

2. Fundamentação Teórica

O presente estudo busca determinar as contribuições que o Projeto TAMAR pôde anexar, se o fez, ao Desenvolvimento Local (DL) dos “lugares” onde se instalou, já que se deve acentuar que ele inicialmente limitava-se à defesa das tartarugas marinhas, portanto restringindo-se à temática ambiental.

A questão que chamou a atenção do pesquisador, aliás já enunciado anteriormente, encerra em seu escopo uma problemática englobando as questões ambientais, os paradigmas do desenvolvimento e, subjacentes a esses dois, as questões socioeconômicas dos “lugares” onde estão em funcionamento as bases do projeto.

Assim para que o estudo chegasse a termo, dever-se-ia percorrer as áreas do conhecimento humano relativas à Ecologia, Meio Ambiente e paradigmas contemporâneos de Desenvolvimento, como as bases teóricas sobre as quais se fundamentam as premissas da pesquisa que culmina com este relatório. Assim faz-se necessário que sejam postos as definições, os conceitos e mesmo até a evolução acerca do conhecimento englobado por essas ciências, pois o estudo de caso aqui relatado será investigado dentro da ótica representada por essas áreas do conhecimento humano. Como o Projeto TAMAR instaurou-se e iniciou suas atividades visando a preservação de espécies de tartarugas marinhas ameaçadas de extinção, caminhando em seguida para projetos que passaram a envolver as comunidades locais em suas atividades de pesquisa, preservação ambiental, ecoturismo etc., estabeleceu-se assim um caminho e uma lógica que estão vinculados às mudanças ocorridas nas sociedades contemporâneas e que se refletiram sobre o Projeto. Esse percurso é uma marca indelével da história do TAMAR, uma identidade.

A lógica e esse mesmo percurso permearão os debates teóricos que fundamentam a pesquisa, explicitada neste Estudo de Caso, permitindo que ocorra uma explicitação dos conceitos e teorias relativas às “ciências do ambiente” que, posteriormente, passaram a considerar a evolução das visões que vários teóricos construíram acerca dos conceitos e modelos de desenvolvimento.

2.1 Ecologia, Meio Ambiente e Diversidade

Um dos conceitos fundamentais para este estudo diz respeito às questões de que trata a “Ciência da Ecologia”, devendo-se estar atento ao significado que vem sendo adotado para essa ciência, que se tornou comum sem no entanto constituir-se em uma construção fundamentada nas valorações que permeiam o senso comum. Assim a origem da ecologia, etimologicamente derivada do grego *oikos* que significa lugar onde se vive ou *habitat* e *logos* “estudo de” que, utilizados conjuntamente, significam “estudo da casa”, estendendo-se ao estudo do meio ambiente (WICKERSHAM, 1975).

Para Margaleff (1980), o termo “Ecologia” – *oekologie* - foi criado pelo alemão Ernst H. Haeckel (1834-1919) em 1869, em sua obra *Generelle Morphologie des Organismen*, para designar:

El estudio de las relaciones de un organismo con su ambiente inorgánico u orgánico, en particular el estudio de las relaciones de tipo positivo – o amistoso – y de tipo negativo – enemigos- con las plantas y animales con los que convive¹ (MARGALEFF, 1980, p.1).

A ecologia é a ciência ou o estudo dos organismos em sua casa, podendo ser definida ainda como o estudo das relações dos organismos, ou grupos de organismos, com seu meio, o

¹ O estudo das relações de um organismo com seu ambiente inorgânico ou orgânico, em particular o estudo das relações de tipo positivo – ou amistoso - e de tipo negativo – ou inimigos - com as plantas e os animais com os quais convive [tradução do autor].

lugar onde vivem. Uma abordagem mais adequada, e que serve a este estudo, estando em maior consonância com a conceituação contemporânea define “Ecologia” como o estudo da estrutura e da função da natureza, entendendo-se que o homem dela faz parte (ODUM, 1972).

Está subjacente ao conceito de Ecologia a existência de uma Ética que, como demonstrações recentes, não é aceita pela nação econômica e militarmente hegemônica, mas que determina a forma de relação do homem com sua “casa”. Observe-se que da mesma forma que na definição etimológica do termo Ecologia, de origem grega, a Ética que vem de *Ethos* - designa morada humana. Assim “Ético significa, portanto, tudo aquilo que ajuda a tornar melhor o ambiente para que seja uma moradia saudável [...]” (BOFF, 1997, p.90). Isso significa que uma abordagem ecológica implica em melhorias da “moradia” humana, que não é apenas do homem, em múltiplos aspectos.

Ao se tratar do tema ecologia não se escapa de considerações acerca do meio ambiente. Valenti (1984) considera que o termo “meio ambiente” foi utilizado em primeira instância por geógrafos e naturalistas. Tendo sua origem no francês *milieu ambiente*, *milieu* significa o lugar onde está ou onde se movimenta um ser vivo, enquanto *ambiente* faz referências ao que o rodeia e é utilizado por este ser.

Uma segunda perspectiva é apresentada como o estudo etimológico da expressão “Meio Ambiente” a partir do latim. Pela etimologia, “Meio” encontra significado na expressão no verbete *medium*, que se refere ao lugar e ao contexto onde se encontra ou se movimenta um ser vivo. Já para “Ambiente”, considerando-se a mesma origem etimológica, encontra-se o termo *ambire*, que significa ou representa a idéia sobre algo periférico ao objeto/sujeito considerado, ou seja, os limites do seu lugar às margens de algo que dá centralidade ao ser e que o envolve.

Neste sentido, Webster (1976) faz referência a dois contextos: o primeiro, relacionado com a biosfera do planeta, e o segundo com o social, ambos se impondo como limites, envoltórios. Em termos de biosfera, o meio ambiente é entendido como sendo as condições, influências ou forças que envolvem, determinam, influem ou modificam o lugar, sendo portanto, o complexo de fatores climáticos, edáficos e bióticos que atua sobre um organismo vivo ou uma comunidade ecológica e acaba por determinar a sua forma de sobrevivência.

No segundo contexto, meio ambiente é a agregação de condições sociais e culturais (costumes, leis, idioma, religião e organização política e econômica) que influenciam a vida de um indivíduo ou de uma comunidade, devendo-se salientar que as sociedades exercem pressões coercitivas sobre os indivíduos, adotando estes comportamentos, mesmo sem perceber, que visam a atender às demandas impostas por aquelas coerções, daí porque os modelos de sociedade são decisivos para a preservação ou não do ambiente. Uma sociedade que, por exemplo, fundamenta-se fortemente sobre o consumismo, consumo desvairado de objetos, tende inexoravelmente a demandar recursos naturais a um ritmo que, no limite, levaria à exaustão dos recursos naturais. As configurações das sociedades e as diretrizes que elas adotam parece ser fator determinante para a sua existência e a preservação de sua cultura.

Para Sachs (1986 a), o termo meio ambiente apresenta dois significados. O primeiro, relacionando-se com o equilíbrio dos recursos naturais identificados e identificáveis, existentes em quantidades finitas. O segundo, faz referências à qualidade do ambiente, constituindo elemento importante do nível de vida e, ademais, condicionando as disponibilidades e a própria qualidade dos recursos renováveis.

Em uma abordagem sistêmica para o meio ambiente, Sachs (1986 a), para o teórico o ambiente se constitui de tudo que não faz parte do sistema intencional estudado, mas que afeta o seu comportamento, ou seja, o espaço transformado pelo homem que comporta em sua essência toda a intencionalidade de configurá-lo, a partir de seus interesses e necessidades que em última análise estão sujeitos ao ambiente.

O ingresso de organizações internacionais e multilaterais no debate acerca das questões ambientais, visando que alguns conceitos fossem universalmente aceitos e contribuíssem para a construção de uma política global em torno do problema, é notadamente marcada pela participação da Organização das Nações Unidas (ONU). Esta instituição apresenta, em seu Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUMA), uma definição para meio ambiente que representa um nível diverso de abordagem. O PNUMA define o meio ambiente como sendo o *habitat* total do homem. Para esta definição, são distinguidos três subconjuntos: o meio natural, as tecno-estruturas criadas pelo homem e o meio social propriamente dito (SACHS, 1986 a).

Como observado, o conceito acerca do que venha a ser Meio Ambiente passou por uma evolução que, ao longo do tempo, incorporou tanto as dimensões relativas à natureza como também as questões de sua transformação, a do meio ambiente, pela ação do homem e as questões relativas ao conjunto de valores que determinam o comportamento desse último, a sociedade, e a forma como esta influencia as ações sobre o *espaço*. Torna-se fundamental observar que, tanto as sociedades como o meio ambiente, apresentam uma característica comum aos dois, a diversidade.

A diversidade biológica, em função de sua complexidade científica, foi definida pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED/ECO 92), no seu segundo artigo, como:

A variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte: compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (BRASIL, 2000 b, p.11).

2.2 Definição de Desenvolvimento

Estamos longe do verdadeiro desenvolvimento, que só ocorre quando beneficia toda a sociedade. Superar o atual quadro requer criatividade.

Celso Furtado

2.2.1 Um Conceito Genérico

Os modelos de desenvolvimento, implementados em diversos lugares do planeta e em épocas diferentes, constituem um tema necessário ao presente estudo, quer seja em função dos múltiplos aspectos a eles iminentes, tais como: as formas de apropriação e distribuição de riquezas, a forma como explora os recursos naturais etc., ou pela própria ideologia ligada a esses paradigmas que carregam subjacentes variadas relações que dizem respeito às formas de poder, as que modificam os valores das sociedades como a prevalência do consumismo etc., sendo bem perceptíveis às pressões que os paradigmas de desenvolvimento econômico exercem sobre as demais instâncias da vida em uma sociedade capitalista.

Um conceito que define, de forma geral, o que deva ser entendido por desenvolvimento considera este como sendo “[...] o gradual avanço ou crescimento através de uma série de mudanças progressivas ou ato de progredir do estágio mais simples ao mais complexo” (WEBSTER, 1988, p.402).

Este conceito associa a idéia de desenvolvimento à de mudanças progressivas, o que conduz a um aumento das complexidades experimentadas pelas sociedades, isso significando dizer que o desenvolvimento deu-se na direção e sentido que contribuíram para o aumento das

complexidades, principalmente da multiplicidade de domínios e significados postos aos atores sociais.

A complexidade das sociedades moderno-contemporâneas manifesta-se, principalmente, através da identificação desses múltiplos domínios e províncias de significado [...] por onde transitam os diferentes atores no desempenho de seus variados papéis sociais (VELHO, 1999, p. 136).

Da mesma maneira que o conceito de Meio Ambiente, o de Desenvolvimento sofreu modificações a partir da própria dialética inerente ao processo histórico, assim pois os conceitos atuais consideram dimensões outras que não apenas as relativas às questões econômicas. Arana (1999), cita o pensamento de Gutierrez (1971), que lembra que o termo desenvolvimento, e o conceito que lhe associam em um primeiro plano, parece exprimir de maneira sintética as aspirações que os homens têm por condições de vida mais equilibradas e equânimes. Desta forma, o desenvolvimento ficaria atrelado à concomitante melhoria da qualidade de vida do ser humano. O autor observa que o conceito de desenvolvimento ainda não está claramente delimitado e apresenta dois enfoques ou pontos de vista, um centrado no aspecto econômico e um outro que observa mais centralizadamente o social.

O enfoque econômico, considerado sob a perspectiva *strictu sensu*, do economismo, passa a ser definido a partir da acumulação do capital, ou seja, o grau de desenvolvimento seria medido a partir do gradiente de acumulação do capital. Assim, condiciona-se o aumento da riqueza como condição necessária para a subsequente elevação dos níveis de bem-estar. Este conceito esteve presente no pensamento econômico do pós-guerra e levou-se a pensar que, assegurado o crescimento rápido das forças de produção, estaria implícito esse, o crescimento, o desenvolvimento dos indicadores de qualidade de vida das populações. Isso implicaria provocar um processo completo de desenvolvimento e, este desenvolvimento tenderia a se estender, de forma mais ou menos espontânea, a todos os domínios da atividade humana, produzindo melhorias nos Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH) (SACHS, 1986 b).

A reprodução desse conceito é observada, quando se faz uma análise da forma como os países, em via de desenvolvimento, implementaram suas políticas e estratégias de desenvolvimento. Independente das clivagens ideológicas (capitalismo e socialismo), as nações em desenvolvimento inspiraram-se em reproduzir o modelo histórico percorrido pelos países industrializados a partir da Revolução Industrial, ou seja:

As duas escolas de pensamento, na verdade acreditavam igualmente em um desenvolvimento linear mecanicista e repetitivo da história, e reduziam inteiramente o processo histórico a uma mecânica sociológica, erigindo a mecânica de sua escolha em lei universal (SACHS, 1986 b, p.30).

As trajetórias do crescimento ótimo, de acumulação, implicavam em limitar os níveis de bem-estar a curto prazo para se obter maiores benefícios no futuro. Não havia esforços para priorizar medidas distributivas ou equitativas nas etapas iniciais do desenvolvimento. Os benefícios chegariam a todos, em seu devido tempo através da capilarização.

Por este motivo esta teoria “adoeceu”. O que se observou foi que, apesar de ocorrerem taxas de crescimento significativas e por longos períodos de tempo, principalmente nos países do sistema capitalista, os benefícios do desenvolvimento não foram distribuídos como previsto nas teorias que fundamentavam o modelo vigente à época. Isso fica claro observando-se o relativo desinteresse com o bem-estar e a qualidade de vida do presente e do futuro imediato; sem dúvida apostava-se que um sistema com significativas capilaridades, a mão invisível do mercado, criaria as condições e, efetivamente, faria a socialização da riqueza. Neste contexto, não foram construídas políticas que considerassem, na ocasião, as possibilidades e alternativas efetivas e imediatas capazes de minimizar problemas como a fome e a pobreza (SEN, 1998). Tampouco proporcionar, para uma maior parcela da população contemporânea, o acesso aos benefícios do desenvolvimento econômico ou, então, estratégias que assegurassem para as gerações vindouras uma base de prosperidade mais efetiva.

Assim, a visão do desenvolvimento centrado nos aspectos exclusivamente econômicos conduziu a um aumento e acumulação da riqueza, mesmo nos países da periferia do sistema capitalista, que não foi adequadamente distribuída, nem os seus benefícios para o conjunto das sociedades, o que implicou em questionamentos sobre a validade do modelo precedente e a considerar-se mais enfaticamente a dimensão social nos modelos desenvolvimentistas.

O enfoque social passa a permear o debate acerca de um modelo de desenvolvimento que, para as ciências sociais, é definido como sendo os processos e as formas de movimento e de trocas das estruturas sociais até uma situação distinta ou bem superior, partindo-se de uma inferior (HILLMAN, 2001).

As ciências sociais se esforçam para superar uma noção mais estreita do desenvolvimento, de início reduzido ao simples crescimento econômico. Noção que ampliada, em um primeiro instante, se alargou passando a incorporar a dimensão social e cultural, essas por sua vez conduzindo a reflexões que contribuíram para se chegar aos conceitos de modo de vida e qualidade de vida, ou mais diretamente ao conceito de projeto de civilização (SACHS, 1986 a).

Os pesquisadores, de forma quase consensual, concordam que o desenvolvimento é um processo de transformação econômica, social e cultural que leva as sociedades a alcançarem patamares mais elevados de qualidade de vida.

Para tanto é necessário que a sociedade se liberte da égide do paradigma mecanicista emprestado das ciências físicas, traduzido por uma excessiva concentração da atenção sobre o volume da poupança e do investimento. Importa também saber como a poupança será investida e por quem, quais serão os beneficiários e com isto saber qual será a eficácia social do investimento (SACHS, 1986 b).

Nesta leitura, a noção clássica do desenvolvimento, ou seja, o aumento da produtividade pode ser incompatível com o equilíbrio ecológico. Por um lado, equivale à coerência e ordem sociais e, por outro, resulta em degradação ecológica e desordem. Em um contexto mundial, estas duas faces são mantidas por meio da externalização dos produtos colaterais negativos de uma região a outra, originados no aumento *fordista* da produtividade (ALTVATER, 1995).

Desta forma, faz-se necessário pensar um modelo de desenvolvimento que se anexa em seus limites à dimensão ambiental. Sachs (1986, a e b) sustenta que acreditar em um paradigma que, caminha na direção de proporcionar o desenvolvimento econômico e social contínuo, é necessário que este modelo incorpore o meio ambiente como uma dimensão imanente do próprio desenvolvimento. Para o autor, as questões ambientais devem ser internalizadas em todos os níveis de decisão. A gestão racional do ambiente passa pela redefinição de todos os objetivos e de todas as modalidades de ação.

De fato problemas relacionados com recursos, energia, ambiente e população e desenvolvimento só poderão ser corretamente percebidos quando examinados em suas relações mútuas, o que implica um quadro conceitual de planejamento (SACHS, 1986 a, p.10).

Por esta visão, todos os aspectos são interdependentes, ou seja, o avanço de um deles provoca o avanço dos outros e, inversamente, o estancamento de um deles é um obstáculo para os demais.

A discussão da causa ambiental inicia-se a partir da década de 70, quando começaram a surgir questionamentos sobre a própria insustentabilidade dos modelos de desenvolvimento experimentados até então. Criou-se a possibilidade, por parte de pensadores das áreas de antropologia, sociologia e economia, de serem postuladas alternativas, na tentativa de se estabelecer um novo paradigma de desenvolvimento, baseado não apenas na lógica do

Mercado, mas que também considerasse os critérios de capacidade e os limites da sustentabilidade dos recursos naturais.

Os problemas ambientais, então tratados como questões locais e pontuais, passaram a ser de interesse global. Inseriu-se também nestas discussões questões pertinentes ao direito das futuras gerações.

As mudanças de atitude começaram a aflorar a partir de 1969, com a divulgação do Relatório do Clube de Roma, intitulado Os Limites do Crescimento. Foram questionados os problemas causados pelo modelo de crescimento econômico baseado no *fordismo*, cuja estratégia de expansão encontrava-se fundamentada na utilização de combustíveis fósseis como fonte prioritária de energia. Também eram abordadas questões pertinentes à crise do petróleo, que estava por emergir.

Em 1971, o dólar se distanciou do ouro; seguiu-se o primeiro embargo do petróleo árabe em 1973, o Acordo Plaza, que desvalorizou o dólar em relação ao iene e a ascensão dos setores de produtos eletrônicos e de automóveis japoneses – que teve grande ajuda da inteligente apropriação da tecnologia e das pesquisas norte-americanas por parte das empresas japonesas. A Era Industrial estava morrendo e, embora poucos reconhecessem isso, algo novo estava lutando para vir ao mundo (STEWART, 1998, p. 7).

Sob os elementos de tensão entre conciliar a conservação ambiental, a equidade social e a eficiência econômica começaram a aparecer propostas de adjetivações ao conceito de desenvolvimento. Estava tomando corpo uma nova concepção alternativa à política de desenvolvimento econômico.

2.3 O Ecodesenvolvimento

O conceito de Ecodesenvolvimento começa a ser postulado pelo canadense Maurice Strong em 1973, no decorrer da primeira reunião do Conselho Administrativo do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUMA), realizada em Genebra em 1973 (SACHS,

1986 a). A concepção de ecodesenvolvimento resultou de uma proposta intermediária entre duas correntes antagônicas, a do ecologismo absoluto e a lógica economicista do modelo convencional de desenvolvimento até então utilizada. O ecodesenvolvimento surgiu como uma possibilidade de conduzir a humanidade a um novo modelo de desenvolvimento, orientado pelos princípios da justiça social em harmonia com a natureza, e não através da sua conquista (SACHS, 1986 a).

Conforme aponta Brüseke (1998), foi o próprio Ignacy Sachs quem formulou os princípios básicos que deveriam delinear este novo paradigma de desenvolvimento, integrando basicamente seis aspectos por onde se deveriam guiar os caminhos do desenvolvimento, sendo esses princípios:

- a) a satisfação das necessidades básicas;
- b) a solidariedade sincrônica e diacrônica entre as pessoas e as sociedades, do presente e o compromisso destas com as gerações futuras;
- c) a participação da população envolvida;
- d) a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral;
- e) a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas;
- f) a formulação e execução de programas de educação.

Uma definição adequada para o paradigma do ecodesenvolvimento, é oferecida por Sachs (1986 a) que, apesar de extensa, deve ser considerada e incluída neste texto dada a sua relevância, para o teórico ecodesenvolvimento:

É um estilo de desenvolvimento em que cada ecorregião insiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas como também aquelas de longo prazo. O ecodesenvolvimento tenta reagir à moda predominante das soluções pretensamente universalistas e das fórmulas generalizadas. Em vez de atribuir um espaço excessivo à ajuda externa, dá um voto de confiança à capacidade das sociedades humanas de identificar seus problemas e de lhes dar soluções originais, ainda que se inspirando em soluções alheias. Reagindo contra as transferências passivas e o espírito de imitação, põe em destaque a autoconfiança. Resistindo a um ecologismo exagerado,

sugere, ao contrário, a constante possibilidade de um esforço criador para o aproveitamento da margem de liberdade oferecida pelo meio, por maiores que sejam as restrições climáticas e naturais. A diversidade das culturas e das realizações humanas obtidas em meios naturais comparáveis são testemunhos eloqüentes desta possibilidade. Mas o sucesso pressupõe o conhecimento do meio e a vontade de atingir um equilíbrio durável entre o homem e a natureza. Os fracassos e os desastres que sofreram algumas sociedades oferecem testemunho não menos eloqüente do alto preço da incapacidade de gerir as relações entre o homem e a natureza aos recursos naturais (SACHS, 1986 a, p.18).

O que fica claro com o conceito de ecodesenvolvimento é que além de produção de riquezas os modelos de desenvolvimento teriam, dado o fracasso do paradigma *fordista*, que considerar as questões de preservação ambiental, uso racional dos recursos naturais e uma melhor distribuição da riqueza, ou seja:

O enfoque pragmático do ecodesenvolvimento é de reconhecer que o crescimento seria sem dúvida necessário, como substrato deste processo, mas deveria assumir um perfil diferente daquele que caracteriza o crescimento selvagem; acima de tudo, seus frutos deveriam ser repartidos de outra maneira (SACHS, 1998, p. 162).

Enquanto objeto de uma reflexão pioneira sobre esta temática, o conceito de ecodesenvolvimento acabou condicionando a emergência de noções como desenvolvimento durável, sustentável ou viável. E esses conceitos passam a ser tema de debates nas instâncias que representam os interesses coletivos da humanidade, tal como é o exemplo do Relatório de Brundtland.

2.4 O Relatório de Brundtland: Surge o Conceito de Desenvolvimento Sustentável

Em 1983, foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, presidida pela primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, que emprestou seu nome à comissão e ao seu relatório final, no ano de 1987, também intitulado *Nosso Futuro Comum*.

O conteúdo do Relatório consistia de um texto que visava alertar sobre a necessidade das nações unirem-se na busca de alternativas para o antigo paradigma do desenvolvimento. Foi a primeira vez que as Nações Unidas declaravam haver limites para o crescimento

econômico, pautado na exploração crescente e irracional dos recursos naturais, conforme o então modelo vigente de desenvolvimento. A argumentação do Relatório se alicerçava no fato desse paradigma ser insustentável, requerendo-se mudanças na forma de desenvolvimento sob pena de seus danos serem irreversíveis ao meio ambiente.

Em síntese, o Relatório Brundtland mostrava que a ocorrência de um dado crescimento econômico, sem incorporar melhorias na qualidade de vida das pessoas e das sociedades, não poderia ser considerado desenvolvimento. Também, em paralelo, sustentava que seria possível alcançar alto nível de desenvolvimento sem destruir os recursos naturais, conciliando crescimento econômico com a conservação ambiental.

Neste contexto, a Comissão Brundtland (1987), tendo por base pressupostos que enfatizavam a criação de um paradigma de desenvolvimento diferente do modelo até então em vigor, colocava como desafio a introdução da dimensão ambiental nas formas de produção de riqueza do sistema capitalista, ou seja, adjetivar de sustentável o desenvolvimento. Partia-se da premissa de que o modelo de desenvolvimento implementado até então era insustentável não só pelo lado ambiental, mas também no que se refere à dimensão social. O conceito de Desenvolvimento Sustentável (DS) é apresentado então como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (COMISSÃO BRUNDTLAND, 1991 p. 46).

O DS contém dois enfoques principais: o primeiro sobre as necessidades, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres que devem merecer a máxima prioridade. O segundo: a noção de limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõem ao meio ambiente, impedindo-o de atender plenamente às necessidades presentes e futuras (COMISSÃO BRUNDTLAND, 1991).

O DS surge como um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam, e reforçam o potencial presente no futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Mais que um conceito, o DS traduz a mudança de paradigma, no sentido de Khun, na busca de um estilo de desenvolvimento que não fosse socialmente injusto e danoso para o meio ambiente. Desta forma,

[...] o desenvolvimento sustentável consiste numa transição para um novo estilo de organização da economia e da sociedade e das suas relações com a natureza, renunciando uma sociedade com equidade social e conservação ambiental. Esta transição de um estilo insustentável para um sustentável deve, contudo, enfrentar e redesenhar a rigidez e as restrições estruturais, que demandam tempo e iniciativas transformadoras da base da organização da sociedade e da economia (BUARQUE, 1999, p.34).

O texto da Comissão Brundtland tornou-se referência básica para os profissionais das mais diversas disciplinas. Nesta direção, Altvater (1995), enfatiza que posicionamentos normativos deste tipo são consensualmente sustentáveis a nível mundial, apesar das diferenças de contextos culturais, de posições políticas e de correntes acadêmicas.

A partir do Relatório Brundtland (1987) aparecem várias explicitações em documentos estratégicos sobre o desenvolvimento sustentável. Este paradigma entra definitivamente em evidência no cenário internacional, passando a fazer parte de diversos organismos internacionais e instituições multilaterais; um exemplo é o texto a seguir, que confere sustentação à argumentação que o precede.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) apresentou [em 1991] de [forma] resumida programaticamente como [...] a transformação produtiva com justiça distributiva e a sustentabilidade ambiental; [...] Na Europa Oriental [ele aparece] como a construção de uma economia de mercado ecológica e social, que associa a competitividade com a defesa do meio ambiente [...] Nos países industrializados, o crescimento não prejudicial ao meio

ambiente é a fórmula que resolve os agudos problemas ecológicos. O relatório dirigido à Comunidade Européia é intitulado Eficiência, estabilidade e justiça distributiva (PADOA SCHIOPPS *apud* ALTVATER, 1995, p.283).

Depois de ter ajudado a maximizar a exploração dos recursos naturais e sua transformação em valores de uso de massa [...] a eficiência técnica conquistada na sociedade industrializada desenvolvida deveria ser colocada a serviço da proteção dos recursos naturais e do meio ambiente. Uma revolução da eficiência é reclamada e considerada factível, na medida em que as modernas tecnologias estariam disponíveis, precisando apenas serem reorientadas para a proteção ambiental (ALTVATER, 1995, p.283-284).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 internaliza o conceito do desenvolvimento sustentável, através do artigo 225, onde é destacado que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e [impõe-se] ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Em 1989, a partir de resolução da Assembléia Geral da ONU, foi solicitada a realização de uma reunião específica, ficando explícito que o conceito de desenvolvimento sustentável constituía-se em preocupação de muitas nações com representação na ONU, dado o objetivo de discutir formas de combinar uma maior proteção do meio ambiente com um desenvolvimento econômico mais efetivo em países periféricos.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED/ECO92): Cúpula da Terra, foi realizada no Rio de Janeiro em 1992, sendo discutidos e assinados cinco documentos, pelos países participantes, que serviriam como fundamentação para implementar políticas públicas e também contribuir para a elaboração de legislação específica sobre o tema. Os documentos foram:

1. A Agenda 21 Global;
2. A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente;
3. A Convenção sobre Mudança Climática;
4. A Convenção sobre Biodiversidade, e
5. A Declaração sobre os Princípios da Floresta.

Entretanto, apesar do interesse mundial mais intenso pelo futuro do planeta, a Conferência da ONU não correspondeu nem às esperanças nem às expectativas que haviam sido construídas a partir da proposição do encontro. Por exemplo, pode-se citar a ausência de consenso sobre a limitação dos níveis de emissão de gás carbônico, do acordo sobre o clima e a proteção da biodiversidade. Esses acordos não foram ratificados em parte ou no todo, principalmente por parte dos países centrais, em destaque os Estados Unidos da América.

Como resultado efetivo, a UNCED/ECO92 possibilitou difundir, entre os chefes de governo presentes, o crescimento da consciência sobre os perigos que representa a continuidade de se empregar o modelo clássico de desenvolvimento, regido exclusivamente pelas forças de mercado.

Nesta direção, Brüseke (1998) sustenta que a interligação entre o desenvolvimento socioeconômico e as transformações no meio ambiente, durante décadas ignorada, entrou no discurso oficial da maioria dos governos do mundo, através das resoluções firmadas durante a UNCED/ECO92, bem como da Agenda 21, que dela resultou.

2.5 A Agenda 21

Este documento, contendo 800 páginas divididos em 40 capítulos, é uma tentativa inovadora de escrever de forma abrangente as políticas necessárias para um desenvolvimento seguro. Encontra-se destacada uma série de compromissos acordados pelos países signatários, os quais assumiram o desafio de incorporar, em suas políticas públicas, princípios que desde já os colocavam em direção ao paradigma do desenvolvimento sustentável. Portanto, trata-se de uma mudança de postura em relação ao comportamento humano, ao entorno da humanidade, na tentativa de reverter o estágio de degradação ambiental do planeta, causado pelo antigo paradigma mecanicista de desenvolvimento, e também de prover condições para a erradicação da pobreza e a consolidação da paz entre os povos.

A Agenda 21 encontra-se dividida em 4 seções, onde são identificados os problemas, as formas propostas de tratá-los e também são estimados custos de investimentos para que deixem de existir. Em síntese, são tratados temas sociais abrangentes, como o combate à pobreza, a promoção da saúde e a demografia. Embora os problemas sejam globais, sugere o documento que as questões, inerentes à problemática de cada povo, devam ser tratadas de acordo com as suas especificidades.

Essa indicação coloca em relevo a importância da participação de cada ator na resolução dos problemas vividos localmente. Nesta direção são questionados temas como as questões da mulher, da infância e juventude, dos povos indígenas, de trabalhadores e sindicatos, dos agricultores e das Organizações Não Governamentais (ONGs) e, de como cada um desses grupos é atingido pelos problemas ambientais.

São destacadas as questões culturais e educacionais no sentido de promover o questionamento dos padrões existentes, e insustentáveis, de consumo, o estímulo à educação, e à conscientização. Existem também capítulos que tratam da ciência e da transferência de tecnologias e do uso da biotecnologia saudável. Outros enfocam questões ambientais sistêmicas como a conservação da atmosfera, dos recursos hídricos, da biodiversidade, do combate ao desmatamento, do planejamento e gerenciamento dos recursos terrestres, além do manejo de compostos químicos e resíduos industriais perigosos e radioativos.

Finalmente, outros capítulos enfocam os aspectos institucionais e jurídicos que possam levantar informações necessárias para tomada de decisões estratégicas, colaborando para a gestão ambiental tornar-se eficiente.

O fundamental da Agenda 21 foi instituir as premissas para a construção de um novo modelo de desenvolvimento, ao se incorporar nas políticas públicas a lógica do paradigma do desenvolvimento sustentável. Esse documento determina o esgotamento do modelo

precedente e estabelece as bases para o uso racional dos recursos naturais. A Agenda 21 põe por terra a visão utópica de que não se pode utilizar os recursos naturais, ao mostrar que a utilização desse patrimônio deve ser sustentável. A preocupação passa a ser a gestão eficiente dos recursos naturais, visando o bem estar coletivo dos povos da terra e suas futuras gerações. Para isto tornar-se possível, é enfatizada a importância da cooperação internacional, das parcerias visando o fortalecimento institucional dos países periféricos para dialogarem e pactuarem novos espaços, do planejamento integrado, da equidade social com estímulo à educação e o desenvolvimento individual e coletivo, inserindo neste contexto os grupos socialmente vulneráveis. Sem estes pressupostos, não são criadas as condições necessárias para o paradigma do desenvolvimento sustentável se consolidar.

Assim, trata-se de um longo processo de transição, onde cada país e região tende a encaminhar a implementação do conteúdo integral do documento, em velocidades distintas. Entretanto, a democracia é o pressuposto principal para a Agenda 21 ocorrer. Não havendo o ambiente democrático, não existe a menor possibilidade de se colocar em prática estas propostas, pois só um ambiente democrático garante espaço para que todos tenham voz. A incorporação do adjetivo sustentável provoca inevitavelmente um recuo da análise teórica frente a condições normativas “[...] o desenvolvimento deve ser economicamente eficiente, ecologicamente suportável, politicamente democrático e socialmente justo” (ALTVATER, 1995, p. 283).

2.5.1 A RIO+5 e a Utopia dos Anos 90

É um desafio traduzir em ações práticas os conceitos e as propostas contidas tanto no documento Agenda 21 Global, quanto em uma Agenda de abrangência nacional e por extensão nas regionais ou locais.

A própria reunião realizada em Nova Iorque, no ano de 1997, conhecida como RIO+5, fez uma avaliação mais crítica sobre a aplicação prática do conceito de desenvolvimento sustentável, com o objetivo de acelerar a implementação da Agenda 21.

Os participantes (cinquenta e três chefes de Estado e de Governo) reconheceram como aspectos positivos: o processo de globalização, o aumento na intensidade das relações internacionais entre os países e o crescimento de mercados de capital e investimento externo direto. Foram também verificadas, de forma global, menores taxas de crescimento populacional, progressos para o desenvolvimento e fortalecimento das instituições, no sentido de construir consensos internacionais para os critérios de sustentabilidade com a participação pública e do setor privado.

Como aspectos negativos: constatou-se que ainda se estava distante de serem eficientes para operacionalizarem a prática do paradigma do desenvolvimento sustentável. Muitas foram as dificuldades para superar as bases do antigo paradigma mecanicista de desenvolvimento. Os níveis de produção e consumo continuaram extremamente elevados e as desigualdades sociais e de renda ampliaram-se dentro e entre as nações. Continuou também a degradação do meio ambiente, embora em níveis menores. Foram lentas as inovações nos mecanismos financeiros para o desenvolvimento sustentável e um grande desafio é domar o potencial dos fluxos privados de capitais para bons objetivos institucionais (RIBEIRO, 2000).

Foi também destacada a preocupação com a falta de progresso na implementação da Agenda 21, especialmente nos países periféricos, devido à falta de políticas específicas dos governos locais para catalisar as mudanças.

Em análise sobre os resultados da RIO + 5 destaca-se o reconhecimento por parte da Assembléia Geral da ONU de concentrar esforços para integrar as políticas econômicas com as ambientais e sociais, além de mobilizar recursos para o desenvolvimento sustentável,

[...] as regras comerciais devem ser compatíveis com as políticas ambientais, para reverter tendências de deterioração. Há a necessidade crescente de relacionar a Agenda 21 e as finanças e de aprofundar ações na relação meio ambiente-comércio, na responsabilidade corporativa e no monitoramento de atividades das corporações. Entre os principais desafios para implementar a Agenda 21 estão prover os recursos financeiros, transferir tecnologias ambientalmente corretas

para os países em desenvolvimento, fixar metas e cronogramas para reduzir a emissão de gases de efeito estufa. Os temas prioritários são água doce, energia, transporte, oceanos, estoques pesqueiros, atmosfera e desertificação (RIBEIRO, 2000, p.117-118).

Altvater (1995), defensor do DS, se contrapõe à ordem mundial e sugere uma (des)ordem, ou seja, quando a *economização* da ecologia não consegue oferecer os resultados almejados, como a efetivação de políticas de proteção dos recursos naturais e do desenvolvimento com justiça social, parece restar somente a alternativa de se *ecologizar* a economia. Entretanto, também pondera que “ [...] uma economia ecológica permanece sendo uma economia e, portanto, os princípios econômicos da escolha racional de aproveitamento dos recursos naturais escassos permanecerão impondo-se” (ALTVATER, 1995, p.313).

Como alternativa para diminuir os níveis de consumo e a degradação ambiental é premente introduzir a ecoeficiência, ou seja, aumentar a eficácia do aproveitamento dos recursos naturais com base nas tecnologias disponíveis através do fordismo,

[...] as tecnologias modernas de proteção ambiental, praticamente, só existem onde se localizam e se concentram os sistemas de transformação material e energética, elas existem de forma incompleta ou inexistem nas ilhas de sintropias do Hemisfério Sul (ALTVATER, 1995, p. 312-313).

As Nações Unidas também reconheceram a necessidade de se passar das palavras às ações “[...] devido à tendência de deterioração ambiental e ao esgotamento dos recursos naturais” (RIBEIRO, 2000, p. 118).

Antes, os limites do crescimento eram somente uma metáfora nos discursos de crítica ao crescimento, entretanto, atualmente “[...] os limites do crescimento representam uma restrição real do desenvolvimento econômico e social que não pode mais ser ignorada (ALTVATER, 1995, p. 311).

Para a ONU, as organizações não governamentais (ONGs) também possuem papel-chave para colocarem em prática o DS.

Conforme o mesmo autor, para se implementar o paradigma do DS é necessário como ponto de partida: implementar a ética ecológica, reduzir a pobreza generalizada e as desigualdades sociais. Entretanto, destaca que ocorrem graves restrições de origem sistêmica que inibem a proposta de se estabelecer a equidade das condições sociais no planeta.

O nivelamento entre o Norte e o Sul não ocorrerá [...] A manutenção das desigualdades parece ser um pressuposto do sistema capitalista. Numa sociedade mundial capitalista, é inevitável a simultaneidade de desenvolvimento e subdesenvolvimento, de riqueza e miséria, seja no plano global, seja no âmbito das nações. As diferenças de desenvolvimento entre o Norte e o Sul não podem ser compensadas; elas se alteram, mas não desaparecem (ALTVATER, 1995, p.310).

Sendo assim, não é excessivo recordar que,

[..]em situações de extrema pobreza o ser humano marginalizado e excluído social e economicamente não tem como assumir qualquer compromisso para evitar a degradação ambiental, se é que a própria sociedade não é capaz de impedir sua deterioração como pessoa. (GUIMARÃES, 1991, p.24).

Portanto, ainda no início do século XXI, são considerados como desafios à sustentabilidade: a eliminação da pobreza, a diminuição do consumo, um novo modelo de produção, o controle da poluição, novas alternativas energéticas, o controle da população, a recuperação ambiental e as políticas ambientais locais. Isso impõe que sejam pensadas soluções no local onde as comunidades se instalaram, pois esse local lhes reserva o sentimento de pertencimento, fazendo com que seja mais fácil de se trabalhar a responsabilidade com o ambiente do entorno desse local.

2.6 Pensar Globalmente e Agir Localmente

Para ser abrangente, o enfoque proposto pela Agenda 21 Global precisou ser traduzido em termos nacionais e locais, de forma a traçar as diretrizes de uma gestão ambiental fundamentada nos princípios do paradigma do desenvolvimento sustentável que também respeitasse as especificidades locais.

Para se implementar a Agenda 21 brasileira, foi criada a Comissão de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, por decreto presidencial de 26 de fevereiro de 1997, que contou com a participação de representantes de diversos ministérios, câmaras de políticas sociais e representantes das organizações da sociedade civil. Através de um processo participativo, foi realizado um amplo diagnóstico, conhecido como Agenda 21 Brasileira – Bases para a Discussão.

Este diagnóstico considerou as diferenças regionais, entre os estados e os municípios. O objetivo seria o de orientar estratégias de planejamento a médio e longo prazos de forma sustentável. Foram definidos seis temas: agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infraestrutura e integração regional, gestão dos recursos naturais, redução das desigualdades sociais e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 do Brasil foi apresentada em meados de 2002, após 5 anos de trabalho. O conteúdo final do documento mantém essas seis áreas temáticas e apresenta 21 ações prioritárias em direção à sustentabilidade que, em síntese, é apresentado no Anexo 1 - Propostas da Agenda 21 do Brasil.

Quanto aos desafios para a implementação da Agenda 21, estes ficaram claros durante o processo de elaboração. Sarney Filho, representando o Ministério do Meio Ambiente (MMA), enfatizou que:

[Implementar] a Agenda 21 pressupõe a tomada de consciência por todos os indivíduos sobre o papel ambiental, econômico, social e político que desempenham em sua comunidade e exige, portanto, a integração de toda a sociedade no processo de construção do futuro (BRASIL, 2000, p. iii).

Durante a apresentação do documento final, Fernando Henrique Cardoso (2002), Presidente da República, destacou a importância de internalizar as premissas da Agenda 21 do Brasil no cotidiano da sociedade, “[...] o importante é que passemos tudo isso a marcos práticos, naturalmente com a prudência de sabermos que esses marcos práticos vão apenas trilhando um caminho da mudança cultural que leva tempo.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 17 de julho de 2002).

Fica claro que a intenção é de internalizar a Agenda 21 em cada política pública setorial. Por exemplo: da agricultura aos recursos hídricos, da cultura à saúde etc. Este documento pode se constituir em um elemento catalisador para estimular o associativismo municipal e elevar o nível na priorização de investimentos, nos orçamentos participativos, para além das demandas pontuais, voltando-os para estratégias coletivas e mais amplas (RIBEIRO, 2000).

2.7 O Desenvolvimento Local

No hay ninguna receta que garantice el éxito en materia de desarrollo. Pero si hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: si el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos, si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan²

Sergio Boisier

Com a Agenda 21 Global, surge uma nova proposta, as estratégias de desenvolvimento se voltam para estabelecer uma conotação socioterritorial. Fazendo referências aos processos que ocorrem nos múltiplos territórios subnacionais, traz ao modelo a internalização dos critérios do paradigma do desenvolvimento sustentável.

O local passa a representar um espaço intersetorial onde se dão as relações da vida social, metaforicamente, “como a molécula à substância”, ou seja, a menor partícula onde a sociedade ainda é sociedade, conservando suas características essenciais (POGGIESE; FRANCONI, 1994).

O conceito de Desenvolvimento Local (DL) integra dois enfoques: uma nova política social ou um novo paradigma econômico. No primeiro caso, o local é posto como um espaço de integração e sustentabilidade (BOISIER, 1997), no segundo, o local é posto como uma nova realidade industrial feita por *clusters*, distritos e redes de pequenas empresas.

A origem desta nova abordagem de DL, segundo os autores Sexto e Paredes (1999), é uma alternativa à clássica estratégia conhecida como Pólos de Desenvolvimento que

² Não há nenhuma receita que garanta o êxito em matéria de desenvolvimento. Mas existem pelo menos duas afirmações corretas: se o desenvolvimento se encontra em nosso futuro, não será com as idéias do passado que o alcançaremos, se o desenvolvimento é um produto da própria comunidade, não serão outros, senão os seus próprios membros que o construirão [Tradução do Autor].

dominou, durante as décadas de 60 e 70, as políticas públicas de desenvolvimento regional. Os Pólos de Desenvolvimento eram projetos executados em cidades escolhidas pelo poder para impulsionar a implantação de indústrias, sendo próprias de políticas autoritárias do tipo *top-bottom*.

A nova proposta de desenvolvimento local emerge no final dos anos 80, sob um novo padrão de relação entre Estado-Sociedade, que contém princípios democráticos e critérios de sustentabilidade através da incorporação das questões ambientais. A comunidade torna-se protagonista, impulsionando a partir da base social seu desenvolvimento, através de políticas governamentais horizontais e também de *bottom-up*.

Portanto, no âmbito do processo de globalização, das premissas neoliberais que induziram a desregulamentação, o enxugamento do Estado e a redução dos processos de bem-estar, o DL constitui-se como enfoque alternativo aos padrões estabelecidos pela predominância da lógica de mercado (SILVEIRA, 2002).

Parte-se da suposição de que,

[...] as dinâmicas geradoras de desigualdades e exclusão não podem ser desconstruídas pelo alto, ou substituídas por outros sistemas de fluxos apartados dos lugares. O desenvolvimento local é um terreno de reconstrução de identidades e vínculos, de reconfigurações sócio-produtivas e gestação de novas esferas públicas, o local configurar-se-ia como um campo necessário de resposta e transformação (SILVEIRA, 2002, p. 239).

Assim, o conceito de DL encontra-se imbricado à idéia central de desenvolvimento mais justo - realista , sustentável, organizado e planejado - em diferentes escalas de espaço, seja microrregional, municipal ou comunitário que acompanha também a tendência mundial que impulsiona os processos de descentralização político-administrativa (JARA, 1998).

Assim, o DL coloca-se como,

[...] uma proposta dialética, entre uma forma de desenvolvimento regional centralizado, quantitativo e predatório e uma abordagem assistencialista e compensatória de desenvolvimento comunitário [que] procura construir frutos de forma descentralizada e sustentável, bem como criando condições e capacidades nos espaços sociais menores ou celulares, nos quais a sociedade ainda é sociedade, para que os atores sociais e institucionais locais possam protagonizar a construção de seu próprio destino (JARA, 1998, p.271).

Ao descentralizar a gestão dos programas de desenvolvimento comunitário, surge a possibilidade de microprojetos serem identificados, selecionados, solicitados, planejados, executados, fiscalizados e controlados pelas próprias comunidades.

O que é realmente novo na proposta de DL é a forma localizada e participativa de organizar e gerenciar os processos de desenvolvimento.

Neste modelo as estratégias de ação do planejamento econômico precisam contemplar a dinamização, o fortalecimento e a integração do espaço e dos setores da economia local (ou regional). Os fluxos de compra e de renda se distribuem no mercado regional e fora dele, tendendo a ampliar a renda das famílias que vivem na região, partindo-se da lógica de que ao produzirem para o mercado, em geral realizam suas compras no mercado regional potencializando os efeitos multiplicadores (NOGUEIRA, 1999).

Trata-se de gerar atividades econômicas que melhorarem as condições de vida e trabalho, criando capacidades financeiras, técnicas e administrativas no lugar onde os projetos de desenvolvimento serão implementados, bem como dotando as comunidades e organizações de conhecimentos e habilidades, para que, de forma menos dependente, possam resolver seus próprios problemas.

O desenvolvimento local deve ocorrer, então, como resultado de ações articuladas pelo conjunto de agentes econômicos, sociais e culturais, tanto públicos como privados, existentes nos territórios subnacionais, envolvidos com a construção de um projeto de longo prazo combinado com estratégias de implementação de ações de curto e médios prazos. Deve englobar políticas públicas uma nova cultura voltada à construção de um objetivo comum (NOGUEIRA, 1999).

Como o local caminha em direção aos critérios de projetos de sustentabilidade, a dinâmica das ações que se articulam dentro dos espaços dessas micro-regiões sustentam-se a partir de organizações locais e de variados tamanhos - pequenas e médias empresas e organizações sem fins lucrativos - que passam a se estruturar em redes alternativas de cooperação horizontal coordenadas por elos e nós que “[...] alcançariam flexibilidade suficiente para resistir e se adequar, ao longo do tempo, aos imperativos das transformações produtivas” (COCCO; GALVÃO, 2001, p.69).

A organização em rede, parece razoável supor, representa uma alternativa ao entrave que estava posto para a implementação de projetos de desenvolvimento sustentável, que são, as premissas de concentração de poder e capital, que perpetuam os elevados níveis de exclusão social.

O funcionamento dessas redes,

[...] parece apontar [para] dimensões mais democráticas de controle dos meios de produção (pela óbvia distribuição do capital que as pressupõe) e de cooperação (pela ausência de efeitos de dominação ligados às grandes escalas de produção entre as empresas) (COCCO; GALVÃO, 2001, p.72).

O Desenvolvimento Local Sustentável possibilita que novas e, até então, não cogitadas estruturas de produção, se configurem como exequíveis dentro das premissas estabelecidas por este modelo,

As dimensões locais possibilitariam a promoção de novas formas empresarias de tipo cooperativo; às vezes, fala-se em autogestão ou, numa perspectiva mais geral, de princípios de economia solidária capazes de produzir mais integração cidadã (COCCO; GALVÃO, 2001, p.72).

O DL busca afirmar-se como uma política que pretende ser nova, em função de uma dinâmica que associa fortes elementos inovadores, em particular, no enfoque sobre o papel

das instituições e das redes sociais que desenham os sistemas locais de inovação. Sendo assim “[...] a gestão da relação entre território e desenvolvimento tende a se constituir através de estratégias politicamente organizadas em torno de objetivos comuns” (SILVA, 1999, p. 51).

Alguns teóricos, como Kisil (1997), Jara (1998), Buarque (1999) e Acselrad (2001), apontam que a importância do DL reside em ser um processo participativo, o qual é condição *sine qua non* para se estabelecer o ambiente de construção de sentidos de responsabilidades coletivas.

A heterogeneidade dos participantes, os múltiplos atores e papéis da sociedade contemporânea, com suas capacidades distintas se transformam no ponto central para expandir e tornar perene um projeto de DL. Isso equivale a dizer que se um projeto ao permanecer confinado a uma “[...] organização em particular ou isolado em alguns poucos indivíduos provavelmente terá menos chances de sustentabilidade e crescimento depois que os fundos externos terminarem” (KISIL, 1997, p.145).

Entretanto, destaca Buarque (1999), para se tornar um processo consistente e sustentável, as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local devem ser elevadas, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

Afirma-se que o Desenvolvimento Sustentável (DS) carrega, em sua concepção, forte fator de integração contribuindo para a aglutinação das forças locais, que se organizam e são convidadas a assumir o esforço por tornar o projeto factível.

A sustentabilidade no desenvolvimento local é uma noção integradora, rica de grande poder orientador, indispensável para fomentar condições de autogestão comunitária. Deve ser entendida como a capacidade que os atores sociais possuem para tomar decisões a respeito dos diversos aspectos que atingem suas próprias vidas. A Sustentabilidade estimula a capacidade potencial dos atores para avaliarem e formularem soluções para seus próprios problemas e necessidades (JARA, 1998, p. 143).

Assim o pertencimento e o enraizamento do indivíduo com o local são reforçados com as perspectivas da construção coletiva de um futuro melhor.

A busca de valorizar as identidades locais, através da construção imaginária de um futuro desejável para as comunidades, bem como o esforço do entendimento das condições de sua viabilização dá origem à construção de um processo endógeno de desenvolvimento (ACSELRAD, 2001, p.93).

Deve-se observar que, ao longo do processo histórico, que trouxe a humanidade até o ponto de quase exaustão dos recursos naturais e à extrema concentração da riqueza, construiu uma barreira à efetiva participação dos *de baixo*, pois subjacente a essas condições subsistem relações de poder que podem tornar difícil a participação desses últimos,

[...] quanto mais pobre e dependente for a economia local, maior a opressão das comunidades, tanto maior deve ser o desafio dos atores sociais e, principalmente dos governos locais para formular propostas endógenas de desenvolvimento (JARA, 1998, p. 271).

Contudo, os autores Silva (1999) e Boisier (1999), alertam sobre a importância da evolução da interpretação conceitual e distinção, referente aos clássicos fatores endógenos relacionados com as vantagens comparativas, decorrentes de processos de especialização interna de produção em decorrência do uso eficiente dos recursos. Assim os fatores endógenos se destacam,

[...] pela capacidade organizacional das comunidades locais ou regionais em definirem prioridades e as formas de ação inovadoras que possam dinamizar as atividades econômicas, sociais, políticas e culturais em busca de patamares mais elevados de qualidade de vida (SILVA, 1999, p.52).

El desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión (BOISIER, 1999, p.21)³.

Em outras palavras, o desenvolvimento endógeno é a habilidade para inovar a nível local (GAROFOLI *apud* BOISIER, 1999).

2.7.1 Capital Social, Cultura e Desenvolvimento: Laços de Confiança e Endogenia

Esta capacidade de auto-organização comunitária para Robert Putnam (1996) é conhecida como capital social. Apesar de não existir um consenso para o conceito de capital social, o autor define como sendo o grau de confiança existente entre os atores de uma sociedade, as normas de comportamento cívico praticadas e o nível de associativismo que a caracteriza.

O capital social facilita a cooperação espontânea. A confiança necessária para fomentar a cooperação não é uma confiança cega, implicando numa previsão do comportamento de um ator independente. Em comunidades pequenas e coesas, denomina-se como confiança irrestrita, ou seja, a que resulta do convívio íntimo com aquela pessoa (WILLIAMS *apud* PUTNAM, 1996, p. 181). Entretanto, o autor destaca que em contextos mais amplos e complexos, é necessário haver uma forma de confiança mais impessoal ou indireta.

O capital social se apresenta tanto no plano individual como no coletivo. Para o plano, individual está relacionado com:

³ O desenvolvimento endógeno se produz como resultado de um forte processo de articulação de atores locais e de variadas formas de capital intangível, no marco preferencial de um projeto político coletivo de desenvolvimento do território em questão [Tradução do Autor].

[...]o grau de integração social de um indivíduo, ou seja, sua rede de contatos sociais, implica em relações, expectativas de reciprocidade, comportamentos confiáveis. Melhora a efetividade privada (KLIKSBERG, 2001, p.117).

Ao se extrapolar para os outros seres humanos, torna-se um bem coletivo e produz a ordem pública.

Uma visão diversa é apresentada a partir do entendimento de que o capital social caracteriza-se por ser,

[...] um fenômeno subjetivo, composto de valores e atitudes que influenciam como as pessoas se relacionam entre si. Inclui confiança, normas de reciprocidade, atitudes e valores que auxiliam as pessoas a transcender relações conflituosas e competitivas para formar relações de cooperação e ajuda mútua (KLIKSBERG, 2001, p.117).

Apesar das distinções entre os conceitos acima apresentados, todos convergem consensualmente para uma “riqueza e força” apresentadas pelo tecido social interno de uma sociedade. “[...] O desenvolvimento social fortalece o capital humano, que por sua vez potencializa o capital social e gera estabilidade política, bases essenciais para um crescimento sadio” (KLIKSBERG, 2001, p. 114).

Nesse contexto, o capital social e a cultura podem ser alavancas poderosas de desenvolvimento, desde que sejam criadas as condições adequadas. Sendo a cultura,

[...] portadora de múltiplas possibilidades de contribuição às ações de desenvolvimento [com] a crise do pensamento econômico convencional abre uma “oportunidade” para que, na busca de um pensamento mais compreensivo e integral sobre o desenvolvimento, sejam incorporadas em plena legitimidade [as dimensões culturais de um local ou região] (KLIKSBERG, 2001, p. 140).

Portanto, em teoria, o modelo ideal para o DL ocorrer é através do resultado de ações articuladas pelo conjunto de agentes econômicos, sociais e culturais, tanto públicos como privados, existentes nos territórios subnacionais, envolvidos de forma consistente para a construção de um projeto de longo prazo, combinado com estratégias de implementação de ações de curto e médios prazos. Nesta direção, as políticas públicas devem também contemplar estratégias e ações para fomentar a construção do objetivo comum.

Boisier (1997) ao fazer comparações, através da utilização de metáforas, entre o grau de articulação dos fatores acima citados que promovem o desenvolvimento local, com o conceito neurobiológico de *sinapses* – como elemento central da fisiologia cerebral – enfatiza a importância da conectividade entre pares dos fatores, e vislumbra dois cenários distintos. Por um lado, articulações difusas entre os fatores geram *sinapses* débeis, ou seja, não conduzem a parte alguma. Por outro lado, articulações densas direcionadas geram *sinapses* inteligentes, deste modo podem promover o desenvolvimento local levando à sustentabilidade.

O DL depende mais da combinação, da articulação dos envolvidos no processo - atores, instituições, estratégias políticas, cultura, procedimentos de gestão, recursos e relacionamento do local com o meio externo – que da mera existência deles, sendo possível imaginar um elemento catalítico que gera a sinergia, sinônimo de desenvolvimento (BOISIER, 1997).

O mesmo autor destaca a perspectiva interativa de Albert H. Hirschmann (1988), colocando em destaque o papel da combinação desses atores e fatores já mencionados do que a sua própria existência no espaço subnacional.

Portanto, o conceito de DL articula o crescimento econômico com o crescimento do capital humano, do capital social, a conquista da boa governança e o uso sustentável do

capital natural. Para as sociedades que não dispõem de capital social e alto grau de associativismo, as ações integradas entre o Estado e as organizações da sociedade civil podem ser o início da criação de um ambiente favorável para começar a formatar o ambiente no sentido de construir o capital social, e em consequência, fortalecer os programas de desenvolvimento a nível local.

Nos anos subseqüentes, o conceito de DL foi acrescido de novos adjetivos, como o termo integrado, incorporando as dimensões sociais e preocupações ambientais (FISCHER, 2002).

O processo de desenvolvimento local e integrado é mobilizado por organizações que trabalham juntas ou por interorganizações cuja principal característica é a hibridização ou a complexidade. As interorganizações são constituídas por organizações diferenciadas, conectadas por propósitos comuns, isto é, integradas. A associação se faz pela complementaridade – portanto, pela busca do diferente que possa cooperar para se atingir um resultado (FISCHER, 2002, p. 19).

Esta estratégia de intervenção orientada para o desenvolvimento de territórios foi adotada institucionalmente em 1997, pelo Governo do Brasil durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, através do Conselho da Comunidade Solidária, com a formulação do Programa Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS). A expressão DLIS foi adotada pela maioria dos atores que se dedicam ao desenvolvimento local no Brasil (FRANCO, 2000).

Atualmente no Brasil, o campo DLIS trata de várias metodologias utilizadas para fomentar o desencadeamento de processos de desenvolvimento local.

As metodologias definem-se como de indução ou apoio. Na própria intencionalidade que as caracteriza a sua implementação não é, em si, o desenvolvimento local, mas um fator visto como facilitador de processos de mudança, cuja a condução caberia aos atores locais - do setor produtivo, das organizações da sociedade civil, dos atores governamentais (SILVEIRA, 2002, p. 240).

A título de exemplificação, podem ser destacadas: a Estratégia Comunidade Ativa, a Metodologia Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local (GESPAR), as Agendas 21 locais, dentre as iniciativas intermunicipais ou microrregionais, os fóruns de desenvolvimento regional do Estado de Santa Catarina – microrregião do Médio Vale do Itajaí (SILVEIRA, 2002).

Portanto, “[...] tratam-se de práticas de intervenção orientadas para o desenvolvimento de territórios, especialmente cidades e regiões” (FISHER, 2002, p. 20) que visam promover o desenvolvimento e possibilitar o surgimento de comunidades mais sustentáveis capazes de suprir as suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas e fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais.

Porém, Acselrad (2002) alerta que o conceito de desenvolvimento local, além de promotor de consensos, é também um portador de paradoxos.

Em primeiro lugar, o fato de o discurso de revalorização do local provir não apenas dos atores e instâncias territorializados, mas também dos escalões superiores da política. Além disso, há também o risco de o desenvolvimento local seguir um viés elitista, em que a chamada parceria público-privado seja definida pelos meios empresariais e pela classe política, cujos interesses enfatizam a competição internacional, o foco em setores de ponta e o aumento das vantagens comparativas da cidade na rede hierarquizada de cidades em competição. Os movimentos sociais opõem-se assim a uma visão social do desenvolvimento local, na qual pesam o aumento da democracia local e a integração social do conjunto da população, incluindo a reinserção social de trabalhadores pouco qualificados e cidadãos marginalizados. Visões conflitivas sobre o desenvolvimento local nascem, conseqüentemente, de acordo com os diferentes contextos que se enunciam. Na medida em que as propostas e estruturas de formação de consenso não oferecem ganhos equivalentes para todos os grupos e atores socioeconômicos, considerar-se-á aparentemente difícil uma conciliação das representações divergentes do desenvolvimento local (ACSELRAD, 2002, p.40-41).

2.8 As Parcerias entre o Público e o Privado: a Participação da Sociedade Civil

Como alternativa, a Constituição Federal de 1988 criou condições para a descentralização da formulação de políticas e programas, permitindo assim que estados, municípios e organizações da sociedade civil pudessem ter a oportunidade de assumir posições mais ativas nas questões publicizáveis de interesse público, que incluem as ações socioambientais em âmbito regional e local. A Constituição também incorporou, em capítulo específico, as questões referentes ao meio ambiente.

Esta possibilidade de se estabelecer ações integradas se insere-se em um contexto em que o Estado entende que a conservação do meio ambiente também é uma ação publicizável, podendo, desta forma, repassar parte da execução dessas ações às organizações do terceiro setor, composto por organizações de direito privado, configuradas conforme o Código Civil Brasileiro, “ [...] em sociedades civis sem fins lucrativos, associações civis e fundações de direito privado” (PAES, 2001, p. 76).

Essas estratégias são baseadas no princípio da subsidiariedade, que se estrutura sobre duas idéias básicas: a de incentivo aos direitos individuais e a de incentivo e ajuda à iniciativa privada.

Ligada à idéia da reforma do Estado, ou seja, de diminuir o tamanho do aparelho administrativo, transformando o Estado Prestador de Serviço em Estado Subsidiário, de acordo com Di Pietro (2001), a subsidiariedade pode ser interpretada sob três enfoques:

- a) a limitação à intervenção estatal;
- b) a coordenação por parte do Estado de se criar condições que permitam aos particulares (terceiro setor) o sucesso de seus empreendimentos, desde que acompanhados da devida fiscalização, e

c) do fomento à formalização de parcerias entre o público e o privado.

A sociedade local também deve assumir uma função central de decisão e gestão, num processo de descentralização do Estado para a comunidade: tudo que puder ser feito pela sociedade, não deve ser realizado pelo Estado (setor público), limitado à responsabilidade pelas atividades que a sociedade não possa realizar (FRANCO MONTORO, 1995).

Contudo, Ferrarezzi (2001) pondera que, apesar de existir um campo significativo de atuação para o Terceiro Setor, o Estado por sua vez possui papel imprescindível no sentido de garantir os critérios de equidade e justiça social.

Ainda é o Estado que dispõe de mecanismos mais fortemente estruturados para formular e coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes que não percam de vista a universalização das políticas combinada com a garantia de equidade. [Portanto] o Estado deve atuar [...] de forma estratégica orientando o desenvolvimento por meio da definição de diretrizes públicas e prioridades sociais, sendo-lhe exigidas outras habilidades políticas e gerenciais, como a coordenação de parceiros e avaliação de resultados e projetos (FERRAREZZI, 2001, p. 13).

A esfera pública no Brasil é ainda um processo em construção. Independentemente do questionamento dos seguidores das correntes (neoliberal ou progressista) sobre a substituição ou não do papel do Estado, a sinergia entre o Estado e o Terceiro Setor pode ser um catalisador de desenvolvimento.

Essa relação sinérgica baseia-se nos elementos de complementaridade e *embeddedness*⁴ (Evans, 1996). A complementaridade é sinônimo de relacionamentos mutuamente apoiados entre os atores público e privado, com clara noção de divisão de trabalho. Quanto ao *embeddedness*, ele é o responsável pela construção e manutenção do tecido social, conectando cidadãos e agentes públicos para além da clivagem entre o público e o privado, focando os atores para a interação constante, sinérgica, no sentido de promover benefícios à sociedade.

⁴ Imbricamento [Tradução do Autor].

Porém, para se consolidarem, as parcerias requerem de um lado, líderes maduros com organizações fortes e, de outro, gestores públicos dispostos a trabalhar horizontalmente, sob novos arranjos cooperativos, envolvendo múltiplos atores.

O Terceiro Setor vem criando novas entidades representativas, com objetivos de pleitear novos espaços, formação de redes especializadas e ampliação de horizontes de atuação. Pode-se destacar dentre elas a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), o Centro Brasileiro de Fundações (CEBRAF) e, mais recentemente, a Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS). Os primeiros resultados começaram a surgir com a promulgação da Lei nº 9.608 que regulamentou, em 1998, o serviço de voluntariado no País.

O próprio Estado Brasileiro, reconhecendo suas limitações e o crescimento do Terceiro Setor, vem também desenvolvendo esforços para estimular a atuação destas instituições. A Elaboração do Marco Legal do Terceiro Setor, que culminou com a promulgação da Lei nº 9.790, em 1999, e sua posterior regulamentação através do decreto nº 3.100, de 30 de junho do mesmo ano, os quais distinguem o setor privado não lucrativo de fim público. Esta Lei é um avanço em direção à construção da estrutura de relação sinérgica já destacada por Evans (1996).

Contudo, para alguns autores, a efetividade da participação comunitária por meio de parcerias é interpretada como sendo uma área de ambigüidade.

Os representantes das comunidades são reconhecidos como parceiros iguais, mas freqüentemente eles não têm o poder, os recursos ou o conhecimento técnico para atuar no mesmo nível que os outros parceiros. Assim as comunidades podem ser incorporadas para se obter legitimidade para os programas públicos, porém dispõem de uma influência mínima nos processos de tomada de decisão (RACO *apud* ACSELRAD, 2002, p.42).

Assim, em muitos casos, nas parcerias entre o público e o privado “[...] as comunidades podem mesmo tornar-se *bode expiatório*, sendo responsabilizadas pelo eventual fracasso das políticas públicas no local, quando efetivamente têm poucos poderes e recursos” (ACSELRAD, 2002, p.42).

2.8.1 As Entidades Ambientalistas

A interação de entidades ligadas ao meio ambiente com o Estado vem mostrando o papel crescente do movimento ambientalista, na área de políticas públicas de meio ambiente e na gestão dos recursos naturais renováveis.

No Brasil, encontram-se implantadas várias comissões abrangendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) que incluem a participação ativa das organizações do Terceiro Setor. Destacam-se: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), vinculados ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), além de outros conselhos de meio ambiente com abrangência estadual e local.

Apesar da existência de redes e fóruns de entidades ambientalistas, não se conhece com precisão o número de entidades atuantes no país. O primeiro mapeamento, realizado em 1992, apontou a existência de 1.891 instituições ambientalistas, sendo 358 organizações governamentais e 1.533 organizações do Terceiro Setor (MATER NATURA, 1996), apresentado na figura 2 a seguir:

Tipo de organização	Nº de organizações	%
Organizações Governamentais	358	18,93
Organizações Não-Governamentais	1533	81,07
Total	1891	100,00

Figura 2. Organizações que atuam no meio ambiente ECOLISTA Cadastro Nacional de Instituições Ambientistas/1992. Fonte: Mater Natura - Instituto de Estudos Ambientais/1996.

O CONAMA compreendi 355 organizações do Terceiro Setor inscritas⁵, sendo que cerca de 19% encontra-se sediada na região nordeste do país (MMA, 2002), como apresentado na figura 3 a seguir:

⁵ Fonte: www.mma.gov.br. Acessado em 26 de janeiro de 2002 [Nota do Autor].

Região	Nº de organizações	%
Região Norte	30	8,45
Região Nordeste	68	19,15
Região Sudeste	134	37,75
Região Centro-Oeste	45	12,68
Região Sul	78	21,97
Total	355	100,00

Figura 3. Relação de entidades do Terceiro Setor, inscritas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA). Fonte: Ministério do Meio Ambiente.

O mapeamento realizado pelo Mater Natura (1992), apesar de impreciso, e o cadastro do CONAMA (2002), revelam que o número de entidades que atuam junto ao meio ambiente é relativamente pequeno, quando comparado com as estimativas de 250.000 organizações (FRANCO, 1998) componentes do Terceiro Setor no país .

2.8.2 As Áreas de Atuação

A exemplo de outros segmentos, com o passar dos anos, as organizações ambientalistas foram ampliando o escopo de suas atividades, aproximando-se mais do Estado e assumindo em várias situações atribuições que originalmente pertenciam ao Poder Público.

Dentre outras funções, pode-se destacar:

- Incentivo ao aprimoramento da legislação ambiental;
- Monitoramento e fiscalização do cumprimento da legislação;
- Apoio e desenvolvimento de projetos científicos;
- Gestão integrada em áreas protegidas e projetos de conservação da biodiversidade;
- Formação e capacitação de profissionais;
- Geração e transferência de tecnologias; e
- Geração e repasse de recursos.

Ressalte-se que as primeiras ações das ONGs ambientalistas eram restritas a denúncias. Com o decorrer do tempo, essas entidades tornaram-se capazes de propor soluções e acompanhar sua respectiva execução.

Inicialmente, foram realizadas as primeiras incursões na execução de programas de conservação e manejo de espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção.

Com a evolução da execução dos programas de conservação, as ONGs ambientalistas incorporaram em suas ações o paradigma do ecodesenvolvimento (SACHS, 1986 a) e os critérios do desenvolvimento sustentável (COMISSÃO BRUNDTLAND, 1991).

Daí porque os programas de atuação, muitas vezes, tornaram-se multidisciplinares, com a incorporação das questões sociais à dimensão ambiental. Nesses casos, foi incentivada a participação direta das comunidades locais na execução dos programas.

Como resultado desta nova estratégia de atuação, as ONGs passaram também a procurar alternativas econômicas viáveis para a comunidade, compatíveis simultaneamente com a preservação do meio ambiente.

Com o surgimento de perspectivas de trabalho conjunto, associadas ao crescente envolvimento comunitário, novas experiências apareceram através de atividades educacionais, muitas delas informais. Isto criou oportunidades para se valorizar as tradições locais, objetivando o fortalecimento dessas próprias comunidades: “[...] este fenômeno ilustra a complexidade dos programas e projetos que visam a gestão adequada de recursos naturais e que progressivamente têm assumido um caráter interdisciplinar” (FONSECA; PINTO, 1996, p. 342).

Esta nova estratégia de atuação das entidades ambientalistas e projetos ecológicos é apresentada no Capítulo 4, enfocando as ações da organização Projeto TAMAR, Estudo de Caso desta pesquisa.