, reduzindo o espaço potencial para discordância<sup>60</sup>.

57 MOORE, 2015, op. cit.

58 Ibidem, p.9.

59 SVAMPA, M. El Antropoceno como diagnóstico y paradigma. Lecturas globales desde el Sur. **Utopía y Praxis Latinoamericana**, v. 24, n. 84, 2019.

60 BARRY; MARLIN op. cit.

Por ser um conceito aberto a uma abordagem pan-disciplinar<sup>61</sup>, o Antropoceno, potencialmente, reforça a crítica ao caráter institucionalizado de especialização da ciência moderna e, de certa forma, revitaliza e exacerba a “guerra das ciências” ao mesmo tempo que impele a um diálogo mais intenso e cooperativo entre as disciplinas. A dilatação sem precedentes do lastro temporal e espacial engendra enormes desafios e reflexões ontológicas e epistemológicas, dificilmente solúveis nos limites de uma única ciência, região, tempo e cultura. Nesse sentido, o Antropoceno vem exigindo, pelo menos, a trabalhosa tarefa de integração de diversas formas de conhecimentos e saberes para repensar questões complexas e importantes, a exemplo das políticas ambientais.

Enquanto atesta e torna mais preocupante o fracasso sistemático de políticas ambientais nacionais e globais, o Antropoceno obriga a rever a premissa holocênica de natureza implícita nessas políticas. De maneira mais ampla, o ambiente é cada vez mais conceitualizado como uma construção híbrida na qual influências humanas e não humanas estão inextricavelmente entrelaçadas – essa percepção permitiu indiscutivelmente o florescimento de uma agenda de re-ambiente na esfera da conservação da biodiversidade, por exemplo. À medida que um número crescente de comentaristas declara o início da época do Antropoceno, e as fronteiras entre sociedade e natureza ficaram borradas, o objeto da política ambiental não pode mais ser tão facilmente definido em relação a uma única ideia da natureza como um deserto intocado, abrindo a perspectiva de uma multi, ou mesmo uma pós-agenda natural e ambiental para o século XXI<sup>62</sup>.

No Antropoceno também ressurgem a contradição da ciência que promove e avança a destruição e a concentração de poder e, por outro lado, contribui para desvelar essa trajetória, suas mazelas e elaborar alternativas. O termo eleva a um novo patamar a crítica da politização da economia e da ciência instalada, conforme Beck<sup>63</sup>, na Sociedade de Risco. Embora insuficiente, tendenciosa e seletivamente atacada pelo negacionismo, a ciência continua a ser uma peça imprescindível no tabuleiro político e das políticas. O Capitaloceno é um bom exemplo de como abordagens críticas podem reelaborar achados “neutros” e se tornarem antídotos à captura reformista e conformista que disputam o Antropoceno, como a do “bom Antropoceno”.

61 Ibidem..

62 Ibidem.

63 BECK, U. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

Alguns tentam imunizar o conceito do Antropoceno contra o “pantanosos terreno da política”<sup>64</sup> onde “sucumbiram”, por exemplo, temas como a sustentabilidade e as mudanças climáticas. Contudo, o impacto da nova era e tudo que está em jogo torna inevitável a disputa pelo legado simbólico e material do Antropoceno por diferentes narrativas e forças políticas. Como sugerimos anteriormente, o “bom Antropoceno” representaria a versão da apropriação hegemônica do termo, na tarefa estratégica e perene, mas cada vez mais desafiadora na reprodução do *status quo* capitalista, de restaurar a sua legitimidade, nem que seja apenas conquistando o bônus da dúvida<sup>65</sup>.

Embora se reconheça que não sem um custo e necessidade de reparos, o “bom Antropoceno” é interpretado e festejado pelos denominados ecomodernistas como a consagração da supremacia humana sobre a natureza. Aqui o “bom Antropoceno”, confrontando a narrativa apocalíptica do “mau Antropoceno”, com suas desigualdades brutais e impactos maciços, enaltece o otimismo e a capacidade humana de lidar com a desigualdade global e enfrentar grandes ameaças ecológicas. No seu tecno-otimismo, projetos de geoengenharia em larga escala<sup>66</sup>, instrumentos econômicos, administrativos e tecnológicos, ou seja, mais modernização capitalista, seriam suficientes para fazer frente às grandes ameaças à humanidade. Mais ainda, possibilitariam “novas glórias” para a humanidade<sup>67</sup>. Alinhado ao neoliberalismo, os ecomodernistas compartilham da premissa da “pós-política”, ou seja, que com a superação de problemas econômicos, sociais e ideológicos estruturais, as questões centrais que restariam seriam aquelas sobre as melhores formas de gestão, coordenação e integração de esforços. Dessa maneira, num continuísmo repaginado, os ecomodernistas almejam reforçar o gerencialismo tecnocrático e a centralização decisória nos atores mais competentes (poderosos), suprimindo evidências de pluralidade e de poder<sup>68</sup>. Superada a meta maior da modernidade, de controle e submissão total da natureza, não haveria limites que não pudessem ser superados pela ca-

64 BARRY; MARLIN, op. cit.

65 BECK, op. cit.

66 CRUTZEN, op. cit.

67 FREMAUX, op. cit.

68 MEYER, J. M. Vocations of (environmental) political theory in the Anthropocene. In: ARIAS-MALDONADO, M.; TRACHTENBERG, Z. **Rethinking the environment for the anthropocene**: Political theory and socio-natural relations in the new geological epoch. London: Routledge, 2019.

pacidade infinita do capitalismo de garantir o avanço da humanidade no sistema-mundo capitalista arquitetado pelas economias dominantes.

Uma leitura crítica do Antropoceno aponta justamente para a fronteira final de um capitalismo que se pretende infinito, invencível e parasita na sua compulsão pela acumulação perpétua: “o grande segredo e a grande realização da civilização capitalista foram não pagar suas contas. As fronteiras tornaram isso possível. Seu fechamento é o fim da Natureza Barata – e com ele o fim da corrida livre do capitalismo”<sup>69</sup>.

Enfim, a versão ecomodernista do “bom Antropoceno” vem sendo confrontada por diversos autores e vertentes que buscam forjar outras formas de leituras que possam superar, ou ao menos minimizar os efeitos, do Capitaloceno, a exemplo da perspectiva decolonial<sup>70,71,72,73</sup>. A periferia do mundo moderno tem muito por se preocupar, tanto num desfecho apocalíptico, quanto num integrativo<sup>74</sup>, ou em qualquer combinação possível dos dois. Entretanto, o fracasso da versão dominante de modernidade, colonizadora de inúmeras formas, e sua ameaça à vida na terra constatada pelo Antropoceno, fortaleceram as demandas por outras visões de mundo – e de natureza.

Para Escobar<sup>75</sup>, o que se observa como expressão da resistência nos territórios da América Latina ao “Um Mundo” da globalização capitalista de corte neoliberal e sua “ontologia dualística” são as lutas ontológicas. Na defesa de outros modelos de vida, ou de ontologias relacionais, e dos direitos aos territórios históricos, os povos indígenas, camponeses e afrodescendentes têm também no ambivalente Antropoceno um poderoso argumento contra o projeto espoliador-extrativista neocolonizador. A nova era do “antropos” seria mais um testemunho, talvez com credibilidade e escala jamais vistas, da perversidade, destrutividade, arrogância, cinismo e racismo dos modelos de

69 MOORE, 2015, op. cit. p. 19.

70 DAVIS, H.; TODD, Z. On the importance of a date or decolonizing the anthropocene. **ACME: An International E-Journal for Critical Geographies**, v. 16, n. 4, 2017.

71 HARAWAY, D. J. **Staying with the trouble**: making kin in the chthulucene. Duke University Press, 2016.

72 CHAKRABARTY, D. The climate of history: four theses. **Critical inquiry**, v. 35, n. 2, p. 197-222, 2009.

73 LEWIS; MASLIN, op. cit.

74 TORRES, S. O antropoceno e a antropocena pós-Humana: narrativas de catástrofe e contaminação. **Ilha do Desterro**, Florianópolis, v. 70, n. 2, p. 93-105, maio/ago. 2017.

75 ESCOBAR, A. Territórios da diferença: a ontologia política dos “direitos ao território”. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 35, 89-100, 2015.

desenvolvimento impostos aos povos da periferia e que vêm exacerbando a perda da biodiversidade, a mudança climática e o aumento do ritmo de devastação ambiental pelas indústrias extrativistas<sup>76,77</sup>.

Até que ponto o debate Antropoceno/Capitaloceno poderá afetar e ser afetado pelas ontologias relacionais é uma terra ainda desconhecida. De qualquer forma, diante da abertura de um novo (último?) ciclo de violação de direitos humanos e ambientais pelo neoliberalismo, na caça pelas coisas baratas<sup>78</sup> na América Latina<sup>79</sup> e em outras partes periféricas do mundo, parece que essa reflexão é inevitável e inadiável. Além do que, é muito provável que o Antropoceno venha a se tornar uma das principais referências imaginárias nos próximos anos para entender, criticar, defender e propor mundos, locais e globais, existentes e possíveis.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscamos fazer uma breve introdução ao debate do Antropoceno e uma das suas derivações, o Capitaloceno. Desnecessário dizer que este texto é insuficiente para dar conta de um tema recente e que, dada a sua grande fecundidade, amplitude e novidade, não para de se ramificar por diversas áreas de conhecimento e vieses políticos e epistemológicos. Buscamos aqui antes fazer um convite ao envolvimento nesse processo, que amplia e atualiza consideravelmente a leitura da crise atual e das suas possíveis implicações e soluções.

Em especial para o Brasil, diversas frentes de pesquisa se abrem, a exemplo e mais genericamente, a questão de como o país contribuiu para o Antropoceno, principalmente na sua condição histórica de colônia extrativista, e no último terço de século, como economia neoextrativista, sempre fornecedora de trabalho, natureza e energias baratas. É importante considerar esse processo em regiões específicas, como as mais “desenvolvidas” e as de fronteira como as do norte e centro-oeste do país. Em outra frente, as respostas a esse

---

76 SVAMPA, op. cit.

77 MOORE, 2015, op. cit.

78 Ibidem.

79 SVAMPA, op. cit.

movimento, inclusive as diversas formas de resistência de movimentos sociais e ambientais e as ações contraditórias do Estado, podem ser analisadas sob uma nova perspectiva. Para nós, latino-americanos, outras questões emergem desse grande discussão e controvérsias como a inclinação colonial e eurocêntrica do Antropoceno e do Capitaloceno e as suas implicações em termos da participação na produção de conhecimentos sobre esses fenômenos e nas possíveis políticas resultantes deles.

A perspectiva humana no século XXI não é totalmente feliz e o Antropoceno reforça o pessimismo construído em torno dos desanimadores resultados das políticas ambientais e de narrativas como o desenvolvimento sustentável, a modernização ecológica e a economia verde. Podemos estar experimentando não apenas uma transição de uma fase do capitalismo para outra, mas também algo mais épico: o colapso das estratégias e relações que sustentaram a acumulação de capital nos últimos cinco séculos. No futuro, o Antropoceno/Capitaloceno poderão ser apenas mais um triste relato de um dar-se conta, muitas vezes revisitado, de como o capitalismo capturou a história natural e humana e a conduziu para uma catástrofe global em escala jamais vista, a não ser por grandes episódios naturais excepcionais como o bombardeamento de grandes meteoritos.

O Antropoceno/Capitaloceno nos desafia a enfrentar questões caras à ciência como a “guerra das ciências” naturais e sociais e conciliar tensões históricas entre episteme e política. Talvez a ameaça cada vez mais incontestada da extinção da espécie humana seja uma razão suficiente e necessária para testar o que de melhor podemos fazer para pactuar alguns entendimentos e ações essenciais no intuito de pôr em movimento a inventividade humana na construção de um mundo que valha a pena ser salvo. Nessa perspectiva, sem desconsiderar as contribuições geológicas e de tantas outras leituras do Antropoceno, uma perspectiva fundada no Capitaloceno parece-nos mais consistente com a necessária politização, resistência e re-existência dos que lutam contra a catástrofe, a veloz redução das possibilidades futuras e de sonhar com uma nova era para humanos e não humanos no planeta Terra.

## REFERÊNCIAS

- ALTVATER, E. Crítica da economia política na praia de plástico e o fetiche do capital no Antropoceno. **Revista Margem Esquerda**, v. 31, p. 69-84, 2018.
- ASSESSMENT Millennium Ecosystem. **Ecosystems and human wellbeing: the assessment series**. Washington: Island, 2005.
- BARNOSKY, A. D.; MATZKE, N.; TOMIYA, S.; WOGAN, G. O. U.; SWARTZ, B.; QUENTAL, T. B.; MARSHALL, C.; MCGUIRE, J. L.; LINDSEY, E. L.; MAGUIRE, K. C.; MERSEY, B.; FERRER, R. A. Has the Earth's sixth mass extinction already arrived? **Nature**, v. 471, p. 51-57, 2011.
- BARRY, A.; MASLIN, M. The politics of the Anthropocene: a dialogue. **Geo: Geography and Environment**, v. 3, n. 2, p. 1-12, 2016.
- BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BRAUDEL, F. Por uma economia histórica. **Revista de História**, v. 7, n. 16, p. 343-350, 1953.
- CHAKRABARTY, D. The climate of history: four theses. **Critical inquiry**, v. 35, n. 2, p. 197-222, 2009.
- CRUTZEN, P. J. Geology of mankind. **Nature**, v. 415, n. 6.867, p. 23, 2002.
- CRUTZEN, P. J.; STOERMER, E. F. Global change newsletter. **The Anthropocene**, v. 41, p. 17-18, 2000.
- DAVIS, H.; TODD, Z. On the importance of a date or decolonizing the anthropocene. **ACME: An International E-Journal for Critical Geographies**, v. 16, n. 4, 2017.
- ESCOBAR, A. Territórios da diferença: a ontologia política dos "direitos ao território". **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 35, p. 89-100, 2015.
- FREMAUX, A. The return of nature in the Capitalocene: a critique of the ecomodernist version of the "good Anthropocene". In: ARIAS-MALDONADO, M.; TRACHTENBERG, Z. **Rethinking the environment for the anthropocene: political theory and socio-natural relations in the new geological epoch**. London: Routledge, 2019.
- GUERRA, A. T. **Dicionário geológico, geomorfológico**. Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1987.
- HAMILTON, C.; GRINEVALD, J. Was the anthropocene anticipated? **The Anthropocene Review**, v. 2, n. 1, p. 59-72, 2015.
- HARAWAY, D. J. **Staying with the trouble: making kin in the chthulucene**. Duke University Press, 2016.
- IPCC – THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **AR5 climate change 2014: impacts, adaptations and vulnerability**. Cambridge/New York: Cambridge University Press/IPCC, 2014.
- LEWIS, S. L.; MASLIN, M. A.; Anthropocene: earth system, geological, philosophical and political paradigm shifts. **The Anthropocene Review**, v. 2, n. 2, 2015.
- LUZ, L. M.; MARCAL, M. dos S. A perspectiva geográfica do antropoceno. **Revista de Geografia (Recife)**, v. 33, n. 2, 2016.
- MALM, A.; HORNBERG, A. The geology of mankind? A critique of the Anthropocene narrative. **The Anthropocene Review**, v. 1, n. 1, p. 62-69, 2014.

MCBRIAN, J. Accumulating extinction: planetary catastrophism in the necrocene. In: MOORE, J. W. (Edited) **Anthropocene or capitalocene?**: nature, history, and the crisis of capitalism. Oakland, CA: Pm Press, 2016.

MEYER, J. M. Vocations of (environmental) political theory in the Anthropocene. In: ARIAS-MALDONADO, M.; TRACHTENBERG, Z. **Rethinking the environment for the anthropocene**: political theory and socionatural relations in the new geological epoch. London: Routledge, 2019.

MOORE, J. W. **capitalism in the web of life**: ecology and the accumulation of capital. Verso Books, 2015.

\_\_\_\_\_. **Ecology and the rise of capitalism**. University of California, 2007.

\_\_\_\_\_. The Capitalocene, part I: on the nature and origins of our ecological crisis. **The Journal of Peasant Studies**, v. 44, n. 3, p. 594-630, 2017.

STEFFEN, W.; BROADGATE, W.; DEUTSH, L.; GAFFNEY, O.; LUDWIG, C. The trajectory of the anthropocene: the great acceleration. **The Anthropocene Review**, v. 2, n. 1, p. 81-98, 2013.

SVAMPA, M. El Antropoceno como diagnóstico y paradigma. *Lecturas globales desde el Sur*. **Utopía y Praxis Latinoamericana**, v. 24, n. 84, 2019.

TORRES, S. O antropoceno e a antro-po-cena pós-humana: narrativas de catástrofe e contaminação. **Ilha do Desterro**, Florianópolis, v. 70, n. 2, p. 93-105, maio/ago. 2017.

ZALASIEWICZ, J. et al. Are we now living in the Anthropocene? **Gsa Today**, v. 18, n. 2, p. 4, 2008.



# DESTERRITORIALIZAÇÃO NO AMBIENTE HOSPITALAR: A DESPERSONIFICAÇÃO DA MULHER NO SISTEMA OBSTÉTRICO COLONIZADO

---

*Francielli Martins Borges Ladeira<sup>1</sup>*

*William Antonio Borges<sup>2</sup>*

---

<http://dx.doi.org/10.19177/978-85-8019-229-2.177-198>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo construir uma inteligibilidade do processo de despersonificação do corpo feminino nas instituições hospitalares, no momento da gestação e do parto. Trata-se de um processo que envolve o engendramento de diversos elementos institucionais que culminam na despersonificação e desterritorialização do corpo em prol da manutenção de instituições que, para alcançar a eficiência e eficácia organizacional, necessitam de padronizações, rotinas planejadas e controladas e, para isso, preveem a inserção de processos fisiológicos, como o parto – um fenômeno biopsicossocial – em um sistema esclarecidamente gerencialista.

Para que a institucionalização aconteça, as mulheres são estimuladas, desde a puberdade, à uma cultura de medicalização e patologização dos processos femininos, em especial, a gestação e o parto. De modo que esse evento fisiológico e biopsicossocial passa a ser reconhecido como um evento estritamente médico, assim muitas mulheres são fragilizadas ao longo dos meses de forma a encarar como uma patologia, um evento “normal”<sup>3</sup>. A união da institucionalização do parto e conseqüentemente sua inserção em processos organizacionais, com a sua medicalização, conseguem por meio de elementos

---

1 Discente do Doutorado em Administração pela Universidade Estadual de Maringá (PPA/UEM). E-mail: francyborges@gmail.com - <https://orcid.org/0000-0003-1535-7136>

2 Docente no Programa de Mestrado e Doutorado em Administração (PPA-UEM), no Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas (PPP-UEM) e no Programa de Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia (Profnit-UEM). E-mail: waborges@uem.br - <https://orcid.org/0000-0001-6008-9738>

3 CANGUILHEM, Georges. **O Normal e o Patológico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

despersonalizadores<sup>4</sup>, incorrer muitas vezes em violência obstétrica contra a parturiente de uma forma que nem sempre é explícita, mas implícita em formas de “cuidados” médicos, protocolos e regulamentações hospitalares. A violência obstétrica pode ser reconhecida de diversas formas, inclusive, como cita o Ministério da Saúde<sup>5</sup>, com a submissão das mulheres a um conjunto de normas e procedimentos padronizados, colocando o parto como parte de um processo padrão de um evento hospitalar:

A violência obstétrica é aquela que acontece no momento da gestação, parto, nascimento e/ou pós-parto, inclusive no atendimento ao abortamento. Pode ser física, psicológica, verbal, simbólica e/ou sexual, além de negligência, discriminação e/ou condutas excessivas ou desnecessárias ou desaconselhadas [...]. Essas práticas submetem mulheres a normas e rotinas rígidas e muitas vezes desnecessárias, que não respeitam os seus corpos e os seus ritmos naturais e as impedem de exercer seu protagonismo<sup>6</sup>.

Ao inserir o corpo feminino no conjunto de regras e padrões, ao dar início ao processo de despersonalização, ocorre a desterritorialização do lugar de indivíduo e realocação desta em procedimentos, prontuários, uniformes e rotinas pré-estabelecidas. E como forma de reterritorialização, resistência e de atuação micropolítica, o movimento de humanização do parto vem ganhando força nessa última década motivado por uma série de fatores, como amplo acesso às informações, reunião de pessoas com as mesmas motivações em redes sociais para discutir objetivos, caminhos e alternativas, entre outros. O movimento de humanização do parto surge como um apoio e uma necessidade, pois o Brasil é um dos países que lideram o *ranking* de cesarianas no mundo. De acordo com a Pesquisa Nascer Brasil<sup>7</sup>, o Brasil realiza a cirurgia em 52% dos nascimentos, chegando a 88% na rede particular, enquanto a Organização

4 GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1961.

5 BRASIL. Ministério da Saúde. **Você sabe o que é Violência Obstétrica?** Blog da Saúde, 2018. Disponível em: <[http://www.blog.saude.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53079&catid=579&Itemid=50218](http://www.blog.saude.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=53079&catid=579&Itemid=50218)>. Acesso em: 14 jan. 2019.

6 Em 3/5/19, o Ministério da Saúde encaminha o despacho Despacho/Ofício nº 017/19 - JUR/SEC divulgando o posicionamento do atual Ministério contra o uso do termo “Violência Obstétrica” alegando conotação inadequada. Para tal posicionamento, tanto o Ministério Público Federal (MPF), em Nota Pública, quanto a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), através da Câmara de Deputados, se posicionaram de forma crítica ao despacho. Este artigo mantém a definição do MS/2018 haja vista o processo de conquista (SADLER et al., 2016) do reconhecimento do termo como um dos primeiros passos para combatê-lo enquanto prática.

7 FIOCRUZ. **Pesquisa Nascer Brasil**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/nascerbrasil>>. Acesso em 18 jan. 2019.

Mundial de Saúde (OMS) orienta um limite de até 15% de cesarianas, sendo esses casos motivados, principalmente, por impossibilidade de parto normal. Sabe-se que a cirurgia incorre em maiores riscos de morte e complicações tanto para a mãe, quanto para o bebê.

E com esta confluência de elementos institucionais e com a desterritorialização do corpo da mulher no momento do parto é que se permite que um evento fisiológico pertencente à mulher se torne um evento médico, onde ela é objeto do processo e o bebê, um produto final. A sujeição ocorre de forma facilitada quando a mulher se encontra abalada, o que acontece ao despir-se de suas vestes, ao entrar em um sistema de rotina predeterminado, institucionalmente, quando participa de atividades simbólicas incompatíveis com a sua vontade, inicia-se a mortificação<sup>8</sup>, o que chamamos aqui de desterritorialização, ou seja, “o movimento pelo qual ‘se’ abandona o território”<sup>9</sup>.

Além desta introdução, na segunda seção, este artigo apresenta uma leitura sobre a sujeição e despersonalização da mulher no processo de gestação e do parto. Na terceira seção, tem-se a abordagem metodológica e, na quarta, a construção de uma narrativa em multiplicidades de discursos, concebendo uma inteligibilidade sobre a questão central deste trabalho, conforme já destacado no formato de objetivo. Por fim, uma breve discussão sobre desterritorialização imprime os contornos das considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 SUJEITAMENTO DO CORPO

Os mecanismos de sujeição merecem ser revisitados diante de óticas que englobam estruturas abrangentes, uma vez que a sujeição (do francês *sujet* – estar sujeito a) pode ser entendida em sua forma etimológica como a docilização de um corpo, ou seja, a sua submissão. Mas, ainda, como Foucault<sup>10</sup> argumenta, o

8 GOFFMAN, op. cit.

9 DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs**. São Paulo: Editora 34, 2017. p. 238.

10 FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

sujeito faz parte das práticas que o sujeitam, ou seja, ele faz parte das próprias forças que o põem em tal posição. Assim como Foucault, Deleuze e Guattari<sup>11</sup> também argumentam que o sujeito se inscreve em sociedade a partir de um aprisionamento que ocorre pelas dimensões da linguagem, da cultura e de valores morais, desde o seu nascimento, produzidas por meio do que se pode denominar de vetores institucionais, a começar pela família, escola, etc. Tais instituições, na relação com o sujeito, o desloca do devir, da dimensão de um corpo livre e sem órgãos, inscrevendo-o em contornos identitários, de modos de vida, legitimando autoridades, instituições, pronunciamentos de verdades e regimes disciplinares. Essas estruturas se encontram, inclusive, na saúde pública, o que abarca a especialidade da obstetrícia, operadas pelos profissionais e serviços médico-hospitalares.

Uma vez que a linguagem faz parte das práticas que constituem os sujeitos e suas relações, torna-se importante entender esta visão “gramatical” e disciplinada, e Canguilhem<sup>12</sup> situa as vivências do corpo entre o que é denominado normal e o patológico, embora não esteja seguro em colocar estes dois conceitos como opostos. Ele explica que quando o normal entra em desarmonia, torna-se patológico. Nessa linha de pensamento, os fenômenos vitais normais situam-se quase na linha oposta do que pode ser considerado patológico. Diante das concepções do autor sobre os processos normais e patológicos do corpo humano, torna-se necessário questionar o que seria de um processo de gestação e parto senão um fenômeno fisiológico vital e normal, não somente à fisiologia do corpo da mulher, mas também à sociedade?

No entanto, em um processo fisiológico inerente a uma condição individualizada, logo não padronizada, há pouco espaço para que seja inserido de forma gerencialista, em um processo produtivo padrão capaz de suportar planejamento, organização e controle, sobretudo pela lucratividade institucional. A constante medicalização e patologização da gestação e do parto, realizada pelos profissionais e serviços médico-hospitalares, acabam por retirar o processo vital pertencente ao corpo feminino e colocá-lo nas mãos de instituições, ao transformá-los em eventos médicos, fora do território

---

11 DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **O anti-Édipo**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

12 CANGUILHEM, op. cit.

feminino, no entanto, mais ajustável ao processo produtivo almejado. Análogo a este comportamento, o que se vê nos relatos sobre violência obstétrica que são publicados, é justamente o não pertencimento ao próprio corpo e aos fenômenos a ele inerentes. Em face dessa intervenção, a mulher se sente objetificada, manipulada nessa linha produtiva, cujo produto final é o nascimento do bebê.

Para o que é doença, a ciência, e consequentemente a medicina, deveria atuar sob o princípio de utilizar o fenômeno terapêutico como uma incitação à volta do seu estado natural, do qual havia se afastado. Como está presente no princípio de Bichat, “a finalidade de qualquer processo curativo é apenas fazer as propriedades vitais alteradas voltarem ao tipo que lhes é natural”<sup>13</sup>. Na prática obstétrica, o princípio curativo de Bichat é evidenciado como padrão, e não como algo a se recorrer em casos de real patologização, que é quando o parto necessita de procedimentos médicos paliativos ou cirúrgicos como a cesariana. Em suma, todo normal torna-se patologizado para se enquadrar em uma linha produtiva sob procedimentos e padronizações que “curam” patologias, existentes ou não.

No entanto, é a patologização do parto que permite a sua inclusão nos sistemas de saúde vigentes e sua sujeição aos saberes médicos e ainda permite a sua inserção na padronização institucional. Quando todo “normal” (e com isso todas as suas peculiaridades) se torna patologizado, é possível seguir o procedimento padrão baseado na ciência médica como forma curativa para todos os casos. A atuação esperada seria um suporte médico, com monitoramento da saúde do binômio mãe-bebê durante o pré-natal, a serviço da pessoa, e não com autoridade sobre, e ainda respeitando as decisões da mulher em relação às condutas que ela pode escolher, com informação e protagonismo. A gestação de fato possui um potencial de patologias, no entanto, os protocolos médicos atuam mais fortemente sobre esse potencial do que com o evento natural, e conforme cita o Caderno HumanizaSUS<sup>14</sup>, a exclusão da subjetividade do indivíduo foi o produto de um processo de reconhecimento do que é ciência e do

13 CANGUILHEM, op. cit., p. 41.

14 BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. Humanização do parto e do nascimento. **Caderno HumanizaSUS**, Brasília, v. 4, 2014.

que é saúde, sendo a doença o principal objeto de estudo, e a saúde um conceito constantemente em risco.

Em 1948, esse problema médico já tinha sido evidenciado, e determinado que o conceito de saúde fosse substituído pelo conceito de bem-estar, que é relativo a cada pessoa, e assim, sendo individualizada, fortalecendo a dimensão da subjetividade<sup>15</sup>. No entanto, o sistema obstétrico atual parece estar muito mais ligado ao modelo tecnomédico (Quadro 1), com a objetivação do indivíduo como portador do objeto de estudo que é a doença. Com a Reforma Sanitária de 1988, a constituição passa a rever o atendimento humanizado ao parto, considerando as perspectivas de universalidade, integralidade, equidade, descentralização, regionalização e participação social, as quais deveriam estar presentes na efetivação de um novo modelo obstétrico e neonatal, de modo a se produzirem ações integrais de saúde em função das necessidades das mulheres e crianças, de parto e nascimento seguros e humanizados e da construção e sustentação de redes perinatais. O nascimento, assim, passa a ser considerado um evento biopsicossocial, e reconhecido como evento biológico – anatômico, psicológico e bioquímico, integrado a componentes mentais e espirituais, que é por natureza feminino, intuitivo, sexual e espiritual<sup>16</sup>. Essa diferenciação de paradigma foi classificada em três modelos, conforme o Quadro 1. Esses modelos não ocorrem de forma exclusiva, mas podem atuar em conjunto, e o modelo de assistência pode transitar entre eles de acordo com características institucionais, médicas, culturais, entre outros.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 25.

**Quadro 1** – Modelos assistenciais de atenção ao atendimento médico-institucional

<b>Modelo Tecnomédico ou Biomédico</b>	<b>Modelo Humanista</b>	<b>Modelo Holístico</b>
1. Separação corpo-mente.	2. Conexão corpo-mente.	3. Unicidade de corpo-mente e espírito.
4. O corpo como máquina.	5. O corpo como organismo.	6. O corpo é um sistema de energia interligado com outros sistemas de energia.
7. O paciente como objeto.	8. O paciente como sujeito relacional.	9. Cura da pessoa em sua integralidade em um contexto de vida como um todo.
10. Alienação do médico em relação ao paciente.	11. Conexão e carinho entre médico e paciente.	12. Unidade essencial entre médico e cliente.
13. Diagnóstico e tratamento de fora para dentro (curando a doença, reparando uma disfunção).	14. Diagnóstico e cura de fora para dentro e de dentro para fora.	15. Diagnóstico e cura de dentro para fora.
16. Organização hierárquica e padronização de cuidados.	17. Balanço entre os desejos da instituição e do indivíduo.	18. Estrutura organizacional em rede que facilita a individualização da assistência.
19. Autoridade e responsabilidade inerente ao médico e não ao paciente.	20. Informação, tomada de decisões e responsabilidade compartilhadas entre o médico e o paciente.	21. Autoridade e responsabilidade inerente a cada indivíduo.
22. Supervalorização da ciência e tecnologia dura.	23. Ciência e tecnologia contrabalçada com o humanismo.	24. Ciência e tecnologia colocadas a serviço do indivíduo.
25. Intervenções agressivas com ênfase em resultados de curto prazo.	26. Foco na prevenção da doença.	27. Focalização, em longo prazo, na criação e manutenção da saúde e do bem-estar.
28. A morte como derrota.	29. A morte como resultado aceitável.	30. A morte é um processo.
31. Um sistema dirigido pelo lucro.	32. Cuidados dirigidos pela compaixão.	33. A cura é o foco.
34. Intolerância a outras modalidades.	35. Mente aberta para outras modalidades.	36. Abarca múltiplas modalidades de cura.
Princípio básico subjacente: separação.	Princípios básicos subjacentes: balanço e conexão.	Princípios básicos subjacentes: conexão e integração.
Tipo de pensamento: unimodal, lado esquerdo do cérebro e linear.	Tipo de pensamento: bimodal.	Tipo de pensamento: fluido, multimodal e lado direito do cérebro.

**Fonte:** Elaboração dos autores com base em Caderno Humaniza SUS, 2014.

O movimento de parto humanizado tem atuado como linhas de fuga das ações gerenciais previstas para a assistência obstétrica brasileira, com alterações estruturais importantes que beneficiam o modelo Humanista ou Holístico, com o afastamento da objetificação dos corpos e da linha produtiva prevista no sistema tecnomédico. Para que uma alteração estrutural no sistema de assistência possa ocorrer, uma alternativa muito utilizada por países de primeiro mundo que diminuíram suas taxas de cesáreas é desvincular o parto das instituições de saúde e da sujeição do médico por meio de novos espaços, como as Casas de Parto, também presentes no Brasil, porém, ainda em quantidade muito insuficiente para a demanda. Esses espaços contam com a atuação multidisciplinar de enfermeiras obstétricas, terapeutas, doulas, entre outros. Assim, o parto de gestantes de baixo risco ocorre de forma fisiológica e não patológica, e os casos de patologia são transferidos para um hospital, geralmente anexo ou próximo.

Como se verifica, os modelos Humanista e Holístico propõem um caminhar por práticas construídas pela dimensão do sentir, do corpo, não exclusivos à racionalidade técnica. A autoridade e o poder construídos na relação entre a mulher, o médico e os serviços hospitalares (ou de saúde) são horizontalizados. A mulher passa a ocupar outro lugar, deslocando-se da dimensão do paciente passivo. De acordo com Deleuze e Guattari<sup>17</sup>, acessar o corpo sem órgãos, a partir da suspensão da autoridade e da linguagem médicas como referenciais, é driblar a captura e as verdades disseminadas pela máquina do *sócius*, moderna e transcendente. Mediante esse despir-se do discurso hegemônico (grade cultural e referencial) e acesso ao desejo na dimensão da vontade de potência (e não pela falta do saber médico), a mulher afirma diferença ao produzir na relação com o saber médico-hospitalar que também passa a se diferenciar<sup>18,19,20</sup>.

17 DELEUZE; GUATTARI, 2011, op. cit.

18 Ibidem.

19 ROLNIK, Sueli. **Esfemas da insurreição**: Notas para uma vida não cafetინada. São Paulo: N-1, 2018.

20 SPINOZA, Benedictus de. **Ética**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

## 2.2 SUJEIÇÃO DO INDIVÍDUO

Antes de falar de sujeição, é necessário falar de poder e dos seus emaranhados de atuação social. O porquê disso se designa pelo fato de que o controle da sociedade sobre os indivíduos não começa pela ideologia ou pela consciência, mas começa no corpo e com o corpo<sup>21</sup>. Nesse modelo tanto o esquema capitalista como a medicina utilizam-se do corpo, e conseqüentemente da sua sujeição como estratégia biopolítica. E no controle do corpo, das formas de vivências, na sujeição deste a um sistema, ou à uma máquina social<sup>22</sup>, é que o poder se alastra e desenvolve.

A sujeição começa com o poder disciplinante dos corpos – sistematizados, categorizados, postos em ordem e padrão, desejando a autorrepressão. A disciplina é senão a primeira forma de destituição do próprio corpo, pois ao colocá-lo à disposição de regras e verdades institucionais (circuito moral-científico, por exemplo), sujeito à autoridade médico-hospitalar, obediente à vigilância e ao registro contínuo, os corpos dóceis passam a se conceber na dimensão passiva, inscritos na linguagem (grade referencial), legitimando a autoridade da medicalização, objetificados<sup>23</sup>. Esse poder faz parte das instituições quando ao adentrar em seu sistema, a mulher passa a fazer parte de uma cadeia onde sua subjetividade deixa de ser levada em consideração em detrimento das rotinas e normativas institucionais. É neste contexto que “o indivíduo emerge como objeto do saber e da prática médicos”<sup>24</sup>.

Para Foucault, a constituição do sujeito enquanto objeto de conhecimento para si mesmo é o cerne do que podemos chamar de subjetividade, que é a maneira pela qual o sujeito faz uma experiência de relacionamento consigo mesmo<sup>25</sup>. Podemos pensar, assim, que a subjetividade é o reconhecimento de si enquanto sujeito e, ainda, objeto passível de relacionamento com o mundo externo e com seu mundo interno, por meio do pensamento e da constituição de si. E é nessa rede de relacionamentos em que o indivíduo sente se a sua

21 FOUCAULT, 1979, op. cit., p. 80.

22 DELEUZE; GUATARRI, 2011, op. cit.

23 FOUCAULT, 1979, op. cit.

24 *Ibidem*, p. 111.

25 FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade** – o uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

subjetividade é sujeitada ou protagonista enquanto potência de ser<sup>26</sup>. Na condição de sujeito, a mulher se vê agindo de acordo com normas institucionais, com a cultura aceita, ou na condição de se inserir na forma de ser que lhe é imposta socialmente.

Neste estudo, a forma de sujeição normatizada está na relação paciente *versus* instituição médica, onde o poder está constituído para aquele que detém os procedimentos e o saber-técnico, uma autoridade já estabelecida por um conjunto de práticas de poder que não precisa necessariamente agir sobre o outro, mas sobre as ações do outro<sup>27</sup>. A palavra paciente fala muito por si só. De origem latina, “paciente” significa aquele que suporta, que resiste. A palavra em si já denota a passividade, a própria sujeição a outrem.

### 2.3 DESPERSONIFICAÇÃO DA MULHER NO MOMENTO DO PARTO

Os mecanismos de despersonificação há muito tempo são utilizados como uma trajetória de sujeição, tanto dos termos de dominação quanto da aceitação dessa relação na sociedade. Goffman<sup>28</sup> descreve sobre as formas de despersonificação dentro de instituições totais, ou seja, aquelas onde os indivíduos a elas se encontram sujeitados, realizando suas atividades cotidianas por um certo período de tempo, com características de enclausuramento, ou seja, de não contato com a vida externa. São elas: os conventos, hospitais psiquiátricos, prisões, mosteiros, entre outros. Nessas organizações, a primeira violação de privacidade ocorre, segundo Goffman<sup>29</sup>, no momento da admissão às instituições, mesmo que voluntária. Para dar entrada em um hospital é necessário registrar um conjunto de informações pessoais, as quais atendem ao controle da burocracia e também ao serviço prestado pela equipe médica e diretiva da instituição. Para o referido autor, nesse momento a fronteira entre o indivíduo e a organização já é invadida pela segunda. Depois desses registros, o indivíduo (a mulher), ao ter que se vestir com roupas próprias da instituição, ser categorizado em alas, expor sua nudez e necessidades fisiológicas a conhecimento da instituição, ter suas

---

26 ROLNIK, op. cit.

27 FOUCAULT, 1984, op. cit.

28 GOFFMAN, op. cit.

29 *Ibidem*, p. 31.

visitas e acompanhamentos controlados, realizar exames onde “tanto o examinador quanto o exame penetram a intimidade do indivíduo e violam o território do seu eu”<sup>30</sup>, como o caso dos toques vaginais, e ao se sujeitar-se a uma relação de poder-saber científico inerente à equipe médico-hospitalar, sofre o processo de sujeição da mulher, em razão de sua despersonalização.

Embora não haja muros altos, portas-fechadas ou nenhum mecanismo físico de contenção, as internas, na sua grande maioria, passam a obedecer a um mecanismo de “alta hospitalar” para que possam se ausentar da instituição. Outros pontos em comum entre as instituições fechadas de Goffman e as maternidades são: 1) a constante supervisão; 2) a autoridade de quem detém o poder, que se estabelece por meio do conhecimento técnico (poder-saber descrito por Foucault<sup>31</sup>); 3) a distância social entre os estratos sociais de quem é interno e quem os supervisiona, como a equipe médica e de enfermagem; 4) a padronização de procedimentos e atendimentos às demandas, e; 5) a sujeição do interno às rotinas e modos de vida da instituição, como horários e rotinas que devem ser obedecidos.

### 3 METODOLOGIA

Para desenvolver esta leitura, o presente trabalho pautou-se em uma abordagem construcionista social<sup>32</sup>, o que envolveu a imersão em um campo-tema<sup>33</sup> dimensionado como gestação e experimentação do parto na relação com a linguagem médico-hospitalar tradicional/hegemônica e a linguagem alternativa humanizada. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, a qual desenvolve uma inteligibilidade sobre a sujeição da mulher à autoridade médica e hospitalar no momento do parto, com base em 24 narrativas de mulheres, sendo 23 escritas e 1 gravação.

A pergunta que norteou a pesquisa foi: “Em qual momento da sua gestação/parto/pós-parto você se sentiu tratada como um objeto do sistema sem autonomia do seu corpo?” As respostas vieram de diversas regiões do Brasil e os dados

30 Ibidem, p. 35.

31 FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

32 GERGEN, K. **An invitation to social construction**. 2. ed. Los Angeles: Sage Publications, 2009.

33 SPINK, Peter K. Pesquisa de campo em Psicologia Social: Uma perspectiva pósconstrucionista. **Psicologia e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 18-42, 2003.

demográficos não foram coletados, tais como: idade, renda e demais informações socioeconômicas, uma vez que não é foco do estudo categorizá-las de alguma forma, respeitando assim o protagonismo e multiplicidade das respondentes. Os nomes foram suprimidos de forma que os relatos são citados sob a alcunha de “Entrevistada E(n)” a fim de manter o sigilo das informações prestadas.

Dos 24 relatos recebidos, apenas um foi descartado por não ter atendido ao objetivo da pergunta e, conseqüentemente, da pesquisa. Os relatos foram transcritos e organizados em um único documento, o qual serviu de base para o reconhecimento das situações de despersonalização e a emergência de conceitos como violência obstétrica, sujeição, medo e desamparo e desconhecimento sobre o que estava acontecendo com o seu corpo, além de quais e por quais motivos os procedimentos estavam sendo realizados.

As diferentes narrativas se encontram na dimensão de uma voz múltipla e uníssona, de algo que as mulheres desejam contar sobre a violência do sujeitamento ao experimentar a vivência da gravidez e do parto. Trata-se aqui de fundamental atuação micropolítica em luta pelo deslocamento da objetificação da mulher durante a gestação e o parto, ou seja, de um grito decolonial, que desterritorializa a mulher dos seus registros concebidos na sua relação de sujeitamento com a linguagem e o saber médico-hospitalar.

#### **4 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS: INTELIGIBILIDADE SOBRE A SUJEIÇÃO DA MULHER GRÁVIDA À AUTORIDADE MÉDICO-HOSPITALAR**

O reconhecimento da sujeição é um processo. Em uma trajetória onde a maioria busca cuidado e afeto, nem sempre o reconhecimento da violência ocorre em um ato. A inscrição da mulher nesse sistema institucionalizado a despersonaliza pouco a pouco. Os relatos de parto têm exercido um grande poder de fala (a tentativa de ressignificação do passado), mas também de reconhecimento entre outras mulheres, uma vez que, ao ler/ouvir relatos, elas reencontram a própria história. O encontro com diferentes vozes de mulheres que experienciaram a gravidez e o parto, ritmizam dor, angústia, medo, abuso, um estado de objetificação institucionalizado, produzido por um sistema hegemônico operador da especialidade obstétrica, vigente no país e na cultura.

A mulher grávida se pega capturada por um circuito moral e autoritário, legitimado e produzido pela racionalidade científica e profissional que a constrange. Um constrangimento que se inscreve pelo corpo, por esse se encontrar afetado por vetores disciplinares, institucionalizados por normativas e procedimentos construídos por um saber que desautoriza o indivíduo (a pessoa), transformando-o em um sujeito dócil, desprovido de liberdade e de protagonismo na relação com o profissional.

No entanto, é exatamente por causa da angústia, de um desconforto, que as mulheres então submetidas aos códigos médico-hospitalares, encontram motivações para renarrar suas experiências e discursarem sobre a violência sofrida. É um desenvolvimento do pensar a partir do corpo, de uma ferida difícil de elaborar, mas que demanda enfrentamento por somente assim promover a efetuação da saúde mental e de necessária atuação micropolítica.

Por meio da leitura dos 24 relatos, repletos de emoção, de lutas e de lutos, emergiram algumas inteligibilidades importantes que evidenciam a despersonalização durante o parto, quais sejam:

1. O uso do poder-saber médico para desconsiderar os desejos da gestante por determinada via de nascimento;
2. A culpabilização ou responsabilização das mulheres em um processo onde elas, sem perceber, encontram-se como vítimas de violência em um sistema tecnocrata (Modelo Tecnomédico, Quadro 1);
3. A objetificação das mulheres com desconsideração às suas subjetividades, emoções e anseios psíquicos;
4. A despersonalização em si.

A violência obstétrica, que atua como um grande guarda-chuva e que envolve todos os modos de sujeição acima, ocorre de forma implícita ou explícita, física, moral, emocional ou psíquica e faz sofrer muitas mulheres, vítimas de um sistema obstétrico que ainda desconsidera a subjetividade humana nas práticas médicas, tratando os pacientes de forma objetificada, alienada, disfuncional, padronizada e com as demais características do modelo tecnomédico ou biomédico citado no Quadro 1.

A falta de informação ocorre em dois vieses. O primeiro quando há uma escolha “aparentemente” informada, mas baseada em informações que não correspondem à medicina baseada em evidências e achados científicos. Ainda existem muitos mitos que desencorajam a mulher ao parto normal, induzindo-a à opção cirúrgica como alternativa mais viável. O segundo é sobre a falta de informação sobre a fisiologia do parto e seu processo, assim como o funcionamento do próprio corpo, deixando as mulheres vulneráveis ao poder-saber de outrem. O desconhecimento das reais causas de indicação médica para cesarianas está presente em muitos relatos, inclusive quando o médico desconsidera a vontade da gestante já no pré-natal, alegando que a gestante não poderá ter um parto normal, pois: “quebrei o meu braço na gestação” (ENTREVISTADA E4); “o bebê é muito grande” (ENTREVISTADA E13); “que só pode até as 39 semanas” (ENTREVISTADA E16); “Você está acima do peso” (ENTREVISTADA E21), o que evidencia que:

O poder médico encontra suas garantias e justificações nos privilégios do conhecimento. O médico é competente, o médico conhece as doenças e os doentes, detém um saber científico que é do mesmo tipo que o do químico e do biólogo, eis o que permite a sua intervenção e a sua decisão<sup>34</sup>.

As indicações de cesárea, citadas acima, denunciam mais um não desejo da equipe médica em acompanhar um parto, que uma indicação real e absoluta. Durante um momento delicado, envolvendo o nascimento de um bebê, dificilmente a mulher ou a família estão dispostas a enfrentar o posicionamento médico, prevalecendo a sujeição. A Entrevistada E22 narra que “no momento em que o médico disse ‘tem que ser cesárea’, tive que aceitar o que ele dizia. Pra mim ele estava no comando. Não chamaram meu marido para a sala de parto e não colocaram o bebê no meu peito” (RELATO DA ENTREVISTADA E22).

As gestantes que não foram bem informadas na gravidez, sobre o parto e seus processos, e principalmente pelas patologizações que podem vir a surgir e que culminam em uma cesariana, acabam não tendo recursos para se posicionarem diante de uma alegação que desviam a conduta previamente combinada (como no caso das gestantes que optam pelo parto natural e acabam sendo direcionadas para intervenções ou até mesmo para a cesariana).

34 MIGNOLO, Walter. Colonialidade: O lado mais escuro da modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 94, jun. 2017.

Os relatos evidenciam ainda uma culpabilização constante e responsabilização das mulheres de forma que elas vão se fragilizando pouco a pouco, e se sujeitando para que não sejam culpabilizadas, caso algo aconteça:

1. Passamos por três pediatras durante essas horas até que a última me disse que a culpa era minha porque minha filha não tinha tomado o tal banho de sol e estava com icterícia. (RELATO DA ENTREVISTADA E3);
2. Se eu me mexesse eu poderia contaminar o campo. (RELATO DA ENTREVISTADA E10);
3. (Quando eu optei pelo parto normal) meu médico já me assustou dizendo que era muito perigoso uma rotura uterina, que não tinha como saber se iria acontecer e então eu e o bebê morreríamos. (RELATO DA ENTREVISTADA E13);
4. Eu seria responsável por algo que desse errado (RELATO DA ENTREVISTADA E16);
5. Fui humilhada por estar acima do peso, ouvindo um "engravidou assim porque quis, assumiu o risco". (RELATO DA ENTREVISTADA E21).

Isso evidencia uma ausência de acolhimento, onde a mulher precisa ser integrada às decisões e informada dos potenciais riscos realmente existentes em cada decisão, não de forma a culpá-la pelo risco (item 3 acima), mas para atuar como protagonista na tomada de decisões.

Ao integrar realmente a mulher como protagonista do parto, e colocá-la em uma posição que faz parte de um conjunto, a culpabilização, como evidenciado, não teria justificção para acontecer. Os argumentos, previamente mencionados, ainda estão fortemente relacionados com a violência obstétrica de forma verbal, psíquica e emocional, sofrida por essas mulheres. Além disso, por evidenciarem sentimento de culpa por algo, assim foram categorizados, indicando explicitamente um dos elementos constituintes da despersonificação, segundo Goffman<sup>35</sup>, e também da violência obstétrica.

Durante as internações, algumas mulheres relataram o que as fizeram se sentir como um objeto, destituídas da própria subjetividade. É percebido por elas muito mais quando acontecem situações de descaso do que quando a objetificação ocorre a partir dos meios evidenciados por Goffman<sup>36</sup>, os quais se referem às normas institucionais e ao cotidiano das internações como mostra a teoria. Talvez a objetificação seja percebida de forma muito subjetiva e incons-

35 GOFFMAN, op. cit.

36 Ibidem.

ciente desde o momento da internação, mas culmine em uma real percepção, justamente nos momentos de desamparo, como indicam os relatos a seguir:

1. Então me deixaram sozinha na sala com as pernas levemente inclinadas, meu marido acompanhou nosso bebê e eu fiquei ali... Me sentindo como uma “máquina de retirar bebê”... Era como se já tivessem retirado o que importava de mim e naquele momento eu era nem um corpo inteiro (pois não estava sentindo nada da cintura para baixo). (RELATO DA ENTREVISTADA E4);
2. Quando me deixaram no corredor quase duas horas esperando pela liberação do plano de saúde e minha filha ficou no berçário. (RELATO DA ENTREVISTADA E9);
3. Comecei a perguntar para a enfermeira sobre quanto tempo durava a anestesia, e por que eu estava sentindo tanto frio? Ela respondeu e pediu para que eu parasse de fazer tantas perguntas. Foi aí que eu comecei a sentir que naquele momento eu não tinha autonomia nenhuma. [...]. No momento de sair da sala de parto as enfermeiras me pegaram, levaram para o quarto e me colocaram na cama de um jeito bruto, me senti um objeto, pois além disso ninguém conversava comigo e eu não podia fazer perguntas. (RELATO DA ENTREVISTADA E11);
4. Durante o pós-parto, internada por infecção não identificada, percebi que as técnicas haviam trazido uma dose errada de medicamento. Reclamei e elas simplesmente não me deram ouvidos. Ao longo do dia comecei a sentir dores e na outra dose do medicamento, reclamei de novo. Fingiram que ouviram e que iam confirmar no prontuário. Falei com a obstetra, ela confirmou que eu estava certa e foi preciso que ela intervisse (sic) para que dessem o medicamento na dose certa. [...] Fui reduzida a um prontuário que sequer era lido de forma correta. (RELATO DA ENTREVISTADA E15).

Nos relatos, fica evidente a não atuação ativa da mulher no processo de parto, apenas como uma via possibilitadora. Após o nascimento do bebê – “produto final” –, a mulher, na condição de não protagonista do parto, não é legitimada como um indivíduo portador de subjetividades, mas principalmente atua como um meio (sujeito) que possibilita o nascimento, que se vê em uma posição de descarte (relatos 1, 2 e 3 acima). No pós-parto, a entrevistada E15 (item 4 acima) mostra como ela se sentiu reduzida a um prontuário, quando por diversas vezes ela denunciou o erro ao ministrarem um medicamento na dose errada, e ela se sentiu desconsiderada pela equipe de enfermagem.

Os mecanismos de despersonalização de Goffman<sup>37</sup> são evidenciados nos relatos, onde a instituição impõe à mulher a sujeição à rotina institucional. Por mais que pareça uma organização da rotina de uma instituição, autores

37 GOFFMAN, op. cit.

como Goffman<sup>38</sup> e Foucault<sup>39</sup> mostram como esses mecanismos estruturais da instituição atuam de forma a disciplinar o indivíduo, e docilizá-lo, como uma forma de atuação de poder.

Sendo o regime disciplinar às normativas, umas das primeiras formas de sujeição do indivíduo ao colocá-lo dentro de normas, rotinas, vestes, processos e procedimentos médico-hospitalares, o paciente é um recém-chegado que deve adequar-se à instituição, que funciona e existe independentemente das particularidades dos internos que chegam e que saem. E não é exatamente essa organização institucional que é questionada, mas a força de atuação como uma estrutura de poder, de linguagem, capaz de não legitimar as subjetividades do indivíduo, ao enquadrá-lo de forma objetivada. Os relatos que seguem exemplificam as formas de sujeição à estrutura pela qual os corpos das mulheres se inscrevem em perda de subjetividade:

1. Ao chegar ao hospital, na data e horário marcados, fui orientada a tomar banho (eu já havia tomado, mas essa orientação não me dava escolha e tomei novamente), coloquei as roupas do hospital [...] Meu filho nasceu, então me mostraram meu filho e ele foi levado ao pediatra fazer os procedimentos-padrão. (RELATO DA ENTREVISTADA E4);
2. Quando durante o trabalho de parto eu pedi um copo de água e não me permitiram beber. (RELATO DA ENTREVISTADA E8);
3. Eu fui privada de comer. Privada de parir na posição mais confortável. Tive minhas pernas seguradas enquanto o médico tentava puxar o Vincent com os próprios dedos, enquanto eu gritava apavorada. Tive a barriga empurrada em uma manobra proibida, fora do período expulsivo e sem estar com dilatação total. Perdi a estabilidade, me botaram oxigênio e com a sonar ouvi os batimentos do meu filho sumindo. Foi apavorante. (RELATO DA ENTREVISTADA E21).

O silenciamento da subjetividade decorre da forte evidência de sujeição e desconsideração da condição de vivente a que a Entrevistada E21 foi submetida. Todas essas formas de sujeição, de despersonalização, e objetificação culminam de forma mais explícita com a violência obstétrica:

1. Na hora de fazer o toque, foram seis pessoas colocando a mão para ver a dilatação. Me senti constrangida, por mais que o HU seja um hospital Universitário, são muitas pessoas tocando em você sem nem perguntar se está tudo bem. (RELATO DA ENTREVISTADA E1);

38 GOFFMAN, op. cit.

39 FOUCAULT, 1979, op. cit.

2. No meu primeiro filho, aos 21 anos ...cansei de ouvir em trabalho de parto normal, algo do tipo “Ahhh ela é novinha, ela aguenta ter o bebê de parto normal, foi fácil pra fazer”. (RELATO DA ENTREVISTADA E2);
3. Quando eu pedi para não me cortarem (episiotomia) e mesmo assim fizeram. (RELATO DA ENTREVISTADA E8);
4. No parto, quando amarraram minhas pernas mesmo eu pedindo pra não fazer, quando fizeram episiotomia mesmo eu não querendo, quando a enfermeira subiu e empurrou minha barriga. (RELATO DA ENTREVISTADA E9);
5. Meu parto foi normal, pedi pra não fazerem a episiotomia e o médico riu, fez e usou o fórceps. Depois o anestesista subiu em mim pra empurrar o bebê, não podia me mexer pra não contaminar o campo e uma enfermeira reclamava o tempo todo do tempo, porque o filho não parava de ligar perguntando por que ela não estava em casa. (RELATO DA ENTREVISTADA E10);
6. Na primeira gestação, com 37 semanas a obstetra fez “exame de toque”, que na verdade era forçar a dilatação para o parto normal. (RELATO DA ENTREVISTADA E12);
7. Quebraram duas costelas numa cesariana. (RELATO DA ENTREVISTADA E20);
8. Fui humilhada por estar acima do peso, ouvindo um “engravidou assim porquê quis, assumiu o risco” enquanto chorava com medo de perder o Vincent. Mas a culpa não era do meu corpo. Ser gorda ou magra não impede o corpo de fazer seu trabalho. A culpa era a pressa do médico em me fazer dar à luz. Ouvi isso como se toda gravidez fosse planejada, como se ninguém engravidasse sem esperar. “Cesária em você só em último caso, vai ficar toda aberta e infeccionada”. Ouvir isso no momento mais frágil da minha existência me desmontou. Ao subir para o quarto após a cesariana de emergência, eu só chorava repetindo que ficaria infeccionada, e a enfermeira chefe teve de vir me tranquilizar. A praga pegou e eu realmente fiquei toda aberta e infeccionada um mês. A humilhação não foi a única violência que sofri. (RELATO DA ENTREVISTADA E21);
9. Aonde (sic) um médico da ultrassonografia perguntou se essa gestação era do mesmo pai do meu primeiro filho, e disse que eu deveria ser internada por ter dois filhos com 24 anos. Eu, por estar passando por um problema de aceitação com a gravidez, sofri muito com o comentário! (RELATO DA ENTREVISTADA E17)
10. Você não tá com dor a ponto de gritar desse jeito! (RELATO DA ENTREVISTADA E18).

Como já descrito, a violência obstétrica pode ocorrer de forma verbal, física, psíquica e emocional, e como todas as formas de atuação que firam a dignidade da mulher, no momento do pré-parto, parto e pós-parto. Como violência verbal fica evidente os discursos dos itens 2, 5, 8, 9 e 10. Qualquer forma de depreciação verbal, risos, desconsideração e apropriação de algo tão subjetivo como a dor

(item 10) fazem parte do que é considerado violência obstétrica. O toque vaginal é um procedimento que pode ser utilizado em trabalho de parto para avaliar a progressão da dilatação, trata-se de um procedimento que auxilia, mas não se faz necessário, se feito de forma dolorida, excessiva ou sem consentimento, pode ser considerado violência obstétrica<sup>40</sup>.

Procedimentos realizados no parto normal, dificilmente atuam de forma isolada, por exemplo, o uso da ocitocina sintética aumenta muito a intensidade da dor devido à força das contrações, e os efeitos secundários vão desde o pedido de analgesia até uma cesárea intraparto. Isso se deve às alterações do batimento cardíaco do bebê e, no caso das analgesias, elas podem culminar em um descontrole no período expulsivo, que geralmente fica associado ao uso de outros procedimentos considerados violência, como a Manobra de Kristeller (itens 4 e 5 acima), uma manobra de empurrar a barriga da parturiente com o objetivo de expelir o bebê, e a episiotomia (itens 3, 4 e 5 acima), um corte feito no períneo com o objetivo de aumentar a amplitude de passagem vaginal. Desde 1980, existem evidências científicas suficientes para desaconselhar o seu uso, no entanto, a episiotomia ainda é realizada rotineiramente nos partos vaginais. Seu uso recomendado deve se limitar ao máximo em 15% a 30% dos casos e com justificativas de sofrimento fetal ou materno<sup>41</sup>.

A utilização de fórceps ou vácuo extrator, por exemplo, deve ter seu uso restrito a situações de emergência, como risco à vida da mãe ou do bebê. É comum uma intervenção geralmente acarretar em outras intervenções que culminem no efeito cascata de procedimentos dolorosos e invasivos<sup>42</sup>.

Desautorizar a preambulação/movimentação (item 5 acima) ou obrigar a posição litotômica (item 4 e 5) também são violências obstétricas que ocorrem de forma muito comum. O Ministério da Saúde<sup>43</sup>, no Caderno HumanizaSUS, dispõe de algumas recomendações para um atendimento respeitoso com a parturiente, para que exista, principalmente, uma mudança de cenário hospitalocêntrico para um atendimento humanizado:

40 MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, op. cit.

41 DINIZ, Simone G.; CHACHAM, Alessandra S. O "corte por cima" e o "corte por baixo": o abuso de cesáreas e episiotomias em São Paulo. **Questões de saúde reprodutiva**, v. 1, n. 1, p. 80-91, 2006.

42 Ibidem.

43 MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, op. cit.

Implica, sobretudo, uma mudança de postura das equipes e profissionais para que a fisiologia do parto seja respeitada, intervenções desnecessárias sejam evitadas (como ultrassonografias sem indicação clínica, episiotomia de rotina, cesariana eletiva sem indicação clínica e/ou sob falsos pretextos, exames de toque antes do trabalho de parto sem indicação clara, descolamento de membranas antes de semanas de gravidez, internação precoce, jejum, tricotomia e enema, restrição à liberdade de movimentos, uso rotineiro de soro com ocitocina, aspiração de rotina das vias aéreas do recém-nascido, entre outros).<sup>44</sup>

Para “fugir” do sistema obstétrico vigente, as mulheres geralmente buscam procedimentos alternativos ou rotas de fuga em meio de doulas ou equipes humanizadas. A entrevistada E13 relata que conseguiu ter um parto humanizado, com o respeito e autonomia que ela buscava, após duas cesarianas em que ela relata que o sistema não a permitiu viver o parto. Após duas gravidezes em que sua busca e seus desejos não foram atendidos e nem sequer considerados, recebeu o terceiro filho por meio de uma equipe que a ouvia e a legitimava como uma mulher com autonomia perante o próprio corpo e as vidas ali presentes:

Minhas necessidades mais íntimas foram atendidas, as necessidades do meu corpo foram atendidas, da minha bebê foram atendidas, dos meus filhos mais velhos foram atendidas... e eu realmente me senti poderosa, forte, guerreira, empicada pelo amor e delicadeza de uma equipe que me fez acreditar em mim e foi comigo até o final! (RELATO DA ENTREVISTADA E13).

A produção do parto na dimensão do encontro responsivo permite a relação de escuta e acolhimento, onde essas mulheres aprendem e elaboram sobre a experiência vivida, sobre o que poderia ter acontecido ou não, de forma que não se trata de procurar culpados para o sofrimento, mas de, principalmente, retirar de si toda a culpa que carregam por terem se permitido sentir o desconforto em um momento travestido como algo tão sagrado. Nos relatos elas citam que se sentem coagidas de relatar que não gostaram de algo no parto, pois afinal o mais importante aconteceu, o bebê nasceu bem e saudável. Mas, e a mãe?

As pessoas me acusavam com raiva e questionando o porquê de estar assim (chorando), que não pode haver motivo para estar assim, era ingratidão de minha parte chorar, porque o bebê não merece uma mãe como eu, que não fica alegre e feliz de ver o seu próprio bebê (RELATO DA ENTREVISTADA E12).

44 MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, op. cit., p. 239-40.

Dentro desse processo de elaboração, algumas mulheres chegam a ir às maternidades buscar o prontuário para confrontar se tudo o que a equipe médica fez foi relatado nos documentos, tal comportamento faz parte de um processo que se inicia com o intuito de cura e acaba em muitos casos com uma busca de informar e ajudar outras mulheres também, seja nos círculos de amizades ou nos grupos de apoio, pois as mulheres não querem que a violência sofrida se repita com outras. A grande maioria deseja e luta por uma mudança no sistema obstétrico:

Além de não submeter-se a institucionalização, o novo tipo de ativismo não restringe o foco de sua luta a uma ampliação de igualdade de direitos - insurgência macropolítica -, pois a expande micropoliticamente para a afirmação de um outro direito que engloba todos os demais: o direito de existir ou, mais precisamente, o direito à vida em sua essência de potência criadora. Seu alvo é a reapropriação da força vital, frente a sua expropriação pelo regime colonial-capitalístico<sup>45</sup>.

Muitos relatos vieram repletos de incentivo e agradecimento com palavras que se referem à luta, às vozes que não devem se calar e às reivindicações ao protagonismo que lhes foram retirados nesse momento. Esse movimento atua de uma forma micropolítica muito importante, seja nas pequenas atuações em grupo ou no que parece ser simples, o reconhecimento de si mesma após a vivência desses momentos e a elaboração do que foi vivido de uma forma que possa ser usada para si, e para ajudar outras mulheres, ajuda essa que chamam de ativismo, mas que se pode entender como sororidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho está para além do caráter informativo e explicativo sobre as formas de despersonalização que a mulher sofre dentro das instituições, no momento de gestação, parto e pós-parto, ele se constitui em micropolítica, em resistência em face das imposições advindas da autoridade médico-hospitalares, de categorias profissionais. É necessário, cada vez mais, mecanismos que atuem a favor da desconstrução da passividade da mulher enquanto sujeição a um sistema que, na maioria dos casos, ainda ocorre de forma tecnocrata e mecânica, e desautoriza as mulheres do protagonismo nas relações a partir do acionamento do corpo.

45 ROLNIK, op. cit., p. 24.

A desterritorialização ocorre com a colonização desse evento biopsicossocial. Com o surgimento das cidades e vida moderna, do modo de vida industrial, a saúde passou a ser assistida dentro desse modelo social que se desenvolvia por meio de técnicas, procedimentos, padronização, e o parto passou, progressivamente, a pertencer ao modelo institucional, e cada vez menos aos saberes ancestrais. A tecnologia e o avanço da medicina possibilitaram a cura de diversas patologias, inclusive aquelas desenvolvidas a partir da gestação ou atreladas ao parto. No entanto, a desterritorialização foi evidente, o parto não pertencia mais às mulheres, tampouco seus corpos e desejos. O modelo tecnomédico treinou o olhar dos seus profissionais para a objetificação dos corpos e dos indivíduos, e por mais que existam tentativas de humanização e de atenção ao modelo holístico, os relatos ainda evidenciam fortemente a vigência do modelo tecnomédico.

A humanização do parto simboliza, assim, um retorno de práticas que foram oprimidas pela linguagem hegemônica construída como projeto de modernidade da sociedade capitalista. As propostas de atuação e resistência, por meio das micropolíticas ativas, ocorrem ao travar um encontro dessas mulheres com suas experiências vividas, de modo que elas possam elaborar de forma “pessoal-sensorial-sentimental-cognitiva”<sup>46</sup> suas experiências e o reconhecimento das subjetividades reprimidas, com objetivo de cura e de atuação social, para que outras mulheres se beneficiem de uma experiência de autonomia e liberdade no parto, vivendo esse momento na sua potência máxima de devir.

No campo macropolítico é possível ver que existem ações que remontam à três décadas sobre a humanização do parto, mas dados os últimos relatos e tantos estudos que mostram que a violência obstétrica, em todas as suas faces, ainda ocorrem nos ambientes institucionais, e dados os últimos números que posicionam o Brasil como um dos líderes na quantidade de cesarianas realizadas, percebe-se que essas políticas precisam de mais atuação e de maior alcance, pois muitas mulheres ainda chegam à maternidade com pouco ou nenhum conhecimento sobre a fisiologia do parto e sobre como lidar com os procedimentos. Os relatos evidenciam que a sujeição ainda ocorre e, muitas vezes, culmina na violência obstétrica e na despersonalização das mulheres enquanto protagonista do próprio corpo.

---

46 ROLNIK, op. cit.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. Humanização do parto e do nascimento. **Caderno HumanizaSUS**, Brasília, v. 4, 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Você sabe o que é Violência Obstétrica?** Blog da Saúde, 2018. Disponível em: <[http://www.blog.saude.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=53079&catid=579&Itemid=50218](http://www.blog.saude.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=53079&catid=579&Itemid=50218)>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQ 129/2019 CSSF. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2200290>>. Acesso em: 22 jun. 2019.
- CANGUILHEM, Georges. **O Normal e o Patológico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- CERTEAU, Michel de. **História e Psicanálise: Entre Ciência e Ficção**. 2. ed. Belo Horizonte, 2016.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs**. São Paulo: Editora 34, 2017.
- \_\_\_\_\_. **O anti-édipo**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- DINIZ, Simone G.; CHACHAM, Alessandra S. O “corte por cima” e o “corte por baixo”: o abuso de cesáreas e episiotomias em São Paulo. **Questões de saúde reprodutiva**, v. 1, n. 1, p. 80-91, 2006.
- GERGEN, K. **An invitation to social construction**. 2. ed. Los Angeles: Sage Publications, 2009.
- GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1961.
- GUATTARI, F.; ROLNIK, S. **Micropolítica: cartografias do desejo**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- FIOCRUZ. **Pesquisa Nascer Brasil**. 2012 Disponível em: <<http://www6.ensp.fiocruz.br/nascer-brasil>>. Acesso em: 18 jan. 2019.
- FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade – o uso dos prazeres**. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- \_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- \_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1987
- LIPOVETSKY, Gilles. **A Era do Vazio: ensaios sobre o individualismo contemporâneo**. Barueri, SP: Manole, 2005.
- MIGNOLO, Walter. Colonialidade: O lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, jun. 2017.
- ROLNIK, Sueli. **Esferas da insurreição: Notas para uma vida não cafetinada**. São Paulo: N-1, 2018.
- SPINK, Peter K. Pesquisa de campo em Psicologia Social: Uma perspectiva pósconstrucionista. **Psicologia e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 18-42, 2003.
- SPINOZA, Benedictus de. **Ética**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

## ORGANIZADORES E AUTORES

### ORGANIZADORES

#### ■ **Benilson Borinelli**

Graduado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (1992), Mestre em Administração Pública pela mesma universidade (1998) e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas (2007). Atualmente é professor associado do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina. É membro da Rede Ibero-americana de Estudos sobre Desenvolvimento Territorial e Governança - REDETEG. Coordena o Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Socioambiental (GEA) e desenvolve pesquisa sobre políticas ambientais, Antropoceno e Capitoloceno, políticas hídricas, desigualdade hidrossocial e economia solidária.

[benilson@uel.br](mailto:benilson@uel.br)

#### ■ **Rogério Santos da Costa**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestre em Administração (UFSC) e Doutor em Ciência Política (UFRGS). Atua na temática da Transferência de Tecnologia e seus impactos socioeconômicos e ambientais, bem como nas implicações teórico-empíricas das tecnologias, políticas públicas, relações internacionais, governança e desenvolvimento na relação histórica entre sociedade e ambiente. Atualmente é Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da UNISUL e Líder do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em dinâmicas globais e regionais - GIPART.

[paralelosc46@gmail.com](mailto:paralelosc46@gmail.com)

### PREFÁCIO

#### ■ **Arlindo Philippi Jr**

Mestre em Saúde Ambiental e Doutor em Saúde Pública (USP). Pós-doutorado em Estudos Urbanos e Regionais (MIT- EUA). Livre-Docente em Política e Gestão Ambiental (USP). Na Capes, foi Membro Titular do Conselho Técnico Científico do Ensino Superior, Membro Titular do Conselho Superior, Coordenador da Área Interdisciplinar e da Área de Ciências Ambientais, bem como Diretor de Avaliação. Foi finalista do Prêmio Jabuti em 6 edições, tendo sido agraciado com três prêmios, com obras publicadas pela Editora Manole. Exerceu funções de direção na Cetesb, no Ibama e na Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Cidade de São Paulo. É Professor Titular do Departamento de Saúde Ambiental, tendo sido Chefe do Departamento, Presidente da Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Saúde Pública, Pró-Reitor e Adjunto de Pós-Graduação e Prefeito (Campus Capital) da USP. Atua na coordenação do Centro de Síntese USP Cidades Globais do Instituto de Estudos Avançados da USP.

[aphij@usp.br](mailto:aphij@usp.br)

### AUTORAS/ES DOS CAPÍTULOS

#### ■ **Amanda Keren Frois Cardoso**

Bacharela em Administração pela Universidade Estadual de Londrina - UEL (2018) e mestranda em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA-UEL.

[amandafrois@gmail.com](mailto:amandafrois@gmail.com)

#### ■ **Annemara Faustino**

Bacharelada em Administração em Comércio Exterior pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB (2011). Especialista em Planejamento e Gestão de Negócios pela FAE Centro Universitário – FAE (2014). Mestre em Desenvolvimento Regional (2018),

pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – FURB. Doutoranda em Desenvolvimento Regional no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – FURB. Atualmente é bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e membra do Núcleo de Políticas Públicas (NPP – FURB), em Blumenau – SC.  
[annemaraf@furb.com](mailto:annemaraf@furb.com)

### ■ **Cecília Brancher**

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e mestranda em História pelo Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade de São Paulo (USP). Foi bolsista da Comissão da Memória e Verdade da UFSC (CMV-UFSC) e atualmente é membro do Instituto Memória e Direitos Humanos (IMDH) da mesma universidade.

[cecilia.brancher@gmail.com](mailto:cecilia.brancher@gmail.com)

### ■ **Douglas Fernando dos Santos Godoy**

Graduado em Administração pela Universidade Estadual de Londrina - UEL (2011), Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Londrina – UEL (2014), e Doutorando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista – UNESP. Atualmente é professor de Administração no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP).

[douglasgodoy1@gmail.com](mailto:douglasgodoy1@gmail.com)

### ■ **Fábio Luiz Zanardi Coltro**

Graduado em Marketing e Propaganda pela Universidade Norte do Paraná (2001), Especialista em Bioética pela UEL - Universidade Estadual de Londrina (2002) e Mestre em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UEL - Universidade Estadual de Londrina (2005) e Doutor em Geografia pela UEL - Universidade Estadual de Londrina e University of Cambridge (UK). Desenvolveu pesquisas na área de Animal Geography; Consumo Sustentável; Ética Animal; Responsabilidade Sócio-ambiental e Pós-humanismo. Também é pesquisador da área de bioética,

em especial para a Ética Animal e Ética Ambiental da Sociedade Brasileira de Bioética. Tem experiência na área de pesquisa em relações humano-animal, atuando principalmente nos seguintes temas: Antropoceno; Animal Geographies, Bioética, Meio Ambiente, Ética animal. Atualmente pesquisa na área de Animal Geographies; Antropoceno e Capitaloceno.  
[fzcoltro@gmail.com](mailto:fzcoltro@gmail.com)

### ■ **Francieli Martins Borges Ladeira**

Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Maringá - UEM (2010), Mestre em Administração (2013) na linha de Empreendedorismo, Inovação e Mercado pelo Programa de Pós-Graduação em Administração – PPA/UEM, Doutoranda em Administração na linha de Organizações e Sociedade no Programa de Pós-Graduação em Administração – UEM. Atualmente é professora assistente no Departamento de Administração (DAD) da Universidade Estadual de Maringá nas disciplinas de Marketing e Tecnologia e Organizações e é Professora Formadora do NEAD (UEM/UAB) de Responsabilidade Social e Terceiro Setor para o curso de Administração Pública. Pesquisadora de Teoria Institucional e Teorias Organizacionais no campo da Assistência Humanizada no processo de gestação, parto e puerpério, Medicalização do Parto e Objetificação do Corpo Feminino.

[francyborges@gmail.com](mailto:francyborges@gmail.com)

### ■ **Karine de Souza Silva**

Professora dos Programas de Pós-graduação stricto sensu em Relações Internacionais e em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora Produtividade em Pesquisa PQ CNPq. Realizou Pós-Doutorado na Katholieke Universiteit Leuven e na Université Libre de Bruxelles, Bélgica. Doutora em Direito Internacional (UFSC). Coordenadora do “EIRENÊ - Centro de Pesquisas e práticas Decoloniais e Pós-coloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional”, do Núcleo de Estudos Críticos de Raça e Interseccionalidades nas Relações Internacionais e no Direito Internacional (NEGRIS), e do projeto de extensão Núcleo de Apoio a Imigrantes e Refugiados (NAIR/Eirenê/UFSC).

[karine.silva@ufsc.br](mailto:karine.silva@ufsc.br)

■ **Leandro Vieira Silva Matos**

Graduou-se em Administração (2012) e é mestre (2015), com foco em organizações e sustentabilidade, pela Universidade Estadual de Londrina. Atua em ONGs e Movimentos sociais, foi coordenador do Observatório de Gestão Pública de Londrina e é integrante do Movimento Partícipa Londrina. No setor público municipal, foi membro do Comitê Gestor do Programa Compra Londrina e da Comissão de Resíduos Sólidos de Londrina. Foi consultor do NIGEP - Núcleo Interdisciplinar de Gestão Pública da UEL, atuando na modernização dos processos licitatórios da Prefeitura de Londrina. Atualmente é professor do curso de Administração Pública da Atopp Brasil Faculdade de Negócios.

[leandrovmatos@gmail.com](mailto:leandrovmatos@gmail.com)

■ **Letícia Sandri**

Bacharel em Direito com habilitação em Direito Empresarial e Ambiental pela Universidade Regional de Blumenau - FURB (2004). Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL (2009). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - FURB (2019). Atualmente é advogada nas áreas de Direito Empresarial e Tributário.

[leticia20982@gmail.com](mailto:leticia20982@gmail.com)

■ **Lia De Azevedo Almeida**

Graduação em Relações Internacionais pela UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2007), Mestre em Desenvolvimento Regional pela UFT (Fundação Universidade Federal do Tocantins) na linha de pesquisa de Políticas Públicas e Desenvolvimento (2012), Doutora em Administração pela UnB (Universidade de Brasília) 2016, na linha de Administração Pública e Políticas Públicas. Atualmente é Professora Adjunta II, na Universidade Federal do Tocantins (UFT), atuando como docente no Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Desenvolvimento Regional, e no curso de graduação em Administração.

[lia.almeida@mail.uft.edu.br](mailto:lia.almeida@mail.uft.edu.br)

■ **Maria Victoria Garcia Medina**

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2015) e Mestra em Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural pelo Instituto Politécnico de Coimbra – IPC (2019).

[victoriameedina@gmail.com](mailto:victoriameedina@gmail.com)

■ **Mauro Guilherme Maidana Capelari**

Graduado (2009) e Mestre (2012) em Administração pela Universidade Estadual de Londrina e Doutor em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (2017). Atualmente é professor do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). É membro do Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Sociambiental (GEA) e do Group for Interdisciplinary Research on Agriculture, Food, Forests, Environmental and Sustainability (GIRAFFES). Pesquisa políticas públicas ambientais, governança, instituições e meio ambiente urbano.

[mauro.capelari@unb.br](mailto:mauro.capelari@unb.br)

■ **Nadia Becmam Lima**

Bacharel em Direito pela Universidade de Gurupi – UnirG (2005), advogada inscrita na OAB/TO, especialista em Direito Civil e Processo Civil – ITOP (2007), Mestre em Gestão de Políticas Públicas (2018) pelo Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Desenvolvimento Regional – UFT, Pós Graduada em Direito Público – Faculdade Metropolitana. É Procuradora Jurídica da Fundação UNIRG, atualmente exercendo o cargo de Procuradora Jurídica Geral.

[nabecklim@yahoo.com.br](mailto:nabecklim@yahoo.com.br)

■ **Oklinger Mantovaneli Júnior**

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (1990). Mestre em Administração com ênfase em Política e Planejamento Governamental pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (1994). Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP (2001). Pós-doutorado em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC – UFABC (2015). Atualmente exerce a função de Pró-Reitor de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e

Cultura (PROPEX – FURB), sendo Professor do Quadro e concursado na área de Ciência Política pelo Departamento de Ciências Sociais e Filosofia, lecionando na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FURB. É pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e lidera o Núcleo de Políticas Públicas (NPP – FURB), em Blumenau – SC.

[oklinger@furb.com](mailto:oklinger@furb.com)

### ■ **Ricardo Eduardo De Freitas Maia**

Bacharel em Agronomia pela Universidade Federal do Pará (2010), Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável (2013) pelo Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas – UFPA, Doutorando em Desenvolvimento Rural no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – UFRGS. Atualmente é Professor Assistente na Universidade Federal do Pará, Faculdade de Formação e Desenvolvimento do Campo, Campus de Abaetetuba. É pesquisador no Grupo de Estudos Diversidade Socioagroambiental na Amazônia – GEDAF/UFPA e participa do Círculo de Referência em Agroecologia, Sociobiodiversidade, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – UFRGS.

[ricardomaiaufpa@gmail.com](mailto:ricardomaiaufpa@gmail.com)

### ■ **Roberta Rowsy Amorim De Castro**

Bacharela em Agronomia pela Universidade Federal do Pará (2011), Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável (2013) pelo Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas – UFPA, Doutoranda em Agroecossistemas no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas – UFSC. Atualmente é Professora Assistente na Universidade Federal do Pará, Faculdade de Formação e Desenvolvimento do Campo, Campus de Abaetetuba. É pesquisadora no Grupo de Estudos Diversidade Socioagroambiental na Amazônia – GEDAF/UFPA.

[robertarowsy@ufpa.br](mailto:robertarowsy@ufpa.br)

### ■ **Sergio Ricardo Vitiello**

Bacharel em Direito pela Universidade São Francisco – USF (1999), licenciado e bacharel em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina – UEL (2010), especialista em Administração Industrial – UEL (2005), mestrando em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA-UEL. Atualmente é advogado.

[sergio.vitiello@uel.br](mailto:sergio.vitiello@uel.br)

### ■ **William Antonio Borges**

Graduado em Administração pela Universidade Estadual de Maringá – UEM (2001), Mestre em Geografia pelo PGE/UEM (2004), Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV/EAESP (2013). Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPP/UEM), Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPA/UEM) e Professor adjunto no Departamento de Administração (DAD/UEM), onde ministra a disciplina Administração Pública no curso de graduação. Coordenador do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Maringá (UEM). Pesquisador no Campo de Públicas e tem trabalhado com os seguintes temas: Desigualdade e Diferença, Políticas Públicas e Território, Micropolítica e o Comum.

[waborges@uem.br](mailto:waborges@uem.br)

# ÍNDICE REMISSIVO

## A

---

- Acumulação 6, 47–48, 66–67, 106, 162–164, 169, 171  
Agronegócio 10, 32, 37–38, 42–43, 45, 48–49, 51–52, 54, 58–59, 65, 67–69, 76, 78, 81, 108  
Água 16, 49, 67, 77, 96, 116, 118, 129, 147, 158, 163–164, 191  
Amazônia 10, 89, 91, 103, 105–106, 110–111  
Antropoceno 6, 11, 90, 155–157, 159–164, 166–173  
Áreas Naturais 10, 89, 92, 97, 99

## B

---

- Bom Antropoceno 156, 167–169  
Burocracia 27, 29–32, 34, 184

## C

---

- Capitalismo 17–18, 32, 51, 62–63, 65, 81, 83, 86–87, 95, 139, 156, 161, 163–165, 169, 171  
Capitaloceno 11, 155–157, 161–164, 166–167, 169–171  
Colonial 19, 53, 55, 161–162, 171, 195  
Controle 13, 15, 18, 20, 23, 26–28, 30, 52, 63, 71, 85, 93–94, 120, 139, 168, 178, 183–184  
Cooperação 37–38, 40–44, 48, 50, 53–62, 67, 87, 90, 100, 137, 141–142, 144, 149  
Crise 21, 23, 29, 32, 89, 107, 155, 161, 164–166, 170

## D

---

- Decolonial 58, 169, 186  
Degradação 5, 23, 63, 66, 79, 84–85, 136, 138  
Desenvolvimento Sustentável 5, 13, 27, 52, 66, 71–72, 75–77, 87, 89–91, 96, 104, 107–109, 113, 116, 119, 132, 134–136, 138, 141–143, 145–154, 171  
Desigualdade 19, 52, 72, 168  
Despersonificação 11, 175–177, 184–187, 189–191, 195–196  
Desterritorialização 11, 175–177, 196  
Direitos 46–47, 49–52, 57, 61–62, 85, 101–102, 136, 145, 154, 169–170, 172, 195  
Direitos Humanos 46, 49–50, 52, 57, 61–62, 136, 145, 154, 170

## E

---

- Ecologia 71, 96, 161, 163–165  
Ecomodernistas 156, 161, 168  
Economia 14, 18, 21, 35, 51–52, 56, 59, 62–63, 72, 74–75, 107, 161–163, 167, 170–172  
Ecossistemas 22, 80, 89–90, 94, 106, 108, 156  
Educação 13, 24, 46, 72, 92, 94, 102, 110–111, 115, 124, 133, 143, 147  
Epistemologia 72, 86, 96  
Estratégia 29, 32, 34, 38–39, 54, 76, 86, 121, 146, 164, 183

## F

---

- Florestas 13–25, 27, 29–31, 33–34, 67–68, 74, 90–91, 97–98, 101, 104

## G

---

- Gases de Efeito Estufa (GEE) 72, 74  
Gênero 5, 147  
Gestão Ambiental 14, 25, 31, 33, 73, 114–115, 117, 123, 133–134  
Gestão Sustentável 11, 113, 115, 121, 123–125, 128, 130–132, 143, 154

## I

---

- Impactos Ambientais 125–126  
Instituições 7, 13, 15–18, 20, 22, 26, 35, 41, 45, 47, 63, 66, 103, 106, 114, 117–119, 139–140, 144, 147, 149, 152, 175, 178, 182–185, 195

## J

---

- Justiça 11, 46, 65, 67, 71, 96, 113–115, 120–123, 125, 127, 130–134, 142, 147  
Justiça Ambiental 46, 65, 67

## M

---

- Mata Atlântica 14, 30, 32–33, 35
- Meio ambiente 14, 21, 24, 27, 29–31, 33–35, 45, 49, 52, 64–67, 69–72, 74–79, 82–85, 87, 91, 100, 102–106, 111, 113–117, 120, 122, 133, 135–136, 138, 142, 145–146, 153–154, 164, 169, 172
- Mudanças climáticas 10, 63–65, 69–74, 76–84, 87, 89, 104, 168
- Mulher 11, 46–47, 60, 175, 177–179, 182–190, 192, 194–195

## N

---

- Não-decisão 79
- Natureza 19, 33, 56, 62, 78, 81, 83, 85, 90, 92–98, 100, 102, 104–111, 135, 155–156, 159, 161–170, 180
- Neocolonialismo 46, 68
- Neoinstitucionalismo. 15, 30

## O

---

- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 136, 138, 141, 148, 149, 151, 152, 153, 154
- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) 10, 138, 140, 144, 145, 147, 153, 156
- Organizações 15, 30, 41, 44–46, 80, 82, 135, 144, 152, 184

## P

---

- PAA África 37–43, 54–59, 61–62
- Paradigma 53, 64, 94–95, 108, 134, 160, 166, 173, 180
- Paraná. 10, 21, 24–26, 29–31, 64, 68–70, 74–75, 77, 79–84, 87
- Parques 24–25, 34, 97–103, 105–106, 108, 111
- Parto 175–180, 182, 184–197
- Percepção Ambiental 97, 110
- Pobreza 49–50, 52, 59, 61–62, 135–136, 142, 145, 147, 153
- Poder 5, 13, 15–17, 19–20, 50, 53–55, 59, 62, 65–66, 68, 71, 78, 81, 87, 99, 108, 114–116, 120–121, 132–134, 140, 149, 155, 157, 161–168, 177, 182–188, 191, 197
- Poder Judiciário 114–115, 120–121, 132–134
- Política 7, 10, 13, 15–21, 23–34, 37, 50–51, 54, 60–72, 74, 76–80, 82–84, 86–87, 90–91, 97, 103, 107, 109, 111, 113, 115, 117, 121, 133, 135, 139–141, 143, 149–154, 161–162, 166–169, 171–172, 179, 197
- Política Ambiental 18, 24, 28, 33, 63, 66–67, 69, 79, 82, 84, 86, 90–91, 107, 109, 111, 121, 167
- Política Estadual 64, 70–71, 76–78, 82–84, 87

- Política Florestal 10, 13, 15–16, 18–20, 24, 26–27, 29–31, 33–34
- Poluição 27, 84, 90, 95
- Populações tradicionais 58, 91, 95, 102, 107–108, 111
- ProSavana 10, 37–38, 42–48, 54–62

## R

---

- Raça 5
- Recursos hídricos 14, 27, 72, 75–76, 83, 87
- Relações sociedade-natureza. 110
- Riscos 64, 73, 89, 139, 141, 153, 157, 177, 189

## S

---

- Saúde 39, 49, 52, 57, 62, 136, 147, 176–182, 187, 190, 193–194, 196–197
- Segurança Alimentar e Nutricional 37–38, 42, 48–51, 60–62
- Seletividade 78, 83–84
- Sociedade 17–18, 20–21, 30, 39, 41, 44–47, 49, 52, 57, 59–60, 62–63, 65–69, 71, 73–74, 76, 78, 80, 84–85, 87, 89, 91–92, 96–97, 102, 107–108, 110–111, 114, 120, 124, 126, 132, 139–142, 144–147, 149–154, 161, 164, 167, 172, 178, 183–185, 196–197
- Subpolítica 137–141, 148–149, 152–154
- Sujeição 107, 177, 179, 182–188, 190–191, 195–196
- Sustentabilidade 1, 3, 5–6, 50, 66, 113–116, 118–120, 123, 127, 129, 131–134, 136, 139, 143, 145, 149–150, 153–154, 168

## T

---

- Teia da Vida 164–166
- Território 13–14, 20–22, 26, 28–29, 31, 64–69, 76, 78, 86–87, 91, 103, 109, 135, 143, 149, 153–154, 162, 169, 172, 177–178, 185
- Tribunal de Justiça do Tocantins 113, 115, 121–124, 130–131

## U

---

- Unidades de Conservação 18, 20, 22–23, 25, 28, 31, 34, 91, 95–107, 109, 111

## V

---

- Violência 5, 14, 19, 23, 47, 163, 176, 179, 186–187, 189, 191–193, 195–197
- Violência Obstétrica 176, 179, 186–187, 189, 191–193, 196–197

