

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

Fernando Machado Tonani

**A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO:
considerações sobre o discurso da sustentabilidade no
Espírito Santo**

VITÓRIA
2016

FERNANDO MACHADO TONANI

**A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO:
considerações sobre o discurso da sustentabilidade no
Espírito Santo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Aline Trigueiro Vicente

VITÓRIA
2016

FERNANDO MACHADO TONANI

A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO: considerações sobre
o discurso da sustentabilidade no Espírito Santo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em ____/____/____

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Aline Trigueiro Vicente
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof^a. Dra. Daniela Zanetti
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Sandro Jose da Silva
Universidade Federal do Espírito Santo

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Silvia, por tudo.

À minha orientadora Aline Trigueiro, por sua paciência, dedicação, disponibilidade e pelo seu empenho para que o trabalho pudesse ser concluído.

A todo departamento e colegiado do mestrado em ciências sociais, pelo apoio e pela confiança.

À minha família e aos amigos que, de uma forma ou de outra, participaram desses meus anos de turbulência e inconstância.

– Não sei bem o que o senhor entende por "glória" – disse Alice.

Humpty Dumpty sorriu com desdém. – Claro que você não sabe, até eu lhe dizer. O que quero dizer é: "eis aí um argumento arrasador pra você".

– Mas "glória" não significa "um argumento arrasador", objetou Alice.

– Quando *eu* uso uma palavra – disse Humpty Dumpty em tom de escarninho – ela significa exatamente aquilo que eu quero que signifique. Nem mais nem menos.

– A questão – ponderou Alice – é saber se o senhor *pode* fazer as palavras significarem tantas coisas diferentes.

– A questão – replicou Humpty Dumpty – é saber quem é que manda. Apenas isso.

Através do Espelho e o que Alice encontrou Lá

(Lewis Carrol)

RESUMO

Constitui-se como objetivo analisar a construção e emergência de um discurso em torno do chamado “desenvolvimento sustentável” no Espírito Santo durante a primeira década de 2000 a partir da avaliação de documentos oficiais de governo. Utiliza-se, particularmente, o Zoneamento Ecológico-econômico do Espírito Santo (ZEE-ES), instrumento governamental de controle e gestão territorial explicitamente fundamentado na necessidade de articulação entre desenvolvimento e preservação ambiental. Tem-se como questão verificar, a partir da constituição do ZEE-ES, a articulação e materialização das ideias de preservação e desenvolvimento defendidas como sendo um novo modelo econômico e definidor de "Um Novo Espírito Santo".

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável, Crescimento Econômico, Discurso, Espírito Santo, ZEE-ES.

ABSTRACT

It's the object of study analyze the construction and emergence of a discourse around the so-called "sustainable development" in the state of Espirito Santo during the 2000s within the evaluation of official government documents. It is used particularly the "zoneamento ecologico-econômico" of the Espirito Santo (ZEE-ES), a government instrument of control and land management explicitly based on the need for coordination between development and environmental preservation. Thus, we have as question, checking from the establishment of ZEE-ES, the articulation and materialization of the preservation and development ideas advocated as a new economic and defining model of a "New Espirito Santo".

Key-words: Sustainable development, Economic growth, Discourse, Espirito Santo, ZEE-ES.

SIGLAS

IEMA – Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SEAMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

ZEE-ES – Zoneamento ecológico-econômico do Espírito Santo

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ES 2025 – Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025

Pró Gestão – Programa de Gerenciamento Intensivo de Projetos do Governo do Espírito Santo

UFLA – Universidade Federal de Lavras

FUNDECC – Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural

PEZEE-ES – Programa Estadual de Zoneamento ecológico-econômico

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	9
2.	NOÇÕES E CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE.....	18
2.1	PERSPECTIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO.....	19
2.1.1	Desenvolvimento e Progresso.....	24
2.1.2	Desenvolvimento e Capitalismo.....	26
2.1.3	Desenvolvimento no Século XX.....	29
2.2	SUSTENTABILIDADE.....	33
2.2.1	O Desenvolvimento Sustentável – Antecedentes Históricos.....	35
2.2.2	Conferência de Estocolmo.....	39
2.2.3	Relatório Brundtland e definição de desenvolvimento sustentável	41
2.2.4	Críticas à noção de desenvolvimento sustentável.....	43
3.	DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE NO ESPÍRITO SANTO	45
3.1	ASPECTOS HISTÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESPÍRITO SANTO.....	47
3.2	AÇÕES DE CONTROLE AMBIENTAL NO ESPÍRITO SANTO.....	54
3.3	A “ERA” PAULO HARTUNG E O NOVO ESPÍRITO SANTO	57
4.	ZEE-ES E O DISCURSO DA SUSTENTABILIDADE.....	63
4.1	O QUE É O ZEE.....	66
4.2	HISTÓRICO DO ZEE NO ESPÍRITO SANTO.....	68
4.3	AS FASES DE ELABORAÇÃO DO ZEE-ES.....	69
4.4	DIAGNÓSTICOS.....	71
4.4.1	Potencialidade social	71
4.4.2	Vulnerabilidade Natural.....	74
4.4.3	Zonas ecológico-econômicas.....	76
4.5	O ZEE-ES A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO.....	79
4.5.1	Considerações sobre a potencialidade social.....	84
4.5.2	O mapeamento do território.....	87
4.5.3	O ZEE-ES como um instrumento técnico e político.....	89
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
	REFERÊNCIAS	96

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho é discutir o fortalecimento da ideia de "desenvolvimento sustentável" como princípio e justificativa para os processos de desenvolvimento em curso no estado do Espírito Santo na primeira década de 2000. Mais especificamente, o trabalho irá focar os anos de 2003 a 2010, período no qual se iniciou e se implementou um novo ciclo de desenvolvimento no estado, e definido como tendo sido "[Fundado] numa perspectiva socialmente inclusiva e ambientalmente responsável – um paradigma sustentável de crescimento" (MARTINUZZO, 2010b, p. 31).

O recorte feito, privilegiando o período referente aos dois mandatos do governador Paulo Hartung (2003-2006 e 2007-2010), não foi ao acaso. A opção se deve ao fato de ter havido uma declarada ruptura entre o momento anterior pelo qual passava o Espírito Santo, com "as organizações do Estado, o corpo gerencial e administrativo e as instituições políticas profundamente esgarçadas e deterioradas" (ZORZAL, 2010, p. 54) e o novo momento, pós-2003, caracterizado pela construção de "um Novo Espírito Santo" com vistas a modernização do Estado, ampliação do comércio exterior, dinamização dos arranjos produtivos locais e a emergência de um chamado terceiro ciclo de desenvolvimento, focado na área de petróleo e gás (MARTINUZZO, 2010a, p. 43). Além disso, como pontua Zorzal (2010, p. 54),

No contexto social e político, os diversos empreendimentos e ações realizadas revelam que o Estado finalmente reencontrou os elos perdidos do crescimento galvanizado nos ciclos anteriores, ao mesmo tempo em que buscou corrigir distorções e sinalizar rumos de futuro.

Ainda que o tema da sustentabilidade não tenha "nascido" ou "surgido" no Espírito Santo nessa época, foi particularmente neste novo momento que ele se apresentou como uma expressão-chave, que perpassa as políticas públicas desenvolvidas desde então, e que vai justificar as ações a serem implantadas no Espírito Santo. O lema "Espírito Santo, Estado sustentável com oportunidade para todos" serviu como norte e objetivo, guiando os rumos da nova administração. A "sustentabilidade", nesse contexto, é apresentada a partir de dois eixos. O primeiro

deles diz respeito aos limites do meio ambiente e, por isso, entende-se como vital as ações de recuperação, preservação e respeito ao meio ambiente. O segundo eixo da sustentabilidade parte de uma perspectiva das relações culturais e econômicas, focando também as ações de educação (MARTINUZZO, 2010b, p. 27).

Este recorte apresentado segue ainda outras justificativas que consideramos importantes para pensar essa relação entre o desenvolvimento e a sustentabilidade.

Primeiramente, foi nesse período – entre os anos de 2008 e 2010 – que ocorreu a elaboração e divulgação pública dos resultados do Zoneamento ecológico-econômico do Espírito Santo (ZEE-ES), o qual será objeto de análise neste trabalho. Esse instrumento de gestão pública congrega em sua proposta uma tentativa de articular harmonicamente as questões sociais, econômicas e ambientais; orientando, inclusive, os investimentos do governo estadual.

Segundo, foi nessa administração também que vários instrumentos de gestão foram criados ou implementados no intuito de trilhar esse caminho do "desenvolvimento sustentável" no Espírito Santo.

Um desses importantes instrumentos foi o Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 (ES 2025). Este documento, "escrito pelo Governo e pela sociedade, em 2006, com vistas a orientar a ação político-governamental no Espírito Santo" (MARTINUZZO, 2010a, p. 33), estabeleceu a agenda para o novo modelo de desenvolvimento iniciado a partir de 2003. O ES 2025 define onze eixos estratégicos a serem trabalhados, orientando os investimentos a serem feitos para que o Espírito Santo possa alcançar os padrões de desenvolvimento socioeconômico similares aos das nações mais desenvolvidas atualmente (ESPÍRITO SANTO, 2006).

Entre suas metas de desenvolvimento sustentável, o documento afirma que o meio ambiente será parte integrante do novo modelo de desenvolvimento, e se propõe a zerar a taxa anual de desmatamento do estado, ampliar as unidades de conservação e os chamados corredores ecológicos, bem como universalizar os serviços de saneamento e ampliar em 100% a cobertura florestal – entre áreas ocupadas por vegetação nativa, conservadas ou em estágio de recuperação. Além disso, também estabelece metas de erradicação da pobreza, redução da desigualdade social e a elevação da escolaridade média da população.

É importante notar que a elaboração desse plano de desenvolvimento contou com o envolvimento direto da organização não-governamental Espírito Santo em Ação. Esta ONG empresarial foi fundada em 2003 e atuou fortemente na articulação

da classe empresarial no Espírito Santo e na elaboração do projeto ES 2025. Ademais, "a partir de 2009, o Espírito Santo em Ação passou a atuar integralmente voltado para o fortalecimento das propostas do Plano, por meio de ações que estejam alinhadas com as estratégias e metas do Espírito Santo 2025" (ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO, 2015).

Por fim, outro marco importante desse período a ser destacado foi a implantação, a partir de 2007, de uma Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR) no estado, que teve no ES 2025 suas diretrizes estruturantes e no Pró Gestão sua principal materialização. O Programa de Gerenciamento Intensivo de Projetos do Governo do Espírito Santo (Pró Gestão) tinha como objetivo implantar uma estrutura organizacional na administração pública estadual que pudesse dar conta de monitorar a carteira de projetos estruturantes que haviam sido definidas no ES 2025 e em outro documento de gestão denominado "Orientações Estratégicas 2007-2010" (COSTA; JANNUZZI, 2009). Este modelo de gestão, com foco nos resultados, espelha-se nos modelos gerenciais empresariais e procura trazer para a administração pública a "eficiência" da gestão empresarial. Assim, o período entre os anos 2003 e 2010 foi responsável, por promover diversas reestruturações na máquina pública estadual a fim de garantir as condições necessárias para o novo modelo de desenvolvimento e crescimento econômico que estava em curso.

Modelo esse que confirmava, como um de seus princípios básicos, a afirmação de que o crescimento só poderia ocorrer condicionado aos princípios da sustentabilidade:

A decisão fundamental do governo foi: o Espírito Santo não pode e nem vai crescer em bases que não sejam sustentáveis. Desde o início investiu-se seguidamente para a estruturação e modernização da área de meio ambiente, de forma a garantir o desenvolvimento responsável do Estado" (MARTINUZZO, 2010b, p. 31).

Contudo, as condições de vida da população não parecem estar melhorando¹ – ao menos não de forma igualitária a todos, como seria de se esperar –, tampouco

¹ Em uma pesquisa do Instituto Futura (2012) feita na Grande Vitória a respeito do desenvolvimento sustentável, 51,9% disseram que, em sua opinião, o mundo que a geração

há indicações de que os riscos de perda do patrimônio natural estão sendo ampliados, principalmente ao se considerar a quantidade de grandes empreendimentos em instalação no Espírito Santo, em especial na região litorânea².

Os diversos conflitos em torno do território e do meio ambiente no Espírito Santo também são fatores que sugerem que essa articulação de interesses entre as áreas socioeconômica e ambiental não está ainda bem afinada.

Nesse contexto, o debate ambiental novamente se fortalece e vem ganhando destaque cada vez maior à medida que impactos negativos dos projetos de desenvolvimento sobre o ambiente se tornam mais visíveis e perceptíveis: crise hídrica, poluição do ar, produção excessiva de lixo e consequente destinação imprópria desses resíduos, extinção de espécies animais e vegetais, desmatamento, mudanças climáticas, além dos impactos dirigidos aos modos de vida de populações tradicionais, haja vista a emergência de conflitos socioambientais.

De acordo com o relatório atualizado da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), divulgado em novembro de 2014, dos 490 conflitos ambientais registrados no estudo até o momento, 12 se encontram no Espírito Santo. Esses conflitos abarcam os municípios de Anchieta, Aracruz, Cariacica, Cachoeiro de Itapemirim, Conceição da Barra, Itapemirim, Santa Leopoldina, São Mateus, Serra, Viana e Vila Velha. Entre os afetados nos conflitos estão comunidades quilombolas, povos indígenas, agricultores familiares, operários, moradores de centros urbanos (particularmente os residentes nas áreas periféricas), pescadores artesanais e trabalhadores rurais sem terra.

Esses dados dos conflitos ambientais se tornam ainda mais significativos ao se notar que eles estão em grande parte relacionados à instalação de empreendimentos de grande porte no Espírito Santo e que, no mesmo mês de novembro de 2014 em que foi divulgada a pesquisa da Fiocruz e da Fase, também foram publicados os resultados de uma outra pesquisa, desta vez da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), que aponta o Espírito Santo como o terceiro estado mais industrializado do Brasil. De acordo com o estudo da CNI, "a indústria

atual deixará para a próxima será pior que o atual, enquanto que 20,2% disseram que será igual.

² Diversas comunidades pesqueiras vêm sistematicamente denunciando a diminuição dos cardumes e desaparecimento de espécies após a instalação de empreendimentos portuários e a exploração do petróleo e gás no litoral (BESSI, 2015).

capixaba, entre 2001 e 2011, aumentou em 1,2% sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) do país. Foi o quarto melhor desempenho" e as "fábricas capixabas são responsáveis por 31% das riquezas geradas no Estado". (A Gazeta, 2014).

A partir dessas questões, percebe-se que falar em desenvolvimento sustentável não é algo fácil e, apesar de ser uma expressão já bastante popularizada, seu significado também não é algo de rápida apreensão, suscitando intensos debates.

Definido pelo relatório Brundtland, de 1987, como "o desenvolvimento capaz de atender as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades", o termo "desenvolvimento sustentável" se tornou a partir de então uma expressão bastante difundida e mobilizadora de discursos.

A proposta de um desenvolvimento "que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente" e que leve "em consideração a inclusão social e a proteção ambiental" (Rio+20, 2013), surgiu como um "caminho do meio", uma proposta conciliadora capaz de atender a diferentes – e divergentes – interesses.

No entanto, alguns autores questionam a validade do chamado "desenvolvimento sustentável" como vem sendo apresentado, e põem em dúvida a própria noção, no sistema capitalista, de um desenvolvimento que não comprometa os recursos naturais e a qualidade de vida das gerações atuais e futuras.

[...] o discurso do desenvolvimento sustentável apresenta-se como contraditório em si mesmo. O conceito surge em razão do processo de degradação econômica, fragilidade política e destruição da natureza como tentativa de amenizar o gérmen do sistema de produção capitalista: exploração, destruição e alienação (VIZEU et al., 2012, p. 580).

É nesse sentido, por exemplo, que o termo passou a ser usado mais amplamente pelas empresas, inclusive aquelas que, em princípio possuem um alto potencial degradador, como as mineradoras. A revista canadense Corporate Knights (2013) lança anualmente, durante o Fórum Econômico de Davos, um ranking das cem empresas mais sustentáveis do mundo – no qual entram, entre outras, mineradoras, empresas de cosméticos, companhias elétricas e bancos. No entanto,

mesmo com tantas “empresas sustentáveis”, os problemas ambientais continuam se agravando, bem como os conflitos, nos quais, muitas vezes, essas mesmas empresas se encontram envolvidas e acusadas de promoverem as degradações ambientais.³

É diante desta conjuntura, então, que este trabalho se propõe, como comentado anteriormente, a analisar com maior atenção a relação entre o discurso e as ações públicas de desenvolvimento com o intuito de entender qual projeto de desenvolvimento foi pensado e construído no período de 2003 a 2010 no Estado do Espírito Santo a partir desse mote da sustentabilidade. Em termos de objetivos mais específicos, citamos também:

- Compreender as representações de meio ambiente e de desenvolvimento que são construídas nos pronunciamentos oficiais no governo do estado do Espírito Santo, e identificar as bases conceituais que sustentam esse discurso, bem como as possíveis contradições encontradas nessa relação;
- Analisar como se efetiva a apropriação do discurso da sustentabilidade e sua transformação em ações públicas de desenvolvimento;
- Identificar se esse modelo de desenvolvimento sustentável realmente rompe (e em que medida isso acontece) com o modelo tradicional de desenvolvimento, ou se seria ele um aprofundamento e reafirmação de princípios tradicionais já consolidados.

Para a realização desta tarefa partimos do princípio de que o "desenvolvimento sustentável" deve ser entendido como um discurso, estando, portanto, passível de disputas em torno de sua significação no campo – "campo" aqui entendido de acordo com as formulações de Bourdieu. Esclarecendo melhor, o discurso pode ser compreendido, como:

³ De acordo com o Environmental Justice Atlas (2015), a empresa de mineração canadense Teck Resources Limited, 29ª colocada no ranking da Corporate Knights, está envolvida em sete conflitos ambientais em diversos países da América Latina, entre eles Peru, Chile e México. Também a empresa norueguesa Statoil, do ramo de petróleo e gás e 27ª colocada na lista, se encontra envolvida em seis conflitos ambientais no Brasil, Canadá, Irlanda, África do Sul, Itália e Noruega.

Uma série interligada de 'enredos' que interpretam o mundo ao nosso redor e que se tornam profundamente entranhados nas instituições sociais, nas pautas e demandas do conhecimento. Estes enredos têm uma tripla missão: criar significados para validar a ação, mobilizar a ação e definir alternativas (Hajer *apud* Hannigan, 2009, p. 61).

E esses "enredos", essas interpretações de mundo, são construídos socialmente, de modo que o discurso pode ser compreendido como uma forma de prática social e de uma ação sobre o mundo e sobre a sociedade, sendo, portanto, socialmente constitutivo. Mas ele é também constituído socialmente e varia de acordo com o ambiente social em que é gerado (RESENDE; RAMALHO, 2004, p. 1).

Daí a importância e interesse em se entender como as noções de sustentabilidade, preservação ambiental e desenvolvimento econômico e social se constituem no espaço público não apenas enquanto a materialização de um projeto ou uma lei, mas também como conceito. Pois os conflitos nas áreas ambientais são também conflitos pela significação do ambiente e até mesmo dos próprios sujeitos. E, desse modo, entender essas significações é entender que os conflitos se fazem não só de forma material, mas também de forma simbólica, especialmente por meio dos discursos.

Pois o meio ambiente é uma construção variável no tempo e no espaço, um recurso argumentativo a que atores sociais recorrem discursivamente através de estratégias de localização conceitual nas condições específicas da luta social por 'mudança ambiental', ou seja, pela afirmação de certos projetos em contextos de desigualdade sociopolítica (ACSELRAD, 2004, p. 19).

A análise focará primariamente em documentos oficiais de governo e, em particular, os que compõem o já citado Zoneamento ecológico-econômico do Espírito Santo (ZEE-ES), baseado nas diretrizes nacionais cujo objetivo é

[...] planejar e ordenar o território brasileiro, harmonizando as relações econômicas, sociais e ambientais que nele acontecem [...] voltado para a integração das ações e políticas públicas territoriais, bem como articulação com a sociedade civil, congregando seus

interesses em torno de um pacto pela gestão do território (BRASIL, 2015).

Assim, conforme esclarece Acselrad (2000, p. 1), este instrumento, criado inicialmente pensando-se na Amazônia e, posteriormente, redefinido para todo o Brasil, “foi pensado como forma de tornar compatíveis o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental”.

No Espírito Santo, o ZEE-ES foi instituído em 2008, por meio do decreto nº. 2086-R, tendo como um de seus objetivos

[...] orientar os investimentos do governo e da sociedade civil segundo as peculiaridades das áreas definidas como zonas e tratadas como unidades de planejamento, buscando a melhoria das condições de vida da população e a redução dos riscos de perda do patrimônio natural” (ESPÍRITO SANTO, 2008b).

A escolha por este objeto em específico se deve às suas características particulares, por ser ele um documento que busca integrar as dimensões econômica, social e ambiental em uma relação harmônica e por ser ele a "definir áreas prioritárias para preservação, desenvolvimento socioeconômico, conservação e recuperação de áreas degradadas". Acreditamos, assim, ser este um documento que sintetiza de forma bastante representativa o tema deste trabalho.

Entendemos as dificuldades e os riscos de tal tarefa, e temos em mente o alerta de Crush (2005, p. 04, tradução nossa) de que para saber mais sobre um país – ou um estado, neste caso – normalmente não se deve ler seu plano de desenvolvimento, pois "Em um campo tão carregado de fraude, falsidade ideológica, dissimulação e farsa, a linguagem muitas vezes parece ser profundamente enganosa ou, na melhor das hipóteses, possuir apenas limitado valor referencial".

No entanto, esclarecemos que a análise do documento não se dará nele mesmo, mas em relação a outros documentos também significativos como o ES 2025 e os relatórios de gestão, além de outros textos não-governamentais, de modo

a construir um quadro mais abrangente e o mais significativo possível. Esperamos, com isso, diminuir esses riscos.

Nesse intuito, buscaremos também uma análise de discurso que seja crítica, a qual se caracterizaria por

Explorar sistematicamente relações frequentemente opacas de causalidade e determinação entre (a) práticas discursivas, eventos e textos, e (b) estruturas sociais e culturais, relações e processos mais amplos; a investigar como essas práticas, eventos e textos surgem de relações e lutas de poder, sendo formados ideologicamente por estas; e a explorar como a opacidade dessas relações entre o discurso e a sociedade é ela própria um fator que assegura o poder e a hegemonia (FAIRCLOUGH *apud* MAGALHÃES, 2001, p. 35).

Com relação às fontes de pesquisa, o trabalho está baseado em fontes documentais primárias e secundárias do Governo do Estado do Espírito Santo e, mais particularmente, do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, e se compõem de atas, relatórios de gestão, pronunciamentos oficiais, projetos, e outros documentos disponíveis em formato impresso ou digital. Também foram utilizados materiais complementares como matérias de jornal e de revistas que apresentavam relação com o tema.

Dessa forma, após esta introdução, o primeiro capítulo irá apresentar um breve histórico dos conceitos de desenvolvimento, sustentabilidade e da emergência da visão de desenvolvimento sustentável, que possibilitou compatibilizar os interesses econômicos com a preservação ambiental, construindo um discurso em que os termos não eram mais incompatíveis, mas complementares.

No segundo capítulo será apresentado o processo de desenvolvimento e industrialização no estado do Espírito Santo relacionando-o à questão ambiental, com ênfase no novo ciclo de desenvolvimento do Espírito Santo que se iniciou a partir de 2003.

O terceiro capítulo apresentará com mais detalhes o ZEE-ES com seus princípios e significados, analisando o discurso de sustentabilidade em torno da construção do documento. E, por fim, o último capítulo apresentará os aspectos conclusivos do trabalho como um todo.

2. NOÇÕES E CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE

O novo Espírito Santo que estamos construindo é um Estado Sustentável, em oposição a um modelo de ocupação e produção predatório que presidiu séculos de colonização e uso das terras capixabas, notadamente no século XX.

A partir de 2003 lançamos as bases de um novo futuro capixaba. Essa mudança é significativa na área do meio ambiente. Mudança que já se percebe no hoje, mas que se viverá plenamente nos dias que virão. Já escreveu o poeta Mario Quintana que o futuro é o que estamos fazendo hoje. Na área ambiental, essa sentença é uma verdade irrefutável (MARTINUZZO, 2010b, p. 13).

A proposta deste capítulo é compreender o que são o “desenvolvimento” e a “sustentabilidade”, e como essas duas ideias acabaram por se integrar e formar um novo conceito, o chamado ‘desenvolvimento sustentável’.

Tendo como uma das intenções deste trabalho, como mencionamos anteriormente, a tentativa de analisar a emergência da noção de “desenvolvimento sustentável” nas políticas públicas do Espírito Santo e o seu uso e justificativa para o avanço dos projetos desenvolvimentistas no estado, então, torna-se parte importante do trabalho identificar o que seria esse desenvolvimento sustentável, como o termo surgiu e os modos como é utilizado.

Neste sentido, faremos uma breve análise conceitual e histórica do termo, no intuito de entender a força que adquiriram e sua capacidade de mobilizar os mais diversos agentes em sua função; além de identificar as bases em que esses discursos de sustentabilidade foram construídos.

A epígrafe do início deste capítulo, retirada do documento “Espírito Santo Sustentável: Meio Ambiente e Recursos Hídricos 2003-2010”, mostra a força desse conceito, a ponto de uma administração pública estadual afirmar-se categoricamente como um “Estado Sustentável” e orgulhar-se disso. De fato, todo o documento é uma justificativa e comprovação por parte do governo estadual de suas ações em prol deste novo modelo de desenvolvimento e de sua consolidação: “[...] trata do que foi e está sendo feito para tomar conta do meio ambiente – da vida, na acepção mais ampla desse conceito – nas terras capixabas a partir de 2003” (MARTINUZZO, 2010b, p. 19).

A expressão “desenvolvimento sustentável” está tão presente na sociedade atual e tão difundida nas mais diversas áreas que parece ser um conceito

autoexplicativo, evocando automaticamente sentidos que parecem bastar em si mesmos, não só por seu sentido “positivo” mas também por transmitir uma atitude ativa diante da sociedade em que nos encontramos. Agir em prol de um desenvolvimento sustentável mostra atitude, ação, o contrário de passividade e comodismo.

Justamente por isso, pela necessidade de analisar um pouco mais a fundo esses conceitos já tão consolidados, e na expectativa de sair do senso comum, é que entendemos ser importante voltar um pouco no tempo e resgatar, ao menos em parte, a construção dessas ideias (ou ideais) que se tornaram tão fortes e mobilizadores na sociedade atual. A ponto de servir de base e princípio para um projeto de governo estadual, tornando-se parte do discurso corrente desse governo e justificando suas ações.

Assim, neste capítulo, discutiremos inicialmente alguns dos significados e características do desenvolvimento, sua relação com o sistema capitalista e como passou a ser uma ideia-força a partir de meados do século XX. Posteriormente, discutiremos, a partir da noção de sustentabilidade e da emergência do ambientalismo, as críticas feitas aos modelos predominantes de desenvolvimento e como essas críticas foram absorvidas pelo sistema e convertidas em uma nova ideia – ou modelo – de desenvolvimento chamada de desenvolvimento sustentável.

2.1. PERSPECTIVAS SOBRE DESENVOLVIMENTO

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. Ao mesmo tempo, poucas palavras são tão ineficazes, tão frágeis e tão incapazes de dar substância e significado ao pensamento e ao comportamento (ESTEVA, 2000, p. 61).

A ideia de desenvolvimento se apresenta de forma bastante difundida e já consolidada. A premissa geral sobre o desenvolvimento é que ele é algo desejável e pelo qual se deve envidar esforços.

Este é um princípio caro especialmente aos países do chamado Terceiro Mundo, para os quais a necessidade de se desenvolver tem sido um mantra

constante na busca por "sair do atraso" e "se tornar um país desenvolvido". Esse fato pode ser percebido nos diversos ministérios, secretarias, bancos e agências de desenvolvimento criados e mantidos por inúmeros governos com vistas a elevar sua produtividade e competitividade, buscando seu crescimento econômico e o consequente desenvolvimento.

Neste ponto, pode-se perceber uma característica interessante do desenvolvimento, que é o fato de ele ser tratado tanto como um fim – o de ser uma nação desenvolvida – quanto como um meio, a partir da elaboração e execução de ações de desenvolvimento.

Essa característica ambígua do desenvolvimento é uma das dificuldades para se conseguir entendê-lo e defini-lo. No estado do Espírito Santo, por exemplo, foi elaborado o "Plano de Desenvolvimento 2025", cujo objetivo declarado é "agregar esforços na elaboração e execução de ações que impulsionem o desenvolvimento do Estado em todas as suas dimensões" esperando, com isso, "alcançar padrões de desenvolvimento socioeconômico próximos aos dos países com as melhores condições de vida na atualidade" (MARTINUZZO, 2010a, p. 33). Ou seja, uma verdadeira tautologia, já que elabora-se um plano de desenvolvimento para a promoção de ações que impulsionam o desenvolvimento no intuito de alcançar os padrões de desenvolvimento dos países desenvolvidos.

Este plano foi elaborado a partir da criação de uma Secretaria de Desenvolvimento,⁴ a qual tem como finalidade:

[...] propor e implantar projetos que direcionem o desenvolvimento da economia capixaba, o que significa:

- Fortalecer a economia e a ampliação da renda per capita;
- Coordenar estudos e ações voltadas para a elevação do grau de produtividade, competitividade e da qualidade dos bens e serviços produzidos no Estado;
- Buscar parcerias com investidores institucionais na formulação de novos programas de apoio ao setor produtivo;

⁴ Na tarefa de impulsionar o desenvolvimento do estado, o Espírito Santo conta também com uma Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo (Aderes) e com o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A (Bandes).

- Disponibilizar informações gerais de interesse dos investidores, em especial polos industriais, infraestrutura, energia e programas de incentivo (ESPÍRITO SANTO, 2015).

E esse é um outro aspecto da noção de desenvolvimento: não só ele está vinculado a algo desejável, no sentido de ser como os países de referência em desenvolvimento – os chamados países de Primeiro Mundo – como também esse desenvolvimento está, em grande parte das vezes, calcado em uma perspectiva econômica.

Contudo, "desenvolvimento" não é um termo unívoco, vai além da simples ideia de "avanços benéficos na economia", os quais, por sua vez, trariam benefícios aos cidadãos. Possui, na verdade, diversos sentidos, permitindo, dessa forma, que "O desenvolvimento possa ser definido em uma multiplicidade de maneiras visto que há uma multiplicidade de 'desenvolvedores' a quem é confiada a tarefa do desenvolvimento" (COWEN; SHENTON, 2005, p. 03, tradução nossa).

Veiga (2008, p. 81), por exemplo, apresenta uma perspectiva mais social, e define o desenvolvimento como sendo a possibilidade de permitir aos indivíduos que realizem suas capacidades e talentos na busca pela felicidade e autorrealização "mediante esforços coletivos e individuais, combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo gasto em atividades não-econômicas". Diferentemente da visão economicista, essa nova abordagem é definida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como "desenvolvimento humano" e desloca o foco do desenvolvimento para o ser humano e em suas capacidades, ao invés de buscar unicamente o crescimento econômico. De acordo com o PNUD, "o conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser", e por isso considera também, na sua medição do desenvolvimento, características sociais, culturais e políticas.

Por outro lado, outros autores, em particular os da chamada escola pós-desenvolvimentista (Escobar, 1995; Sachs, 2000; Rist, 2007; Esteva, 2000) tecem duras críticas à própria noção de desenvolvimento em si, como afirma Rist (2007, p. 488, tradução nossa):

Minha definição é a seguinte: a essência do 'desenvolvimento' é a transformação e destruição geral do ambiente natural e das relações sociais, a fim de aumentar a produção de commodities [bens e serviços] orientada, por meio da troca de mercado, para a demanda efetiva. Esta definição pode parecer escandalosa se comparada ao pensamento positivo que normalmente caracteriza as definições de 'desenvolvimento'. Mas eu afirmo que ela realmente reflete o processo real observável quando um país ou região está 'se desenvolvendo'.

Thomas (2000, p. 23) esclarece que, apesar de ser uma visão bastante comum, o desenvolvimento não significa, necessariamente, "mudanças positivas" visto que a expressão combina duas ideias bem diferentes em uma só, o que gera certa confusão. Afinal, a visão de algo "positivo" indica uma situação desejável, que todos querem alcançar. "Mudança", por sua vez, é um processo, e pode ser algo bom ou ruim. Nesse sentido, falar em "mudanças positivas" ou "boas mudanças" pode ser algo inconsistente, pois o que é positivo para alguém ou para um determinado grupo pode acabar sendo negativo para outro.

Cabe então, uma investigação sobre o termo, na tentativa de evitar se perder ainda mais nesse labirinto que é o campo das definições conceituais do desenvolvimento. Como afirmam Cowen & Shenton (1996, p.2), o desenvolvimento desafia as definições, não pela falta delas, mas sim pelo excesso de definições e entendimentos do termo. Os autores apontam ainda que é possível encontrar centenas de definições sobre o desenvolvimento, muitas delas ambíguas e que colocam o desenvolvimento tanto como o meio de alguma ação quanto como a finalidade de alguma ação. Também são encontradas definições que apresentam o desenvolvimento como uma política de Estado e como uma forma de empoderar as pessoas – o que pode significar, muitas vezes, fornecer condições para atuar contra o próprio Estado.

Assim, o desenvolvimento é interpretado como 'um processo de ampliação das escolhas das pessoas'; de reforçar 'processos democráticos participativos' e da 'capacidade das pessoas de se manifestar nas decisões que moldam suas vidas'; de permitir 'aos seres humanos a oportunidade de desenvolver seu potencial máximo'; de possibilitar que os pobres, mulheres e 'camponeses livres e independentes' possam se organizar por si mesmos e trabalhar juntos. Simultaneamente, porém, o desenvolvimento é definido como os meios para 'realizar os objetivos de desenvolvimento de uma nação' e de promover o 'crescimento

econômico', 'equidade' e a 'autonomia nacional' (COWEN & SHENTON, 1996, p. 02, tradução nossa).

A partir desses exemplos já é possível perceber a dificuldade em definir o termo, ainda mais porque, pelas diversas definições, o desenvolvimento apresenta-se como um termo mutável e que varia ao longo do tempo e das conjunturas sociopolíticas e econômicas. Ademais, o termo é utilizado pelos mais diferentes grupos sociais, fazendo com que a própria execução dessas ações de desenvolvimento possuam um caráter altamente subjetivo, sendo justamente esse caráter subjetivo que o torna "uma das noções mais inclusivas existentes no senso comum e na literatura especializada" (RIBEIRO, 1992, p. 02) e que possibilita ao desenvolvimento acontecer, pois:

São, sem dúvida, a abrangência e as múltiplas faces de desenvolvimento que permitem um enorme número de apropriações e leituras muitas vezes divergentes. Em síntese, desenvolvimento, assim como modernidade, são categorias filiadas a um tipo de universo ideacional, de uma plasticidade tamanha que até faz crer se estar diante de uma caixa preta ou de uma noção vazia (RIBEIRO, 1992, p. 03).

Desse modo, diante dessa perspectiva do desenvolvimento como sendo um termo plural e com uma multiplicidade de significados, entendemos ser uma tarefa não apenas inviável, mas estéril, investir na busca por uma definição precisa do termo. Seguiremos, então, no caminho de compreender alguns de seus sentidos, significados, características e temas associados ao seu debate.

Uma das principais características do desenvolvimento é justamente essa capacidade de transitar nas mais diferentes áreas e entre os mais diferentes grupos sociais, transmitindo uma ideia positiva "como se fosse uma palavra mágica ou um fetiche" (DIEGUES, 1992, 22). O desenvolvimento funciona como uma ideologia/utopia no entendimento de Ribeiro (1992), pois articula de forma intencional aspectos do sistema ideacional⁵ de modo a apresentar uma interpretação

⁵ Sistemas ideacionais seriam esse conjunto de percepções sobre como as coisas funcionam, as "questões que são percebidas como centrais para a reprodução da vida social" (RIBEIRO, 1992, p. 07).

de mundo particular que "explica" o mundo e suas desigualdades ao mesmo tempo em que vende uma "saída" para essa situação, uma percepção de como o mundo deveria ser.

De forma análoga, pode-se tratar o desenvolvimento também como uma "ideia-força" (IRVING, 2006), um princípio que move as pessoas, mobiliza, impele à ação e a uma tomada de posição.

Por essa "força" em seu sentido e sua perspectiva transformadora, o desenvolvimento remete a uma outra ideia que é a de progresso. Alguns autores (RIBEIRO, 1992; DIEGUES, 1992; DUPAS, 2006) afirmam mesmo que o desenvolvimento seria uma espécie de herdeiro da noção de progresso. Mas, apesar da íntima relação, é preciso estabelecer algumas diferenças entre os conceitos.

2.1.1. Desenvolvimento e Progresso

O progresso, como explicam Nisbet (1985) e Dupas (2006), seria praticamente uma lei natural, que envolve a passagem da humanidade em etapas de um processo evolutivo no qual a sociedade vai melhorando e se aperfeiçoando ao longo do tempo, indefinidamente; sempre para frente, e sempre para melhor. É um processo intrínseco à humanidade, surgido da própria sociabilidade humana e não de fatores externos. Por essa ideia, o ser humano está (pre)destinado a constantemente evoluir, saindo de uma situação de primitivismo – ou mesmo de nulidade – e passando por diversas fases, como o barbarismo, em direção a um futuro previsivelmente superior, ainda que com alguns percalços ao longo do caminho; “a ideia de progresso é a síntese do passado e a profecia do futuro. É inseparável de um sentido do tempo que flui de forma unilinear” (NISBET, 1985, p. 17).

Essa constante evolução, que conduz a humanidade de um estágio inferior para um superior, continua Nisbet (1985), está ligado a duas proposições intimamente relacionadas, apesar de distintas: acumulação do conhecimento e aprimoramento da condição moral e espiritual do homem na terra. A evolução da humanidade, nesse sentido, é percebida e valorizada especialmente por meio de suas descobertas e conquistas nas áreas da ciência e tecnologia – construção de máquinas, equipamentos e técnicas de produção, por exemplo. Mas não só no

aspecto técnico, mas também no aperfeiçoamento das virtudes morais é que a noção de progresso veio sendo percebida e justificada ao longo da história; como na passagem das sociedades de estágios atrasados – identificadas por crenças politeístas, poligamia, ausência de um estado centralizado, etc. – para sociedades "civilizadas".

Muitos questionamentos, sem dúvida, foram feitos com relação à pertinência desses 'avanços' e 'melhorias'. Ainda nos mitos antigos, o conhecimento também já era retratado por seu aspecto negativo, como nas histórias de Adão e Eva – que, ao comerem do fruto do conhecimento, perdem a inocência e são expulsos do paraíso – e de Pandora – que, por meio de sua curiosidade e desejo de conhecer liberta os males sobre a Terra. Também a validade do evolucionismo social há muito tempo já não é levada a sério – apesar de, por vezes, ainda poder ser encontrada subrepticamente embasando algumas posições e ações políticas.

Em época mais recente, apesar da forte crença na ciência e no desenvolvimento tecnológico, a visão idealizada dos avanços nessas áreas há muito deixou de lado sua ingenuidade devido aos impactos negativos concretamente perceptíveis: bombas atômicas, acidentes nucleares, poluição, extinção de espécies animais e vegetais, etc. Mas ainda assim, não é possível negar totalmente as melhorias trazidas pelo avanço do conhecimento – em especial na área da saúde. Por isso, a noção do progresso continua forte – ainda que o termo tenha sido deixado de lado em favor de outros conceitos que melhor expressam o período atual – como afirma Nisbet (1985, p. 20):

A história de tudo que de mais importante existe no Ocidente – religião, ciência, razão, liberdade, igualdade, justiça, filosofia, artes, e assim por diante – está profundamente ancorada na crença de que o que realizamos em nossa época é, ao mesmo tempo, um tributo à grandeza do passado e ao fato dele ser indispensável, devendo-se também a confiança num futuro ainda mais radioso.

O desenvolvimento, por sua vez, apesar de carregar também essa característica de imanência que a ideia de progresso mantém, é algo novo, qualitativamente diferente, pois envolve também a perspectiva de uma ação intencional que vai direcionar o desenvolvimento.

O desenvolvimento transmite uma ideia de algo que pode melhorar, sair de uma situação e se tornar outra coisa – melhor, no caso, aprimorado. Mas o desenvolvimento não prevê, necessariamente, um agente que possa ser o motor dessa mudança, embora muitas vezes, essa condição também esteja presente. Desse modo, juntamente com a dimensão imanente do desenvolvimento – que, assim como na noção de progresso, prevê um processo que acontece quase que naturalmente – subsiste também uma crença de que é possível uma intenção: ações organizadas que possam acionar esse processo e direcioná-lo, especialmente quando se relaciona o desenvolvimento com as ações de Estado, a partir de uma doutrina de desenvolvimento⁶ (COWEN & SHENTON, 2005 p. VIII).

2.1.2. Desenvolvimento e Capitalismo

O desenvolvimento, importante notar, possui um duplo movimento, de criação e destruição, inerente ao seu processo, que envolve a destruição do velho/antigo para o surgimento do novo. Essa dualidade se mantém como pressuposto do desenvolvimento desde a sua origem clássica, onde o desenvolvimento era compreendido como um movimento sequencial de um processo natural, e se mantém ainda na contemporaneidade – mesmo que o processo seja percebido agora de forma descontínua, em que criação e destruição tornam-se simultâneos (mas ainda sequenciais).

A questão, explicam Cowen & Shenton (2005, p. IX) é que ao confundir a "intenção de desenvolvimento" com a "ideia do desenvolvimento", normalmente a dimensão negativa da ideia acaba por ficar ocultada. Na ideia do desenvolvimento mantém-se mais aparente justamente a dimensão positiva, do aprimoramento, da melhoria; diferentemente de quando se discute intenções de desenvolvimento, que é quando se torna necessário fazer escolhas, intervir em determinadas circunstâncias para "provocar" o desenvolvimento de algo – modificando-o de uma condição X para uma condição Y. E nesse processo, características da condição X podem ter de ser destruídas para se criar algo novo e melhor.

⁶ De acordo com os autores, uma intenção de desenvolver torna-se uma "doutrina de desenvolvimento" quando ela se vincula, ou diz-se vinculada, à agência do Estado para se tornar uma expressão de política de Estado, uma política pública (COWEN & SHENTON, 2005 p. IX).

Contudo, muitas vezes essa "destruição" enfrenta questionamentos, barreiras e objeções, pois a própria intenção de desenvolver normalmente é uma busca pela melhoria de efeitos indesejados – pobreza, desemprego, etc. – e assim, como pode ser a intenção também promotora de destruição? No entanto, pela lógica, a destruição é inerente ao processo de desenvolvimento, tornando, por isso,

[...] difícil de compreender como é possível para o desenvolvimento ser aquilo que se pretende sem a crença de que a destruição criará melhorias, o propósito da intenção de desenvolver. A crença em fazer acontecer o desenvolvimento só pode ser fundamentada em um processo de desenvolvimento, na medida em que é o processo de desenvolvimento, e não a intenção de desenvolver, o que torna a destruição uma parte necessária do desenvolvimento (COWEN & SHENTON, 2005, p. IX, tradução nossa).

A "solução" para a questão na moderna doutrina do desenvolvimento no século XIX foi inverter a ordem das dimensões positivas e negativas do desenvolvimento como um processo.

Se, originalmente, a destruição fazia parte do processo, sendo necessária para o surgimento do novo, do melhorado, aprimorado; agora a destruição passava a ser vista como um efeito indesejado de um processo prioritariamente positivo. A intenção, então, que logicamente deveria estar fundamentada no processo de desenvolvimento, passa agora a ser vista como uma resposta ao que serão considerados efeitos negativos e indesejados do processo de desenvolvimento. A intenção, nesse sentido, torna-se então uma forma de remediar ou anular os efeitos negativos de um desenvolvimento em particular, o do sistema capitalista.

Nesse sentido, foi essa percepção dos efeitos negativos provocados pelo capitalismo já em seus primórdios o fator-chave que teria promovido a própria intenção de desenvolver.

O progresso, até então uma ideia-força predominante vista como um processo imanente que leva a sociedade a estágios cada vez mais superiores de civilização, também promovia suas vítimas, mas isso era ainda considerado "natural" nesse processo de aprimoramento da humanidade. Contudo, foi só quando esse progresso atingiu o estágio do capitalismo industrial, e a pobreza e a miséria se tornaram por demais aparentes para serem ignoradas e as condições sociais ameaçaram causar uma desordem social em grande escala, é que ações concretas

que pudessem lidar com a situação precisaram ser elaboradas, tendo sido este o momento em que o desenvolvimento intencional foi criado (THOMAS, 2000, p. 25). O desenvolvimento, assim, apesar de estar ligado ao progresso, de certa forma se opõe a ele, diferenciando-se em seus princípios.

Quando o desenvolvimento adquiriu um propósito construtivista, como o meio pelo qual o Estado poderia impor ordem na sociedade, foi ligado a uma ideia de desenvolvimento cuja origem era diferente daquela da ideia de progresso. Considerando que a ideia original do progresso era vista no passado como uma série de estágios inferiores que formavam um prelúdio para o futuro, a ideia de desenvolvimento como um processo imanente não necessariamente se mantém, como fazia a ideia de progresso, sobre uma convicção de que o futuro seria uma melhoria sobre o passado; nem transmite a impressão de que o futuro estava a ser projetado a partir do presente estágio da história, o qual representou o culminar do passado (COWEN & SHENTON, 2005, p. 07, tradução nossa).

Esteva (2000), a partir de uma outra perspectiva, argumenta que o termo ainda segue uma noção de evolução social ligando-se, e não distanciando-se, da noção de progresso. Por mais que termos como "progresso", "barbárie", "selvageria", "mais ou menos evoluído", tenham caído em desuso pelo seu próprio caráter discriminatório, os princípios ainda persistem, metamorfoseados em novos termos, os quais continuam a manter os velhos preconceitos hierarquizantes. Sofrem atualizações e agregam novos princípios e valores, mas sua carga discriminatória ainda permanece. Entre meados do século XVIII e do século XIX, o sentido do desenvolvimento vai sendo modificado,

[...] e de uma concepção de transformação que a considerava como um movimento na direção de uma forma apropriada para o ser passou a considerar essa transformação como um movimento na direção de uma forma sempre mais perfeita daquele mesmo ser. Nessa mesma época cientistas começaram a usar desenvolvimento e evolução como sinônimos" (ESTEVA, 1992, p. 62).

O termo posteriormente passa a designar também processos sociais e vai absorvendo cada vez mais novos sentidos, dissolvendo sua precisão e designando coisas genéricas:

Na Enciclopédia de todos os sistemas de ensino e educação, publicada na Alemanha em 1860, o verbete para 'desenvolvimento' informava que 'esse conceito é usado para quase tudo que o homem tem e sabe'. Essa palavra, disse Eucken em 1878, 'tornou-se quase inútil para a ciência, exceto em certas áreas' (ESTEVA, 1992, p. 63).

Apesar das divergências na identificação das origens do desenvolvimento, é fato que a partir da segunda metade do século XX o desenvolvimento se tornou um tema fundamental e global, e o discurso do presidente estadunidense, Harry Truman, em 1949, é um exemplo disso – seja ele tomado como ponto de origem para a moderna doutrina do desenvolvimento, como afirmam os pós-desenvolvimentistas; ou, de outro modo, entendido como uma consequência de processos anteriores iniciados nos primórdios do capitalismo industrial, como descrevem Cowen & Shenton (2005).

2.1.3. Desenvolvimento no Século XX

Sachs (1990) localiza no pós-Segunda Guerra a "descoberta" da pobreza nos países do sul – particularmente na Ásia, África e América Latina – pelos países ricos. Bilhões de pessoas se encontravam em situação de miséria extrema e discursos sobre a necessidade de uma ação efetiva começaram a ecoar. O destino dos países pobres passava a ser visto em relação ao dos países ricos com a difusão e o aprofundamento do capitalismo e sua economia de mercado, a qual privava milhões e pessoas do acesso à terra e demais recursos (ESCOBAR, 1995, p. 49).

O presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, em seu conhecido discurso de janeiro de 1949, tornou popular o termo "áreas subdesenvolvidas" e ajudou a difundir a proposta de levar ajuda aos países menos desenvolvidos. O termo "subdesenvolvido" passa a garantir ao desenvolvimento, a partir daquele contexto, um novo valor, um novo sentido que vai guiar os esforços do capitalismo a partir de então⁷.

⁷ Cabe notar que tanto as expressões "desenvolvimento" quanto "subdesenvolvimento" já existiam antes, mas sua utilização, na maioria das vezes, envolvia outros contextos e entendimentos, além de não possuir, ainda, a dimensão que passou a ter após esse período.

O objetivo era bastante ambicioso: criar as condições necessárias para reproduzir todos os traços característicos das sociedades avançadas da época – altos níveis de industrialização e urbanização, modernização da agricultura, rápido crescimento da produção material e dos padrões de vida, e adoção generalizada da educação e dos valores culturais modernos (ESCOBAR, 1995. pp. 3-4).

A principal estratégia para essa ajuda aos países pobres estava fundamentada na ciência e tecnologia, esses eram os principais instrumentos dos países do norte na luta contra a pobreza. Planejamentos passaram a ser elaborados e um aparato de tecnologia social foi constituído no intuito de objetivar, entender, diagnosticar e combater a pobreza.

O desenvolvimento, então, passa a se ligar à ideia de subdesenvolvimento e é visto em função deste como uma busca para sobrepujar a condição de "atraso" na qual muitos países se encontram. Neste caso, notadamente países do Sul, tendo em vista que o padrão de desenvolvimento era definido pelos países do Norte, considerados mais avançados e desenvolvidos. Serão estes a levar os mecanismos e fórmulas necessárias aos países ainda em desenvolvimento para que sigam os passos exitosos do Norte e possam se livrar de sua condição de inferioridade (Sachs 1990).

Essa objetivação da pobreza – e dos pobres, por extensão – não é objetiva em si, pois parte de visões particulares dos agentes de desenvolvimento, e, portanto, todas as novas intervenções estarão imbuídas da concepção capitalista de mundo: como o problema estava localizado na pobreza, a solução passava a ser, então, a criação de riquezas, fortalecendo e melhorando a economia. A pobreza, no caso, estava localizada no Terceiro Mundo e era ele que precisava ser desenvolvido. Discursos e práticas passaram a se constituir nesse contexto, tornando a salvação do Terceiro Mundo por meio do seu desenvolvimento "uma verdade universal, evidente e necessária" (ESCOBAR, 1995. p. 24). Um dos importantes efeitos dessa nova perspectiva de mundo foi construir a ideia aceitável de um subdesenvolvimento e da negatividade dessa situação – ou mesmo dos países que se encontravam nesse estado.

Essa “verdade universal” contribui também com a noção de que o subdesenvolvimento se constitui em uma etapa anterior ao desenvolvimento, como

em um processo evolutivo natural e linear pelo qual as sociedades passam em direção a um futuro melhor. E a meta a ser alcançada é o estágio econômico dos países do chamado Primeiro Mundo.

Essa ideia de desenvolvimento poderia ser resumida como "'seguir os passos do Ocidente', o que, na verdade, quer dizer, 'se você quer o que nós temos (e conquistamos), então você deve se tornar como nós, e fazer como fizemos (e continuamos a fazer)'" (BERNSTEIN, 1983 *apud* THOMAS, 2000, p. 30, tradução nossa).⁸

As últimas décadas aparentam que o resultado não foi bem o que se esperava, e esse modelo de modernização mostrou-se reducionista e falacioso, no entendimento de muitos estudiosos. Este é o caso de Celso Furtado (1974) e de Gilberto Dupas (2006) para quem o desenvolvimento é um mito, tendo em vista os diversos problemas socioambientais que promove e pelo fato de que, apesar do propagado, não necessariamente traz melhorias às vidas de todas as pessoas e nem as torna mais felizes. Ainda mais por sua identificação prioritária com o crescimento econômico.

A partir dessa identificação, a melhoria das condições sociais passava a ficar colada ao desenvolvimento econômico. Era este que iria promover aquele. Inicialmente, como explica Esteva (2000, p. 67-68), o "social" e o "econômico" eram realidades distintas, só se integrando mais tarde quando, em 1962, "O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) recomendou a integração dos dois aspectos de desenvolvimento". As propostas da Década do Desenvolvimento passaram então a considerar o desenvolvimento como uma forma de melhorar a vida das pessoas. Esse modelo, explica Kliksberg (2001, p. 07),

Cria a expectativa de que tudo estará bem se esses produtos crescem a um bom ritmo. Coloca explicitamente, [...] que alcançadas as metas importantes de crescimento tudo o mais será resolvido. O crescimento fluirá para baixo, por meio do famoso efeito "derrame", e isso solucionará os "atrasos" que puderam existir no campo social. [...] mas o que conta são os fatos. Estes vêm desmentindo claramente que a realidade funcione como a ortodoxia supõe que deveria funcionar. As promessas feitas à América Latina no início dos

⁸ Esse parece que é um conselho que continua sendo seguido, tendo em vista um dos objetivos do Plano de Desenvolvimento 2025 citado anteriormente, de "alcançar os padrões de desenvolvimento socioeconômico próximos aos dos países com as melhores condições de vida na atualidade" (MARTINUZZO, 2010a, p. 33).

anos oitenta sobre o que sucederia ao se aplicar o modelo convencional não se cumpriram na prática.

De fato, o foco exclusivo no crescimento econômico não teve apoio integral, e os efeitos negativos do modelo econômico suscitaram críticas e resistências ao crescimento econômico.

De acordo com Adams (2005, p. 14-15), o cenário com os grandes desafios colocados ao desenvolvimento tornaram-se claros. As décadas de investimento em ações de desenvolvimento não resolveram os problemas ou, pior, acabaram por agravar as desigualdades sociais já existentes. O fosso entre ricos e pobres aumentou – e ainda vem aumentando – bem como o poder econômico e político entre as nações já desenvolvidas e as que se encontravam em desenvolvimento. Mesmo a forte industrialização praticada pelos países mais pobres não foi o suficiente para resolver seus problemas sociais e econômicos e as desigualdades internas ampliaram-se ainda mais; particularmente a pobreza, que é um dos temas principais e justificativa essencial para as ações de desenvolvimento:

A magnitude do problema da pobreza persistente é a principal evidência para o fracasso do projeto prático de "desenvolvimento" (ou seja, o fracasso das burocracias de desenvolvimento para resolver problemas óbvios). [...] Este melancólico cenário forneceu terreno fértil para as idéias sobre o desenvolvimento sustentável florescerem nos anos de 1980 e 1990. Talvez o desenvolvimento sustentável pudesse fornecer um paradigma alternativo, sem dúvida, um novo começo (ADAMS, 1990, p. 14, tradução nossa).

Foi essa conjuntura então que trouxe à baila o tema do meio ambiente, trazendo críticas ainda mais fortes ao modelo de desenvolvimento em voga e exigindo mudanças ao que vinha sendo implementado até então. Situação essa que culminou em uma nova proposta, a do desenvolvimento sustentável, que será detalhada a seguir.

Mas antes, após essa constatação de que o desenvolvimento não tem cumprido suas promessas, cabe um questionamento apresentado por Crush (2005, p. 04, tradução nossa):

Como a maioria de nós já percebeu, o desenvolvimento raramente parece 'fucionar', ao menos em relação às conseqüências

pretendidas ou os resultados previstos. Por que, então, se ele é tão impraticável, ele não só persiste mas parece estar continuamente expandindo seu alcance e escopo? Será que o desenvolvimento está de fato funcionando muito bem? Sendo assim, o que ele diz que está fazendo e o que nós acreditamos que ele esteja fazendo simplesmente não é o que está acontecendo. E se isto é assim, então talvez nós precisemos entender não só porque a linguagem do desenvolvimento é tão evasiva, ou mesmo enganadora, mas também porque tantas pessoas em tantas partes do mundo parecem precisar acreditar nele e continuam acreditando por todo esse tempo.

Esse argumento nos remete à necessidade de analisar como os discursos do desenvolvimento são construídos. Perceber o discurso nessa conjuntura é compreender os mecanismos de produção dos sentidos e como eles se articulam para se tornar naturais ou hegemônicos. O discurso é uma expressão da realidade social, e o desenvolvimento, nesse sentido, é compreendido como discurso, mobilizando sentidos e ideias das áreas social, cultural, política e econômica. É a partir desse fundamento que se torna possível "desvendar os mecanismos pelos quais uma certa ordem do discurso produz modos permitidos de ser e de pensar, ao mesmo tempo em que desqualifica e até mesmo impossibilita os outros" (ESCOBAR, 1995, p. 05). Este tema será tratado mais adiante neste trabalho.

2.2 SUSTENTABILIDADE

Os inúmeros problemas ambientais percebidos ao longo das décadas colocaram a humanidade na posição de ter de fazer alguma coisa urgente para lidar com essa situação que afeta diretamente a vida das pessoas. Não só isso, o próprio sistema econômico se coloca em risco ao ter de lidar com uma provável falta de recursos para continuar alimentando seu crescimento e desenvolvimento. Nesse sentido, o debate sobre a sustentabilidade torna-se necessário e vem sendo discutido há mais de século, tendo se tornado mais forte nas últimas décadas, particularmente na busca por garantir as condições necessárias para a continuidade do crescimento atual sem que isso acabe por prejudicar o crescimento no futuro.

A sustentabilidade, conforme afirma Veiga (2008, p.171) está relacionada a um tripé que envolve a preservação ambiental, a limitação ao uso dos recursos renováveis e o respeito aos limites e à capacidade de auto recuperação da natureza.

E talvez, mais do que nunca, essa necessidade de preocupação com as questões ambientais mostre-se fundamental neste novo século.

O mundo hoje está totalmente interligado e cada vez mais as ações humanas interferem no planeta como um todo e isso é mais do que visível. As ações humanas têm mudado e interferido no clima, na existência de espécies animais e vegetais, na qualidade das águas e do ar.

A economia, no caso, tem grande importância e influência. É fato que a riqueza pode trazer muitos benefícios, e um alto PIB e uma alta renda *per capita* podem ser de grande vantagem a um país, pois torna-se possível investir em transporte, educação, produção de alimentos, infraestrutura e saúde – daí a preocupação das nações, particularmente as mais pobres, em garantir um crescimento econômico. No entanto, é fato também que diversos "efeitos colaterais" surgem dessa situação, como os já citados problemas ambientais e sociais. Ademais, infelizmente, os benefícios dessas riquezas não são igualmente distribuídos a todos e nem sempre são tão bem aplicados como deveriam, de modo que há muito desperdício e um forte impacto na extração dos recursos naturais – que é de onde essa "riqueza" advém. Aliás, se fosse nivelada por cima uma distribuição igualitária das comodidades e benefícios aproveitados pela população dos países mais ricos, não haveria recursos suficientes no planeta Terra para possibilitar essa condição.

O relatório Planeta Vivo, de 2014, produzido pela WWF, afirma que a pressão acumulada no planeta Terra com relação à saúde das florestas, rios e oceanos já está 50% acima do que é possível ao planeta suportar. Ou seja, a extração de recursos se dá como se houvesse ainda um outro planeta disponível para garantir esses recursos. O relatório afirma ainda que, a continuar esse grau de exploração, em 2030 esses "dois" planetas já não bastarão mais para garantir o nível de exploração.

Diante dessa situação, Sachs (2015) afirma que uma das mensagens do desenvolvimento econômico é que o ser humano se tornou uma ameaça a ele mesmo. A atividade econômica ficou tão grande que está sobrepujando os limites da existência. Pela primeira vez na história uma espécie está ameaçando a sua própria existência e a própria dinâmica do planeta: o clima, o ciclo da água, do nitrogênio, a química da água. O uso dos recursos e o descarte são sem precedentes, particularmente a partir da revolução industrial e da emergência do capitalismo, e

vêm causando um enorme impacto que é sentido por todos os lugares (em proporções diferentes, contudo). Os desastres naturais estão cada vez mais frequentes: inundações, tempestades, secas, incêndios, vêm causando enormes perdas de vidas, propriedades e dinheiro.

A frequência e a gravidade dessas ameaças aumentaram dramaticamente e são suscetíveis de aumentar ainda mais. De fato, a reformulação dos sistemas físicos da Terra – incluindo o clima, a química e a biologia - é tão dramática que os cientistas deram à nossa era um novo nome científico: o Antropoceno. Esta é uma nova palavra que vem de suas raízes gregas: *anthropos*, que significa a humanidade, e *cene*, ou seja, época ou período da história da Terra. O Antropoceno é a era – a nossa era - na qual a humanidade, através dos impactos maciços da economia mundial, está criando grandes perturbações nos sistemas físicos e biológicos da Terra. Na linguagem dos cientistas, as mudanças induzidas pelo homem estão "conduzindo" mudanças físicas e biológicas da Terra. Para um leigo, a palavra "condução" pode sugerir que alguém está no controle. Isso não é o que os cientistas dizem. Eles querem dizer que a humanidade está causando mudanças que são grandes, sérias e altamente perturbadoras, com a maioria da humanidade, incluindo a maioria dos líderes políticos, tendo pouca compreensão científica dos perigos à frente (SACHS, 2015, p. 37-38, tradução nossa).

O desenvolvimento sustentável, nesse contexto, consistiria em compreender e respeitar esses limites do planeta a partir de uma visão holística que integra o crescimento econômico, inclusão social, combate à pobreza e sustentabilidade ambiental; sem deixar a economia sair dos trilhos (ADAMS, 2009, p. 02).

2.2.1. O Desenvolvimento Sustentável – Antecedentes Históricos

O modelo de crescimento econômico que imperava no pós-guerra, caracterizava-se por uma alta industrialização, pelo consumo de massas e por um intensivo uso e pressão sobre os recursos naturais, e tinha os países industrializados do Norte servindo de modelo aos outros países do mundo. A divisão binária em que se encontrava o mundo, com suas várias características, entre elas a que diferenciava os países entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, como comentado anteriormente – mas também entre "ricos e pobres", "capitalistas e socialistas", "primeiro e segundo mundos" –, contribuía com a movimentação dos

países no intuito de buscarem o desenvolvimento e assim alcançar os padrões de consumo e de conforto dos países do Norte.

Mesmo os países do chamado bloco socialista também copiavam o modelo de desenvolvimento dos países capitalistas, o que causava problemas parecidos com os que já começavam a ser percebidos e criticados no chamado Primeiro Mundo: poluição da água e do ar, desmatamento, etc. Apesar de se pretenderem um novo modelo econômico, os países considerados socialistas acabavam por produzir, na prática, o mesmo sistema do mundo capitalista, um sistema produtor de mercadorias (KURZ, 1999). E as contradições e problemas se agravavam ainda mais à medida que esses países socialistas iam se inserindo e se integrando no mercado capitalista mundial de produção (DIEGUES, 1992, p. 24).

As transformações sociais promovidas pelo capitalismo mundial a partir das primeiras décadas do século XX já criavam nas pessoas uma percepção de que as mudanças não eram todas benéficas e que as mudanças nos estilos de vida traziam também diversos aspectos negativos em uma escala ainda maior que os problemas vistos no século anterior por meio da Revolução Industrial. Essa produção e consumo de massas baseados no modelo do taylorismo-fordismo, promoviam o uso mais intensivo da energia elétrica e do petróleo e causaram uma mudança radical na exploração dos recursos naturais e nos problemas ambientais que surgem a partir de então:

Um momento-chave foi 1945, em dois sentidos: em primeiro lugar, pela explosão das primeiras bombas atômicas que foram consideradas uma ameaça planetária inédita gerada pela própria humanidade; e em segundo lugar, porque foi o começo de um desenvolvimento econômico também, inédito, baseado na generalização do taylorismo-fordismo, que se estendeu sem problemas até o final da década de 60. [...] A consciência ambientalista foi-se conformando a partir da percepção dos efeitos negativos desse processo (PIERRI, 2005, p. 32, tradução nossa).

A introdução de fato da questão ambiental na arena política se deu a partir de meados da década de 60, com uma série de importantes documentos científicos relacionados ao agravamento da crise ambiental promovida pelo modelo econômico em vigência. Esses estudos tinham como característica o fato de serem bastante alarmantes, com projeções catastróficas para o futuro próximo e entre suas teses

estavam a questão dos limites físicos para o crescimento e as propostas de crescimento populacional e econômico zero. Além disso, outro importante fator foi a emergência de um movimento ambiental popular na Europa e nos Estados Unidos, com diversas manifestações que chamaram a atenção dos governantes e da mídia, colocando a pauta ambiental na ordem do dia (BISWAS, 1982, p. 479-480).

É de se notar que as reações a esse modelo industrial não se iniciaram nos países em desenvolvimento, mas sim nos próprios países desenvolvidos, com manifestações públicas de diversos grupos organizados e marginalizados como os hippies, movimentos de mulheres, movimentos raciais, entre outros (DIEGUES, 1992, p.24). As décadas de 60 e 70, nesse sentido, apresentaram diversas críticas, que acabaram por se fortalecer com os novos problemas ambientais que surgiam, como as crises do petróleo a partir de 1973 que demonstraram na prática que os recursos naturais são finitos e que era preciso se preocupar com essa questão⁹.

O livro *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, e o relatório do Clube de Roma foram dois dos citados estudos que contribuíram para disseminar o debate e mobilizar as sociedades para discutir com maior seriedade os problemas ambientais mundiais, bem como as consequências do desenvolvimento industrial.

Em 1962, a bióloga estadunidense, Rachel Carson, publicou seu livro *Primavera Silenciosa*, no qual faz uma denúncia sobre o uso de agrotóxicos na agricultura, particularmente o DDT. Esse pesticida era utilizado para matar os insetos nas lavouras, mas acabava por matar e causar sérias doenças também em outras espécies, inclusive o ser humano.

⁹ É importante destacar que apesar de a discussão estar focada no ambientalismo contemporâneo a partir da década de 60 do século XX, a preocupação ambiental já se fazia notar há mais de século. Desde a Revolução Industrial, vozes se levantavam contra os negativos efeitos socioambientais promovidos pela industrialização crescente. Mesmo no Brasil, a preocupação e crítica ambiental remonta ao século XVIII, período do Brasil colonial. Neste período, as características desse “ambientalismo” eram um pouco diferentes das preocupações contemporâneas, e estavam ligadas às questões sanitárias, ao conservacionismo propriamente dito e ao naturismo; mesmo o conservacionismo, nesse período, não era propriamente “ambientalista”, mas buscava a garantia dos espaços públicos naturais, que estavam sendo apropriados de forma privada. No Brasil, especificamente, a preocupação dos autores que debatiam a questão ambiental era mais pragmática do que teórica e envolvia o Brasil como um todo, não sendo eles “ambientalistas” propriamente dito. Por isso, a problemática ambiental não foi por eles abordada de maneira isolada ou específica, mas sim na sua relação com a questão econômica, social, tecnológica, e outras (PÁDUA, 2004, p. 283-284).

O livro se tornou amplamente conhecido e influenciou diversos movimentos ambientalistas pelo mundo, além da criação da agência de proteção ambiental nos Estados Unidos. A denúncia ainda continua atual¹⁰, conforme destaca Pereira (2012, p.1):

Em nome do progresso científico, os agrotóxicos eram anunciados como a maneira mais moderna de se erradicar pragas na agricultura e, com isso, resolver o problema da fome no mundo. Essa 'promessa', no entanto, não foi cumprida: os insetos se tornaram resistentes aos venenos e ainda há muita gente passando fome.

Outro importante documento foi o relatório "Os Limites para o Crescimento". Em 1972, o chamado Clube de Roma divulga um relatório com importantes estudos e demonstrações da inviabilidade do modelo econômico em voga até então, indicando ser ele insustentável e destinado a trazer o esgotamento a curto prazo desses recursos. Neste documento os autores demonstravam que existia "uma contradição no crescimento ilimitado e sem restrições no consumo em um mundo de recursos claramente finitos" (CLUB OF ROME, 2015). Além disso, o relatório denunciava também uma explosão demográfica e o aumento da poluição em larga escala. Como proposta de enfrentamento a esse cenário devastador, o Clube de Roma propunha um rígido controle ao crescimento econômico e o controle populacional dos países do Terceiro Mundo.

Em reação a essas divulgações, houve uma expansão do movimento ambientalista e a criação de leis ambientais e de organismos nacionais internacionais – entre estatais e organizações não-governamentais – para lidar com a questão ambiental.

Toda essa movimentação também gerou respostas da ONU que, entre 1949 e 1972, passou a tratar do tema por meio da UNESCO e realizou duas Conferências relacionadas ao meio ambiente antes de Estocolmo: em 1949, em Nova Iorque, e em 1968, em Paris¹¹. Foi na Conferência de Paris (chamada de Conferência

¹⁰ O Brasil, por exemplo, é, desde 2008, o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, de acordo com o próprio Ministério da Agricultura.

¹¹ A respeito dessas duas conferências, a de 1949, em Nova Iorque, teve pouca repercussão devido às preocupações com as reconstruções do pós-guerra; já a Conferência

Internacional da Biosfera) que se articulou a realização da Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente (também conhecida como Conferência de Estocolmo), ocorrida quatro anos depois, e que se tornou um marco no debate internacional sobre as questões ambientais por algumas questões:

Em primeiro lugar, porque ocorreu na arena política internacional, mas também porque foi a primeira tentativa de conciliar os objetivos tradicionais do desenvolvimento com a proteção da natureza, e de contemplar os diferentes interesses dos países e da comunidade internacional. Por outro lado, o tema se hierarquizou mediante a criação do Programa para as Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com sede em Nairóbi. Recomendou-se declarar o dia 05 de junho como o Dia Mundial do Meio Ambiente, e foi feita uma condenação expressa às armas nucleares (PIERRI, 2005, p. 36, tradução nossa).

2.2.2. Conferência de Estocolmo

A Conferência de Estocolmo iniciou os debates globais sobre poluição e uso dos recursos naturais, e é considerada de grande importância para o debate ambiental não só pelos motivos expostos acima, mas também pela sua dimensão, pois envolveu 113 países e mais de 400 instituições governamentais e não-governamentais.

Apesar disso, houve um baixo interesse por parte dos países em desenvolvimento, situação que já transparecia nas reuniões preparatórias para a Conferência. O motivo principal era que os temas dos debates da Conferência de Estocolmo estavam focados nos problemas dos países desenvolvidos, como a poluição e o esgotamento dos recursos naturais – devido ao forte processo de industrialização e urbanização pelo qual passavam. Desse modo, as ações propostas afetavam mais diretamente os países desenvolvidos – ou seja, desenvolver tecnologias mais limpas e reduzir o crescimento populacional e econômico. A reação contrária dos países pobres era evidente: já que o desenvolvimento era percebido como um caminho para ultrapassar a sua situação

Internacional da Biosfera, teve um caráter mais científico, e promoveu a divulgação do Programa Homem e Biosfera, divulgado oficialmente em 1971.

de “subdesenvolvimento”, frear o crescimento econômico seria impedir uma melhoria nas suas condições sociais:

Entendiam que o verdadeiro problema que deveria ser resolvido de imediato era o dos terços da humanidade que estava dominado pela pobreza, desnutrição, doenças e miséria, e isso passava por priorizar o desenvolvimento, e a filosofia do "não-crescimento" era absolutamente inaceitável (PIERRI, 2005, p. 36-37, tradução nossa).

Desse modo, a partir da percepção por parte dos países em desenvolvimento de que um dos principais problemas ambientais era a pobreza, articulou-se então a inclusão das questões sociais ao termo “meio ambiente”. Em 1971, reunidos em Founex, na Suíça, um grupo de diversos especialistas de diferentes países elaborou um documento no qual as principais preocupações dos países em desenvolvimento foram reconhecidas. Além do documento de Founex, a Conferência de Estocolmo contou também com diversas reuniões e conferências paralelas e setORIZADAS, organizadas por estudantes, industriais, acadêmicos e ambientalistas. (BISWAS, 1982, p. 483-484).

Todos esses debates expressavam as diferentes correntes ambientalistas que se apresentavam na década de 70. Pierri (2005), classifica três grandes e diferentes correntes principais em disputa nos movimentos ambientalistas, que seriam: a corrente ecologista conservacionista, o ambientalismo moderado e a corrente humanista crítica. Pierri também questiona as explicações que apresentam o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável como uma evolução linear a partir dos debates ambientalistas e desenvolvimentistas, e argumenta que a proposta do desenvolvimento sustentável não se deu por uma dissolução das diferenças, mas pela confluência de uma das correntes ambientalistas (a que ela denomina como ambientalismo moderado) às discussões correntes à época.

Essas correntes ambientalistas podem ser assim caracterizadas:

- Ecologista conservacionista – possui raízes no conservacionismo naturalista do século XIX, expressou-se nos trabalhos de biólogos e ecólogos sobre os limites físicos do planeta e a proposta de crescimento zero. Sua principal tese foi o relatório do Clube de Roma;

- Ambientalismo moderado – possui uma visão antropocêntrica e desenvolvimentista, embora com limites à exploração da natureza e à centralidade da economia. Atualmente está ligada à economia ambiental e às propostas hegemônicas de desenvolvimento sustentável promovidas pelos organismos internacionais. Sua principal expressão foi a Declaração da ONU Sobre o Meio Ambiente Humano;
- Humanista crítica – corrente que se opõe às anteriores, com raízes nos movimentos anarquistas e socialistas, e que questiona a exploração dos países mais pobres. Atualmente está ligada ao ecodesenvolvimento.

2.2.3. Relatório Brundtland e definição de desenvolvimento sustentável

Em 1983, a ONU instituiu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED, em inglês), a qual foi presidida pela ex-primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O relatório "Nosso Futuro Comum" (também conhecido como Relatório Brundtland), tornou conhecido o conceito de "desenvolvimento sustentável", que procura integrar desenvolvimento e sustentabilidade:

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015)

Na declaração de Estocolmo, o desenvolvimento já é apresentado como um caminho para a resolução dos problemas ambientais; a ciência, a tecnologia e o avanço da produção trarão as condições necessárias para aumentar a capacidade do homem em melhorar o meio ambiente. O documento apresenta a formulação principal da corrente do ambientalismo moderado, sendo também "o primeiro antecedente da formulação do objetivo do desenvolvimento sustentável que seria consolidado pela ONU em 1987 com Brundtland" (PIERRI, 2005, p. 43, tradução nossa). Afirma que "Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas

ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento" e, por isso, "os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente." (ONU, 2015)

No documento, grandes avanços são feitos, apresenta o ser humano como responsável pelo meio ambiente, formaliza a mudança de paradigma, que até então via a natureza como fonte inesgotável de recursos naturais, e reconhece que os recursos correm o risco de esgotamento. Também promoveu a elaboração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Contudo, ainda apresentava algumas questões passíveis de críticas: visão notadamente antropocêntrica, na qual o ser humano é o centro de tudo e ignorando as relações ecológicas da qual o ser humano faz parte; reforça a necessidade do desenvolvimento econômico e social, em oposição às discussões sobre o crescimento zero; e, apesar de fazer menção à pobreza, deixa transparecer que ela é uma ameaça ao meio ambiente, promotora dos problemas ambientais, mais do que sua consequência. Em resumo,

A ONU é quem se coloca como porta-voz de uma das respostas à oposição absoluta homem-natureza ou economia-ecologia, e a proposta do crescimento zero com a qual a questão ambiental entrou em cena. Aceita, em certa medida, a idéia dos limites físicos, sem catastrofismo; e sugere que o crescimento pode ser compatível com a conservação do meio ambiente, e até que o primeiro é necessário para a segunda, visto que os pobres geram problemas ambientais, pressionados pelas suas necessidades. Também rejeita a visão neomalthusiana extrema, e reconhece o direito de todos os países de utilizar os seus próprios recursos, como um aspecto da sua soberania (PIERRI, 2005, p. 45, tradução nossa).

O relatório Brundtland reforça essa visão, ao afirmar, como explicam Misoczky e Bohm (2012, p.548), que "a melhor maneira de responder aos desafios colocados pela destruição ambiental e pela pobreza era com mais crescimento". Diante das críticas crescentes contra a ideia do crescimento ilimitado em um planeta limitado construiu-se, então, com o desenvolvimento sustentável, a ponte que ligaria essas duas concepções de sociedade.

2.2.4. Críticas à noção de desenvolvimento sustentável

Ao integrar os conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade, tornando-os mais flexíveis e permeáveis aos ajustes necessários, possibilitou-se que o termo pudesse ser usado também pelos promotores do desenvolvimento que, de início, eram os alvos das críticas ambientalistas devido às degradações ambientais provocadas.

Na área empresarial, o princípio do desenvolvimento sustentável também foi adotado, no então chamado Triple Bottom Line (Lucros, Pessoas, Planeta), que especifica, nas palavras de John Elkington (apud VIZEU et al. 2012, p. 574), que "a atividade corporativa orientada pela lógica do desenvolvimento sustentável é aquela que, ao mesmo tempo, produz lucros, é socialmente justa e ambientalmente correta". Os empresários a partir dessa perspectiva encontraram um caminho bastante receptivo ao "esverdear" seus produtos e associá-los a questões sociais e ambientais, tornando este um mercado em amplo crescimento na última década. No entanto, como pondera Adams (2009, p. 07, tradução nossa), a linguagem com a qual os empresários trabalham o desenvolvimento sustentável é bastante fluida e nem sempre esclarece exatamente como é essa sustentabilidade com a qual trabalham, a ponto de, "na linguagem dos negócios, desenvolvimento sustentável tender a significar 'tornar o nosso negócio sustentável', refletindo muitas vezes uma determinação em continuar 'os negócios como sempre' em tempos superficialmente mais verdes".

A expressão desenvolvimento sustentável tornou-se, desse modo, tão genérica quanto a noção de desenvolvimento e praticamente tão impossível de ser definida quanto. Essa dificuldade coloca em risco até mesmo os debates mais sérios sobre o desenvolvimento sustentável, pois mesmo a definição apresentada pelo relatório Brundtland carece de coerência teórica (ADAMS, 2009, p. 06). No entanto,

Burocratas de desenvolvimento e políticos têm, sem dúvida, sido gratos com a oportunidade de ancorar a uma frase que sugere uma reforma radical sem realmente especificar o que precisa mudar ou exigir uma ação específica. Como Luke (2005) aponta, a frase tem sido cada vez mais usado para rotular estilos de vida e modos de existência que não são nem sustentável nem desenvolvimentistas (ADAMS, 2009, p. 06, tradução nossa).

Assim, se a definição do desenvolvimento sustentável é vazia e dada a quaisquer interpretações por parte de seus interlocutores, então, para apreender o seu significado no Espírito Santo e identificar se esse modelo de desenvolvimento sustentável que se processa no estado realmente rompe com o modelo tradicional de desenvolvimento – como nos propusemos em nossos objetivos – é preciso avaliar os discursos produzidos aqui em nome dessa sustentabilidade. Cabe debruçar-se com mais atenção nos discursos locais para desvendar esse enigma do desenvolvimento sustentável, procurando perceber como ele vai sendo formado e segue constituindo sentidos em meio às relações de nossa realidade social. Pois, como explica Escobar (1995, p. 80)

Essas relações - que se estabelecem entre as instituições, os processos socioeconômicos, as formas de conhecimento, fatores tecnológicos, e assim por diante - definem as condições em que objetos, conceitos, teorias e estratégias podem ser incorporados ao discurso. Em suma, o sistema de relações estabelece uma prática discursiva que define as regras do jogo: quem pode falar, a partir de que pontos de vista, com que autoridade, e de acordo com o critério de competência, que estabelece as regras que devem ser seguidas para este ou aquele problema, teoria ou objeto a surgir e ser identificado, analisado e, finalmente, transformado em uma política ou um plano.

E, no nosso caso em específico, o discurso que será analisado com mais cuidado será o da construção do Zoneamento ecológico-econômico do Espírito Santo (ZEE-ES), de modo a verificar como o estado lida com esse tema e com a tarefa de ter de articular as questões sociais, econômicas e ambientais. De modo resumido, o que vem a ser o desenvolvimento sustentável no Espírito Santo, o que ele "desenvolve" e o que ele "sustenta"?

No próximo capítulo iremos explorar um pouco mais esse assunto, a partir de um levantamento histórico do processo de desenvolvimento e industrialização no Espírito Santo e de sua relação com o meio ambiente, analisando a conjuntura na qual foi elaborado o ZEE-ES.

3. DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE NO ESPÍRITO SANTO

Muitas das questões que hoje enfrentamos, inclusive algumas daquelas que oferecem desafios ao desenvolvimento atual e futuro, resultam de um modelo de crescimento marcado por lacunas de planejamento e ação em áreas estratégicas.

Daí a formulação e implementação, a partir de 2003, de um novo modelo de desenvolvimento para o Espírito Santo. Fundado na confiabilidade e estabilidade político-institucional, no planejamento estratégico, na evolução dos arranjos produtivos consolidados e na emergência do negócio de petróleo e gás, o terceiro ciclo de nossa economia busca desconcentrar o desenvolvimento numa perspectiva socialmente inclusiva e ambientalmente responsável – **um paradigma sustentável de crescimento** (Novo Espírito Santo – Estado Sustentável: Meio Ambiente e Recursos Hídricos 2003-2010, p. 31, grifo nosso).

O relatório de gestão ambiental publicado em 2010, e referente às duas gestões do governador Paulo Hartung (2003-2006 e 2007-2010), apresenta o que seria uma marca desse período: um novo modelo de desenvolvimento baseado em um paradigma sustentável de crescimento. De fato, a administração do governador Paulo Hartung a partir de 2003 definiu um novo momento na gestão pública do Espírito Santo, após um período de crise e instabilidades econômica e política pela qual passou o estado na década anterior.

Também a economia capixaba durante os anos de 2000 a 2010 – seguindo uma tradição das décadas anteriores – teve desempenho bastante positivo, apresentando um crescimento superior ao do Brasil e passou a ocupar a 11ª posição nas economias estaduais em 2010 (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2012). A taxa média de crescimento do PIB do Espírito Santo nesse período foi de +4,8%, enquanto que a taxa média de crescimento do PIB brasileiro ficou em +3,6%. Além disso, o Espírito Santo aumentou sua participação no PIB nacional, passando de 2,0% em 2000 para 2,2% em 2010:

Este desempenho da economia espíritossantense esteve associado, em grande medida, ao robusto crescimento do setor industrial no Estado. Entre os anos de 2000 a 2010, o setor elevou sua

participação no Valor Adicionado Bruto (VAB) estadual de +19,9% em 2000 para +27,6% em 2010 (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2012, p.5).

Sobre o aumento da participação do setor industrial na economia capixaba, cabe ainda citar um outro dado fornecido pelo Instituto Jones (2012) que é o fato de a indústria extrativa no Espírito Santo ter superado em ganhos de participação no VAB¹² estadual a indústria de transformação. Em 2010 a indústria de transformação respondeu por +10,8% do VAB do estado, contra +15,0% em 2000. Por sua vez, a indústria extrativa, que em 2000 foi responsável por +4,9% do VAB estadual, passou a + 16,8% em 2010. Esses dados demonstram a força crescente das *commodities* para a economia capixaba e abre espaço para o questionamento sobre o quão sustentável pode ser uma economia baseada no setor industrial e, em particular, na extração de seus recursos naturais minerais e vegetais, tendo em vista que, normalmente,

As atividades de extração e beneficiamento primário de recursos naturais produzem mudanças significativas nos territórios. Nas áreas rurais tendem a causar poluição atmosférica, contaminação hídrica, desmatamento e erosão; já nas regiões urbanas, os efeitos incluem inchaço urbano, favelização, aumento da violência, exploração sexual e sobredemanda dos serviços públicos de saúde, saneamento e segurança (MILANEZ; SANTOS, 2013, p. 22).

Os diversos conflitos ambientais ao longo do mundo ajudam a reforçar esse padrão. No Espírito Santo, por exemplo, são notórios e históricos os conflitos envolvendo comunidades indígenas e quilombolas e os plantios de eucalipto da empresa Fibria; e também a luta dos moradores da região da Grande Vitória contra

¹² "Valor Agregado Bruto". É um conceito de contabilidade com dados análogos ao PIB. O VAB mede o que foi produzido num determinado período em uma localização específica e corresponde ao valor bruto da produção subtraindo-se os insumos consumidos em seu processo produtivo.

o "pó preto" produzido pelas empresas Vale, Arcelor e Samarco e que causa a poluição do ar e do mar.

Ainda assim, o discurso da sustentabilidade se mantém bastante forte no governo do Espírito Santo e, por isso, propomo-nos neste capítulo a compreender, a partir desse tão difundido discurso do desenvolvimento sustentável, no que consiste esse "novo modelo de desenvolvimento" e em que medida ele é "sustentável".

De início, partiremos da afirmação da epígrafe de que o marco para esse novo ciclo de desenvolvimento foi implementado a partir de 2003, e faremos um breve retrospecto da história econômica do Espírito Santo de modo a termos mais subsídios para a comparação entre os períodos.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESPÍRITO SANTO

Grande parte da bibliografia corrente (CAÇADOR; GRASSI, 2009; VILLASCHI FILHO; OLIVEIRA; FELIPE, 2010; ROCHA; MORANDI, 2012) sobre o desenvolvimento econômico do estado considera que o Espírito Santo tenha passado por dois "ciclos" econômicos, estando agora em seu terceiro momento.

Nos séculos do período colonial o Espírito Santo se mantinha à margem do desenvolvimento, impedido de abrir vias de transporte com minas Gerais pela coroa portuguesa¹³. Essa situação começa a se modificar a partir de meados do século XIX com introdução da cultura do café, que se tornou uma atividade econômica de grande relevância no estado, assim como era no cenário nacional. Foi a partir da cafeicultura que se deu o primeiro ciclo de desenvolvimento do Espírito Santo, com a criação de centros urbanos no interior do estado e uma infraestrutura de sustentação dessa atividade econômica, embora ainda precária em seu início. A economia capixaba era altamente dependente da cafeicultura até a década de 1960, momento

¹³ Santos (2015) afirma que esse isolamento da capitania do Espírito Santo se devia muito mais a uma fragilidade política da região do que a uma tão grande necessidade de proteção das minas de ouro.

em que a atividade empregava 55% da população economicamente ativa e com o ICMS do café respondendo por 62% da receita pública estadual (ROCHA; MORANDI, 2012, p. 29).

A partir de meados da década de 1950, por uma série de fatores, tais como super-safra e forte concorrência externa, os preços começaram a cair e o peso da cafeicultura na economia capixaba começou a declinar. As oscilações nos preços do café eram comuns mas, segundo Rodrigues (apud VILLASCHI FILHO; OLIVEIRA; FELIPE, 2010, p. 7):

[...] a crise econômica do Espírito Santo, verificada no período, era especialmente agravada por três aspectos: a) o declínio dos preços relativos, que já eram agudos em termos nacionais, era mais severo para os produtores capixabas que apresentavam um produto de menor qualidade; b) os programas de erradicação (1962 e, sobretudo, de 1966) foram muito mais severos no Espírito Santo do que em outros estados; mas fundamentalmente c) a crise coincidiu com o esgotamento do modelo fatorial em que se apoiava a lavoura capixaba, isto é, a disponibilidade, a baixo custo, de terras virgens e mão de obra (uma vez que a erradicação dos cafezais causou um violento êxodo rural no período).

Rocha e Morandi (2012, p. 31) explicam que já se havia uma noção da fragilidade econômica em basear quase toda a economia estadual em uma única atividade econômica e que, apesar disso, quando da erradicação dos cafezais, não havia sido preparada nenhuma outra atividade econômica que pudesse dar sustentação à economia capixaba em meio ao cenário pessimista em que se encontrava a economia cafeeira.

Encontrava-se, assim, o Espírito Santo em meio a um cenário que foi denominado de "crise do café" por alguns economistas.

Com uma conjuntura seriamente negativa à economia ocorreu uma união das elites empresariais e política do estado para a definição de ações de enfrentamento da crise a partir de ações coordenadas que visavam liberar os entraves e construir uma infraestrutura adequada ao novo paradigma de desenvolvimento que se

apresentava. Esse cenário possibilitou algumas ações consideradas por Rocha e Morandi (2012) como "positivas" para o enfrentamento da situação. Desse modo, quatro linhas de ação foram seguidas:

[...] a união de esforços das elites política e empresarial em nível estadual; a mobilização para a implantação e a modernização da infraestrutura econômica adequada a novos investimentos; a criação/modernização das instituições públicas voltadas para o apoio ao desenvolvimento; e a criação de fundos de financiamento do setor público e dos investimentos privados (Funres e Fundap) (ROCHA; MORANDI, 2012, p. 28).

E, assim, "concluiu-se, acompanhando a grande tendência da economia brasileira, pela privatização do desenvolvimento da atividade industrial no Espírito Santo" (ROCHA; MORANDI, 2012, p. 31).

A erradicação dos cafezais, nesse sentido, contribuiu para encaminhar a economia estadual para a industrialização.

Esse foi o marco inicial da implantação da modernização e da expansão das relações capitalistas no Espírito Santo, promovendo uma maior integração econômica do estado no contexto nacional e internacional (SIQUEIRA, 2009, p. 1).

Foi em busca dessa modernização e de uma maior integração do Espírito Santo à economia capitalista nacional e internacional que se firmou esse consenso entre as elites na busca por sair do "atraso".

O Espírito Santo se encontrava em uma situação de disparidade em relação ao próprio Sudeste – centro econômico do Brasil – e era considerado periférico em relação à economia nacional. Essa diferenciação entre as diversas regiões brasileiras era dada, principalmente, pelas relações capitalistas de produção nas quais os mais industrializados eram considerados modernos e avançados ao passo

que os estados de base agroexportadora eram vistos como mais atrasados e arcaicos.

Para a visão econômica hegemônica, parte da culpa do "atraso" se devia à base familiar da agricultura capixaba, considerada um entrave para o desenvolvimento capitalista mais avançado, efetivo e dinâmico.

Assim, com a expansão da cafeicultura, desenvolveu-se, no estado, a acumulação do capital mercantil, que não foi grande o suficiente para investimentos de vulto em outros setores mais dinâmicos. Em decorrência dessa estrutura, o estado não oferecia maior espaço econômico para que o capitalismo nacional ali penetrasse de forma mais decisiva, acelerando suas transformações e modernizando-se. (SIQUEIRA, 2009, p. 3).

A partir da construção desse discurso sobre o moderno e o arcaico desvalorizam-se outros modos de agir e se relacionar com o mundo, outros conhecimentos e racionalidades. Os interesses da industrialização, nesse caso, são mascarados a partir de uma razão calcada na ciência e na técnica, desqualificando e deslegitimando os conhecimentos populares e apresentando uma visão de futuro como a saída para a crise Scarim (2010, p. 206). Assim, modernização, no caso do Espírito Santo,

[...] se revestiu de um processo de atualização, transformando o que era velho, ou simplesmente descartando-o. Ela foi guiada por elites econômicas e políticas constituídas de um imaginário fetichizado pelo progresso material, sustentando discursos considerados 'modernizantes'. Esses, por sua vez, foram refletores de uma lógica que traspassou o século XX e ainda permanece nas falas de atuais governantes, conotando projetos de Estado (RIBEIRO et al., 2015, p. 9).

O Sudeste – excetuando-se o Espírito Santo, que se mantinha 'isolado' – é quem vai conduzir a política econômica nacional para o novo padrão capitalista de

acumulação na 1ª metade do século XX. Por essa época, a principal relação econômica do Espírito Santo era com Minas Gerais, para a escoação do minério de ferro e do café de Minas pelo porto de Vitória.

O crescimento da exportação do minério de ferro contribuiu também para a ampliação e importância do porto de Vitória, além da criação de novos portos construídos pelas empresas, consolidando um complexo portuário de Vitória em fins da década de 60 (SIQUEIRA, 2009, p. 5). A solução para sair desse isolamento do estado era, então, a industrialização, e com o foco voltado para fora, a "vocação para o exterior":

No final da década de 1960, a industrializa o passou a ser vista como a saída para a reestrutura o e o dinamismo da economia estadual, a fim de superar o grande atraso relativo que separava o Espírito Santo das regiões mais desenvolvidas do país. A moderniza o da economia estadual, destinada a apoiar os grandes empreendimentos voltados para a exporta o, estava diretamente aliada ao Porto de Vitória. (SIQUEIRA, 2009, p. 6).

A partir da década de 50, a integra o   economia nacional havia se dado com a moderniza o da agricultura, a partir do capital local e da erradica o dos cafezais. O acordo entre elites possibilitou as reformas necessárias ao processo de industrializa o. Foi essa a primeira etapa do segundo ciclo de desenvolvimento econômico do Espírito Santo.

A implanta o dos grandes projetos, inserindo o Espírito Santo definitivamente no processo de moderniza o nacional. No setor industrial houve um enorme fortalecimento da indústria extrativa e na indústria de transforma o.

  nesta etapa que vai ocorrer a segunda e decisiva forma de integra o do Espírito Santo ao sistema capitalista nacional. Trata-se da implanta o, no território capixaba, mais precisamente na região da Grande Vitória, de projetos industriais de grande porte, voltados para os setores de transforma o, principalmente de atividades indispensáveis   complementa o e integra o do parque produtivo nacional (minério de ferro, celulose, madeira, alimentos e siderurgia),

projetos que vão completar o ciclo de inserção do estado no processo de modernização da economia nacional. (SIQUEIRA, 2009, p. 7).

O foco no setor siderúrgico se encontrava presente no documento intitulado "diagnóstico para o planejamento econômico do Espírito Santo", elaborado pela Findes e que acabou por se tornar o plano de governo de Christiano Dias Lopes (1967-1971). Esse diagnóstico foi elaborado em 1966 e apresentava como saída para a crise e a retomada do crescimento o direcionamento da economia capixaba para a área industrial, em particular às atividades de exportação de minério e a siderurgia, no intuito de criar um pólo de crescimento que pudesse integrar a economia capixaba com os outros centros econômicos do país (VILLASCHI FILHO; OLIVEIRA; FELIPE, 2010, p. 8).

Para a realização desse crescimento industrial era necessário atrair o capital privado para investimentos no setor e, para tanto, contou-se com o apoio do governo estadual que deveria cumprir sua tarefa de criar a infraestrutura básica, bem como organizar a administração pública para atender a essas novas demandas (ROCHA; MORANDI, 2012, p. 63).

A industrialização do Espírito Santo ocorreu, portanto, em duas fases. Primeiramente com uso do capital local em pequena escala e apoiado pelo poder público estadual e em seguida com o aporte de capital internacional e investimentos do Governo Federal. Foi nessa segunda fase que ocorreram a instalação e a expansão dos chamados Grandes Projetos Industriais¹⁴. O primeiro desses grandes empreendimentos foi a Companhia de Ferro e Aço de Vitória (COFAVI), instalada em 1942 no município de Cariacica, região metropolitana da Grande Vitória, seguindo-se de outros como Aracruz Celulose, Companhia Siderúrgica de Tubarão, Samarco e Companhia Vale do Rio Doce.

¹⁴ Os "Grandes Projetos Industriais" é como passaram a ser chamados os grandes empreendimentos produtores de commodities instalados no Espírito Santo entre meados da década de 1970 e início de 1980.

São esses "grandes projetos"¹⁵ que darão a "cara" da modernização econômica do Espírito Santo, o símbolo da modernidade do estado e, de acordo com Rocha e Morandi (2012, p. 35):

[...] o projeto de desenvolvimento formulado nos anos 1960 de diversificação/modernização econômica sob a liderança do setor industrial foi muito bem sucedido. O PIB capixaba ao longo de cinco décadas cresceu acima do PIB brasileiro. [...] O Espírito Santo teve, portanto, uma forte mudança estrutural. Transitou de uma sociedade rural/agrícola para uma sociedade urbana/industrial.

No entanto, precisamos entender melhor essa situação para além dos números do PIB. A industrialização promoveu a desestruturação da economia agrária, ocasionando grande êxodo rural e o inchamento dos municípios da região Grande Vitória, que passou por um acelerado processo de urbanização e metropolização.

No Espírito Santo esse marco vai ser determinante em 1980, quando o censo demográfico classifica 64,2 % da população capixaba como urbana. É nesta fase, que a indústria local assume um caráter considerado moderno, caracterizado por se reproduzir no espaço urbano, onde os setores secundário e terciário se destacam de forma expressiva na composição da renda e do emprego. É o momento que vai estabelecer a predominância do "grande capital", detentor da hegemonia da expansão econômica, que vai imprimir, aos grandes projetos industriais, um ritmo acelerado de crescimento. (SIQUEIRA, 2009, p. 12).

Essa "modernização" e rápido inchamento das cidades não contou com medidas de prevenção aos problemas que surgiram. Não houve uma política nesse sentido e os problemas socioambientais se acumularam: ocupação em áreas de

¹⁵ Na verdade, agora, grandes empreendimentos, tendo em vista que não são mais projetos, mas indústrias instaladas e em funcionamento.

risco, desemprego, déficit habitacional, falta de saneamento básico e lançamento de resíduos industriais no ambiente, provocando poluição atmosférica, hídrica e sonora.

3.2 AÇÕES DE CONTROLE AMBIENTAL NO ESPÍRITO SANTO

As relações entre a qualidade ambiental e o desenvolvimento econômico no Espírito Santo têm sido tumultuadas desde muito há tempo, e podemos dizer que já em meados do século XIX, a partir das ações de inserção do Espírito Santo no processo capitalista internacional, essa contradição se encontrava instalada.

O primeiro ciclo de desenvolvimento econômico do Espírito Santo, marcado pela economia cafeeira, foi responsável por um grande desmatamento das matas nativas do estado. Do mesmo modo, também em fins do século XIX e início do século XX, a área urbana da capital Vitória vinha sofrendo interferência na busca por uma modernização da cidade pelos governos Muniz Freire (1892-1896) e Jerônimo Monteiro (1908-1912), com aterros e projetos de urbanização.

Toda essa situação se agravou, como descrito na seção anterior, a partir da industrialização e instalação dos grandes empreendimentos no estado. Os problemas socioambientais eram bastante perceptíveis e geravam reclamações e manifestações por melhorias. Ainda assim, pouco ou quase nenhum controle existia. Havia, até então, o Departamento de Ações Ambientais (DAA), ligado à Secretaria de saúde, mas que respondia apenas pelas questões de saneamento urbano. Além desse departamento, o estado contava com o Instituto Estadual de Florestas (IEF), criado em 1975, responsável especificamente por cuidar das florestas e reservas florestais do estado, visando não apenas sua conservação mas também sua exploração.

Em 1979, é criada a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEMA), responsável tanto por executar, as ações do IEF (agora extinto), quanto por fiscalizar as indústrias poluidoras.

Cabia à FEMA impor às indústrias instaladas ou a se instalarem no território do Estado do Espírito Santo, que adotassem medidas necessárias para prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos causados pela poluição e contaminação do meio ambiente resultante de suas atividades (FAVORETO, 2010, p. 40).

No entanto, a Fundação foi extinta menos de um ano depois de sua criação pois, entre outros fatores, "as empresas em franca expansão, não receberam bem a proposta de controle de suas atividades poluidoras" (FAVORETO, 2010, p. 41).

As funções da FEMA passaram a ser então desempenhadas pelo DAA da Secretaria de Saúde e, mais tarde, pela Divisão de Meio Ambiente criada também dentro da Secretaria de Saúde. Essas ações ainda eram frágeis, por se tratar apenas de um departamento e não de uma secretaria efetivamente. Além disso, não havia uma legislação ambiental específica que desse suporte às ações na área ambiental. Apenas em 1983 é que foi criada a Lei 3.582 – regulamentada em 1986 – que

Dispõe sobre a poluição ou degradação do meio ambiente, da política estadual de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, do controle de fontes poluidoras, da concessão de incentivos e financiamentos, das infrações e penalidades e do fundo de proteção ambiental.

Foi a partir dessa lei que as grandes indústrias a serem instaladas ou ampliadas no estado passaram a ser licenciadas. No entanto, todo esse processo continuava a ser realizado por um departamento dentro da Secretaria de Saúde.

A secretaria estadual de meio ambiente foi criada apenas no ano de 1987, ainda como secretaria extraordinária, passando a órgão permanente no ano seguinte, quando foi criada também a Política Estadual de Meio Ambiente. A questão ambiental era algo de que não se poderia mais ignorar, e mesmo um

capítulo inteiro foi incluído na Constituição do Estado do Espírito Santo, de 1989, sobre o meio ambiente.

[...] o Espírito Santo possuía um alto índice de degradação ambiental, com desmatamento no norte do Estado, assoreamento da bacia do rio Itapemirim pelas indústrias de mármore, contaminação do rio Jucu por mercúrio dos garimpos, poluição das praias com esgotos e invasão doméstica em áreas que careciam ser preservadas, a exemplo das restingas da Barra do Jucu (FAVORETO, 2010, p. 69).

Ainda assim, a industrialização era comemorada. Apesar de todos os problemas, o processo era considerado exitoso e o Espírito Santo, por suas indústrias extrativas e foco no mercado externo, manteve um crescimento acima da média brasileira mesmo nas décadas de 1980 e 1990.

Contudo, apesar desse desempenho favorável na economia, a década de 90 sofreu com uma deterioração das instituições públicas capixabas, havendo a necessidade de uma nova organização sociopolítica de modo a alterar a condução política que seguia até então, como esclarece Iglesias (2010, p. 166):

Desde esse momento até o começo da década de 2000, o Espírito Santo enfrentou uma crise política, ética e de governabilidade que afetou o clima de investimento no território. Isso contrastava com os aspectos positivos assinalados, como o descobrimento dos recursos de petróleo e gás, a normalização macroeconômica do país e as novas possibilidades abertas pela privatização de empresas com atividades no Estado. Naturalmente, a crise política e o baixo crescimento desses anos geraram discussão sobre os rumos do desenvolvimento do Estado e promoveram a articulação do setor privado para discutir os rumos capixabas, como foi o caso do movimento Espírito Santo em Ação. Dois pontos merecem ser destacados nesse debate: a convicção de que era necessária uma maior articulação entre o governo estadual e as lideranças do setor privado local, tanto para preservar a governabilidade como para promover o desenvolvimento; e, a crescente convergência sobre a necessidade de complementar o modelo de desenvolvimento dos grandes projetos, buscando alternativas produtivas como os arranjos locais, de maneira a expandir a geração de renda e estender e diversificar o desenvolvimento gerado por esses projetos.

A situação problemática na cena política capixaba se intensificou no governo José Ignácio Ferreira (1999-2002), acusado de envolvimento em casos de corrupção. Toda essa situação gerou diversas insatisfações nos mais diversos setores da sociedade capixaba e enfraqueceu o governo, possibilitando uma nova articulação política para as eleições de 2002. Articulação essa que envolvia também os mais diversos e variados espaços de discussão política, como ONG, universidade, partidos políticos, meio empresarial e setores da igreja (ROCHA; MORANDI, 2012, ZORZAL, 2010).

Foi esse movimento que possibilitou a vitória de Paulo Hartung ao governo do Espírito Santo, após sua gestão na prefeitura de Vitória (1993-1996) e o senado federal (1999-2002). Para sua nova gestão, a proposta não poderia ser outra que não a mudança:

[...] o mote da campanha de Hartung centrou-se na construção de um novo Espírito Santo. Essa seria a convicção e a ideia-força que Paulo Hartung, ao longo de seus dois mandatos, buscava imprimir ao seu governo. Para tanto, não mediu esforços (ZORZAL, 2010, p. 54).

3.3 A "ERA" PAULO HARTUNG E O NOVO ESPÍRITO SANTO

O projeto do governador Paulo Hartung (2003-2010), para além do combate à corrupção e do saneamento das contas públicas, foi na direção de fazer o Espírito Santo crescer, e com "sustentabilidade". Para tanto, entre as suas ações estava a "restauração da prática do planejamento como ferramenta instrumental crucial ao exercício eficiente e eficaz do processo de gestão nas organizações públicas e privadas" (ZORZAL, 2010, p. 56).

Seguindo essa proposta, foi elaborado ainda em seu primeiro mandato (2003-2006) o planejamento estratégico de governo "Espírito Santo 2025: plano de desenvolvimento" (ES 2025). Publicado em 2006, o documento estabeleceu as diretrizes para o novo modelo de desenvolvimento que se iniciara em 2003, orientando todas as ações políticas no Espírito Santo na busca por uma gestão pública mais "eficiente", "moderna" e com foco na gestão orientada para resultados.

Esse modelo gerencial de administração da gestão pública não era estranho ao governador Paulo Hartung. Na verdade, já há alguns anos antes, sua

administração na prefeitura de Vitória (1993-1996) havia sido marcada por um forte matriz "empreendedor" ao trazer as experiências da administração de empresas privadas para o setor público com vistas à "estruturação de um ideal de cidade-empresa" (TRIGUEIRO; AMBOSS, 2012, p. 10). São esses mesmos princípios que, de forma análoga, serão implementados também no governo do estado na implementação do intitulado "novo modelo de desenvolvimento". O que nos leva de volta à epígrafe deste capítulo.

Apesar de afirmar que "o terceiro ciclo de nossa economia busca desconcentrar o desenvolvimento numa perspectiva socialmente inclusiva e ambientalmente responsável" (MARTINUZZO, 2010b, p. 31), o ES 2025 acaba por se basear "na mesma estrutura produtiva que suportou o chamado segundo ciclo, isto é, a produção e exportação de alimentos e commodities industriais" (ZORZAL, 2010, p. 57).

É a partir da década de 1990 que o terceiro ciclo de desenvolvimento tem seu início, caracterizando-se, na verdade, por uma "diversificação concentradora" (CAÇADOR; GRASSI, 2009, p. 3). Neste período, ainda de acordo com os autores, não há necessariamente uma mudança nas atividades produtivas, mas sim uma ampliação e diversificação na produção de commodities que já se encontrava em atividade no estado:

Diversificação não significa que novas atividades produtivas tenham surgido na economia capixaba, mas, sim, que se ampliou o leque de atividades importantes para a mesma a partir da evolução qualitativa nos anos 1990 de atividades como os serviços de comércio exterior. [...] E concentração significa que [...] a produção industrial capixaba continuou centrada em commodities, dado que as empresas dos Grandes Projetos ampliaram sua capacidade de produção e a extração de petróleo e gás, que também são commodities, revigorou-se. Isso permitirá concluir que a partir dos anos 1990 estabeleceu-se no estado um processo de "diversificação concentradora", característica marcante do seu 3º Ciclo de desenvolvimento (CAÇADOR; GRASSI, 2009, p. 3).

Para além disso, o relatório do Instituto Jones dos Santos Neves (*apud* IGLESIAS, 2010, p. 168-170) sobre os investimentos previstos para o Espírito Santo entre os anos de 2000 e 2009, indicava que dos R\$ 45,2 bilhões 77% estavam concentrados no setor industrial (30,8%) e de energia (46,2%). Para a categoria "outros" – que engloba educação, saúde, saneamento, meio ambiente e segurança – restavam apenas 4,9% do total investido.

O discurso do "novo", diante disso, não parece se sustentar, assim como também não se sustenta o discurso do "Estado Sustentável", se considerarmos que,

A dinâmica do crescimento da economia capixaba, em mais de cem anos, vem-se dando pelo predatório ciclo mata-café-pasto; pela instalação de atividades industriais de pequeno/médio portes (principalmente nos segmentos de alimentos; vestuário; móveis; e mármore e granito) que, em muitos casos, usaram solo, ar e água sem maiores preocupações ambientais; pela localização, em seu espaço territorial, de grandes unidades fabris produtoras de commodities para exportação baseadas, principalmente, em recursos naturais não renováveis (VILLASCHI FILHO; FELIPE, 2012, p. 46).

Como pode ser possível, então, falar em sustentabilidade tendo em vista essas questões? Acreditamos que é possível a partir do momento em que a sustentabilidade passa a se vincular ao próprio desenvolvimento e a agir em função deste. É com esse viés, por exemplo, que a Secretaria de Estado do Meio Ambiente afirma que “a área de meio ambiente passou a ter um único compromisso: o compromisso com a sustentabilidade do processo de crescimento.” (MARTINUZZO, 2010b, p. 16).

Uma visão utilitarista em que a própria exploração dos recursos naturais faz parte da sustentabilidade do crescimento econômico. Esse princípio casa bem com a visão empresarial e, a seguir a afirmação de Adams (2009) de que a sustentabilidade que vem sendo tão propalada é a própria sustentabilidade do sistema, então pode-se inferir que falar em desenvolvimento sustentável seria falar tão somente em desenvolvimento simplesmente. Pois,

Quando 'o capital é natureza e a natureza é capital, e os termos se tornam virtualmente intercambiáveis', a reprodução do capital se torna sinônimo de salvar a natureza e o planeta como um todo, que é nosso capital, precisa ser sustentavelmente gerenciável. (O'CONNOR apud MISOCZKY; BOHM, 2012, p. 548)

Thomas (2000, p. 28) explica que o capitalismo global, por meio dos elementos básicos que o constituem como um sistema ideal – propriedade privada, auto regulação do mercados, gestão empresarial, desenvolvimento e crescimento – trabalha de modo a legitimar suas ações:

Neste sistema, o ganho se tornou uma justificação válida para ações e comportamentos em todos os níveis. [...] A ideia de que o sistema funciona como um todo para promover a eficiência e a criação de riqueza é muito poderosa, e age para legitimar ações que, de outra forma, pareceriam simplesmente estar favorecendo os interesses dos próprios capitalistas.

Ao internalizar as críticas que lhe eram dirigidas o capitalismo buscou anular o conflito, mantendo o princípio do desenvolvimento como uma ação importante para a melhoria do bem estar da sociedade e como um caminho para resolver os próprios problemas ambientais a partir do desenvolvimento de novas tecnologias: mais desenvolvimento significa novas técnicas e tecnologias que poderão minimizar os efeitos danosos do próprio desenvolvimento, em uma "modernização ecológica", que pode ser definida como

O processo pelo qual as instituições políticas internalizam preocupações ecológicas no propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando-se ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso (BLOWERS apud ACSELRAD, 2010, p. 107).

O sistema, segundo a visão desenvolvimentista, é capaz de se autogerir e encontrar as soluções por si mesmo, minimizando ou compensando os impactos no ambiente. Contra a poluição do ar são desenvolvidos filtros e barreiras verdes, o desperdício de água e energia é remediado com novos maquinários mais econômicos, árvores desmatadas são repostas com plantios em outras áreas. Os danos que não podem ser evitados ou reduzidos são "compensados", com valores em dinheiro ou com projetos socioambientais

A legislação ambiental brasileira, por exemplo, define para os processos de licenciamento ambiental as chamadas "compensações ambientais", que são "um instrumento de política pública que, intervindo junto aos agentes econômicos, proporciona a incorporação dos custos sociais e ambientais da degradação gerada por determinados empreendimentos, em seus custos globais" (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2015). Na prática, essa compensação ambiental indica – a partir de inúmeras variáveis – os valores a serem pagos pelas empresas ou pelos responsáveis dos empreendimentos causadores de danos ambientais nos processos de licenciamento ambiental.

Esse formato de "capitalismo verde", como afirma Smith (apud MISOCZKY; BOHM, p. 548),

[...] pode ser considerado como um meio de suavizar os impactos ambientais da exploração capitalista da natureza, ou criticado como um mero portfólio ambiental para a exploração sustentada. Seja qual for a verdade sobre estas proposições, o significado do capitalismo verde é muito mais profundo. Ele tem se tornando nada menos que a principal estratégia para a mercantilização e financeirização da natureza, intensificando de modo radical a penetração do capital sobre a natureza.

Essa mercantilização da natureza, que coloca preço em algo que não poderia ter preço promove discriminação e injustiça social, pois quem é que pode pagar pelos recursos? Certamente não todos. E os que podem definem, então, as regras de "sustentabilidade" que estarão em operação: quais recursos naturais serão usados ou não e qual o valor de cada um, e o que será descartado ou mantido

intacto. Comunidades pouco organizadas, e culturas tradicionais, que vêem a natureza sob outra lógica, tornam-se, assim como a própria natureza, agentes passivos nesse processo. Os danos ambientais são injustamente distribuídos e setores da sociedade recorrentemente prejudicados passam a ser ainda mais lesados em uma "nebulosa associativa", como explicado por Acselrad (2010, p. 104):

Empresas suspeitas de práticas predatórias ambientalizam seu discurso, recusando, ao mesmo tempo, controles externos e proclamando sua capacidade de autocontrole ambiental; autoridades governamentais flexibilizam a legislação ambiental, alegando ganhos de rapidez e rigor nos licenciamentos; promotores de grandes projetos hidrelétricos que desestruturam a vida de comunidades indígenas afirmam que desenvolverão programas de "sustentabilidade" destinados "a assegurar a continuidade dos aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais" dos grupos indígenas.

Diante desse quadro surge um questionamento: é possível realmente articular todas essas variáveis, todos esses agentes, áreas e interesses de forma harmônica e benéfica a todos?

O Zoneamento ecológico-econômico, no caso, seria uma resposta positiva a essa pergunta, e é esse instrumento que iremos avaliar no próximo capítulo, no intuito de compreender como ele se materializa e opera essa tarefa de conciliar esses preceitos.

4. ZEE-ES E O DISCURSO DA SUSTENTABILIDADE

O atual modelo econômico, ao tratar a natureza e a biodiversidade como meramente “recursos” – e, portanto, passíveis de mercantilização – coloca em disputa o sentido da própria natureza ao acirrar ainda mais as disputas pelo ambiente entre diferentes grupos sociais. Desse modo,

As lutas por recursos ambientais são, assim, simultaneamente lutas por sentidos culturais. Pois o meio ambiente é uma construção variável no tempo e no espaço, um recurso argumentativo a que atores sociais recorrem discursivamente através de estratégias de localização conceitual nas condições específicas da luta social por ‘mudança ambiental’, ou seja, pela afirmação de certos projetos em contextos de desigualdade sociopolítica (ACSELRAD, 2004, p. 19).

E é nesse contexto de disputas, que o Estado se coloca como mediador de conflitos, com a criação de instrumentos e espaços formais para o debate, garantindo a todos “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. (BRASIL, 1988). Sob essa perspectiva, o desenvolvimento sustentável é apresentado como forma de minimizar os embates e o desenvolvimento em si é defendido como uma forma de melhoria da qualidade de vida de todos.

Diante disso, critérios técnicos são criados para avaliação de impactos ambientais e analistas governamentais se propõem a avaliar de forma "neutra" e "técnica" os impactos positivos e negativos dos empreendimentos em relação ao meio ambiente.

Mas essa não é uma mediação isenta. Mesmo instrumentos elaborados com critérios técnicos devem ser considerados também a partir de suas matizes socioeconômicas, pois, como afirma Ab’Saber (1989, p.5), “é totalmente utópico pensar-se que o potencial dos recursos naturais de uma área possa ser avaliado em termos de uma sociedade homogênea na sua estrutura de classes e de padrões de consumo”, especialmente porque

[...] a avaliação das potencialidades naturais de um determinado espaço (excluídas as riquezas do subsolo) ficam na dependência de interesses e tipos de atividades de cada produtor da sociedade capitalista-consumista (AB'SABER, 1989, p.6).

E é nesse sentido que os conflitos nas áreas ambientais são também conflitos pela significação, sendo necessário o desenvolvimento

[...] de um olhar sobre a questão ambiental que se faça sensível ao papel da diversidade sociocultural e ao conflito entre distintos projetos de apropriação e significação do mundo material. Tal perspectiva é a que parece ser cada vez mais essencial ao delineamento de um quadro analítico capaz de orientar políticas ambientais que apresentem, ao mesmo tempo, atributos de efetividade e de legitimidade democrática” (ACSELRAD, 2004, p.14).

Assim, entender as significações é entender os conflitos, que se fazem não só de forma direta, mas também de forma simbólica, especialmente por meio dos discursos.

Mas o entendimento do discurso, incluindo aí suas condições materiais de produção e sua conseqüente produção de sentidos, não pode se restringir a si próprio. “Para explicar o discurso, é preciso conhecer as condições de constituição do grupo no qual ele funciona” (BOURDIEU, 1983, p. 163).

É fundamental, por esses motivos, analisar e entender como se constroem as relações entre preservação e desenvolvimento no campo dos conflitos ambientais. Ou seja, como se constituem os campos que, segundo o conceito de Bourdieu, são espaços de disputas, de dominações e práticas próprias de cada espaço social – daí poder-se falar em campo educacional, campo científico, e mesmo o campo ambiental. Pois,

Sabe-se que em cada campo se encontrará uma luta, da qual se deve, cada vez, procurar as formas específicas, entre o novo que está entrando e que tenta forçar o direito de entrada e o dominante que tenta defender o monopólio e excluir a concorrência” (BOURDIEU, 1983, p. 89).

E ainda,

Para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de habitus que impliquem no conhecimento e no reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas, etc” (BOURDIEU, 1983, p. 90).

E entre os instrumentos que se encontram nesta função de articulação entre desenvolvimento e preservação está o chamado Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) que tem como objetivo

[...] planejar e ordenar o território brasileiro, harmonizando as relações econômicas, sociais e ambientais que nele acontecem [...] voltado para a integração das ações e políticas públicas territoriais, bem como articulação com a sociedade civil, congregando seus interesses em torno de um pacto pela gestão do território (BRASIL, 2015).

Assim, conforme esclarece Acseirad (2000, p. 1), esse instrumento, criado inicialmente pensando-se na Amazônia e, posteriormente, redefinido para todo o Brasil, “foi pensado como forma de tornar compatíveis o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental”.

No Espírito Santo, o ZEE foi instituído em 2008, por meio do decreto nº 2.086-R, e se propõe a

[...] orientar os investimentos do governo e da sociedade civil segundo as peculiaridades das áreas definidas como zonas e tratadas como unidades de planejamento, buscando a melhoria das condições de vida da população e a redução dos riscos de perda do patrimônio natural (ESPÍRITO SANTO, 2008b).

Tendo isto em vista, neste capítulo iremos fazer algumas discussões sobre esses conceitos de desenvolvimento e de sustentabilidade e como eles se articulam em um instrumento político como o ZEE-ES.

Antes, porém, é preciso esclarecer algumas coisas a respeito deste nosso objeto.

4.1 O QUE É O ZEE

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um instrumento de planejamento territorial, por meio do qual torna-se possível "analisar e explicitar as especificidades, potencialidades e vocações das diferentes regiões, como forma de orientar o uso e a ocupação do território de forma racional, produtiva e ambientalmente sustentável, considerando também os aspectos socioculturais de cada localidade." (ESPÍRITO SANTO, 2012b, p. 9)

O ZEE possui também como função "subsidiar as decisões de planejamento social, econômico e ambiental do desenvolvimento e do uso do território em bases sustentáveis." (ESPÍRITO SANTO, 2012b, p. 9)

Na prática, este instrumento é uma grande compilação e sistematização de dados bióticos, físicos e sociais do Espírito Santo, dentre os quais se encontram mapas geológicos, dados censitários, levantamento de fauna e flora, entre outros.

A sistematização desses dados no Zoneamento Ecológico-Econômico do Espírito Santo (ZEE-ES) gerou em especial três documentos, ou mapas: vulnerabilidade natural, potencialidade social e a carta-síntese do ZEE-ES (gerada a partir do cruzamento dos outros dois mapas). Outros documentos também foram

elaborados pelo ZEE-ES, e outras cartas ainda podem ser geradas, dependendo da necessidade, e tendo em vista que as informações se encontram compiladas em uma base de dados pública que pode ser acessada para a elaboração de novos documentos.

É a partir destes documentos que o poder público poderá subsidiar suas decisões de gestão, como esclarece o documento:

O ZEE-ES tem capacidade de mostrar, com precisão espacial bastante alta, quais porções de terreno, dentro de um ou vários municípios, têm maior ou menor probabilidade de se deteriorar após a implantação de certo empreendimento econômico. O ZEE também tem capacidade de mostrar um retrato social daquele dado município. Isso permite ao tomador de decisões definir em qual área do(s) município(s) o empreendimento deve ser instalado e quais cuidados socioambientais o empreendedor terá que tomar (erosão? desmatamento? poluição? saneamento? educação?). Assim, após pesar os prós e os contras, o tomador de decisões pode achar que tal empreendimento não vale a pena ser instalado no município X, pois o mesmo apresenta outras opções e possibilidades mais interessantes, mas o município Y, que se encontra em situação mais precária, pode ser apto a receber tal empreendimento (ESPÍRITO SANTO, 2012b, p. 11).

Em termos administrativos formais, o processo do ZEE-ES (ESPÍRITO SANTO, 2008a) é composto por oito volumes mais uma pasta de anexos, totalizando até o momento mais de quatro mil páginas. Diante da impossibilidade de ler e avaliar todo o material fizemos uma seleção prévia o nosso foco se dará em torno de quatro documentos: o Termo de Referência¹⁶, O Relatório Final vol. II (Diagnóstico da Potencialidade Social), a Carta Síntese e a cartilha intitulada "O ZEE-ES e seus produtos intermediários a serviço do desenvolvimento". Acreditamos que esses documentos contemplam de maneira satisfatória e abrangente as questões principais do instrumento, quais sejam: seus objetivos, justificativas, motivações, métodos, etc.

¹⁶ O Termo de Referência é um documento que indica detalhadamente o que se pretende adquirir pela administração pública – seja um produto ou um serviço. Deve apresentar as especificações do produto ou serviço solicitado, indicando valores, métodos, estratégias, cronograma e demais informações, dependendo da situação.

4.2 HISTÓRICO DO ZEE NO ESPÍRITO SANTO

No Espírito Santo, o Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (PEZEE-ES) foi instituído em 2008, também por meio do decreto nº 2.086-R, de 01 de julho de 2008, vinculando-o diretamente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA), a qual seria responsável por implementar o ZEE-ES. Sua execução acabou a cargo do Instituto Estadual de Meio Ambiente (IEMA), responsável por coordenar o processo de elaboração dos estudos por meio de um macrodiagnóstico do Espírito Santo que incluiu também a zona costeira.

Para a elaboração do ZEE-ES, foi firmado um convênio em 2008 entre o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA) e a Universidade Federal de Lavras (UFLA), por meio da Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural (FUNDECC). De acordo com o Termo de Referência do convênio, o produto deste convênio (o ZEE-ES) deve

[...] viabilizar a gestão territorial e costeira por tratar-se de um instrumento básico de planejamento que estabelece, após discussão pública de suas recomendações técnicas a nível estadual e municipal, as normas de uso, ocupação do solo e manejo dos recursos naturais de todo o território, inclusive da zona costeira do Espírito Santo, em zonas específicas, definidas a partir de suas características ecológicas e socioeconômicas, comparando suas afinidades e incongruências, considerando-se e conciliando-se seus interesses, como o uso e destinação do solo, propriedade e posse da terra, proteção e uso dos recursos (ESPÍRITO SANTO, 2008a, fl. 452).

O Termo de Referência define ainda o contexto estadual em que se dá a elaboração deste convênio, indicando que

O Governo do Estado do Espírito Santo desde 2003 busca desenvolver uma base institucional sólida com respeitabilidade e

compromisso com o interesse coletivo. [...] A perspectiva do Governo do Estado do Espírito Santo está voltada para o desenvolvimento sustentável, e o meio ambiente figura como elemento chave neste contexto (ESPÍRITO SANTO, 2008a, fl. 451).

O trabalho foi concluído em 2010 e, além do ZEE-ES propriamente dito, foram apresentados também outros produtos intermediários: Carta de Qualidade Ambiental, Cartas de Áreas Prioritárias para Conservação e Recuperação, Carta de Risco Ambiental, Disponibilidade Atual de Água, Carta de Intensidade de Atividades Humanas sobre o meio natural, Carta de Vulnerabilidade Natural, Carta de Potencialidade Social

Esses documentos, o ZEE em particular, de acordo com sua proposta, são um diagnóstico da situação do Espírito Santo em suas variáveis ambientais e socioeconômicas. De acordo com os documentos (ESPÍRITO SANTO, 2012c, p. 4), o ZEE não é um conjunto de normas, mas diretrizes de orientação para um uso ordenado e racional do espaço. Ele não define o que pode ser feito e onde mas, antes, indica potencialidades e vulnerabilidades das regiões. Sendo assim,

Viabiliza o direcionamento da ocupação do território para áreas que sejam aptas para suportar determinado uso, ou ainda, para áreas aptas que necessitam ser recuperadas antes da utilização. Da mesma forma, áreas inaptas por algum motivo são preservadas, evitando prejuízos socioeconômicos e ambientais. Consequentemente, estas informações podem ser úteis para separar as áreas aptas das inaptas e auxiliar na definição de estratégias de planejamento e gerenciamento para os organismos gestores e de fiscalização (ESPÍRITO SANTO, 2012c, p. 3).

4.3 AS FASES DE ELABORAÇÃO DO ZEE-ES

DE acordo com sua carta síntese (ESPÍRITO SANTO, 2012c, p. 4), a elaboração do ZEE-ES se deu em quatro fases: planejamento, diagnóstico, prognóstico e implementação.

O planejamento é a fase prévia, o momento de organização e de viabilização do projeto, com mobilização de recursos financeiros e humanos.

O Diagnóstico foi feito a partir de estudos que subsidiassem a elaboração do ZEE dentro dos diversos parâmetros e indicadores necessários. Esta fase contou com levantamento de dados e técnicas de processamento e de interpretação das informações, sendo utilizados basicamente dados secundários obtidos com instituições federais, estaduais e municipais de pesquisa.

O Prognóstico tem como objetivo elaborar cenários, apresentando tendências ao longo de determinados períodos, utilizando-se uma correlação de informações com base na situação atual e nas zonas de planejamento. No ZEE-ES esta fase ainda não está totalmente definida, como indicado no documento "Carta-síntese de subsídio à gestão do estado do Espírito Santo" (ESPÍRITO SANTO, 2012c, p. 4):

A elaboração de cenários visa à apresentação das tendências de evolução de médio e longo prazo, sendo necessária a quantificação e representação gráfica e cartográfica dos efeitos ambientais de simulações propostas sobre a situação atual, avaliando os impactos e medidas para seu incremento, minimização ou supressão, possibilitando projeções de uma situação futura, para possíveis proposições de soluções aos problemas diagnosticados. Portanto, é uma fase a ser elaborada ao longo dos processos governamentais, à medida que os Planos, Programas e Projetos de Governo forem sendo propostos.

A fase de implementação também não está integralmente executada. Os relatórios finais já foram elaborados e entregues, com divulgação dos resultados em tendo ocorrido em evento público no ano de 2010 e a disponibilização dos documentos na internet. Contudo, o ZEE-ES necessita ainda de uma etapa de normatização legal, além de integração e utilização formal da ferramenta nos planejamentos e na gestão pública. Isso ainda não aconteceu e o ZEE-ES se mantém em discussão na esfera governamental quanto ao melhor instrumento legal de oficialização. O instrumento legal sugerido na "Carta-síntese de subsídio à gestão do estado do Espírito Santo" é o Decreto, que, segundo o referido documento (ESPÍRITO SANTO, 2012c, p. 24), seria

[...] uma Norma Constitucional de Eficácia Jurídica Plena, ou seja, uma norma de aplicabilidade imediata, direta, integral, independentemente de legislação posterior para sua inteira operatividade, que tem a possibilidade de produzir todos os efeitos que o constituinte quer regular, tem a autonomia operativa e idoneidade suficiente para deflagrar todos os efeitos a que se preordena e conformam de modo suficiente a matéria de que tratam, ou seja, seu enunciado prescrito é completo e não necessita, para atuar concretamente, da interposição de comandos complementares (GRANZOTTO, A.J).

4.4 DIAGNÓSTICOS

As cartas de potencialidade social e de vulnerabilidade social são os dois principais resultados do ZEE-ES e, a partir delas, foi elaborada a carta-síntese com a definição das zonas ecológico-econômicas do ES. Esses documentos, que não devem ser entendidos como normas, mas como materiais de subsídio à gestão pública (ESPÍRITO SANTO, 2012c, p. 4), estão descritos a seguir.

4.4.1 Potencialidade social

De acordo com o ZEE-ES, a potencialidade social se insere em um contexto de desenvolvimento sustentável, no qual as dimensões econômicas, naturais e sociais se integram com vistas à constituição de um equilíbrio entre elas. Assim, como esclarece o documento,

[...] partimos do pressuposto de que todo município tem uma Potencialidade Social que determina seu status inicial rumo ao Desenvolvimento Sustentável, ou seja, todo município possui um conjunto de condições naturais, produtivas, humanas e institucionais que constitui o “Ponto de Partida de Potencialidade Social”. **Compreende-se, então, como potencialidade social, o ponto de partida da capacidade estrutural de um município ou de uma**

região gerar desenvolvimento, por meio de suas próprias condições produtivas, naturais, humanas e institucionais, de forma sustentável (ESPÍRITO SANTO, 2012b, p. 18, grifo original).

Para a elaboração da carta de potencialidade social, que indica, em termos de município, a situação em que cada um se encontra com relação ao ponto de partida de seu desenvolvimento sustentável, foram utilizados trinta e oito indicadores, agrupados em quatro componentes de potencialidade social (ESPÍRITO SANTO, 2012b):

O **componente produtivo** do ZEE-ES busca refletir a situação econômica dos municípios no que se refere à sua capacidade produtiva. Para isso, ele se divide em quatro fatores condicionantes: Infraestrutura de Transporte, infraestrutura de Turismo e Lazer, Atividades Econômicas e Finanças Públicas.

[...]

O **componente natural** do ZEE-ES visa refletir sobre a utilização econômica dos recursos naturais, compreendida pela densidade de ocupação do solo, pelo nível de aplicação de tecnologia na agropecuária, pela sua forma de ocupação das terras e a intensidade da exploração mineral. Assim, o intuito desse componente é analisar o quanto de determinado recurso, está sendo utilizado como fonte geradora e impulsionadora da economia.

[...]

O **componente humano** do ZEE-ES busca representar as condições sociais das populações de cada município, analisadas por meio de dois fatores: a demografia e as condições sociais. Esses indicadores buscam estimar o nível de desenvolvimento social dos cidadãos, em termos de diversos fatores que interferem diretamente na qualidade de vida da população – renda, educação, habitação, saúde, saneamento, criminalidade, IDH-M, emprego. Esse indicador é extremamente relevante por representar um dos três pilares do desenvolvimento sustentável: o desenvolvimento social.

[...]

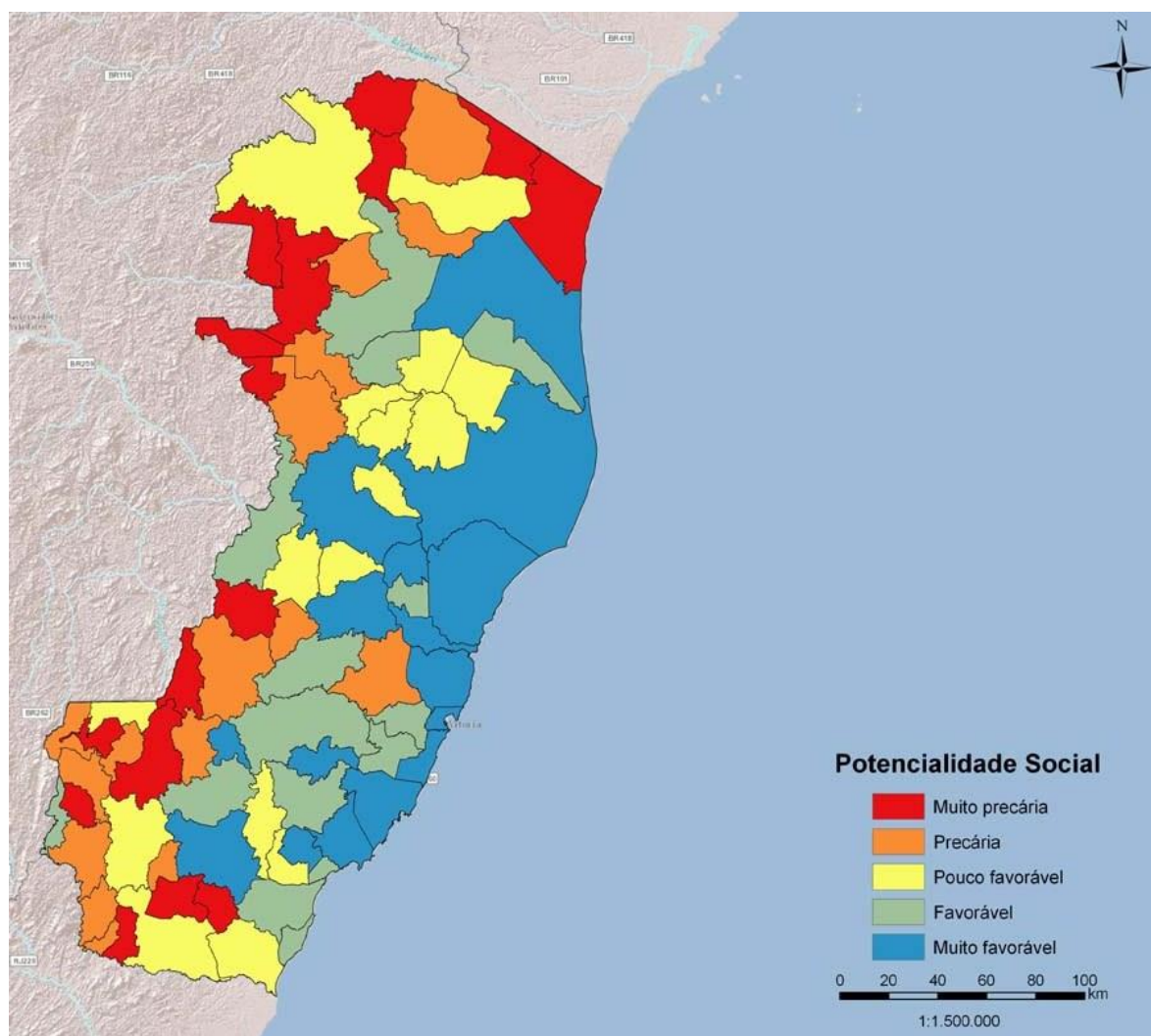
O **componente institucional** é formado por dois fatores condicionantes: gestão pública municipal e instituições públicas e privadas. Os indicadores que compõem o fator condicionante *Gestão Pública Municipal* têm por objetivo apontar a potencialidade dos municípios capixabas com base em características-chave de sua administração municipal, que, por sua vez, refletem categorias representativas de uma gestão eficiente, segundo o paradigma da

administração pública gerencial - Recursos Humanos, Instrumentos de Gestão, Articulações Interinstitucionais e Participação do Cidadão, Responsabilidade Fiscal e Origem e Aplicação de Recursos.

Os indicadores que compõem o fator condicionante *Instituições Públicas e Privadas* têm por objetivo apontar a potencialidade dos municípios capixabas com base na presença e atuação de tais instituições - Organizações Jurídicas, Organizações Financeiras, Organizações de Fiscalização e Controle, Organizações de Ensino e Pesquisa e Organizações de Segurança Pública. Dessa forma, os municípios com maior presença de tais instituições podem ser considerados portadores de melhores condições e potencialidade de desenvolvimento local.

A partir da sistematização e análise desses dados, os municípios do Espírito Santo foram agrupados em cinco categorias, identificadas com as letras de **A** a **E** de acordo com sua "Potencialidade Social" formando "zonas" nas regiões. São essas categorias: Muito Favoráveis (A), Favoráveis (B), Pouco Favoráveis (C), Precárias (D) e Muito Precárias (E). A figura 1 identifica os municípios

Figura 1



Mapa de Potencialidade Social
Fonte: ESPÍRITO SANTO (2008a)

4.4.2 Vulnerabilidade Natural

A definição e explicação de vulnerabilidade natural é dada pelo documento ZEE-ES (ESPÍRITO SANTO, 2012a, p. 191) conforme segue:

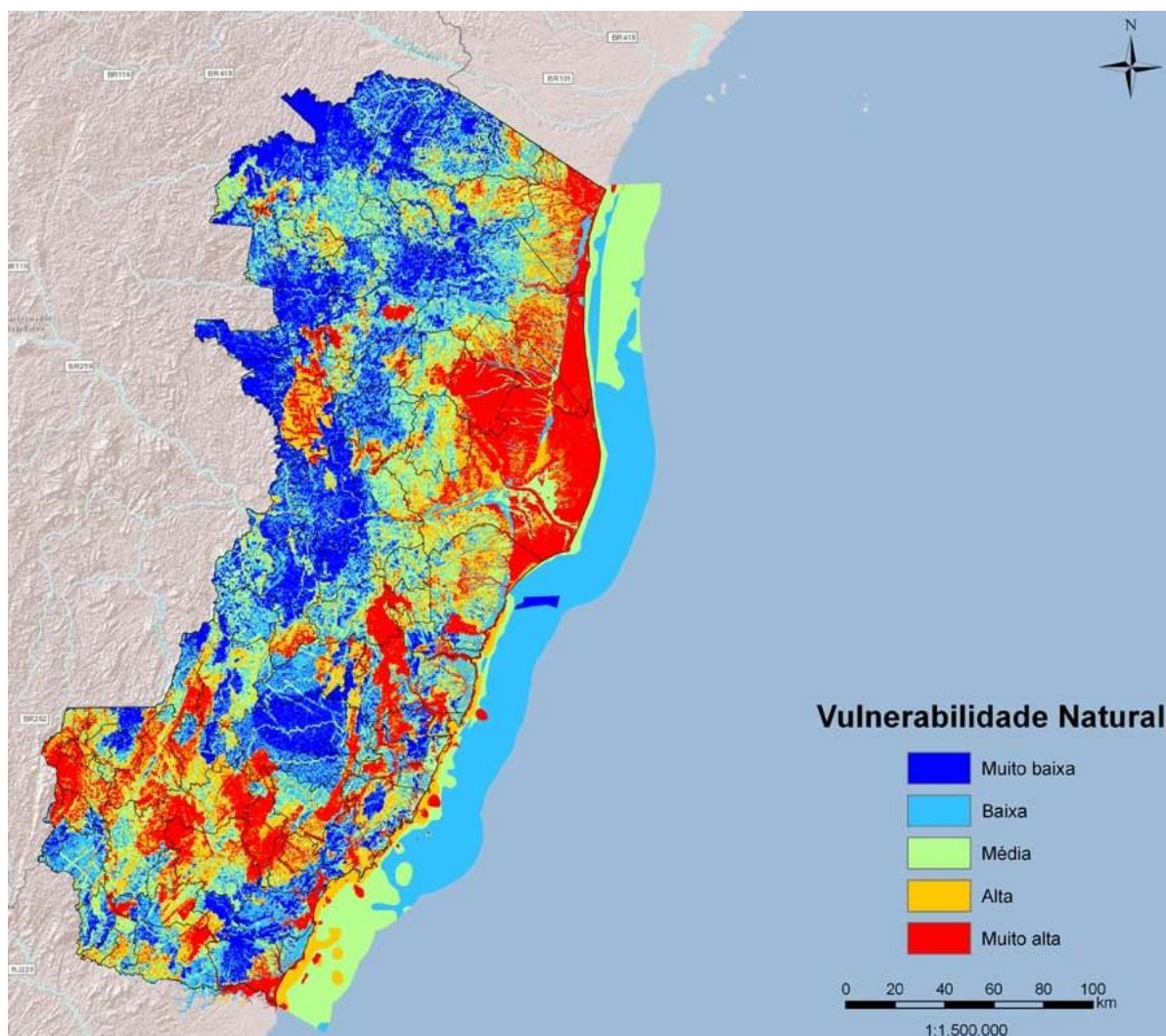
[...] a incapacidade de uma unidade da paisagem em resistir e/ ou recuperar-se após sofrer impactos decorrentes de atividades antrópicas, consideradas estas últimas como normais ao desenvolvimento humano. Deve-se ressaltar que a vulnerabilidade natural é referente à situação atual da paisagem, ou seja, a situação

atual é considerada o marco zero da análise de vulnerabilidade. Assim, logicamente, áreas já altamente antropizadas são menos vulneráveis a novos impactos humanos do que áreas ainda não antropizadas. Ao remover uma floresta nativa, por exemplo, o homem modifica o ambiente provavelmente de maneira irreversível. Uma vez removida essa floresta nativa, a área dificilmente tornará ao que era. Já uma pastagem plantada, impactada pelo uso equivocado de alguma prática agrícola, será recuperada com relativa facilidade.

Dessa forma, regiões que já foram degradadas, seja por meio de desmatamento, poluição de rios, aterros ou outras formas de alteração do ambiente natural pelo homem, são consideradas como de menor vulnerabilidade do que áreas ainda preservadas. O grau de vulnerabilidade indicado na carta-síntese vai ser dado com base em aspectos bióticos e abióticos, sendo eles: Condições climáticas, Vulnerabilidade de solos à contaminação ambiental, Vulnerabilidade de solos à erosão, Vulnerabilidade natural dos recursos hídricos e Vulnerabilidade Biótica (fauna e flora).

A vulnerabilidade natural, após as análises, também foi dividida em cinco categorias: Muito Alta, Alta, Média, Baixa e Muito Baixa. A Figura 2 indica como ficou o mapa final da vulnerabilidade natural.

Figura 2



Mapa de Vulnerabilidade Ambiental
Fonte: ESPÍRITO SANTO (2008a)

4.4.3 Zonas ecológico-econômicas

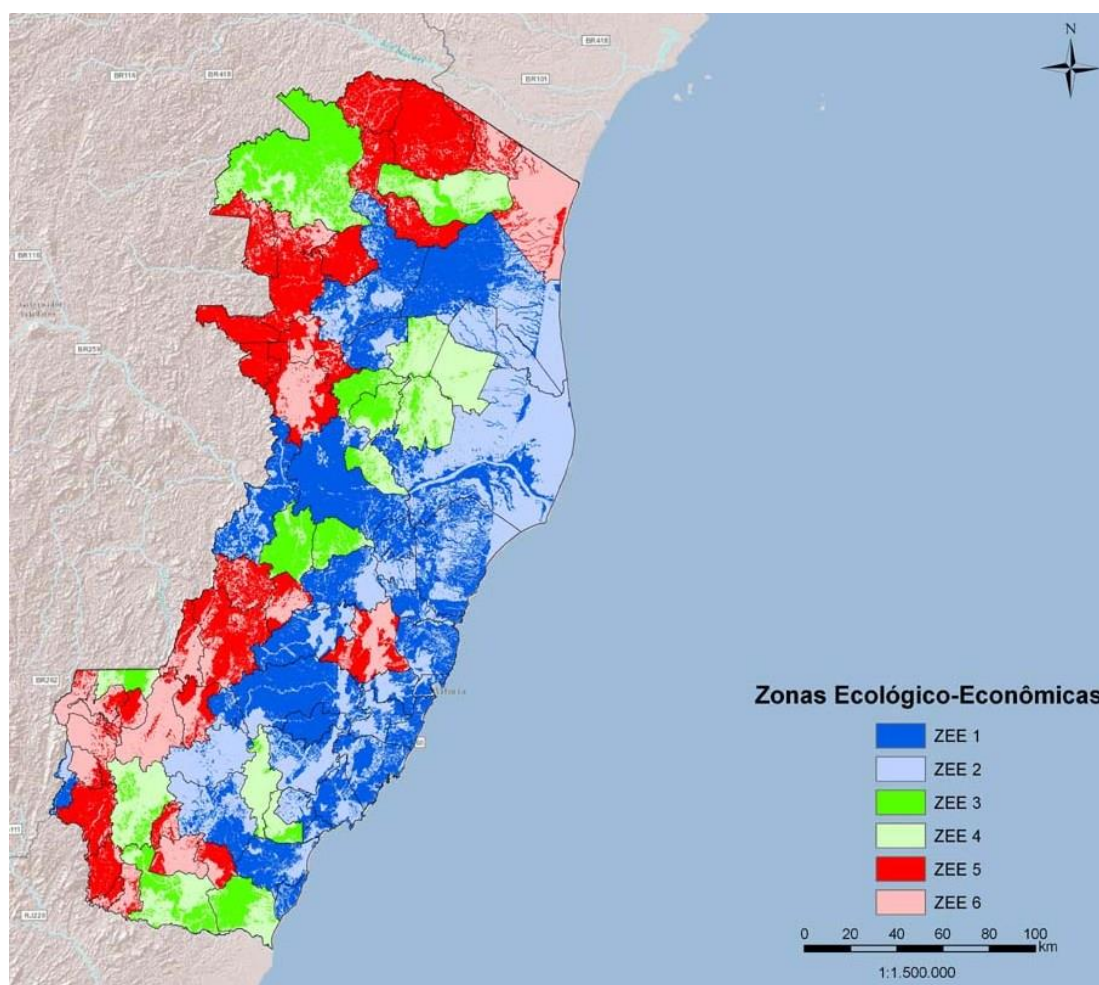
As zonas ecológico-econômicas foram definidas a partir da combinação e integração entre a potencialidade social, "que indica a possibilidade de um município em gerar desenvolvimento econômico" com a vulnerabilidade natural, "que indica a fragilidade de um ecossistema":

As diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico procuram seguir uma perspectiva integradora, articulando duas categorias conceituais abrangentes, a *ecológica* e a *econômica*, a partir de diagnósticos

específicos que procuram identificar a *Vulnerabilidade Natural* e a *Potencialidade Social* dos municípios e das micro-regiões do Estado do Espírito Santo. [...] o resultado da combinação lógico-intuitiva dos vários níveis de potencialidade social com os de vulnerabilidade natural gerou o Índice Ecológico- Econômico, permitindo o agrupamento das áreas semelhantes quanto à severidade dos problemas ambientais e dos potenciais sociais que nelas podem ser encontrados (ESPÍRITO SANTO, 2012c, p. 163).

As diversas definições das zonas ecológicas-econômicas definidas por esses cruzamentos de dados são apresentadas na Figura 3 e na Tabela 1.

Figura 3



Carta síntese do ZEE-ES
Fonte: ESPÍRITO SANTO (2008a)

Tabela 1

POTENCIALIDADE SOCIAL	VULNERABILIDADE NATURAL	
	Alta	Baixa
Alta	<p>Zona Ecológico-Econômica 1</p> <p>São áreas de elevado potencial social que pressupõem condições de gerenciar empreendimentos de maior porte e causadores de maiores impactos socioambientais. São caracterizadas por possuírem capacidades nos níveis estratégico, tático e operacional facilmente estimuladas a alavancar o desenvolvimento sustentável local. Nesta zona, os locais são menos vulneráveis ambientalmente, os empreendedores têm melhores condições para implantar ações preventivas e mitigadoras de impactos.</p>	<p>Zona Ecológico-Econômica 2</p> <p>São áreas de elevado potencial social que pressupõem condições de gerenciar empreendimentos de maior porte e causadores de maiores impactos socioambientais. São caracterizadas por possuírem capacidades nos níveis estratégico, tático e operacional e serem facilmente estimuladas a alavancar o desenvolvimento sustentável local. Nesta zona, os locais são mais vulneráveis ambientalmente, e os empreendedores devem necessariamente procurar estabelecer maior gama de ações preventivas e mitigadoras de impactos.</p>
Média	<p>Zona Ecológico-Econômica 3</p> <p>São áreas de potencial social intermediário e baixa vulnerabilidade natural que demandam ações que incentivem o desenvolvimento, considerando que o meio ambiente tem maior poder de resiliência, aumentando a efetividade das ações mitigadoras.</p>	<p>Zona Ecológico-Econômica 4</p> <p>São áreas de potencial social intermediário e alta vulnerabilidade natural que demandam ações que incentivem o desenvolvimento, considerando que o meio ambiente tem baixo poder de resiliência, diminuindo a efetividade ou encarecendo as ações mitigadoras.</p>
Baixa	<p>Zona Ecológico-Econômica 5</p> <p>São áreas de baixo potencial social e baixa vulnerabilidade natural. São relativamente dependentes de assistência direta e constante dos governos estaduais ou federais em áreas básicas de desenvolvimento. Contudo, o meio natural fornece condições propícias para o desenvolvimento econômico.</p>	<p>Zona Ecológico-Econômica 6</p> <p>São áreas de baixo potencial social e alta vulnerabilidade natural muito dependentes de assistência direta e constante dos governos estaduais ou federais em áreas básicas de desenvolvimento, levando em conta que o meio natural é um elemento limitante.</p>

Fonte: ESPÍRITO SANTO (2008a)

4.5 O ZEE-ES A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO

O zoneamento ecológico-econômico tem potencial para se tornar um importante instrumento de orientação de políticas públicas, como se propõe. Contudo, suas propostas precisariam ser, de fato, efetivadas. Não basta apenas se afirmar participativo para ser participativo; tampouco, basta se apresentar como ambientalmente sustentável para ser um instrumento de manutenção da qualidade ambiental a partir de uma perspectiva desenvolvimentista.

Arturo Escobar (1995) em seu livro "Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World" discute amplamente a questão do desenvolvimento, apresentando-o enquanto um discurso poderoso que vai dominar o imaginário social como uma verdade universal e necessária. A origem da ideia atual de desenvolvimento é situada em um discurso do presidente dos EUA, Harry Truman, o qual também estabelece uma distinção entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. É nesse contexto que Wolfgang Sachs afirma que "falar em desenvolvimento significa nada mais do que projetar o modelo de sociedade americano para o resto do mundo" (1990, p. 4), e explica ainda:

Pela primeira vez, a nova visão de mundo foi anunciada: todos os povos da Terra iriam seguir a mesma trilha e aspirar a um único objetivo: o desenvolvimento. E o caminho a seguir mantinha-se claramente diante dos olhos do presidente: "maior produção é a chave para a prosperidade e a paz." [...] Olhando para trás, depois de quarenta anos, nós reconhecemos o discurso de Truman como o marco que inaugurou a corrida do Sul para alcançar o Norte (ESCOBAR, 1995, p.4)

Buscava-se dessa forma expandir a visão e a reprodução do mundo ocidental "desenvolvido" para o resto do mundo: alta industrialização e urbanização, tecnificação, crescimento da produção material e dos níveis de vida das sociedades (ESCOBAR, 2007).

Ecos deste discurso são possíveis de serem ouvidos nos documentos sobre o ZEE-ES. Um desses textos, intitulado "O ZEE-ES e seus produtos intermediários à serviço do desenvolvimento", informa que o zoneamento ecológico-econômico do Espírito Santo "contribui para a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável deste Estado, orientando os investimentos do Governo e da sociedade civil segundo as peculiaridades regionais".

Também no diagnóstico da potencialidade social, um dos principais resultados do ZEE-ES, o "desenvolvimento" tem papel fundamental, visto que, pelo que afirma o documento,

A noção de potencialidade social se insere no contexto dos processos de desenvolvimento sustentável, tanto em termos conceituais quanto em termos de ações públicas. [...] Portanto, esse conceito se insere em uma perspectiva de desenvolvimento como processo social, em que se procura articular informações, conhecimentos e experiências de diferentes setores (ESPÍRITO SANTO, 2012b, p. 16).

Daí a importância de se entender um pouco melhor essa noção de desenvolvimento para que se possa entender melhor, também, o Zoneamento ecológico-econômico.

Gilbert Rist (2006) esclarece que o conceito de desenvolvimento deve ser entendido em suas consequências práticas, mais do que no ideal disseminado sobre o que deveria ser o "desenvolvimento" – difundido como bem-estar e felicidade para todos. Ou seja, entender o desenvolvimento é entender "o que acontece quando algo chamado desenvolvimento ocorre" (RIST, 2006, p. 70).

A resposta oferecida por ele é de que ocorre uma transformação e destruição do meio natural e das relações sociais, visto que nos objetivos do desenvolvimento está o aumento da produção de commodities, bens e serviços, promovendo uma mercantilização da natureza e das relações sociais:

Concretamente, quando um país se torna "desenvolvido", uma das "primeiras consequências é a privatização dos bens comuns e a instituição de novos direitos de propriedade sobre a terra e a água. Posteriormente, os recursos naturais (especialmente os não-renováveis) entram no sistema econômico e são convertidos em produtos cuja reciclagem seja problemática ou impossível. Mas este é apenas o começo de um longo processo de mercantilização do ambiente natural que leva à apropriação (privada) de sementes, plantas e da biodiversidade em geral, através de procedimentos de licenciamento. Relações sociais, em seguida, passam pelo mesmo processo de mercantilização. Isso começa com a introdução do trabalho assalariado, substituindo o trabalho "autônomo" e tornando a subsistência dependente dos valores do mercado de trabalho. Serviços que costumavam ser gratuitos ou trocados dentro do grupo de parentesco devem ser pagos, as crianças são enviadas para creches em vez de serem cuidadas pelos avós; o lazer torna-se custoso. Mas há mais: os seres humanos são transformados em "recursos" e espera-se deles que saibam como se vender aos potenciais empregadores. A prostituição pode ser oficialmente suprimida, mas tornou-se um destino comum: em um país "desenvolvido", todos estão à venda (RIST, 2006, p. 71-72).

É uma descrição seca, e pode ser questionada pela unidimensionalidade da análise, visto que o processo descrito se insere em um contexto mais amplo e com diversas outras variáveis. No entanto, a descrição pode ser também tomada como um relato bastante concreto e real, se forem ouvidas as diversas comunidades – pescadores, agricultores, indígenas – que viram seu modo de vida radicalmente alterado por meio da implantação de alguma grande indústria em sua localidade. De fato, mesmo relatos de comunidades em áreas urbanas, vão apresentar algum grau de desilusão quanto às transformações ocorridas em seu modo de vida e nas relações sociais de suas comunidades ao longo das últimas décadas.

O importante a ser notado é que a ideia de desenvolvimento deve ser percebida de forma mais ampla, e não como um conceito unívoco. O entendimento do conceito de desenvolvimento passa por alguns pontos que vão além da ideia de "boas mudanças", como explica Alan Thomas (2000, p. 24):

Em primeiro lugar, desenvolvimento geralmente implica uma mudança abrangente, e não apenas uma melhoria em um único

aspecto. Em segundo lugar, desenvolvimento não é apenas uma questão de um processo único de mudança para algo melhor, mas implica em um processo que se constrói sobre si mesmo, onde a mudança é constante e os aperfeiçoamentos são construídos sobre aperfeiçoamentos anteriores. Em terceiro lugar, o desenvolvimento é uma questão de mudanças que ocorrem ao nível da mudança social e do ser humano individual ao mesmo tempo. Mudanças na sociedade têm implicações para as pessoas que vivem nessa sociedade e, por outro lado, mudanças na forma como as pessoas pensam, interagem, ganham a vida e se percebem formam a base para mudanças na sociedade. Finalmente, o desenvolvimento não é sempre visto de forma positiva. Estes pontos, muitas vezes andam juntos, e o que alguns vêem como uma melhoria geral pode ter perdedores e vencedores, e se a mudança social é abrangente e contínua, então, a implicação é que as formas de vida anteriores podem ser varridas, com a perda de seus aspectos positivos, bem como dos negativos.

E este parece ser um importante ponto a ser discutido: a noção de um desenvolvimento visto essencialmente sob a ótica de melhorias para a sociedade. Para garantir e reforçar essa visão positiva de desenvolvimento, emprega-se o adjetivo "sustentável", que o diferencia de um possível desenvolvimento negativo e reforça uma expressão que vem sendo amplamente utilizada e difundida a partir da década de 90.

Definido pelo relatório Brundtland, de 1987, como "o desenvolvimento capaz de atender as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades", o termo "desenvolvimento sustentável" se tornou atualmente uma expressão bastante difundida e mobilizadora de discursos nos mais diversos setores da sociedade.

A piora na qualidade de vida em muitos centros urbanos, e mesmo em áreas rurais, e a necessidade cada vez mais urgente de evitar e controlar os prejuízos ambientais do desenvolvimento – lixo, poluição do ar, desmatamento, enchentes, mudanças climáticas – mostraram não ser mais possível ignorar a pauta ambientalista já apresentada há décadas sobre os riscos do desenvolvimento a qualquer custo e a necessidade de se repensar a relação desenvolvimento econômico e preservação ambiental. A ideia de um desenvolvimento sustentável surge nesse contexto e vai tomando forma e se fortalecendo quanto mais forte se

coloca a necessidade de desenvolvimento e mais intensos ficam os conflitos territoriais e ambientais.

A proposta de um desenvolvimento "que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente" e que leve "em consideração a inclusão social e a proteção ambiental" (Rio+20), aparece como um "caminho do meio", uma proposta conciliadora capaz de atender a todos. Sachs (1990, p. 25), de modo mais crítico, avalia que

O ambientalismo não estava mais em contradição com os debates tradicionais sobre o crescimento e as necessidades básicas. Com efeito, o Relatório Brundtland incorporou a preocupação com o meio ambiente no conceito de desenvolvimento erigindo o "desenvolvimento sustentável" como um abrigo conceitual tanto para violar quanto para curar o meio ambiente. Da mesma forma como que, nos últimos quarenta anos, quando os efeitos destrutivos do desenvolvimento foram percebidos, o "desenvolvimento" foi ampliado de modo que pudesse incluir tanto o ferimento quanto o remédio.

Ao misturar os conceitos, sem de fato especificar mais detalhadamente nenhum deles, permitiu-se que o termo pudesse coubesse nos mais diversos espaços e discursos e pudesse passar a ser usado também pelos promotores do desenvolvimento que, de início, eram os alvos das críticas ambientalistas devido às degradações ambientais provocadas. Neste sentido,

O conceito de desenvolvimento como crescimento nunca foi, de fato, questionado. [...] a ambiguidade do termo desenvolvimento encobriu a inexistência de conexões automáticas e consistentes com a proteção ambiental (UNMÜßIG et al. apud MISOCZKY; BOHM, 2012, p.548).

Essa "obsessão pelo crescimento" (Altvater, 2001), tem como um de seus pressupostos "a ideia de que o crescimento econômico aumenta o emprego, a renda e os impostos, e desta forma fornece recursos para a redução dos conflitos sociais,

a expansão da ajuda para o desenvolvimento, a erradicação da pobreza, a implementação de normas ambientais, e assim por diante" (Altvater, 2001, p. 4. tradução nossa). Em suma, uma panacéia para todos os problemas.

Mesmo a questão social passa a ser definida em função do desenvolvimento e crescimento econômico, e o conceito de "potencialidade social" encontrado no ZEE-ES parece confirmar esta situação.

4.5.1 Considerações sobre a potencialidade social

A "potencialidade social" é definida no ZEE-ES como

O conjunto de condições atuais, medido pelas dimensões produtiva, natural, humana e institucional, que determina **o ponto de partida de um município ou de uma micro-região para alcançar o desenvolvimento sustentável** (ESPÍRITO SANTO, 2012b, p. 13, grifo nosso).

A categorização dessa potencialidade é feita por municípios, os quais são identificados e diferenciados entre si em cinco categorias indo de "ponto de partida em condições muito favoráveis" a "ponto de partida em condições muito precárias".

Pela descrição dessas categorias, é possível apreender que nessa competição os municípios que partem em condições "muito favoráveis" estão em vantagem em comparação aos "muito precários", pois dispõem de maiores recursos e, assim, têm condições de gerenciar os empreendimentos de maior porte. Os "muito precários", por outro lado, são chamados de "previdenciários", pois sua condição não é suficiente para atender a suas próprias demandas e, por isso, precisam de assistência direta do governo, como é o caso dos repasses de recursos previdenciários.

Há que se questionar, nessa caracterização, em primeiro lugar a noção de "ponto de partida". Essa expressão dá a entender que a situação dos municípios se inicia ali, naquele ponto e naquele momento; não há história anterior, não há causas e nem contexto social político ou econômico que legou esses municípios à situação na qual se encontram atualmente. Os parâmetros utilizados são dados estatísticos

que não representam de forma integral o contexto histórico e cultural desses municípios e de seus habitantes. O que seriam consequências de um contexto histórico acabam por se tornar causas em uma corrida para o desenvolvimento.

Sem compreender as potenciais causas que definem a situação atual, torna-se mais difícil entender o que precisa e o que pode ser feito para mudar. Dissimula, inclusive, que pode ter sido, em grande parte, o próprio processo de desenvolvimento o causador das "condições de partida" desses municípios.

Permanece dissimulado também o papel e a influência dos atores nesse processo. Com relação à questão ambiental, por exemplo, todos são colocados em um mesmo nível e todos parecem ter agido igualmente para "antropizar" o ambiente. Mas a responsabilidade pela degradação não é igual para todos – como também não têm sido igualitários a disponibilidade e o acesso aos recursos.

Essa percepção de desenvolvimento enquanto uma corrida de um ponto a outro apresenta traços de um evolucionismo social ao classificar os municípios – e, por consequência, seus cidadãos – em comparação a um patamar ideal ao qual todos devem se dirigir para alcançar o tal "desenvolvimento sustentável". Essa visão de um caminho único que todos devem seguir, cuja referência são os países ocidentais "desenvolvidos", não é de forma alguma nova.

A ideia de que o desenvolvimento envolve evolução de um tipo ou de outro tem uma complexa herança, refletindo algumas perspectivas políticas muito diferentes. [...] Paradigmas evolucionistas do desenvolvimento podem usar a cultura, a tecnologia e a economia como os seus pontos de referência, ao invés das referências biológicas de antigamente, mas elas ainda são muito influentes. (CREWE & HARRISON, 1998, p. 27-29)

Essa perspectiva de cunho evolucionista, obscurece as particularidades desses territórios e nega a possibilidade de novos e diferentes formatos de relação dos territórios entre si e consigo mesmos. Milton Santos (1999, p. 19), ao discutir o território e o saber local, critica o conhecimento que, de modo geral,

[...] ignora o território – dá conta da divisão dos estados, dos municípios, mas não dos conteúdos –, como se ele não tivesse um conteúdo social. Este aparece apenas como estatísticas, que são caixinhas que vamos abrindo à medida que necessitamos produzir o discurso. Mas está excluído o conteúdo – o dinamismo socioterritorial, socioespacial, essas formas-conteúdo que têm a ver com a existência.

O território é então homogeneizado. Não transparecem suas contradições, disputas e os conflitos pelos usos do território e de seus recursos naturais. O território é também campo de forças entre Estado e mercado, como afirma Santos (1999); e essa dinâmica também precisa ser considerada, para além das estatísticas, visando uma concreta sustentabilidade, como esclarece Maristella Svampa (2012, p. 23):

[...] não é apenas uma disputa sobre "recursos naturais", mas uma disputa sobre a construção de um certo "tipo de territorialidade", concentrando-se em uma linguagem que visa proteger "o comum" no contexto de uma concepção de sustentabilidade "forte".

Por fim, nessa a corrida para o desenvolvimento, na qual são inseridos os competidores-municípios para alcançarem o desenvolvimento sustentável, percebe-se que este ponto de chegada não se encontra muito bem definido. Mesmo os municípios que se encontram "muito favoráveis" para alcançá-lo, se vêem diante de um "mas", pois "há sempre o que se fazer a mais para promover o desenvolvimento" (Potencialidade social, p. 58). Assim, essa corrida, vista com mais cuidado, se parece bastante com a corrida de Aquiles contra a tartaruga do paradoxo de Zenão: por mais rápido que ele corra, jamais conseguirá alcançar a tartaruga, pois há sempre uma distância a mais a ser percorrida.

4.5.2 O mapeamento do território

O ZEE tem como função ser um instrumento de planejamento e ordenamento do território. Cabe então perguntar como esse território é planejado, a quem é dado o direito do planejamento e em que bases e princípios ele se sustenta.

No ZEE-ES, mais especificamente, é bastante recorrente o uso das expressões "ocupação ordenada", uso "racional" do território, "orientação para atividade produtiva", "áreas aptas" ou "inaptas" para uso. São expressões que também trazem um questionamento sobre seus sentidos e sobre o que seria, por outro lado, uma ocupação "desordenada", "não-produtiva", "irracional", contra a qual esse zoneamento se coloca.

Ao se colocar "a serviço do desenvolvimento", o ZEE-ES apresenta os princípios da racionalidade capitalista, calcada no crescimento econômico. Mas o crescimento que interessa, como explica Altvater (2001, p. 3), não é um crescimento qualquer, é um crescimento eficiente: "o capital não gosta de crescimento desordenado, ele precisa de um crescimento que tenha como finalidade a lucratividade".

Por isso a importância dos cálculos e a necessidade de conhecer cada vez mais e melhor os espaços para melhor usá-los. É preciso, então, organizar e racionalizar o uso do território para o aproveitamento de seus recursos.

A racionalidade capitalista esteve associada a uma racionalidade científica e tecnológica que busca incrementar a capacidade de certeza, previsão e controle sobre a realidade, assegurando uma eficácia crescente entre meios e fins (LEFF, 2006, p. 136).

Nesse sentido, os diferentes modos de uso e ocupação do território e dos recursos naturais que não estejam dentro da lógica capitalista seriam considerados irracionais.

A partir de técnicas, informações e análises científicas, elaborada por especialistas, torna-se possível materializar um instrumento de planejamento e ordenamento do território. A análise exclui o que não congrega com seus princípios e apresenta uma verdade pronta.

Dessa forma, recria-se o território a partir de novos símbolos, o instrumento técnico reordena e submete as paisagens a partir de efeitos de verdade do conhecimento técnico-científico, calando dúvidas e interrogações (ACSELRAD, 2000, p. 8). O ZEE encerra a necessidade de fragmentar o real para melhor defini-lo, descrevê-lo e, simbolicamente, possuí-lo; e a fragmentação do espaço resultante exprime a vontade de se ajustar cada uma de suas porções a um projeto utilitário de integração mercantil ou de subordinação política (ACSELRAD, 2000, p. 9).

Escobar (1995, p. 326) também apresenta uma crítica à subordinação ao planejamento moderno feito pelos especialistas em desenvolvimento, que

[...] sempre defenderam a idéia de que os países pobres podem mover-se mais ou menos rapidamente no caminho do progresso mediante o planejamento. Talvez nenhum outro conceito tenha sido tão prejudicial, nenhuma outra ideia tão pouco questionada quanto o planejamento moderno. As narrativas de planejamento e administração, apresentadas sempre como "racionalis" e "objetivas", são essenciais para esses peritos.

É nesse sentido que Enrique Leff (2006, p. 136) apresenta a necessidade de organização de uma racionalidade e um saber ambientais, que questionem "a racionalidade científica como instrumento de dominação da natureza e sua pretensão de dissolver as externalidades do sistema através de uma gestão racional do processo de desenvolvimento". Uma racionalidade outra, que permita "forjarmos instrumentos que nos auxiliem a reinterpretar dados empíricos e produzir uma ideia de país visto a partir do território" (SANTOS, 1999, p. 20), e não um território visto a partir do "país de cima", para usar uma expressão de Milton Santos.

4.5.3 O ZEE-ES como um instrumento técnico e político

Outro ponto importante que deve ficar claro, é que o ZEE-ES “apenas” separa o estado em zonas homogêneas quanto aos aspectos ecológicos e econômicos. O ZEE-ES não aponta quais culturas podem ou não ser cultivadas (aliás, o zoneamento agroecológico também não) nem quais minerais devem ser explorados. O ZEE-ES não indica qual o melhor ou o pior modelo de desenvolvimento. Enfim, o ZEE-ES, feliz ou infelizmente, não define rumos. O ZEE-ES é como um mapa rodoviário, que mostra todas as estradas, mas cada viajante (empresa, órgãos públicos, associações e sociedade em geral) deve escolher onde quer chegar e qual o roteiro mais adequado para lá chegar (ESPÍRITO SANTO, 2012a, p. 12-13).

Essa argumentação de que os instrumentos técnicos são apenas orientadores, não possuindo um poder de fato, é passível de questionamentos. Por mais que se diga que o ZEE é como um "mapa rodoviário, que mostra todas as estradas", essas estradas não seriam de fato "todas" – no máximo, são "todas as que o plano de desenvolvimento do Espírito Santo entendem como viáveis".

Desde o Termo de Referência – documento que regulamento como serão feitos os trabalhos contratados pela administração pública –, nas orientações para a elaboração do ZEE-ES já está definido que "Do ponto de vista da organização geral dos estudos [...] será tomado como pressuposto inicial que o ZEE-ES deverá ir ao encontro das diretrizes políticas do estado" (ESPÍRITO SANTO, 2008a, fl. 459). Logo após, são descritas as "visões em 2025" para cada uma das macroregiões do ES, de acordo com o Plano de Desenvolvimento ES 2025.

Para além disso, o fato de ser um documento "técnico" escrito por especialistas, doutores da universidade e analistas de meio ambiente, garante ao ZEE um *status* privilegiado e o poder de um documento de Estado. E o Estado, como descreve Bourdieu (2008, p. 107-108), é o detentor de um alto capital simbólico e "dispõe de meios de impor e de inculcar princípios duráveis de visão e de divisão, de acordo com suas próprias estruturas, é o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico".

Desse modo, qualquer questionamento é um questionamento contra a autoridade científica, e contra o discurso competente dos especialistas, e deve ser feito com base no mesmo nível. Tal situação acaba por desvalorizar o cidadão comum como um sujeito de conhecimentos e capaz de influir nas ações e elaborações de políticas públicas que o afetam. Mesmo quando abertas à participação, muitas vezes ela se torna procedimental, uma participação passiva apenas no local do "evento" mas não nas decisões de fato, como afirma Kliksberg (2001, p. 40):

[...] são comuns os programas em que se fazem fortes apelos quando se trata de programas participativos, quando na verdade há um mínimo conteúdo real de intervenção da comunidade na tomada de decisões. O discurso diz "sim" à participação na região, mas os fatos com frequência dizem "não".

E ainda esse Estado, detentor desse poder simbólico, afirma e oficializa por seus atos legais – decretos, leis, resoluções, portarias – a definição e o sentido das coisas, incluindo os espaços públicos de debates e o espaço natural, que é tornado objeto de uso pela economia de mercado.

A publicação é o ato de oficialização por excelência. O oficial é o que pode e deve ser tornado público, afixado, proclamado, em face de todos, diante de todo mundo, por oposição ao que é oficioso, quando não secreto e envergonhado; com a publicação oficial (no 'Diário Oficial'), todo mundo é simultaneamente tomado como testemunha e chamado a controlar, a ratificar, a consagrar, e todo mundo ratifica, e consagra, pelo próprio silêncio (BOURDIEU, 2009 p. 103).

A declaração de "neutralidade" em um documento de zoneamento territorial afasta do conflito político a temática ambiental, tornando-a uma questão técnica. E, ao tornar a natureza algo isolado de seu caráter social – e, conseqüentemente, político – abre-se o espaço para sua "racionalização" e comercialização, sendo a

grande preocupação a forma sustentável de usá-la economizá-la, visto que seus recursos são finitos. E nesse processo de despolitização, mesmo a questão social, quando discutida, passa a ser entendida como uma questão de números sobre quantidade de empregos gerados, quantidade de recursos a serem investidos em um município ou valores de indenização a serem pagos por desapropriações ou extrações minerais.

Mas nem sempre essa matemática é exata, pois nem sempre a eliminação de postos de trabalho em atividades pesqueiras artesanais, por exemplo, podem ser substituídos por empregos nas áreas de mecânica e siderurgia. E esse é um debate que, em geral, não é feito, qual seja: qual o modelo de desenvolvimento que determinadas comunidades querem. Mais do que opinar sobre a instalação da empresa X, ou sobre quais condicionantes a indústria Y deverá cumprir para se instalar, é a discussão sobre se é mesmo a partir da instalação de empresas e indústrias que determinadas comunidades irão garantir o seu desenvolvimento. E tão importante quanto discutir os meios de se economizarem os recursos naturais é discutir onde estão sendo utilizados e para que estão servindo esses recursos extraídos da natureza, explorados em nome de um crescimento econômico infinito.

A sociedade de crescimento pode ser definida como uma sociedade dominada por uma economia de crescimento, precisamente, e que tende a se deixar absorver por ela. O crescimento pelo crescimento torna-se assim o objetivo primordial, senão o único da vida. Uma tal sociedade não é sustentável, porque se choca com os limites da biosfera (LATOUCHE, 2003).

Latouche (2003) rejeita esse modelo de sociedade, e apresenta três motivos principais: ele produz aumento das desigualdades, o bem-estar declarado é ilusório e promove uma sociedade doente por conta de sua riqueza. A proposta defendida por ele é a do "decrecimento", que deve ser entendido não como um crescimento negativo, mas como forma de reduzir, ou mesmo suprimir a exploração desnecessária do meio ambiente. A recusa à obsolescência programada seria um

desses caminhos. Mas, como o autor mesmo afirma, "o decrescimento só é concebível em uma sociedade de decrescimento".

Por fim, tão importante quanto propor alternativas, é a crítica às formas de controle e de dominação. Retirar o véu que encobre algumas falácias permite-nos constituir uma relação menos ingênua com o social, e permite vislumbrar possibilidades que vão além do discurso fatalista.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não foi o objetivo deste trabalho "criminalizar" pura e simplesmente as propostas de alinhamento entre as questões ambientais e econômicas, tampouco desqualificar a ideia de desenvolvimento sustentável em si. Contudo, o simples uso da expressão não significa algo essencialmente positivo, e as ações de "desenvolvimento sustentável" no Espírito Santo vêm demonstrando isso ao longo das décadas. Os princípios econômicos nos quais esse modelo de sustentabilidade se baseiam trazem sucessivos prejuízos socioambientais.

E apenas com a aceitação dos princípios econômicos e empresariais no tocante à noção de desenvolvimento sustentável é que foi possível ao Espírito Santo manter essa expressão como um lema no e usá-la como slogan para suas ações de desenvolvimento.

É aí que se encontra um dos graves problemas do ZEE-ES, o fato de se sustentar na mesma proposta do relatório Brundland, de que é possível manter a saúde da natureza (seus recursos físicos) sem, de fato, interferir nos padrões de consumo e de produção. A ideia de "atender às necessidades do presente sem afetar as do futuro" não coloca limites a essas necessidades que, em uma sociedade capitalista, são sempre crescentes. Busca-se manter o padrão de consumo e até mesmo ampliá-lo, sempre com novas "necessidades", sem questionar que o padrão de consumo mundial atualmente já é insustentável. Não se mexe na ideia de que o padrão de consumo de um cidadão de classe média estadunidense pode ser expandido a cidadãos da América Latina ou da África, por exemplo. Desse modo, "garantir as necessidades do presente", significa garantir o direito à manutenção do padrão de consumo existentes e até mesmo ampliá-lo a outras sociedades, quase como um direito universal. Aliás, o relatório Brundtland coloca mesmo o consumo (as necessidades) como um direito, e neles não se mexe. E para atender a esse mercado crescente, é preciso, logicamente, aumentar a produção e assim garantir o atendimento às "necessidades". Mas como então garantir a sustentabilidade disso tudo? O relatório Brundtland não entra nesse mérito e a tarefa é deixada à cargo do mercado que, ao que parece, fia-se apenas na melhoria das tecnologias para garantir uma produção mais eficiente (produzir mais gastando menos), a partir do uso de cada vez menos recursos mas ainda no intuito de produzir cada vez mais.

O ZEE coloca-se então nesta tarefa, de calcular esses limites da natureza e verificar como é possível explorar de forma mais eficiente, como se a questão fosse apenas mero cálculo de matemática, uma questão "técnica". O problema é que mesmo após esses vários cálculos, essas diversas propagandas de que as tecnologias estão melhores e mais eficientes e relatórios de sustentabilidade ambiental por parte das empresas; mesmo após tudo isso, o que se vê é cada vez mais o declínio dos recursos naturais e o aumento da poluição com a consequente piora na qualidade de vida da população. E o motivo para isso é que, mesmo com as empresas, os governos e organismos internacionais se preocupando com a questão ambiental e a colocando como parte central de suas discussões e decisões, não foi colocado em nenhum momento a variável de autocrítica; não se considerou que a crise ambiental tem como causa justamente o modelo econômico vigente e suas ações predatórias. Não se discutiu e nem se colocou formas de limitar as ações do capital e seu sistema produtor de mercadorias.

No fim das contas, muitas das ações de sustentabilidade promovidas pelos governos e empresas acabam funcionando mesmo com propaganda, com alguns resultados reais, mas de pouquíssimo impacto, visto que não são capazes de alterar a realidade de degradação ambiental crescente.

Poderíamos então dizer que o discurso do desenvolvimento sustentável funciona como uma espécie de marketing, na medida em que se torna um lema amplamente divulgado, mas com poucos resultados reais; aos moldes do que as empresas fazem ao anunciar seus produtos como "ecológicos", "sustentáveis", "eco-friendly"; além de uma justificativa à sociedade civil diante dos inúmeros projetos poluidores que se instalam no estado e geram críticas devido a poluição – algo como "estamos liberando dezenas de empresas poluidoras, mas veja que não é de qualquer jeito, também estamos cuidando do meio ambiente por meio de diversos outros projetos!".

Ao mesmo tempo, age como garantia ao empresariado ao apresentar normas estabelecidas, de modo a fornecer um "ambiente seguro" à instalação dos empreendimentos. Há preocupação com a sustentabilidade, mas ela se encontra em função do desenvolvimento. Atua também como uma garantia de manutenção dos recursos naturais, na medida em que define os espaços liberados para a exploração desses recursos – ao definir os limites do que deve ser preservado, automaticamente indica-se o que pode ser explorado. Não à toa, a definição de

áreas de preservação sempre são motivo de conflitos com a sociedade civil, pois definir uma área de preservação não é algo tão simples, envolve diversas outras questões, sociais e econômicas.

Por essas questões é que fazer essa diferença, sobre a forma como um termo aparece e o que ele de fato vem significando, é de extrema importância para ultrapassarmos a inocência das palavras e das propagandas e podermos avaliar melhor as ações que são executadas, para além dos slogans.

REFERÊNCIAS

- A GAZETA. Espírito Santo é o terceiro Estado mais industrializado do país. A Gazeta, Vitória, 07 nov. 2014. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/conteudo/2014/11/noticias/dinheiro/1501487-espirito-santo-e-o-terceiro-estado-mais-industrializado-do-pais.html>>. Acesso em: 06 abril 2014.
- AB'SABER, Aziz. Zoneamento ecológico e econômico da Amazônia: questões de escala e método. *Estud. av.*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 4-20, Apr. 1989. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n5/v3n5a02.pdf>>. Acesso em: 09 Ago. 2015.
- ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: _____. *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004. p. 13-35.
- ACSELRAD, Henri. O Zoneamento ecológico-econômico e a multiplicidade de ordens socioambientais na Amazônia. *Novos cadernos Naea*. V.3, N.2 – P. 005-015. Dez. 2000. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/32/29>>. Acesso em: 09 Ago. 2015.
- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*. Universidade de São Paulo, vol. 24, nº.68, 2010.
- ADAMS, W. M. Green development theory? Environmentalism and sustainable development. In: CRUSH, Jonathan (Ed.) *Power of development*. 3rd ed. London: Routledge, 2005.
- ADAMS, W.M. *Green development: environment and sustainability in the Third World*. Londres, Routledge, 2009.
- ALTVATER, Elmar 2001. 'The Growth Obsession'. Institute for History, International and Social Studies. Working Paper nº 101. 29 pp.
- BESSI, Renata. Na Mira do pré-sal. Agência Pública, 4 mar. 2015. Disponível em: <<http://apublica.org/2015/03/na-mira-do-pre-sal/>>. Acesso em: 15 ago. 2015.
- BISWAS, Margaret, R.; BISWAS, Asit K. Environment and sustained development in the Third World: a review of the past decade. *Third World Quarterly*, vol. 4 no. 3, 1982, pp. 479-491.
- BOURDIEU, P. Algumas propriedades dos campos. In: *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 89-94.
- BOURDIEU, P. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. 9. ed. São Paulo: Papirus, 2008.
- BOURDIEU, P. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Programas de Governo do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/8272-programas-mma>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

CAÇADOR, S. B.; GRASSI, R. A. . A evolução recente da economia do Espírito Santo: um estado desenvolvido e periférico?. In: XXXVII Encontro Nacional de Economia, 2009, Foz do Iguaçu. XXXVII Encontro Nacional de Economia, 2009. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-acbb55edea8d55d858feb624d6b49f0d.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

CLUB OF ROME. **The story of the Club of Rome** [Internet]. Disponível em <<http://www.clubofrome.org/?p=375>>. Acesso em 28 ago. 2015.

CORPORATE KNIGHTS. **2015 Global 100 results** [Internet]. Disponível em:<<http://www.corporateknights.com/uncategorized/2015-global-100-results/>>. Acesso em 28 ago. 2013.

COSTA, Enio Bergoli da; JANNUZZI, Henrique Blauth. Pró-Gestão: Programa de Gerenciamento Intensivo de Projetos do Governo do Espírito Santo. In: II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2009. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/389/1/C2_TP_PR%C3%93%20GEST%C3%83O%20PROGRAMA%20DE%20GERENCIAMENTO.pdf>. Acesso em 28 ago. 2015.

COWEN, M. P.; SHENTON, R. W. *Doctrines of Development*. London: Routledge, 1996.

COWEN, M. P.; SHENTON, R. W. The invention of development. . In: CRUSH, Jonathan (Ed.) *Power of development*. 3rd ed. London: Routledge, 2005. pp. 25–41.

CREWE, Emma and HARRISON, E. A. (1998). An intellectual heritage of development. In: *Whose Development? An Ethnography of Aid*. London; New York: Zed Press. p. 25-48.

CRUSH, Jonathan. *Imagining development*. In: *Power of development*. 3rd ed. London: Routledge, 2005. pp. 1-21.

DIEGUES, Antonio Carlos. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica aos modelos aos novos paradigmas. *São Paulo em Perspectiva* n.º.6 (1-2): 22-29, jan/jun, 1992.

DUPAS, Gilberto. *O Mito do Progresso*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS [Internet]. Disponível em: <<http://ejatlas.org/>>. Acesso em: 06 de abril de 2015.

ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World* (Princeton: Princeton University Press). 1995. [Edição em castelhano: 2007. *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo* (Bogotá: Editorial Norma)].

ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

ESPÍRITO SANTO (Estado). *Diagnóstico da Vulnerabilidade Natural. Relatório Final vol. I. Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Espírito Santo*. 2012a.

ESPÍRITO SANTO (Estado). *Diagnóstico da Potencialidade Social. Relatório Final vol. II. Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Espírito Santo*. 2012b.

ESPÍRITO SANTO (Estado). *Carta-síntese de subsídio à gestão do estado do Espírito Santo. Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Espírito Santo*. 2012c.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Espírito Santo: O ZEE e seus Produtos Intermediários à Serviço do Desenvolvimento. 2012d.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Espírito Santo 2025: plano de desenvolvimento. Vitória: Macroplan, 2006.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Convênio que entre si celebram a SEAMA e o IEMA e a Universidade Federal de Lavras – UFLA. Convênio nº. 013/2008, Processo nº. 41486382, folhas 435-511, 2008a.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 2.086, de 01 de julho de 2008. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo. Vitória, ES, 02 julho 2008b.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.es.gov.br/Governo/Secretarias/33/sedes--secretaria-de-estado-de-desenvolvimento.htm>. Acesso em: 22 agosto. 2015.

ESPÍRITO SANTO EM AÇÃO. Disponível em: http://www.es-acao.org.br/index.php?id=/institucional/espírito_santo_em_acao/index.php. Acesso em: 06 de abril de 2015.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Org.) **Dicionário do Desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

FAVORETO, Diovani. Seama 20 anos: 20 anos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. No prelo (2010).

FIOCRUZ; FASE. Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e Saúde no Brasil. Disponível em: <http://www.conflitoambiental.iciet.fiocruz.br/>. Acesso em 06 de abril de 2015.

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FUTURA. **Desenvolvimento Sustentável**. Vitória, 2012. Disponível em: http://futuranet.ws/wp-content/uploads/2012/08/R_AGazeta_Site_Polui%C3%A7%C3%A3oESustentabilidade_201206_V00.pdf. Acesso em: 20 ago. 2013.

GONÇALVES, A. S. ; PATEZ, M. L. ; SILVA, M. Z. Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação. Sinais (UFES), v. 10, p. 383-418, 2011.

HANNIGAN, John. Sociologia ambiental. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

IGLESIAS, R. Análise dos grandes projetos de investimento no ES. In: Instituto Jones dos Santos Neves. O Espírito Santo: Instituições, desenvolvimento e inclusão social. Vitória, 2010.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Compensação Ambiental. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/compensacao-ambiental.html>. Acesso em 28 ago. 2015.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. A Indústria de transformação capixaba: mudanças estruturais entre os anos 2000 e 2010. Vitória, 2012.

IRVING, Marta de Azevedo. Sustentabilidade e O futuro que não queremos: polissemias, controvérsias e a construção de sociedades sustentáveis. In: Sinais Sociais/ SESC-DN, Vol. 1, n. 1, maio/ago. 2006. Rio de Janeiro: Sesc, 2006. p. 14-38.

KLIKSBERG, Bernardo. Falácias e mitos do desenvolvimento social. São Paulo: Cortez, 2001.

KURZ, Robert. O Colapso da Modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LATOUCHE, Serge. As vantagens do decrescimento. Le Monde Diplomatique Brasil, nov 2003. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=887>>. Acesso em 11 out. 2013.

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

MAGALHÃES, Célia Maria. Reflexões sobre a análise crítica do discurso (org.). Belo Horizonte: Faculdade de Letras, UFMG, 2001.

MARTINUZZO, José Antonio. Novo Espírito Santo - Governo do Estado 2003-2010. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2010a.

MARTINUZZO, José Antonio. Novo Espírito Santo – Estado Sustentável: Meio Ambiente e Recursos Hídricos 2003-2010. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2010b.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. . Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda?. In: 37o. Encontro Anual da ANPOCS, 2013, Águas de Lindóia. Anais do 37o. Encontro Anual da ANPOCS, 2013.

MISOCZKY, Maria Ceci; BOHM, Steffen. Do desenvolvimento sustentável à economia verde: a constante e acelerada investida do capital sobre a natureza. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 10, nº. 3, Sept. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 Ago. 2015.

MOTA, F.C.M. Crescimento industrial no Espírito Santo e integração ao mercado nacional. In: A Política Econômica do novo Governo, 2003, Vitória, ES. Anais do Seminário A Política Econômica do novo Governo, 2003. 17p.

NISBET, Robert. História da ideia de progresso. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A ONU e o meio ambiente. Disponível em <<http://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em 3 ago. 2015.

PÁDUA, José Augusto. Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PEREIRA, Elenita M. **Rachel Carson, ciência e coragem**. Ciência Hoje, v. 50, p. 72-73, 2012. Disponível em <http://cienciahoje.uol.com.br/revista-ch/2012/296/pdf_aberto/ensaio296.pdf/at_download/file>. Acesso em 28 ago. 2013.

PIERRI, Naína. Historia del concepto de desarrollo sustentable. In: Foladori, G.; Pierrri N. (Ed.) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. UAZ/Porrúa, México, 2005.

POLANYI, Karl. A grande transformação. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RESENDE, V. M. & RAMALHO, V. Análise de Discurso Crítica, do modelo tridimensional à articulação entre as práticas: implicações teórico-metodológicas. *Linguagem em (Dis)curso*, 5: 185-207, 2004.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento. *Série Antropologia*, Brasília, v. 123, p.1-36, 1992. Disponível em: <<http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie123empdf.pdf>>. Acesso em: 09 Ago. 2015.

RIBEIRO, Luiz Cláudio ; QUINTAO, L. C. (Org.) ; FOLLADOR, K. J. (Org.) ; ASSIS, E. L. de (Org.) ; Siqueira, Maria da Penha S. (Org.) ; PIMENTEL, Sebastião (Org.) ; SANTOS, Leonardo Bis dos (Org.) ; FERREIRA, G. L. (Org.) ; LEMOS, A. M. (Org.) ; SILVA, I. V. da (Org.) . *Modernidade e Modernização no Espírito Santo*. 1. ed. Vitória: Edufes, 2015. v. 1. 282p .

Rio +20. **Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável** [Internet]. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/alem-da-rio20-avancando-rumo-a-um-futuro-sustentavel/>. Acesso em 28 ago. 2013.

RIST, Gilbert. Before thinking about what next: prerequisites for alternatives. *Development Dialogue*, nº.47, Jun/2006. pp. 65-96.

RIST, Gilbert. Development as a Buzzword. *Development in Practice*, 17(4-5), August 2007. pp. 485-491.

ROCHA, H. C.; MORANDI, A. M. *Cafecultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985*. 2ª Ed. Vitória: Espírito Santo em Ação, 2012.

SACHS, Jeffrey D. *The Age of Sustainable Development*. Columbia University Press, 2015.

SACHS, Wolfgang. The Archeology of the Development Idea. *Interculture* nº 29, v.23(4), 1990. pp.1-37.

SACHS, Wolfgang. *Dicionário do desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.

SANTOS, Leonardo Bis dos. A modernidade chega de navio: ensaio sobre o desenvolvimento do Espírito Santo pelo viés da expansão portuária. In: Luiz Cláudio Moisés Ribeiro; Leandro do Carmo Quintão; Kellen Jacobsen Follador; Gilton Luis Ferreira. (Org.). *Modernidade e modernização no Espírito Santo*. 1ed.Vitória - ES: Edufes, 2015, v. 1, p. 159-180.

SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. *Cadernos IPPUR*, v. XIII, nº. 2, ago-dez, 1999.

SCARIM, P. C.. A desconstrução da doutrina do desenvolvimento no Espírito Santo. *Terra Livre*, São Paulo, v. 1, p. 203-220, 2010.

SIQUEIRA, M. P. S.. A questão regional e a dinâmica econômica do Espírito Santo - 1950/1990. Fênix (UFU. Online), v. 6, 2009. Disponível em: <http://www.revistafenix.pro.br/PDF21/ARTIGO_10_Maria_da_Penha_Smarzaro_Siqueira.pdf>. Acesso em: 29 ago 2015.

SVAMPA, Maristella. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en America Latina. In: OSAL (Buenos Aires: Clacso). Ano XIII, nº 32, p.15-38. 2012.

THOMAS, Alan. Meanings and views of development. In: ALLEN, T. & THOMAS, A. Poverty and Development into the 21st century. Oxford University Press, 2000. p.23-50.

THOMAS, Alan. Poverty and the 'end of development'. In: ALLEN, T. & THOMAS, A. Poverty and Development into the 21st century. Oxford University Press, 2000. pp.3-21.

TRIGUEIRO, Aline ; AMBOSS, Flavia. Política ambiental e agenda 21 da cidade de Vitória: algumas reflexões críticas. Revista Vitas: visões transdisciplinares sobre ambiente e sociedade, v. 2, dez, p. 1-29, 2012.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2008 3ª ed.

VILLASCHI FILHO, A. ; FELIPE, E.S. Raízes Históricas do crescimento sustentado do Espírito Santo. In: BITTENCOURT, Gabriel; RIBEIRO, Luiz Claudio M. (Org.). Espírito Santo: um painel da nossa história II. 1ª ed. Vitória: SECULT, 2012. p. 45-76.

VILLASCHI FILHO, A.; OLIVEIRA, U. J.; FELIPE, E.S. Aspectos do desenvolvimento econômico do Espírito Santo: a crise econômica da década de 1960, o consenso de necessidades e o governo Cristiano Dias Lopes (1967-1971). In: I Encontro de Economia do Espírito Santo, 2010, Vitória. I Encontro de Economia do Espírito Santo, 2010.

VIZEU, Fabio; MENEGHETTI, Francis Kanashiro; SEIFERT, Rene Eugenio. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 10, nº 3, set. 2012. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n3/07.pdf>>. Acesso em 09 Ago. 2015.

ZORZAL E SILVA, Marta. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social. Instituto Jones dos Santos Neves: Vitória, ES, 2010. p.29-66.