



Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado
FECAP - desde 1902

Administração On Line

Prática - Pesquisa - Ensino

ISSN 1517-7912

Volume 1 - Número 4
(outubro/novembro/dezembro - 2000)

[Página inicial](#) [Objetivos](#) [Conselho editorial](#) [Artigos](#) [Submeta um artigo](#) [Seus comentários](#)



Desenvolvimento Sustentável Regional e Municipal: Conceitos, Problemas e Pontos de Partidas

José Carlos Barbieri - FGV e FECAP

INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo apresentar algumas propostas que podem ser úteis para a elaboração de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável de uma região ou município. Inicialmente será discutido o conceito de desenvolvimento sustentável, suas dimensões e algumas das suas principais questões controversas. Como se verá, são várias as dimensões desse novo conceito de desenvolvimento, sendo que uma delas refere-se às questões locais e suas relações com as de natureza planetária. Depois, serão feitas considerações sobre o espaço das políticas públicas regionais e municipais e as suas possibilidades num ambiente econômico globalizado. A globalização tem aumentado a importância dos mercados como agentes dos processos de reorganização dos sistemas produtivos, ao mesmo tempo em que se reduz a liderança dos agentes estatais nesse processo. É visível o enfraquecimento do Estado e, conseqüentemente, das políticas públicas voltadas para promover o desenvolvimento no nível nacional. Para competir em mercados globais as empresas procuram distribuir seus estabelecimentos em diferentes locais, fazendo com que as cidades e regiões se tornem competidoras entre si. Isso tem colocado a dimensão local e regional acima da nacional enquanto esfera de reestruturação produtiva, aumentando ainda mais os desníveis entre locais e regiões, pois nem todas conseguem oferecer vantagens competitivas capazes de atrair investimentos. Em outras palavras, algumas cidades e regiões irão ganhar com esse processo enquanto muitas irão perder, quer permanecendo atrasadas, quer perdendo o dinamismo da sua economia. Mesmo para as ganhadoras, esse processo de reestruturação não garante justiça social no seu interior. Por fim, serão apresentadas algumas sugestões para a superação dos problemas que serão apontados no nível local. Uma idéia central deste texto é a necessidade de tornar efetivo o lema *pensar globalmente e agir localmente*, que começou a ser difundido juntamente com os conceitos relativos ao desenvolvimento sustentável.

DESENVOLVIMENTO

A palavra desenvolvimento será aqui utilizada para indicar o processo de promoção da melhoria qualitativa das condições de vida da população de um país, de uma região ou de um local específico. Essa palavra está associada à idéia de transformação das estruturas produtivas para torná-las mais eficientes e, dessa forma, mais apropriadas à geração de riqueza, daí a forte vinculação do termo desenvolvimento com progresso técnico, crescimento econômico, industrialização e modernização e outras expressões correlatas. Mais ainda, em muitos casos essas expressões têm sido utilizadas de modo intercambiável, como se fossem sinônimas. Isso se deve em grande parte às experiências de desenvolvimento vividas em diversos países, Brasil por exemplo, nas quais o crescimento econômico e a incorporação do progresso técnico tornaram-se a própria razão de ser dos planos governamentais praticados até então em detrimento de outras questões, tais como, a erradicação da pobreza e dos desequilíbrios regionais. É fato conhecido que muitos planos de desenvolvimentos implementados em vários países conseguiram modernizar suas estruturas produtivas, mas isso nem sempre levou a uma melhoria do padrão de vida da maioria da população. O Brasil talvez seja um dos exemplos mais eloqüentes de que crescimento econômico, industrialização e modernização podem conviver por longo tempo com profundas desigualdades sociais e regionais.

Outra idéia típica presente nesses planos de desenvolvimento foi a ausência de uma preocupação com o meio ambiente enquanto tal, reduzindo-o à fonte de recursos necessários aos processos produtivos. Os planos de desenvolvimento implementados no passado recente nos países da periferia do capitalismo revelam uma visão instrumental do meio ambiente, considerando-o apenas no que convinha aos objetivos econômicos. À visão instrumental da natureza acrescenta-se a crença no poder do mercado como regulador das ações dos agentes econômicos e o otimismo na capacidade de solucionar os problemas resultantes da exploração dos recursos através da ampliação permanente dos conhecimentos científicos e tecnológicos. Esse otimismo baseia-se na crença de que qualquer problema de escassez no presente ou no futuro próximo será solucionado mais adiante, de modo que sempre haverá a possibilidade de substituição de insumos e processos produtivos. À medida que o mercado visualiza a possibilidade de esgotamento de um certo recurso natural, o seu preço de mercado aumentaria e isso estimularia as atividades de pesquisa e desenvolvimento

científico e tecnológico para melhor aproveitar esse recurso escasso, bem como para encontrar alternativas para substituí-lo. Para os que adotam tal postura em relação ao meio ambiente, denominada de *cornucopiana* em alusão à figura mitológica que simboliza a fortuna e a abundância eternas, os problemas do desenvolvimento se reduzem ao crescimento da produção nacional. Quanto às desigualdades sociais e regionais, estas acabariam sendo eliminadas pelos efeitos do crescimento continuado, mediante o transbordamento dos benefícios concentrados no topo da pirâmide social para os demais segmentos da sociedade (*trickle down effect*). Daí a famigerada proposta de *crescer primeiro para distribuir depois*.

A percepção dos problemas ambientais decorrentes dos processos de desenvolvimento ou, melhor dito, de *mal desenvolvimento*, conforme expressão de Sachs (1.986; pg 94), começam a se tornar mais efetiva ao final da década de 60. Até então, os problemas ambientais eram percebidos como problemas locais ou, quando muito, regionais, geralmente na forma de má qualidade do ar ou da água e que seriam solucionados à medida que o processo de industrialização e modernização avançasse. De fato, um documento da CEPAL (1.995) mostra que a relação entre crescimento econômico e poluição atmosférica de particulados e SO₂ apresenta-se na forma de um U invertido, isto é, a contaminação cresce nas primeiras etapas do crescimento econômico e depois se reduz. Segundo esse documento, isso se explica pelo fato de que os serviços ambientais apresentam uma demanda elástica em relação à renda, ou seja, existe uma correlação positiva entre a preferência pública por um ambiente não contaminado com o aumento do nível de renda das pessoas (pg.20-1). Porém, como os níveis de renda não têm sido distribuídos de modo equitativo, o que se observa é a criação de áreas com diferentes padrões de qualidade ambiental e não é preciso esforço algum para saber quem fica com as piores.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1.972, contribuiu de maneira importante para um novo entendimento sobre o processo de desenvolvimento e sua relação com o meio ambiente. Talvez uma das suas principais contribuições tenha sido o de colocar essa relação em pauta. De lá para cá, não é mais possível falar seriamente em desenvolvimento sem considerar o meio ambiente e vice-versa. Além disso, o rastro de miséria e degradação humanas que ficaram à margem dos programas de desenvolvimento conduzidos de acordo com as posturas comentadas acima recomendavam uma profunda revisão sobre o significado da expressão desenvolvimento. A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente (CNUDMA), realizada no Rio de Janeiro em 1.992 e as outras reuniões que se seguiram, tais como a Conferência do Cairo sobre população em 1.994, a de Copenhague sobre pobreza e desenvolvimento social em 1.995, a de Istambul sobre assentamentos humanos em 1.996 e tantas outras trazem como premissa que meio ambiente e desenvolvimento não podem ser tratados separadamente. Da vinculação entre desenvolvimento e meio ambiente, este tomado em sua acepção mais ampla, compreendendo a natureza física, biológica e social, e não segundo aquela postura reducionista que o considera apenas como fonte de insumos produtivos, conforme comentado há pouco, é que surge um novo conceito de desenvolvimento denominado *desenvolvimento sustentável*.

O uso indiscriminado e pouco criterioso da expressão *desenvolvimento sustentável*, que está em voga no momento, tem contribuído para dificultar o seu entendimento. A definição dada pela Comissão Brundtland em *Nosso Futuro Comum*, e que já correu os quatro cantos do mundo, pode ser um ponto de partida para a compreensão do que vem a ser este novo modo de pensar o desenvolvimento. Para esta Comissão, *desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades* (pg. 46). Ainda conforme a citada Comissão, os principais objetivos de políticas derivados desse conceito de desenvolvimento são os seguintes: retomar o crescimento como condição necessária para erradicar a pobreza; mudar a qualidade do crescimento para torná-lo mais justo, equitativo e menos intensivo em matérias-primas e energia; atender às necessidades humanas essenciais de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; manter um nível populacional sustentável; conservar e melhorar a base de recursos; reorientar a tecnologia e administrar os riscos; e incluir o meio ambiente e a economia no processo decisório (pg.53).

A definição e os objetivos apresentados acima mostram de modo inequívoco um grande distanciamento das posturas *cornucopianas* que orientaram a grande maioria dos planos de desenvolvimento realizados no Brasil e em outros países da América Latina, África e Ásia. Há uma menção explícita num pacto intergeracional, quando manifesta preocupação com o gerenciamento e a preservação dos recursos para que as gerações futuras possam atender as suas próprias necessidades. O pacto intrageracional está expresso nas preocupações quanto à equidade, atendimento às necessidades básicas e retomada do crescimento. E nisso também se distanciam de posturas ecocêntricas extremadas, a exemplo do movimento denominado ecologia profunda (*deep ecology*), para o qual todos os elementos da natureza possuem um valor intrínseco independente de qualquer apreciação humana e os seres humanos, sendo apenas um desses elementos, não possuem nenhum direito a mais que os outros. Posturas como estas não raro acabam gerando propostas idílicas e escapistas do tipo retorno à vida campestre, criação de comunidades fechadas e até mesmo propostas elitistas disfarçadas em amor pela natureza. Vale lembrar que para Arne Naess, o emérito professor da Universidade de Oslo e fundador do *Deep Ecology Movement*, o Planeta tem gente demais e não deveria ter mais do que 100 milhões de pessoas se quisermos ter a mesma variedade de culturas de 100 anos atrás (www.envirolink.org/enviroethics). Ou propostas *malthusianas*, com suas conhecidas queixas sobre a bomba relógio da explosão populacional e suas previsões pessimistas sobre a iminente era de escassez de recursos que nenhum ajuste ou avanço tecnológico poderá deter. As idéias concernentes ao desenvolvimento sustentável procuram trilhar o difícil caminho do meio e, dessa forma, não compartilham do

otimismo tecnológico dos *cornucopianos*, do pessimismo dos *malthusianos* e nem da equidade biocêntrica do *deep ecology*. Em lugar desses extremos, sugerem a prudência tecnológica quando coloca entre seus objetivos a necessidade de reorientar a tecnologia, administrar os riscos e incluir o meio ambiente e a economia nos processos decisórios.

As Dimensões da Palavra Sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável tem gerado muitas dúvidas e controvérsias, principalmente pelo fato de que as experiências de desenvolvimento concretas foram perdulárias em matéria de recursos naturais e geraram tantos problemas sócio-ambientais que ficou muito difícil vislumbrar propostas concretas solucioná-los. Um ponto problemático desse conceito refere-se ao entendimento da palavra *sustentável*. O grande avanço nesse aspecto foi a superação de uma visão unilateral de sustentabilidade própria das abordagens de desenvolvimento convencionais, tais como, considerar apenas o crescimento econômico entendido basicamente como crescimento do produto nacional do país e sustentabilidade como fluxos regulares de capitais necessários à consecução dos planos de desenvolvimento. Essas questões são importantes, mas não bastam. Cabe esclarecer que a ausência de preocupação ambiental nessas abordagens convencionais resultaram de uma política deliberadamente voltada para o crescimento econômico a qualquer custo e não da ausência de conceitos e instrumentos econômicos para tratar das questões ambientais. A Ciência Econômica tem oferecido um referencial muito amplo para tratar destas questões e que vai desde as propostas neoclássicas preocupadas com a internalização dos custos ambientais até as da economia ecológica que, utilizando uma abordagem interdisciplinar, levam em conta a capacidade de suporte dos ecossistemas como um parâmetro fundamental para determinar os objetivos econômicos.

Para Sachs (1.993), são cinco as dimensões da sustentabilidade: sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural. A primeira dimensão refere-se à equidade social, ao pacto entre as atuais gerações; a sustentabilidade econômica refere-se não só à necessidade de manter fluxos regulares de investimentos, uma preocupação dominante nos planos de desenvolvimento tradicionais, mas também à gestão eficiente dos recursos produtivos. Além disso, é necessário que os benefícios do crescimento econômico fiquem na região ou local para fortalecer as fontes endógenas de poupança e investimento. A sustentabilidade ecológica, como o próprio nome indica, refere-se às ações para evitar danos ao ambiente causados pelos processos de desenvolvimento, tais como, substituindo o consumo de combustíveis fósseis por outros renováveis, reduzindo as emissões de poluentes, preservando a biodiversidade etc. A sustentabilidade espacial concerne à busca de uma configuração rural-urbana equilibrada e uma melhor solução para os assentamentos humanos. A sustentabilidade cultural refere-se ao respeito que deve ser dado às diferentes culturas e às suas contribuições para a construção de modelos de desenvolvimento apropriados às *especificidades de cada ecossistema, cada cultura e cada local* (p. 27).

De acordo com o relatório *Nossa Diversidade Criadora* elaborado pela Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento da UNESCO, *o desenvolvimento divorciado de seu contexto humano e cultural não é mais do que um crescimento sem alma. O desenvolvimento econômico, em sua plena realização, constitui parte da cultura de um povo* (UNESCO, 1.997; p. 21). Segundo esse relatório, num processo de desenvolvimento que enfatiza apenas o crescimento econômico, a cultura não desempenha nenhum papel fundamental, sendo considerada apenas um instrumento da promoção do crescimento acelerado ou um obstáculo a ele (p. 31). O relatório não nega a importância do aspecto instrumental da cultura para a promoção do desenvolvimento, mas considera importante que se reconheça que ela deve ser considerada como um fim em si mesmo, que é o de conferir sentido à nossa existência. Em outras palavras, as formas de desenvolvimento são determinadas, em última análise, pelos fatores culturais, por isso, não faz sentido falar de desenvolvimento e cultura como conceitos separados e estanques, já que o desenvolvimento e a economia fazem parte ou constituem aspectos da própria cultura de um povo (p. 32-3).

A sustentabilidade cultural enfatiza a pluralidade de soluções e isso se contrapõe à visão unidirecional do conceito de progresso técnico que se baseia apenas no avanço do conhecimento científico, melhor dito, da *big science*, conforme a conhecida expressão de Solla Price. Pluralismo exige não só respeito entre culturas e suas práticas, mas interação e aprendizado conjunto. Os programas de desenvolvimento sustentável devem levar em consideração não apenas os conhecimentos produzidos pela comunidade científica e tecnológica, mas também os conhecimentos e as práticas tradicionais adquiridas no dia-a-dia das comunidades e que se mostraram ambientalmente sustentáveis. O reconhecimento da importância dos conhecimentos das comunidades tradicionais para a promoção do desenvolvimento está presente em diversos capítulos da Agenda 21, está previsto na Convenção da Biodiversidade (Art. 8º) e consta da Declaração do Rio de Janeiro, três documentos aprovados na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente de 1.992. Com efeito, o Princípio Nº 22 dessa Declaração está assim redigida: *os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, desempenham um papel fundamental na gestão e no desenvolvimento do meio ambiente, em função de seus conhecimentos e suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e dar apoio devido a sua identidade, cultura e interesses, e assegurar sua participação efetiva no processo de busca do desenvolvimento sustentável.*

Às cinco dimensões de sustentabilidade de que fala Sachs, deve-se acrescentar a sustentabilidade política,

entendida como fortalecimento das instituições democráticas e a promoção da cidadania. Um projeto de desenvolvimento sustentável deverá levar em conta as demandas dos diferentes segmentos que compõem a sociedade. Para isso é necessário promover os direitos e as garantias fundamentais do ser humano, dentre elas, a liberdade de expressão, de associação, de locomoção, de acesso às informações e outras indispensáveis ao desenvolvimento pessoal e coletivo. Vale ressaltar que um projeto de desenvolvimento sustentável não deve ser um projeto do governo, mas da sociedade como um todo, daí a necessidade de assegurar a participação efetiva de todos os seus segmentos.

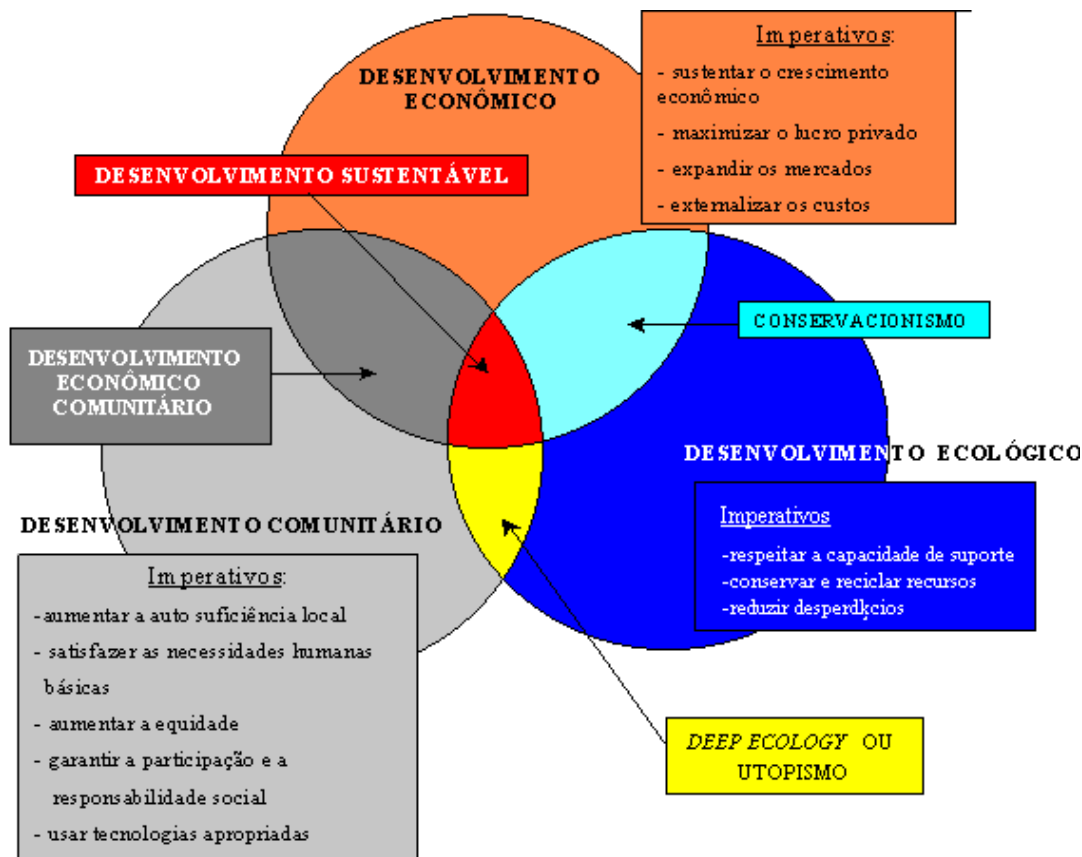
Além desse aspecto relativo ao respeito e observância dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano, também fazem parte da sustentabilidade política as questões institucionais relativas ao funcionamento dos governos. O Relatório *Nossa Diversidade Criadora*, já citado anteriormente, fala em sustentabilidade fiscal, administrativa e política para obter o consentimento dos cidadãos em torno dos projetos de desenvolvimento. As instituições políticas devem ser capazes de superar as resistências de modo legítimo e o aparato administrativo deve estar apto para conduzir as reformas de modo continuado, o que pressupõe a existência de recursos para arcar com os dispêndios públicos (p. 273). Faz parte da dimensão política a construção de relações harmoniosas e cooperativas entre as diferentes esferas de ação governamental, quer com os demais entes da federação, quer internamente, entre os diferentes órgãos governamentais, evitando superposições de funções e conflitos impertinentes.

A Dimensão Local da Sustentabilidade

De acordo com o *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI, 1.996), desenvolvimento sustentável é um programa de ação para reformar a economia global e regional, cujo desafio é desenvolver, testar e disseminar meios para mudar o processo de desenvolvimento econômico de modo que ele não destrua os ecossistemas e os sistemas comunitários, tais como, cidades, vilas, bairros e famílias. No nível local, o desenvolvimento sustentável requer que o desenvolvimento econômico local apoie a vida e o poder da comunidade, usando os talentos e os recursos locais. Isso vai de encontro ao desafio de distribuir os benefícios eqüitativamente e mantê-los no longo prazo para todos os grupos sociais. E isso só pode ser alcançado prevenindo os desperdícios ecológicos e a degradação dos ecossistemas pelas atividades produtivas (p.1).

Para o ICLEI (1.996), em nível local existem sempre três diferentes processos de desenvolvimento, a saber, desenvolvimento econômico, comunitário e ecológico, cada qual com seus diferentes imperativos conforme citados na Figura 1. Com freqüência esses imperativos apresentam contradições entre si. Exemplos, a externalização dos custos para maximizar o lucro privado, um imperativo econômico, pode ir contra o imperativo ecológico de valorizar e conservar os recursos naturais; a expansão dos mercados globais e a integração das economias nacionais através de programas de ajustes estruturais e de acordos de livre comércio podem debilitar o imperativo comunitário de auto-suficiência local e de satisfação das necessidades humanas básicas. Assim, para o ICLEI, desenvolvimento sustentável é um processo para conduzir estes três tipos de desenvolvimento com equilíbrio (p. 2). Como mostra a Figura 1, o desenvolvimento sustentável é representado pela interseção desses três processos de desenvolvimento e não se confunde com o conservacionismo, com o desenvolvimento econômico comunitário e com a *deep ecology* ou o utopismo, cada um representando uma interseção com apenas dois desses processos.

Figura 1: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO NÍVEL LOCAL



Fonte: ICLEI, 1.996, pg. 2.

Problemas e Limitações

Essas formas de sustentabilidade se interagem e se furtam a um tratamento isolado. Não se trata de estudá-las em separado e depois justapô-las para formar um quadro de referência para estabelecer os objetivos de desenvolvimento e os meios para alcançá-los. Dadas as múltiplas interações entre essas dimensões, as decisões sobre estes objetivos e meios acabam sendo feitas com base em conhecimentos incompletos sobre o meio físico, biológico e social, daí a grande dificuldade de considerá-las simultaneamente. O princípio da precaução pode ser útil na escolha desses meios. Esse princípio encontra-se na Declaração do Rio de Janeiro de 1.992, a saber: *para proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar do modo mais amplo os princípios da prevenção conforme suas capacidades. Diante da ameaça de dano grave ou irreversível, a falta de uma considerável certeza científica não deverá ser usada como motivo para adiar a adoção de medidas para evitar a degradação ambiental em decorrência dos seus custos* (Princípio Nº 15).

Outro ponto problemático refere-se ao fato de que as escolhas desses objetivos e meios envolvem renúncias, mudanças comportamentais e aprendizado coletivo. Veja, por exemplo, a questão do consumo. A equidade social, um dos requisitos básicos desse novo modo de pensar e praticar o desenvolvimento, repudia a manutenção de classes sociais com grandes disparidades em termos de consumo. No entanto, é mais do que sabido que não é possível dar a todos os habitantes deste Planeta o mesmo padrão de consumo que se observa nas classes mais abastadas, pois esse nível de consumo não é sustentável do ponto de vista do pacto intergeracional, conforme comentado acima. Como convencer as pessoas acostumadas a um determinado padrão de consumo a reduzi-lo em prol de seus semelhantes? Será que algum político teria coragem de pedir tal sacrifício aos seus eleitores?

Quando se pretende por em prática ações coerentes com os princípios do desenvolvimento sustentável surgem conflito entre as perspectivas de curto e as de longo prazos. A maioria das pessoas esclarecidas estão convencidas de que é preciso fazer alguma coisa face aos graves problemas sociais e ambientais, o difícil é começar a fazer agora, dar os primeiros passos. De forma análoga, também surgem conflitos entre as perspectivas globais e as nacionais, regionais e locais. Veja, por exemplo, as dificuldades para estabelecer metas de redução das emissões de CO₂, conforme estabelece a Convenção sobre Mudança Climática. Os representantes dos países reunidos na Conferência de Haia de 1.999 para tratar da redução dos níveis desse gás de estufa sabiam que estavam diante de um dos problemas mais graves por que passa este Planeta, mas alguns países, Estados Unidos à frente, relutaram em reduzir suas emissões para não prejudicar sua economia, o que levou esta Conferência a um grande fracasso. Qualquer política de desenvolvimento sustentável regional ou local não pode perder de vista os problemas globais, isto é, ela deve ser formulada também com o objetivo de contribuir para a solução ou redução desses problemas no seu nível de atuação espacial. Esse é o sentido da expressão *pensar globalmente e agir localmente*, que se tornou uma espécie de axioma do desenvolvimento sustentável.

Um requisito que se depreende do conceito de desenvolvimento sustentável é a necessidade de ampliar a participação da população nos processos decisórios. Esse requisito está diretamente associado à sustentabilidade política. Isso significa considerar a participação efetiva de uma multiplicidade de atores que compõem uma dada sociedade nos processos de tomada de decisão. Participação efetiva não se reduz ao exercício do direito de votar para escolher os governantes e os representantes no legislativo. Talvez uma das formas mais efetivas de participar seja através da sociedade civil organizada para defender direitos, promover ajuda humanitária, difundir informações, proteger o meio ambiente, etc. O crescimento do número de ONGs e da sua importância para o desenvolvimento não deve, no entanto, servir de instrumento para fortalecer as propostas neoliberais que defendem a redução das atividades estatais no campo do desenvolvimento. A Agenda 21 dedica vários de seus capítulos ao fortalecimento do papel dos principais grupos sociais, tais como, as mulheres, os jovens, as populações indígenas, as Organizações Não Governamentais (ONGs), os sindicatos, as empresas etc. E recomenda a criação de novas formas de parcerias entre eles e a ampliação do acesso às informações que as autoridades estatais possuem sobre questões relevantes ao processo de desenvolvimento.

Uma das maiores dificuldades para a formulação e implementação de planos de desenvolvimento sustentável vem do enfraquecimento do Estado como decorrência da intensificação da internacionalização da economia sob a égide do mercado, processo este denominado aqui de globalização. Esse processo tem produzido uma perda da capacidade dos governos de conduzir as questões econômicas e sociais com soberania. A adoção de rigorosa disciplina fiscal, redução das barreiras alfandegárias, Banco Central independente, liberação dos fluxos de capital e outras medidas preconizadas pelo *Consenso de Washington*, expressão usada para designar o receituário da comunidade financeira internacional para o ajustamento das economias nacionais periféricas em crise, reduzem substancialmente as possibilidades dos governos de influir sobre os processos sócio-econômicos internos. Grande parte destes processos passam para a esfera da iniciativa privada cada vez mais internacionalizada ou exposta à competição globalizada, cabendo ao Estado prover a segurança, a defesa, os direitos de propriedade, a saúde pública, a proteção ambiental, combate ao narcotráfico e outras do gênero. E eventualmente combater a pobreza através de instrumentos do tipo renda mínima.

A própria capacidade dos governos de usar incentivos para desenvolver a indústria local ficou comprometida com as novas regras de comércio estabelecidas pelo Tratado de Marrakesh de 1.994, que encerrou a Rodada Uruguaia de negociações multilaterais do GATT iniciada em 1.986. Um dos elementos essenciais desse Tratado é a eliminação de barreiras ao comércio, tais como, tarifas alfandegárias, cotas de importações, subsídios etc. O próprio poder de compra das entidades estatais já não pode mais ser utilizado como instrumento para a promoção do desenvolvimento setorial, regional ou local, sem provocar problemas com outros países e com as empresas instaladas em qualquer parte do mundo que queiram vender bens e serviços que estas entidades necessitam. Com efeito, a Lei 8.666 de 1.993, que institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, não permite que os agentes públicos estabeleçam tratamento diferenciado entre empresas estrangeiras e brasileiras (art. 3º, § 1º). Desse modo, fica difícil, senão impossível, usar o poder de compra dos entes estatais com objetivo de desenvolvimento. Fatos como estes tiram a força das políticas públicas existentes, sendo que, não raro, o que se observa é a ausência de políticas.

Vale lembrar que para os que defendem o ideário neoliberal, a melhor política pública é a ausência de política, pois o mercado é tido como muito mais eficiente do que o Estado para alocar recursos, promover o crescimento econômico e, por decorrência, o bem estar da população. Não cabe aqui comentar tal falácia, mas afirmar que o fortalecimento do Estado é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Não se trata de voltar ao passado, ao Estado produtor de bens e serviços privados, mas fortalecer sua capacidade de regulamentar e induzir o comportamento dos agentes privados para que estes se ajustem aos objetivos do desenvolvimento em todas as dimensões de sustentabilidade. Por exemplo, um programa de desenvolvimento sustentável regional ou local necessita de instrumentos eficazes de regulação governamental para controlar as fontes de poluição como, por exemplo, exigindo níveis aceitáveis de emissões. Necessita também de instrumentos econômicos para estimular práticas ambientais saudáveis e desestimular as adversas, tais como, a adoção do princípio do poluidor-pagador, incentivos à utilização de produtos que contenham material reciclado etc. Em suma, uma política de desenvolvimento sustentável requer a participação do Estado, dos agentes privados, empresas, consumidores, e entidades da sociedade civil organizada. Como diz Claus Offe *a diminuição do Estado pela diminuição do Estado é um dogma assim como a defesa cega do estatismo. Um Estado bom não é um Estado pequeno, mas aquele que atende com mais eficiência aos anseios dos cidadãos* (Veja, 8 de abril de 1.998; pg. 11). Para esse autor, a nova ordem social será formada pelo Estado, pelo mercado e pelas ONGs.

PONTOS DE PARTIDA

Os problemas apontados acima constituem pontos de partida para começar a pensar políticas de desenvolvimento sustentável local. Outros pontos encontram-se na Constituição Federal, que incorporou o conceito de desenvolvimento sustentável no Capítulo VI dedicado ao meio ambiente. Note que este é um dos capítulos do Título VIII dedicado à ordem social. De acordo com a Constituição, *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras*

gerações (art. 225, *caput*). A redação desse artigo foi profundamente influenciada pelo relatório, *Nosso Futuro Comum*, divulgado em 1.987, período em que o Congresso Constituinte elaborava a atual Constituição.

Outras inovações importantes dessa Constituição são as seguintes: distribuiu a competência para legislar sobre matéria ambiental de modo equitativo entre os entes da federação brasileira; ampliou os mecanismos para a defesa do meio ambiente, inclusive conferindo a qualquer cidadão a condição de ser parte legítima para propor ação popular para proteger o meio ambiente, o patrimônio histórico etc (Art. 5º, LXXIII) e estabeleceu diversas disposições específicas, tais como, a defesa do meio ambiente como um dos princípios a serem observados para as atividades econômicas em geral (art. 170), o respeito ao meio ambiente e o aproveitamento racional dos recursos como um dos requisitos para caracterizar a função social da propriedade rural (art. 186), a colaboração na proteção ao meio ambiente, incluindo o ambiente de trabalho, como uma das atribuições do sistema único de saúde (art. 200), a inclusão dos sítios ecológicos como elemento do patrimônio cultural (art. 216) e outras. Outras inovações coerentes com a busca de um padrão de desenvolvimento sustentável são as disposições em defesa de grupos vulneráveis, como os povos indígenas (art. 231), garimpeiros (art. 174, § 3º), crianças, idosos e deficientes físicos (art. 203). Como pode-se ver, trata-se de uma Constituição sócio-ambientalista, podendo servir de referência para iniciar um programa de desenvolvimento sustentável.

Seguindo a Constituição Federal, todos os estados da federação dedicaram um capítulo específico ao meio ambiente de acordo com as idéias do Art. 215, acima citado, além de outras disposições esparsas. Face à natureza federativa do Estado brasileiro e à complexa distribuição de competência para legislar sobre questões ambientais e sociais, a atuação de diferentes entidades pertencente a entes federados distintos numa dada região ou local pode criar dificuldades ou comprometer as políticas de desenvolvimento sustentável, caso eles atuem de modo isolados ou em sentido contrário. Exemplo, o Governo do Estado de São Paulo e a Prefeitura do Município de São Paulo não se entendem em relação ao rodízio de veículos, gerando, com isso, duplicações de esforços e baixa eficácia na consecução de uma medida importante ligada à sustentabilidade ecológica. O mesmo problema vale para áreas compartilhadas por diversos municípios ou estados. É louvável, por exemplo, a preocupação em estabelecer um mecanismo de ação conjunta entre os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul para preservar o Pantanal (art. 273 e 224, das suas respectivas constituições). Os conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública em torno de um mesmo assunto são em muito sentido salutares, pois cada qual desenvolve pontos de vistas diferentes que devem ser respeitados como requisitos da sustentabilidade política. O que não pode ocorrer é a omissão e falta de colaboração, a intransigência mesquinha, a oposição sistemática, ranzinza, rançosa e a política do quanto pior melhor para faturar na próxima eleição.

Índice de Desenvolvimento Humano

O conceito de *desenvolvimento humano* elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) pode ser outro ponto de partida para a formulação de políticas públicas em direção a um novo conceito de desenvolvimento. De acordo com o IPEA (1.998), este conceito destaca os fins do desenvolvimento e não os seus meios. Ele envolve o processo de alargamento das escolhas pessoais e o nível de bem estar alcançado; seu objetivo *deve ser a criação de um ambiente propício para as pessoas terem uma vida longa, saudável e criativa* (p. 102). Esses objetivos podem ser medidos pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), composto dos seguintes elementos considerados essenciais em qualquer processo de desenvolvimento: vida longa e saudável, conhecimento e acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente. A longevidade é medida pela esperança de vida ao nascer; o conhecimento, por uma média entre a taxa de alfabetização dos adultos e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior; e o padrão de vida, pelo poder de compra baseado no PIB *per capita* ajustado ao custo de vida local. O máximo que o IDH de um país, região ou município pode alcançar é o valor um (1), valor este que não significa um ideal de desenvolvimento, mas um mínimo aceitável, para aqueles três componentes citados acima. O PNUD considera como país de baixo desenvolvimento humano aquele que apresente um IDH menor que 0,500; entre 0,500 e 0,800, médio, e alto quando for acima deste valor (p. 20).

O IPEIA e a Fundação João Pinheiro desenvolveram o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), com base nas mesmos elementos do IDH, ou seja, longevidade, educação e padrão de vida, com algumas modificações e o Índice de Condições de Vida (ICV), baseado em 20 indicadores agrupados em 5 blocos, conforme mostra a Figura 2. Estes dois índices refletem melhor a realidade de um Município, de modo que eles podem ser usados para definir objetivos em programas de desenvolvimento. Por exemplo, num Município que apresentou um IDHM de 0,460, baixo portanto, os programas de desenvolvimento podem estabelecer como objetivo alcançar um valor superior a 0,500 já no primeiro ano e incrementos de 0,050 por ano. Mais ainda, pode estabelecer valores a serem alcançados em cada um dos componentes do IDHM de modo a obter estes resultados globais. Como os valores do IDHM e do ICV refletem as características econômicas, sociais, ambientais e outras do local, deve-se evitar o estabelecimento de metas de melhorias com base nos índices de outras localidades onde estas características são muito distintas. Esses índices podem ser complementados com outros indicadores que também podem servir para medir o desenvolvimento no nível local, tais como, porcentagem de desempregados, porcentagem de trabalhadores sem carteira assinada, porcentagem de domicílios atendidos pelo serviço de coleta de lixo, porcentagem de

material recuperado do lixo para reciclagem, gastos em saúde *per capita* etc.

Figura 2: INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH)	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM)	ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE VIDA (ICV)
LONGEVIDADE	- Esperança de vida ao nascer.	- Esperança de vida ao nascer.	- Esperança de vida ao nascer; - Taxa de mortalidade infantil.
EDUCAÇÃO	- Taxa de analfabetismo. - Taxa combinada de matrícula nos níveis primário, secundário e superior.	- Taxa de analfabetismo. - Nº médio de anos de estudo.	- Taxa de analfabetismo; - Nº médio de anos de estudo; - Porcentagem da população com menos de 4 anos de estudo; - com menos de 8 anos; - com mais de 11 anos.
RENDA	- PIB <i>per capita</i> , ajustado para refletir diferenças na paridade do poder de compra entre países e expresso em US\$.	- Renda familiar <i>per capita</i> , expresso em salários mínimos.	- Renda familiar <i>per capita</i> ; - Desigualdade de renda; - Porcentagem de pessoas com renda insuficiente; - Insuficiência média de renda; - desigualdade na população com renda insuficiente.
INFÂNCIA			- Porcentagem de crianças que não freqüentam a escola; - com mais de um ano de atraso escolar; - que trabalham; - Defasagem escolar média.
HABITAÇÃO			- Porcentagem da população vivendo em domicílios com densidade superior a 2 pessoas por dormitório; - vivendo em domicílio durável; - com abastecimento adequado de água; - com instalações adequadas de esgoto.

Fonte: PNUD & IPEA, 1.998, pgs, 74-5; 107-8 e 111-12.

Agenda 21

Outra fonte de referências para iniciar uma política de desenvolvimento sustentável é a Agenda 21, sem dúvida o principal documento aprovado no Rio de Janeiro em 1.992 na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente. Ela apresenta um conjunto amplo de recomendações para orientar os países, regiões e cidades nos seus processos de desenvolvimento sustentável. O rol das principais questões a serem tratadas numa política de desenvolvimento encontram-se na Agenda 21, nos seus 40 capítulos distribuídos em quatro seções que tratam dos seguintes aspectos:

Seção 1 - aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento, tais como, erradicação da pobreza, assentamentos humanos, mudança dos padrões de consumo, promoção da saúde e integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisão;

Seção 2 - aspectos ambientais e gerenciamento de recursos naturais, por exemplo, proteção da atmosfera, combate ao desflorestamento, gerenciamento de ecossistemas frágeis, promoção do desenvolvimento dos resíduos sólidos etc;

Seção 3- fortalecimento do papel dos principais grupos sociais, entre eles, os trabalhadores, o comércio e a indústria, a comunidade científica e tecnológica, as mulheres, os jovens, as ONGs e as autoridades locais; e

Seção 4 - os meios de implementação, envolvendo recursos financeiros, sistemas de de informações para a tomada de decisão, transferência de tecnologia, arranjos institucionais, promoção do ensino etc

Agenda 21 é bastante sistemática na apresentação de cada capítulo, trazendo sempre uma introdução ao tema na forma de um inventário resumido dos seus principais problemas, quase sempre sob a ótica global e

os programas de ações com objetivos, atividades recomendadas e meios de implementação. Isso facilita a identificação de problemas a serem considerados, bem como a definição de objetivos, os meios para alcançá-las e os responsáveis pela sua execução. A sua implementação é de caráter voluntário e, portanto, dependente da vontade política dos governantes e da mobilização da sociedade. Vale insistir, ela não deve ser um programa do governo, mas da sociedade. Para implementá-la é necessário desdobrá-la em agendas nacionais e locais.

É de se lamentar que quase 10 anos depois da CNUMAD onde a Agenda 21 foi aprovada, o Brasil que foi a sede deste evento ainda não possui uma Agenda própria. A Agenda 21 Brasileira está sendo conduzida pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável criada pelo Executivo Federal em 1.997. Essa Comissão selecionou seis áreas temáticas, cada qual atribuída a um consórcio selecionado através de concorrência pública, para desenvolvê-la a partir de discussões com segmentos da sociedade brasileira. As áreas selecionadas foram as seguintes: cidades sustentáveis, agricultura sustentável, infra-estrutura e integração regional, gestão de recursos naturais, redução das desigualdades sociais, e ciência, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Os resultados dessa etapa foram resumidos num documento denominado *Agenda 21 Brasileira- Bases para Discussão* e que servirá para orientar os debates em nível estadual e regional. O Executivo Federal espera lançar oficialmente a Agenda 21 Brasileira em Junho de 2.001(www.mma.gov.br/agen21).

A Agenda 21 Brasileira ainda não decolou, no sentido de que ainda não ganhou destaque na imprensa, nas ruas e sequer na comunidade científica e tecnológica amplamente considerada. Não por falta de pertinência dos temas e das propostas e nem pela idoneidade dos consórcios e dos processos de seleção, mas pela maneira como esta sendo feita, basicamente com os debates centrados em torno de especialistas. Acrescenta-se a isso o pouco tempo que os consórcios dispunham, tanto é que o tema sobre cidades sustentáveis foi desenvolvido entre novembro de 1.998 a abril de 1.999. Não se poderia esperar outra coisa, pois não se observa um comprometimento por parte do Executivo Federal em levar avante qualquer projeto de desenvolvimento sustentável e sem isso dificilmente haverá condições efetivas para mobilizar a sociedade em torno desse tema. Como se sabe, o empenho do Executivo Federal está concentrado na realização dos ajustes econômicos segundo a ótica do *Consenso de Washington* e sobra pouco espaço para políticas públicas voltadas para esse novo modo de pensar o desenvolvimento. De fato, a imprensa tem noticiado freqüentes contendas entre a equipe econômica condutora desses ajustes e ministros e secretários denominados *desenvolvimentistas*, porém são raras as vitórias desses últimos e quando acontecem não são mais que vitórias de Pirro.

Agenda 21 Local

A Agenda 21 aprovada em 1.992 durante a realização da CNUMAD que é base de todas as agendas nacionais e locais, considera as autoridades locais entre os principais parceiros para o desenvolvimento sustentável e dedica a eles o Capítulo 28 que leva o seguinte título: *Iniciativas das Autoridades Locais em Apoio à Agenda 21*. De acordo com suas palavras, as autoridades locais, como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público em favor de um desenvolvimento sustentável. No caso brasileiro, as autoridades locais são os prefeitos, os secretários municipais, os administradores regionais, quando houver e os vereadores.

A Agenda 21 recomenda que os governantes locais iniciem um processo de consulta à sua população com vistas a obter consenso e comprometimento quanto às metas de desenvolvimento e às ações programadas correspondentes. Mesmo que a Agenda 21 local seja da iniciativa da Prefeitura, sua elaboração e implementação devem contar com ampla participação das comunidades e bairros existentes no Município. A condução dos trabalhos de elaboração da Agenda 21 Local devem ficar a cargo de um Fórum ou de um Conselho de Desenvolvimento Sustentável constituído pelas autoridades locais, representantes de outras entidades governamentais com ação nos locais e representantes de ONGs, instituições de ensino e pesquisa, sindicatos, empresas, associações profissionais, organizações comunitárias, religiosas etc. Conforme o ICLEI, para criar e implementar uma Agenda 21 local é necessário desenvolver uma visão comunitária compartilhada entre estes parceiros.

Os temas a serem considerados devem ser selecionados a partir dessa visão comunitária. Em princípio os assuntos referem-se àquelas dimensões da sustentabilidade comentadas na seção anterior. Por exemplo, a sustentabilidade econômica pode exigir programas de desenvolvimento rural, de geração de renda e emprego, programa de formação profissional, formação de cooperativas etc. Programas de erradicação da pobreza, promoção do ensino e da saúde referem-se à dimensão social da sustentabilidade. A sustentabilidade ambiental envolve, por exemplo, conservação da biodiversidade, coleta seletiva de lixo, combate às queimadas e desmatamentos, proteção dos mananciais. Qualquer que sejam os objetivos de desenvolvimento local, sempre que for possível deve-se mostrar à população local que eles estarão contribuindo para a solução de problemas globais, mesmo que essa contribuição represente uma gota d'água no oceano. A Agenda 21 local deve ser um instrumento de ampliação da solidariedade planetária, sem a qual não haverá os pactos intra e intergeracional comentados acima.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há um único caminho para iniciar um processo de desenvolvimento sustentável local. A Constituição Federal e a Agenda 21 são referências importantes, mas há muitas outras que também devem ser consideradas, como os elementos que compõem os índices de Desenvolvimento Humano e de condições de vida. Este processo deverá perseguir objetivos múltiplos e conflitantes envolvendo questões políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais. Por isso iniciar e dar continuidade a esse processo jamais será uma empreitada fácil. De acordo com a Agenda 21, esperava-se que até 1.996 a maioria das autoridades locais de cada país já tivessem iniciado um processo de consulta a sua população com vistas a alcançar um consenso para a elaboração de uma Agenda 21 local. Essa é uma das metas estabelecidas pela Agenda 21 que não foi alcançada, embora o número de locais que estão implementando programas de desenvolvimento sustentável tem crescido continuamente. É razoável supor que já se está em curso uma verdadeira cruzada mundial em prol do desenvolvimento sustentável local, pois cada vez mais as pessoas se dão conta de que embora vivem no local e não no global e que somente o fortalecimento daquele poderá garantir que as promessas da globalização se cumpram. As propostas de desenvolvimento sustentável não colocam em oposição o local e o global, no sentido de ou um ou outro, mas sim em confronto onde um não anula o outro, pois são entidades distintas e que se excluem mutuamente, embora façam parte de uma realidade na qual se pretende atuar.

A idéia de desenvolvimento faz parte do anseio da maioria dos povos e hoje já está inscrito como um dos direitos humanos inalienáveis. A Assembléia Geral da ONU, através da Resolução 41/128 de 04/12/86, declara que *o direito ao desenvolvimento é um direito inalienável do homem em virtude do qual toda pessoa e todos os povos têm o direito de participar e contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de modo que todos os direitos e liberdades fundamentais do homem possam ser realizadas plenamente, e de beneficiar-se desse desenvolvimento* (Art. 1º). Como se vê, o desenvolvimento é colocado como uma condição prévia para que os direitos e liberdades humanas fundamentais possam ser realizados. Assim, promover o desenvolvimento é um dever dos governantes, mas não só deles, como foi várias vezes ressaltado nesse texto.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL/MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21 Brasileira - bases para discussão*. In: www.mma.gov.br, obtido em 23/01/2001.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Comércio internacional y medio ambiente: la discusión actual*. Santiago de Chile, CEPAL, 1.995.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1.991.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CNUMAD). *Agenda 21*. São Paulo, Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 1.997 (Série: Documentos Ambientais). Obs. Reproduzida da Agenda 21 publicada no Diário Oficial da União em 02/08/ 1.994.
- DEEP ECOLOGY: AN OVERVIEW. In: www.envirolink.org/enviroethics, acessado em 12/07/00.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI). *The Local Agenda 21 planning guide*. Toronto, CA, ICLEI, 1.996.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil* 1.996. Brasília, IPEA e PNUD, 1.996.
- SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI : desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo , Studio Nobel e Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1.993.
- _____. *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo, Vértice, 1.986.
- UNESCO/COMISSÃO MUNDIAL DE CULTURA E DESENVOLVIMENTO. *Nossa diversidade criadora*. Brasília, Unesco Brasil e Papiros, 1.997.