

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL¹

Maria Laura Barreto
Lbarreto@cetem.gov.br

Elaborado em 1992

1. INTRODUÇÃO

O trabalho pretende apresentar o atual debate sobre o conceito de desenvolvimento sustentável. Esta reflexão é oportuna, este termo tem sido "apropriado" por diversos segmentos da sociedade: ambientalistas, políticos e cientistas, que se referem ao mesmo como um conceito apriorístico.

O uso frequente do termo, se por um lado é um sinal importante, pois demonstra certa aderência ao mesmo, por outro lado, a sua falta de conceituação resulta num esvaziamento de conteúdo, sendo muitas vezes confundido com uma simples preocupação ambiental. Este problema se torna mais sério quando se necessitam definir estratégias de ação, uma vez que, a não clareza conceitual leva a uma menor transparência dos caminhos para o atingir. A preocupação pelo conceito de desenvolvimento sustentável não é meramente acadêmica, mas sim prática, sem a qual se dispõe, apenas, de um termo vazio sem qualquer utilidade, exceto, como um recurso de retórica modernizante.

Pode-se ver, no presente trabalho, que este esforço conceitual começou precisamente pelos órgãos e organismos de meio ambiente ao nível internacional, responsáveis pela definição de estratégias de ação concretas, e perpassa, como não podia deixar de ser, a academia preocupada com um maior rigor conceitual.

¹ Trabalho publicado na Arché Interdisciplinar 25. Ano VIII, 1999. Rio de Janeiro: UCAM Devido ao interesse na abordagem conceitual sobre o Desenvolvimento Sustentável, decidiu-se republicá-lo.

2. AS CONCEITUAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

A pré-história do termo desenvolvimento sustentado remonta aos idos dos anos 70, na reunião de Founex e expresso no relatório de mesmo nome (Founex UN/EPHE, 1972), que delineia uma nova opção de desenvolvimento que incorpora "estratégias ambientalmente adequadas para promover um desenvolvimento sócio-econômico mais equitativo"², batizada com o nome de ECO-DESENVOLVIMENTO.

Opção nova, pois contrapõe duas visões.

A visão malthusiana de esgotamento dos recursos, expressa de forma radical, e bem explicada por Mendes:

" volta à natureza, a reinserção do homem no meio natural como um ser meramente natural. O extrativismo como estilo de vida. A economia baseada na cata, caça e pesca. O desprezo pelas conquistas do desenvolvimento científico, tecnológico, cultural. A denúncia da, a renúncia à civilização. A dissolução do ser humano na grande Mãe-Terra, divinizada - "Gaia".³

E a visão otimista numa solução economicista para os problemas do desenvolvimento:

" A produção a qualquer preço. O crescimento econômico como valor superior. O desenvolvimento material como objetivo social. O 'consumo conspícuo' como ideal de comportamento. A riqueza das nações e dos indivíduos como norte social. A competição como regra de coexistência (...). Mas esta atitude envolve um pressuposto: o da onipotência científica e tecnológica. Não há problema que C&T não sejam capazes de resolver, desafio que

² SACHS, IGNACY. Estratégias de transição para o século XXI. In DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. BURSZTYN, MARCEL. Editora brasiliense. 1993.

³ MENDES, ARMANDO DIAS. Breve itinerário dos ecossistemas à ecopoesia: Achegas para o seu traçado. In DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. OP.CIT.

*não consigam resolver, culpa que não possam absorver. E não há outro caminho senão o da "ecologia científica".*⁴

A Declaração de Estocolmo de 1972 e a de Cocoyoc de 1974 reafirmaram o conceito e as propostas do Eco-desenvolvimento, mas é em 1980, no documento "ESTRATÉGIA DE CONSERVAÇÃO MUNDIAL", elaborado pela União Internacional para a Conservação da Natureza, que o termo Desenvolvimento Sustentado é consagrado.

O conceito surge intimamente ligado a estratégias de ação para a sua implementação; neste sentido não é um conceito teórico estrito senso, mas instrumental.

É esta característica que é criticada, segundo Baroni, por Khosla e Sunkel, pois o documento estabelece:

*"estratégia restrita aos recursos vivos, focada na necessidade de manter a diversidade genética, os habitats e os processos ecológicos, e incapaz de tratar das questões controversas relacionadas com a ordem internacional política e econômica, as guerras, os problemas de armamento, população e urbanização."*⁵

Sunkel apresenta uma outra crítica ao mesmo documento, a respeito das estratégias apresentadas:

*"era essencialmente voltada para o lado da oferta, assumindo que a estrutura e o nível da demanda eram variáveis autônomas e independentes, e ignorando o fato de que 'se um estilo de desenvolvimento sustentável deve ser perseguido, então ambos os níveis e, particularmente, a estrutura da demanda devem ser fundamentalmente mudadas'."*⁶

Uma série de Seminários e Relatórios foram produzidos pelos organismos internacionais, visando dar conteúdo ao termo e definir

⁴ MENDES, ARMANDO DIAS. OP. CIT.

⁵ BARONI, MARGARET. Ambigüidades e Deficiências do conceito de Desenvolvimento Sustentado. In Revista de Administração de empresa. São Paulo, 32(2). Abril/junho 1992.

⁶ BARONI, MARGARET. OP.CIT.

princípios. Entre os mais importantes está o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que apoia o documento "Estratégias de Conservação Mundial", e define desenvolvimento sustentado como sendo:

- "- ajuda para os muito pobres, porque não têm opção a não ser destruir o meio ambiente;*
- a idéia do desenvolvimento auto-sustentado, dentro dos limites dos recursos naturais;*
- a idéia de desenvolvimento com custo real, usando critérios econômicos não tradicionais;*
- a noção de iniciativas centradas nas pessoas."⁷*

Outra Conferência expressiva, a de Ottawa, em 1986, define que:

"o desenvolvimento sustentável busca responder a cinco requisitos:

- 1. Integração da conservação e desenvolvimento;*
- 2. satisfação das necessidades básicas humanas;*
- 3. alcance de equidade e justiça social;*
- 4. provisão da autodeterminação social e da diversidade cultural, e*
- 5. manutenção da integração ecológica."⁸*

E, finalmente, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED) adota o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as habilidades das futuras gerações de satisfazerem suas necessidades.

E é a mesma Comissão (WCED) que elabora o primeiro documento que tenta traduzir o conceito num plano concreto: o relatório

⁷ BARONI, MARGARET. OP.CIT.

⁸ BARONI, MARGARET. OP.CIT.

Brundtland, apresentado à Assembléia Geral da ONU em 1987, que trata de:

" - Define shared perceptions of long-term environmental and development challenges, and the most effective methods to respond to them;

- Recommend means to foster greater cooperation among developed and developing countries, and to attain mutually supportive objectives taking account of the interrelationships among people, resources, environment, and development; and

*- propose long-term strategies to achieve sustainable development, combining global economic and social progress with respect for natural systems and environmental quality."*⁹

Para o relatório:

"Sustainable development includes two key components:

- the concept of needs, in particular the essential needs of world's poor; and

- the idea of limitations that are imposed by technology and society on the ability of the environment to meet those needs."

E ainda:

"Sustainable development means meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to satisfy their aspirations for a better life. But it also implies acceptance of consumption standards that are within the bounds of ecological possibility and to which all can aspire. Policies to meet human needs by achieving full growth potential must, therefore:

- increase productive capacity and simultaneously widen opportunities for equitable advancement; and

⁹ THE REPORT OF THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. Sustainable Development. A Guide to our common future. Geneve 1990.

- assure that demographic growth remains in harmony with the earth's natural support systems.

Sustainable development is best understood as a process of change in which the use of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change all enhance the potential to meet human needs both today and tomorrow."¹⁰

O Relatório define exaustivamente as chamadas 'estratégias imperativas':

"The goal of sustainability requires that all countries rethink their policies and actions with respect to their impact on world ecology and economic development.

Critical objectives in this process include:

- *Reviving growth. Poverty reduces people's capacity to use resources wisely and intensifies pressures on the environment. The stagnant or declining economic growth, alleviation of poverty, and improvement of environmental conditions are most apparent;*
- *Making economic growth less energy-intensive and more equitable in its social impact. Economic and social development must be understood as mutually reinforcing aims;*
- *Meeting the essential needs of an expanding population in the developing world. The greatest single challenge is to create employment opportunities that will assure minimum consumption standards. Other essentials are: production of more protein-rich foods to fight undernourishment; satisfaction of energy needs, and guarantees of the basics of housing, water supply, sanitation, and health care;*
- *Ensuring a sustainable and stabilized population level. This is important to all nations but would have great impact on third world cities where shortages of housing, water, sanitation, and mass-*

¹⁰ THE REPORT OF THE WOLD COMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. OP. CIT.

transit are most acute. More manageable cities may be the most important result of slowing population growth;

- *Conserving and enhancing the resource base. This is critical if we cope with the industrial world's high levels of consumption coupled with increased population and consumption in developing countries. Pressure on resources decreases when people have alternatives at their disposal. Alternatives in agricultural and production technologies and in energy production and consumption are critical to the reduction of air and water pollution in these countries;*

- *Reorienting technology and managing risk. Social goods such as improved air quality, longer product life, and reduced energy consumption can become important factors in the marketplace. Public policies must ensure that producers and designers find it advantageous to make greater account of environmental impacts in the technologies they develop;*

- *Merging environmental and economic concerns in decision-making. This combined approach is key to sustainable development. But compatibility can only be attained through acceptance of more broadly defined goals, with explicit regard for impacts on others, recognition of limits of science and technology to solve problems, and identification of the long-term consequences of today's decisions. Sustainability requires wider sharing of responsibilities for the impacts of public decisions, greater citizen access to information, and increased participation in decisions that affect the environment."*

O grande mérito deste relatório parece ser o do esforço para tornar o conceito de desenvolvimento sustentável operativo, traduzido sinteticamente nas ditas estratégias alternativas. Para Baroni, a crítica maior que deve ser feita ao relatório Brundtland é a que diz respeito à retirada do "requisito estabelecido originalmente em 1986 na Conferência de Ottawa, a respeito da necessidade de equidade e justiça social para o desenvolvimento sustentável"¹¹

¹¹ BARONI, MARGARET. OP.CIT.

Para Acsehrad, a crítica de Baroni é procedente, porém a sua análise é mais profunda, diz-nos:

" Evidentemente este Relatório (Brundtland) entende necessidade como demanda expressa em moeda, posto que nenhum desenvolvimento deu conta até aqui das necessidades sociais básicas presentes.

Esta definição reconhece a incapacidade do cálculo econômico capitalista de considerar os limites da natureza. Preocupado em sustentar a base de recursos naturais para a produção futura, este conceito propõe a introdução de uma nova restrição ambiental ao modelo de desenvolvimento capitalista sem criticá-lo de maneira substancial. Ignorando o conflito pelo controle sobre os recursos naturais, procura criar condições para poupar os recursos naturais, sem, no entanto, considerar as condições sócio- políticas que regem o poder de controle e o uso destes recursos."¹²

3. DO CONCEITO À AÇÃO: A CONFERÊNCIA DO RIO E A AGENDA 21

A publicação do Relatório Brundtland obrigou à negociação sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, no sentido de lhe dar conteúdo. Na XV Sessão do Conselho de Administração do PLUMA, aproveitando a definição da Comissão Mundial sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento, chegou-se ao seguinte consenso:

"O Conselho de Administração acredita ser sustentável o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. Desenvolvimento sustentável tampouco implica transgressão alguma ao princípio da soberania. O Conselho (...) considera que a consecução do desenvolvimento sustentável envolve a cooperação dentro das fronteiras nacionais e através daquelas. Implica progresso na direção da equidade

¹² ACSELRAD, HENRI. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A LUTA POR UM CONCEITO. REVISTA PROPOSTA Nº 56 MARÇO 1993.

*nacional e internacional, inclusive assistência aos países em desenvolvimento de acordo com seus planos de desenvolvimento, prioridades e objetivos nacionais. Implica também a existência de meio econômico internacional propício que resulte no crescimento e no desenvolvimento. Estes são elementos da maior relevância para o manejo sadio do meio ambiente.*¹³

E ainda acrescenta:

*Desenvolvimento sustentável implica ainda a manutenção, uso racional e valorização da base de recursos naturais que sustenta a recuperação dos ecossistemas e o crescimento econômico. Desenvolvimento sustentável implica por fim, a incorporação de critérios e considerações ambientais na definição de políticas e de planejamento de desenvolvimento e não representa uma nova forma de condicionalidade na ajuda ou no financiamento para o desenvolvimento.*¹⁴

E continua:

O Conselho de Administração está inteiramente consciente de que os próprios países são e devem ser os principais atores na reorientação de seu desenvolvimento, de forma a torná-lo sustentável. O desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio é de grande importância para todos os países, industrializados e em desenvolvimento. Os países industrializados possuem os recursos necessários para fazer os ajustes requeridos; algumas de suas atividades econômicas efetivamente têm impacto substancial no meio ambiente, não apenas no âmbito nacional, mas além de suas fronteiras. Mesmo no caso dos países em desenvolvimento, a maior parte dos recursos para o desenvolvimento provém deles mesmos. Para

¹³ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório da Delegação Brasileira 1992 - IPRI - Coleção Relações Internacionais - 16.

¹⁴ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório da Delegação Brasileira 1992 - IPRI - Coleção Relações Internacionais - 16.

*estes, muito embora a manutenção da base de recursos naturais para as futuras gerações seja de grande relevância, as necessidades da geração atual são de importância crítica. Ações induzidas pela pobreza e pela necessidade de sobrevivência erodem a base de recursos e assim geram mais pobreza. Em todos os países, questões de desenvolvimento e meio ambiente estão entrelaçadas em uma mútua interação. Hoje, novas questões ambientais desafiam a comunidade internacional, enquanto as velhas questões se mantêm e até adquirem maior magnitude.*¹⁵

Foi na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Conferência do Rio em 1992 (ECO 92), como ficou conhecida, que um Plano de Ação foi acordado. Esta Conferência foi convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 44/228, a 22 de Dezembro de 1989, e definiu com grande amplitude as questões ambientais, como sendo:

- proteção da atmosfera por meio do combate à mudança do clima, ao desgaste da camada de ozônio e à poluição transfronteiriça do ar;
- proteção da qualidade do suprimento de água doce;
- proteção das áreas oceânicas e marítimas, das zonas costeiras e de conservação, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos;
- proteção e controle dos solos por meio, *inter alia*, do combate ao desmatamento, desertificação e seca;
- conservação da diversidade biológica;
- controle ambientalmente sadio da biotecnologia;
- controle de dejetos, principalmente químicos e tóxicos;
- erradicação da pobreza e melhoria das condições de vida e de trabalho no campo e na cidade, e

¹⁵ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório da Delegação Brasileira 1992 - IPRI - Coleção Relações Internacionais - 16.

- proteção das condições de saúde.

A mesma Resolução especifica os objetivos da Conferência, e os estrutura em vinte e três itens, divididos em quatro grupos, a saber:

1º GRUPO

Elaborou um diagnóstico ambiental global e identificou as mudanças no meio ambiente ocorridas nos últimos vinte anos. Propôs estratégias regionais e globais, e recomendações a serem implementadas ao nível nacional e internacional. Estas propostas visavam restabelecer o equilíbrio do meio ambiente, bem como evitar a continuação da degradação, no contexto do desenvolvimento econômico e social. Referia-se, ainda, ao avanço do direito ambiental e à formulação de direitos e deveres gerais dos Estados no campo do meio ambiente.

2º GRUPO

Referia-se a objetivos na esfera econômica. Tratava da relação entre degradação ambiental e o quadro econômico internacional, e das estratégias que podiam levar a acordos e compromissos para promover um ambiente econômico internacional que permitisse um desenvolvimento sustentado. Incluía-se, neste grupo, a questão dos recursos financeiros adicionais para resolver os problemas e promover projetos e programas de desenvolvimento ambientalmente saudáveis.

3º GRUPO

Abordava as questões relacionadas com a formação de pessoal, educação ambiental, cooperação técnica e intercâmbio de informação.

4º GRUPO

Incluía aspectos institucionais, como o da distribuição de responsabilidades para a execução das decisões da Conferência, no âmbito das Nações Unidas, e dos recursos financeiros.¹⁶

O processo de preparação da Conferência desenvolveu-se ao longo de dois anos, proporcionando, principalmente a realização de negociações e compromissos internacionais prévios que permitiram a elaboração da Declaração do Rio e da Agenda 21¹⁷. Paralelamente, outras negociações internacionais se intensificaram, como a da Convenção sobre Mudança do Clima e a da Diversidade Biológica, com o objetivo de alcançar "A Convenção Quadro"¹⁸, e as suas respectivas assinaturas durante a ECO 92.

A Declaração do Rio ou Carta da Terra¹⁹, é um documento protocolar (no sentido de introdutório), onde são definidos 27 princípios, que deverão nortear, no futuro/presente a construção do desenvolvimento sustentado.

Merece destaque o princípio 1, que coloca o ser humano (e não o planeta Terra) como o centro das preocupações vinculadas ao desenvolvimento sustentável. O segundo princípio, que aperfeiçoa a linguagem de Estocolmo, quanto à soberania nacional sobre os recursos naturais e as relaciona com as políticas de desenvolvimento. Os princípios 3 e 7 que, respectivamente, consagra o direito ao desenvolvimento e indica a responsabilidade principal dos países desenvolvidos pela degradação ambiental do planeta, "*em vista das pressões por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam*".

¹⁶ Op.cit.

¹⁷ United Nations Conference on Environment and Development. Agenda 21. Rio de Janeiro, June 13, 1992, Original English.

¹⁸ Convenção quadro é o nome dado ao texto da convenção sem as ressalvas depois de ratificada pelos países.

¹⁹ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Relatório da Delegação Brasileira 1992 - Op.cit.

E ainda, o 3, 4, 5, e 6, são princípios que definem: a proteção ao meio ambiente como uma atividade integrada ao processo de desenvolvimento; defendem a erradicação da pobreza; dão prioridade à situação especial dos países de menor desenvolvimento relativo e àqueles ambientalmente mais vulneráveis.

Destaque dá-se ao princípio 12, que critica o protecionismo comercial com base em razões ambientais e ao 15, que defende o princípio da precaução, "*precautionary principle*". Este princípio trata da necessidade de adoção de medidas, visando a preservação e controle ambiental, sempre que o meio ambiente possa estar ameaçado. Considera este princípio, que estas medidas devem ser implementadas inclusive quando houver dúvida científica sobre os reais efeitos dos impactos sobre o meio ambiente.

Ressalta-se, também, o princípio 16, que estabelece a necessidade de internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos. E por último, os princípios 2, 12, 13, 14, 17, 18, e 19, que tratam das questões relacionadas aos impactos ambientais e seus efeitos transfronteiriços, e respectivas consequências no âmbito do direito, tanto interno como internacional, e a adoção de alguns instrumentos, como a notificação e a consulta prévia.

A Agenda 21 é o produto central da Conferência, um plano de ação resultante dos compromissos assumidos pelos Estados sobre o binômio meio ambiente e desenvolvimento, o que significa que as ações previstas terão melhores condições efetivas para serem realizadas ao nível interno de cada país, do que aquelas que exijam cooperação específica bilateral ou multilateral. O resultado prático dessa agenda, caso seja levado a cabo, será a implementação planetária do conceito de desenvolvimento sustentável.

A Agenda é composta por quatro seções e quarenta capítulos, e mais de cem programas estão previstos. Este instrumento internacional multilateral distingue-se dos antecedentes pela amplitude do escopo e pela forma programática, fugindo de um enunciado de princípios genéricos tão tradicionais nas relações internacionais.

Dizia-se que a Agenda se estrutura em quatro seções, respectivamente, a que se refere às dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável; a dedicada à conservação e à gestão dos

recursos naturais para o desenvolvimento; a que se refere ao fortalecimento do papel de grupos sociais na implementação do desenvolvimento sustentável e a que trata dos meios de implementação da Agenda 21.

A **seção I** da agenda 21 inclui a cooperação internacional e políticas nacionais para acelerar o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento; combate à pobreza; mudança de padrões de consumo; dinâmica e sustentabilidade demográficas; proteção e promoção da saúde humana; desenvolvimento harmônico dos aglomerados humanos e a integração ao processo decisório da variável meio ambiente e desenvolvimento.

No capítulo relacionado à "Cooperação Internacional", visando promover o desenvolvimento sustentável, trata de um novo conceito: "nova parceria global", que consiste no diálogo e cooperação entre os Estados para alcançar uma economia mundial mais eficiente e equitativa, bem como políticas ao nível nacional. Papel basilar terão as políticas de liberação do comércio. Debruça-se sobre as políticas macroeconômicas e de obtenção, por parte dos países em desenvolvimento, de recursos financeiros que conduzam ao desenvolvimento sustentável.

No capítulo sobre "Pobreza", reconhece a dificuldade de encontrar soluções ao nível global e considera que devem ser adotados, ao nível interno de cada Estado, programas que visam solucionar este complexo problema. Considera-se que o apoio internacional desempenha papel relevante na viabilização deste objetivo. Neste sentido, o conceito de '*compartilhamento do problema*', é basilar.

O capítulo sobre "As Mudanças do Padrão de Consumo", é particularmente importante para entender-se o alcance do conceito de desenvolvimento sustentável, pois representa um dos pontos de partida para a mudança das teorias econômicas tradicionais de crescimento econômico.

O capítulo sobre "Desenvolvimento e Fixação dos Aglomerados Humanos", enfatiza a necessidade de cooperação internacional que conduza à melhoria das condições de vida das concentrações urbanas e rurais. Identifica-se as áreas prioritárias de ação, tais como: moradia, gestão do uso do solo, infraestrutura ambiental integrada (água,

saneamento, drenagem e dejetos sólidos) e sistemas sustentáveis de energia e transporte.

O capítulo sobre “A Integração da Variável Ambiental ao Processo Decisório”, constata que grande parte dos países separa os fatores econômicos, sociais e ambientais. Uma mudança fundamental dos processos decisórios deverá ocorrer com a incorporação desta variável no planejamento econômico. Prevê ainda medidas, em nível nacional, de reorientação do planejamento e administração de políticas, aprimoramento da legislação, uso eficaz de instrumentos, incentivos econômicos e o desenvolvimento de sistemas contábeis que integrem os aspectos ambientais e econômicos.

A **Seção II** da Agenda 21 é dedicada à conservação e à gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento, e aborda os temas da proteção da atmosfera, desertificação e seca, oceanos, água doce, resíduos, diversidade biológica e combate ao desflorestamento.

No tema “Atmosfera”, trata-se das alterações provocadas pelo homem, em particular, no que diz respeito ao clima. Destaca-se a necessidade de promover um sistema energético sustentável; de sistemas de transportes saudáveis; do desenvolvimento industrial, bem como padrões de consumo energético e de estilos de vida.

No capítulo sobre “Manejo de Ecossistemas Frágeis e Combate à Desertificação e Seca”, aborda estes problemas de forma global, considerando que afeta todos os países, apesar das particularidades locais, nacionais e regionais. Determina que para os países mais afetados deve-se dar um tratamento privilegiado.

O tema “Oceanos”, inclui o gerenciamento integrado e o desenvolvimento sustentável das áreas costeiras, proteção do meio ambiente marinho, uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos no alto mar e sob jurisdição nacional, fortalecimento da cooperação e coordenação regionais e internacionais e desenvolvimento sustentável das ilhas.

O capítulo referente à “Água Doce”, é considerado pela Agenda 21 um dos mais importantes e complexos, tendo-se adotado os princípios básicos do gerenciamento integrado e da valorização econômica da água.

O capítulo sobre “Resíduos Perigosos e Químicos Tóxicos”, realça a necessidade de minimização da produção de resíduos, e define os mecanismos básicos: o aprimoramento dos métodos de produção e reciclagem e o armazenamento e transporte seguro. Aponta-se a necessidade de fortalecimento da Convenção de Basiléia sobre “Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito”. Em relação a este tema, recomenda-se às empresas multinacionais que não adotem critérios e padrões menos exigentes do que os praticados pelos países-sede dessas mesmas empresas. Ficou assente os princípios de não favorecer tanto a exportação de produtos perigosos e tóxicos como o seu uso.

Os “Resíduos Radiativos” merecem tratamento especial, em capítulo distinto, que centrou-se no aprimoramento das “Diretrizes para o Transporte Transfronteiriço de Resíduos Radiativos”, definidas pela Agência Internacional de Energia Atômica. Faz-se recomendações à Convenção sobre “Alijamento de Resíduos no Mar”, como por exemplo, para substituir por proibição a atual moratória voluntária sobre o alijamento. Uma outra questão que mereceu atenção foi a promulgação de normas ambientais estritas às atividades militares, e a solução negociada foi a de responsabilizar os governos pela formulação de normas internas e seu cumprimento.

O capítulo sobre “Diversidade Biológica e Biotecnologia”, estipula que a sua implementação deverá respeitar a Convenção sobre “Diversidade Biológica”. No capítulo sobre “Conservação e Diversidade Biológica”, estão previstas medidas que visam à elaboração de estratégias e estudos de caso para a conservação e o uso racional dos recursos biológicos, e a participação dos países fornecedores de recursos genéticos, nos benefícios da biotecnologia. Estes países devem beneficiar-se do desenvolvimento da biotecnologia e da utilização comercial dos produtos derivados de tais recursos. O capítulo sobre “Biotecnologia”, trata ainda da necessidade de definir parâmetros ambientais na produção de alimentos e materiais renováveis e da aplicação desta área nova na melhoria da saúde humana e proteção do meio ambiente. O tema segurança no desenvolvimento e aplicação da biotecnologia é colocado com destaque.

O capítulo referente às “Florestas”, refere-se à proteção da cobertura florestal através do reflorestamento e à criação de reservas e

o desenvolvimento de meios para a avaliação do valor dos bens e serviços obtidos das florestas. O reconhecimento da importância social e econômica das florestas, o aumento da capacitação científica e técnica para o uso das florestas, e a cooperação internacional para o intercâmbio de conhecimento, são preocupações presentes neste capítulo.

A **seção III** trata do papel dos grupos sociais na implementação do desenvolvimento sustentável, com ênfase para o das mulheres, juventude, crianças, indígenas, organizações não-governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, setor empresarial e indústria, comunidade científica-tecnológica e agricultores.

Na **seção IV**, no capítulo relacionado com os "Recursos e Mecanismos Financeiros", elaborou-se um verdadeiro plano de ação que aponta uma nova visão do problema do financiamento da cooperação internacional para o desenvolvimento. Estima-se que serão necessários 125 bilhões de dólares anuais para a implementação da Agenda 21.

O plano de ação definiu os seguintes princípios:

- os países doadores devem comprometer-se a assistir financeiramente o processo de transição para o desenvolvimento sustentável;
- os países doadores devem assumir compromissos claros e "monitoráveis" quanto às contribuições no âmbito da Assistência Oficial ao Desenvolvimento;
- o financiamento do desenvolvimento sustentável deve contar com outros canais, além de uma GEF (Global Environment Facility) dotada de processo decisório transparente e representativo.

Esses canais seriam:

- 1) o International Development Assistance (IDA), o instrumento principal do Banco Mundial voltado para o desenvolvimento sustentável;
- 2) bancos regionais de desenvolvimento;
- 3) o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e

4) o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Os compromissos assumidos durante a ECO 92, em termos de recursos, são muito aquém dos 125 bilhões de dólares estimados, tendo ficado na ordem de 5 a 10 bilhões de dólares anuais²⁰. Para se atingir o valor necessário os países signatários devem cumprir o definido na Agenda 21, segundo o qual "os países desenvolvidos, e outros em condições de assim proceder, deverão assumir compromissos financeiros iniciais para dar efeito às decisões da Conferência." Estabeleceu-se o horizonte do ano 2000 para atingir a meta de contribuição, à ODA (Official Development Assistance), por parte dos países, e que deverá alcançar a ordem de 0,7% do PNB.

No capítulo relativo à "Transferência de Tecnologia", foram previstas as seguintes atividades: desenvolvimento de redes internacionais de informação; apoio e promoção do acesso à transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento; reforço da capacidade de desenvolver e gerenciar tecnologias ambientais; estabelecimento de rede cooperativa de centros de pesquisa e desenvolvimento de sistemas de avaliação de tecnologias ambientais.

Em relação à transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento, foram listadas as seguintes ações:

- a) formulação de políticas e programas para a efetiva transferência de tecnologias que são de domínio público;
- b) criação de condições favoráveis para encorajar os setores público e privado à inovação, à colocação no mercado e à utilização de tecnologias ambientalmente saudáveis;
- c) exame pelos governos e, onde couber, pelas organizações competentes, das políticas de transferência de tecnologia, incluindo o uso de instrumentos tipo subsídios e incentivos fiscais, bem como a promulgação de legislação que vise fomentar a transferência de tecnologia ambientalmente saudável;

²⁰ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Relatório da Delegação Brasileira 1992 - Op.cit.

- d) exame das barreiras à transferência de tecnologia em poder do setor privado, em um quadro que integre o meio ambiente e desenvolvimento, e adoção de medidas gerais apropriadas para reduzir tais barreiras e criar incentivos específicos, fiscais ou de outra natureza, para a transferência de tais tecnologias.²¹

O capítulo relativo às instituições, teve como princípio básico evitar a criação de uma nova burocracia internacional. Foi criada um organograma mínimo aproveitando as já existentes estruturas.

Veja-se: a Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável (CDS), com o estatuto de comissão funcional do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Essa comissão é intergovernamental, porém também se relacionará com organizações não-governamentais. O ODA, Official Development Assistance, será o órgão que responsável pela implementação e monitoramento dos recursos financeiros para a concretização da Agenda 21. O órgão máximo será a Assembléia Geral das Nações Unidas.

O capítulo "Instrumento Jurídicos", é dedicado a definir instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais. Como objetivo central se traçou a avaliação da eficácia do direito ambiental internacional, e a integração das políticas de desenvolvimento e de meio ambiente, mediante instrumentos internacionais, que reflitam tanto princípios universais como as necessidades específicas e diferenciadas dos países. Entre os objetivos consta o estabelecimento de prioridades para a elaboração futura de normas de direito sobre desenvolvimento sustentável nos níveis global, regional e subregional. Fixou-se o princípio do estabelecimento de obrigações diferenciadas para os Estados, visando atender às especificidades e disparidades de desenvolvimento.

4. CONCEITO TEÓRICO

Na literatura que se preocupa com uma análise mais teórica do conceito, encontra-se basicamente dois conceitos de desenvolvimento

²¹ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Relatório da Delegação Brasileira 1992 - Op.cit.

sustentável, conforme o entendimento de desenvolvimento e sustentabilidade, ou do binômio desenvolvimento / meio ambiente.

Para Baroni, por exemplo, ao se tentar definir desenvolvimento e sustentabilidade, fica patente os conceitos diversos e mesmo contraditórios; já para Acsehrad, a diferenciação do conceito de desenvolvimento sustentável aparece quando da interpretação da crise ambiental. Diz-nos:

"A primeira (acepção do termo) reconhece a incapacidade do mercado em respeitar os limites do meio ambiente e propõe a criação de elementos sinalizadores que permitam assegurar a continuidade do modelo de desenvolvimento capitalista. A segunda linha de interpretação entende a crise ambiental como manifestação de uma crise no modelo capitalista de desenvolvimento e identifica os caminhos de sua superação na introdução de mudanças na estrutura de poder sobre os recursos naturais." 22

Na verdade ambos os autores partilham da opinião que existem duas linhas de interpretação do termo desenvolvimento sustentável e, por caminhos complementares, chegam às mesmas conclusões. Por opção metodológica vamos utilizar a diferenciação do termo proposta por Baroni, pois permitirá uma caracterização mais precisa das duas visões.

Numa primeira acepção do termo desenvolvimento sustentável, **desenvolvimento** significa crescimento econômico. Para esta visão não existe contradição entre crescimento e sustentabilidade, de acordo com ela:

"os governos preocupados com a sustentabilidade de longo prazo não precisam limitar o crescimento do produto econômico tão logo eles estabilizem o consumo dos recursos naturais agregados".

Este enfoque parte da premissa de que a pobreza é largamente responsável pela degradação ambiental. A "remoção" da pobreza seria uma condição para a sustentabilidade ecológica, e o papel do

22 ACSELRAD, HENRI. OP.CIT.

crescimento econômico nesse processo seria fundamental, necessitando-se de mudar a qualidade do crescimento. Baroni, diz-nos:

*" Argumenta-se que o crescimento econômico é absolutamente necessário para o desenvolvimento sustentado."*²³

Os objetivos sociais como melhoria da qualidade de vida e fim da pobreza devem ser perseguidos, porém com base numa estratégia operacional de crescimento econômico.

O termo **sustentabilidade**, para esta acepção de desenvolvimento sustentável, significa basicamente a ecológica, e não política social.

ara Léle significa:

*"a existência de condições ecológicas necessárias para dar suporte à vida humana num nível específico de bem-estar através de futuras gerações."*²⁴

Acsehrad, a este propósito, diz-nos:

*"Preocupado em sustentar a base de recursos naturais para a produção futura, este conceito propõe a introdução de uma nova restrição, a ambiental (...). Ignorando o conflito pelo controle sobre os recursos naturais, procura criar condições para poupar os recursos naturais, sem, no entanto, considerar as condições sócio-políticas que regem o poder de controle e o uso destes recursos."*²⁵

O mesmo autor considera que o conceito de sustentabilidade, para esta abordagem, evoluiu da simples intenção de preservar recursos naturais para a **identificação do meio ambiente ao conceito contábil de capital**.

Acsehrad citando David Pearce, ilustra esta corrente:

²³ BARONI, MARGARET. OP.CIT.

²⁴ LELÉ, S.M. Citado por BARONI, MARGARET. OP.CIT.

²⁵ ACSELRAD, HENRI. OP. CIT.

*“sustentável é o desenvolvimento que considera a expansão do capital ambiental proporcionalmente ao crescimento populacional. Sustentável é o desenvolvimento que reinveste no meio ambiente para assegurar sua conservação e sua recuperação”.*²⁶

A natureza, que até então fornecia capital circulante (matérias-primas e insumos) e serviços gratuitos (água, solo e ar para disposição de dejetos), passa a fornecer elementos de capital fixo, ou seja, aqueles que precisam ser conservados ao longo do ciclo produtivo. A este respeito, comenta Acsehrad:

*“o diagnóstico desta linha de pensamento diz que as raízes da crise ambiental estão no fato de o capital considerar o meio ambiente como um bem livre, e os danos ambientais como externalidades (...) este sistema sanciona apenas o que é objeto de apropriação privada (...) todo o dano causado ao interesse público não se traduz em sinalizações expressas nos preços. Neste sentido, a crise ambiental decorreria da incapacidade dos capitais computarem os danos ambientais que as suas atividades geraram (...). A solução seria corrigir a miopia dos empresários e passar a considerar o meio ambiente como bem econômico, dotado de preço. (...) propõe-se como solução ... a 'internalização dos custos ambientais' .”*²⁷

Numa segunda acepção do termo desenvolvimento sustentável, **desenvolvimento** se contrapõe ao crescimento econômico, considerando uma contradição o crescimento sustentável. A este respeito Rattner afirma:

“ Desde a publicação do relatório ao clube de Roma, em 1972, os debates sobre políticas de meio ambiente têm se travado em termos da dicotomia crescimento econômico, entendido como aumento da renda "per capita", versus melhoria da qualidade de vida , sendo que ganhos de um lado trariam, inevitavelmente, perdas de outro. Estudos e análises mais recentes procuram superar esta contradição, ao deslocar - sem invalidar- a ênfase de crescimento econômico para o conceito de desenvolvimento

²⁶ OP.CIT.

²⁷ OP.CIT.

*sustentável baseado em uma relação de complementaridade, na qual uma melhora da qualidade de vida seria uma consequência do próprio processo de expansão e crescimento econômico. (...) Procura-se integrar às decisões de investimento as preocupações com o meio ambiente que permitiriam crescer sem destruí-lo ou prejudicá-lo, o que leva a discussão para o terreno de modelos e estratégias de crescimento alternativos. (...) Uma condição para reformular nossa percepção e abordagem dos problemas de desenvolvimento está estreitamente ligada à contabilidade nacional convencional. Qualquer aumento do PNB (Produto Nacional Bruto) é equacionado como crescimento, sem considerar as mudanças na qualidade de vida da população."*²⁸

Para esta corrente, desenvolvimento implicaria, pois, num fenômeno socialmente desejado, não muito diferente dos objetivos de desenvolvimento tradicionais, pressupondo dois básicos: fim da pobreza e melhor distribuição de renda. Os chamados "limites do ecossistema" que aparece nas duas acepções de desenvolvimento, tem para esta um significado particular, implicando a redefinição, e mesmo a limitação dos hábitos de consumo da humanidade, que seriam determinados socialmente. A este respeito, Armando Mendes diz-nos:

*"(...) ao longo da história os três componentes do desenvolvimento - o ecológico, o econômico e o ecumênico - não têm comparecido com pesos equivalentes, no cultivo das civilizações. O processo de desenvolvimento, sobretudo na sociedade industrial, neotécnica, afeta a natureza. Depreda-a. Consume-a. Se a queremos conservar, devemos renunciar às pretensões de desenvolvimento - desse desenvolvimento -, ou pelo menos apequená-las. Os efeitos finais de qualquer dessas atitudes repercutem na configuração dos ecúmenos."*²⁹

E ainda:

²⁸ RATTNER, HENRIQUE. TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA. IN Revista de Administração, São Paulo, Vol. 26, N.1, Jan/ Mar 1991.

²⁹ ARMANDO DIAS MENDES. OP.CIT.

"Será, se assim podemos nos expressar, um novo e importante passo na evolução do Universo e na desenvolvimento do próprio homem. Uma desenvolvimento arrimada nas novas ciências e consciência entrevistas, necessariamente ascética. A desenvolvimento (ou desenvolvimento) de corte biocêntrico, centrada na forma superior de vida existente na face da terra, o ser humano.³⁰

O termo **sustentabilidade**, para esta acepção de desenvolvimento sustentável, assume o conceito de sustentabilidade ecológica, política e social. Neste sentido para ambos os conceitos está presente a questão da racionalidade ambiental, estranha porque nova, e que contrapõe ou agrega a tradicional racionalidade econômica. A diferença reside na forma como se deve estabelecer as estratégias para se atingir a sustentabilidade.

Neste sentido, o que pode ser sustentado, como e por quanto tempo são respostas determinadas socialmente num processo de participação da sociedade e mesmo de consenso social. Assim, a criação e aplicação de instrumentos básicos que permitam definir os "limites do ecossistema", bem como da avaliação quantitativa do dano ambiental não são barreiras técnico-científicas tão relevantes, como para a primeira acepção do conceito de desenvolvimento sustentável, não interferindo expressivamente no debate e definição das estratégias de ação.

Para esta teoria, a origem da crise ambiental está justamente no modelo de desenvolvimento e no modo como os recursos naturais e o meio ambiente comum são computados no cálculo privado das empresas, sem considerar as condições globais do meio ambiente, mas apenas aqueles elementos que se expressam através do sistema de preços, como matérias-primas e terra. Posto dessa forma, o desenvolvimento sustentável só seria possível se colocados os limites ao controle do capital sobre o uso do meio ambiente, através de ações predominantemente de natureza política.

Pode-se, pois, identificar que desenvolvimento sustentável implicaria numa mudança, ou mesmo ruptura societal.

³⁰ OP.CIT.

Para Lélé, citado por Baroni, a interpretação dominante de desenvolvimento sustentável seria:

*"uma forma de mudança societal que, em adição aos objetivos do desenvolvimento tradicionais, tem o objetivo do desenvolvimento tradicionais, tem o objetivo ou a restrição de sustentabilidade ecológica. Obviamente esta não é independente de outros objetivos (tradicionais) do desenvolvimento. "Trade offs" normalmente têm que ser feitos entre a extensão e a taxa na qual a sustentabilidade ecológica é alcançada vis-à-vis outros objetivos. Em outros casos, entretanto, sustentabilidade ecológica e objetivos tradicionais de desenvolvimento (como satisfação das necessidades básicas) podem se reforçar mutuamente."*³¹

5. CONCLUSÃO

Nas diversas abordagens apresentadas pode-se visualizar que, na atualidade, se trava uma luta ideológica pela apropriação do termo desenvolvimento sustentável. Este conflito, na verdade, não é explicitado, porém não resiste a uma análise crítica dos diversos documentos produzidos pelos organismos internacionais e da literatura preocupada por uma definição conceitual.

Tenta-se evitar uma discussão mais aprofundada dos desdobramentos das diversas definições apresentadas, particularmente ao nível dos organismos internacionais. Isto porque se pretende que o conceito de desenvolvimento sustentável seja aglutinador dos diversos interesses dos países que pertencem às Nações Unidas, e não desagregador como o velho e conhecido discurso terceiro mundista, ou mesmo o diálogo Norte/Sul. Este aspecto explicaria a ausência de debate em torno do conceito de desenvolvimento sustentável.

Porque esta necessidade de união dos países em torno do conceito de Desenvolvimento Sustentável?

A resposta talvez esteja no fato que a implementação do desenvolvimento sustentável somente seria possível se fosse planetário

³¹ BARONI, MARGARET. OP.CIT.

não sendo viável em um só país ou grupo de países. Para isto os países mais ricos teriam que contribuir para o desenvolvimento dos mais pobres, através de aporte de recursos financeiros, tecnológicos e humanos e diminuir seus próprios níveis de consumo.

Todos estes objetivos somente se concretizariam com o compromisso político global. Para se atingir tal compromisso, o conceito em torno do desenvolvimento sustentável deve desempenhar um papel aglutinador de interesses.

Na verdade, se algo presentemente pode ser considerado aglutinador, não é o debate em torno do conceito de desenvolvimento sustentável, mas sim as causas do seu surgimento: a crise ambiental. Assim, o desenvolvimento sustentável apareceria como uma necessidade, por uma falta de opção face a iminência de uma crise ambiental. Seria, pois a única saída, de países ricos e pobres, para evitar uma crise que os afetaria igualmente.

No momento em que se discutem os caminhos para atingir o desenvolvimento sustentável, se definem os planos de ação e os programas cada vez mais detalhados, as divergências sobre o conceito aparecem de forma clara e até polarizada, assim não restaria outro caminho senão o de chegar a um consenso sobre o que é DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

Este é o desafio do presente e das futuras gerações!

6. BIBLIOGRAFIA

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI*. In DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. BURSZTYN, MARCEL. Editora brasiliense. 1993.

MENDES, Armando Dias. *Breve itinerário dos ecossistemas à ecopoesia: Acheias para o seu traçado*. In DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. BURSZTYN, MARCEL. Editora brasiliense. 1993.

BARONI, Margaret. *Ambigüidades e Deficiências do conceito de Desenvolvimento Sustentado*. In Revista de Administração de empresa. São Paulo, 32(2), abril/junho.1992.

Maria Laura Barreto, Editor

THE REPORT OF THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Sustainable Development: A Guide to our common future*. Geneve.1990.

ACSELRAD, Henri. *Desenvolvimento Sustentável: a luta por um conceito*. Revista proposta, nº 56, março.1993.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório da Delegação Brasileira*. Brasília: -FUNAG; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais-IPRI. 1992. (Coleção Relações Internacionais; 16).

RATTNER, Henrique. *Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável: Uma avaliação crítica*. In Revista de Administração, São Paulo, Vol. 26, N.1, jan/ mar. 1991.

BAHADIAN, Adhemar G. *A Tentativa do Controle do Poder Econômico nas Nações Unidas: Estudo do Conjunto de Regras e Princípios para o Controle das Práticas Comerciais Restritivas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão-FUNAG; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais-IPRI, 1992. 160 p. (Coleção Relações Internacionais; 13).

RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o Futuro do Comércio Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão-FUNAG; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais-IPRI. 1988. 40 p. (Coleção Relações Internacionais; 3).

NETTO, Sebastião do Rego Barros. *Desenvolvimento Nacional e Comércio Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais-IPRI. 1990. 18p. (Cadernos do IPRI, nº 5).

GUTZ, Ivano G.R. (Org). *Mudanças Globais e Desenvolvimento Sustentável: Desafios para a Ciência*. Coleção Documentos. Série Ciências Ambientais - 20. São Paulo: Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, novembro. 1994.

CANADA. *Le Développement Durable, et Les Minéraux et Les Métaux*. Un exposé des enjeux par Ressources naturelles. Document de discussion, Septembre 1995.

Maria Laura Barreto, Editor