

## O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COMO MECANISMO LEGITIMADOR DA RESOLUÇÃO NEGOCIADA DE CONFLITOS AMBIENTAIS NO BRASIL

**Felisa Caçado Anaya**

Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES.

**João Leonardo Duarte Vieira**

Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES.

### RESUMO

Após o término da Segunda Guerra Mundial, verifica-se a proeminência do que se denominou como “paradigma econômico do desenvolvimento”, o qual apresenta-se como um fenômeno político, fonte de vários questionamentos em virtude de seu aspecto neocolonial e suas graves consequências sociais, econômicas e culturais. Desse modo, o intuito do trabalho é verificar a relação existente entre a ideia de um desenvolvimento pautado por aspectos estritamente econômicos e a resolução negociada de conflitos ambientais no Brasil enquanto uma política de Estado, notadamente no que tange à necessidade de se estabelecer uma visão crítica acerca da utilização desses mecanismos consensuais no campo ambiental. Referente a metodologia, o trabalho apresenta pesquisa bibliográfica, fundamentada em autores como Bourdieu (2014), Esteva (2000), Gudynas (2015) e Zhouri (2019). Os resultados da pesquisa indicam que o paradigma do desenvolvimento econômico operou – e ainda opera – como mecanismo de legitimação da resolução negociada de conflitos ambientais no Brasil, contribuindo para o apagamento de assimetrias e docilização dos sujeitos.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento Rural. Desigualdade Regional. Segurança Alimentar.

### THE DISCOURSE OF ECONOMIC DEVELOPMENT AS A LEGITIMATING MECHANISM FOR THE NEGOTIATED RESOLUTION OF ENVIRONMENTAL CONFLICTS IN BRAZIL

### ABSTRACT

After the end of the Second World War, the prominence of what was called the “economic paradigm of development” is verified, which presents itself as a political phenomenon that is the source of several questions due to its neocolonial aspect and its serious social consequences, economic and cultural. Thus, the purpose of the work is to verify the relationship between the idea of development based on strictly economic aspects and the negotiated resolution of environmental conflicts in Brazil as a State policy, notably with regard to the need to establish a critical view about the use of these consensual mechanisms in the environmental field. Regarding the methodology, the work presents bibliographic research, based on authors such as Bourdieu (2014), Esteva (2000), Gudynas (2015) and Zhouri (2019). The research results show that the Paradigm of Economic Development operated as a mechanism to legitimize the negotiated resolution of environmental conflicts in Brazil, contributing to the elimination of asymmetries and docilization of the subjects.

**Keywords:** Development. State. Environment. Negotiated resolution.

Recebido em: 01/07/2021

Aceito em: 28/10/2021

## INTRODUÇÃO

A partir do término da Segunda Guerra Mundial e a proeminência dos Estados Unidos como potência econômica global, verificou-se o advento de um discurso que buscou delimitar o que viria a ser o desenvolvimento para as nações, o qual desde o seu início pautou-se por aspectos estritamente econômicos e que, a partir de então, seria difundido, principalmente, para aqueles países que estiveram sob o jugo de práticas coloniais, como os pertencentes à América Latina.

Assim, mostraram-se necessárias para a operacionalização e difusão desse discurso mundo afora, a criação de diversas estratégias que, ao fim, visavam solapar os conflitos das nações neocolonizadas que pudessem obstar aos intuitos dos países ditos centrais. Dentre as estratégias eleitas, pode-se citar aquela concernente à busca pela retirada dos aspectos jurídicos e políticos das disputas mundiais, regionais e locais: os métodos de resolução negociada de conflitos.

Nessa linha, ganha destaque a análise relativa à maneira pela qual esses métodos consensuais foram difundidos no âmbito dos conflitos ambientais e o modo como o paradigma econômico do desenvolvimento legitimou essa resolução consensual de conflitos ambientais enquanto uma política de Estado, como analisado por Zhouri (2019), sendo esse o objetivo geral desse trabalho.

O panorama acima delimitado possibilita diversas análises, cabendo realce na investigação relativa à maneira pela qual a concepção econômica de desenvolvimento pode ter contribuído para a consolidação da resolução negociada de conflitos ambientais a partir de um discurso que concebe tais conflitos como entraves ao crescimento econômico do Brasil.

A sistemática apresentada, por se tratar de fenômeno complexo que adentra em diversas esferas do debate público e que hoje integra um cenário nacional de declínio da proteção ambiental a partir do dismantelamento dos mecanismos institucionais de tutela do ambiente, requer exames minuciosos em todas as suas vertentes, dada a gravidade desse cenário.

A importância do trabalho se dá, ainda, pela recorrência, no atual contexto político brasileiro, de ações do Estado que visam – no campo ambiental – a intensificação de propostas que acabam por criminalizar determinados grupos e acirrar o que Bullard (2004) denomina como racismo ambiental.

A pesquisa mostra-se ainda relevante em razão da crescente utilização da resolução negociada no Brasil. Por fim, tal justificativa também se dá pela importância de uma análise crítica

acerca do discurso do desenvolvimento econômico e seu mecanismo de legitimação de assimetrias do campo ambiental.

O intuito da pesquisa consiste, então, em analisar a maneira pela qual a concepção estritamente econômica de desenvolvimento atuou como discurso legitimador da consolidação dos métodos de resolução negociada de conflitos ambientais no Brasil, bem como pontuar possíveis alternativas a esses discursos e práticas tidas como hegemônicas.

No que diz respeito ao referencial teórico, essa investigação pautou-se, principalmente, nas linhas de pensamento de Bourdieu (2004; 2010; 2014), Esteva (2000), Kliksberg (2010) e Zhouiri (2019).

Em relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa é descritiva e de abordagem qualitativa, com enfoque na utilização da pesquisa bibliográfica.

Quanto aos objetivos específicos, pretende-se realizar inicialmente uma breve histórico das diferentes concepções de desenvolvimento, com enfoque na proposta de um desenvolvimento pautado por aspectos estritamente econômicos. Adiante, apresenta-se as linhas gerais da resolução negociada de conflitos ambientais, no seu sentido histórico, bem como a maneira pela qual essas práticas foram inseridas no contexto brasileiro.

Por fim, objetivou-se verificar o modo pelo qual o discurso do paradigma econômico de desenvolvimento operou como mecanismo de legitimação da resolução negociada de conflitos ambientais no Brasil, assim como referências da literatura que apresentam alternativas a esse cenário de assimetrias e de uma visão de desenvolvimento pautada em aspectos estritamente econômicos.

## **1. O CONTEXTO DO PÓS-GUERRA E A HEGEMONIA DO PARADIGMA ECONÔMICO DE DESENVOLVIMENTO**

### **1.1 Linhas históricas do desenvolvimento**

Visando a compreensão da temática analisada mostra-se importante, previamente, uma breve exposição do contexto pós-guerra enquanto cenário de criação do paradigma econômico do desenvolvimento, conforme apresentado por Esteva (2000, p. 66-67).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos despontaram como a nação hegemônica do globo, tacitamente legitimados para ditar as regras do jogo em âmbito global, sendo

uma dessas diretrizes a imposição de um modelo de desenvolvimento baseado estritamente em indicadores econômicos aos países ditos “subdesenvolvidos”.

Como exposto por Gomes (2010, p. 53), a despeito de um cenário mundial de encolhimento de regimes coloniais, visualizava-se a manutenção de algumas práticas colonialistas a partir da observação do aspecto universalizante desse paradigma.

Na mesma linha, Rist (2002) estabelece uma outra crítica à ideia de generalização ao afirmar que:

O respeito à diversidade cultural proíbe generalizações. As formas de viver uma "vida boa" são muitas e cabe a cada sociedade inventar a sua. O que não implica, de forma alguma, uma justificativa para as injustiças atuais, afirmando que algumas continuam "se desenvolvendo", enquanto outras devem se contentar com "pobreza digna", sob o pretexto falacioso de que isso corresponde às suas respectivas culturas (RIST, 2002, p. 277, tradução nossa).

Conforme Esteva (2000, p.68), nos anos 1950 e 1960, sob a égide de uma doutrina propalada pelo Presidente Harry Truman, os Estados Unidos impuseram às nações tidas como “subdesenvolvidas” um modelo de desenvolvimento pautado no “Paradigma econômico”, o qual era, e ainda hoje continua sendo pautado por indicadores estritamente econômicos, devendo ser aplicado sem observar quaisquer especificidades das nações que fariam a importação dessa cultura.

Partindo dessa inferência, Esteva assevera que:

O subdesenvolvimento começou, assim, a 20 de janeiro de 1949. Naquele dia, dois bilhões de pessoas passaram a ser subdesenvolvidas. Em um sentido muito real, daquele momento em diante, deixaram de ser que eram antes, em toda sua diversidade, e foram transformados magicamente em uma imagem inversa da realidade alheia: uma imagem que os diminui e os envia para o fim da fila; uma imagem que simplesmente define sua identidade, uma identidade que é, na realidade, a de uma maioria heterogênea e diferente, nos termos de uma minoria homogeneizante e limitada (ESTEVA, 2000, p.60).

A década de 1970, pela ótica de Esteva (2000, p.69-70), foi marcada pela ocorrência de críticas a esse modelo econômico, haja vista que esse paradigma deixava de observar questões importantes, como os reflexos sociais dessa política nos países; nesse contexto, surgiu o “Paradigma da Integração”, que buscava a integração entre o crescimento econômico e o social.

Não tendo sido, como salientado por Esteva (2000, p.71), objeto de sistematização teórica e uniformização de ideias, tampouco tendo alterado as drásticas consequências do Paradigma Econômico, o Paradigma da Integração foi substituído, nos anos 80, pelo “Paradigma do re-desenvolvimento”.

Essa dita nova concepção do desenvolvimento, que na prática fora apenas uma outra roupagem da política colonialista iniciada nos anos 1950 e 1960, foi implementada no seio do Neoliberalismo e buscou dar continuidade à prática do “Capitalismo Periférico”.

Já nos anos 1990, surge a teoria crítica do desenvolvimento, pautada no “Paradigma Cultural”, o qual buscou se contrapor ao Paradigma Econômico e demonstrou a necessidade de implementação de políticas de respeito e incentivo àquelas populações que, por suas singularidades, não se inserem no Paradigma Econômico, como sintetizou Esteva ao afirmar que:

O estabelecimento de valores econômicos exige a desvalorização de todas as outras formas de vida social. Essa desvalorização transforma, em um passe de mágica, habilidades em carências, bens públicos em recursos, homens e mulheres em trabalho que se compra e vende como um bem qualquer, tradições em um fardo, sabedoria em ignorância, autonomia em dependência. Transforma as atividades autônomas e pessoais, que incorporam desejos, habilidades, esperanças e interação social ou com a natureza, em necessidades cuja satisfação exige a mediação do mercado (ESTEVA, 2000, p.74).

## **1.2 A hegemonia do paradigma econômico do desenvolvimento**

A hegemonia do paradigma econômico, observada desde o ano de 1949 (ESTEVA, 2000, p.60), que perdurou no contexto dos anos 1990, se deu pela via da importação de uma cultura inapropriada aos países da América Latina, os quais, em sua grande maioria, tinham acabado de atravessar décadas de governos ditatoriais.

Dessa maneira, o Paradigma econômico, de modo proposital, foi imposto às nações que encontravam-se totalmente devastadas por ditaduras militares, o que demonstra a escolha, por parte das nações tidas como hegemônicas, da América Latina como território útil à realização dos ajustes espaciais fundamentais ao capitalismo (HARVEY, 2005a).

Percebe-se, então, que o fortalecimento do Paradigma econômico do desenvolvimento se dá, em grande parte, por uma proposital escolha. A escolha realizada pelas nações que continuam em sua Cruzada Imperialista e utilizam a América Latina para realizar os necessários ajustes espaciais que mantém o capitalismo vivo e ao mesmo tempo causam efeitos devastadores às nações latinas em virtude da absorção dos recorrentes excessos do capital.

Buscando estabelecer uma relação entre o cenário observado por Borón (1994) no início dos anos noventa e o atual cenário político do Brasil, pode-se constatar que o Paradigma Econômico sempre ganha maior força nos momentos de crise do Estado Reformista.

Pode-se observar a crise do Estado Reformista e o crescimento do Paradigma Econômico em três momentos distintos, são eles: o período dos governos ditatoriais da América latina entre os anos 60 e 80; o período dos governos neoliberais dos anos 90 e o período dos governos neoconservadores que se instalaram na América Latina nos últimos anos.

Nessa linha, como observado por Vieira, Anaya e Barbosa (2019), é possível inferir que o fortalecimento do Paradigma econômico – não por acaso – coincide com as crises do Estado Reformista, ou seja, coincide com as rupturas democráticas vividas pelas nações latinas.

Nesse momento histórico em que a Cultura Política Autoritária discutida por Borón (1994) se fortalece na América latina a partir do advento de governos com tendências políticas autoritárias, tal como está ocorrendo no Brasil, a influência do Paradigma Econômico mostra-se ainda maior.

Acerca da força simbólica do discurso econômico de desenvolvimento, Esteva (2000, p.61) conclui que “o desenvolvimento ocupa o centro de uma constelação semântica incrivelmente poderosa. Não há nenhum outro conceito no pensamento moderno que tenha influência comparável sobre a maneira de pensar e o comportamento humanos [...]”.

Tendo restado evidenciada a hegemonia da ideia econômica de desenvolvimento, em uma análise crítica mostra-se importante evidenciar que Kliksberg (2010, p.303) aponta ainda que a ausência de fatores culturais na concepção de uma ideia de desenvolvimento contribui para o agravamento de um histórico quadro de desigualdades já consolidado após a era colonial<sup>1</sup>.

Nessa linha, Zhouri (2019, p.525) defende que a “[...] colonialidade do saber e do poder que a colonização histórica ensejou permanecem atuantes e constitutivos da modernidade hoje, ou seja, presentes nos denominados projetos de desenvolvimento [...]”, devendo ser salientado que nesse caso o enfoque é o desenvolvimento no sentido do crescimento econômico, sem levar em consideração quaisquer outros fatores.

As considerações acima transcritas indicam que pode haver grande relação entre o paradigma econômico do desenvolvimento e a criação dos métodos de resolução negociada de conflitos ambientais em razão da necessidade de se superar o aspecto do dito subdesenvolvimento (Esteva 2000, p.60), sendo essa a temática da próxima seção: a maneira pela qual se deu o advento dos mecanismos consensuais que evidenciaram a ausência de uma ética ecológica (ZHOURI, 2019) e a presença cada vez maior do que Bourdieu (2014, p.30) cunhou como o “monopólio da violência simbólica legítima”, em razão do caráter velado da Harmonia Coerciva (NADER, 1994).

## **2 A RESOLUÇÃO NEGOCIADA DE CONFLITOS NO CAMPO AMBIENTAL**

### **2.1 O Advento da Harmonia Coerciva e sua introdução no campo ambiental**

Nader (1994, p.1) assevera que os teóricos da antropologia negligenciaram a influência das ideologias jurídicas na estruturação ou desestruturação da cultura. Tendo sido subestimadas pela antropologia, as ditas ideologias jurídicas da harmonia foram constituídas no seio das respostas aos movimentos por direitos civis dos anos 60, ocorridos nos Estados Unidos, os quais foram pautados por um forte viés político e tiveram como um de seus líderes o Pastor Martin Luther King Jr.

Buscando minimizar a politização dos conflitos ocorridos na década anterior, fora criada nos Estados Unidos a denominada doutrina da *Alternative Dispute Resolution* (ADR)<sup>2</sup>, ou estilos conciliatórios (NADER, 1994, p.1), como “[...] parte de uma política de pacificação em resposta aos movimentos da década de 60, que lutavam pelos direitos em geral [...]”.

Nader (1994, p.1) argumenta, também, que se mostrava árdua a tarefa de se buscar uma desmistificação dos modelos de harmonia, provavelmente em razão de sua larga implementação e de seu viés cultural de estabelecimento de raízes em diversas nações.

Conforme Vieira e Anaya (2019b), restou evidenciado, desde o início, o caráter plástico dos estilos conciliatórios e a sua caracterização enquanto modelo que se insere naquilo que Bourdieu (2010, p.39) cunha como *entidade teológica do Estado*, uma entidade que existe pela crença.

Realizados esses apontamentos iniciais, retoma-se a constituição e caracterização dos estilos conciliatórios, sintetizado por Nader:

A ADR engloba programas que enfatizam meios não judiciais para lidar com disputas. O enfoque, geralmente, volta-se para a mediação e a arbitragem. Esta veio a ser conhecida como justiça informal. Uma justiça que promoveu o acordo, mais que vencer ou perder, que substituiu o confronto pela harmonia e pelo consenso, a guerra pela paz, as soluções vencer ou vencer [...] (NADER, 1994, p. 3-4).

A partir desse momento fora criado um novo vocabulário e um novo “diagnóstico” social a partir de uma visão de mundo conciliatória e despolitizada. Acselrad e Bezerra (2010, p.36), acerca desse novo diagnóstico social, observaram que “[...] os conflitos associados ao meio ambiente e às relações de trabalho foram, desde o início, objeto das novas propostas [...]”.

Essa nova visão de mundo, qual seja a ideia de que seria mais vantajosa a resolução dos conflitos por meio das resoluções alternativas de disputa, favoreceu, segundo Nader (1994, p.2), a consolidação de uma cultura a partir de um suposto discurso tecnicista que preteriu as normas legais em benefício de interesses que supostamente estariam em equilíbrio.

Esse discurso, de um dito equilíbrio, está atrelado àquilo que Zhouri (2008) cunhou como Paradigma da adequação ambiental, o qual estabelece a centralidade das estratégias técnicas, de gestão, mercadológicas e consensuais como soluções para os “problemas ambientais”, sendo válido

inferir que tal paradigma fora e continua sendo de grande valia para a incorporação da lógica conciliatória no campo ambiental.

Quanto à introdução dessa lógica no campo ambiental, mostra-se válido inferir que tal movimento, que historicamente beneficiou as classes mais favorecidas contribuindo para o avanço do racismo ambiental (BULLARD, 2004), somente fora possível em razão de uma forte atuação estatal, já que para Bourdieu (2010, p.32) “[...] o Estado não é um aparelho orientado para o bem comum, é aparelho de coerção, de manutenção da ordem pública mas em proveito dos dominantes [...]”.

Verifica-se, desse modo, que toda a lógica por detrás da Harmonia Coerciva não é condizente com a ideia de um Estado Social apresentada por Piketty (2014, p.459), já que para esse autor caberia ao Estado estender as vantagens materiais àqueles que enfrentam oportunidades de vida mais restritas e que além de suportarem – em maior grau – o ônus das atividades econômicas, possuem menor poder de barganha nas mesas de negociação.

Ainda a título de reflexão, Gudynas (2015) estabelece o conceito de *Extrahección*<sup>3</sup>, o qual encontra-se intimamente ligado à busca, pelos defensores da resolução negociada, por solapar as estratégias políticas de defesa de direitos a partir da criminalização e do silenciamento da cidadania em relação às mobilizações dos movimentos sociais, sendo a docilização e o silenciamento algumas das estratégias das políticas estatais consubstanciadas pela resolução negociada.

Assim, é possível assinalar, conforme Zhouri (2019, p.522), que “[...] os agentes estatais, sobretudo os jurídicos, corroboram com a perpetuação da desigualdade ambiental [...]”, a exemplo de diversas implementações dos estilos conciliatórios verificadas nos últimos anos, como nos desastres de Mariana, Brumadinho<sup>4</sup> e no processo de licenciamento do Bloco 8<sup>5</sup>, o qual pode trazer para o norte de Minas Gerais riscos semelhantes àqueles vistos nos desastres anteriormente citados, além de outras implicações sociais, ambientais e culturais.

Constatando-se que o tecnicismo, o suposto consenso e o aparato estatal são alguns dos pilares dos estilos conciliatórios e que, segundo Nader (1994, p.6), o campo ambiental mostrou-se como um dos primeiros espaços de absorção desses modelos, cumpre apresentar de modo sucinto o modo pelo qual a resolução negociada fora inserida no contexto ambiental brasileiro a partir da exemplificação de um dos métodos consensuais legalmente<sup>6</sup> instituídos no Brasil, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

## 2.2 A inserção da resolução negociada de conflitos ambientais no Brasil

Recuperando a discussão do tópico anterior, verificou-se que um dos âmbitos iniciais de incorporação dos estilos conciliatórios foi o campo ambiental; Nader (1994, p. 6) argumenta que após a constituição e implementação dos estilos conciliatórios nos Estados Unidos, buscou-se, no plano internacional, a substituição da lógica da disputa judicial por tribunais para uma noção de negociação “madura”. Após a constituição e implementação desses modelos, objetivou-se a disseminação desses mecanismos a partir da perpetuação de uma lógica neocolonialista, como analisado por Vieira e Anaya (2019b).

Estabelecendo uma reflexão crítica acerca da internacionalização dos estilos conciliatórios, Nader (1994, p.7) sintetiza que “Embora a estabilidade internacional possa ser uma bela coisa, ela também pode significar injustiça e manutenção de desigualdades. A implicação, global em grande parte dessa literatura do hemisfério norte, é que tudo pode ser negociado – e deve sê-lo”.

Após iniciado o processo de internacionalização dos estilos conciliatórios, diversas foram as maneiras pelas quais esse processo ocorreu na América Latina, tal como pode ser observado no fenômeno de “capacitação” de entidades<sup>7</sup> e comunidades de países ditos periféricos por instituições sediadas em países centrais, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o que se deu principalmente no decorrer da década de 90, período de proeminência de governos neoliberais na porção meridional da América.

Acerca desse panorama de capacitação, é oportuna a reflexão acerca dos interesses que circundavam o contexto de implementação dos estilos conciliatórios no contexto internacional.

Como analisou Gaitán (2001), para a reprodução, pelo “terceiro mundo”, do modelo econômico de desenvolvimento, mostrava-se necessária a observação de certas condicionantes para a suposta experimentação dos mesmos efeitos sociais do desenvolvimento observados nos países centrais. A observação que se mostra importante é aquela que, conforme as análises de Harvey (2005) e Wood (2010), concebe tal processo como um possível “Colonialismo sem colônias”.

Apresentado esse panorama inicial, dá-se continuidade à argumentação ao se inferir que embora tenham sido muitos os mecanismos de inserção dos estilos conciliatórios na América Latina, o intuito dessa seção é somente apresentar uma das maneiras pelas quais a resolução negociada de conflitos ambientais fora introduzida no Brasil, qual seja o TAC.

Viando a clareza na compreensão do exemplo, extrai-se que o TAC é:

[...] uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial (RODRIGUES, 2002, p.238)

Conforme Zucarelli (2006), o TAC fora inserido no direito brasileiro pela lei 7.347 de 1985, com redação dada pela lei 8.078 de 1990, o Código de Defesa do Consumidor, acrescentando que os órgãos públicos legitimados poderiam tomar dos interessados Termo de Ajustamento de Conduta às exigências legais.

No que tange à implementação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado abordado por Vieira e Anaya (2019a) e positivado no artigo 225 da Constituição Federal, Pinto (2014, p.245) defende que o TAC tem sido utilizado pelo Ministério Público como relevante instrumento de resolução de conflitos ambientais, promovendo a defesa do ambiente de maneira célere, além de revestida de legitimidade, haja vista a participação dos envolvidos e, na medida do possível, o equilíbrio dos interesses em jogo.

Zhourri e Laschefski (2010, p.13) possuem entendimento diverso, defendendo que esses mecanismos de “adequação ambiental”, que são pouco críticos, contribuem, por exemplo, para a perpetuação de mecanismos que visam homogeneizar e apagar as diferenças presente entre os sujeitos em disputa no campo ambiental, a exemplo dos já citados desastres de Mariana, Brumadinho e do processo de licenciamento ambiental do Bloco 8.

Nessa mesma linha, autores como Bullard (2004), que analisa o “racismo ambiental”, defendem que a utilização desses mecanismos, em determinados casos, pode acirrar a desigualdade na distribuição dos riscos e danos ambientais, haja vista que o acesso à natureza ocorre de forma desproporcional entre os diferentes segmentos da sociedade.

Realizada a análise concernente à inserção dos modelos de resolução negociada no Brasil a partir do TAC, constata-se que o advento dessa lógica conciliatória encontra-se intimamente atrelada à divulgação – ocorrida nos Estados Unidos em 1949 – do paradigma econômico de roupagem colonialista analisado na primeira seção desse trabalho na medida em que, conforme Zhourri (2019, p.525), a “[...] colonialidade do saber e do poder que a colonização histórica ensejou permanecem atuantes e constitutivos da modernidade hoje, ou seja, presentes nos denominados projetos de desenvolvimento [...]”, sendo essa a temática da próxima seção, conforme se verá adiante.

### **3 A INFLUÊNCIA DO DISCURSO ECONÔMICO DO DESENVOLVIMENTO NA LEGITIMAÇÃO DA RESOLUÇÃO NEGOCIADA DE CONFLITOS AMBIENTAIS NO BRASIL**

### 3.1 O desenvolvimento econômico e a legitimação da resolução consensual de conflitos ambientais no Brasil

A concepção econômica de desenvolvimento fora fundada, como minudenciado por Esteva (2000, p.67), a partir de critérios estritamente econômicos que supostamente atenderiam às demandas de todo os segmentos da sociedade, como assinalado por Zhouri (2019):

Categorias como *interesse público* e *pobreza* são centrais para as ordens de justificativa das políticas ditas de desenvolvimento. Da mesma forma, noções como espaço, população e ‘deslocamento compulsório’ são categorias analíticas centrais para a compreensão do *modus operandi* da administração estatal das populações e dos territórios. O deslocamento compulsório não é causado por falhas no funcionamento das instituições modernas, nem são “externalidades” resultantes do programa desenvolvimentista. Ao contrário, a multiplicação dessas experiências é parte integral tanto da formação do Estado-nação como da sua estruturação econômica com vistas ao desenvolvimento [...] (ZHOURI, 2019, p. 535).

Essa visão de desenvolvimento difundida ao longo da segunda metade do século passado e ainda hegemônica no atual, encontra guarida no argumento exposto por Bourdieu (2010, p.51) de que o Estado é um campo do poder, um espaço dinâmico de posições ligadas a interesses distintos, podendo a partir dessa inferência ser dito que o aparelho estatal, no caso brasileiro, serviu e continua a servir como mecanismo de defesa dos interesses daqueles sujeitos que possuem maior poder de barganha nas mesas de negociação, haja vista que são exatamente esses sujeitos os maiores interessados na utilização dos métodos de resolução negociada.

Para essas classes, conforme Escobar (2005, p.81), mostra-se interessante o manuseio das técnicas consensuais para promover os processos de “acomodações internas” expostos por Nader (1994) que visam, ao fim, dar continuidade aos cenários de assimetrias na distribuição do ônus das atividades econômicas que ocasionam impactos ambientais, sendo ainda válido inferir que são, normalmente, as empresas de capital estrangeiro detentoras dos grandes projetos as maiores interessadas em tratar de interesses em vez de politizadas disputas jurídicas.

Tomando por base a afirmação de Esteva (2000, p. 67), o “social” e o “econômico”, que após a Segunda Guerra eram vistos enquanto realidades distintas, ainda hoje o são, pois ainda que sejam utilizados argumentos no sentido dos benefícios sociais da resolução negociada, verifica-se que seu uso é pautado por indicadores estritamente econômicos.

Ainda valendo-se das proposições de Esteva (2000, p. 69), pode-se inferir que os movimentos de defesa da existência de assimetrias no campo ambiental, como o da Justiça Ambiental, que a partir dos pressupostos da Ecologia Política visam o aprofundamento das discussões e de valorização de outros modos de vida que não aqueles impostos pela sociedade do consumo,

constituíam, para os ideólogos do paradigma econômico de desenvolvimento, “obstáculos sociais”, entraves ao dito desenvolvimento que nas palavras de Zhouri (2019):

[...] constitui uma forma de violência epistêmica ativa nos processos de expropriação promovidos por barragens e outros projetos em nome “do desenvolvimento”, situação que perpetua as desigualdades sociais e compromete a emergência e consolidação de uma ética ambiental solidária e sensível às iniquidades impostas às gerações do presente” (ZHOURI, 2019, p.537).

Dessa maneira, com o fim de escamotear o viés colonizador por detrás dessas estratégias consensuais, o paradigma econômico de desenvolvimento fora, enquanto pretensa lógica do progresso, de grande valia para a criação de soluções simples e universais, quais sejam os métodos de resolução negociada, os quais, segundo Zhouri (2019, p. 522-523), agem para fazer com que as discussões sobre direitos sejam deslocadas para caminhos tradicionalmente oriundos do mundo corporativo: a ideologia da negociação entre interesses divergentes.

Tal ocorrência ocasiona, também, a substituição das disputas políticas de luta por justiça pela ideologia da harmonia (NADER, 1994) e aversão aos conflitos, sendo esses compreendidos como malefícios e entraves ao desenvolvimento econômico, devendo, por essa ótica, ser banidos em favor das práticas consensuais, o que desemboca em uma pretensa “cultura da pacificação” que costuma favorecer os detentores do poder.

Com o fim de trazer outra evidência concernente ao papel do paradigma econômico do desenvolvimento em relação à consolidação dos métodos de resolução negociada, cabe assinalar que conforme Esteva (2000, p.72) e Assis e Zhouri (2011, p.120), a defesa do dito desenvolvimento sustentado<sup>8</sup>, ou sustentável<sup>9</sup>, propagado com maior recorrência a partir dos anos 90, configura-se, em termos práticos, como uma outra estratégia, uma nova roupagem, para sustentar o desenvolvimento econômico, apagando assimetrias e buscando, mais uma vez, escamotear realidades.

A partir da ideia citada, bem como dos argumentos expostos nas seções anteriores, verifica-se que subsistem evidências aptas a indicarem que as orientações do paradigma econômico do desenvolvimento operaram como discurso legitimador da utilização das técnicas de resolução negociada, notadamente pelo fato de que, por meio dessas técnicas consensuais e de modelos supostamente novos como o desenvolvimento sustentável, as diretrizes concebidas no seio da Doutrina Truman permaneceram hegemônicas e mantiveram a sua essência, entregando<sup>10</sup> aos “países centrais” os mecanismos necessários para a continuidade do “colonialismo sem colônias”.

Partindo-se para o encerramento desse tópico, faz-se necessário apontar que a despeito da hegemonia do paradigma econômico do desenvolvimento e sua influência na constituição e disseminação das resoluções negociadas, subsistem na literatura proposta que permitem aos atores

sociais e políticos visualizarem meios de fazer frente as históricas diretrizes estatais que evidenciam um cenário de desigualdade e atraso civilizatório, propostas essas que como apresentado por Kliksberg (2010) e Putnam (2006), trazem ao debate e às políticas públicas instrumentos aptos a fazer com que a ética, o desenvolvimento sócio-cultural e o capital social sejam meios legítimos para a diminuição das distâncias sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando-se apresentar possível resposta à problemática desse trabalho, pode ser razoável afirmar que o paradigma do desenvolvimento econômico, historicamente, é um fator de enfraquecimento dos arranjos que, por meio de laços comunitários como a ética, a cultura, a consciência cívica e o associativismo, buscam viabilizar outras formas de desenvolvimento relevantes para a democracia, como o capital social minudenciado por Putnam (2006).

Verifica-se desse modo, que essa concepção de desenvolvimento operou – e continua a operar – como discurso legitimador das práticas de resolução negociada no Brasil, haja vista que a lógica do crescimento econômico construiu uma ideia de que as atividades econômicas e os grandes empreendimentos não poderiam ficar à mercê dos aspectos políticos e jurídicos dos conflitos ambientais.

Tal reflexão se dá, sobretudo, em razão das proposições do paradigma econômico serem pautadas por ideais que, ao contrário do defendido por Putnam (2006), enfraquecem a organização social, a colaboração visando interesses comuns e – por consequência – qualquer possibilidade de uma visão holística do desenvolvimento.

Nessa linha, percebe-se que a defesa dos valores consagrados do capital social e, conseqüentemente, da cultura de um povo, podem viabilizar a consolidação de um desenvolvimento democrático que não contribua para o agravamento de disparidades sociais.

E talvez possa ainda dizer-se que é justamente esse o ponto colocado em cheque pelos defensores do paradigma econômico e todas as suas estratégias como a resolução negociada: a desvalorização das singularidades culturais e identitárias a partir de propostas universalizantes, como defendido por Zhouri (2019) ao compreender como imprescindível se pensar uma ética ecológica que seja sensível às práticas que buscam a diminuição das assimetrias do campo ambiental, ou seja, que sejam politicamente – e não negocialmente – orientadas e sensíveis às propostas da Justiça Ambiental.

Os muitos modelos utilizados pelo paradigma econômico, como o desenvolvimento integrado e sustentável, ao contrário do que buscam parecer, afirmam a lógica do subdesenvolvimento em relação aos países ditos periféricos, a qual encontra-se atrelada aos interesses das nações ditas desenvolvidas e que, ainda nesse século, continuam a imprimir uma lógica imperialista e colonial, alocando – também por meio de técnicas consensuais – o ônus ambiental das atividades econômicas em países que possuem menor poder de barganha nas mesas de negociação.

Assim, faz sentido, como defendido por Kliksberg (2010), “perder tempo” refletindo sobre a cultura, e não se atentando tão somente aos temas econômicos, já que aquela é o principal meio de se buscar o desenvolvimento de um Estado Social que, consoante Pikkety (2014, p.479), “[...] reveste-se de uma importância fundamental para o futuro do planeta”.

## NOTAS DE RODAPÉ

<sup>1</sup> Diz-se “era colonial” para definir aquele marco temporal referente à um afastamento – ainda que formal – entre colônia e metrópole, o que se deu em momentos históricos diferentes conforme a nação. Tal apontamento mostra-se necessário pois as pesquisas que serviram de base para esse artigo indicam que, de outras maneiras, as práticas coloniais do norte global permanecem presentes.

<sup>2</sup> Resoluções alternativas de disputas, em tradução livre. Nesse trabalho optou-se, por coerência à Nader (1994), pela utilização da nomenclatura “estilos conciliatórios”.

<sup>3</sup> Conforme Gudynas (2015, p. 11), o termo refere-se, de modo sucinto, a casos extremos de apropriação dos recursos naturais que envolvem violências e violações de direitos de maneira exacerbada, o que comumente ocorre no âmbito dos extrativismos dos grandes empreendimentos. *Extrahección* seria, então, o ato de tirar ou remover com violência, causando graves impactos tanto para a natureza como para as pessoas atingidas.

<sup>4</sup> Rompimentos de barragens de rejeitos ocorridos no Estado de Minas Gerais nos anos de 2015 e 2019, respectivamente, os quais figuram entre os maiores desastres ambientais da história do Brasil e nos quais foram – e continuam sendo – utilizadas diversas estratégias conciliatórias para a gestão dos desastres e continuidade dos empreendimentos.

<sup>5</sup> Conforme noticiado no sítio eletrônico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG, 2021), o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado junto à empresa Sul Americana de Metais (SAM) “(...) poderá viabilizar a exploração de minério de ferro na região dos municípios de Grão Mogol, Padre Carvalho, Fruta de Leite, Josenópolis e Salinas, no Norte de Minas. O objetivo do acordo é o acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental para a instalação do Bloco 08”.

<sup>6</sup> Necessário ressaltar que a utilização do termo legal, nesse trabalho, é realizada consoante a obra *Pilhagem: Quando o Estado de Direito é ilegal*, em que Mattei e Nader (2013) apresentam uma leitura crítica do Estado de Direito, desmistificando as relações entre esse a *Pilhagem* enquanto método de expropriação feita pelos dos agentes do poder em detrimentos das classes desfavorecidas, o qual apresenta alguma similaridade com o termo *Extrahección*; o que se busca delimitar, então, é que a despeito serem práticas inseridas no Estado a partir dos pressupostos legalmente instituídos, como o processo legislativo, tais práticas podem não ser democráticas, sendo esse um dos muitos equívocos da atualidade: compreender que Estado de Direito e Estado democrático caracterizam a mesma coisa.

<sup>7</sup> Mostra-se importante citar que o MPMG fora objeto de capacitações dessa natureza, a exemplo da formação de Promotores(as) de Justiça através do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM), o qual se tornou referência na orientação dos agentes do MPMG para implementarem a resolução negociada de conflitos ambientais.

<sup>8</sup> O mesmo desenvolvimento integrado proposto pela Unesco desde os anos 1970, conforme apresentado por Esteva (2000, p. 70), o que evidencia o movimento de busca por dar novos contornos à uma mesma teoria colonialista, a do crescimento que favorece a intensificação de desigualdades.

<sup>9</sup> Trata-se, conforme Assis e Zhouri (2011, p.120), de uma ideia hegemônica que “(...) é resultante de um longo processo que se inicia durante a Conferência de Estocolmo em 1972. Embora o conceito de ecodesenvolvimento utilizado no início dos anos 1980 já contenha o cerne de uma possível conjugação da exploração econômica com a preservação ambiental, é somente a partir da elaboração do Relatório Nosso Futuro Comum, conhecido como Relatório Brundtland (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991), que a noção de sustentabilidade surge como estratégia política de desenvolvimento. A partir desse ponto, a noção de desenvolvimento sustentável é gestada como uma alternativa para transpor o abismo existente entre exploração capitalista de recursos naturais e preservação ambiental”.

<sup>10</sup> Utiliza-se o termo “entrega”, nesse contexto, para indicar uma expressão que – tal como *performar* – hoje é comumente utilizada no âmbito das organizações, e que se refere àquilo que é efetivamente realizado, cabendo ainda delimitar que tal entrega fora – e continua sendo – de extrema importância às grandes corporações constituintes daquilo que se denomina mundo corporativo.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo. **Inserção econômica internacional e “resolução negociada” de conflitos ambientais na América Latina**. In: ZHOURI, A. LASCHEFSKI, K. (org.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 35-62.

ASSIS, Wendell Ficher Teixeira; ZHOURI, Andréa. Representar territórios e des-figurar conflitos ambientais: o discurso do desenvolvimento sustentável na publicidade brasileira. **Revista Novos Cadernos NAEA**, v.14, n.2, p. 117-140, dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/585>. Acesso em: 11 de out. de 2019.

BOURDIEU, Pierre *et al.* Introdução. In: BOURDIEU, Pierre *et al.* **Ofício do Sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Editora Vozes: Petrópolis, 2010.

\_\_\_\_\_, Pierre. Espaço social e poder simbólico. In: BOURDIEU, Pierre. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 149-168.

\_\_\_\_\_, Pierre. Curso de 18 de janeiro de 1990. In: BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia. das Letras, 2014, p. 29-53.

BORÓN, Atilia A. **Democracia e reforma social na América Latina: reflexões a propósito da experiência europeia**. In: *Capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, p. 153-184.

DIEGUES, Antônio C. Etnoconservação da natureza: enfoques alternativos. In: **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Editora Hucitec, 2000. p. 2-43.

ESCOBAR, Arturo. **O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?** In: A Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas Latino-Americanas. Edgardo Lander (org.). Colección Sur Sur. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro, 2005, p. 133-168.

ESTEVA, Gustavo. **Development.** In. W. Sachs (org.) The Development Dictionary. A Guide to Knowledge and Power. London: Zed Books, 1996. Traduzido pela Editora Vozes, 2000.

GAITAN, F. **Desenvolvimento Esquivo e as Tensões do Desenvolvimentismo: Reflexões sobre a América Latina na hora atual.** In: BOSCHI, R. (Org.). Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2001, p. 56- 85.

GOMES, Carlos Alberto Ferreira. **Planejamento e industrialização em regiões periféricas: as ideias da CEPAL no Projeto Paranaense de Desenvolvimento.** Tese (Doutorado em História Social). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. 231p. Disponível em: [www.historia.uff.br](http://www.historia.uff.br). Acesso em: 29 de ago. de 2019.

GUEDES, André D. Lutas por terra e lutas por território nas Ciências Sociais brasileiras: fronteiras, conflitos. In: **Cartografia social, terra e território.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013, p. 41-80.

GUDYNAS, Eduardo. **Violencia y Derechos: Extraheccion.** In: GUDYNAS, Eduardo; Extractivismos: Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza. México: UNAM, 2014, p. 125-140.

\_\_\_\_\_. **El postdesarrollo como crítica e el Buen Vivir como alternativa.** In: RAMOS, Gian Carlo D. (cord.); Buena vida, buen vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad. Bolívia: CEBID, 2015, p. 61-95.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** 2 ed. São Paulo: Annablume, 2005a.

\_\_\_\_\_. **O Neoliberalismo – história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2005b.

KLIKSBERG, Bernardo. Por que a cultura é fundamental para o desenvolvimento? In: SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado.** São Paulo: Cia. das Letras, 2010, p. 302-333.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. **Pilhagem: quando o Estado de Direito é ilegal.** Tradução de Jefferson Luis Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2013. 420 p.

PINTO, Carlos Eduardo Ferreira. **O Ministério Público e a resolução extrajudicial de conflitos ambientais.** In: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma (Org.). Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais. Belo Horizonte: UFMG, 2014, p. 317-331.

PIKETTY, Thomas. Um Estado Social para o século XXI. In: **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 459-479.

PUTNAM, Robert D. Capital social e desempenho institucional. In: **Comunidade e Democracia: as experiências da Itália moderna**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 173-194.

RIST, Gilbert. **El desarrollo: historia de una creencia occidental**. Madrid: Catarata, 2002.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

VIEIRA, João Leonardo Duarte; ANAYA, Felisa Cançado. **Limites do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental enquanto mecanismo de pacificação de conflitos ambientais de natureza territorial**. XV Congresso brasileiro de Direito e Teoria do Estado e X Seminário Internacional de Direitos Humanos. Montes Claros: 2019<sup>a</sup>, p. 12.

\_\_\_\_\_. **Justiça Ambiental e Termo de Ajustamento de Conduta: subsídios para uma adequada resolução consensual de conflitos ambientais**. VIII Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Maceió: 2019b, p. 14.

VIEIRA, João Leonardo; ANAYA, Felisa Cançado; BARBOSA, Eduardo Vinícius Pereira. **Democracias e desenvolvimentos: a influência da CEPAL na concretização do paradigma do desenvolvimento econômico na América Latina**. V Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2019. 15p.

WOOD, Ellen Meiksins. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ZHOURI, Andréa. **Megaprojetos e violência epistêmica: desafios para a ética ecológica**. In: FLORIT, Luciano Félix; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; JR, Arlindo Philippi (org.) **Ética Socioambiental**. 1ed. Barueri: Manole, 2019, v.1, p. 522-538.

ZHOURI, Andréa. **Desenvolvimento e conflitos socioambientais**. In: LIMA, C. M. (org.) **Dinâmica do capitalismo pós-guerra fria: cultura, tecnologia, espaço e desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Org.). **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 11-29.

ZUCARELLI, Marcos Cristiano. **Estratégias de Viabilização Política da Usina de Irapé: o (des)cumprimento de normas e o ocultamento de conflitos no licenciamento ambiental de hidrelétricas**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2006. 237p. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/producao-academica/categoria/teses-dissertacoes-e-monografias>. Acesso em: 12 de setembro de 2019.

## AUTORES:

### Felisa Cançado Anaya

Felisa Anaya é professora da Universidade Estadual de Montes Claros-MG (Unimontes) onde leciona e orienta nos Programas de Pós-Graduação em “Desenvolvimento Social” da Unimontes e “Sociedade, Ambiente e Território” da UFMG/Unimontes. Doutora em Sociologia pela UFMG, com pós-doutorado no Institute of Development Studies pela Universidade de Sussex-Inglaterra.

**E-mail:** [felisaanaya@gmail.com](mailto:felisaanaya@gmail.com)

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-6227-7011>

### **João Leonardo Duarte Vieira**

João Leonardo Duarte Vieira é mestrando em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros-MG (Unimontes). É Conciliador e Mediador Judicial habilitado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - TJMG, com atuação junto ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUS) da comarca de Viçosa – MG entre os anos de 2013 e 2015.

**E-mail:** [joaoloenardoduarte@gmail.com](mailto:joaoloenardoduarte@gmail.com)

**Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-8063-5916>