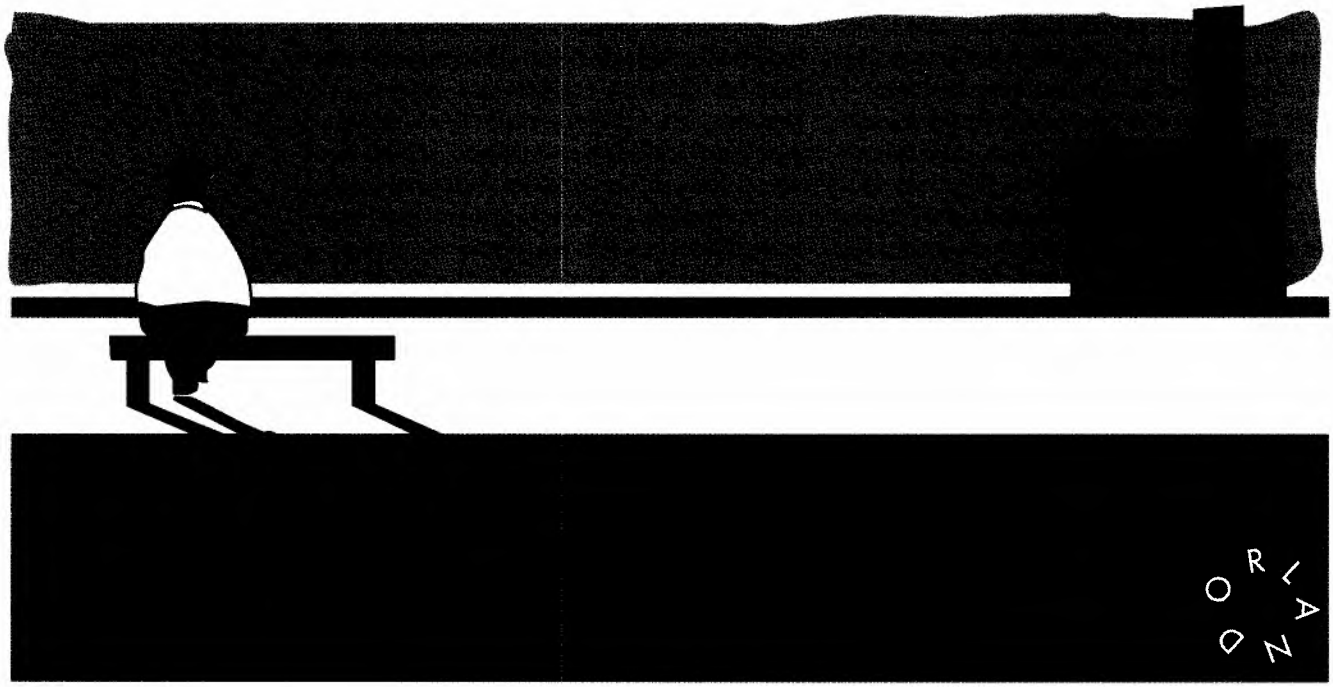

AMBIGÜIDADES E DEFICIÊNCIAS DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

■ **Margaret Baroni**
Economista, Técnica da FUNDAP, mestranda em Política Científica e Tecnológica/UNICAMP, Membro do Conselho Administrativo do POLIS (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais).

* **RESUMO:** *Mais do que nunca, o termo desenvolvimento sustentável está na moda, e isso faz com que no Brasil diversos segmentos sociais manifestem suas posições a respeito das idéias que têm sobre ele.*

Vários autores têm buscado conceituar o termo, enquanto organizações mundiais de meio ambiente adotaram uma definição que apresenta ambigüidades, inconsistências e contradições.

A revisão crítica de parte da literatura atual sobre o tema aponta para algumas questões básicas a serem melhor debatidas no sentido de superar essas ambigüidades e deficiências e dar um conteúdo mais preciso ao termo.

Essas questões dizem respeito à discussão sobre as causas da pobreza e da degradação ambiental; à insuficiência das estratégias do desenvolvimento econômico para resolvê-las; à pertinência das perguntas acerca do que deve ser sustentado, porque e para quem; às conseqüências da imprecisão do termo para o consenso; e à falta de discussão ampla na sociedade sobre o que é desenvolvimento sustentável.

* **PALAVRAS-CHAVE:** *Definições do desenvolvimento sustentável, contradições do desenvolvimento sustentável.*

* **ABSTRACT:** *More than ever, "sustainable development" is fashionable. Several authors have given their interpretations to it and international and governamental organizations have adopted a formulation which contains ambiguities, inconsistencies and contradictions.*

A critical review of part of the current literature upon the concept shows that there are some basic questions to be better explained in terms of overcoming the ambiguities and giving a more consistent content to it.

These basic questions are: the interpretation of the causes of the povert and environmental degradation; the inadequacy of the development strategies to cope with them; the pertinency of what has to be sustainable; the necessity of making the concept more accurate and the lack of a large discussion in society upon what is a "sustainable development".

* **KEY WORDS:** *Sustainable development concepts; sustainable development contradictions.*

• 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 necessidade de iniciativas centradas nas pessoas.

Em seguida, a Conferência de Otawa, de 1986, patrocinada pela UICN, PNUMA e WWF (Worldwide Fund for Nature), estabelece que: *"o desenvolvimento sustentável busca responder a cinco requisitos:*

1. integração da conservação e do desenvolvimento;

2. satisfação das necessidades básicas humanas;

3. alcance de eqüidade e justiça social;

4. provisão da autodeterminação social e da diversidade cultural;

5. manutenção da integração ecológica."

Ao final, a definição de desenvolvimento sustentável adotada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED) fica sendo: ***"desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as habilidades das futuras gerações de satisfazerem suas necessidades"***, de onde foi retirado o requisito estabelecido originalmente em 1986 na Conferência de Otawa, a respeito da necessidade de eqüidade e justiça social para o desenvolvimento sustentável.

Para a WCED, os objetivos críticos que derivam do conceito de desenvolvimento sustentável são:

1. crescimento renovável;

2. mudança de qualidade do crescimento;

3. satisfação das necessidades essenciais por emprego, comida, energia, água e saneamento básico;

4. garantia de um nível sustentável de população;

5. conservação e proteção da base de recursos;

6. reorientação da tecnologia e gerenciamento do risco;

7. reorientação das relações econômicas internacionais.

Essa formulação é adotada pelas agências internacionais como PNUMA, UICN, WWF, Banco Mundial, a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional, as agências de Desenvolvimento Internacional da Suécia e do Canadá, organismos de pesquisa e fomento como World Resources Institute, o International Institute for Environment and Development, o Worldwatch Institute e grupos ativistas como o Global Tomorrow Coalization.[5]

INTERPRETAÇÕES

Pearce *et alii* [6] compilaram uma série de definições dadas ao termo desenvolvimento sustentável. Selecionamos algumas dessas definições[7] que exemplificam a diversidade de idéias e refletem a falta de precisão na conceituação corrente do termo:

Definição 1: *"Desenvolvimento sustentável é aqui definido como um padrão de transformações econômicas estruturais e sociais (i.e., desenvolvimento) que otimizam os benefícios societais e econômicos disponíveis no presente, sem destruir o potencial de benefícios similares no futuro. O objetivo primeiro do desenvolvimento sustentável é alcançar um nível de bem-estar econômico razoável e eqüitativamente distribuído que pode ser perpetuamente continuado por muitas gerações humanas. ...desenvolvimento sustentável implica usar os recursos renováveis naturais de maneira a não degradá-los ou eliminá-los, ou diminuir sua utilidade para as gerações futuras, implica usar os recursos minerais não renováveis de maneira tal que não necessariamente se destruam o acesso a eles pelas gerações futuras... desenvolvimento sustentável também implica a exaustão dos recursos energéticos não renováveis numa taxa lenta o suficiente para garantir uma alta probabilidade de transição societal ordenada para as fontes de energia renovável..."*[8]

Definição 2: *"A idéia básica de desenvolvimento sustentável é simples no contexto dos recursos naturais (excluindo os não renováveis) e ambientais: o uso feito desses insumos no processo de desenvolvimento deve ser sustentável ao longo do tempo ...se aplicarmos a idéia aos recursos, sustentabilidade deve significar que um dado estoque de recursos (árvores, qualidade do solo, água etc.) não pode declinar.*

5. LÉLÉ, S. M. Op. cit.

6. PEARCE, David; MARKANDYA, Anil & BARBIER, Edward B. *Blueprint for a green economy.* 4ª ed. Londres, The London Environmental Economics Centre for the UK Department of the Environment Earthscan Publications Ltd., 1989.

7. Traduzimos e transcrevemos aqui a citação completa de cada autor tal qual foi apresentada por Pearce.

8. GOODLAND, Robert & LEDOC, G. "Neoclassical Economics and Principles of Sustainable Development". *Ecological Modelling, 38,* 1987.

...sustentabilidade deve ser definida em termos da necessidade de que o uso dos recursos hoje não reduza as rendas reais no futuro..."[9]

Definição 3: *"Nossa definição-padrão de desenvolvimento sustentável será a de não declínio do bem-estar per capita — por causa de seu apelo evidente como critério de eqüidade entre gerações".*[10]

Definição 4: *"O critério da sustentabilidade requer que as condições necessárias para igual acesso à base de recursos sejam conseguidas por cada geração".*[11]

Muitas vezes sustentabilidade ecológica, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade são usados com os mesmos sentidos, embora tenham significados distintos.

Definição 5: *"Tomamos desenvolvimento como um vetor de objetivos sociais desejáveis, e seus elementos devem incluir:*

- *aumentos na renda real per capita;*
- *melhora no status nutricional e da saúde;*
- *melhora educacional;*
- *acesso aos recursos;*
- *uma distribuição de renda mais justa;*
- *aumentos nas liberdades básicas.*

...desenvolvimento sustentável é, então, uma situação na qual o vetor de desenvolvimento aumenta monotonicamente sobre o tempo. Sumarizamos as condições necessárias (para o desenvolvimento sustentável) como 'constância do estoque do capital natural'. Mais estritamente, o requerimento para mudanças não negativas no estoque de recursos naturais como solo e qualidade do solo, águas e sua qualidade, biomassa e a capacidade de assimilação de resíduos no ambiente".[12]

Podemos perceber, nessa variedade de conceituações, que há autores que dizem o que desenvolvimento sustentável deveria ser, ou o que gostariam que ele fosse; outros confundem desenvolvimento sustentável com sustentabilidade ecológica — que tem a ver somente com a capacidade dos recursos se reproduzirem ou não se esgotarem —; outros reconhecem que deve haver limites para o crescimento econômico porque ele é insustentável do ponto de vista dos recursos; e outros substituem a idéia tradicional do desenvolvimento pela do desenvolvimento sustentável, onde a incorporação do adjetivo sustentável à idéia tradicional do desenvolvimento reconhece implicitamente que este não foi capaz de aumentar o bem-estar e reduzir a pobreza, como é sua proposta.

Em especial, gostaríamos de comentar uma a uma as demais definições selecionadas:

Definição 6: *"Desenvolvimento sustentável: desenvolvimento que significa alcançar satisfação constante das necessidades humanas e a melhoria da qualidade da vida humana".*[13]

É possível entender por essa definição que os objetivos do desenvolvimento sustentável continuam sendo os mesmos objetivos perseguidos pelas políticas de desenvolvimento tradicionais.

Definição 7: *"O conceito de desenvolvimento econômico sustentável quando aplicado ao Terceiro Mundo... diz respeito diretamente à melhoria do nível de vida dos pobres, a qual pode ser medida quantitativamente em termos de aumento de alimentação, renda real, serviços educacionais e de saúde, saneamento e abastecimento de água etc., e não diz respeito somente ao crescimento econômico no nível de agregação nacional. Em termos gerais, o objetivo primeiro é reduzir a pobreza absoluta do mundo pobre através de providenciar meios de vida seguros e permanentes que minimizem a exaustão de recursos, a degradação ambiental, a disrupção da cultura e a instabilidade social".*[14]

Aqui também o desenvolvimento sustentável é receita para o Terceiro Mundo sair da pobreza, ou do subdesenvolvimento: o que parece estar sugerido é a busca do desenvolvimento, acrescida da preocupação em reduzir desperdícios no uso dos recursos.

Definição 8: *"Existe um amplo consenso sobre as condições requeridas para o desenvolvimento econômico sustentável. Duas interpretações estão emergindo: uma concepção mais*

9. MARKANDYA, Anil & PEARCE, David. "Natural Environments and the social rate of discount". *Project APPRAISAL, 3*(1), 1988.

10. PEZZEY, John. *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development.* Washington, DC, Banco Mundial, Departamento de Meio Ambiente, relatório de trabalho nº 15, maio, 1989.

11. PEARCE, David. "Foundations of an ecological economics". *Ecological Modelling, 38*, 1987.

12. PEARCE, David; BARBIER, Edward & MARKANDYA, Anil. *Sustainable Development and Cost-Benefit Analysis.* Londres, London Environmental Economics Centre, Paper 88-01, 1988.

13. ALLEN, Robert. *How to Save the World.* Londres, Kogan Pagwe, 1980.

14. BARBIER, Edward. "The concept of sustainable economic development". *Environmental Conservation, 14*(2):101-10, 1987.

ampla com respeito ao desenvolvimento econômico, social e ecológico, e uma concepção mais estreita com respeito ao desenvolvimento ambientalmente sustentável (i.e., com administração ótima dos recursos e do ambiente no tempo). A primeira, uma visão altamente normativa do desenvolvimento sustentável (endossada pela Comissão Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente) define o conceito como 'desenvolvimento que alcança as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades'. Em contraste, a segunda concepção, de administração ótima de recursos e do ambiente requer maximizar os benefícios líquidos do desenvolvimento econômico, mantendo os serviços e a qualidade dos recursos naturais".[15]

Se o crescimento econômico não leva nem à sustentabilidade ecológica nem à remoção da pobreza, é claramente um não-objetivo para o desenvolvimento sustentável.

Embora aqui o autor afirme a existência de duas interpretações para o termo, a amplitude da primeira interpretação a respeito da satisfação das necessidades do presente pode conter também a maximização dos benefícios líquidos do desenvolvimento econômico e a administração ótima dos recursos, ou seja, é possível pensar que uma interpretação englobe a outra, e a tônica continue sendo a busca do desenvolvimento.

Definição 9: *"A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável — de garantir que ele atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas. O conceito de desenvolvimento sustentável tem limites — não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais, e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Mas tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico. Para a Comissão, a pobreza generalizada já não é inevitável."*[16]

Essa citação espelha bem a contradição que se estabeleceu: embora haja o reconhecimento, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de que o crescimento até hoje comprometeu a possiblidade do desenvolvimento para as gerações futuras, sua visão normativa continua sendo a da busca do crescimento econômico e do fim da pobreza.

Definição 10: *"A Comissão Mundial para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente não acredita que o cenário sombrio de destruição do potencial global nacional para o desenvolvimento seja um destino inescapável. Os problemas são planetários mas não são insolúveis. Se cuidarmos da natureza, ela tomará conta de nós. A conservação chegou a um ponto do conhecimento que, se quisermos salvar parte do sistema, temos que salvar o sistema inteiro. Esta é a essência do que chamamos desenvolvimento sustentável. Existem várias dimensões para a sustentabilidade. Primeiramente, ela requer a eliminação da pobreza e da privação. Segundo, requer a conservação e a elevação da base de recursos, a qual sozinha pode garantir que a eliminação da pobreza seja permanente. Terceiro, ela requer um conceito mais abrangente de desenvolvimento, que englobe não somente o crescimento econômico, como também o desenvolvimento social e cultural. Quarto e mais importante, requer a unificação da economia e da ecologia nos níveis de tomada de decisão".*[17]

A proposta de Brundtland a partir de sua interpretação sobre o que seja a essência do desenvolvimento sustentável (a natureza planetária dos problemas e a necessidade de salvar o sistema inteiro) passa, em primeiro lugar, como ela mesma diz, *"pela eliminação da pobreza"*, e, em segundo lugar, pela crença em que, *"sozinha, a conservação e a elevação da base de recursos, garanta que a eliminação da pobreza seja permanente."*

Esta parece ser a grande e polêmica questão a respeito do desenvolvimento sustentável: o que garante que a pobreza seja eliminada com a abundância de recursos? Por que não se eliminou a pobreza quando havia muito mais abundância de recursos? Por que haveria agora esta garantia? O que mudou?

No Brasil, Rattner é o autor que mais

15. BARBIER, Edward. *Economics, Natural Resources, Scarcity and Development.* Londres, Earthscan, 1989.

16. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (WCED). *Nosso Futuro Comum.* Rio de Janeiro, FGV, 1987.

17. Ex-Primeira Ministra norueguesa, Gro Harlem Brundtland, "Sir Peter Scott Lecture", Bristol, 8 de outubro de 1986.

tem buscado explicitar o termo e desvendar seu sentido:

Definição 11: *"A incorporação da dimensão ambiental nas estratégias e projetos de crescimento econômico não é condição suficiente nem para o desenvolvimento sustentável nem para a melhoria das condições de vida dos pobres e desprovidos.*

O conceito de desenvolvimento sustentável envolve condições de melhoria de vida para as populações, do ponto de vista social e econômico.

Em oposição às estratégias de crescimento insustentável — por razões morais e ambientais —, o paradigma alternativo terá que satisfazer as necessidades básicas de todos e não só das minorias, em todos os lugares e não somente nos pólos de crescimento, como um processo contínuo contra a expansão e contração das economias de mercado contemporâneas. Estratégias de desenvolvimento sustentável — servindo a todos, todo o tempo, sem destruir ou exaurir os recursos existentes e produzir riscos e conseqüências ambientais e insuportáveis — terão que ser caracterizadas pela viabilização econômica, eqüidade social, sustentabilidade, aceitabilidade estética...para tratar com estes problemas (ambientais) e ao mesmo tempo fornecer condições para o desenvolvimento sustentável — será necessária mobilização e motivação de toda a sociedade para definir um estilo de vida com padrões de consumo e produção de acordo com as necessidades básicas e estratégicas de prioridade determinada através de processos democráticos pelos atores sociais."[18]

CONTRADIÇÕES

A análise que a meu ver é a mais consistente a respeito do termo e suas ambigüidades é a que Lélé fez a respeito da produção teórica e das propostas das instituições por ele analisadas, e que hoje dão o tom e são o principal marco de referência na discussão corrente sobre o desenvolvimento sustentável, pelo menos no nível institucional.

Seu trabalho parte de uma interpretação dos termos desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, para em seguida analisar o que se tornou a corrente principal do pensamento sobre desenvolvimento sustentável, seus objetivos e premissas.

Segundo Lélé, a leitura dessa bibliografia deixa claro que a questão que se coloca hoje não é mais a contradição entre desenvolvimento e preocupação ambiental, e sim como o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado. A pergunta de Lélé é: mas o que é desenvolvimento sustentável? Respondendo à sua própria pergunta, ele diz:

- *"literalmente, desenvolvimento sustentável quer simplesmente dizer 'desenvolvimento que pode ser continuado', o que suscita uma nova pergunta sobre o que é desenvolvimento. 'Para uns, é número do PIB, para outros inclui algum fenômeno socialmente desejado'.*

- *o termo sustentabilidade surgiu a respeito dos recursos renováveis e foi adotado pelo movimento ecológico.*

- *muitos usam o conceito como a existência de condições ecológicas necessárias para dar suporte à vida humana num nível específico de bem-estar através de futuras gerações, e isto é sustentabilidade ecológica e não desenvolvimento sustentável."*[19]

A principal contribuição para o debate desenvolvimento/meio ambiente, derivada desse conceito, é, para Lélé, a consciência de que, em conjunção com essas condições ecológicas, existem condições sociais que influenciam a sustentabilidade ecológica ou a insustentabilidade da interação homem-natureza.

Apenas Rattner e Lélé parecem colocar a questão da sustentabilidade de uma perspectiva que aponta para a necessidade de consenso social para definir a sustentabilidade.

Segundo esse autor, a interpretação que domina o debate hoje é: desenvolvimento sustentável é entendido como *"uma forma de mudança societal que, em adição aos objetivos 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*

18. RATTNER, Henrique. *Sustainable Development - Trends and Perspectives*, FEA/USP, set.1991. (Versão preliminar.)

19. LÉLÉ S. M. Op. cit., pp.608-10.

INTRODUÇÃO

A intenção deste texto é buscar entender a definição de desenvolvimento sustentável e discutir os diferentes conteúdos que vêm sendo dados ao termo.

Dentro dos limites da pesquisa executada para este balanço[1], foi possível identificar dois grupos de informação e análise a respeito dos conceitos e objetivos que dão atualmente conteúdo ao desenvolvimento sustentável.

Um primeiro grupo se refere a conceituações que vêm sendo feitas por cientistas (das áreas biológicas e humanas), técnicos de governo e políticos que serão apresentadas no item "Interpretações". Elas mostram a diversidade de opiniões e diagnósticos sobre o binômio desenvolvimento/meio ambiente.

A segunda delas se refere aos discursos dos organismos e entidades internacionais de fomento na área de meio ambiente (como a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA) etc.), que orientam os diagnósticos, análises e propostas dessas instituições e estão publicadas na sua bibliografia oficial mais recente. Eles nos interessam em especial por sua posição dominante no debate sobre desenvolvimento sustentável, e pela sua capacidade em influenciar políticas e ações de âmbito global e local, tornando-se marco referencial para outras entidades e órgãos, como, por exemplo, o Banco Mundial, a OCDE e o Banco de Desenvolvimento da Ásia. Para isto, utilizaremos o balanço crítico apresentado por S.M. Lélé em seu artigo "Sustainable development: a critical review"[2] sobre o conteúdo e premissas do desenvolvimento sustentável adotados por essas instituições e suas conclusões a respeito, na seção "Histórico e Contradições".

Além dessas duas fontes, é preciso ressaltar que a emergência e gravidade dos problemas ambientais, a conseqüente mobilização e organização social e institucional em torno da problemática ambiental e a intensificação e a preocupação crescentes com os efeitos globais dos riscos ambientais têm feito com que a expressão desenvolvimento sustentável, especialmente nestes últimos meses, tenha se tornado extremamente usada no Brasil, com os mais diversos sentidos, por indivíduos, setores ou entidades que quiseram marcar posição no debate da ECO 92.

HISTÓRICO

A história do termo desenvolvimento sustentável se inicia em 1980, quando a UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza) apresenta o documento *Estratégia de Conservação Mundial* com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável através da conservação dos recursos vivos.

O documento foi criticado por Khosla,[3] que afirmou ser a **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 armamentos, população e urbanização.

...desenvolvimento sustentável implica usar os recursos renováveis naturais de maneira a não degradá-los ou eliminá-los, ou diminuir sua utilidade para as gerações futuras, implica usar os recursos minerais não renováveis de maneira tal que não necessariamente se destruam o acesso a eles pelas gerações futuras...

Uma segunda crítica, feita por Sunkel[4], era que a **estratégia** 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"*.

Embora criticado, o documento recebe apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que tenta popularizar o conceito apresentando seus princípios e conteúdos como sendo:

- ajuda para os muito pobres, porque eles não têm opção a não ser destruir o meio ambiente;

1. A pesquisa inclui a leitura da bibliografia citada no correr deste trabalho e a leitura de matérias sobre o tema nos jornais *Gazeta Mercantil*, *Folha de São Paulo* e *Estado de São Paulo*, entre os meses de dezembro 1991 e março de 1992.

2. LÉLÉ, S.M. "Sustainable Development: a critical review". *World Development*, *19*(6):607-21, Gredt Britain, Pergamon Press, jun.1991.

3. KHOSLA, A. "Alternatives Strategies in Achieving Sustainable Development". In: JACOBS, P. & MUNROE, D.A. (orgs.) *Conservation with equith: strategies for sustainable development*. Cambrige, International Union for Conservation of Nature and Naturel Resources, 1987, apud LÉLÉ, S. M. Op. cit.

4. SUNKEL, O. "Beyond the World Conservation Strategy: integrating development and the Environment in Latin-America and the Caribbean". In: JACOBS, P. & MUNROE, D.A. (Org.) Op. cit.

Copyright ©1992, Revista de Administração de Empresas / EAESP / FGV, São Paulo, Brasil.

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."[20]

Mas a contradição apontada por Lélé é: se a busca dos objetivos tradicionais do desenvolvimento minaram a sustentabilidade ecológica no passado, que novos *insights* sugerem que esta contradição possa ser evitada no futuro?

O que deve ser sustentável?
Por que? Para quem?
São perguntas-chave que devem ser respondidas e determinadas socialmente.

Isto nos leva diretamente à análise de Rattner a respeito do assunto. Ele acrescenta duas questões cruciais que vão no mesmo sentido crítico de Lélé: a primeira, sobre **a insuficiência da incorporação da dimensão ambiental** nos projetos de crescimento econômico, tanto **para alcançar o desenvolvimento sustentável** como na melhoria das condições de vida dos pobres e desprovidos. A segunda, da necessidade da busca de **padrões de consumo e produção determinados socialmente**, que pode nos levar a fazer avançar o debate sobre o desenvolvimento sustentável, fugindo das visões normativas e discutindo concretamente suas reais possibilidades de existência.

Conforme Lélé, a percepção sobre a relação ambiente-sociedade feita pela corrente principal do pensamento sobre desenvolvimento sustentável é baseada sobre as seguintes premissas:

- A degradação ambiental já afeta milhões no Terceiro Mundo, e diminuirá o bem-estar humano no globo dentro de poucas gerações.
- A degradação é muitas vezes causada pela pobreza, porque os pobres não têm opções, senão explorar no curto prazo para sobreviver;
- A natureza interligada de muitos problemas ambientais é tal que a degradação ambiental hoje afeta a todos, embora os países pobres sofram mais.
- Os objetivos do desenvolvimento tradicional são satisfazer necessidades básicas e aumentar a produtividade de todos os recursos, humanos, naturais, econômicos, nos países em desenvolvimento, e manter o nível de vida dos países desenvolvidos.
- Esses objetivos não necessariamente conflituam com o objetivo da sustentabilidade ecológica.
- O processo de desenvolvimento deve ser participativo, para dar certo.

Segundo ele, a corrente principal do pensamento sobre o desenvolvimento sustentável sofre de três fraquezas significativas.

A primeira diz respeito à sua caracterização dos problemas da pobreza e da degradação ambiental, como sendo uma relação biunívoca, ou seja, a pobreza leva à degradação e a degradação leva à pobreza.

A segunda deficiência é sobre suas conceituações dos objetivos do desenvolvimento, da sustentabilidade e da participação.

A terceira se refere à estratégia que adotou face à incerteza e à falta de conhecimento.

De acordo com Lélé, deixa a desejar a maneira como os objetivos do desenvolvimento sustentável são conceitualizados e operacionalizados. De um lado, o crescimento está sendo adotado como um objetivo operacional maior que é consistente duplamente com a remoção da pobreza e a sustentabilidade. Por outro lado, os conceitos de sustentabilidade e participação são articulados pobremente, tornando difícil determinar se um projeto de desenvolvimento particular promove ou não uma forma particular de sustentabilidade, ou que tipo de participação levará a que tipo de resultado social (e conseqüentemente ambiental).

Quanto ao papel do crescimento econômico, a questão é que, apesar de nos meados dos anos 70 parecer que as teorias do crescimento econômico e do efeito *trickle-down* do desenvolvimento haviam sido rejeitadas, ainda hoje no debate do desenvolvimento sustentável está a idéia do crescimento econômico.

O crescimento econômico renovável

20. Idem, ibidem, idem.

encabeça a lista dos objetivos operacionais da WCED. Dois argumentos estão implícitos nessa adoção do crescimento econômico como objetivo operacional. O primeiro, defensivo, é que não existe contradição fundamental entre crescimento econômico e sustentabilidade, porque o crescimento na atividade econômica pode ocorrer simultaneamente tanto com melhoria ou piora da qualidade ambiental. Assim, 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. Mas alguém poderia torcer o argumento e sugerir que, se o crescimento econômico não está relacionado com a sustentabilidade ambiental, não há razão para ter o crescimento econômico como um objetivo operacional do desenvolvimento sustentável.

O segundo argumento em favor do crescimento econômico é mais positivo. A premissa básica do desenvolvimento sustentável é que a pobreza é largamente responsável pela degradação ambiental. Assim, a remoção da pobreza (ou seja, o desenvolvimento), é necessária para a sustentabilidade ecológica. Argumenta-se que isto implica que o crescimento econômico é absolutamente necessário para desenvolvimento sustentável. A única coisa que precisa ser feita é "mudar a qualidade deste crescimento"[21] para assegurar que ele não leve à destruição ambiental. Colocando tal inferência, há implícita crença de que o crescimento econômico é necessário (se não suficiente) para a remoção da pobreza. Mas não foi o fato de que o crescimento econômico *per se* não podia assegurar a remoção da pobreza que levou à adoção do *approach* dos anos 70 das necessidades básicas? Então, se o crescimento econômico não leva nem à sustentabilidade ecológica nem à remoção da pobreza, é claramente um não-objetivo para desenvolvimento sustentável. De qualquer maneira, o crescimento econômico é conseqüência do desenvolvimento sustentável, não seu motor.

A respeito da sustentabilidade, foi no documento *Estratégia de Conservação Mundial*[22] em que se fez a primeira tentativa de usar o conceito de sustentabilidade, mas sem defini-lo. Existe perigo real do termo virar um clichê, a não ser que haja esforço no sentido de dar precisão e conteúdo à discussão.

Assim, tanto Lélé quanto Rattner reconhecem que qualquer discussão sobre sustentabilidade deve responder a três indagações:

- O que tem que ser sustentado?
- Para quem?
- Por quanto tempo?

Segundo Lélé, o valor do conceito de desenvolvimento sustentável está na sua capacidade de gerar um consenso operacional entre grupos com respostas fundamentalmente diferentes. *"É preciso identificar os aspectos da sustentabilidade que realmente aglutinem diversos interesses, daqueles que envolvem trade offs"*.

Quanto à terceira premissa, sobre a participação, a maneira como esta é entendida mostra a visão estreita e enganosa adotada pela corrente de desenvolvimento sustentável, que substituiu a eqüidade e a justiça social da proposta de 1986 pelas idéias de participação e descentralização, como se fossem equivalentes.

EXEMPLOS DA "ELASTICIDADE" DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No Brasil, diversos discursos têm se apropriado do termo de acordo com as suas conveniências, ideologias e projetos. Exemplos disso têm surgido freqüentemente nos jornais:

a) "Para difundir em seus países o conceito de desenvolvimento sustentável, os empresários latino-americanos do Conselho Empresarial para O Desenvolvimento Sustentável, reunidos no Rio de Janeiro em 08/10/91, vão apresentar um rol de reivindicações aos seus governos. A primeira das oito mensagens diz que ***só a economia de mercado permitirá aos países um desenvolvimento com bases sustentáveis (sem degradar a natureza).***

O empresário mexicano Eugênio Clariond Reyes, que presidiu o painel Às Empresas e os Governos', disse que as economias 'manipuladas e fechadas' não oferecem as condições necessárias para a aplicação desse novo conceito.

O Conselho Empresarial para o desenvolvimento sustentável defende ainda a

21. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Op. cit.

22. UNIÃO INTERNACIONAL PARA CONSERVAÇÃO para NATUREZA (UICN). *Estratégia de Conservação Mundial*: conservação dos Recursos Vivos para o Desenvolvimento Sustentável. Suíça, IUCN, PNUMA, WWF, 1980.

contenção do crescimento populacional, o respeito ao direito de propriedade, a redução da presença dos governos na economia e a queda dos juros como condições básicas para o desenvolvimento sustentável".[23]

"A pobreza é um dos principais problemas ambientais do Brasil. A conclusão é do relatório preliminar do governo para a ECO-92.[24]

O relatório base do documento que o governo apresentou na ECO-92 diz que a preservação da Amazônia tem que começar pela solução dos problemas econômicos locais.

No documento, o governo reconhece a culpa oficial por parte do desmatamento. Admite que os incentivos fiscais dados para colonização da Amazônia financiaram a derrubada da floresta. O governo defende agora um modelo de 'desenvolvimento sustentado' que preserve a floresta.

A base seria a criação de reservas extrativistas, sustentadas por investimentos oficiais e internacionais."[25]

b) *"No limiar do novo século/milênio, delineia-se no mundo um novo modelo de desenvolvimento. É o que poderíamos chamar de revolução ambiental — um capítulo da história econômica na mesma linhagem da revolução industrial e da recente revolução tecnológica.*

A discussão sobre desenvolvimento sustentável, apesar das ambigüidades e malentendidos, abre as portas para a discussão da eqüidade social dentro de uma mesma geração quando discute o acesso aos bens das gerações futuras.

Esse novo modelo se baseia em um conceito que nasceu recentemente, o desenvolvimento sustentável. É um termo que mal saiu das salas fechadas dos simpósios empresariais e, por isso, é importante difundir o seu exato significado. Em especial no Brasil, onde tanto se discute que tipo de crescimento é melhor para o país.

O desenvolvimento sustentável é a resposta, porque vai muito além do princípio em voga, da busca da excelência ambiental. Envolve a integração de critérios econômicos à prática ecológica. É uma tarefa de abrangência mundial, a qual, **no caso dos países em desenvolvimento**, demonstra que, sem um crescimento econômico verdadeiro, haverá um uso predatório dos recursos da natureza. **Ou dito de outra maneira: só a aceleração do desenvolvimento poderá engendrar soluções para os problemas ambientais. Enfim: crescer agora garantindo o futuro**.

Já temos o modelo e o conceito genérico, mas eles ainda não foram traduzidos em mandamentos práticos. Da conferência mundial Rio-92, talvez resulte essa consolidação.

Numa contribuição para o entendimento comum a respeito, e com a pretensão de ajudar a pôr em prática o novo modelo, formulamos — a partir da ótica e da experiência empresarial — **um conjunto de critérios que, a nosso ver, devem caracterizar, em nosso país e em todos os outros, a era do desenvolvimento sustentável**:

- Uso parcimonioso dos recursos não renováveis.
- Uso sustentável dos recursos renováveis.
- Melhoria da qualidade ambiental.
- Conservação da biodiversidade.

Busca do equilíbrio econômico-social: redução da pobreza; melhoria da distribuição de renda entre indivíduos e regiões e aceleração da industrialização equalizadora nos países em desenvolvimento.[26]

CONCLUSÕES

É possível já concluir que, muitas vezes, sustentabilidade ecológica, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade são usados com os mesmos sentidos, embora tenham significados distintos. O que se pode concluir, também, é que muitos autores se propõem definir desenvolvimento sustentável e, no entanto, apresentam propostas genéricas e setoriais demais.

Além disso, a palavra sustentável leva a interpretações contraditórias. O relatório *Caring for the Earth - a strategy for sustainable living* reconhece isto: *"a confusão do termo surgiu porque desenvolvimento sustentável, crescimento sustentável, uso sustentável têm sido usados como termos intercambiáveis, como se tivessem o mesmo significado, mas não têm.*

23. "PROPOSTO fim do subsídio para setor poluidor", *O Estado de São Paulo*, 09.10.91, p. 11.

24. CIMA - Comissão Interministerial para preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *O Desafio do desenvolvimento sustentável.* Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Bsb, set/91, p.20.

25. "PAÍS arma discussão sobre pobreza e ecologia". *Folha de São Paulo*, 22.07.91, p.43 (por Gustavo Krieger, da Sucursal de Brasília).

26. "AS RAZÕES do desenvolvimento sustentável". *Folha de São Paulo*, 11.09.91, p.3-2 (por Márcio Fortes).

Crescimento sustentável é uma contradição em si mesmo: nada do que é físico pode crescer indefinidamente. Uso sustentável aplica-se somente a recursos renováveis: significa o uso desses recursos em quantidades compatíveis com sua capacidade de renovação. Desenvolvimento sustentável é empregado nessa estratégia com o significado de melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas."[27]

Assim, a única unanimidade que o termo desenvolvimento sustentável possui é em relação à sua ambigüidade: o termo corre o risco de se tornar um chavão que todos usam e ninguém se preocupa em definir.

Mesmo assim, ou por isto mesmo, o conceito impreciso e vago permite que pessoas e instituições com posições inconciliáveis no debate meio ambiente/desenvolvimento não comprometam suas posições.

O conceito usado pelo documento *Caring for the Earth* tem o significado de melhorar a qualidade da vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas e aí existem dois problemas de indefinição, que são, respectivamente, entender o sentido da melhoria da qualidade de vida humana (pode significar um carro Mercedez Benz para cada cidadão do planeta), e saber qual a capacidade de suporte dos ecossistemas (há conhecimento científico para tal hoje?).

Embora a análise de Lélé nos leve a imaginar a facilidade de cooptação e de malentendidos, que pode, às vezes, servir mais para encobrir conflitos do que ajudar no encaminhamento de soluções, a discussão sobre desenvolvimento sustentável deixa à mostra a existência de uma racionalidade que é estranha — porque é nova —, que vem da ecologia e que pode se contrapor à racionalidade econômica que até então vem comandando a dinâmica da civilização contemporânea. Redclift se refere a isto:

"O termo desenvolvimento sustentável sugere que as lições da ecologia podem e devem ser aplicadas aos processos econômicos. Ele abrange as idéias da ***Estratégia da Conservação Mundial*** *(UICN), fornecendo uma racionalidade ambiental através da qual as pretensões do desenvolvimento para melhorar a qualidade de (toda a) vida pode ser desafiada e testada".*[28]

De alguma maneira, a discussão sobre desenvolvimento sustentável abriu as portas para novas idéias porque, ao discutir a necessidade e a capacidade das futuras gerações terem acesso aos bens ambientais finitos, em termos de igualdade de condições com a geração atual, permitiu também a discussão da eqüidade social dentro de uma mesma geração. Embora o receituário e as recomendações de política acabem se mostrando mais conservadores e reformistas (como no objetivo de acabar com a pobreza, por exemplo) e as premissas sobre as causas da degradação ainda sejam singelas ou tautológicas, a discussão iniciada sugere que se possam buscar respostas mais consistentes para os problemas que afligem as sociedades contemporâneas.

A questão que se coloca hoje não é mais a contradição entre desenvolvimento e preocupação ambiental e sim como o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado.

A afirmação que se segue, do documento *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente, é um bom exemplo disso:

"Mesmo a noção estreita de sustentabilidade física implica uma preocupação com a eqüidade social entre gerações, uma preocupação que deve, logicamente, ser estendida para dentro de cada geração".[29]

Lélé prescreve aos proponentes do desenvolvimento sustentável as seguintes tarefas:

"A) *Claramente rejeitar as tentativas e tentações de focalizar no crescimento econômico o meio para remoção da pobreza e/ou a sustentabilidade ecológica.*

B) *Reconhecer as inconsistências e inadequações internas na teoria e na prática da economia neoclássica, particularmente no que se relaciona com os temas ambientais e de distribuição; abandonar os modelos matemáticos nas análises econômicas explorando questões empíricas como os limites da substituição do*

27. Publicação conjunta de: UICN-União Internacional para a Conservação da Natureza, PNUMA-Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, WWF-Fundo Mundial para a Natureza. *Caring for the Earth - a strategy for sustainable living.* Suíça, 1991. Ver também: UICN/PNUMA/WWF. *Cuidando do Planeta Terra: estratégia para o futuro da vida.* São Paulo, out./1991.

28. REDCLIFT, Michael. *Sustainable Development.* Londres, Methuen, 1987, p. 33

29. COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Op. cit., p.12*

capital por recursos, os impactos das diferentes políticas de sustentabilidade nos diferentes sistemas econômicos etc.

C) *Aceitar a existência de causas estruturais, tecnológicas e culturais para a pobreza e a degradação; desenvolver metodologias para estimar a importância relativa delas e as interações entre essas causas em situações específicas; e explorar soluções políticas, institucionais e educacionais a elas.*

D) *Entender as múltiplas dimensões da sustentabilidade, e tentar desenvolver medidas, critérios e princípios para tanto.*

E) *Explorar quais padrões e níveis de demanda e uso de recursos seriam compatíveis com diferentes formas e níveis de sustentabilidade ecológica e social e com diferentes noções de eqüidade e justiça social."*

O que garante que a pobreza seja eliminada com a abundância de recursos? Por que não se eliminou a pobreza quando havia muito mais abundância de recursos? Por que haveria agora esta garantia? O que mudou?

Para Lélé, se o desenvolvimento sustentável é para ser realmente sustentável como um paradigma de desenvolvimento, dois esforços aparentemente divergentes têm que ser feitos:" *fazer o desenvolvimento sustentável mais preciso nos seus conceitos e, ao mesmo tempo, permitir maior flexibilidade e diversidade das visões e estratégias de desenvolvimento que levem a uma vida em sociedade em harmonia com o ambiente e consigo mesma."* [30]

Utilizada por interesses diversos como símbolo de um consenso ideal — que está longe de ser construído —, a idéia do desenvolvimento sustentável fica no plano dos discursos — onde as ambigüidades são muitas e não se explicita a realidade atual dos conflitos sociais e econômicos pelo uso dos recursos naturais. O industrial, o agricultor, o burocrata, o cidadão preocupado com a poluição, o político, o tomador de decisão, o trabalhador e o habitante do Primeiro Mundo amante da vida selvagem não têm os mesmos interesses nem a mesma idéia sobre o que seja desenvolvimento sustentável.

Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável necessita de cuidado na sua utilização. O debate sobre sustentabilidade, que se iniciou na ecologia (ou nas ciências biológicas) e vem extravasando para a economia, é bastante produtivo, pois coloca a nu a necessidade imperiosa de um novo paradigma social econômico ou novo estilo de desenvolvimento, pois que o atual mostrou-se insustentável, de diversas perspectivas, sendo uma delas a da conscientização da finitude dos recursos, mas o debate ainda não caminhou o suficiente para criar um consenso amplamente entendido e aceito.

Além disso, é preciso cautela do ponto de vista estritamente técnico. A discussão sobre sustentabilidade — quando se trata dos recursos naturais, isto é, com a manutenção da produtividade desses recursos —, pressupõe um conhecimento científico que inexiste hoje, para dar conta de informar exatamente, com segurança, todas as decisões que envolvem o ambiente e a qualidade de vida do homem. A capacidade e a velocidade da sociedade industrial contemporânea na criação de novos produtos e situações de risco é maior do que a capacidade da ciência de verificação de suas conseqüências. Assim, esperar que a ciência dê os limites para entender a capacidade de suporte dos recursos pode significar buscar apenas soluções técnicas para os problemas.

Dentre os autores citados, apenas Rattner e Lélé parecem colocar a questão da sustentabilidade de uma perspectiva que aponta para a necessidade de consenso social para definir a sustentabilidade. O que deve ser sustentável? Por que? Para quem? são as perguntas-chave a serem respondidas e determinadas socialmente.

Um caminho mais fácil e produtivo para definir desenvolvimento sustentável talvez seja este, o da discussão ampla da sustentabilidade. Já se forma um consenso, que é social, sobre o que na verdade vem se tornando insustentável. E que é mais do que o buraco na camada de ozônio e o efeito estufa... ❑

30. LÉLÉ, S.M. Op. cit., p. 618