

# A SUSTENTABILIDADE E SUA INSTRUMENTALIDADE POR MEIO DE EMPODERAMENTO SOCIAL EM VILA JUERANA, ILHÉUS, BAHIA

Heraldo Fraga Sampaio<sup>1</sup>  
Wagner de Oliveira Rodrigues  
Guilhardes de Jesus Júnior

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é apresentar algumas considerações acerca da sustentabilidade ambiental, tal como disposta na Carta Magna de 1988, como sua efetividade por meio de políticas públicas. Inicialmente abordaremos a forma como a atual Constituição recepcionou o debate ambiental e sua relação com a edição de políticas públicas. Em seguida, tendo em vista que as questões ambientais têm por pressuposto a maior participação da sociedade na formulação e execução de políticas ligadas à matéria, pensaremos o empoderamento social como mecanismo de pressão, controle e reivindicação frente aos órgãos públicos, alternativos ao meio judicial. Em última análise, focaremos o empoderamento social em Vila Juerana.

**Palavras-chaves:** Empoderamento social. Sustentabilidade. Política Pública.

**Abstract:** The aim of this paper is to present some ideas about environmental sustainability, as provided for in the 1988 Constitution as belonging to the minimum existential and the consequent inapplicability of the reservation as possible in terms of governmental activities, through public policies. Initially Cits relation to the issue of public policy. Then, we will discuss briefly about the existential dimensions of the minimum and the intersection with the fundamental sustainability of the reserve and the inapplicability of the restrictions as possible the full realization of this right. In the final analysis, given that environmental issues have assumed greater participation by society in formulating and implementing policies related to the matter, we will consider the social empowerment as a mechanism for pressure control and claims against public bodies, the alternative judicial remedy.

**Keywords:** Social empowerment. Sustainability. Polity.

---

<sup>1</sup> Docentes do Curso de Direito da UESC.

## Introdução e objetivos

A contemporaneidade, em seu recorte jurídico, é marcada por uma série de alterações, no conteúdo das normas constitucionais, que ensejaram o redimensionamento na relação estabelecida entre o Estado e os indivíduos. Dentre elas, destacam-se: a elevação das preocupações ambientais ao nível de normas constitucionais; a compreensão da fundamentabilidade da sustentabilidade; o dever de progresso e a proibição de retrocesso aplicado ao direito ambiental; o princípio da participação popular (audiências públicas e máxima publicidade das informações etc.), já que a compreensão das questões ambientais interessa e produz impactos sobre todos, indistintamente.

Em consonância com esse cenário jurídico global, impõe-se a preocupação com a efetividade dos direitos postos no texto constitucional. A aplicabilidade do empoderamento social como ferramenta necessária para projetar um cenário favorável à compreensão e elevação dos direitos de cidadania, no contexto do público alvo acima descrito, surge como necessidade imperativa de um Estado Democrático de Direito.

### **Sustentabilidade: nortes constitucionais e suas políticas públicas**

As primeiras Constituições tiveram por escopo principal estabelecer um rol de direitos e garantias fundamentais que permitisse aos indivíduos proteger-se contra as investidas arbitrárias do Estado e estabelecer a organização ou a arquitetura básica das instituições governamentais. Nesse sentido, Antônio Herman Benjamin (2007, p. 79), com propriedade, assevera:

As primeiras Constituições tinham por objetivo estabelecer, no plano institucional, a mecânica governamental básica e, na perspectiva substantiva, resguardar o cidadão contra governantes arbitrários, penas

vexatórias e cruéis, assim como contra a apropriação da propriedade privada sem justa causa ou indenização. Não era sem razão, portanto, que a Constituição se organizava em feixes heterogêneos de direitos – obrigações de cunho a um só tempo bilateral (= indivíduo *versus* Estado) e negativo (= imposição ao Estado de deveres de *non facere*).

Atualmente, nota-se um complexo conjunto de expectativas e demandas coletivas e individuais, notadamente quanto às questões ambientais, que deram origem a novos direitos. Esses, por seu turno, possuem contornos e definições em muito dissonantes do modelo clássico acima descrito. Seguindo tal linha de análise, a ecologização do texto constitucional traz certo sabor herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista – temporal e materialmente ampliada (e, por isso mesmo, prisioneira de traços utópicos) – do “nós-todos-em-favor-do-planeta”.

A sustentabilidade somente poderá ser devidamente compreendida se contextualizada nessa reordenação do conteúdo normativo constitucional e na percepção dos benefícios que a constitucionalização do meio ambiente traz consigo. Assim, no presente ensaio estabeleceremos as características desse instituto na Constituição cidadã, a começar pelo artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, segundo o qual:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2010, p. 8).

O artigo acima estabelece um dever geral inequívoco de não degradar o meio ambiente que produzirá um regime de exploração limitada e condicionada dos recursos naturais. Constitui em um dever geral porque vincula a todos, in-

distintamente, tanto o poder público quanto os indivíduos no exercício do direito de propriedade. Esse dever também representa uma fratura no paradigma até então vigente: as deteriorações das posições formais, oriundas do direito civil, entre credores e devedores, pois afinal todos possuem, simultaneamente, o direito a um meio ambiente sustentável e o dever de preservá-lo.

O dever de não destruir implica, ainda, na demolição da clássica distinção entre sujeito estatal e privado, característica de um Estado liberal anacrônico. Isto decorre da constatação de que a degradação do patrimônio ambiental pode ser resultado tanto da atuação dos indivíduos, dos poderes públicos, quanto de ambos. A verificação desse fato nos induz a pensar mecanismos de cooperação entre ambos os setores como forma de cumprimento do comando legal previsto.

Daí a nossa opção pelo empoderamento social, como será demonstrado em momento oportuno, como instrumento extrajudicial potencialmente capaz de assegurar a eficácia do dispositivo e o consequente fortalecimento da força normativa da Constituição. Com isto, ao vincular todos a uma obrigação de garantir a incolumidade dos recursos naturais, produziu-se a substituição de um modelo de exploração plena e ilimitada por um direito de explorar, previsto no artigo 5º, XXII, condicionado e limitado. Limitado porque nem todos os elementos naturais integrantes podem ser explorados pelo titular do bem. O direito da propriedade apresenta-se condicionado porque, mesmo aquilo que, em tese, pode ser explorado, depende da observância de certas condições impostas abstratamente na lei e concretamente na emissão de licenças ambientais exigíveis.

A condição acima descrita não quer significar proibição de exploração dos recursos naturais pelos homens, em uma postura de “imobilismo” frente ao patrimônio ambiental. Ao revés, trata-se de estabelecer um padrão de exploração dos recursos de forma racional e equilibrada, com vistas à preservação da espécie humana.

O *caput* do mencionado artigo estabelece, sem precedentes históricos, a fundamentali-

dade da sustentabilidade, ou seja, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como fundamental. O raciocínio jurídico condutor da mencionada conclusão gravita nos seguintes argumentos: 1) A sustentabilidade é reconhecida como o substrato ou a condição necessária para a plena efetividade de outros direitos (direito à vida, saúde etc.). Essa fundamentalidade permite inseri-lo no conceito de mínimo existencial, dado o seu núcleo essencial; 2) O artigo 5º da Constituição Federal não constitui um rol exaustivo de direitos e garantias fundamentais. Pelo contrário, o teor do artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988 estabelece:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte (BRASIL, 2010, p. 8).

O direito fundamental ao meio ambiente apresenta algumas peculiaridades, dado seu caráter diferenciado, que merecem uma reflexão mais detida. A definição constitucional desse direito, em análise conjunta com a solidariedade prevista no artigo 3º, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil, comporta a constatação de que ele protege valores e traça objetivos. Patryck de Araújo Ayala (2007, p. 327) destaca uma decisão do Supremo Tribunal Federal, cujo Ministro Relator Celso de Mello asseverou:

Trata-se [...] de um típico direito de terceira geração, que assiste de modo subjetivamente

indeterminado a todo gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação - que incumbe ao Estado e à própria coletividade - de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.

Assim, a sustentabilidade, entendida como sinônimo de meio ambiente ecologicamente equilibrado, não encerra um conjunto de pretensões dos cidadãos frente ao Estado. Ao contrário, é percebida como um conjunto de poderes e prerrogativas com vistas à proteção de valores indisponíveis.

Não mais subsiste razão para a ótica de beneficiários e destinatários na atual conjuntura constitucional. Em síntese: existe um compartilhamento do dever de proteção ao meio ambiente entre sociedade civil e Estado. Em momento posterior, discutiremos a forma como a coletividade e os órgãos públicos cooperam para o cumprimento desse dever.

### **O empoderamento social como instrumento de promoção da sustentabilidade e o caso de Vila Juerana, em Ilhéus, Bahia**

Em reflexões, abordaremos o empoderamento social como mecanismo de fiscalização, reivindicação e participação dos grupos marginalizados das relações de poder no direcionamento das atividades dos órgãos públicos responsáveis pelas políticas públicas, mecanismo de efetividade dos direitos fundamentais. Depois trataremos da aplicabilidade do empoderamento social como ferramenta de efetivação dos direitos, no caso da Vila Juerana, mediante o Projeto Cidadania e Vilas Sustentáveis,

do Departamento de Ciências Jurídicas da UESC<sup>2</sup>.

Para tanto, optamos, nesse momento, por discorrer sobre a importância de uma categoria das Ciências Sociais Aplicadas denominada “empoderamento social”. Esse elemento mostra-se potencialmente capaz de contribuir para que os grupos marginalizados possam intervir nas formas de atuação do Estado e direcionar a construção das políticas públicas.

O termo empoderamento social não possui, dentro do pensamento crítico, uma definição única, ou melhor, consensual. Diferentes autores o conceituam tendo por base suas perspectivas ideológicas e seus interesses. Assim, encontramos definições de empoderamento das agências que trabalham com tal categoria, a exemplo do Banco Mundial, ao fazer referência ao termo como instrumento de combate e erradicação da pobreza. Malgrado a inexistência de um consenso entre os autores sobre o conceito de empoderamento social, Meirelles e Ingrassia (2006, p. 2), com maestria, enunciam uma breve noção sobre o tema:

Temos no termo empoderamento a noção de um processo dinâmico que se constrói a partir das práticas produzidas pelos sujeitos por meio do contexto em que estão inseridos, dito de outra forma, empoderar significa muito mais do que ‘transferir’ ou ‘tomar posse’ de elementos que permitam a estes transitar nos meandros decisórios de sua coletividade, mas sim, fornecer subsídios a estes para que estes possam ultrapassar os limites da consciência ingênua, tornando-se cidadãos críticos e conscientes de sua posição enquanto indivíduo histórico, situado.

2 O projeto “Cidadania & Vilas Sustentáveis, Ações Sustentáveis em Comunidades Litorâneas da Região Sul da Bahia: Cidadania e Poder Local na Vila Juerana, Município de Ilhéus” surgiu por meio de Termo de Outorga da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), sob o número 0035/2009, e tem previsão de finalização em fevereiro de 2012, sob a coordenação do Prof. MSc. Wagner de Oliveira Rodrigues e a participação do Prof. MSc. Guilhardes de Jesus Júnior e de integrantes da ONG Ação Ilhéus e discentes da UESC, dentre eles Heraldo Fraga Sampaio, coautor deste trabalho.

Pelo conceito exposto observamos que o empoderamento não pode ser percebido como algo estático, mas um processo dialógico entre os grupos que se propõem a “empoderar (ONGs, governos, movimento sociais etc.)” e as pessoas “objeto” do empoderamento. Há sim, um processo de construção mútua de uma consciência na relação de compreensão da realidade, ou seja, o processo de empoderamento não pode ser imposto “de cima para baixo”, mas construído tendo em vista a especificidade contextual do lugar e de seus atores sociais.

A afirmação que acaba de ser feita é uma tentativa de classificação dos atores ou agentes que atuam junto aos grupos marginalizados intervindo como catalisadores. Podem ser agentes externos (ONGs, governos, agências de desenvolvimento) que contribuem para a formação de um ambiente propício para a realização do empoderamento. A projeção das condições favoráveis ao empoderamento também pode ocorrer através de movimentos internos, através de organizações de base. As lideranças locais atuam como protagonistas. No caso de agentes externos, as lideranças locais exercem um papel de intermediação e de inserção desses atores junto à comunidade “objeto” do processo de empoderamento, em decorrência do seu caráter relacional que revela qual a dinâmica do processo de que deve ser percebida, em conjunto com outros atores sociais que compartilham ou possuem interesse na mesma realidade e na disposição da relação de poder travadas. Fato este que nem sempre se revela pacífico, já que a alteração na dinâmica de poder, resultado da emancipação dos grupos, por conta de sua tomada de consciência, é conflituoso. O empoderamento possui três dimensões: a individual, a organizacional e a comunitária. Meirelles e Ingrassia (2006, p. 2) em comentário sobre essa dimensão individual, dimensão original do empoderamento social nos movimentos pela luta dos direitos civis, afirmam:

Na dimensão individual, encontramos um empoderamento mais de caráter psicológico

e que trabalha com noções individuais de progresso, bem ao estilo dos EUA. Na prática, tal dimensão é constituída a partir do mito corrente da sociedade americana do ‘self made man’ ou práticas desportivas, como o boliche, onde as pessoas só dependem de si para vencer, algo bem diferente do beisebol ou do futebol americano, que exige um trabalho que envolve toda a equipe em busca da vitória.

A concepção, por sua vez, de um projeto que pudesse atender à dinâmica do desenvolvimento sustentável em comunidades litorâneas, levou a perceber que surgiu, em Vila Juerana, uma oportunidade de colocarmos em prática visões de sustentabilidade com base no empoderamento social. Situada distante cerca de 20 quilômetros de Ilhéus, está em região de remanescente de Mata Atlântica, dentro da Área de Proteção Ambiental (APA) da Lagoa Encantada e do Rio Almada, uma Unidade de Conservação da categoria Uso Sustentável, de acordo com a Lei Federal n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.

De acordo com um censo realizado pelos próprios moradores, através da Associação de Moradores de Vila Juerana, moram na comunidade cerca de 700 (setecentas) pessoas, que vivem, basicamente, de artesanato, pesca, fabricação de dendê e pequenos comércios, além daqueles que são empregados na zona urbana de Ilhéus e nos rendimentos turísticos da região.

Na época da alta estação, a de veraneio, a população chega a triplicar, tendo em vista o atrativo das belezas naturais existentes nessa vila que se situa entre o Oceano Atlântico e o Rio Almada. Esse perfil da comunidade faz com que seja vista como clientela fácil para políticas públicas de assistencialismo, mas também para atividades ligadas ao turismo sexual de jovens e adultos, tendo em vista sua baixa autoestima e baixa resiliência. Além do mais, a situação de baixa renda e o enfraquecimento institucional favorecem o surgimento de atividades que propiciam a exploração dos recursos ambientais de forma predatória, a exemplo da caça ilegal

e do desmatamento, na busca da satisfação das necessidades básicas, especialmente a saciedade da fome.

### **“Cidadania & Vilas Sustentáveis” e os desafios atuais dos instrumentos de empoderamento empregados no campo do Projeto**

Feitas as exposições teóricas e instrumentais acima, demonstra-se que a proposta do projeto é desenvolver a formação de indivíduos potencialmente capazes de desenvolver, por si próprios, os direitos, de cidadania, civis, sociais e políticos. Para tanto, o conhecimento do mesmo constitui pedra angular para a transformação da realidade local através da realização destes direitos junto às instituições sociais, dentre elas as de natureza governamental e as organizações não-governamentais. Além disto, busca o projeto despertar, como resultado destas ações sustentáveis (termo empregado como sinônimo de autorrealização), o sentimento coletivo de coesão popular e a mobilização social, jamais se distanciando das peculiaridades da realidade local (especificidade contextual) e das interações já existentes com outros atores.

### **Metodologia**

Diante dessa compreensão teórica, o projeto desenvolve um conjunto de oficinas como modalidade de intervenção, entre outras atividades realizadas. As oficinas representam o elo da comunidade com temas, da seara jurídica, relevantes para sua realidade local. Assim, é necessário abordar temas relevantes do mundo jurídico com o intuito de aproximar o público-alvo das noções de cidadania, tais como: compreensão das questões ambientais; entendimento das dinâmicas dos direitos e deveres contextualizados em um Estado Democrático de Direito; lições sobre a importância do for-

talecimento das entidades sociais organizadas – ESOs, partindo para a ação das que forem demonstrando capacidade de organização firme da comunidade, tanto no aspecto político quanto socioeconômico locais.

As referidas formas de intervenção foram agrupadas em dois grandes grupos temáticos, desenvolvidos entre si, com o intuito de estruturá-los de forma didática e acessível ao público – alvo do projeto. O primeiro grupo, intitulado *Formação de lideranças comunitárias – capacitação para o exercício dos direitos políticos e sociais*, tem por objetivo precípuo estabelecer um vínculo com o conhecimento acerca dos direitos políticos e sociais e as diversas formas de reivindicação autônoma, pautadas em um crescente nível de empoderamento social. O segundo grupo temático, denominado *Integração comunitária cidadã – noções de direitos civis, sociais e políticos abertos à comunidade*, possibilita a formação de um arcabouço teórico mínimo, necessário a uma compreensão dos direitos assegurados constitucionalmente, potencializando a interação entre o cidadão e as entidades sociais organizadas locais e, a partir disso, viabilizar uma intervenção concreta no ambiente institucional.

### **Análise e discussão dos resultados**

Fomentamos a criação de uma organização de economia solidária (FUXICANAS), após a apresentação, em oficinas, de sua importância e da análise de exemplos de sucesso de outras organizações que labutam no setor, para execução de artesanatos. Por conseguinte, contribuiu-se para a realização do mínimo existencial e dos direitos de cidadania, através da possibilidade de geração de emprego e renda, além de se constituir como forma de elevar o nível de coesão social e o sentimento de coletividade, tendo em vista que a solidez da solidariedade social (capital social) é condição para o sucesso do processo dialógico de empoderamento. As

FUXICANAS, neste momento, estão na fase de institucionalização de seu grupo, a partir do registro enquanto associação de artesãs e da organização administrativa e espacial de seus trabalhos junto às mulheres participantes e seus possíveis clientes/fornecedores.

Já existe, na comunidade, uma associação de moradores. Assim faz-se imperativo o seu fortalecimento, tanto no aspecto das relações internas (moradores e associação) quanto no das relações externas (associação e poderes públicos locais), dada a sua finalidade, qual seja, a preservação dos interesses dos moradores, incluindo, por óbvio, a conservação do meio ambiente local. Além disso, tais organismos sociais são responsáveis por exercer um controle e intermediar a participação da comunidade nas atuações dos órgãos públicos na Vila. O caso retratado no Projeto é o da AMORVIJU – Associação de Moradores de Vila Juerana, uma entidade existente desde 1971, mas que, com todas as vicissitudes existentes, somente passou a assumir seu papel político no ano 2000.

A necessidade de fortalecimento da associação existente ficou evidenciada na realização de um questionário de percepção social, aplicado pela comunidade com o apoio do Projeto, em que se percebeu que a referida entidade, diante, de outras existentes, possui baixo grau de representatividade política local e legitimidade por parte de seus próprios moradores. Apesar de existirem outras organizações na localidade, nota-se a precariedade da rede social de interação entre eles para debate das condições da realidade local.

Tal fato produz o enfraquecimento dos laços sociais e diminui consideravelmente a força de reivindicação junto aos poderes públicos locais, ausentes na comunidade. No presente momento, os desafios para a sustentabilidade nas entidades sociais organizadas referidas na comunidade passam por uma ampla política de empoderamento social com base no fortalecimento dos laços comunitários, da ampliação democrática das decisões e atitudes tomadas no seio daquele grupo, e no poder de conven-

cimento, das instituições políticas e sociais, de suas existências e representatividade, participando, com isto, de audiências públicas, fóruns e outros canais de inserção social a partir dos conteúdos prestados pelo Projeto, ainda em curso.

## **Considerações finais**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, prevê o direito de todos a um “meio ambiente ecologicamente equilibrado como condição essencial a uma sadia qualidade de vida”. Não obstante, apesar do mencionado dispositivo não se encontrar situado no rol do artigo 5º, tal direito pode ser percebido como fundamental. Nesse contexto, podemos afirmar que não ecoa o reiterado argumento de que os poderes públicos não possuem disponibilidade financeira para custear as políticas públicas voltadas para a preservação e manutenção do meio ambiente, ou ainda, que este deve ser sacrificado em nome do progresso econômico.

Tal conclusão funda-se no dever de progresso, na proibição do retrocesso social e na inaplicabilidade da reserva do possível em termos de mínimo existencial, sob pena de se sacrificar a existência humana digna. Do exposto, conclui-se que os poderes públicos poderão ser alvo de controle de constitucionalidade, por omissão, caso se distanciem dos objetivos e deveres impostos pela Magna Carta.

Além disso, as modalidades de empoderamento social como mecanismo extrajudicial de resolver conflitos, permitem a participação nas deliberações coletivas, o exercício dos direitos de cidadania e a emancipação dos grupos até então marginalizados dos processos sociais. Em sua dimensão comunitária, o empoderamento social constitui ferramenta de combate à pobreza, a realização do mínimo existencial e a conseqüente conformidade da realidade social ao texto constitucional.

O empoderamento social, em Vila Juerana, assim como em qualquer outro lugar, implica em um longo trabalho de convencimento e

aperfeiçoamento das atitudes da comunidade sobre o seu papel político e social e, sobremaneira, reconhecendo a existência e a utilidade das suas instituições, sendo autores de sua própria história. Por óbvio, não é pretensão deste trabalho apresentar os resultados finais de um processo que, com certeza, é de longo prazo. Mas com base nas práticas assumidas por este projeto é possível, a partir das aplicações teóricas e reais acima demonstradas, pensar que o empoderamento das pessoas é, ainda, a melhor forma de transformar o mundo do qual fazemos parte.

## Referências

- AYALA, P. de A. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental no Brasil. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. L. (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BENJAMIN, A. H. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: CANOTILHO, J. J. G.; MORATO, J. R. L. (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, DF: Senado Federal, 2010.
- MEIRELLES, M.; INGRASSIA, T. Perspectivas teóricas acerca do empoderamento de classe social. **Revista Eletrônica Fórum Paulo Freire**, [s.l.], ano 2, n. 2, p. 1 , ago. 2006. Disponível em: <://www.ufpel.edu.br/fae/paulofreire/novo/br/>. Acesso em: 2 fev. 2010.
- WENDHAUSEN, Á. L. P.; BARBOSA, T. M.; BORBA, M. C. de. Empoderamento e recursos para a participação em Conselhos Gestores. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 3, p.131-144, set./dez. 2006.