



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE NAS POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

DANIEL MAGALHÃES

Uberlândia - MG  
2012

DANIEL MAGALHÃES

**O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE NAS POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), do Instituto de Economia (IE), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Antônio César Ortega.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.**

---

M188c Magalhães, Daniel, 1986-  
2012 O conceito de sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento territorial no Brasil / Daniel Magalhães. - 2012.

105 f.

Orientador: Antônio César Ortega.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

1. Economia - Teses. 2. Economia regional - Teses. 3. Políticas públicas Brasil - Teses. 4. Desenvolvimento sustentável – Teses. 5. Desenvolvimento rural - Teses. I. Ortega, Antônio César. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

---

CDU: 330

DANIEL MAGALHÃES

**O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE NAS POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), do Instituto de Economia (IE), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Uberlândia - MG, 30 de agosto de 2012.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Antônio César Ortega

Universidade Federal de Uberlândia (PPGE/UFU) –

Orientador e Presidente

Prof. Dr. Divina Aparecida Leonel Lunas Lima

Universidade Estadual de Goiás – UEG

Universidade de Rio Verde - FESURV

Prof. Dr. Daniel Caixeta Andrade

Universidade Federal de Uberlândia (PPGE/IE/UFU)

Dedico este trabalho aos meus pais Samuel e Rosângela, que proporcionaram as condições materiais e emocionais para o meu desenvolvimento intelectual, especialmente à minha mãe, a grande incentivadora dos meus estudos desde as equações de primeiro grau.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer à minha família, especialmente aos meus pais, pela possibilidade de me dedicar aos estudos plenamente, sem ter que dividir meu tempo de estudo com a busca pelo meu sustento, tornando menos íngreme esta trajetória. Agradeço pelo carinho e dedicação que a mim dispuseram e toda a confiança em meu potencial.

Aos meus amigos, pela alegria que equilibra os momentos de tensão, e pela inspiração proveniente de suas brilhantes trajetórias. Aos colegas de mestrado que participaram ao meu lado desta jornada de mais de dois anos, obrigado pelo incentivo e energia compartilhada.

Agradeço aos professores e funcionários do PPGE, especialmente à Tatiana pela simpatia no dia à dia, ao professor Daniel Caixeta pela amizade e apoio no capítulo 2 desta dissertação e ao professor Antônio César Ortega, pelo excelente trabalho de orientação e imensa paciência.

Agradeço a minha companheira Michaela, pelo amor e força que me alimentaram a alma durante a execução desta dissertação.

“Vivemos num tempo atônito que ao debruçar-se sobre si próprio descobre que seus pés são um cruzamento de sombras, sombras que vêm do passado que ora pensamos já não sermos, ora pensamos não termos ainda deixado de ser, sombras que vêm do futuro que ora pensamos já sermos, ora pensamos nunca vir a ser.” (SANTOS, Boaventura, 1997, p.5)

“Só quando a última árvore for derrubada, o último peixe for morto e o último rio for poluído é que o homem perceberá que não pode comer dinheiro”.

Provérbio Indígena

## RESUMO

MAGALHÃES, D. **Desenvolvimento territorial e sustentabilidade: o conceito de sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.** [Territorial development and sustainability: the concept of sustainability in the territorial development policies in Brazil]. Brasília, 2012. 110 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia.

Apesar de o adjetivo ‘sustentável’ acompanhar praticamente todas as políticas públicas desenvolvidas no Brasil, na maior parte das vezes não há, de maneira explícita, a definição do conceito de sustentabilidade utilizado. Nesta dissertação, o objetivo central é verificar se o conceito utilizado nas diferentes políticas de desenvolvimento territoriais é homogêneo, sendo que a hipótese inicial é de que os diferentes ministérios não utilizam o conceito da mesma forma. No segundo capítulo da dissertação trata-se da institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável e da incorporação da variável ambiental na teoria econômica. A partir disto, trabalha-se com os diferentes conceitos de sustentabilidade nas teorias econômicas, dando-se prioridade para a economia neoclássica e economia ecológica. O terceiro capítulo trata da maior evidência que o espaço vem adquirindo nas políticas de desenvolvimento e as recomendações, por parte dos organismos multilaterais de desenvolvimento, do receituário de desenvolvimento local endógeno. Na última parte do terceiro capítulo discute-se o conceito de coesão territorial, que coloca a sustentabilidade como parte fundamental para o desenvolvimento harmônico dos territórios, com ações de proteção dos recursos e serviços ambientais e da biodiversidade. No quarto capítulo temos o histórico das primeiras políticas territoriais no Brasil e a análise do conceito de sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social. Por fim, na conclusão, verifica-se a hipótese de heterogeneidade do conceito de sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento territorial destes ministérios.

**Palavras-chave:** território, sustentabilidade, desenvolvimento territorial, políticas públicas

## ABSTRACT

MAGALHÃES, D. **Territorial development and sustainability: the concept of sustainability in the territorial development policies in Brazil.** [Desenvolvimento territorial e sustentabilidade: o conceito de sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento territorial no Brasil]. Brasília, 2012. 110 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia.

Despite the adjective 'sustainable' follows almost all public policies in Brazil, in most cases, there is no explicit definition of the sustainability concept used. This dissertation deals, in the second chapter, with the institutionalization of sustainable development concept and the incorporation of the environmental issues in economic theory. We discuss in this work different concepts of sustainability in economic theory, giving priority to neoclassical and ecological economics. The third chapter discusses the evidence that space has acquired in development policies and recommendations by the multilateral development agencies, who started to prescribe the endogenous development approach. In the last part of the third chapter, we discussed the territorial cohesion concept, which take sustainability as essential for the harmonious territory development, with natural resources, biodiversity and environmental services protection. The fourth chapter shows the first territorial experiences in Brazil and an analysis of sustainability concept in development policies of the Agrarian Development and the Social Development Ministries. Finally, we test the heterogeneity of the sustainability concept in territorial development policies of these ministries.

**Keywords:** territory, sustainability, territorial development, public policies.

## **LISTA DE SIGLAS**

3BL: Triple Botom Line

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CCS: Conselho da Comunidade Solidária

CMDRS: Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONAB: Companhia Nacional de Abastecimento

CONDRAF: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Reforma Agrária e Agricultura Familiar

CONSADS: Conselhos Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CRAS: Centros de Referência de Assistência Social

DLIS: Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

DS: Desenvolvimento Sustentável

EEA: European Environment Agency

ERPG: European Regional Policy Group

ESDP: European Spatial Development Perspective

EU: União Europeia

GEF: Global Environmental Facility

IBAM: Instituto Brasileiro de Administração Municipal

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ISEE: International Society for Ecological Economics

FAO: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

Km: Capital Manufaturado

Kn: Capital Natural

MAS: Ministério da Assistência Social

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS: Ministério de Desenvolvimento Sociale Combate à Fome

MESA: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional

MST: Movimento dos Sem Terra

ONU: Organização das Nações Unidas

ONGs: Organizações não-governamentais

PAA: Programa de Aquisição de Alimentos

PCS: Programa Comunidade Solidária

PFZ: Programa Fome Zero

PMDRS: Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável

PNDRS: Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT: Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais

SDT: Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEBRAE: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SISAN: Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUAS: Sistema Único da Assistência Social

TCs: Territórios da Cidadania

## **LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS**

Figura 1 Economia Fechada .....	24
Figura 2 Economia Fechada .....	25
Gráfico 1 Condição de Extrema Pobreza por Tipo de Domicílio nas Grandes Regiões .....	59
Gráfico 2 Recursos aplicados no Pronaf. Safras 1994/95 a 2010/11.....	78

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 Distribuição da população total e em condição de extrema pobreza por Região e Tipo de Domicílio .....	60
Tabela 2 Participação da Agricultura Familiar na Produção Agropecuária .....	63
Tabela 3 Participação da Agricultura Familiar na Produção por Produto .....	63

# SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS .....	6
RESUMO .....	8
ABSTRACT .....	9
LISTA DE SIGLAS .....	10
LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS .....	12
LISTA DE TABELAS .....	13
SUMÁRIO .....	14
1 INTRODUÇÃO .....	15
2 O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE NA TEORIA ECONÔMICA .....	18
2.1 Resgate Histórico do Conceito de Desenvolvimento Sustentável .....	19
2.2 Meio Ambiente e Teoria Econômica .....	24
2.2.1 Alguns pressupostos .....	24
2.2.2 Externalidades e Falhas de Mercado .....	29
2.3 Sustentabilidade na Teoria Econômica .....	32
2.3.1 Sustentabilidade na Economia Ambiental Neoclássica .....	34
2.3.2 Economia Ecológica .....	39
2.4 Triple Botom Line (3BL) .....	43
3 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUSTENTABILIDADE .....	47
3.1 Espaço e Desenvolvimento .....	48
3.2 Agricultura Familiar .....	61
3.3 Coesão Territorial e Meio Ambiente .....	65
4 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE: uma análise do conceito de sustentabilidade nas políticas territoriais brasileiras .....	71
4.1 As primeiras políticas de desenvolvimento territorial no Brasil .....	72
4.2 Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) .....	78
4.3 Os Territórios Rurais .....	80

4.3.1 Conceito de Sustentabilidade nos Territórios Rurais .....	82
4.4 Territórios da Cidadania.....	85
4.5 As Políticas de Segurança Alimentar no Brasil.....	88
4.6 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).....	91
4.7 Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do MDS (CONSADs) .....	92
4.7.1 Conceito de Sustentabilidade dos Consads .....	94
5. CONCLUSÃO .....	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	99

## 1. INTRODUÇÃO

O enfoque territorial passou a protagonizar as teorias de desenvolvimento, inclusive, a utilização dessa perspectiva passou a ser recomendada pelos organismos multilaterais para as políticas públicas. Nesse contexto, o conceito de território adquiriu novas significações, e passou a ser a unidade espacial alvo das políticas de desenvolvimento territorial.

O desenvolvimento territorial se apoia em um arcabouço teórico que comporta uma visão mais abrangente que a teoria de desenvolvimento econômico baseada no crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico, onde as instituições, o capital social e outros fatores que não adquirem tanta importância na teoria econômica ortodoxa, ganham centralidade nesta nova maneira de conceber as políticas de desenvolvimento.

As recentes políticas públicas brasileiras que induziram a constituição de territórios criaram arranjos socioprodutivos locais com vista à realização de diagnósticos da realidade territorial, identificação de projetos de impacto para o desenvolvimento e sua gestão. Essa abordagem territorial, em que o capital social e os ativos ambientais desempenham papel fundamental nas estratégias de desenvolvimento, é pactuada pelos diversos grupos de interesses representados. (ORTEGA, 2008)

Na medida em que a sociedade representada discute as estratégias e possibilidades para seu desenvolvimento, de maneira que contemple os anseios da maioria, espera-se que os projetos sejam mais distributivos, e que possam incorporar a mão de obra local, os recursos da região, com sistemas produtivos menos agressivos ao ambiente e à paisagem, visto que essa comunidade se utiliza destes recursos naturais para sua reprodução econômica e social.

As estratégias que vem da base (*bottom-up*), apesar de terem grande foco no presente, leva em consideração o médio e longo prazo. A partir daí, abrem espaço para um desenvolvimento do território onde o meio ambiente é considerado um capital importante, tanto para a geração de renda quanto para a qualidade de vida da comunidade. Essa visão de gestão social participativa possibilita um caminho para a sustentabilidade. Segundo publicação do MDA (2004a, p. 05)

A Gestão social implica compartilhar os processos de decisão e de gestão propriamente ditos, o que significa que todos os atores deverão preparar-se para assumir as responsabilidades que lhes couber. A Gestão social constitui o referencial mais relevante e efetivo para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento sustentável.

O maior alvo das políticas territoriais é o rural, onde ainda se concentra a pobreza e onde encontramos também as reservas naturais e fontes de serviços ambientais. Desta forma, garantir a preservação do meio ambiente, como fontes de bens e serviços, se relaciona diretamente com a criação de meios de geração de renda que não só conservem os ativos ambientais do território como se utilizem destes de maneira positiva, possibilitando outras rendas provenientes da preservação ambiental do território.

De acordo com Ortega (2008), o dinamismo do meio rural brasileiro levou a uma mudança do enfoque setorial (agropecuário) para a perspectiva de rural como espaço. Nas palavras do autor,

A integração técnica e de capitais da agricultura com segmentos industriais e de serviços dificulta que se trace uma linha democrática entre as atividades rurais e urbanas. (...) a situação fica ainda mais complexa à medida que se redefine, ou melhor, se qualifica mais rigorosamente o que é considerado urbano pela atual legislação, levada em consideração pelo IBGE na publicação de seus dados" (Ortega, 2008, p.81).

O conjunto de transformações verificadas no meio rural levou os organismos multilaterais a recomendar a superação da dicotomia rural-urbana nas políticas públicas de desenvolvimento rural, ao invés de utilizar uma adequação analítica setorial. Para Veiga (1999), o enfoque territorial é mais adequado para o planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento local.

O Capítulo 2 passa pela institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável na agenda de políticas públicas, culminando na questão do meio ambiente na teoria econômica e os diferentes conceitos de sustentabilidade que surgem a partir dos diferentes arcabouços teóricos.

O capítulo 3 traz a contribuição dos trabalhos que consideram o espaço nas teorias de desenvolvimento, para trabalhar em seguida com as teorias de desenvolvimento local. No caso brasileiro, as políticas territoriais se concentram nas áreas com menores índices de desenvolvimento e menor renda, que levou as políticas de desenvolvimento territorial a terem

como alvo o meio rural. Desta forma, este capítulo descreve a contribuição dos autores que estudam o rural como espaço e não como setor agropecuário, sendo que esta nova forma de enxergar o rural é absorvida pelas políticas de desenvolvimento territorial.

Na primeira parte do capítulo 4 há um breve histórico das primeiras políticas territoriais brasileiras. Em seguida, são detalhados os Territórios Rurais, Territórios da Cidadania e os Conselhos Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs). A partir da análise destes Programas, vincula-se um conceito de sustentabilidade às políticas de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), para, na conclusão, verificar a hipótese inicial de homogeneidade na definição de sustentabilidade das políticas públicas brasileiras.

Apesar de o adjetivo ‘sustentável’ acompanhar praticamente todas as políticas públicas desenvolvidas no Brasil, na maior parte das vezes não há, de maneira explícita, a definição do conceito de sustentabilidade utilizado. Nesta dissertação, o objetivo central é verificar se o conceito utilizado nas diferentes políticas de desenvolvimento territoriais é homogêneo, sendo que a hipótese inicial é de que os diferentes ministérios não utilizam o conceito da mesma forma.

## 2. O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE NA TEORIA ECONÔMICA

Ao longo do percurso, a sustentabilidade foi ganhando diferentes significados que a tornou um conceito polissêmico e contraditório (NOBRE, 2002). As diferenças são evidenciadas na institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável e na absorção da questão ambiental pela teoria econômica. Visando uma análise mais acurada, na primeira parte do capítulo faremos um resgate histórico do conceito de desenvolvimento sustentável e sua institucionalização.

Na segunda parte deste capítulo será abordada a incorporação do meio ambiente na teoria econômica, apresentando o debate sobre falhas de mercado, os mecanismos de internalização das externalidades, o processo econômico através dos diagramas do fluxo de bens e renda, a condição de equilíbrio e a substituibilidade entre capital físico e natural.

Na terceira parte trataremos o conceito de sustentabilidade para diferentes correntes das ciências econômicas, mais especificamente a escola neoclássica e a crítica da economia ecológica. Esta última não criou uma nova teoria que possa substituir o *mainstream economics*, mas aponta a necessidade de colocar o meio ambiente como ponto de partida para uma nova abordagem econômica, sendo insuficiente a incorporação de restrições ambientais *ad hoc* para o crescimento econômico.

Para tanto, partir-se-á da análise da relação entre a economia e o meio ambiente e seus reflexos na economia neoclássica, como as expectativas em relação à tecnologia como solução para os problemas ambientais, que geraram diferentes orientações e recomendações. Outros aspectos como valores morais e ideológicos permeiam o debate que se reflete não só na disputa acadêmica, política e ética. Conforme ressalta Bithas (2011, p. 03)

The competition among generations for non-renewable resources establishes a peculiar externality since the current generation is the only one present when the relevant decisions are taken. Although, this externality cannot be eliminated, probably it can be moderated through the recognition of some property rights for the generations to come. However, property rights equally distributed among generations resulting the paradoxical solution of a null amount of resources to be used by each generation (Georgescu-Roegen, 1979). It seems that whatever the remedy, the externality persists. In this context, I add my support to those who seek and propose an ethical criterion for dealing with this unavoidable externality.

Ainda na terceira parte, trataremos da sustentabilidade como tem sido considerada nas recomendações dos organismos multilaterais para o desenvolvimento, onde se coloca a necessidade de se tratar o problema ambiental aliado às políticas socioeconômicas. Assim, teremos, por fim, diferentes conceitos de sustentabilidade, de modo a verificar, no capítulo 4, qual o conceito de sustentabilidade que vem sendo utilizado nas políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.

## 2.1 Resgate Histórico do Conceito de Desenvolvimento Sustentável

A importância adquirida pela problemática ambiental, com a criação em 1968 do Clube de Roma, uma associação independente de personalidades reunidas para discutir o futuro do planeta, remonta a preocupação com o crescimento e restrições ambientais como finitude dos recursos naturais, poluição e produção de alimentos (CAMARGO, 2002). Segundo Nobre (2002, p. 27), havia subjacente a ideia de que a busca pela satisfação dos próprios interesses “não conduz a utopia liberal do crescimento incessante da riqueza nacional, mas sim à catástrofe sem volta da destruição do planeta”.

A questão do meio ambiente foi trazida à pauta das grandes questões a serem enfrentadas pelas nações, com o agravante de ser transnacional por natureza. Esta ganha maior visibilidade a partir da primeira Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972 e organizada pelo Unep (recém-criado Programa Ambiental das Nações Unidas). Importantes trabalhos foram publicados como o livro ‘*The Entropy Law and the Economic Process*’ (1971) de Georgescu-Roegen e ‘*Limits to Growth*’ (1972), encomendado pelo Clube de Roma e produzido pela equipe Meadows, responsável pela popularização da problemática ambiental.

A discussão do desenvolvimento e meio ambiente passou por diversas etapas, desde o ceticismo sobre a compatibilidade entre crescimento econômico e preservação ambiental, passando pelo conceito de ecodesenvolvimento, formulado por Maurice Strong em 1973 e que mantém estreita ligação com conceito de *welfare economics*, onde se defende a crença em um desenvolvimento responsável que inclua a dimensão ecológica. De acordo com o Unep, o ecodesenvolvimento seria o “desenvolvimento em níveis local e regional (...) consistentes

com o potencial da área envolvida, dando-se atenção ao uso adequado e racional dos recursos naturais e aplicação dos estilos tecnológicos” (UNEP, 1975, *apud* Redclift, 1987, p.34).

Posteriormente, o conceito de ecodesenvolvimento<sup>3</sup> foi aperfeiçoado por Ignacy Sachs. O conceito se tornou mais completo, tendo como algumas das principais ideias a satisfação das necessidades básicas, desenvolvimento de um ecossistema social satisfatório, solidariedade, medidas para poupar recursos naturais, e o meio ambiente e a participação dos interessados.

O conceito de ecodesenvolvimento estava muito marcado pelo debate da década de 70, portanto, não obteve o mesmo apoio que o conceito de sustentabilidade (NOBRE, 2002). Segundo Andrade e Romeiro (2011), este debate tratava-se da clivagem entre os que acreditavam na possibilidade de continuidade do crescimento econômico sem preocupação com os problemas ambientais e aqueles que defendiam a paralisação do crescimento econômico, pois este era incompatível com a preservação ambiental.

A posição dos países em desenvolvimento após a conferência de Estocolmo era totalmente contra qualquer tentativa de controle das taxas de crescimento. Defendiam a tese de que caso houvesse contradição entre crescimento e meio ambiente, não haveria razão para defender o capitalismo. Além de demandarem mecanismos de compensação ecológica, havia a pressão pela mudança dos padrões de desenvolvimento e consumo dos países desenvolvidos, exigência central por parte de importantes organizações não-governamentais (ONGs) (NOBRE, 2002).

No fim da década de 70, o ambiente era de forte mobilização social em torno das questões ecológicas, aumentando a pressão pela incorporação do meio ambiente nas políticas de desenvolvimento. Em conferência do UNEP em Nairobi (1982), após reformulação da proposta de institucionalização da questão ambiental em nível internacional, pôde-se contar com o apoio dos países em desenvolvimento (NOBRE, 2002).

A sustentabilidade foi utilizada como um termo mediador entre desenvolvimentistas e ambientalistas (O’RIORDAN, 1993). O processo de legitimação e institucionalização normativa da problemática ambiental delimitou um espaço amplo para o debate entre os

---

<sup>3</sup> A contribuição de Sachs ao conceito de ecodesenvolvimento será melhor tratada ao fim deste capítulo.

preservacionistas e os defensores do crescimento econômico. Desta forma, o conceito de desenvolvimento sustentável foi construído como um conceito político (VEIGA, 2010).

De acordo com o relatório da comissão Brundtland, criada em 1982 na reunião do Uep em Nairobi, a estratégia de institucionalização do desenvolvimento sustentável pela ONU tinha por objetivo “aumentar o nível de conscientização dos governos, agências de auxílio e outras que se ocupam com o desenvolvimento, quanto à necessidade de integrar considerações ambientais no planejamento e nas tomadas de decisão econômicas em todos os níveis” (ENVIROM POLICY AND LAW – EPL, 1987 *apud* NOBRE, 2002).

Como já destacado anteriormente, o conceito de DS construído em *Our Common Future* (Brundtland, 1987), por ser mais político que técnico, carrega um forte elemento normativo, como o próprio desenvolvimento da ciência e da tecnologia no capitalismo. Assim, a separação entre os níveis científico e político na definição do conceito torna o debate artificial (NOBRE, 2002). As condições para a sustentabilidade para a Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente são encontradas em (MUELLER, 1999, p. 518):

De acordo com a comissão das Nações Unidas para o meio Ambiente e o Desenvolvimento, o conceito de sustentabilidade envolve três condições básicas: (1) a condição paretiana de que seja assegurada, pelo menos, a manutenção do bem-estar dos que hoje vivem nas economias de mercado avançadas; (2) o requisito de se dar absoluta prioridade ao atendimento das “necessidades básicas dos pobres de todo o mundo”; e (3) a condição fundamental de que tudo isso seja feito “sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas necessidades.” (CMM, 1987, p.43) É razoável supor que esses três aspectos devam ser objeto de atenção de qualquer corrente de pensamento da economia ambiental.

A ideia inicial contida na conferência de Estocolmo em 72, tinha ligação com o alarmista ‘*Limits to Growth*’, mas foi abandonada pela busca consensual e de institucionalização, desde o relatório Brundtland à Rio 92 - Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano em 1992 no Rio de Janeiro - (NOBRE, 2002).

A questão entre desenvolvimento e meio ambiente, que se dizia contraditória, foi respondida colocando o crescimento como solução para os problemas ambientais, onde a redução da pobreza ajudaria a minimizar os impactos ambientais. Em contraste com Estocolmo- 72, e ‘*Limits*’, em que o próprio crescimento era o problema, o relatório Brundtland (1987) advoga o crescimento como uma necessidade urgente para reduzir a

pobreza e minimizar os impactos ambientais. É nesse sentido que alguns autores dizem que o conceito de desenvolvimento sustentável, tal como foi construído, tem uma base fortemente econocêntrica.

Percebe-se, portanto, o caráter antropocêntrico e economicista do conceito de Desenvolvimento Sustentável colocado por Brundtland (1987), uma vez que o próprio crescimento econômico era visto como uma via de solução aos problemas colocados pela degradação ambiental. Essa visão coaduna-se com os fundamentos da chamada Curva de Kuznets Ambiental, cuja premissa básica é a colocação do crescimento econômico como elemento chave para a resolução e minimização das questões ambientais.

A segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992, foi o auge do projeto de institucionalização do desenvolvimento sustentável sob as bases do sistema ONU, num ambiente mundial de distensão e a partir de um consenso mínimo (NOBRE, 2002).

para os países em desenvolvimento do Sul, a demanda imediata é pela mitigação da pobreza, pela segurança alimentar e por crescimento no sentido moderno. Se restrições ambientais se impõem a tal caminho do crescimento modernizado, então o Sul sente dispor da justificação moral e política para solicitar alguma forma de compensação do norte, seja acesso à nova tecnologia ou a recursos financeiros. Entretanto, no Norte, sustentabilidade é quase exclusivamente interpretada como uma forma pós-moderna de gestão ambiental no que diz respeito à necessidade de introduzir as mudanças tecnológicas apropriadas para afastar a ameaça de mudança ambiental global, mas não se questionam as premissas filosóficas e os valores fundamentais de uma sociedade moderna industrializada. Em vários aspectos, muitos dos conflitos e contestações que surgiram no Rio estão relacionados, em parte, a estas diferentes interpretações do conceito de sustentabilidade. (Jordan, 1994, p.24)

Dentre a série de convenções, acordos e protocolos realizados na Rio-92, o mais importante foi a agenda 21. Os países signatários se comprometeram a adotar métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, além de criar o *Global Environmental Facility* (GEF), um fundo visando financiar os projetos ambientais.

Houve grande resistência por parte dos países em desenvolvimento, que preferiam ter o controle de quais os projetos seriam financiados e desenvolvidos em território nacional com vistas ao desenvolvimento sustentável. Além da transferência de tecnologia por parte dos

países do Norte aos do Sul, foi acordado que o financiamento dos programas seria realizado a partir GEF, ao invés de destinar os recursos à ONU.

O espaço amplo de debate em cima do conceito de DS foi responsável pela aceitação e incorporação da problemática ambiental na agenda internacional. No entanto, cisões latentes foram introduzidas. Messner (1993, p. 53) acredita que o conceito de desenvolvimento sustentável foi diluído na Conferência do Rio em 92 e “se degradou, em termos de conteúdo a uma meta de grandeza imprecisa, que, depois do Rio, no âmbito oficial, não significa nada mais do que um pouco mais de desenvolvimento e um pouco mais de proteção ambiental”.

Há o prevalecimento não só da economia, mas da teoria econômica neoclássica na determinação dos rumos do desenvolvimento sustentável. Sobre a prevalência do *mainstream economics* nas políticas de desenvolvimento sustentável levadas a nível global e recomendadas para os outros níveis, temos em (Nobre, 2002, p.68) que

as policies ambientais reunidas sob o rótulo geral de “desenvolvimento sustentável” passam a ser, no essencial, negociadas no plano internacional no âmbito do GEF. Neste sentido, mesmo aqueles projetos que não são implementados no âmbito do GEF tendem a respaldar suas formulações em padrões e critérios estabelecidos por aquele programa, vale dizer: o Banco Mundial passa a ter a hegemonia na fixação de parâmetros de financiamento, auditoria e controle de projetos em escala planetária. Note-se também que a prevalência da teoria econômica ambiental de extração neoclássica na determinação do que seja o desenvolvimento sustentável.

Há que se observar que a polissemia do conceito sobre a sustentabilidade reflete perspectivas distintas quanto ao referencial teórico desses economistas. A discussão que se desenvolve, entretanto, não se reduz à disputa acadêmica, mas se revela no que se define na economia institucional por correlações de poder e conflitos de interesse.

A institucionalização da problemática ambiental como *issue* de primeira linha se deu de maneira progressiva. Faltava então que fosse incorporada nas políticas públicas em todos os níveis e que os organismos internacionais passassem a disseminá-la através de suas recomendações (NOBRE, 2002).

## 2.2 Meio Ambiente e Teoria Econômica

### 2.2.1 Alguns pressupostos

#### Diagrama circular fechado

O processo econômico é representado nos manuais de economia neoclássica por um diagrama circular de bens e serviços, com a moeda fazendo o papel de mediador das trocas. Esse diagrama é fechado e baseado na oferta e demanda de bens e serviços. Nele, famílias ofertam sua força de trabalho e recebem salários, as empresas ofertam produtos, pagam salários e auferem lucros.

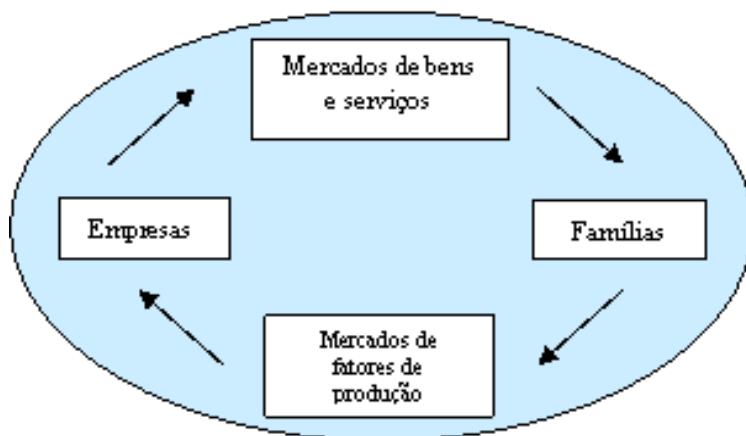


Figura 1: Economia Fechada  
Fonte: Martinez-Alier (1991)

Em um sistema econômico apenas com dois agentes (não há governo) e sem relações com o exterior, onde as famílias são donas das empresas, os lucros são gastos em consumo de bens ou são reinvestidos na própria empresa, toda a renda não consumida é ofertada no mercado de títulos às empresas que investem na produção. Estas pagam uma taxa de juros que é a de equilíbrio no mercado de títulos, demonstrando um fluxo hermeticamente fechado.

Toda a produção necessita de matéria-prima para se concretizar. Supondo que não houvesse escassez, poderíamos desconsiderá-la na modelagem. Porém, vários dos recursos

naturais disponíveis hoje são em alguma medida escassos, tornando relevante sua incorporação na análise. A depleção de resíduos do processo produtivo também é objeto do estudo do meio ambiente, dado que geram externalidades negativas à sociedade, sendo que o problema dos dejetos passou a ser uma questão tão importante quanto à dos recursos naturais.

Como consequência, o processo econômico seria melhor ilustrado por um diagrama aberto em vez de fechado (sem troca de matéria e energia com o exterior), com entrada de energia e recursos naturais e saída de dejetos onde “o processo econômico não pode perdurar sem trocas contínuas com o meio ambiente que o afetam de forma cumulativa, e não pode deixar de ser afetado por tais alterações” (GEORGESCU-ROEGEN, 1975, p.348-9).

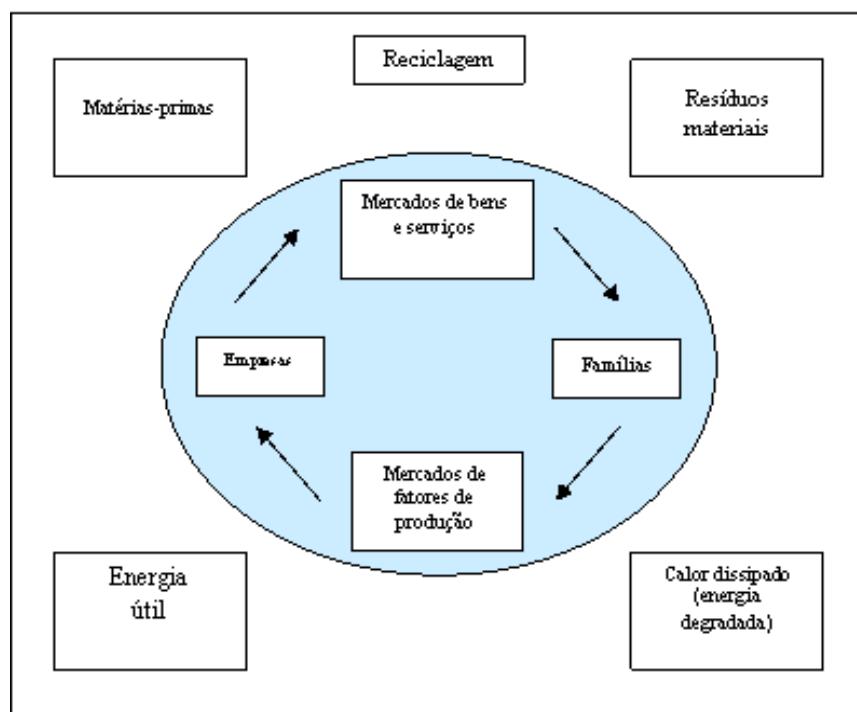


Figura 2: Economia Aberta  
Fonte: Martinez-Alier (1991).

O primeiro autor a discutir a questão da abertura do sistema econômico foi o renomado matemático Georgescu-Roegen. A atual entrada de energia proveniente do Sol aliada a que foi acumulada durante milhões de anos, constituem a oferta disponível de energia (MULLER, 1999). Segundo a primeira lei da termodinâmica, a energia utilizada não se perde, entretanto, se transforma.

A segunda lei da termodinâmica, porém, distingue a utilizável e não utilizável. A energia possui uma qualidade chamada entropia, que reflete o grau de desordem a que está submetida. Esta desordem é que possibilita a realização de trabalho. Ou seja, na medida em que a energia de baixa entropia se converte em alta entropia, ela não pode mais ser utilizada (DALY, 1996).

Desta forma, com a utilização crescente dos combustíveis fósseis, poupança energética finita do planeta, acumulada ao longo de bilhões de anos, a sociedade haveria de conviver com o limite de energia que se consegue capturar do Sol. Nesta perspectiva, há um teto para o crescimento econômico e, mais do que isso, traz a ideia de um decrescimento necessário. A capacidade de provimento de recursos naturais, inclusive dos mais básicos, além da capacidade de absorção dos rejeitos do processo econômico que não podem ser reciclados, são alguns dos outros problemas relacionados à finitude a que sistema econômico está submetido (VEIGA, 2010).

### **Condição de Equilíbrio**

O sistema fechado com fluxo contínuo de trocas entre os agentes da economia garante que seja feita a hipótese de equilíbrio estável, ou seja, mesmo que o sistema saia de seu ponto de equilíbrio, tende naturalmente a retornar para ele. O equilíbrio pode ser alterado até que encontre um novo equilíbrio. O conceito de equilíbrio reversível deriva da mecânica clássica, como um movimento pendular que oscila em torno de seu ponto de equilíbrio, quando alguma força exógena modifica momentaneamente sua posição, o sistema de preços regula as novas quantidades e distribuição e encontra um novo ponto. Sobre a irreversibilidade do processo econômico (Georgescu-Roegen, 1973, p. 38) defende que

assimilar o processo econômico a um modelo mecânico é admitir o mito segundo o qual a economia é um carrossel que de nenhuma maneira pode afetar o meio ambiente composto de matéria e de energia. A conclusão evidente é a de que não há necessidade de integrar o ambiente no modelo analítico do processo. E a oposição irredutível entre mecânica e termodinâmica vem do segundo princípio: a Lei da Entropia.

O meio ambiente é um sistema não-linear, extremamente complexo, onde existem descontinuidades, pontos de ruptura que podem levar a situações irreversíveis, mecanismos de

retroação, efeitos de patamar crítico, irreversibilidades; além do desconhecimento de várias dessas inter-relações. Assim, podemos perceber a dificuldade de se modelar as inter-relações entre o sistema econômico e o ecossistema global (MUELLER, 1999). Analisando a crítica de Georgescu-Roegen (1971) à modelagem do processo produtivo segundo as leis da termodinâmica, e ao inserir o problema da qualidade da energia disponível para ser utilizada (baixa entropia), nos damos conta da importância de uma análise mais ampla.

A saída imediata para o problema da energia seria uma utilização em massa das energias renováveis, principalmente a solar (VEIGA, 2010). Porém, não há como escapar da gradativa inutilização da energia no sistema e do freio ao crescimento econômico, visão pré-analítica principal da Economia Ecológica e que a diferencia das análises neoclássicas. A consequência prática dessa oposição é o questionamento do papel do crescimento econômico.

### **Capital Físico e Capital Natural**

No modelo neoclássico, para haver processo produtivo é preciso que haja uma combinação dos fatores de produção expressos por trabalho, capital e terra (vista como capital). A natureza entra aqui na forma de terra e matéria prima dentro do capital “natural”. Esses três fatores são utilizados de forma que essa combinação produza a maior quantidade de produto dada uma quantidade de capital e trabalho com seus preços de mercado.

Algumas funções como a tipo Leontieff mostram que para produzir certos bens seria necessário utilizar uma quantidade mínima de cada fator para produzir uma unidade de produto. Já a função tipo Cobb-Douglas, muito utilizada por suas qualidades algébricas, permite uma perfeita substituibilidade entre capital e trabalho, sendo que sua utilização também respeitaria as produtividades marginais dos fatores e seus respectivos preços. A crítica à função Cobb-Douglas e a susbtituibilidade entre os fatores de produção é encontrada em (Daly, 1996, p. 64):

A third example comes from the theory of production and involves the customary use of a multiplicative form for the production function, the most popular being the Cobb-Douglas. Frequently production is treated as a function of capital and labor alone – resources are omitted entirely. Recently economists have taken to including resources. However, the welcome step toward realism thus taken is very small because, although resources are now recognized as necessary for production, the amount of resources needed for

any given level of output can become arbitrarily small, approaching zero, as long as capital or labor are substituted in sufficient quantities. And it is implicitly assumed that the extra capital and labor can be produced without extra resources!

O capital pode ser entendido como o estoque de materiais, conhecimento e outros fatores que podem ser utilizados para transformar outros materiais, configuração espacial, a fim de alcançar um produto que gere aumento de bem-estar (ANDRADE & ROMEIRO, 2011). O capital é normalmente dividido nos manuais de economia neoclássica em capital natural e capital físico, mas vem ganhando espaço a relevância das definições de capital humano e do capital social. Para nossa discussão neste capítulo é mais importante a discussão de capital físico e natural, sendo que, do capital humano e social, trataremos no segundo capítulo.

Para fins didáticos, o capital físico é normalmente representado pelas fábricas e por todos os maquinários e ferramentas utilizados na produção de bens e serviços, enquanto o capital natural está associado à terra, aos insumos, à matéria-prima. Em uma análise menos superficial, o capital natural é o estoque de recursos naturais existentes que fornecem um fluxo de bens e serviços para o bem-estar). De acordo com Andrade & Romeiro (2011), estes recursos naturais ainda podem ser subdivididos em recursos estoque-fluxo e fundo e serviço.

Nas palavras do autor,

recursos estoque-fluxo são aqueles recursos do capital natural que são incorporados ao produto final. Produzem um fluxo material que pode ser de qualquer magnitude, sendo que o estoque que gerou esse fluxo pode ser usado a qualquer taxa (...). Os recursos fundo-serviço, por sua vez, são aqueles que não são incorporados ao produto final. Eles produzem serviços a taxas fixas e estes não podem ser estocados para uso futuro (ANDRADE & ROMEIRO, 2011, p. 11).

Os elementos estruturais do capital natural e suas relações entre si originam as funções ecossistêmicas, consideradas serviços ecossistêmicos na medida em que fornecem benefícios para o ser humano. De acordo com o Relatório da Avaliação Ecossistêmica do Milênio (*Millennium Ecosystem Assessment*), o mais completo relatório feito por cientistas acerca do estado dos ecossistemas no planeta, os serviços ecossistêmicos foram classificados como segue:

(1) Serviços de suporte: Os serviços são necessários para a produção de outros serviços ecossistêmicos incluindo a formação do solo, fotossínteses, produção primária, ciclo de nutrientes e ciclo da água;

(2) Serviços de provisão: Os produtos obtidos dos ecossistemas, incluindo comida, fibras, combustíveis, recursos genéticos, bioquímicos, medicamentos naturais, farmacêuticos, recursos ornamentais e água fresca;

(3) Serviços de regulação: Os benefícios obtidos da regulação dos processos ecossistêmicos, incluindo regulação da qualidade do ar, clima, água, erosão, purificação da água, controle de doenças, pestes e perigos naturais, polinização;

(4) Serviços culturais: Os benefícios não-materiais que as pessoas obtêm dos ecossistemas através do enriquecimento espiritual, desenvolvimento cognitivo, reflexão e experiências estéticas, levando em consideração o valor da paisagem.

## 2.2.2 Externalidades e Falhas de Mercado

Os problemas ambientais são vistos na escola neoclássica, como falhas de mercado, que nada mais é do que a falta de precificação do mercado, não existência de substitutos para muitos dos serviços ambientais, tampouco estes são reproduzíveis artificialmente. Assim, o meio ambiente entra na análise como restrições *ad hoc*, numa incapacidade de aliar estas questões sob o arcabouço teórico utilizado.

A solução encontrada dentro deste arcabouço teórico para dar conta do problema se deu a partir da internalização das externalidades, ou seja, que os custos ou os benefícios privados repassados para a sociedade sejam apropriados privadamente. Segundo Kappel, a economia neoclássica “por meio do conceito de internalização dos custos, fez um importante progresso. A teoria do crescimento (consciente em termos ecológicos) está em posição de integrar o fator natureza e, ainda assim, defender um modelo de crescimento (...)" (KAPPEL, 1994, p. 72).

Temos visto a criação de mercados de serviços ecossistêmicos onde o pioneiro e mais bem sucedido até agora é o mercado de carbono. É necessário que, para o bom funcionamento destes mercados, haja instituições responsáveis por facilitar e promover tanto os mercados já existentes como criar novos mecanismos de internalização de custos e benefícios externalizados.

A economia neoclássica valora estas externalidades a partir do mesmo aporte utilitarista e individualista, construindo os preços a partir de disposição a pagar e disposição a ser compensado. O procedimento utilizado é o de estimar a diferença entre os custos privados marginais e os custos externos marginais encontrando o valor ótimo do imposto a ser cobrado e a quantidade socialmente ótima de poluição a ser alcançada. Para chegar a esta diferença, os economistas se utilizam de pesquisas que buscam captar as disposições a pagar e a serem compensados, com problemas como o de perigo moral para determinar os custos externos. A origem da precificação dos impostos e mercados pode ser encontrada em (HARRIBEY, 2001, nota de rodapé nº 8):

A ecotaxa vem de uma ideia de A. Pigou (1958) que data de 1920 e as licenças para poluir negociáveis foram teorizadas por R. Coase (1960) que afirma que a internalização dos efeitos externos pode ser obtida sem intervenção do Estado que não seja o simples estabelecimento de direitos de propriedade e unicamente pela negociação mercantil entre os poluidos e os poluidores, qualquer que seja a repartição inicial dos direitos entre eles.

Com a dificuldade de estimar os custos externos, adotam-se padrões onde a quantidade socialmente ótima de emissão de gás carbônico, por exemplo, seria determinada pela Autoridade Ambiental com aval do Estado, chegando a uma taxa ótima de imposto (AMAZONAS, 2002).

A valoração aqui é feita através da percepção subjetiva e contingente dos agentes sobre os bens e serviços naturais. Porém, como vimos acima, apesar de teoricamente as preferências individuais orientarem as medidas tomadas para a determinação de medidas e regulamentações na política ambiental, na prática, são as instituições que determinam, através de seus critérios, as taxações e níveis a serem perseguidos.

In the process of directly or indirectly valuing an environmental impact, individuals depend on their senses through which they perceive these impacts and then analyze them with supposedly rational thinking. Human senses are able to perceive consequences within certain time horizons and

spatial boundaries. Human rational thinking attributes values to these consequences. Whenever these values are monetary they are defined according to an economic rationale that takes into account income constraints and the range of preferences. In this context, individual's valuations are inevitably defined within the limits of their time and spatial ranges (BITHAS, 2011, p. 1704).

Os valores econômicos são determinados a partir do utilitarismo e do individualismo metodológico, a partir das preferências individuais. A agregação dos indivíduos se dá pelas curvas de oferta e demanda por recursos naturais ou serviços ambientais que vão dar os preços de equilíbrio dos bens e serviços. Para que as preferências individuais possam servir de base para a construção da teoria neoclássica, elas têm que ser pressupostas autônomas (exógenas).

Uma crítica forte que se faz a este tipo de metodologia é a que defende que as preferências individuais são endógenas, formadas dentro de um contexto (*spatial range*) cultural, econômico, político, ou seja, muitas vezes as pessoas não têm suas valorações formadas e as farão dependendo da natureza do processo (HANEMANN, 1994).

Ou seja, mesmo que o problema seja público e intergeracional, tendo preferências endógenas e informação imperfeita, lidando com um sistema altamente inter-relacionado e complexo, os valores dos serviços ambientais e da natureza são precificados a partir das preferências de indivíduos que não fazem ideia do real valor existente em cada bem ou serviço. Sobre este método de valoração, (Amazonas, 2002, p.132) acredita que este se trata

de uma opção teórica metodológica que permite colocar as ações e preferências dos indivíduos como determinantes de todo o funcionamento econômico, retirando a importância de que as preferências dos indivíduos são formadas em decorrência do ambiente histórico, sociocultural, político institucional, econômico e tecnológico que os cerca.

Desta forma, podemos perceber que a economia neoclássica trata o meio ambiente, no que se refere à utilização dos recursos naturais, como um problema de otimização, maximizando a utilidade intertemporal baseada numa taxa de desconto que somente leva em consideração as preferências da geração atual. Há autores que defendem que a taxa de desconto seja zero, ou seja, nenhuma preferência para a geração atual (VEIGA, 2010). Sobre a utilização de desconto, Martinez-Alier (1991, p. 13) questiona:

?Que razón puede haver para el “descuento”? La ciencia económica no tiene ninguna respuesta convincente; se encuentra sin argumentos, en su propio

terreno, ante la crítica ecológica que puede resumirse en una palabra: la incomensurabilidad de los elementos que componen la economía.

Não sendo um bem ou renda privada que deva ser consumida ao longo do tempo, onde seria aceitável utilizar a hipótese de que quanto antes melhor, os recursos naturais deveriam ter um tratamento diferente do convencionado pela economia neoclássica, de forma que as gerações futuras tenham tanto direito quanto a atual.

Mesmo que a teoria neoclássica não comporte de maneira satisfatória as questões da natureza em seu arcabouço teórico, não podemos negar que a criação de mercados e as tentativas feitas para se limitar a poluição e de se precisar os serviços ambientais a serem prestados geram benefício para a sociedade, o que acaba por dar alguma legitimidade para a economia ambiental neoclássica.

### 2.3 Sustentabilidade na Teoria Econômica

A hipótese de que o desenvolvimento tecnológico resolverá os problemas ambientais e dos recursos naturais tem como principal expoente Solow (1970), que defende que “a natureza jamais constituirá sério obstáculo à expansão. No longo prazo, os ecossistemas não oferecerão qualquer tipo de limite, seja como fontes de insumos ou assimiladores de impactos”. Em trabalho publicado posteriormente, Grossman e Krueger (1995) trouxeram para a discussão do meio ambiente o que ficou chamado de “curva ambiental de Kuznets”<sup>5</sup>.

Nesta perspectiva, na medida em que as nações se enriquecem e se desenvolvem, passam a utilizar a tecnologia para minorar os danos ambientais causados e melhorar sua qualidade de vida. Grossman e Krueger (1995) estimaram que o patamar a ser atingido para tal mudança seria o de renda per capita de 8 (oito) mil dólares de 1985. Isso é o mesmo que dizer que a solução dos problemas causados pelo crescimento econômico tem sua solução no próprio crescimento. Na medida em que houvesse renda suficiente para a população se preocupar com o meio ambiente, poderiam disponibilizar parte do que é auferido para recuperar áreas e os ecossistemas; utilizando a hipótese de reversibilidade das condições do meio ambientes.

---

<sup>5</sup> “evidência empírica mostrada inicialmente por Grossman e Krueger (1995, 1996), onde a relação entre PIB per capita e emissão de poluentes toma a forma de um U-invertido, denominada na literatura como Curva Ambiental de Kuznets (CAK)” (ARRAES et al., 2006).

Para os economistas neoclássicos, a sustentabilidade é tratada de forma que podemos separar dois grupos: os da sustentabilidade fraca e os da forte. A sustentabilidade fraca tem como referência Solow e seus seguidores. Estes acreditam na capacidade da tecnologia em contornar e resolver todos os problemas oriundos do meio ambiente, tanto do ponto de vista dos recursos naturais quanto do tratamento dos resíduos, além do provimento de energia necessária para a manutenção do sistema econômico tal qual se apresenta. (VEIGA, 2010)

Outros neoclássicos (Escola de Londres), liderados por Pearce, utilizam um conceito mais forte de sustentabilidade, onde se almeja a manutenção do valor do capital natural, sendo que esta valoração é feita em termos monetários (custos de oportunidade). A substituição neste caso se dá entre os capitais naturais, através de medidas compensatórias, considerando que alguns ambientes têm importância singular e deveriam ser preservados (BECKERMAN, 1994). Ao se utilizarem das análises de custo e benefício através de valores monetários a partir de métodos de contingência individual reduzem a análise à manutenção do valor monetário do capital natural que tem, em grande medida, os custos de oportunidade (preços das *commodities*) das terras (OZKAYNAK *et al.*, 2004).

Por sua vez, a economia ecológica trabalha com a sustentabilidade de um ponto de vista mais próximo da biologia. Mesmo que também se utilize de indicadores monetários, trabalha com a idéia de resiliência<sup>6</sup> dos ecossistemas, que consiste no respeito aos limites de recuperação dos ecossistemas para que possam se reestabelecer. Em outras palavras, a sustentabilidade para a Economia Ecológica leva em consideração a chamada capacidade de suporte do meio ambiente e admite a possibilidade de mudanças bruscas, irreversíveis e potencialmente catastróficas caso sejam ultrapassados os limites ecossistêmicos (ANDRADE, 2010). Além dessas visões distintas dentro das ciências econômicas, há ainda outros significados. Conforme Basiago (1995, p. 118),

quando examinamos ‘sustentabilidade’ nesses diferentes domínios, vemos que é usada para descrever uma constelação de ideias. Em biologia, ‘sustentabilidade’ veio a ser associada com a proteção da biodiversidade. Na economia, ‘sustentabilidade’ é proposta por aqueles que favorecem a valoração dos recursos naturais. Na sociologia, ‘sustentabilidade’ envolve a defesa da justiça ambiental. No planejamento, ‘sustentabilidade’ é o processo

---

<sup>6</sup> “pode ser considerada como a habilidade de os ecossistemas retornarem ao seu estado natural após um evento de perturbação natural, sendo que quanto menor o período de recuperação, maior é a resiliência determinado ecossistema. Pode também ser definida como a medida da magnitude dos distúrbios que podem ser absorvidos por um ecossistema sem que o mesmo mude seu patamar de equilíbrio estável. As atividades econômicas apenas são sustentáveis quando os ecossistemas que as alicerçam são resilientes” ANDRADE, D; ROMEIRO,A., 2011, p. 7, nota de rodapé)

de revitalização urbana. Na ética ambiental, ‘sustentabilidade’ significa alternativamente preservação, conservação ou ‘uso sustentável’ dos recursos naturais.

Além de levar em consideração um espaço temporal mais distante e ter muitos trabalhos que discutam a questão da entropia e a incompatibilidade entre crescimento e sustentabilidade num nível global, nas últimas décadas, a economia ecológica tem dado bastante atenção aos rejeitos e recursos naturais (MUELLER, 1999). Além de atentar para as diferentes conceituações, Ozkaynak *et al.* (2004) chama a atenção para o fato de que a discussão em torno do conceito de sustentabilidade perde o sentido se descolada da forma como estas definições se traduzem em ações práticas.

### 2.3.1 Sustentabilidade na Economia Ambiental Neoclássica

#### Sustentabilidade Fraca

Os teóricos que fazem parte deste grupo se apoiam na regra de Hartwick, que consiste em trazer a valor monetário presente os lucros e rendas provenientes de um determinado recurso natural, descontados por uma taxa de juro. Este método é aplicado, por exemplo, na extração ótima de recursos naturais (não aplicável aos dejetos). (VEIGA, 2010)

Nobre (2002, p. 79) defende que “a ‘sustentabilidade fraca’ não passa de uma variante da assim chamada regra de Hartwick-Solow: para manter um nível constante de consumo até o infinito, a sociedade deve reinvestir todos os resultados da utilização dos fluxos do estoque de recursos exauríveis”.

Para que o capital total fosse mantido com a utilização destes ativos (recursos naturais), bastaria que o valor presente líquido<sup>7</sup> fosse reinvestido em capital reproduzível, de maneira que os fluxos de renda gerados permaneçam constantes ou maiores que na situação

---

<sup>7</sup> O VPL é somatório dos valores futuros de fluxo de renda descontados de uma taxa que representa a perda por antecipação da apropriação dos recursos. Muito utilizada para análise de viabilidade de investimentos.

anterior. Assim, percebemos que se assume uma forte substituibilidade entre os capitais (AMAZONAS, 2002).

Segundo Common e Perrings (1992), o foco na manutenção do consumo constante tem sua origem na definição de renda de Hicks (1946), onde a renda é o máximo gasto real em consumo que deixa a sociedade tão bem no final de um período quanto no início. A renda seria então o consumo possível sem depreciação do capital. A manutenção do capital constante ficou conhecida também como critério de Solow- Hartwick para a sustentabilidade (AMAZONAS, 2002). Nas palavras de (Amazonas, 2002, p. 132),

esta conceituação, que entende a sustentabilidade como a utilidade constante dada por um consumo constante e este por um capital total constante, é também conhecida como sustentabilidade fraca. Fraca no sentido de que, apesar de pôr em evidência a importância do KN, admite que o estoque de KN possa ser declinante ou mesmo exaurido, desde que este declínio seja contrabalançado por uma acréscimo proporcional ou mais que proporcional em KM (entenda-se aqui KM por capital reprodutível em geral).

Entretanto, a regra de Hartwick de otimização da utilização dos recursos só poderia corresponder aos critérios de sustentabilidade construídos se tratar o capital natural unicamente em termos monetários, o que acaba por indiferenciar os capitais. De acordo com Amazonas (2002, p.176), “nessa visão, uma economia sustentável é uma economia que cresce economicamente. Em suma, pelo conceito de sustentabilidade fraca, a ideia de ‘desenvolvimento sustentável’ acaba sendo subsumida simplesmente ao ‘crescimento econômico’”.

Há também outros pressupostos para que se possam manter níveis de consumo constante no modelo intertemporal, como a necessidade que a produtividade marginal do capital seja maior do que a taxa de preferência social no tempo (taxa de desconto); bem como a elasticidade de substituição entre capital reprodutível e recurso exaurível ser maior ou igual a 1 (um). Sobre a alocação intertemporal e a taxa de desconto (Daly, 1996, p.56) defende que

since future generations are different people, this is a matter of distribution, not allocation. A sustainable scale is nothing other than an intergenerational distribution of the resource base that is fair to the future. This argument is raised against economists who subsume scale under allocation by arguing that intertemporal allocation via discounting the future is the rational (efficient) way to deal with provision for the future. The intergenerational discount argument is circular because of the discount rate, like other prices, is determined that same distribution between generations is circular.

A crítica bem simples de ser enxergada no que diz respeito à qualificação dos diferentes capitais é apresentada por Amazonas (2002) onde, na medida em que os recursos naturais (Kn)<sup>8</sup> representam a base física transformada em produto, o capital (Km)<sup>9</sup> representa os meios de transformação. Desta forma, os dois tipos de capital são “basicamente complementares e apenas marginalmente substituíveis”. Ou seja, o que ocorre é a transformação de capital natural e energia a partir de outro capital e trabalho (DALY, 1990).

### **Sustentabilidade Forte**

Pearce exemplifica bem a posição neoclássica baseada na hipótese ambiental fraca ao defender que “preserving and improving the environment is never a free option: it costs Money and uses up real resources” (PEARCE *et al.*, 1989: 56). Ou seja, quaisquer medidas adotadas a partir de uma metodologia que se utilize de custos e benefícios, mesmo que tenham indicadores não-monetários e considere o princípio da precaução, implicam em valores econômicos.

Apesar da sustentabilidade forte enxergar o KN e KM como complementares, ao se utilizar de uma análise como a de custo e benefício, a valoração monetária permanece central, pois a decisão racional segundo este modelo teórico necessita que todos os custos e benefícios sejam precificados. De acordo com (Ozkaynak *et al.*, 2004, p.11),

of course, environmental economists are fully aware of the unique characteristics of ecosystems, and state very clearly that many life support functions have no real substitutes, hence the characterization of some natural capital as critical natural capital. However, the restrictiveness of the methodology they are applying and developing means that they are unable to incorporate these issues within their theoretical framework and are obliged to introduce, at least in principle, ad hoc physical constraints into their analysis.

---

<sup>8</sup> “capital natural é a totalidade dos recursos oferecidos pelo ecossistema terrestre que suporta o sistema econômico, os quais contribuem direta e indiretamente para o bem-estar humano. Essa definição explicitamente considera a ideia de que o sistema econômico é um subsistema de um sistema maior que o sustenta e que lhe fornece os meios necessários para sua expansão”. Andrade & Romeiro, 2011.

<sup>9</sup> Bens produzidos que são usados para produzir outros bens e serviços.

Podemos qualificar o capital natural e determinar áreas de maior importância ecológica, e a análise aqui é qualitativa, porém, sob a perspectiva da teoria neoclássica, há um custo de oportunidade para a manutenção daquele ambiente preservado, que reflete as possibilidades outras que não a preservação deste ecossistema e suas funções ecológicas e serviços ambientais.

Dado que o capital natural não é em sua totalidade reproduzível, e sob a hipótese de manutenção do capital natural constante, sua utilização requer não somente a criação de medidas compensatórias, como a manutenção de parte do ecossistema nativo para o equilíbrio dos ecossistemas. Ou seja, em tese, mapeiam-se as áreas prioritárias, estas vão ser ainda confrontadas com seus custos de oportunidade, que muitas vezes, vão sobrepujar os benefícios listados e a sua monetarização que se dá ou a partir de uma *proxy* ou de análises de disposição a pagar e receber. Sobre a alocação do capital natural considerando a necessidade de preservação (Andrade & Romeiro, 2011, p. 23) argumentam que,

em se tratando de sua alocação, o atributo de bem público de grande parte do capital natural faz com que este não seja considerado nas transações econômicas e que sua contribuição para o bem-estar humano não seja corretamente avaliada. O fato de não ser precificado como outro bem ou serviço faz com que não haja incentivos para sua preservação, levando à superexploração e, muitas vezes, à sua perda total. Resta, pois, encontrar meios eficazes para se incluir adequadamente o capital natural nas transações de mercado de maneira a se obter uma verdadeira eficiência alocativa, não perdendo de vista a necessidade de sua preservação como meio de garantir condições mínimas de vida para as gerações futuras.

Um problema, ao se tentar comparar os benefícios ambientais em termos físicos em relação aos benefícios monetários da utilização para outros fins, é a falta de uma medida comum. Assim, a prática acaba sendo transformar de alguma forma estes indicadores físicos em valores monetários. Em última instância, acaba por perder a relação da análise enquanto capacidade biofísica do planeta, que implica em uma utilização mais eficiente dos recursos através de uma análise monetária não-contingente. Fica claro que a abordagem do valor econômico constante é que sublinha a regra do capital constante de Pearce e Turner (ÖZKAYNAK *et al.*, 2004).

Mesmo que haja medidas biofísicas e que sejam percebidas como necessárias pela economia ambiental neoclássica (sustentabilidade forte), a valoração monetária é vista como um instrumento importante para a conservação, na medida em que oferece um indicador mais

crível (PEARCE *et al.*, 1994). A regra geral utilizada, por fim, é a manutenção do estoque de capital natural em valores monetários. Alguns autores, porém, argumentam a necessidade de se incorporar outros valores no processo mais geral de valoração. Como afirmam ÖZKAYNAK *et al.* (2004, p. 285),

while it is true that contingent valuation methods seem to take into account a range of environmental values, the qualitative difference between types of values is still neglected (Spash, 1999). It can be argued, therefore, that it is more appropriate to include different types of environmental values explicitly within the decision-making process, as proposed by Martinez-Alier (1997) and O'Neill (1997), through a process of social evaluation or deliberation, rather than focusing exclusively on valuation techniques premised on commensurability.

A valoração monetária do capital natural traz também outro problema. O valor do capital natural depende da distribuição da renda, riqueza e poder. Desta forma, a valoração individual depende das restrições orçamentárias. Uma mudança na distribuição destes fatores pode levar a um valor diferente do inicial mesmo que a capacidade biofísica do planeta permaneça a mesma. Ou seja, uma mudança na distribuição pode manter o valor do capital natural mesmo que a capacidade biofísica tenha se deteriorado (BITHAS, 2011).

A crítica feita ao método de valoração monetária da economia ambiental neoclássica se apoia fundamentalmente na incomensurabilidade, na dependência do valor do capital natural na distribuição de renda, riqueza e poder e na endogeneidade das preferências dos indivíduos. Portanto, a manutenção do valor do capital natural derivada da agregação das disposições individuais a pagar (dispas) como base para operacionalização do conceito de sustentabilidade forte está completamente equivocada (OZKAYNAK *et al.*, 2004)

Ao tratar da biodiversidade, estamos indo além de valores de uso e de troca. Não é possível mensurar o valor monetário que uma espécie tem e sua importância dentro de um sistema ecológico. Assim, vemos que a economia do meio ambiente lida com questões sistêmicas, com um alto grau de complexidade e de incerteza, o que nos levaria a supor que uma estratégia avessa ao risco é prudente, dado que mudanças nos ecossistemas poderiam causar danos irreparáveis e potencialmente catastróficos (VEIGA, 2010).

É neste sentido que Andrade (2010) argumenta que um processo de valoração mais amplo e refinado deve contar com a ferramenta da modelagem econômico-ecológica, já que

esta presumivelmente é capaz de mapear as complexas interações ecossistêmicas, bem como suas interfaces com variáveis socioeconômicas.

### 2.3.2 Economia Ecológica

Segundo Andrade (2010), a Economia Ecológica nasceu da insatisfação de pesquisadores da economia e das ciências naturais com a capacidade da teoria econômica dominante e seu reducionismo teórico em propor soluções para os problemas ambientais, compartilhando a ideia de que a complexidade dos problemas exige um tratamento transdisciplinar (ANDRADE, 2010).

A partir da decisão de estruturar uma nova maneira de tratar o meio ambiente na teoria econômica em uma conferência em Barcelona em 1987, a Economia Ecológica foi estruturada formalmente em 1989, ano de fundação *da International Society for Ecological Economics* (ISEE) e do periódico *Ecological Economics*. A Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECO-ECO), seção regional da ISEE, foi fundada em 1992, ano da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente no Rio de Janeiro (ANDRADE, 2010)

Um dos autores que mais contribuiu para o estudo das relações entre sistema econômico e meio ambiente foi Georgescu-Roegen. A partir de uma perspectiva biofísica, afirmava que a economia é um subsistema e utilizou conceitos e uma abordagem da biofísica, com a constatação de que a economia é um sistema dentro de um sistema maior e materialmente fechado, embora aberto ao fluxo de energia solar. Tal visão pré-analítica o distingue dos autores neoclássicos e resulta na interpretação de que a capacidade de provimento de energia, recursos naturais e serviços de manutenção das condições de vida na Terra constrangem a expansão contínua do sistema econômico

Antes de enveredar para a área do meio ambiente, Georgescu publicou importantes trabalhos<sup>10</sup> na área da microeconomia, trabalhou em alguns pressupostos da economia neoclássica, tendo seu trabalho reconhecido pela comunidade acadêmica. Após a publicação

---

<sup>10</sup> O mais importante deles é considerado o artigo *The Pure Theory of Consumer's Behavior* de 1936. Neste artigo, Georgescu formulou um postulado necessário para a construção das curvas de indiferença. Ver mais em (CECHIN, 2010).

de *The Entropy Law and the Economic Process* em 1971, passou a ser visto como ecologista, o que na época não era visto propriamente como ciência (CECHIN, 2010).

Herman Daly, outro expoente do tema e que deu prosseguimento às ideias de Georgescu sobre o limite ao crescimento e a necessidade de transformação do paradigma de crescimento<sup>11</sup>, recolocou a ideia de *steady-state*<sup>12</sup>, que vem desde Stuart Mill, onde o desenvolvimento seria a partir de um determinado teto fruto de mudanças qualitativas, redistribuição e desenvolvimento tecnológico. Tal desenvolvimento deve estar de acordo com a capacidade de provimento de energia, recursos e serviços ambientais, bem como da capacidade de absorção de rejeitos (VEIGA, 2010).

Em outras palavras, o argumento central de Daly é que o sistema econômico deve permanecer aquém de uma escala ótima, entendendo-se esta como o ponto além do qual os malefícios do crescimento superam os seus benefícios, o que causaria o chamado crescimento *deseconômico*. Nos termos do autor,

a necessary requirement for this optimal scale is that the economy's throughput – the flow beginning with raw material inputs, followed by their conversion into commodities, and finally into waste outputs – be within the regenerative and absorptive capacities of the ecosystem. The whole idea of sustainable development is that the economics subsystem must not grow beyond the scale at which it can permanently sustained or supported by the containing ecosystem (DALY, 1996, p. 27-28)

A economia ecológica trabalha com instrumentos de comando e controle para metas ecológicas, que são importantes para que se alcance a sustentabilidade (BITHAS, 2011). Estes mecanismos podem ser entendidos como legislação, decisões dos órgãos ambientais em atribuir uma quantidade limite e exercer o controle sobre a decisão tomada. Temos como exemplo o Protocolo de Kyoto, onde limites para a emissão de gases poluentes (*greenhouse gases*) foram estabelecidos para os países signatários do acordo.

A combinação entre mecanismos de comando e controle e instrumentos de mercado tem sido estudada e recomendada a partir de casos de sucesso, que vão servir de modelo para

<sup>11</sup> As ideias de Herman Daly têm influenciado economistas em todo o mundo, principalmente na Europa. No Brasil, o tema de decrescimento pode ser visto no discurso proferido pelo economista e Senador Cristovam Buarque (2010) no Senado, o qual afirma que “(...)Ninguém diz que o crescimento é o problema, porque isso levaria a defender a posição que certamente é um desastre eleitoral: a ideia, que começa a tomar conta de diversos grupos intelectuais europeus, ainda não grupos políticos, da defesa de decrescimento feliz. É assim que eles chamam: decrescimento feliz. A ideia de que é possível, e até necessário, reduzir o crescimento da produção material para que as pessoas possam viver mais felizes(...)”

<sup>12</sup> “Por estado estacionário (steady state) se entiende un acervo constante de riqueza física (capital) y un acervo constante de personas (población)” (DALY, 1980).

a conservação de matas e da biodiversidade. Há no Brasil experiências exitosas como na preservação da Mata Atlântica a partir da legislação ambiental e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ecológico.

As análises e valorações ambientais efetuadas pela economia ecológica utiliza uma metodologia mais ampla que envolve diferentes tipos de valoração multicriterial, modelagem de sistemas e contabilidade de recursos. Técnicas de valoração eco-energética, pegada ecológica em termos de terra requerida são algumas das abordagens oferecidas como alternativas à valoração monetária. Tomadas em separado são outras formas de reducionismo, mas em conjunto, oferecem uma melhor comparação e uma comensurabilidade mais forte (Martinez-Alier, 1999). Sobre a perspectiva da economia ecológica, Ozkaynak *et al.* (2004, p. 14) mostra que

the focus of analysis is shifted from natural resources as commodities in the market system to the biophysical basis of interdependent ecological and economic systems. In particular, it is argued that the operationalization of strong sustainability cannot be achieved through the application of the traditional tools of economic analysis alone. It must involve a wider socio-economic policy design, with the new challenge of combining scientific understanding with social values and responsibilities towards absent parties.

A economia ecológica tem como objetivos oferecer uma maior amplitude e qualidade de informação a partir da consideração de diferentes pontos de vista para servir de base para as tomadas de decisão. Assim, a economia ecológica tem um foco maior no processo que no resultado (O'CONNOR; SPASH, 1999). Nas palavras de Robert Costanza, um dos maiores autores contemporâneos da Economia Ecológica, esta pode ser definida como

um novo campo de estudo transdisciplinar que considera as relações entre ecossistemas e sistemas econômicos no sentido mais amplo [...]. Por transdisciplinar queremos dizer que a economia ecológica vai além das nossas concepções normais das disciplinas científicas e tenta integrar e sintetizar muitas perspectivas disciplinares diferentes [...]. ‘Ecologia’ neste sentido está se tornando o paradigma científico dominante e é uma perspectiva inherentemente interdisciplinar e ‘sistêmica’. A economia ecológica representa uma tentativa de enquadrar a economia nesse paradigma científico diferente, uma tentativa de reintegrar os muitos fios acadêmicos necessários para compor a vestimenta completa da sustentabilidade (CONSTANZA *et al.*, 1991, pp. 17-18)

O processo envolve o diálogo com a comunidade através da troca de conhecimento, valores e incerteza. Este tipo de processo é chamado de *procedural rationality*, que pode ser

entendido como a busca por um acordo entre os diferentes grupos de interesse através da discussão, o que aumenta não só a legitimidade das decisões como de todo o processo (OZKAYNAK *et al.*, 2004). Desta forma, Noel and O'Connor (1998, p. 81) sustentam que

while having some scientific foundations, we have emphasized that they are inevitably the product of negotiations and hence reflect a compromise of scientific judgments and social preferences for environmental quality...In practice, the selection of the levels of environmental functions to be sustained amount to a choice process that is as much political as technical in nature.

Assim, ainda de acordo com Ozkaynak *et al.* (2004), esta é uma abordagem consistente com a visão unificadora da economia ecológica, que implica uma mudança fundamental na forma de perceber e tratar os problemas. Assim, os níveis escolhidos para a manutenção do capital natural deveriam ser cientificamente plausíveis e socialmente aceitos. Levando em consideração a contribuição de Simon com a racionalidade limitada, pode-se inferir que se é limitada, há de se estudar os processos de decisão (LAVILLE, 2000).

A internalização das externalidades ambientais é uma condição necessária mas não suficiente para a sustentabilidade, dado que não existe método que reflita os interesses das gerações futuras (BITHAS, 2011). Esta é uma das características que difere a abordagem da economia ecológica em relação a da economia neoclássica. Sobre as mudanças necessárias na abordagem do problema, Ozkaynak *et al* (2004, p. 296) defende que

the challenge these authors are making is not a technical one but rather a profoundly political and social one. The overall direction of the change needed, they argue, is away from free trade-based regimes towards community-based forms of territorial self-maintenance, enhanced by the communization of productive territorial wealth, by the equalization of access to the bases of social and economic power. What this implies is that ecological economics needs to situate itself within a larger political economy and search for new models of economic development that reflect the needs of both ecosystem integrity and community health.

De acordo com Bromley (1998), uma metodologia para políticas voltadas para o meio ambiente apropriada poderia ser estruturada integralmente a partir de termos ecológicos e biológicos, sem referência à valoração monetária, ativos, funções e impactos ambientais.

## 2.4 Triple Bottom Line (3BL)

O *triple bottom line* é um conceito que vem adquirindo bastante popularidade. Este tem por finalidade mostrar que a performance das organizações não pode ser mais baseada no lucro puramente econômico, dando espaço a outras dimensões como a social e o ambiental. Desta forma, várias organizações passaram a reportar em seus resultados indicadores de seus impactos ambientais e sociais, que tem por finalidade mostrar que a organização busca cumprir com suas responsabilidades sociais (BROWN *et al.*, 2006).

O termo *triple bottom line* é geralmente atribuído a John Elkington, co-fundador e presidente da uma consultoria de negócios sustentáveis. Elkington escolheu uma linguagem direcionada aos gerentes de negócios (Brown *et al.*, 2006). A ideia subjacente, porém, pode ser atribuída a Ignacy Sachs, que através da sua análise de desenvolvimento multidimensional trouxe a ideia de que as organizações devem basear seu rendimento não só no lucro econômico, mas também em relação com os impactos econômicos e sociais. De acordo com (Sachs, 1995):

O desenvolvimento aparece assim como um conceito pluridimensional, evidenciado pelo uso abusivo de uma série de adjetivos que o acompanham: econômico, social, político, cultural, durável, viável e, finalmente, humano, e não citei todos. Está mais do que na hora de deixar de lado tais qualificativos para nos concentrarmos na definição do conteúdo da palavra desenvolvimento, partindo da hierarquização proposta: o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o econômico recolocado em seu papel instrumental.

Para Sachs (2000), o crescimento econômico pode trazer externalidades negativas nos aspectos sociais e ecológicos, o que levaria ao mau desenvolvimento. Os três critérios fundamentais para o desenvolvimento são o social, ecológico e econômico. O objetivo social é baseado em valores como justiça e solidariedade. O ecológico se coloca como restrição, com vistas a manter a capacidade de provimento de recursos para as futuras gerações, uma forma de solidariedade diacrônica.

Do ponto de vista econômico, Sachs chama atenção para mostrar que a busca pela eficiência é uma questão instrumental e não de finalidade, onde a eficiência deve ser medida não só em função da rentabilidade da empresa, mas também do ponto de vista macrossocial, o que inclui os outros dois critérios. Nas palavras do próprio autor (Sachs, 1995),

no plano instrumental, o princípio da eficiência econômica impõe-se: é preciso, porém, medi-lo pelo padrão macrossocial e não apenas pela lucratividade da empresa. Subsidiariamente, podem ser mencionados dois outros princípios: a aceitabilidade cultural, sem que isso leve a renunciar à mudança em nome do respeito à tradição, e o equilíbrio territorial.

O protocolo de Kyoto foi construído de maneira que podemos visualizar de maneira clara a influência do tripé social, ambiental e econômico. O protocolo faz referência direta em vários artigos, como no artigo 2º, onde afirma que “as Partes incluídas no Anexo I devem empenhar-se em implementar políticas e medidas de forma a minimizar efeitos adversos, incluindo os efeitos adversos da mudança do clima, os efeitos sobre o comércio internacional e os impactos sociais, ambientais e econômicos sobre outras Partes, especialmente as Partes países em desenvolvimento (...)” (KYOTO PROTOCOL, artigo 2º, parágrafo 3º).

Podemos ver que além de incluir as questões das externalidades sociais e ambientais, o protocolo também acena para a questão Norte-Sul e de seus diferentes níveis de desenvolvimento, assumindo uma responsabilidade diferenciada para a solução de problemas ambientais globais. Esta questão Norte- Sul foi umas das grandes dificuldades para um consenso pela forma de institucionalização da questão ambiental.

Além da repercussão nas políticas públicas, o tripé social, ambiental e econômico ganhou força no mercado e muitas organizações passaram a apresentar relatórios baseados no 3BL por razões são distintas. Segundo (Brown *et al.*, 2006), a aceitação se deve a diferentes motivos como a possibilidade de melhorar a imagem pública da organização, mostrar que a organização de fato está engajada em atividades ambientais e sociais e assim cumprindo com suas responsabilidades ou mesmo para dar conhecimento dos *trade-offs* entre os 3 (três) componentes. Sobre as motivações empresariais e a ampliação da metodologia dos relatórios de resultados, Brown *et al.* (2006, pp. 8-9) defende que

for businesses, the idea of social sustainability, if recognized at all, is narrowly and conveniently conceived and likely to be interpreted as the ability to continue to stay in business through good relations with supply-chain partners, Elkington accurately, and in some respects prophetically, articulates the subordinate position of the social dimension in his initial conceptualization of the triple bottom line. The interesting issue here is that the social (and economic) issues are subordinate to the environmental agenda. Not surprisingly, researchers find that issues relating to reporting social aspects of corporate responsibility generally lag behind the reporting of environmental issues, in terms of both timing and quality.

Muitas consultorias, organizações e pesquisadores estão trabalhando para desenvolver medidas que possam capturar os valores dos diferentes componentes *triple bottom line* para que os relatórios possam exercer a função de informar mais profundamente o valor da empresa, como é o caso da tentativa de Howes de construir um “*environmentally sustainable adjusted profit*” (Howes, 2004). Estes valores, ao serem apresentados em termos monetários, trazem necessariamente consigo críticas ao método de contabilização, o que acaba por gerar ceticismo acerca da credibilidade dos relatórios. Sobre as limitações do 3BL e necessidade de se aprimorar a metodologia dos relatórios de performance das empresas, Pava (2007, p. 108) defende que

One of the major limitations of the business ethics movement, to date, has been the inability to measure and track social and environmental performance in a meaningful, consistent, and comparable way. But blaming the advocates of triple bottom line reporting for this failure is to blame the only group that has noticed this problem and is trying to remedy it. Rather than criticizing triple bottom line reports for their failure to provide a magical number that aggregates ethical performance, academics should understand the real import of 3BL reporting and try to improve it. Triple bottom line reporting is a metaphor to remind us that corporate performance is multi-dimensional.

O 3BL tido como metáfora, molda uma informação mais completa da empresa e de suas várias atividades e, portanto, não devendo ser encarada como a busca sintética de todos os efeitos em uma única representação, que traz a necessidade de uma unidade de medida comum, como a monetização de todos os efeitos (BROWN *et al.*, 2006).

Da forma como tem sido discutida, a metáfora do *triple bottom line* tem seus alicerces em uma análise de custo-benefício oriundo do cálculo neoclássico “*conveying a facility to sum a vast array of (potentially disparate) attributes into a single, commoditized value, and excludes any representation of social (and environmental) wellbeing beyond a crude materialism*” (BROWN *et al.*, 2006, p. 20).

A incorporação da problemática ambiental, não podendo ser dissociada da dimensão econômica e da social, passa a ser adotada pelo mercado. Mesmo que dependa ainda de fatores renda, acena para um cenário onde os valores emergentes da sociedade começam a moldar um comportamento institucional mais ético. O rumo da mudança institucional toma direções que dependem da disputa política, mas, também, reflete o poder da pressão por parte

da demanda, no que se refere a não aceitação de produtos de companhias que não sejam responsáveis.

O mercado de *fair trade* na Europa tem crescido significativamente nos últimos anos, o que influencia as decisões dos ofertantes na hora de decidirem a forma de produzir e que arrefece mercados como o de certificação de qualidade, de produtos responsáveis em relação ao meio ambiente e às comunidades produtoras.

### 3. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUSTENTABILIDADE

A primeira parte do capítulo se destina a demonstrar a importância das instituições e do capital social para o desenvolvimento das teorias de desenvolvimento endógeno, que ganham maior visibilidade com casos de sucesso como o dos distritos italianos e passam a ser recomendadas pelo Banco Mundial.

A unidade local para trabalhar com a ideia de desenvolvimento endógeno passa a ser o território, sendo que este contempla uma visão mais abrangente do espaço que possibilita trabalhar com a descentralização política com mais participação dos diferentes grupos de interesses nas estratégias de desenvolvimento local e regional.

Qualquer recorte territorial (é) delimitado por meio de uma característica eletiva definidora de identidade. Poderia ser uma característica físico-territorial (localidades de uma mesma microbacia); uma característica étnico-cultural (localidades indígenas ou de remanescentes de quilombos, ou de migrantes); uma característica político territorial (municípios de uma microrregião), etc. (ORTEGA, 2008, p.157).

A partir da identificação de territórios com baixos indicadores socioeconômicos frente à média nacional e a verificação de que grande parte se situa em espaços predominantemente rurais, as políticas de desenvolvimento territorial acabam tendo como uma das prioridades os territórios rurais deprimidos.

Na segunda parte do capítulo, mostra-se a importância da agricultura familiar na produção agropecuária e importante ator nas políticas de desenvolvimento dos territórios rurais e de segurança alimentar. Este grupo passa a ser alvo de políticas para sua dinamização e os impactos indiretos nos territórios rurais, gerando um círculo positivo que pode dar força às economias locais e regionais, bem como ao movimento de organização dos produtores para melhor posicionamento no mercado e melhor representação política.

No terceira parte do capítulo será abordada dimensão ambiental dos territórios, sua importância para as estratégias de desenvolvimento de longo prazo e manutenção dos serviços ambientais prestados pela natureza, sendo que há o encontro da questão do desenvolvimento rural e a sustentabilidade ambiental. Outro ponto do capítulo é a definição do conceito de

coesão territorial e as possibilidades criadas para a busca pela sustentabilidade de todos os territórios.

### 3.1 Espaço e Desenvolvimento

A ciência econômica possui contribuições importantes que não se limitam as fronteiras da teoria econômica ortodoxa, baseada em escassez e preços, e adentra numa esfera maior onde a racionalidade é limitada, onde se consideram outros mecanismos de governança da economia (admitida aqui como uma construção social) como a cultura, sistemas de valores, hábitos, rotinas, regras e instituições (REIS, 2002). Nesta mesma linha, Abramovay (2000, p. 08) defende que os mercados e os territórios

não são entidades dadas de uma vez por todas por qualquer tipo de mão mágica ou de dotação natural. Eles são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir.

De acordo com Reis (2007), as instituições podem ser definidas enquanto regras formais e informais que orientam e conduzem as ações e práticas sociais, a partir dos valores construídos e em construção. O Estado, as relações horizontais que integram os indivíduos enquanto sociedade, o mercado no que diz respeito às trocas, todos são vistos como instituições e, de forma conjunta, compõem o ambiente institucional que é específico de cada localidade, em suas dimensões culturais, políticas, econômicas, históricas e outras.

As instituições, vistas como hábitos, rotinas, convenções, normas e regras que de alguma forma moldam o comportamento individual e coletivo, desenham as possibilidades dos agentes, dado que restringem suas escolhas e, em certo grau, constroem suas necessidades e preferências.

A sociologia econômica procura captar esses aspectos institucionais, indo além da crítica ao normativismo e à racionalidade dos agentes, dando ênfase à construção social dos mercados, onde a regularidade das relações gera enraizamento, incrustação, sendo mais

importantes em determinados contextos em que se sobrepõem à lógica de preços e do individualismo (ORTEGA, 2008).

Em alguns cenários não se pode julgar que o bem estar coletivo é alcançado através da agregação das preferências dos indivíduos, nos organizamos de tal forma em que haja restrições ou limites para as ações, numa tentativa de convergir para um resultado melhor para a sociedade ou comunidade em questão. As próprias preferências individuais já carregam consigo a preocupação em relação aos outros sujeitos da sociedade. (SEN, 1999).

Para a construção das estratégias de desenvolvimento nos diferentes níveis, existe uma disputa política, econômica, e muitas vezes ideológica, onde se pode identificar diferentes forças representadas por empresas, organizações não-governamentais, partidos políticos e a academia. Para que as decisões possam contemplar o interesse da maioria e garantir o interesse público sobre o privado, reformas políticas tem sido feitas no sentido da descentralização política e fiscal, possibilitando uma maior participação dos diversos atores em seus *locus* de interesse. De acordo com Reis (2002, p. 122),

todas as culturas produzem significados materiais concretos que são usados com múltiplas finalidades – a troca, a produção, a satisfação moral e emocional. Mas, exatamente porque as instituições são fruto da experiência, elas contem em si mesmo a mudança – as instituições mudam quando a experiência das pessoas as leva a acreditar que há uma maneira melhor de organizar algum aspecto da sua vida.

Quanto maior a proximidade e identidade compartilhada de uma comunidade vivendo em um determinado espaço, maior a possibilidade de que haja um consenso em torno das estratégias de desenvolvimento a serem perseguidas. Estas relações de identidade e proximidade são às vezes mais importantes no mercado do que a lógica dos preços (GRANOVETTER, 1985).

No contexto de um mundo cada vez mais globalizado, com diversos atores e diferentes demandas, é importante a aproximação entre os grupos que possuem características similares e que possam se traduzir em uma identidade comum a fim de se fortalecer. Assim, as perspectivas locais e regionais tem relevância dentro de um movimento globalizante, dado que a globalização gera localismos, conferindo maior importância para o espaço na teoria do desenvolvimento (HAESBAERT, 2004).

A globalização pode ser vista como um processo de aproximação dos povos e culturas que começou desde séculos atrás, desde as grandes navegações, mas que alcançou grande proporção nas últimas décadas. Os diferentes mercados passaram a se integrar cada vez mais. Por exemplo, na produção de um veículo, hoje em dia, é possível que cada parte tenha sido produzida em uma parte do globo.

Fukuyama (1992) chegou a acreditar que este processo de globalização levaria ao fim dos territórios, em função do enfraquecimento das fronteiras políticas e de uma hibridização cultural na direção de uma cidadania universal. Entretanto, Habsbaert (2006, p. 32) avalia que

muito do que os autores denominam desterritorialização é, na verdade, a intensificação da territorialização no sentido de uma multiterritorialidade, um processo concomitante de destruição e construção de territórios mesclando diferentes modalidades territoriais (como os “territórios-zona” e os “territórios-rede”), em múltiplas escalas e novas formas de articulação territorial.

As mudanças advindas da globalização, muito influenciadas pelo encurtamento espaço-tempo, obrigam os territórios a encontrar novas maneiras de inserção na economia capitalista, dado que as relações espaciais da produção foram alteradas enormemente. Isso fez com que alguns territórios tivessem que redefinir suas estratégias em torno de um novo arranjo, gerando o processo que Haesbaert (2006) denominou “des-re-territorialização”.

Em trabalho sobre o papel das organizações comunitárias no desenvolvimento local, Navarro-Yañes (1998) busca demonstrar a importância do nível local em três frentes: a valorização das bases sociais locais com seu capital social, a identificação de uma identidade comum que estabeleça uma ideia guia e, por último, a descentralização política e administrativa, visando à implantação de uma governança local que participe das decisões referentes às estratégias locais de desenvolvimento.

## **Capital Social**

O debate que deu origem ao conceito de capital social tem origem na década de 70, a partir do estudo sociológico do mercado de trabalho e novas formas de organização da economia. O conceito, porém, alcançou visibilidade a partir dos trabalhos de Putnam, na

década de 90, e se consolida em seu trabalho sobre os distritos italianos em 2000 (TRIGILIA, 2003). Nas palavras de Putnam (2000, p. 17), o capital social “diz respeito a características de organização social, como a confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

A cooperação, a confiança e uma estreita ligação entre os agentes e empresas, que em sua maior parte eram de perfil familiar, são descritos como os principais fatores apontados para o sucesso dos distritos italianos. O capital social, que pode ser considerado como aspectos de uma estrutura social e que facilita as ações individuais, assume caráter produtivo ao possibilitar o alcance de objetivos que não seriam atingidos em sua ausência. (ABRAMOVAY, 2000).

Um dos fatores que contribuem para uma maior cooperação é a existências de sanções para os que agem em desacordo com o “*ethos social*”<sup>13</sup>. Dependendo do contexto, esses incentivos ao cumprimento das normas podem se apresentar de diversas formas, sendo que nos grupos mais estreitos, as ideias e valores compartilhados servem de garantia para que haja confiança entre os indivíduos, dado que estes sabem que haverá punição caso venham a descumprir ou agir de maneira contrária à estabelecida.

Desta forma, a confiança passa ser um ativo que permite estratégias que levariam o grupo a uma posição e passa a ser vista como um ativo importante para o processo de desenvolvimento, pois possibilita que haja cooperação entre os agentes. Cria-se um ambiente favorável para parcerias, cooperativas de produtores; seja para o crédito, como os fundos de aval, ou para compra de insumos e outros. Segundo Putnam, a confiança gera reciprocidade, que é fundamental para a geração de instituições propícias à participação cívica, sendo que para Abramovay (2000, p. 06)

a confiança, que está na raiz da acumulação de capital social, não pode ser reduzida à relação entre dois ou mais indivíduos: “é errado” tratar a confiança apenas em termos de expectativas psicológicas, jogos repetidos’ ou como condição sustentada apenas enquanto sirva os propósitos das pessoas em interação – por exemplo, para reduzir custos de transação – e da qual elas desistirão assim que não sirva mais seus propósitos.

---

<sup>13</sup> Nas palavras de Abramovay (2000, p. 06), “o capital social, corresponde ao ethos de uma certa sociedade”.

O capital social, visto como um capital produtivo, gera empoderamento das comunidades, que a partir daí podem se utilizar deste capital para contornar dificuldades e competir local e regionalmente para se estabelecer no mercado. Desta forma, deve se estimular o aparecimento de arranjos que se apropriem deste capital e a partir dele, possam criar estratégias mais robustas.

A partir do estabelecimento da confiança, da cooperação, da valorização dos atributos culturais e naturais, é possível uma reorganização em torno de novas formas de produção e instituições. Há, inclusive, uma redistribuição do poder econômico local, que favorece o aparecimento de novas lideranças, podendo criar novos mecanismos e relações como associações e cooperativas. De acordo com Buainain (2006, p. 33), “uma das formas de defesa clássicas dos agricultores europeus para enfrentar as adversidades climáticas e mercadológicas tem sido o associativismo, preferencialmente na fase de compra de insumos e de venda de seu produto final”.

Através da verificação da existência de um elevado capital social, ambiente favorável à cooperação, um mercado regional em que a comunidade possa se inserir, pode-se dizer que este território tem chances de, endogenamente, buscar disparar um processo de desenvolvimento de suas estruturas socioeconômicas.

Segundo Abramovay (2000), para que haja esta mudança institucional, com a criação de novos modelos de governança local, é necessária uma descentralização administrativa e/ou política. Desta forma, este autor defende a existência de uma relação próxima entre os fatores formadores do capital social e os requisitos necessários para o desenvolvimento territorial. Para Ortega (2008, p.62), “mais que ter confiança e cooperação é preciso que as relações territoriais estejam organicamente articuladas”.

A diferença da abordagem territorial no desenvolvimento, levando em consideração os costumes, as relações e o capital social da comunidade, reside na participação dos atores sociais na formulação das estratégias a serem implementadas, fazendo com que haja um pacto ou um consenso maior acerca do que é possível se desenvolver localmente, criando um cenário mais favorável à cooperação. Entretanto, como coloca Mafra (1999, p.13), “o desenvolvimento endógeno não é um convite ao fechamento de usar somente as próprias pernas para as soluções locais, ao contrário, precisa e deseja cooperação, mas é um esforço endógeno para o desenvolvimento”.

## Possibilidades do Desenvolvimento Endógeno

Os estudos sobre desenvolvimento local ganharam grande atenção em fins da década de 1980. Naquela ocasião, alguns autores se utilizaram da noção de distritos industriais marshallianos como marco teórico para explicar os casos de sucesso de algumas regiões alavancadas por seus mercados internos. De acordo com Ortega, (2008, p. 73)

A sistematização de várias experiências de trajetórias de desenvolvimento, em contextos distintos, contribuiu para moldar uma concepção espacial do desenvolvimento delimitada pela articulação e pela organização de interesses territorialmente circunscritos por essa via, também as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento passaram a ser orientadas no sentido de reforçar as bases sociais locais capazes de promover uma ação pactuada entre os diferentes atores sociais locais em prol do desenvolvimento.

O caso mais emblemático de desenvolvimento endógeno foi o dos distritos italianos. Estes foram objeto de estudo a fim de identificar os fatores que possibilitaram o sucesso do processo de desenvolvimento da chamada Terceira Itália, a partir de iniciativas privadas locais. Tanto estudos de Bagnasco (1999) como de Putnam (2000) responderam a esta questão considerando as particularidades sociais de cada região ou território, condições infraestruturais e de serviços. Abramovay (2000, p. 08) contribui para o debate destacando a importância da

existência, num certo território, de um conjunto diversificado - mas ao mesmo tempo com um forte grau de interação - de empresas de porte familiar, isto é, onde a gestão, a propriedade e o essencial do trabalho vêm da família. (e um) ambiente de inovações e de troca de informações entre indivíduos e empresas, onde a colaboração é, no mínimo, tão importante quanto a própria concorrência..

A partir de então, organismos internacionais, como é o caso do Banco Mundial, passaram a recomendar o estímulo ao desenvolvimento endógeno, ou seja, que o Estado induza a constituição de arranjos socioprodutivos para que, de maneira autônoma e endógena, sejam desencadeados os processos de desenvolvimento local a partir dos próprios esforços, numa cooperação a partir de objetivos mútuos tal qual a experiência dos distritos industriais italianos.

Entretanto, diante de uma grande disparidade regional, o receituário do desenvolvimento endógeno, não considerando o território em questão, se torna pouco plausível (ORTEGA, 2008). Mesmo Bagnasco (1999) chamava a atenção para a dificuldade em replicar-se a experiência da Terceira Itália de maneira automática. Muitos destes territórios, há que se reconhecer, carecem de recursos básicos de infraestrutura, capacitação de sua população, e, portanto, somente com uma atuação mais ativa do Estado, a partir de um sistema de políticas integradas, pode-se alcançar uma dinamização em territórios definidos por Ortega (2008) como ‘deprimidos’<sup>14</sup>.

Como consequência de uma não aplicabilidade do *framework* sugerido pelos organismos internacionais em municípios com baixo capital social, baseado em casos de sucesso como os distritos italianos, abre-se espaço para uma discussão em torno da melhor forma de disparar o processo virtuoso do desenvolvimento destes territórios ‘deprimidos’, a partir de uma perspectiva de desenvolvimento territorial e sustentável com maior apoio da estrutura do Estado.

A concertação necessária para a construção de um pacto territorial agrega diferentes níveis de conflito, que se manifestam na disputa inter e intraclasses e na relação entre o público e o privado. Entretanto, sua construção, que implica superar alguns desses conflitos, permite que se alcance, com uma maior participação, a cooperação que permita que os ganhos sejam distribuídos a uma parcela maior da comunidade. Entretanto, vale a ressalva de Brandão (2007, p. 36) de que,

se por um lado, houve uma revalorização do território, do que se convencionou chamar de geografia econômica, e da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, por outro, ocorreu a completa banalização das questões que, malgrado sua natureza estrutural, histórica, e dinâmica, foram deslocadas para o lugar-comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, um verdadeiro ‘pensamento único localista’.

Há ressalvas, portanto, quanto à sobrevalorização dos aspectos endógenos do problema, com desconsideração da importância das condições exógenas. Porém, a relevância dessas recomendações se faz no sentido de apreender que a cooperação, a governança local participativa e o capital social podem contribuir para o desenvolvimento dos territórios, além

---

<sup>14</sup> Territórios deprimidos são os territórios constituídos “principalmente de municípios com baixo IDH e baixa população, territorialmente excluídos dos eixos de acumulação de riquezas”.(Franco, 2002, p.7)

de orientar a melhor forma de conduzir políticas visando estimular a participação social no processo de desenvolvimento dos territórios (REIS, 2002).

## **Território**

Após um longo período de descentralização das políticas públicas, ganha evidência a importância do espaço e dos fatores que o definem como fundamentais para a formulação de estratégias de desenvolvimento, tendo como unidade espacial o território. Em (Abramovay, 2000, p. 07) temos que:

o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

O território é um conceito trazido da geografia que tem contribuído para a formação de uma nova forma de tratar o desenvolvimento, principalmente no que se refere às políticas públicas, onde a ação do Estado passa a figurar de maneira cooperada com a população local, representada pelos diversos grupos de interesse. Pode-se afirmar que as políticas públicas territoriais brasileiras definem território como

espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2003, p. 34).

Na construção de estratégias de desenvolvimento territorial, é inerente do processo a transformação da diversidade e das singularidades dos territórios em ativos. Estas especificidades territoriais devem ser trabalhadas de maneira a gerar uma melhor inserção competitiva nos mercados regional, nacional e global, se possível buscando sinergias com os outros territórios. Assim, a revalorização do local, seus saberes, práticas produtivas e cultura

técnica, mesmo no mundo cada vez mais globalizado, são importantes para as estratégias de desenvolvimento territorial sustentável (EEA, 2010).

Os territórios podem se beneficiar das possibilidades oferecidas pela produção que se baseie no capital social e recursos existentes em nível territorial, sendo que estes estão na base do desenvolvimento territorial sustentável. Os territórios, particularmente os deprimidos, que não possuem farto capital tecnológico, para se apropriar de fatias dos mercados que requerem alto valor agregado, podem apostar em produtos intensivos em trabalho para os mercados cada vez mais exigentes quanto a critérios socioambientais e culturais, a partir de uma melhor organização e qualificação. Neste sentido (Abramovay, 2000, p. 15) destaca que

Um dos aspectos em que as redes territoriais têm alcançado maior sucesso é na criação de novos mercados que ponham em destaque capacidades regionais “territorializadas” (...) a tradição que consiste em vincular um certo procedimento produtivo a um território – tão importante na afirmação das regiões na Europa Ocidental - é completamente estranha a nossa tradição.

A construção de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma determinada região como costumes e tradições, suas riquezas naturais, produtos e procedimentos característicos da região, pode ser fundamental para o sucesso de um plano de desenvolvimento territorial. Esta estratégia passa, portanto, a ser recomendada pelas organizações voltadas ao desenvolvimento e a ser introduzida pelas políticas públicas (ORTEGA, 2007).

O enfoque territorial passou a ser utilizado em diversos contextos e, consequentemente, assume muitas significações. Segundo Haesbaert (2006), há quatro noções de conceitos de território que acabam refletindo distintas formas de formulação de políticas. A mais difundida das concepções é a que o território é um espaço delimitado, alvo de políticas públicas, sendo caracterizada como político-jurídica. A noção culturalista tem enfoque no simbólico, a econômica nos recursos e a naturalista entende o território como amálgama entre a sociedade e natureza (HAESBAERT, 2006).

Para apreender o conceito em um sentido amplo, Haesbaert (2006) propõe que se considere a questão espaço-tempo de maneira absoluta, relacional, levando em conta a historicidade e geograficidade, aspectos exógenos tais como hierarquias, poder, classes sociais e critérios macroeconômicos.

## **Territórios deprimidos**

Por sermos um país com um histórico de desenvolvimento desigual, onde há bolsões de pobreza, é natural que as políticas de desenvolvimento territorial tenham foco nos territórios deprimidos, ou seja, os que têm dificuldades para criar um ciclo virtuoso de desenvolvimento. Desta forma, o modelo de desenvolvimento territorial alcançado de forma endógena, a partir de seu próprio capital social e organização local entra em xeque.

A diferença, entretanto, entre as recomendações dos organismos internacionais nos anos 1990 e as recentes políticas de desenvolvimento territorial adotadas recentemente pelo governo brasileiro, particularmente com a constituição dos Territórios da Cidadania, pós 2008, reside na mudança do papel do Estado, que deixa de apenas induzir a constituição de arranjos socioprodutivos e passa a ser mais intervencionista. Reconhece-se, assim, a necessidade da construção de infraestrutura básica, maior inclusão social, financiamento, e outras ações públicas para o sucesso dos territórios.

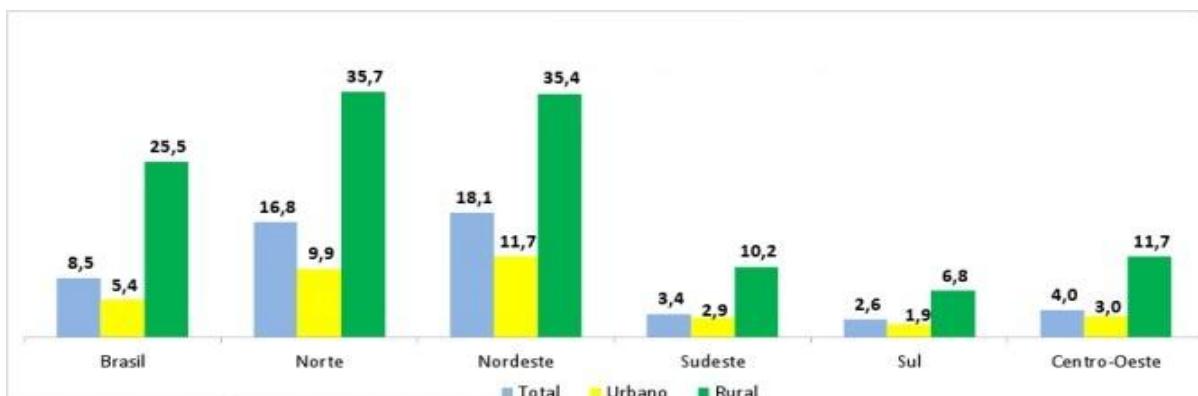
Não surpreende que a maioria dos territórios suportados pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial sejam rurais, dado o processo histórico de concentração das políticas públicas nas áreas urbanas. Este foi agravado dada a mecanização e expulsão dos pequenos produtores para as grandes cidades, fruto das estratégias de desenvolvimento adotadas para o campo, como foi o caso da chamada Revolução Verde, em meados da década de 60.

Na construção de um projeto de desenvolvimento dos territórios brasileiros, se constatou a predominância dos problemas de renda e de desenvolvimento concentrados na área rural do país. Para tanto, políticas de desenvolvimento rural baseadas na mobilização das sociedades locais dos municípios rurais, com baixo Índice de desenvolvimento humano (IDH) e grande participação de agricultores familiares, foram criadas sob a perspectiva de que, endogenamente, os atores locais poderiam desempenhar papel central no planejamento e implantação de seus projetos de desenvolvimento. Numa visão crítica acerca da capacidade de desenvolvimento autônomo dos municípios e territórios deprimidos, Ortega,(2008, p.168) defende que

Em contraste com o ideário liberalizante, que vê, nas estratégias de desenvolvimento local, uma alternativa “autônoma” de desenvolvimento dos espaços locais, inclusive com a “liberação” dos Estados Nacionais de muitas responsabilidades que lhe são atribuídas, a incorporação das estratégias de desenvolvimento territorial nas políticas públicas federais vem denotando um traço distintivo daquele ideário. A presença do Estado, não somente implementando um grande conjunto de políticas sociais, mas ainda, investindo na infraestrutura básica, na capacitação dos atores sociais locais, na assistência técnica oficial, dentre outras ações, tem representado um avanço no resgate de uma parcela importante dos espaços rurais deprimidos brasileiros.

Para tanto, atores importantes foram empoderados tanto no sentido de investimento e crédito direcionado, mas no estímulo à criação de associações, cooperativas e conselhos, que passaram a exercer representação política e foram as unidades de participação da sociedade nas políticas de desenvolvimento local e territorial. A agricultura familiar passa a ser identificada como um importante ator e setor dentro do ‘rural’, tendo mais voz e capaz de alcançar competitividade externa e gerar impactos positivos nos municípios ‘rurais’.

No rural, mais especificamente na região Norte e Nordeste, encontra-se a parcela mais pobre da nossa sociedade, comunidades sem muita perspectiva e que dificilmente, sem apoio do Estado, teriam condições de criar um impulso dinâmico em suas estruturas econômicas. Quando as comunidades não possuem condições de gerar renda suficiente para o seu sustento, aumentam-se as chances de relacionar-se com o seu meio ambiente de forma menos equilibrada, podendo afetar de maneira muito negativa o ecossistema em que está inserido. Isto não quer dizer que, ao alcançar melhores condições socioeconômicas, a relação sociedade-natureza seja mais equilibrada. No gráfico que se segue, pode-se visualizar a condição de extrema pobreza no Brasil segundo as grandes regiões.



**Gráfico 1- Condição de Extrema Pobreza por Tipo de Domicílio nas Grandes Regiões**  
Fonte: IBGE Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS

De acordo com o Gráfico 1, a incidência de pobreza extrema é maior nas zonas rurais, qualquer que seja a região, com destaque para as regiões Norte e Nordeste, onde mais de 35% da população rural se encontra em condição de pobreza extrema. Desta forma, os territórios rurais, principalmente no Norte e Nordeste, passam a ser prioridades das políticas de desenvolvimento territorial na busca de diminuir as disparidades regionais e melhorar o padrão de vida das famílias. Para tanto, os municípios deveriam criar estratégias que considerarem o leque de ativos e as possibilidades de geração de renda para a manutenção socioeconômica dos territórios rurais. Na tabela a seguir podemos ver os números absolutos e relativos da extrema pobreza.

**Tabela 1 – Distribuição da população total e em condição de extrema pobreza por Região e Tipo de Domicílio**

	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
<b>Brasil</b>	<b>190.755.799</b>	<b>160.925.792</b>	<b>29.830.007</b>	<b>100,0</b>	<b>84,4</b>	<b>15,6</b>
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	100,0	73,5	26,5
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.704	100,0	73,1	26,9
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	100,0	92,9	7,1
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	100,0	84,9	15,1
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	100,0	88,8	11,2
População em extrema pobreza						
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
<b>Brasil</b>	<b>16.267.197</b>	<b>8.673.845</b>	<b>7.593.352</b>	<b>100,0</b>	<b>53,3</b>	<b>46,7</b>
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	100,0	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	100,0	47,5	52,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	100,0	78,7	21,3
Sul	715.961	437.346	278.615	100,0	61,1	38,9
Centro-Oeste	557.449	372.888	184.561	100,0	66,9	33,1

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

Já na Tabela 1 temos os dados absolutos e relativos da população urbana e rural para o Brasil e as grandes Regiões em 2010, onde se percebe a quantidade de pessoas que enfrentam a situação de pobreza extrema no país. Nestes dados, verifica-se novamente maior incidência relativa de pobreza extrema nas regiões rurais em todas as grandes regiões, com números agudos nas regiões Norte e Nordeste.

## O novo Rural

Partindo da acepção de que o rural deve ser apreendido como espaço e não como apenas setor econômico agropecuário, vemos que é no rural onde se encontram os maiores desafios para o desenvolvimento de ordem econômica, social e ambiental. O desenvolvimento rural deve contemplar ações para minorar graves problemas ambientais como desertificação, aquecimento global, escassez de água, dentre outros. Assim, a nova concepção de rural está vinculada à predominância da utilização de recursos naturais para geração de riqueza de um determinado território, que estreita as políticas de desenvolvimento rural e as políticas ambientais. De acordo com Silva e Grossi (2001), o “novo rural” pode ser resumido em três grandes grupos de atividades:

- (i) uma agropecuária moderna, baseada em commodities e intimamente ligada às agroindústrias; (ii) um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços; (iii) um conjunto de “novas” atividades agropecuárias, localizadas em nichos especiais de mercados (inclusive atividades decorrentes da preservação do meio ambiente).

Ou seja, a noção de rural<sup>15</sup> adotada é contrária à noção de rural como exclusivamente setor agropecuário, sendo que considera importante atividades não-agropecuárias, florestas, bacias hidrográficas, onde a utilização da terra passa a ter um valor não só do que se pode produzir como bens, mas também dos serviços ambientais prestados pela natureza que, na maior parte das vezes, não é apropriada pelo produtor ou proprietário.

Esta ideia de rural como espaço permite relacioná-lo às atividades que estejam vinculadas à utilização dos recursos naturais não só para a produção agropecuária, mas também na prestação de serviços como o turismo e serviços ambientais, visando incorporar renda das mais diversas para os territórios rurais. Segundo Buainain (2006, p. 41), “a redefinição do espaço rural e a valorização da paisagem e da natureza também criam novas oportunidades que poderiam ser exploradas, com algumas vantagens, pelos agricultores familiares”. Sobre a relação entre o processo produtivo e meio ambiente, *Campanhola 3*(2006, p. 272) entende que

---

<sup>15</sup> “Nada pode ser mais rural do que as escassas áreas de natureza intocada, e não existem ecossistemas mais alterados pela ação humana do que as manchas ocupadas por megalópoles. É por isso que se considera a “pressão antrópica” como o melhor indicador do grau de artificialização dos ecossistemas e, portanto, do efetivo grau de urbanização dos territórios” (VEIGA, 2010, p.33).

Como o homem age exatamente sobre os mecanismos internos do agrossistema ao praticar a agricultura, é o processo produtivo escolhido que vai determinar as relações de troca com o meio ambiente. E esta relação adquire características positivas ou negativas, dependendo do modelo produtivo.

Outro grande problema a ser enfrentado para alcançar melhores resultados no campo é o da educação rural. Dentre os trabalhadores com laços de parentesco com o produtor, 37% disseram não saber ler e escrever, principalmente os de 14 ou mais anos de idade. Fica evidente, portanto, que as regiões rurais necessitam de um apoio diferenciado para quebrar as estruturas que dificultam seu processo de desenvolvimento, sendo necessário investimento na produção e na formação de capital social dos diversos atores que compõe o espaço rural.

### **3.2 Agricultura Familiar**

Dados específicos sobre a agricultura familiar foram coletados durante o Censo Agropecuário de 1996. Através do convênio entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), foi realizado um estudo no ano 2000, com base no Censo de 1996, que contribuiu muito para a construção do e difusão do conceito de agricultura familiar.

Ainda de acordo com o Censo de 96, os 4.367.902 estabelecimentos familiares representavam 84,4% do total de estabelecimentos agrícolas brasileiros e ocupavam 80,25 milhões de hectares (24,3% do total), enquanto os não-familiares representam 15,6% e ocupam 75,7% de toda a área. O estabelecimento familiar médio tinha área de 18,37 hectares, enquanto o não familiar médio 309,18 hectares. Os estabelecimentos familiares utilizavam 25% dos financiamentos destinados à agricultura e respondiam por cerca de 38% do Valor da Produção Bruta Agropecuária.

Cerca de 25% dos produtores familiares e não familiares não eram proprietários das terras. Chama atenção também que 255.024 estabelecimentos são classificados como produtores sem área, sendo que 242.069 destes produtores familiares. Depreende-se daí a enorme instabilidade e fragilidade que afeta uma camada relevante da população rural que tem a atividade agrícola como uma das principais fontes de renda familiar.

Nestas condições, além das dificuldades inerentes à atividade agrícola, os produtores familiares perdem autonomia gerencial devido à crescente integração, agroindústria e indústria de insumos, o agricultor familiar se torna cada vez mais dependente das condições externas à unidade familiar.

Os produtores familiares, segundo o Censo Agropecuário de 2006, respondem por uma parcela considerável do valor bruto da produção agropecuária, gerando a maioria dos empregos da produção rural agrícola, além de sugerir um melhor aproveitamento do fator terra. Na tabela 2 é possível ver a importância do segmento familiar na produção agropecuária nacional. Por meio dessa tabela, que permite concluir que os produtores familiares foram responsáveis por quase 40% da produção, utilizam uma área de cerca de 25% do total utilizado.

**Tabela 2 - Participação da Agricultura Familiar na Produção Agropecuária**

Tipo de produtor	Área		Valor Bruto da Produção (VBP)		
	Hectares (milhões)	%	Total R\$ (bilhões)	%	R\$ / hectare
Familiar	80,25	24,3	54,4	37,8	677,5
Não Familiar	249,7	75,7	89,4	62,2	358,3

Fonte: Censo Agropecuário 2006 - Resultados Preliminares IBGE

A renda anual média dos agricultores familiares baseada no censo de 2006, levando em consideração somente os agricultores que declararam ter receita proveniente da venda de produtos do estabelecimento, é de R\$ 13,6 mil. Destes, cerca de dois terços são referentes à venda de produtos vegetais e um quinto é referente à venda de animais e seus subprodutos.

Pensando em termos médios, é uma renda muito baixa. Há que se lembrar, entretanto, que os estabelecimentos familiares são bastante heterogêneos, uns bastante tecnificados e outros descapitalizados. Alguns, inclusive, não obtêm renda alguma pela venda de produtos gerados na unidade familiar. Mais da metade de todos os estabelecimentos familiares encontra-se na região Nordeste, sendo que muitos destes vivem abaixo da linha de pobreza.

Na tabela a seguir temos alguns dos principais produtos produzidos pela agricultura familiar, sendo que muitos deles constituem a base da alimentação brasileira, enfatizando a importância da agricultura familiar na segurança alimentar, tanto no sentido de prover oferta de alimentos como também a manutenção dos preços acessíveis à população, principalmente as que estão em risco de insegurança alimentar.

**Tabela 3 - Participação da Agricultura Familiar na Produção por Produto**

PRODUTO	AGRICULTURA FAMILIAR (%)
Mandioca	87.7
Feijão	70.0
Leite de vaca	58.0
Leite de cabra	67.0
Suínos	59.0
Aves	50.0
Milho	46.0
Arroz	34.0
Café	38.0
Trigo	20.7
Ovos	17.1
Soja	16.9

**Fonte:** Censo Agropecuário 2006 – Resultados Preliminares IBGE

De acordo com Navarro (2011), deve-se evitar a agregação em torno da expressão produtores familiares e partir para uma linha de pesquisa que contemple a grande diversidade social e econômica dos pequenos estabelecimentos rurais, mantidos sob gestão familiar. Nas palavras dos autores (Navarro, 2011, p.19-20),

se o objetivo é analisar teoricamente as hierarquias sociais existentes em regiões predominante rurais e promover políticas que reduzam a pobreza e difundam o progresso social, muito mais relevante, por certo, é propor um arcabouço metodológico que permita o estudo das diferenças socioeconômicas. Até mesmo porque potencializará a produção de conhecimento novo efetivamente ancorado na realidade social que, por sua vez, poderá ser instrumental na formulação de políticas públicas mais consistentes e destinadas àquele conjunto de estabelecimentos rurais, e mais especificamente, aos subgrupos identificados a partir da diversidade existente.

Desta forma, estes autores defendem que a utilização do termo agricultura familiar, explícito em lei e aceito por grande parte da literatura sobre o tema, é um equívoco, dado que “rigorosamente, a agricultura familiar não é expressão que tenha valor heurístico” (NAVARRO, 2001, p.18).

Ainda, de acordo com dados do Censo Agropecuário de 2006, aproximadamente três quartos de todo o pessoal ocupado nos estabelecimentos agrícolas está empregado na agricultura familiar. Estes dados acabam legitimando a importância que tem sido dada à agricultura familiar pelo últimos governos, muito em função da capacidade de criação e manutenção do emprego, fortalecimento da renda e segurança alimentar da família do campo, além da contenção do fluxo migratório para as grandes cidades.

É uma característica dos produtores familiares utilizarem principalmente membros da família no processo produtivo. Na medida em que a unidade familiar amplia sua produção e adquire tecnologia poupadora de mão de obra, os membros da família passam a desempenhar atividades de coordenação e acabam também por contratar trabalhadores fora da família, não des caracterizando o caráter familiar da produção. Nas palavras de Silva e Grossi (2001, p.),

a produção agrícola passa a ocupar cada vez menos o tempo total de trabalho das famílias rurais e, por conseguinte, a agricultura passa a responder apenas por parte do tempo de ocupação e da renda dessas famílias. Isso significa basicamente que as atividades agropecuárias já não respondem pela maior parte da renda da nossa população rural nesse final de século.

Muitas são as dificuldades dos agricultores familiares, principalmente dos menores, seja na produção, na comercialização ou mesmo no acesso à assistência técnica. Políticas públicas específicas têm sido direcionadas aos agricultores familiares no que diz respeito ao crédito, a compra dos produtos para o mercado institucional, incentivos ao associativismo como forma de empoderamento dos agricultores e maior participação na formulação das estratégias de desenvolvimento, o que acaba por fortalecer a agricultura familiar com importante ator no meio rural.

Várias atividades foram se desenvolvendo no meio rural, muito em função da mão de obra disponível, dado o tempo de não-trabalho que surgiram devido a modernização da agricultura brasileira, que permitiu inclusive que os produtores familiares se tornassem pluriativos. Muitas indústrias em busca de condições favoráveis, em relação à mão de obra

menos sindicalizada, vantagens fiscais, fuga dos grandes centros urbanos e seus problemas, proximidade das matérias primas, buscaram levar suas plantas para as áreas rurais, principalmente as agroindústrias.

Outra mudança ocorrida foi a busca por parte da população urbana de zonas rurais próximas a núcleos urbanos por moradia mais barata. Uma parte da classe média e abastada procurou construir sítios e chácaras na zona rural, visando lazer (pesque-pague, restaurantes de comida regional). Esse movimento tem influência na revalorização da cultura local e do interior, bem como da questão ecológica, que possibilitou o aumento do turismo rural (hotéis fazendas) e do turismo de natureza (cachoeiras, praias, parques nacionais). Desta forma, Silva e Grossi, 2001) defendem que

As possibilidades de obtenção de maiores rendimentos das atividades não-agrícolas, na sua maioria monetizadas, e de acesso aos bens públicos pelas populações rurais, tem amenizado as migrações e levaram a uma maior fixação da população no campo em vários países.

Essas atividades passaram a ter maior atenção do Estado no que diz respeito a fomentar novas formas de dinamização do meio rural, permitindo inclusive financiamento para projetos dentro do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) não relacionados com a produção agrícola, como é o caso do turismo rural, lazer e de artesanato, dentre outros.

### 3.3 Coesão Territorial e Meio Ambiente

O conceito de coesão territorial é um conceito da União Europeia criado para dar suporte ao *European Spatial Development Perspective* (ESDP), documento aprovado pelo Conselho de Ministros da Comissão Européia de Planejamento Espacial em 1999 na cidade de Potsdam em 1999. O objetivo do documento é criar estratégias para o desenvolvimento espacial equilibrado e sustentável do território europeu.

Não existe definição oficial para o conceito de coesão territorial e o que significa, mas sua utilização normalmente faz referência a ideia de minorar os desequilíbrios entre os territórios, sendo que vem de maneira complementar a objetivos econômicos e sociais, para

alcançar um equilíbrio harmônico, como no Tratado que estabelece constituição da União Européia. (FALUDI, 2009).

O conceito de coesão territorial é visto por diversos governos nacionais como intrínseco às políticas de desenvolvimento territorial. A coesão territorial busca respeitar e proteger as diversidades espaciais e, ao mesmo tempo, assegurar um crescimento econômico e social “sustentáveis”, com acesso aos serviços e infraestrutura a todos os cidadãos da União Européia (EU) (EEA ,2010). Embora tenha surgido no contexto da Europa, a ideia de coesão territorial pode ser aplicada para outros níveis espaciais, como territórios em um estado, ou mesmo entre os estados da uma federação. Sobre a necessidade de políticas para diminuir as diferenças regionais, Bacelar (2007. p. 19) defende que

a dinâmica regional entregue apenas às próprias decisões do Mercado tende a exarcebar seu caráter seletivo, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o país. O mesmo se pode afirmar em relação a políticas públicas que tendem, em sua concepção e prática, apenas a reforçar e consolidar as forças de Mercado; que , sem levar em conta a presença de um contexto heterogêneo e desigual, podem dar lugar a impactos negativos sobre as condições de vida e de trabalho em amplos segmentos da população, notadamente das regiões e sub-regiões mais atrasadas, tradicionais e de menor capacidade de competição e inserção competitiva na economia internacional.

A coesão territorial pode facilitar com que outros objetivos possam ser traduzidos em ações territorializadas através do aumento de capital territorial e maior integração entre os territórios, alcançando um desenvolvimento econômico, social e ambiental de uma forma espacialmente mais harmônica. Na visão de Camagni (2010, p.43), a coesão territorial

is more likely to remain a bridging concept between different policy areas, rather than a policy in its own right. It could, for example, increase the frequency of geographic criteria used in certain sector policies and allow more flexibility in the disbursement of structural funds. In this sense, territorial cohesion can take its place next to other complicated but powerful meta-concepts such as sustainability. In fact, it has even been defined as being the spatial representation of sustainability (which is time-oriented), since both territorial cohesion and sustainability represent an integration of people, planet and profit.

A Agência de Avaliação Ambiental da Holanda (PBL), instituto nacional responsável pela análise de políticas estratégicas para o meio ambiente, natureza e planejamento espacial, ao invés de sintetizar os diversos elementos que compõe o conceito de coesão territorial numa

definição, elencou cinco principais elementos abordados que são: planejamento espacial, coordenação de políticas, competitividade econômica, convergência socioeconômica e perspectivas rurais (EEA, 2010).

O planejamento espacial neste caso deve ter foco no desequilíbrio entre os territórios, de maneira a facilitar o acesso dos retornos crescentes de aglomeração para os espaços não-dinâmicos. Para tornar os territórios mais conectados, reduzindo distância fortalecendo as conexões, é necessário haja uma boa rede de transporte, acesso a energia e à internet banda larga para facilitar o acesso aos serviços entre os territórios (EUROPEAN COMISSION, 2008).

Com a diminuição das disparidades econômicas entre os territórios fica mais fácil enfrentar os problemas de densidade populacional e os problemas ambientais causados pela concentração populacional, como poluição e fornecimento de água para a população, e outros problemas gerados para as áreas de concentração populacional e industrial e entre as diferentes regiões.

Para alcançar uma convergência socioeconômica, dadas as disparidades espaciais, é preciso criar mecanismos de um desenvolvimento desconcentrado, através do estímulo das capacidades e possibilidades econômicas existentes nos diversos territórios. Faludi (2009) defende a importância da coesão territorial, considerando que os espaços em que são implementadas estas políticas e seus resultados tendem a ser mais coerentes e, desta forma, levam a uma maior eficácia e eficiência. Nas palavras de Faludi (2009, p.24),

territorial cohesion refers to a situation whereby policies to reduce disparities, enhance competitiveness and promote sustainability acquire added value by forming coherent packages, taking account of where they take effect, the specific opportunities and constraints there, now and in the future.

Assim, a competitividade econômica busca fortalecer os territórios e aumentar sua capacidade produtiva, ao mesmo tempo em que dá importância para o capital natural e seus papel na manutenção dos serviços ambientais, da capacidade futura de produção e da importância social da preservação ambiental. De uma forma crítica, a Coalizão pela

Utilização Sustentável dos Recursos<sup>16</sup>, defende o argumento de que (Coalition for the sustainable use of funds, 2009, p. 03):

The priorities for territorial cohesion are not shaped according to its environmental and social needs but mainly by the goal to achieve economic growth. This is why territorial cohesion should focus on identifying the potential for synergies and functional interdependencies between regions, rather than take a simple approach to cohesion by growth. This would mobilize much more regional and local potential towards a sustainable territorial development.

Por sua vez, o foco no rural tem razão de ser pelos problemas enfrentados, como piores indicadores sociais e econômicos, sendo que em algumas regiões há uma grande concentração de pobreza, demandando políticas de desenvolvimento e equiparação das condições de vida do meio urbano. Mesmo que a maioria das atividades econômicas esteja concentrada no meio urbano, o rural tem papel fundamental e, do ponto de vista territorial, fornece a maior parte dos recursos naturais e áreas de preservação.

Uma grande contribuição da abordagem territorial para o desenvolvimento deriva de sua coordenação descentralizada das políticas públicas e da gestão local e participativa. Esta gera uma integração intraterritorial com diversos atores, tentando, através do debate, encontrar formas de se chegar a um acordo em torno de estratégias de desenvolvimento para o território.

A cooperação de atores representados localmente entre os diferentes territórios, permitindo uma maior integração e coesão territorial. Assim, os diferentes níveis espaciais passam a ter maior participação e força política, permitindo um pacto territorial mais amplo, que considere as diferenças regionais e um horizonte temporal mais longo.

A Comissão Europeia no *Green Paper on Territorial Cohesion* (2008) trabalha com a ideia de que a coesão territorial é a representação espacial da sustentabilidade, sendo que, para esta comissão, “*the concept of territorial cohesion builds economic effectiveness, social cohesion and ecological balance, putting sustainable development at the heart of policy design*” (CEC, 2008, p.3.). Essa abordagem é similar à lançada em 1999 pela *European*

---

<sup>16</sup> Formada pelas ONGs Friends of the Earth Europe, CEE Bankwatch Network, WWF, Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) and CEEWEB.

*Spatial Development Perspective*, que defende um desenvolvimento territorial sustentável e equilibrado (EUROPEAN COMISSION, 2008).

Neste mesmo trabalho, a Comissão Europeia coloca o desenvolvimento sustentável como central na construção de políticas para o desenvolvimento harmônico. Para tanto, é necessário que se conecte os elementos de eficácia econômica, coesão social e o equilíbrio ambiental, através da manutenção e aumento do capital natural e dos serviços ambientais para as gerações atuais e futuras (EUROPEAN COMISSION, 2008).

De acordo com o Grupo de Políticas Regionais Europeu (*European Regional Policy Group - ERPG*), a definição de coesão territorial necessita absorver a ideia de que existe uma capacidade limite para que o meio ambiente comporte o nosso crescimento econômico e que as diversas regiões estão chegando perto de seus limites ambientais, sendo que muitas já estão em situação de vulnerabilidade ambiental. Desta forma, é importante que estes limites sejam estimados e respeitados nas estratégias de desenvolvimento.

Além de reconhecer a importância da dimensão ambiental, sendo vista como um ativo fundamental para o bem estar dos cidadãos e para a manutenção da produção futura, é necessário compreender as ligações locais, regionais e globais dos ambientes para sua preservação, visto que as soluções para os diversos desafios tais como a preservação da biodiversidade, erosão, poluição, diminuição do aquecimento global, são de gestão compartilhada. Sobre a importância de incorporar as funções ambientais nas políticas territoriais, a Agência Ambiental Europeia (*European Environment Agency- EEA*) defende que (EEA, 2010, p. 42)

the ecosystem services in a particular territory and the interdependences between territories for different supporting, provisioning, regulating and cultural services could provide a useful context to policy development and evaluation. [...] several contributors have emphasized the need to incorporate both sustainable development and the environment in particular (including ecosystem services) within the definition of territorial cohesion.

Para que se possam desenhar estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, é necessário captar as conexões e interações entre os territórios no que diz respeito à água, energia, materiais, e fazer destas conexões mais sustentáveis. Para operacionalizar e tornar mais concretas as diretrizes, devem ser criados indicadores de interdependência ambiental, incluindo os serviços ambientais, dentro e entre os territórios.

De acordo com o ERPG, a abordagem territorial deve ser tratada em diferentes escalas, coordenadas horizontal e verticalmente. Para que se obtenha uma abordagem territorial integrada, devem-se estabelecer indicadores ambientais com força suficiente para fazer frente a indicadores como os de crescimento econômico, emprego ou de desenvolvimento (EEA, 2010).

Portanto, o reconhecimento dos limites do meio ambiente dos territórios e dos efeitos causados em outros territórios possibilita a intervenção no sentido de evitar efeitos perversos como poluição, mudanças climáticas como inundações, secas, erosão, perda de biodiversidade e outros. É por estes motivos que se defende a ideia de coesão territorial, pois esta sugere que se trabalhe de maneira cooperada na definição de normas e estratégias que permitam alcançar a sustentabilidade ambiental dos territórios como um todo (EUROPEAN COMMISSION, 2008).

A cooperação nos diferentes níveis pode ser um fator importante para a solução de problemas de desconexão entre os territórios, o que acaba causando a concentração em determinados espaços regionais. Para reduzir as disparidades entre os diversos territórios, tornando-os mais coesos, as políticas públicas precisam trabalhar com os territórios menos dinâmicos para diminuir os hiatos entre as regiões e os problemas advindos da concentração (EEA, 2010).

As políticas territoriais no Brasil evoluíram de um caráter municipal para um caráter intermunicipal, agregando municípios que compartilhem semelhanças capazes de gerar uma identidade que se traduza em estratégias conjuntas de desenvolvimento, baseadas no capital social e ambiente locais, fazendo com que os benefícios sejam apropriados pelas comunidades locais. Com políticas territoriais cada vez mais integradas, gerando diminuição das desigualdades entre os territórios e regiões, o território se torna mais coeso.

Para tanto, é preciso construir um modelo que incentive a cooperação em torno de objetivos compartilhados e um desenvolvimento mais harmônico e desconcentrado. As estratégias devem buscar um horizonte de longo prazo, respeitando os limites ambientais dos territórios, possibilitando alcançar um equilíbrio entre a geração de renda e a conservação dos ativos naturais, culturais e sociais.

#### 4. POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE: uma análise do conceito de sustentabilidade nas políticas territoriais brasileiras

As políticas territoriais têm como objetivo incentivar a organização e o fortalecimento institucional dos diversos atores sociais visando a gestão participativa, com a criação de conselhos para a deliberação pactuada das estratégias de desenvolvimento do território. Busca-se a representação de todos os grupos de interesses, o que estreita a relação entre o desenvolvimento territorial e a sustentabilidade, como demonstrado no final do terceiro capítulo.

As estratégias de planejamento e gestão compartilhada, por serem participativas, contribuem para o crescimento do capital humano e do capital social, ampliando as possibilidades de empoderamento da população local e facilitando a conquista da boa governança, que são algumas das condições necessárias para o desenvolvimento sustentável. (Paula, 2005, p.6)

No segundo capítulo, foi mostrado que a institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas públicas ocorreu sem o consenso entre os teóricos e *policy makers* acerca do conceito de sustentabilidade. Várias das políticas de desenvolvimento no Brasil passaram a apontar a sustentabilidade como uma das metas ou até mesmo adicionar o adjetivo sustentável na alcunha das políticas, sendo que muitas destas não discriminam qual é o conceito de sustentabilidade

A condução das políticas de desenvolvimento territorial se apoiou em algumas acepções, dentre elas a maior concentração de pobreza nos ambientes rurais, o Rural tomado como espaço e não como setor, a busca por um desenvolvimento com inserção dos territórios em mercados dinâmicos, a partir da inovação tecnológica e institucional, descentralização política administrativa e gestão local através de um pacto territorial.(BRASIL, 2003).

As estratégias de Desenvolvimento Local, bem como outras políticas recentes, oficiais ou propostas, que buscam a institucionalização do desenvolvimento sustentável do país, convergem quanto ao papel destinado à articulação microrregional de municípios como instrumento que possibilita a gestão integrada e compartilhada, a racionalização do emprego dos recursos endógenos e exógenos, a participação da sociedade organizada e o controle social. (IBAM, 2003, p.16)

As políticas territoriais no Brasil são desempenhadas em diferentes níveis, sendo que a nível da União, vários ministérios desenvolveram programas territoriais e alguns criaram secretarias para trabalhar especificamente com esta abordagem. Dado que os ministérios têm diferentes alvos de políticas, orientações partidárias e de formação acadêmica de pessoal, é possível que o conceito de sustentabilidade utilizado nos diferentes programas territoriais não seja homogêneo.

A primeira parte deste capítulo traz as primeiras experiências de políticas territoriais no Brasil, como preconizava o Banco Mundial, de espírito neoliberal e desobrigação do Estado; tendo a participação, o capital social e o desenvolvimento endógeno como pedra de toque. No Brasil, as primeiras propostas territoriais, no final dos anos 1990 e no início da década dos anos 2000, caminharam nesse sentido, sendo que nos Territórios da Cidadania o Estado passa a ter maior participação. (ORTEGA, 2008)

Na segunda parte deste capítulo, são descritos alguns dos programas brasileiros de desenvolvimento territorial sustentável conduzidos pelo MDA e MDS e qual(is) conceito(s) de sustentabilidade são utilizados através da análise dos documentos referentes aos programas desenvolvidos pelos diferentes ministérios. A partir dessa análise, verificar-se á a hipótese de homogeneidade conceitual em torno do conceito de sustentabilidade nas diferentes políticas territoriais desenvolvidas pelo ministérios supracitados.

#### **4.1 As primeiras políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**

Em virtude das demandas da sociedade civil e dos movimentos sociais por políticas de descentralização durante o período de redemocratização brasileiro, a constituição de 1988 redefiniu o caráter e papel do Estado e iniciou o processo de transferência de responsabilidades sobre políticas públicas do governo federal para os governos estaduais e municipais (FILIPPI, ROCHA, 2007).

As políticas de desenvolvimento local no Brasil passaram a atuar a nível local com mais força no fim dos anos 1990, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Após a gradual descentralização administrativa e fiscal, houve uma reorientação das

políticas desenvolvimentistas com foco no local, por meio de políticas públicas que tivessem como objetivo a construção de projetos em parceria com a comunidade.

A partir daí foram criados diversos planos, programas e políticas, orientadas pela proposta de descentralização e desconcentração administrativa, tendo, como pano de fundo, os conselhos gestores idealmente criados para compartilhar responsabilidades na formulação, implementação e fiscalização dessas políticas e, ainda, para serem espaços de participação da sociedade civil nas tomadas de decisões relativas a políticas públicas e mais especificamente no controle social dos usos dos recursos públicos (FILIPPI, ROCHA, 2007, pg 4-5).

Em meio a um agravamento do enfrentamento dos conflitos agrários e do fortalecimento do Movimento dos Sem Terra (MST), o governo federal resolveu reestruturar sua atuação em relação a questão agrária e agrícola e criou em 1995 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Este contempla o grupo de agricultores familiares que, até o momento, tinham ficado fora do projeto de desenvolvimento e modernização do espaço rural brasileiro, representados pelos assentados, quilombolas e agricultores de gestão familiar. (SCHNEIDER *et al* , 2004)

O PRONAF começou, basicamente, como linha de crédito subsidiado sem a exigência das garantias requeridas pelo sistema de crédito convencional. A nível institucional, o governo federal criou o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária em 1996, sob responsabilidade da Presidência, para tratar da questão agrária, antes sob a alcada do Ministério da Agricultura. Por meio do PRONAF foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que recebiam recursos das linha de financiamento para Infraestrutura e Serviços e Capacitação. Os CMDRS, constituidos em mais de 1.200 municípios rurais deprimidos, eram constituídos paritariamente entre representantes da agricultura familiar e dos demais segmentos sociais do município. (ORTEGA, 2008)

Já no segundo mandato de FHC, dada a importância adquirida pela Agricultura Familiar na estratégia nacional de desenvolvimento e que se tornou um dos principais atores das políticas de desenvolvimento rural, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário para administrar políticas direcionadas a este grupo. Até então, estas políticas estavam sob tutela do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e a agricultura familiar recebia pouca atenção, segundo os representantes do setor (VEIGA, 2005).

No que diz respeito às políticas regionais, houve um esforço para incentivar e possibilitar que os espaços locais e regionais pudessem se fortalecer buscar se inserir nos mercados globais. A ideia era ampliar a competitividade externa brasileira, a partir de investimento em setores com potencial produtivo e que ainda não estavam sendo estimulados de maneira que pudessem alcançar a condição de competir, tanto a nível regional quanto nacional e global. Esta mesma lógica ainda esteve presente nos projetos Brasil em Ação e Avança Brasil, no primeiro e segundo mandatos, respectivamente, do governo FHC (ORTEGA, 2008).

Segundo Ortega (2008), a intervenção nos espaços regionais focavam por investimentos em infraestrutura, que deveriam ser concentrados e integrados com as áreas potencialmente mais dinâmicas, ou seja, que pudessem responder efetivamente aos estímulos e gerar resultados e influenciar positivamente a economia como um todo.

O processo de construção do plano territorial de desenvolvimento organiza as discussões, proposições e decisões em torno dos desafios a serem enfrentados e resultados a serem alcançados. Seu processo transita pela reflexão crítica sobre os problemas e potencialidades, as fragilidades e oportunidades, procurando objetivar iniciativas na forma de projetos que concretizem a “visão de futuro” concertada. (MDA, 2005, p.25)

Além de um novo alvo para as políticas públicas, o PRONAF e os conselhos municipais criados, foram desenhados de maneira que a responsabilidade pelo planejamento, implantação e avaliação dos projetos passou para os próprios municípios (*bottom-up*), onde se esperava a participação ativa dos agricultores familiares, numa explícita intenção de estímulo ao desenvolvimento endógeno.

Para fazer com que essa linha do Pronaf o programa não fossem gerido unilateralmente pelo governo municipal, é que foram criados os PMDRS e CMDRS, que são mecanismos de gestão social que garantiam a participação dos agricultores familiares e outros atores da comunidade na formulação da estratégias de desenvolvimento do território.

A própria definição de agricultura sustentável indica que há a necessidade de uma participação efetiva das populações locais, na produção e na comercialização dos produtos. A conscientização e a participação das comunidades locais no processo de produção e de obtenção de renda, .... (Reydon, 1999, p.301)

Para coordenar os CMDRS e os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), uma estrutura vertical para atender as demandas geradas localmente, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) em 1999. Esse Conselho é quem delibera sobre os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) elaborados nas municipalidades e aprovados pelos CMDRS e pelos CEDRS e traçar as diretrizes do programas Nacional Reforma Agrária, Fundo de Terras e Reforma Agrária (Banco da Terra), Fortalecimento da Agricultura Familiar e Reforma Agrária e de Geração de Renda do Setor Rural (ORTEGA, 2008).

A intenção do governo federal com o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS) era a de impulsionar a formação de arranjos socioprodutivos a partir de novas articulações institucionais, capacitação e financiamento dos projetos que emergem dos territórios rurais representados nos conselhos (VEIGA, 2001).

Outro programa desenvolvimento local criado em 1995 foi o Comunidade Solidária (PCS) que visava inclusão social e o combate à pobreza. Sendo um programa de caráter estruturante, buscava o fortalecimento do capital humano e social, bem como uma maior participação da sociedade nas políticas públicas (CARDOSO, 2000).

Para tanto, foi criado o Conselho da Comunidade Solidária (CCS) para ocupar a lacuna existente entre o governo e a sociedade civil. O conselho contava com ministros, empresários, intelectuais, artistas, representantes de ONGs e outros. Fruto de diversas reuniões, algumas delas acerca do desenvolvimento local, surge o Programa Comunidade Ativa em 1999 (FRANCO, 2002).

O Comunidade Ativa, coordenado pela Secretaria Executiva do PCS, não diferia do anterior em relação aos objetivos, que continuavam a ser redução da pobreza e exclusão social nos municípios mais deprimidos do país. Poderiam fazer parte municípios com até 50 mil habitantes com IDH inferior ao regional sendo que em 2002 o programa alcançou 696 municípios de todos os estados e DF (ORTEGA, 2008).

Esse Programa inovou ao instituir fóruns locais de concertação responsáveis pelo planejamento de seus projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS), sendo operacionalizado em parceria com estados, municípios e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

O “integrado” significa um modelo de desenvolvimento que leva em conta a necessidade de articulação entre todos os atores que interagem no âmbito local, como também a necessidade de articulação entre os diversos fatores que interferem no desenvolvimento (fatores econômicos, sociais, culturais, político-institucionais, físico-territoriais, científico-tecnológicos). O “sustentável” representa o desafio de buscar a satisfação dos carecimentos atuais sem comprometer a capacidade de satisfação dos carecimentos das gerações futuras. (Paula, 2005, p.06)

Os DLIS carregavam a ideia de que, para o desenvolvimento local, seria necessário que os investimentos em capital humano estivessem integrados ao ambiente em questão, refletindo-se no capital social dos municípios. Através do estímulo para o surgimentos de lideranças, buscava uma desconcentração política, o combate ao clientelismo e assistencialismo, de maneira que a comunidade passasse a criar maneiras de se incluir no processo de desenvolvimento (FRANCO, 2002).

Para aumentar o poder da gestão comunitária, responsável pelo planejamento e execução das metas estabelecidas no plano a nível local, a criação de uma rede conectada horizontalmente a nível regional e nacional, de maneira que organizados e articulados, foi importante para que os DLIS alcançassem maior barganha política e econômica. Entretanto, Graziano, Takagi, (2004, p.6) defendem que

Os DLIS podem até ter cumprido o objetivo de aumentar o “capital social das comunidades”, mas muito pouco fizeram em termos dos demais objetivos anteriormente citados, quais sejam, de dinamização das economias locais, , integração de políticas públicas e construção de novos arranjos para a gestão de projetos inovadores específicos.

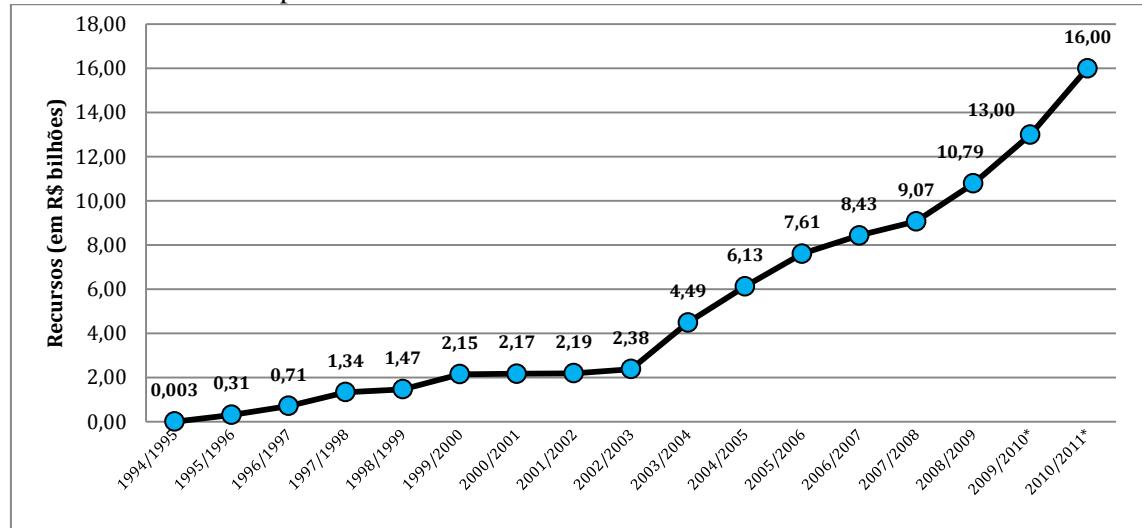
Ficava sobre a alçada do Estado a coordenação e negociação entre os atores responsáveis pela elaboração e os execução das ações previstas e das metas estabelecidas nos planos, além de prover as condições institucionais e de capacitação para o sucesso das mesmas. Portanto, essa proposta segue o “espírito” das recomendações dos organismos multilaterais, particularmente, do Banco Mundial, que era o de constituir arranjos sócio-produtivos locais para detonar um processo de desenvolvimento autônomo e endógeno, em que a participação do Estado se restringia, principalmente, na indução da constituição daqueles arranjos.

Com o início do Governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, importantes mudanças ocorreram nas políticas de desenvolvimento territorial rural. O CNDRS passou a se chamar Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Reforma Agrária e Agricultura

Familiar (CONDRAF), que passa a ser o novo espaço para o debate entre o governo e a sociedade civil no que se refere ao desenvolvimento rural, reforma agrária e agricultura familiar; sendo que metade dos representantes são do governo e a outra metade representam os grupos da sociedade civil, movimentos sociais e outros.

A partir de 2003, houve um aumento considerável de recursos ao PRONAF (Gráfico 2), ainda que os volumes para o Pronaf Infraestrutura e Serviços tenham se mantido relativamente baixos se comparados com o volume de recursos para os financiamento individuais dos agricultores familiares. Esse volume atingiu uma participação máxima no total do recurso do Pronaf em 1999, com 8,4% do total aplicado. Entretanto, os recursos para essa linha ficaram estabilizados ou mesmo caíram a partir daí, enquanto que os recursos para a linha de crédito subiram, conforme pode ser constatado por meio do dados do Gráfico 2. (SILVA, 2006)

Gráfico 2 – Recursos aplicados no Pronaf. Safras 1994/95 a 2010/11. R\$ bilhões



FonteSDT/MDA

\* Recursos disponibilizados.

Os recursos do PRONAF Infraestrutura e Serviços, por resolução do CONDRAF, passam a ser geridos pela SDT, tornado-se fonte de recursos para os projetos dos consórcios dos territórios rurais. Esta medida segue a proposta anterior, embora agora organizados intermunicipalmente, por meio dos Territórios Rurais, e se baseia na ideia de que os municípios deprimidos, tomados isoladamente, não conseguiriam disparar seu processo de desenvolvimento.

A idéia, portanto, é a de unir os municípios em um projeto de desenvolvimento territorial por meio da formação de novos arranjos intermunicipais, pois, para os formuladores dessa estratégia, a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização dos esforços visando a promoção do desenvolvimento, enquanto a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com esse tipo de iniciativa. (Ortega, 2008, p.160)

Os Territórios da Cidadania foram constituídos em uma perspectiva um pouco diferente, tomando como referência os Territórios Rurais. A estratégia utilizada focava a inclusão produtiva dos territórios constituídos, incluindo um conjunto amplo de ações governamentais coordenadas e integradas que buscam a universalização de programas básicos de cidadania e a ampliação da participação social. Cerca de dois terços dos TCs faziam parte dos grupos de baixa renda ou estagnados, podendo ser classificados em territórios rurais deprimidos. O restante foi classificado como regiões dinâmicas ou de alta renda (ORTEGA, 2008).

#### **4.2 Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**

De acordo com o Art. 1º do capítulo I do Regimento MDA, compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário temas como a reforma agrária; promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; e identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Em caráter extraordinário, Medida Provisória nº 45810/02/2009 art. 35, fica sob responsabilidade do MDA a regularização fundiária na Amazônia Legal.

Para conduzir essa reorientação na política de desenvolvimento territorial rural, já no início do governo Lula foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), órgão específico singular dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a fim de construir uma interação positiva entre os municípios dos territórios rurais para a inserção em mercados dinâmicos regionais, nacionais e internacionais.

As duas principais linhas de trabalho da SDT são a implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e o fortalecimento da Rede

Nacional de Órgãos Colegiados, que é formada pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, bem como pelas instâncias de gestão do desenvolvimento territorial.

promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o **incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida** da população rural, mediante três eixos estratégicos: i. Organização e fortalecimento dos atores sociais; ii. Adoção de princípios e práticas da gestão social; iii. Promoção e implementação e integração de políticas públicas.” (MDA, 2005)

De acordo com MDA (2004), a SDT tem como missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas”. Como atores sociais, o MDA se refere aos representantes de grupos e segmentos sociais reconhecidos pelas comunidades locais e territoriais e os representantes das entidades públicas e privadas, do Poder Público e da sociedade civil, que desempenham papel ativo nas comunidades (MDA, 2004a, p. 03).

Dentre as principais competências da Secretaria de Desenvolvimento Territorial contidas no art.14 do cap 2 do regimento do MDA estão: formular, coordenar e implementar a estratégia nacional de desenvolvimento territorial rural; incentivar e fomentar programas e projetos territoriais de desenvolvimento rural; incentivar a estruturação, capacitação e sinergia da rede formada a partir dos órgãos colegiados, acompanhamento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável; fortalecimento das organizações associativas nos territórios, comercialização, planos de desenvolvimento territorial rural e educação/capacitação; acompanhar, supervisionar, fiscalizar e gerir a operacionalização de contratos e convênios voltados às ações de infraestrutura, com Estados e Municípios. A SDT tem como eixo de ação:

promover e apoiar a construção e implementação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável. Está entre seus objetivos contribuir para o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios. (MDA, 2004a, p. 03)

Desta forma, os objetivos gerais das políticas territoriais da SDT giram em torno do fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam em representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de outras populações rurais tradicionais, para que estes possam fortalecer a gestão social dos territórios. (MDA,2004a)

Assim, as políticas territoriais do MDA visam redução das desigualdades sociais e regionais e a geração de riquezas com eqüidade social, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social. Para tanto, o Ministério, através da SDT, tem incentivado projetos que valorizem os recursos territoriais, diversificação e competitividade das economias territoriais, a fim de garantir crescimento e distribuição da renda com o incremento de emprego para os diferentes territórios.

### **4.3 Os Territórios Rurais**

A abordagem territorial começou a ser utilizada no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (1º PNDRS), que nasceu das reuniões do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) no fim do governo FHC. Em 2003, através da SDT/MDA, o governo Lula deu início ao planejamento e execução das ações referentes ao desenvolvimento do Territórios Rurais, ligadas ao Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais - PRONAT, inserido no Plano Plurianual 2004-2008 (FILIPPI, ROCHA, 2007).

Os potenciais territórios rurais foram constituídos através da base de informações secundárias, geopolíticas e demográficas do IBGE. Este estudo, referente aos municípios e às microrregiões geográficas do Brasil gerou uma divisão dos territórios com a seguinte tipologia: urbanos, intermediários e rurais. Os territórios denominados rurais seriam aqueles cujas microrregiões apresentam densidade demográfica menor que 80 hab/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes. Desta maneira preliminar, foram categorizados 450 territórios rurais. (MDA, 2005)

O MDA deu prioridade para territórios onde houvesse maior concentração de agricultores familiares; famílias assentadas por programas de reforma agrária e trabalhadores

rurais sem terra. Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável elaboraram alguns indicadores de ordenamento e priorização como densidade e atividade de capital social nos virtuais territórios rurais; convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais, áreas de prioridade de ação do governo federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento (MDA, 2004a).

o Programa destina recursos para apoiar iniciativas dos agricultores familiares que lhes facilite o acesso a estes e a outros serviços, principalmente através de associações e de cooperativas, sendo necessário que sejam apresentados projetos inovadores, associativos e demonstrativos de organização social e econômica, coerentes com o eixo aglutinador que preside cada plano territorial. (MDA, 2004, p. 26)

O Programa previa inicialmente a disponibilização de recursos para financiamento de projetos inovadores, demonstrativos e associativos, de caráter econômico, social e/ou institucional, planos territoriais a serem apresentados à SDT para avaliação e verificação de possibilidades de financiamento, segundo os critérios já mencionados do Programa e critérios de oportunidade, adequação, qualidade e mérito (MDA, 2004a).

O Programa de Territórios Rurais visa facilitar a integração e qualificar a gestão das políticas públicas em escala territorial ao organizar a demanda social em torno da construção e implementação de um plano estratégico, assim como do estímulo ao fortalecimento dos atores para a Gestão social. Como estratégia própria, propõe promover e apoiar o processo de construção e implementação de planos territoriais de desenvolvimento sustentável, que estimulem o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominem agricultores familiares, populações tradicionais e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário. (MDA, 2004a, p. 08)

O enfoque territorial do Programa de Territórios Rurais utiliza o conceito de território como sendo “um espaço social e politicamente constituído de análise, construção e gestão do desenvolvimento sustentável”, onde se deve construir um plano territorial que contemple o longo prazo, com objetivos e metas visando alcançar gradualmente a sustentabilidade dos territórios rurais (MDA, 2004a, p. 08).

Uma das inovações dessa proposta foi tornar esses arranjos intermunicipais, mudando o alvo para o território, ao invés de municípios tomados isoladamente. Os novos arranjos socioprodutivos de caráter intermunicipal tentam apropriar-se de possíveis completemtaridades e sinergias entre os municípios, de acordo com suas vantagens

comparativas e competitivas, visto que municípios deprimidos teriam muita dificuldade para disparar seu processos de desenvolvimento isoladamente. (ORTEGA, 2008)

A Lei 11.107 de maio de 2005, que regulamentou as novas normas para contratação de consórcios públicos, criou possibilidades para que uma instância intermediária que estivesse entre o município e o estado pudesse receber recursos do governo federal. Assim, os consórcios públicos puderam “firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais e econômicas de outras entidades e órgãos do governo”. (ORTEGA, 2008, p. 169)

Em 2007 já eram 164 Territórios Rurais em funcionamento, abarcando 2.479 municípios em todo o Brasil, englobando parcela muito significativa dos assentados de reforma agrária e agricultores familiares. Segundo Ortega (2008), o sucesso dessas políticas depende da capacidade dos arranjos institucionais territórios encontrarem uma via de cooperação e decisão pactuada para que o processo se sustente e possa continuar empoderando as comunidades, aumentando a participação e tomando para si a responsabilidade de elaborar seu projeto de desenvolvimento.

Visando firmar pactos entre os municípios do território, começaram a ser criados os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, mais conhecidos como Territórios Rurais do MDA. Para tanto, foram escolhidos municípios que possuam alguma identidade comum que possibilite a construção de um projeto de desenvolvimento conjunto. Dentro dos elementos utilizados para a escolha dos municípios, pode-se enunciar a predominância de elementos rurais, incluindo espaços “urbanizados”, que englobam pequenas e médias cidades, vilas e povoados.

#### **4.3.1 Conceito de Sustentabilidade nos Territórios Rurais**

A formação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que posteriormente passaram a integrar consórcios intermunicipais, visam aumentar a participação ativa da sociedade civil, representada por diferentes grupos antes excluídos do processo de elaboração das propostas de desenvolvimento dos territórios, com especial atenção para o empoderamento da agricultura familiar, que passa a ser alvos de

políticas de fortalecimento econômico, social e institucional e geram mudanças nas configurações de poder localmente constituídas.

A implementação do PRONAT e o fortalecimento dos órgãos colegiados tinham como objetivo a redução das desigualdades socioeconômicas que atingem os territórios rurais. O programa busca atingir o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e a redução das disparidades regionais e entre os espaços urbanos e rurais através da integração dos sujeitos no processo de desenvolvimento (FILIPPI, ROCHA, 2007).

A perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que levam em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo dos recursos como meios que possibilitam a cooperação e co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais. (MDA, 2004a, p.05)

A abordagem territorial do desenvolvimento sustentável da SDT/MDA está centrada no paradigma do desenvolvimento humano, tendo como tripé os princípios de equidade, empoderamento e sustentabilidade. De acordo com Filippi e Rocha (2007), o princípio de equidade se refere à igualdade de oportunidades para todos os seres humanos; o princípio de empoderamento o de elevar a auto-estima e confiança das pessoas para sua melhor organização e o princípio da sustentabilidade a busca de melhoria das condições socioeconômicas, bem como a preocupação a conservação do meio ambiente, tido como ativo importante para a manutenção da renda a longo prazo (FILIPPI, ROCHA,2007).

Ao se pensar o desenvolvimento rural sustentável tendo como ponto de partida uma perspectiva territorial o que se pretende é que as metas do desenvolvimento sejam alcançadas em todo o território nacional. (...) Este objetivo se alcançaria promovendo a eqüidade, as oportunidades, a competitividade produtiva, o manejo sustentável do ambiente e dos recursos naturais, a estabilidade política e a governabilidade democrática. Dentro deste enfoque, o conceito de **incremento sustentável** de qualidade de vida tem como referencias a garantia de serviços básicos, a superação da pobreza e a garantia da segurança alimentar. (MDS, 2004, p. 05) **ab**

Dessa maneira, na abordagem territorial utilizada, a sustentabilidade está muito ligada à capacidade da sociedade em conduzir seu processo de desenvolvimento de maneira negociada com Estado e o mercado privado, sendo que as estratégias conduzam à cenários mais equilibrados do ponto de vista econômico, garanta sua participação no planejamento e

controle da execução das políticas de desenvolvimento, sendo que esse processo de concertação é denominado gestão social (DALLABRIDA, 2007). De acordo com o Documento de Referência para o Desenvolvimento Territorial (MDA, 2004a, p.12):

O conceito de desenvolvimento territorial proposto pelo Programa (Territórios Rurais) está baseado no paradigma da sustentabilidade, portanto destaca a Gestão social como elemento nuclear das transformações pretendidas, o que implica na ampliação dos níveis das capacidades humanas, sociais e organizacionais do território.

O conceito de sustentabilidade utilizado Programa dos Territórios Rurais do MDA, portanto, parte do pressuposto de que a concertação social, base do desenvolvimento territorial, tem impacto sobre as formas de produção, distribuição e utilização dos ativos dos territórios, geram modelos de geração de riqueza mais comprometidos com a inclusão social, com a manutenção da base de recursos naturais para as gerações futuras, admitindo o meio ambiente como importante ativo para o desenvolvimento sustentável do território.

O Programa de Territórios Rurais propõe estratégias de incentivo e apoio às entidades gestoras e aos atores do desenvolvimento sustentável, de forma a garantir que importantes transformações em cada uma das dimensões do desenvolvimento contribuam decisivamente para a sua sustentabilidade (MDA, 2004a, p.04).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário buscar, assim, a sustentabilidade dos territórios rurais a partir do fortalecimento de uma economia territorial fundada na valorização dos recursos locais e diversificação de iniciativas, com vistas a garantir aumento da renda e emprego e competitividade dos territórios (MDA,2004).

Esta estratégia entra em consonância com a característica pluriativa da agricultura familiar, dado o período de não-trabalho da lavoura e a não incorporação de todos os membros da família na atividade agropecuária. Desta forma, a partir de incentivos, podem-se construir estratégias para melhor aproveitar o meio ambiente na geração de renda da agricultura familiar (SCHNEIDER, 2003). No entendimento do MDA (2004a, p.24),

é muito importante a promoção de iniciativas que busquem desenvolver tecnologias e sistemas de gestão que se adequem à **utilização sustentável dos recursos** e potencialidades do território e ao seu estágio de desenvolvimento. O desenvolvimento territorial enfatiza a melhoria da qualidade e a agregação de valor aos produtos locais, a diversificação de

atividades produtivas e a inovação tecnológica e gerencial, como estratégias para se alcançar melhorias significativas na eficiência e na competitividade sistêmica ou territorial. (MDA, 2004:24)

Os resultado alcançados, por sua vez, devem ser avaliados por meio da construção de indicadores visando uma melhor avaliação das condições ambientais e dos impactos das políticas de desenvolvimento rural sustentável, que ainda focam demasiadamente os critérios socioeconômicas e de crescimento do produto em detrimento das variáveis ambientais. Assim, vem sendo constituído um Sistema de Gestão Estratégica (SGE,2012) no âmbito da SDT/MDA, que descreve alguns dos indicadores que vem sendo desenvolvidos:

Indicadores de Desenvolvimento formados pelo Índice de Desenvolvimento Sustentável dos territórios rurais, uma medida de desenvolvimento que considera as dimensões econômica, populacional, ambiental, institucional e cultural e outros indicadores como Índice de Condições de Vida, Capacidades Institucionais e de Identidade que em conjunto informa quanto à tipologia territorial, aprofundamento das transformações institucionais e alcance das ações executadas. (SGE, 2010, p. 7-8)

A sustentabilidade dos territórios rurais, de acordo com o MDA, não vem sendo garantida pela falta de emprego, considerado esse um dos principais vértices do conceito de sustentabilidade perseguido. Embora alguns territórios rurais sofram com a desertificação produtiva e a agricultura competitiva ainda estabeleça uma relação conflituosa com o meio ambiente, temas com biodiversidade, paisagem e corredores ecológicos não adquiriram destaque nas políticas de desenvolvimento rural sustentável. Portanto, conclui-se por uma perspectiva ainda bastante restrita da sustentabilidade por aquele organismo governamental (MDA, 2004).

#### 4.4 Territórios da Cidadania

O governo federal, a partir do reconhecimento das dificuldades para disparar o processo de desenvolvimento dos territórios a partir de suas próprias forças, passa a atuar de forma mais direta, fugindo do receituário proposto liberalizante de desresponsabilização do Estado, onde defende a ideia de que a partir do capital social e maior participação a fim de

chegar a um pacto social em torno de um plano de desenvolvimento autônomo fossem suficientes.

O Programa Territórios da Cidadania foi instituído a partir de decreto do presidente Lula em 25 de fevereiro de 2008, para ser implementado pelos diversos órgãos do Governo Federal de forma integrada, com ações direcionadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens serviços públicos e inclusão social dos territórios deprimidos (BRASIL, 2008).

Os Territórios da Cidadania é um programa de “desenvolvimento regional sustentável” que tem como objetivos a universalização os programas básicos de cidadania e o desenvolvimento econômico das regiões mais pobres do país, com especial atenção às famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais (BRASIL, 2008).

Trata-se de um programa de apoio e estímulos a processos de desenvolvimento organizados territorialmente com certo grau de endogenia, descentralizados e sustentáveis, articulados a redes de apoio e cooperação solidária que, gradualmente, possam integrar populações e territórios do interior do Brasil aos processos de crescimento e de desenvolvimento em curso (MDA, 2004b).

Participam dos Territórios da Cidadania somente agrupamentos municipais que apresentem densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e população média municipal de até cinquenta mil habitantes, sendo que o agrupamento se dá a partir de critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, o que aumenta as possibilidades de coesão social e territorial.

O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios (Decreto de Instituição do Programa, Art. 2º).

Para operacionalizar o programa, os órgãos públicos envolvidos podem estabelecer acordos de cooperação, convênios e consórcios com outros órgãos da administração pública federal, dos Estados e dos Municípios. Os recursos para a execução dos projetos vem das

dotações orçamentárias próprias repassadas anualmente aos dos órgãos e entidades envolvidos no Programa (Decreto de Instituição do Programa em 25/02/2008).

Dentre as diferentes ações combinadas de ministérios, governos estaduais e municipais, citam-se os financiamentos do Pronaf com a ampliação da assistência técnica; a construção de estradas com a ampliação do Programa Luz para Todos; a recuperação da infraestrutura dos assentamentos com a ampliação do Bolsa Família; a implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), a ampliação dos programas Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente; a construção de escolas com obras de saneamento básico e a construção de cisternas (BRASIL, 2008).

A escolha e a priorização do território a ser incorporado requerem, como pressuposto, sua incorporação ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do MDA. Os demais critérios de seleção dos TRs que se converteram em TCs são os seguintes: possuem os menores IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado. (Ortega, 2008)

Para fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Programa Territórios da Cidadania, foi criado o Comitê Gestor Nacional, composto pela Casa Civil, Presidência da República; Ministério do Planejamento, MDA e MDS. Também foi criado, no mesmo decreto, o Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do Programa Territórios da Cidadania, responsável pela implementação, monitoramento e avaliação das ações do Programa. (Decreto de 24 de novembro de 2011, Art. 6º).

Os TCs inovaram no que diz respeito a articulação de diferentes ministérios e instituições num arranjo horizontal que pretende integrar as diversas ações do programa. Outra contribuição foi a criação de comitês de articulação estaduais, de caráter consultivo e propositivo, para fazer a ponte entre o comitê gestor nacional e os colegiados territoriais, fortalecendo a coordenação vertical.

As ações foram alocadas 3 (três) eixos estruturantes, o apoio às atividades produtivas, cidadania; direito e infraestrutura. Os TCs, diferentemente de outros programas de enfoque territorial, tentou levar em consideração medidas mais amplas que pudesse atacar os

problemas em várias frentes com medidas estruturais visando atingir as condições necessárias para que os municípios entrem num processo gradual e sustentado de desenvolvimento. Agora, com um papel mais intervencionista do Estado (ORTEGA, 2008).

#### **4.5 As Políticas de Segurança Alimentar no Brasil**

Takagi (2006) recorda que José Graziano da Silva e Luís Inácio Lula da Silva, em 1991, organizaram um documento intitulado Política Nacional de Segurança Alimentar. Este consistia basicamente na necessidade de fomento à produção agroalimentar, comercialização da produção, descentralização varejista e combate à fome através de ações emergenciais. No mesmo documento, sugeria-se a criação de um conselho, ligado diretamente ao Presidente da República, responsável pela segurança alimentar.

O movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, articulado a partir de debates em 1992, lançou no ano seguinte a Campanha Nacional de Combate à Fome. Esta campanha teve alcance nacional e foi liderada por Hebert de Souza, o Betinho. Em 93, no governo de Itamar Franco, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), conhecido hoje como primeiro CONSEA.

De acordo com Schimidt (2005), após muita discussão, a relação entre a política de segurança alimentar e a agrícola já estava mais madura. Em 2001, o esboço do Programa Fome Zero (PFZ) foi feito pelo Instituto Cidadania. Houve, na elaboração do projeto, a colaboração de movimentos sociais, organizações não governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos e especialistas da área de segurança alimentar. A idéia de promover ações estruturantes, como o fortalecimento da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária, portanto, o PFZ se trata de uma proposta ampla, que combina diferentes estratégias, almejando, inclusive, o desenvolvimento.

A leitura que o Instituto teve do problema não foi de falta de alimentos, e sim de má distribuição de renda. A baixa renda impossibilita a aquisição dos alimentos, visão esta influenciada pela orientação de José Graziano da Silva, organizador do Projeto. Takagi e Schimidt (2005) afirmaram que se enxergava a agricultura familiar como alternativa para o

aumento da oferta de alimentos baratos, além de estimular a economia local, gerando mais rendimentos e maior demanda por alimentos.

Durante a elaboração do que depois seria o Programa Fome Zero, surgiu a idéia de utilizar o mercado institucional de alimentos como pólo de demanda dos produtos oriundos da agricultura familiar. Assim, o PFZ além de possibilitar as políticas de segurança alimentar, estaria incentivando um setor com enorme potencial produtivo e de geração de emprego, com inúmeras externalidades positivas.

Segundo Mattei (2007), o programa foi criado para atuar de maneira emergencial e estrutural. Dentre as ações emergenciais podemos citar o cupom alimentação, cestas básicas, merenda escolar, banco de alimentos, estoques alimentares e outras de natureza compensatória. Já as ações estruturantes buscam o barateamento dos produtos, aumento da oferta de alimentos básicos e melhoria no nível de renda; possibilitando a aquisição de alimentos de melhor qualidade em maior quantidade.

O Fome Zero teve quatro eixos de atuação. O primeiro é acesso imediato aos alimentos, como faz, por exemplo, o Bolsa Família. O segundo visa fortalecer a agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O terceiro busca a geração de renda da população mais pobre por meio de melhora na qualificação profissional. Por último, o eixo de articulação, mobilização e controle social, que busca participação popular na construção das estratégias de desenvolvimento, representado no PFZ pelos Conselhos Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs).

Para Ortega (2007), a implementação dos CONSADs tem propósitos de levar adiante as políticas de desenvolvimento local com vistas a solucionar ou minorar problemas de segurança alimentar, uma das faces mais perversas da pobreza. Este combate seria travado a partir de ações compensatórias (emergenciais) e estruturais, primando pela dinamização dos territórios participantes numa perspectiva desenvolvimentista.

Percebendo o papel que a agricultura familiar poderia desempenhar para atingir as mudanças estruturais supracitadas e valendo-se de experiências mundiais anteriores de desenvolvimento local, a partir do estímulo aos produtores familiares locais; o Programa Fome Zero se utiliza do potencial da agricultura familiar para dinamizar a economia e fornecer os alimentos a serem empregados na subvenção alimentar.

Somados aos principais objetivos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma política agrícola para o fortalecimento da agricultura familiar, temos o esforço na agregação de valor dos produtos, a melhora na qualidade, além da valorização da diversidade e dos hábitos alimentares regionais.

Através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), o PAA, a partir de 2003 começa a operar adquirindo alimentos somente de produtores familiares. Dentre as destinações dos produtos podemos citar a formação de estoques emergenciais, restaurantes populares, doações para instituições não governamentais de cunho social, banco de alimentos e, posteriormente, a merenda escolar (MDS, 2004b).

A intenção é aliar a necessidade de compra de alimentos por parte do governo à política agrícola, gerando um mercado para os produtos familiares. Dessa forma, os produtores familiares participantes terão garantia de que conseguirão escoar sua produção, às vezes antes mesmo do momento do plantio, influenciando as decisões do que e quanto plantar. A garantia da comercialização também interfere na decisão de investimento do produtor, diminui o seu risco e possibilita a aquisição de novas tecnologias, podendo aumentar sua produtividade e a renda familiar (MDS, 2004b).

Também no âmbito do mercado institucional de alimentos, durante o governo Lula, foi aprovada lei a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina que trinta por cento de toda a merenda escolar deve ser adquirida da agricultura familiar; sem a necessidade de licitação, garantindo um enorme espaço para inclusão de novos agricultores e maior abrangência do Programa.

Assim, somente a partir de 2003 é que se conseguiu implementar uma política efetiva no combate à fome. O Programa Fome Zero era prioritário e bandeira da sua campanha eleitoral do então presidente, tendo sido criado, inclusive, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) para implementar e conduzí-lo. Participaram de maneira conjunta a equipe de transição, FAO, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e os movimentos sociais.

Os movimentos sociais demoraram a apostar no Programa., onde a pauta de reivindicações girava em torno do crédito e nas taxas de juros do PRONAF. O PAA começou

a ser operado em 2003, já após o período de plantio de algumas culturas, efetuando poucos contratos naquele mesmo ano. O apoio dos movimentos sociais do campo se deu de maneira passiva e, a partir de 2005, a comercialização já estava na pauta dos movimentos do campo (MÜLLER, 2007).

#### **4.6 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2004, sendo originário de três estruturas governamentais extintas: MESA, Ministério da Assistência Social (MAS) e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.

A partir da criação do MDS, o Governo Federal pode centralizar as políticas de desenvolvimento e assistência social em um só Ministério, garantindo uma maior articulação e robustez das políticas implementadas. A maior visibilidade garantiu mais recursos para investimentos para a inclusão social, segurança alimentar, assistência integral e a garantia de uma renda mínima às famílias em situação de pobreza.

As ações do MDS podem ser divididas em 4 eixos: segurança alimentar e nutricional; assistência social, o Programa Bolsa Família e por fim a geração de oportunidades de inclusão. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), integra as políticas de segurança alimentar, tendo como pilar o fortalecimento da agricultura familiar, através do PRONAF e do PAA. O Programa Bolsa Família trabalha de forma integrada à rede proteção e promoção social, com objetivo de garantir uma renda básica às famílias em situação de pobreza, condicionada ao cumprimento de algumas ações de promoção da educação e saúde, visando romper o círculo vicioso da pobreza (ANANIAS, 2009).

Por meio de programas de transferência direta de renda, como o Bolsa Família, o MDS proporciona cidadania e inclusão social aos beneficiários, que são comprometidos com atividades de saúde e educação. O Ministério também realiza ações estruturantes, emergenciais e sustentáveis de combate à fome, através de ações de produção e distribuição de alimentos, de incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional e de educação alimentar, respeitando as diversidades culturais brasileiras (MDS, 2012).

O eixo de assistência social é organizado dentro do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Este sistema foi criado em 2005, institui um novo modelo de organização dos serviços socioassistenciais e da gestão da política de assistência social de forma unificada e articulada entre o Governo Federal, estados, municípios e em todo o território nacional (ANANIAS, 2009).

#### **4.7 Os Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do MDS (CONSADs)**

No inicio de 2003, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) apresentou os resultados de um estudo de localização de potenciais CONSADs ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar que buscava propor uma nova conceituação e institucionalidade que levasse para a esfera microrregional a metodologia do desenvolvimento local. Os territórios selecionados para a constituição dos CONSADs foram escolhidos com base em critérios socioeconômicos, com municípios de baixo IDH, pequena população e fora dos eixos mais dinâmicos de acumulação de riquezas do país. Desta forma, é natural que grande parte fosse de municípios de caráter rural, com participação forte de agricultures familiares (MDS, 2004a).

O CONSAD terá, como objetivo maior , tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local, de forma institucionalizada, visando prioritariamente integrar na esfera de produção, comercialização, consumo e crédito, o conjunto da população que atualmente vive em condições precárias de alimentação. A formação dos CONSADs insere-se portanto no âmbito das políticas estruturais apoiadas pelo Programa FOME ZERO, como forma eficaz de buscar a segurança alimentar através da geração de oportunidades de trabalho e renda nas áreas consideradas como bolsões de pobreza. (MDS, 2004a, p. 06)

Os Conselhos Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local são responsáveis pelas negociações nos fóruns e na tentativa de se alcançar um mínimo de consenso para a formação de um plano de desenvolvimento pactuado. O fórum é o lócus de participação e deliberação da sociedade cível representada. Esta conta com 2/3 (dois terços)

dos assentos dos conselhos e 1/3 (um terço) é destinado aos representantes do poder público dos próprios municípios que compõem o território.

Após estudo avaliativo feito pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) sobre os CONSADs, percebe-se que muito do que se esperava em termos de avanço na própria questão das estratégias *bottom-up* e de desenvolvimento territorial não se concretizaram. No que diz respeito as representações intermunicipais, tem-se projetos muito influenciados pelo poder público e representações muito dependentes do poder público local, resultando em baixa participação. (ORTEGA *et al.*, 2009).

Muitos dos municípios foram escolhidos por terem constituído os DLIS, acreditando que esta experiência prévia tinha fortalecido a capacidade de articulação dos municípios. Nesta mesma avaliação, foi constatada heterogeneidade dentro dos territórios construídos, tornando complicado o entendimento entre as representações dos municípios (Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA, 2004).

Esperava-se que as experiências anteriores desses municípios com outros programas de desenvolvimento local tivesse criado uma capital social maior, o que não foi o caso em vários Consads, que necessitam de capacitação continuada. Alguns problemas conjunturais como ano eleitoral municipal, dificuldades institucionais legais, pouco volume de recursos atrapalharam a implementação dos CONSADs e a elaboração dos projetos de desenvolvimento dos territórios (ORTEGA *et al.*, 2009).

Ainda no relatório da FAO, foram enumerados outros problemas como a baixa capilaridade do MESA, depois do MDS, a falta de uma estrutura vertical, criando uma certa dependência da participação do dos estados, a ausência de uma instância entre os estado e o governo federal e de um arranjo horizontal mais articulado a nível e federal e estadual. (Projeto de Cooperação Técnica FAO/MESA, 2004)

#### 4.7.1 Conceito de Sustentabilidade dos Consads

Para a política de Assistência Social e as ações de enfrentamento da pobreza do MDS, o combate à fome é um componente fundamental. Por meio da combinação de ações assistencialista e estruturantes, o MDS busca alcançar em suas políticas “a sustentabilidade de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social (MDS, 2005, p.35.36). Para compreender o conceito de sustentabilidade do MDS que contemple as diferentes frentes de trabalho do Ministério, temos o seguinte trecho da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (MDS, 2005, p.59):

A experiência acumulada da área (erradicação da fome) mostra que é preciso articular distribuição de renda com trabalho social e geração de renda para as famílias. É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS, novo modelo de gestão da política de assistência social, com a política de segurança alimentar e a política de transferência de renda, constituindo-se, então, uma Política de Proteção Social no Brasil integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade.

De acordo com o MDS (2004), quando propôs a seleção de municípios para implementação do Programa Consads, estabeleceu que o conceito segurança alimentar utilizado nas políticas segue os princípios dos direitos humanos e da “sustentabilidade do desenvolvimento”. Esta abordagem tem como premissas a alimentação humana como uma necessidade biológica e social; o direito ao acesso permanente de alimentos, obtidos por meios ambientalmente sustentáveis, de forma que produção, fornecimento e consumo atual de alimentos não comprometa o provimento das gerações futuras.

Na agricultura familiar, o MDS apoia a construção de unidades de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (Pais), uma nova alternativa de trabalho que possibilita o cultivo de produtos mais saudáveis para consumo e comercialização. Por meio de editais públicos, os governos estaduais firmam convênio com o Ministério para a construção das unidades País. Cada unidade é pensada para atender uma família e dispõe de materiais para sua construção e insumo e animais para o inicio da produção. (MDS, 2012)

A integração entre as políticas de planejamento territoriais e a gestão ambiental dos territórios andam cada vez mais juntas. Como vimos na seção sobre coesão territorial e sustentabilidade nas políticas de territoriais da União Européia, a integração entre o desenvolvimento equilibrado dos territórios parte do conceito de sustentabilidade, ganha

maior visibilidade no Brasil com o artigo do Ministério do Meio Ambiente “Avaliação Ambiental Estratégica” em 2002 (IBAM, MDS, 2004).

Este artigo chama a atenção para a necessidade de adequar uma melhor adequação ambiental às políticas territoriais no Brasil, onde os primeiros passos tem sido dados nesta direção. O MDS e o IBAM (2004) defendem que “a abordagem preconizada para aplicação no caso dos CONSADs compreende procedimentos simplificados de diagnóstico e análise de efeitos ambientais previsíveis, a serem elaborados em estreita sintonia com o processo de planejamento” (IBAM, MDS, 2004 p.24).

A abordagem de análise ambiental integrada, neste momento, requer que sejam verificadas as metas das ações propostas quanto a possíveis impactos ambientais. Quando couber poderão ser propostas alterações nas metas e ações do Plano visando a prevenção ou mitigação de potenciais impactos. Ao formular as questões avaliativas e indicadores para as ações do Plano, poderão ser incluídas questões e indicadores específicos vinculados a aspectos ambientais. ( MDS, 2004)

A implementação dos CONSADs tem propósitos de levar adiante as políticas de desenvolvimento local com vistas a solucionar ou minorar problemas de segurança alimentar, uma das faces mais perversas da pobreza. Este combate seria travado a partir de ações compensatórias (emergenciais) e estruturais, primando pela dinamização dos territórios participantes numa perspectiva desenvolvimentista

Os CONSADs adotam estratégias visando o empoderamento dos atores locais, para que haja participação local no processo de elaboração de um projeto integrador para o desenvolvimento territorial sustentável (MDS, 2004). Desta forma, a conceito de sustentabilidade dos CONSADs se aproxima do conceito de crescimento econômico, onde há preocupação com a renda sustentada das famílias, além da qualidade dos alimentos e da água consumidos, numa tentativa de garantir os direitos básicos para a população em geral, em especial as famílias mais carentes.

## 5. CONCLUSÃO

A diferença da abordagem territorial no desenvolvimento, levando em consideração os costumes, as relações e o capital social da comunidade, reside na participação dos atores sociais na formulação das estratégias a serem implementadas, fazendo com que haja um pacto ou um consenso maior acerca do que é possível se desenvolver localmente, criando um cenário mais favorável à cooperação.

Para alcançar uma convergência socioeconômica, dadas as disparidades espaciais, é preciso criar mecanismos de um desenvolvimento desconcentrado, através do estímulo das capacidades e possibilidades econômicas existentes nos diversos territórios. Com a diminuição das disparidades econômicas entre os territórios fica mais fácil enfrentar os problemas de densidade populacional e os problemas ambientais causados pela concentração populacional.

A definição de coesão territorial necessita absorver a ideia de que existe uma capacidade limite para que o meio ambiente comporte o nosso crescimento econômico e que as diversas regiões estão chegando perto de seus limites ambientais, sendo que muitas já estão em situação de vulnerabilidade ambiental. Desta forma, é importante que estes limites sejam estimados e respeitados nas estratégias de desenvolvimento.

Portanto, o reconhecimento dos limites do meio ambiente dos territórios e dos efeitos causados em outros territórios possibilita a intervenção no sentido de evitar efeitos perversos como poluição, mudanças climáticas como inundações, secas, erosão, perda de biodiversidade e outros. É por estes motivos que se defende a ideia de coesão territorial, pois esta sugere que se trabalhe de maneira cooperada na definição de normas e estratégias que permitam alcançar a sustentabilidade ambiental dos territórios como um todo (EUROPEAN COMMISSION, 2008).

As políticas territoriais no Brasil evoluíram de um caráter municipal para um caráter intermunicipal, agregando municípios que compartilhem semelhanças capazes de gerar uma identidade que se traduza em estratégias conjuntas de desenvolvimento, baseadas no capital social e ambiente locais, fazendo com que os benefícios sejam apropriados pelas comunidades

locais. Com políticas territoriais cada vez mais integradas, gerando diminuição das desigualdades entre os territórios e regiões, pode-se alcançar uma maior coesão territorial.

O foco no rural das políticas brasileiras de desenvolvimento territorial tem razão de ser pelos problemas enfrentados, como piores indicadores sociais e econômicos, sendo que em algumas regiões há uma grande concentração de pobreza, demandando políticas de desenvolvimento e equiparação das condições de vida do meio urbano.

Mesmo que a maioria das atividades econômicas esteja concentrada no meio urbano, o rural tem papel fundamental do ponto de vista territorial. Além de fornecer a maior parte dos recursos naturais, abriga as reservas naturais, as fontes de serviços ambientais como bacias hidrográficas, manutenção do clima, biodiversidade, erosão e desertificação, e portanto, merecem ser alvo de políticas públicas de desenvolvimento.

As políticas territoriais no Brasil são desempenhadas em diferentes níveis, sendo que a nível da União, vários ministérios desenvolveram programas territoriais e alguns criaram secretarias para trabalhar especificamente com esta abordagem. Dado que os ministérios têm diferentes alvos de políticas, orientações partidárias e de formação acadêmica de pessoal, buscou-se verificar a hipótese de homogeneidade nos conceitos de sustentabilidade utilizados nos programas territoriais do MDA e do MDS.

Os objetivos gerais das políticas territoriais do MDS/SDT giram em torno do fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam em representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de outras populações rurais tradicionais, para que estes possam fortalecer a gestão social dos territórios. (MDA,2004)

Assim, as políticas territoriais do MDA visam a redução das desigualdades sociais e regionais e a geração de riquezas com equidade social, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social. Para tanto, o MDA, através da SDT, tem incentivado projetos que valorizem os recursos territoriais, diversificação e competitividade das economias territoriais, a fim de garantir crescimento e distribuição da renda com o incremento de emprego para os diferentes territórios.

Os Conselhos Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADS) adotam estratégias para visando o empoderamento dos atores locais, para que

haja participação local no processo de elaboração de um projeto integrador para o desenvolvimento territorial sustentável (MDS, 2004). Nessa perspectiva, Os CONSADs buscam a sustentabilidade administrativa, econômicamente e política. Não foi encontrada, nos documentos oficiais do MDS e publicações acadêmicas acerca dos CONSADs, uma grande preocupação com a dimensão ambiental do conceito de sustentabilidade.

De acordo com o MDS (2004), quando propôs a seleção de municípios para implementação do Programa Consads, estabeleceu que o conceito segurança alimentar utilizado nas políticas segue os princípios dos direitos humanos e da “sustentabilidade do desenvolvimento”. Esta abordagem tem como premissa a alimentação humana como uma necessidade biológica e social; o direito ao acesso permanente de alimentos, obtidos por meios ambientalmente sustentáveis, de forma que produção, fornecimento e consumo atual de alimentos não comprometa o provimento das gerações futuras.

Por meio da combinação de ações assistencialista e estruturantes, o MDS busca alcançar em suas políticas “a sustentabilidade de forma a romper com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social” (MDS, 2005, p.35-36). Desta forma, a conceito de sustentabilidade dos CONSADs se aproxima do conceito de crescimento econômico sustentável, onde há preocupação com a renda sustentada das famílias, além da qualidade dos alimentos e da água consumidos, numa tentativa de garantir os direitos básicos para a população em geral, em especial as famílias mais carentes.

Pode-se concluir, portanto, que o MDA e o MDS utilizam a definição de sustentabilidade em suas políticas territoriais no sentido econômico, política e administrativo. Desta maneira, o conceito de sustentabilidade se aproxima do conceito de crescimento sustentado, com esforços direcionados à redução das desigualdades regionais e a geração de riquezas com eqüidade social, tentando encerrar com o ciclo de reprodução intergeracional do processo de exclusão social e econômico de vários territórios deprimidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 4, n. 2, 2000.
- ANANIAS, P. As políticas e a mudança de rumo de nossa história. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Rio de Janeiro: vol. 1 no. 2, , julho/dezembro, p.4-19 , 2009.
- ANDRADE, D.C.; ROMEIRO, A.R. Degradação ambiental e teoria econômica: algumas reflexões sobre uma “Economia dos ecossistemas”. *EconomiA, Revista da Anpec*, jul-abr, 2011.
- ANDRADE, D.C. Modelagem e valoração de serviços ecossistêmicos. Uma contribuição da economia. Tese de doutoramento. Unicamp. Campinas, 2010.
- AMAZONAS, M.C. Desenvolvimento sustentável e a teoria econômica: o debate conceitual nas perspectivas neoclássica, institucionalista e da Economia ecológica. In: NOBRE, M; AMAZONAS, M. C. Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito. Brasília: IBAMA, 2002.
- ARRAES *et al.* Curva ambiental de Kuznets e desenvolvimento econômico sustentável. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 03, p. 525-547, jul.-set., 2006.
- BASIAGO, A.D. Methods for defining sustainability. *Sustainable Development*, v.3, n.3, 1995.
- BECKERMAN, W. Sustainable development: is it a useful concept? *Environmental Values*, v.3, n.3, 1994.
- BITHAS, K. Sustainability and Externalities: is the internalization of externalities a sufficient condition for sustainability? *Ecological Economics*, v. 70, p. 1703-1706, 2011.
- BUAINAIN, A. M. Agricultura familiar, agroecologia e desenvolvimento sustentável: questões para debate. Brasília: IICA, 2006.
- BURTON, I. Our common future. the world commission on environment and development. *Environment*, v. 29, n.5, 1987.
- BRANDÃO, C.A. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da unicamp, 2007.
- BRASIL. Territórios da Cidadania, 2008.
- BROMLEY, D. Searching for sustainability: the poverty of spontaneous order. *Ecological Economics*, v. 24, p. 231-240, 1998.

BROWN, D.; DILLARD, J.; MARSHALL, R.S. *Triple bottom line: a business metaphor for a social construct*. Portland State University, School of Business Administration, 2006.

CAMAGNI, R. The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development policies in the european model of society. In: FALUDI, A. (ed.). *Territorial cohesion and the european model of society*. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

CAMARGO, A. L. B. As dimensões e os desafios do desenvolvimento sustentável: concepções, entraves e implicações à sociedade humana. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – UFSC, Florianópolis-SC, 2002.

CAMPANHOLA, C.; LUIZ, A.J.B.; LUCCHIARI JUNIOR, A. O problema ambiental no Brasil: agricultura. In: *Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais*. Campinas-SP: UNICAMP-IE, 1996, p.265-281.

CARDOSO JR., J.C. Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90. Brasília, DF: IPEA, 2000.

CECHIN, A. A natureza como limite da Economia: a contribuição de Nicholas Gerogescu-Roegen. São Paulo: Editora Senac São Paulo/Edusp, 2010.

COASE, R. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, p. 1-44, 1960.

COMMON, M.; PERRINGS, C. Towards an ecological economics of sustainability. *Ecological Economics*, vol. 6: 7-34, 1992.

CONSEA. Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional. In: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Textos de Referência. Brasília, 2 jul. 2004.

COSTANZA, R.; DALY, H.; BARTHOLOMEW, J.A. Goals, agenda and policy recommendations for ecological economics: the science and management of sustainability. Columbia University Press, p.1-21, 1991.

DALLABRIDA, V. R. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2007.

DALY, H. E. *Economía, ecología, ética: ensayos hacia una economía en estado estacionario*. 1<sup>a</sup> edição em espanhol. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

\_\_\_\_\_. Toward some operational principles of sustainable development. *Ecological Economics*, n. 2, 1990.

\_\_\_\_\_. *Beyond growth: the economics of sustainable development*. Beacon Press, Boston, 1996.

ECHEVERRI, R. P.; RIBEIRO, M. P. Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável. Brasília: IICA, 2005.

EEA. Technical Report. The territorial dimension of environmental sustainability: potential territorial indicators to support the environmental dimension of territorial cohesion. Copenhagen, 9/2010.

EUROPEAN COMISSION. The green paper on territorial, 2008.

FALUDI, A.; WATERHOUT, B. The making of the european spatial development perspective: no masterplan. Routledge, 2002.

FALUDI, A. Territorial cohesion and the european model of society. AESOP, Vienna, 2005.

\_\_\_\_\_. Territorial cohesion under the looking glass: synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion, 2009.

\_\_\_\_\_. Territorial cohesion and the european model of society. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

FILIPPI, E.E; ROCHA, M.T. Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil:propostas e fundamentos. UFRGS, Porto Alegre, RS, 2007.

FRANCO, A. Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Pobreza e desenvolvimento local. Brasília: ARCA–Sociedade do Conhecimento, 2002.

FUKUYAMA, F. O fim da História e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992

GEORGESCU-ROEGEN, N. Métodos em Ciência Econômica. Journal of Economic Issues XIII, Jun., 1979.

\_\_\_\_\_. The entropy law and the economic problem. In: DALY, H. E. (Ed). Toward to a steady-state economy. San Francisco: Freeman, 1973.

\_\_\_\_\_. The entropy law and the economic process. Harvard University Press, 1971.

GRANOVETTER, Mark. Ação econômica e estrutura social: o problema da incrustação. American Journal of Sociology, nº 3, 1985.

GROSSMAN, G.M.; KRUEGER, A.B. Economic. rowth and the environment. The Quaterly Journal of economics, v. 110 (2), pp. 353-77, mai., 1995.

GUANZIROLI, C. *et al.* Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

IBGE. Dados preliminares censo rural, 2006.

- INCRA/FAO. Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico. Brasília, 1996.
- INCRA/FAO. Novo retrato da agricultura: o Brasil redescoberto. Brasília: MDA, 2000.
- HAESBAERT, R. C. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HANEMANN, M.W. Valuing the environment through contingent valuation. *Journal of Economic Perspectives*, v.8, n.4, pp. 19-43, 1994.
- HARRIBEY, J. M. Marxismo ecológico ou ecologia política marxiana. *Dictionnaire Marx Contemporain* (sob a direcção de Bidet J., Kouvelakis), Paris, PUF, Actuel Marx Confrontation, 2001, p. 183-200. Tradução de Fernando Ic. Martins. Disponível em: <[http://resistir.info/ambiente/ecologia\\_politica.html](http://resistir.info/ambiente/ecologia_politica.html)>
- HICKS, J.R. *Value and capital*, 2d ed. Oxford: Oxford University Press, 1946.
- HOWES, R. Environmental cost accounting coming of age? Tracking organizational performance towards environmental sustainability. In: HENRIQUES, A.; RICHARDSON, J. (Eds). *The triple bottom line: does it all add up*. London - UK: EarthScan, 2004.
- INSTITUTO CIDADANIA. Programa fome zero: uma proposta política de combate à fome no Brasil. São Paulo, 2001.
- JANSEN, W.T.; MAFRA, R.C. Agricultura sustentável: uma agenda para o desenvolvimento de produção economicamente viável para a Região Amazônica. In: Romeiro, A. (org) *Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais*. Campinas, SP: UNICAMP.IE, 1996.
- JORDAN, A. The international organizational machinery for sustainable development: Rio and the road beyond. *The Environmentalist*, v. 14, n. 1, 1994.
- KAPPEL, R. Vor the Ökologie der Mittel zur Ökologie der Ziele? Die Natur in der Neoclassischen Ökonomie und ökologischen Ökonomik. *Peripherie*, n. 54, 1994.
- LAVILLE, F. Foundations of procedural rationality: cognitive limits and decision processes. *Economics and Philosophy*, v. 16, pp. 117-138. Cambridge University Press, 2000.
- MARTINEZ-ALIER, J; SCHLÜPMANN, K. *La ecología y la economía*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- MATTEI, Lauro. O programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. *Cadernos do CEAM (UnB)*, v. 7, pp.33-44, 2007.
- MDA. Sistema de Gestão Estratégica. Documento de Referência, 2010.
- MDA/SDT Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Diretrizes para o desenvolvimento rural sustentável. Brasília, 2006.

MDA/SDT. Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Documentos Institucionais 02-2005.

MDA/SDT. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial. Série Documentos Institucionais, 01-2005. Brasília, 2004a.

MDA Proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para para redução da desigualdade social no meio rural, 2004b.

MDA/SDT. Referências conceituais do desenvolvimento territorial rural sustentável. CONDRAF/NEAD, 2003.

MDS. Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004. NOB/SUAS, 2005.

MDS, IBAM. Guia do CONSAD. Versão 3, Agosto de 2004

MDS. Programa de aquisição de Alimentos PAA. Guia do Proponente., 2004 b.

MEADOWS, D. *et al.* The limits to growth: a report for the Club of Rome's project on predicament of Mankind. Londres: Potomac Associates, 1972.

MESSNER, F. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Dilemma internationaler Regimebildung. Peripherie, n. 51/52, 1993.

MUNDA, G. Enviromental economics, ecological economics, and the concept of sustainable development. Enviromental Values, v. 6, n. 2, 1997.

MUELLER, Charles C. Economia entropia e sustentabilidade. Estudos econômicos. São Paulo v.29. n.4. 513-550 out.-dez., 1999.

MÜLLER, A.L. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: O caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Econômicas. UFGRS. Porto Alegre 2007

NOBRE, M. Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. In: NOBRE, M.; AMAZONAS, M. C. (Orgs). Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito. Brasília: IBAMA, 2002.

NOEL, J.F.; O'CONNOR, M. Strong sustainability and critical natural capital. In: COSTANZA, R. (Ed.). Valuation for Sustainable development, methods and policy indicators. 1998.

NORMAN, W.; MACDONALD, C. Getting to the Bottom of Triple Bottom Line. Business Ethics Quarterly, v.14, n. 2, pp. 243-62, Apr., 2004.

O'CONNOR, M; SPASH,C.L. Valuation and the environment: theory, methods and practice. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

O'RIORDAN, T. The politics of sustainability. In: TURNER, R.K. (Org.). Sustainable environmental economics and management: principles and practice. Londres, Nova York: Belhaven, 1993.

ORTEGA, A. C. Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Uberlândia: Edufu, 2008.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 45, n. 2. Brasília, Apr.-Jun., 2007.

ORTEGA, A.C.; JESUS, C. M.; LIMA, L.F.e MUNIZ, A.L.P. Desenvolvimento territorial rural e consórcios intermunicipais: estudo de caso dos arranjos socioprodutivos induzidos em Minas Gerais. Encontro da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Porto Alegre, 26-30 jul., 2009.

OZKAYNAK, B. DEVINE,P. RIGBY,D. Operationalizing strong sustainability: definitions, methodologies and outcomes environmental. Values: The White Horse Press, v. 13, pp. 279-303, 2004.

PAVA, Moses. A response to "getting to the bottom of triple bottom line". Business Ethics Quarterly, v. 17, issue 1, pp. 105-111, 2007.

PAULA, J. Desenvolvimento e gestão compartilhada, 2005.

PERRINGS,C. Economy and environment: a theoretical essay on the independence of economic and environmental systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

PEARCE, D.W.; MARKANDYA,A; BARBIER,E.B. Blueprint for a green economy. London: Earthscan, 1989.

REIS, J. Ensaios de Economia impura. Coimbra: 1<sup>a</sup> ed., 2007.

REIS, J. O Estado e a Economia numa época de globalização. Oficina do CES, n. 68, 1996.

REIS, J. A globalização como metáfora da perplexidade: os processos geoeconômicos e o "simples" funcionamento dos sistemas complexos: a globalização e as Ciências Sociais. SANTOS, B. S. (Org.). São Paulo: Cortez, 2002.

REYDON, B. P.Agricultura sustentável: uma agenda para o desenvolvimento de produção economicamente viável para a Região Amazônica. In: Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais. Campinas – SP: Unicamp - IE, 1996.

ROMEIRO, A. R.; REYDON, B. P.; LEONARDI M. L.A. (Orgs). Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais. Campinas: Ed. Unicamp, 1999.

SACHS, I. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. Estud. av. v. 9, n. 25. São Paulo, Sep.-Dec., 1995.

- \_\_\_\_\_. Sociedade, cultura e meio ambiente. Ed. Mundo e Vida, 2000.
- SCHMIDT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Política Agrícola*, n. 2, abr.-jun., 2005.
- SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18 n. 51, fevereiro/2003.
- SCHNEIDER, S. ; MATTEI,L. ; CAZELLA, A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. Publicado em SCHNEIDER, S; SILVA, M ; MARQUES, P . Políticas Públcas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, p.21-50, 2004.
- SEN, A. Sobre ética e economia. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SILVA, J. G. O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. In: STÉDILE, J.P. (Org.). A questão agrária da década de 90. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1994, pp. 137-143.
- SILVA, J.G. DEL GROSSI, M. E. O novo rural brasileiro, 2001.
- SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Desenvolvimento territorial e controle social. Seminário sobre Desarrollo Regional, Santiago, Chile, 2004.
- SOLOW, R. Growth theory: an exposition. Radcliffe Lectures, London, 1970.
- TAKAGI, Maya. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Tese de Doutorado em Economia Aplicada. Faculdade de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2006.
- The European coalition for the sustainable use of funds. Public Consultation on the Green Paper on Territorial Cohesion, February 2009.
- UN. Kyoto Protocol to the United Nations Framework. Convention on Climate Change, 1997.
- VAN DEN BERGH, C.J.M. Externalities or sustainability economics. *Ecological Economics*, v. 9, 2010.
- VEIGA, J. E. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- WCDE. **Our common future**. Nova York: Oxford University Press, 1987.