

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

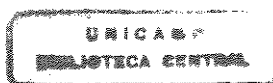
UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA ESCALA
LOCAL: A AGENDA 21 LOCAL COMO ESTRATÉGIA PARA A
CONSTRUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE.

RICARDO CARNEIRO NOVAES

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Sociologia do Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas, sob a
orientação da Prof.^a Dr.^a Arlete Moysés
Rodrigues.

CAMPINAS
JUNHO DE 2001



2001.1.5667

RICARDO CARNEIRO NOVAES

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA ESCALA LOCAL; A AGENDA 21
LOCAL COMO ESTRATÉGIA PARA A CONSTRUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE.

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Departamento de Sociologia do
Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, da Universidade Estadual
de Campinas, sob a orientação da
Prof.^a Dr.^a Arlete Moysés Rodrigues.

Este exemplar corresponde
à redação da dissertação
defendida e aprovada pela
comissão julgadora em
13/06/2001.

Banca:

Prof.^a Dr.^a Arlete Moysés Rodrigues (Orientadora) Arlete Moysés Rodrigues

Prof.^a Dr.^a Leila da Costa Ferreira Leila da Costa Ferreira

Prof.^a Dr.^a Maria Tereza D. P. Luchiari Maria Tereza D. P. Luchiari

Prof. Dr. Gustavo de Oliveira Coelho de Souza Gustavo de Oliveira Coelho de Souza

junho de 2001

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH – UNICAMP

N 856 d Novaes, Ricardo Carneiro
Desenvolvimento sustentável na Escala Local: a Agenda 21
Local como estratégia para a construção da sustentabilidade /
Ricardo Carneiro Novaes. - - Campinas, SP : [s.n.], 2001.

Orientador: Arlete Moysés Rodrigues.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Meio ambiente.
3. Políticas públicas. 4. Políticas públicas – Aspectos ambientais.
I. Rodrigues, Arlete Moysés. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

À Renata.

Esposa, mulher, amiga, e “revisora”.
Responsável direta pela concretização desta etapa.

Agradecimentos:

À minha orientadora **Prof.^a Dr.^a Arlete Moysés Rodrigues**, educadora “*rigorosa, mas não rígida*” pela orientação competente e pelo permanente estímulo. Agradeço a sua boa vontade, dedicação, carinho e paciência, neste anos de profícuo convívio intelectual.

À **Prof.^a Dr.^a Leila da Costa Ferreira**, brilhante pesquisadora e professora apaixonada, pelas permanentes contribuições durante todos estes anos.

À **Prof.^a Dr.^a Lúcia da Costa Ferreira**, pelas relevantes contribuições em meu exame de qualificação.

Ao **Prof. Dr. Marcos Sorrentino**, padrinho e amigo constante.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-graduação do IFCH, em especial, **Esmeralda** Carbonero de Macedo, Maria de **Lourdes** Malta Serra, Maria **Christina** Ferreira Faccioni, e Alcebiades Rodrigues **Júnior**.

À equipe da Biblioteca, em nome de **Cecília** Consul, pelo auxílio na elaboração da Ficha Catalográfica.

Ao CNPq, pelo apoio financeiro.

Aos Amigos, que durante anos acompanharam “a coisa”.

Ao meu sogro **Hugo Liva**, e à minha sogra **Anna Cândida Liva**, pelo permanente apoio e carinho.

À minha mãe, que com certeza ficaria orgulhosa deste momento.

Resumo

Esta dissertação busca promover uma análise das premissas, possibilidades e limitações, envolvidas nas reflexões e práticas relacionadas à construção do ideário da sustentabilidade local. É dada especial atenção às “Agendas 21 Locais”, instrumentos diretamente vinculados a este ideário. A idéia de sustentabilidade local é contextualizada aos processos de ampliação da noção de desenvolvimento sustentável e à (re)-emergência da esfera local. Neste cenário, a dimensão local é apontada como “*locus*” privilegiado para a realização dos diferentes projetos referenciados ao ideário da sustentabilidade. É dado destaque às noções de democracia, cidadania, e de participação, apresentados como conceitos-chaves para a formulação do ideário da sustentabilidade local. Diferentes interpretações sobre a dimensão local são expostas, conferindo-se especial relevância à esfera municipal. Realiza-se uma reflexão acerca de indicadores de sustentabilidade local, sendo apontadas algumas das principais metodologias utilizadas. O processo de elaboração de “Agendas 21 Locais” é discutido, analisando-se as principais limitações e potencialidades envolvidas nestas dinâmicas em execução no Brasil.

Palavras-chaves:

Desenvolvimento Sustentável; Sustentabilidade Local: Agenda 21; Agenda 21 Local; Meio Ambiente; Políticas Públicas & Aspectos Ambientais.

Abstract

This research analyses the reasons, the possibilities and the limitations involved in the considerations and practice of building a Local Sustainable Development set of ideas. It's given an special attention to the "Local Agenda 21". The Local Agenda 21 is a very important tool directly related to this set of ideas. A reflection about the local sustainable indicators is proposed and some of the main methodologies are pointed out. A discussion about the elaboration process of the "Local Agenda 21" and an analysis of the main limitations and possibilities involved in this dynamic process that is happening in Brazil, is done in this research.

Sumário

Apresentação	1
Capítulo 01- A Questão Ambiental: dos primeiros alertas à construção do ideário da sustentabilidade.	17
1.1. Da percepção inicialmente local à dimensão global.	24
1.2. A expansão mundial do ideário desenvolvimentista.	30
1.3. A construção de um novo ideário: o Desenvolvimento Sustentável.	33
1.4. O ideário do desenvolvimento sustentável; apropriação versus ampliação.	38
1.5. Considerações críticas à noção de desenvolvimento sustentável.	42
1.6. A emergência de novas sustentabilidades.	49
1.7. A Sustentabilidade Local.	59
Capítulo 02 - Marcos Teóricos da Sustentabilidade Local.	61
2.1. A articulação local / global no contexto da modernidade.	67
2.2. A emergência do "local" num contexto de globalização.	70
2.3. Por um melhor entendimento da dimensão "Local".	74
2.4. As duas formas extremas como o local é colocado frente às dinâmicas globalizantes: Inserção x sustentabilidade.	85
2.5. O município enquanto <i>locus</i> para a realização da sustentabilidade local.	89
Capítulo 03 - Indicadores de Sustentabilidade Local.	95
3.1. Principais Indicadores de Sustentabilidade.	105
3.1.1. Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.	105
3.1.2. Índice Municipal de Desenvolvimento Humano, IDH-M.	107
3.1.3. Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS.	110
3.1.4. Índice de Condições de Vida - ICV.	113
3.1.5. Índice de Bem Estar Econômico Sustentável - IBES.	117
3.1.6. Indicador de Progresso Genuíno - IGP.	119
3.1.7. Capacidade de Suporte.	120
3.1.8. Pegada Ecológica.	122
3.1.9. "Espaço Ambiental".	125
3.2. Análise dos Indicadores: limitações e novas possibilidades.	128
3.3. Considerações complementares sobre o uso de indicadores.	131
Capítulo 4 - "Agenda 21 Local" como instrumento para a construção da Sustentabilidade Local.	135
4.1. A "Agenda 21 Global".	138
4.2. As Agendas Nacionais e a "Agenda 21 Brasileira"	143
4.3. As "Agendas 21 Locais".	147
4.4. Algumas experiências de "Agenda 21 Local" no Brasil.	151
Considerações Finais	159
Bibliografia	169

Apresentação

Apresentação

A aplicação da idéia de sustentabilidade local tem estado presente em diversas intervenções nos últimos anos, tanto no Brasil quanto no exterior. Esta dissertação busca analisar as premissas, possibilidades e limitações envolvidas nas reflexões e práticas da construção deste ideário. O estudo procura discutir as diferentes interpretações conferidas às noções de “desenvolvimento sustentável”, de “sustentabilidade ampliada”, e de “sustentabilidade local”, para, a partir de então, introduzir uma breve análise sobre o processo de elaboração das Agendas 21 Locais, intervenções estas comumente associadas à tais idéias.

As “Agendas 21 locais”, assim como outras práticas que se apresentam como voltadas à construção da sustentabilidade local estão, no nosso entendimento, referenciadas a duas dinâmicas centrais: a incorporação e ampliação da idéia de sustentabilidade, dada a inclusão de novas dimensões (econômica, política, social, institucional, cultural, ética etc.); e a (re)-emergência da esfera local, no contexto da modernidade. Neste cenário, o local é percebido, por muitos, como o espaço predileto e singular à realização da sustentabilidade, constituindo-se assim a base para a formulação da idéia de “sustentabilidade local”.

A presente dissertação representa a materialização das discussões acumuladas durante minha jornada acadêmica no curso de Pós-Graduação em Sociologia junto ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp.

Considero este trabalho como produto não só desta experiência acadêmica, como também de minha vivência - profissional e militante - junto ao setor público e ao terceiro setor.

A reflexão acadêmica, proporcionada nestes anos de profícuo convívio junto aos professores e colegas do IFCH, é materializada e retro-alimentada em nossa prática cotidiana.

Recém graduado em Engenharia Agrônoma, percebi a necessidade de buscar, junto às Ciências Sociais, um instrumental teórico essencial para a compreensão das dinâmicas sócio-ambientais contemporâneas. Passados alguns anos - aulas, leituras, debates, seminários, (e alguns períodos de ausência) - sinto-me privilegiado em ter participado deste programa, o qual foi fundamental para o aprimoramento de meus conhecimentos.

O tema, **sustentabilidade local**, tem ocupado minha atenção já há quase uma década, envolvendo, neste período, inúmeras atividades, tanto acadêmicas, como na vida profissional. As questões nesta dissertação representam - ainda que de forma introdutória - uma tentativa de promover uma reflexão acerca das possibilidades e limitações destas práticas.

Paradoxalmente, esta monografia - fruto de demandas concretas e de inquietações pessoais - não se baseia em um estudo de caso, ou na análise de uma determinada intervenção voltada à sustentabilidade local. Optou-se, sim, pela busca de uma reflexão teórica de foco mais ampliado.

Buscamos resgatar e compreender os processos relacionados à formulação das idéias e das práticas referenciadas à **“sustentabilidade local”**. Obviamente o tema não foi esgotado, e nem seria esta nossa intenção, dado o escopo deste trabalho. Entretanto, acreditamos que foi possível apontar algumas questões centrais que dão relevância à essa discussão.

É nosso desejo que as reflexões travadas nesta dissertação possam contribuir para o aprimoramento das ações direcionadas à construção de alternativas sustentáveis.

A opção pelo tema desta relaciona-se, conforme já reiterado, à minha vivência militante e profissional. Neste sentido cabe aqui ressaltar a relevante experiência profissional que me foi conferida ao atuar, de 1993 à 1996, como Assessor Técnico junto a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente de São José dos Campos. Tal oportunidade permitiu-me o contato com os desafios referentes ao enfrentamento da problemática sócio-ambiental urbana, enriquecendo minhas reflexões sobre as potencialidades e limitações das políticas públicas aplicadas na esfera local. Ao participar diretamente em diversas intervenções voltadas à construção de uma gestão democrática e fomentadora da cidadania, me foi possibilitada uma leitura privilegiada. Dentre tantas experiências, saliento como marcantes, neste processo, minha atuação como representante da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente junto à coordenação do Programa de Orçamento Participativo, e minhas atividades como Coordenador Executivo do Conselho Municipal de Meio Ambiente de São José dos Campos.

Resgato também, como experiência fundamental para o instigamento das reflexões que se seguirão, minha participação junto ao Instituto Ecoar para a Cidadania, organização-não-governamental, com sede na cidade de São Paulo. Nos anos de 1999 e 2000 atuei profissionalmente junto a esta entidade, compondo e/ou coordenando equipes técnicas envolvidas em diversas intervenções voltadas à melhoria da qualidade de vida das populações residentes na região metropolitana de São Paulo. Cabe destaque o processo de elaboração da “Agenda 21 do Pedaco” no Jardim Branca Flor - Itapecerica da Serra; e ao “Programa Desafio das Águas II” voltado à capacitação da representação da sociedade civil nos órgãos colegiados vinculados ao Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, e seus Sub-Comitês.

Destaco - mais uma vez - esta face não acadêmica por considerá-la decisiva para a construção deste processo de reflexão teórica.

Tais experiências não só instigaram-me a aprofundar esta reflexão, como, mais do que isso, estimularam-me a dar corpo a tais inquietações através desta dissertação de mestrado. Particularmente, a experiência em Itapecerica da Serra, voltada à implantação de uma **“Agenda 21 do Pedaco” no Jardim Branca Flor**, mostrou-se de forma tão interessante que me vi estimulado a retornar ao Programa de Pós-graduação, do qual encontrava-me licenciado. A idéia, levada à Prof.^a Arlete, seria a elaboração de uma dissertação pautada no relato desta experiência, onde, a partir de então, seriam discutidas algumas questões de maior relevância acerca das possibilidades e limitações deste tipo de intervenção.

Entretanto, foram tantos e tão profundos os questionamentos levantados pela Prof.^a Arlete frente ao significado de tais intervenções, que me vi provocado e estimulado a debruçar-me com maior atenção sobre o tema, para então tentar compreender – a partir de um foco mais ampliado – os principais elementos presentes nos ideários e nas práticas voltadas à construção da sustentabilidade local.

O relato de uma experiência de implantação de uma “Agenda 21 do Pedaco” em um determinado bairro da periferia da Grande São Paulo se viu substituído por uma reflexão sobre o tema. Percebi ainda – a partir das questões levantadas por minha orientadora – a premente necessidade de refletir sobre minha prática profissional e militante.

As perguntas postas pela Prof.^a Arlete são também as minhas perguntas, assim como, provavelmente, também as são de todos aqueles que trabalham, militam ou pesquisam este universo.

Será possível falarmos em desenvolvimento sustentável focando tal análise especificamente em um determinado local, por exemplo, o Jardim Branca Flor, um ‘pedaco’ de Itapecerica da Serra, localizado na região metropolitana de São Paulo? Tal questão carrega em si a discussão sobre as possibilidades e limitações das práticas que se orientam no ideário da sustentabilidade local. Frente a tal questão cabe, previamente, tentarmos compreender o processo de construção deste ideário e como este se manifesta. Cabe investigarmos *“O vem a ser esta tal de Sustentabilidade Local?”*.

A partir desta indagação central, outras questões se desmembram:

- *Como esta “sustentabilidade local” se vê articulada às outras esferas, sejam elas regionais, nacionais ou globais?*
- *Sobre quais marcos teóricos este tipo de proposta é construída?*
- *Em que contexto se dá a emergência deste tipo de prática?*
- *O que este tipo de intervenção aponta como novo, e – mais importante – quais questões mascara?*

Além destas indagações, outras tantas passam a aflorar, em uma espiral cada vez mais ampliada. As perguntas acima nos remetem, em estágio crescente, para questões de extrema complexidade. Neste sentido, esta dissertação traz - como pano de fundo - as profundas inquietações contemporâneas acerca das alternativas políticas para a construção de um futuro sustentável.

Assim, esta dissertação, imaginada originalmente como um “estudo de caso”, escapou dos limites do Jardim Branca Flor. Passa agora por Seattle e Praga, Chiapas e Não-Me-Toque, Davos e Porto Alegre. Lugares onde diferentes forças sociais – locais e globais - se articulam e se enfrentam para a construção daquilo que crêem como um futuro sustentável. Sob um amplo “guarda-chuva” formado pela idéia de sustentabilidade abrigam-se forças distintas e, em muitos casos, antagônicas. De um lado, forças conservadoras, a partir de uma visão reformista, incorporam o discurso da sustentabilidade, focando-o, prioritariamente, sobre a ótica da “gestão de recursos”. Em outra frente, o tema da sustentabilidade extrapola a visão ambiental e econômica. Surge como uma nova utopia a ser construída, e se vê ampliado em múltiplas dimensões.

Ao ambiental e econômico agrega-se a dimensão social, política, institucional, cultural, temporal, espacial, e tantas outras. Uma sustentabilidade ampliada, que incorpora e se baseia nas idéias de radicalização da democracia, da cidadania, e da justiça social.

O debate acerca da Sustentabilidade Local pode possibilitar a emergência de questões vitais para a análise da contemporaneidade. Tal discussão expõe, inclusive, o novo quadro de re-articulação e de imbrincamento entre o local e o global, na atual fase da modernidade globalizada.

Tendo em vista a proficuidade dos temas tratados nesta dissertação, procuramos estar sempre atentos ao risco permanente de perdermos nosso foco de análise, caindo então, em uma discussão simplificada e genérica. Neste sentido, é louvável o esforço da Prof.^a Arlete em tentar manter-me – literalmente - na linha. Entretanto, não pudemos nos esquivar de algumas discussões mais amplas e que, no nosso entendimento, são fundamentais para a compreensão das dinâmicas envolvidas nas reflexões e práticas voltadas à Sustentabilidade Local.

Esta dissertação é uma tentativa de construirmos uma reflexão preliminar frente a alguns temas os quais acreditamos estarem mais fortemente vinculados ao debate. Se não chegamos a respostas definitivas – e nem este era nosso intuito – cremos ter, no decorrer desta dissertação, apresentado algumas questões que nos auxiliem na compreensão das dinâmicas envolvidas nos ideários e nas práticas pautadas no discurso da sustentabilidade local. Obviamente, face à complexidade dos temas envolvidos, cremos que muitas destas questões aqui apresentadas talvez não tenham recebido a atenção merecida.

Cabe aqui destacar, mais uma vez, a essencial contribuição de minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Arlete Moysés Rodrigues, para o adequado desenvolvimento deste trabalho. A Prof.^a Arlete permitiu e estimulou, durante todo o decorrer desta pesquisa, ampla liberdade de criação, exigindo, em contrapartida, um aprofundamento conceitual e teórico mais refinado. Tenho claro que, em diversas passagens desta dissertação, este aprofundamento demandado pela Prof.^a Arlete talvez ainda não esteja devidamente formulado. Tal deficiência é, em parte, fruto de minha limitação em transitar com a mesma familiaridade junto às múltiplas questões levantadas nesta dissertação, questões estas de relativa complexidade.

As contribuições das professoras Leila Ferreira e Lúcia da Costa Ferreira - especialmente em meu exame de qualificação - jogaram luz sobre uma série de questões teóricas e metodológicas as quais para mim, até então, se encontravam ainda nebulosas. Procurei absorver ao máximo tais contribuições. É provável, entretanto, que muitas das questões levantadas naquela oportunidade ainda não estejam re-elaboradas com o devido rigor que tal banca é merecedora.

Cabe destacar também as contribuições permanentes do Prof. Dr. Marcos Sorrentino. Sinto-me privilegiado em tê-lo, há mais de uma década, como interlocutor e amigo constante.

Apresentação do tema e encadeamento dos capítulos.

Esta dissertação tem como eixo central a discussão em torno da “**sustentabilidade local**”, analisando – a partir de uma reflexão teórica - um tipo específico de intervenção comumente associado a esta idéia: as **Agendas 21 Locais**.

A “**sustentabilidade local**” tem sido objeto de inúmeras intervenções, e pauta de emergente debate acadêmico. Diversos mecanismos têm sido propostos como estratégias de construção desta “sustentabilidade local”, entre os quais a elaboração de “Agendas 21 Locais”.

A estrutura desta dissertação baseia-se na percepção de que a sustentabilidade local está necessariamente contextualizada frente a dois processos sincrônicos que se dão na contemporaneidade:

- a ampliação da idéia de sustentabilidade, dada a inclusão de novas dimensões;
- e a (re)-emergência da esfera local.

As múltiplas intervenções que se apresentam como voltadas à construção da sustentabilidade local - entre as quais as “Agendas 21 locais” - estão, no nosso entendimento, amparadas nestas duas dinâmicas. Neste sentido, nestas intervenções o local é, comumente, entendido como o *locus* privilegiado para a realização da idéia de sustentabilidade, e em especial da “sustentabilidade ampliada”. A sustentabilidade passa agora a estar referenciada a novas e múltiplas dimensões – ambiental, econômica, social, institucional, social, política, cultural, espacial, temporal e outras tantas - e vincula-se diretamente às idéias de democracia, cidadania, equidade e eficiência.

Vinculado a uma série de processos sociais complexos que se dão na alta-modernidade, a esfera local, nesta transição de séculos, passa a ocupar uma posição de extrema relevância. Neste cenário, o local é apresentado por muitos como o espaço predileto e singular à realização destas sustentabilidades.

Nos **capítulos 01 e 02** estaremos procurando apresentar as bases conceituais desta discussão.

O **capítulo 01** tem por objetivo contextualizar o surgimento da idéia de **sustentabilidade ampliada**. Para isso, introduziremos a **discussão sobre a questão sócio-ambiental contemporânea**, apresentando os principais referenciais teóricos sobre os quais as noções de “**sustentabilidade**” e de “**desenvolvimento sustentável**” foram construídas, apropriadas, transformadas e ampliadas. Este primeiro capítulo buscará retratar esta trajetória, que se inicia na percepção da problemática ambiental em suas dimensões local e, posteriormente global, passando, a partir de então, pela formulação de uma compreensão ampliada do conceito de sustentabilidade. É neste contexto que o conceito de **Sustentabilidade Local**, eixo desta dissertação é cunhado.

No **capítulo 01** é dado especial destaque à idéia de **Desenvolvimento Sustentável**. Este ideário, na concepção apresentada no **Relatório Brundtland**, foi alvo de intenso processo de apropriação, transformação e ampliação. À partir das críticas a este “conceito”, novas propostas foram elaboradas, entre os quais, a idéia de “**Sociedades Sustentáveis**” e de “**Sustentabilidade Ampliada**”.

Estas “novas sustentabilidades” introduzem no debate elementos vitais para o enfrentamento dos dilemas sócio-ambientais no contexto da modernidade, frente à globalização da economia e da mundialização da cultura. Tal leitura ampliada, ao incorporar preciosos elementos - tais como **democracia, participação, descentralização, eficiência, equidade, cidadania, autonomia, e pertencimento** - aponta, para muitos, a esfera local como o “*locus*” privilegiado para a realização deste projeto. Da mesma maneira, forças conservadoras, ao incorporarem o discurso da sustentabilidade como estratégia reformista, também sinalizam a relevância da esfera local.

O **capítulo 02** é dedicado a caracterizar a dimensão local, e apresenta três objetivos específicos. O primeiro deles é ressaltar a importância da territorialização para o tema da sustentabilidade. O segundo objetivo é aprimorar nossa compreensão sobre a idéia de “**local**”, face à multiplicidade de interpretações que este termo têm recebido nas diferentes intervenções que se apresentam como voltadas à sustentabilidade local. Esta discussão irá evidenciar o pouco rigor com que este termo é comumente utilizado. Tal debate nos leva, necessariamente, ao terceiro objetivo, que é o de introduzir uma análise acerca do processo de emergência da dimensão local na contemporaneidade. Desta forma, no **capítulo 02** situamos o “**local**” frente aos processos de **globalização** e às reflexões em torno da “**alta modernidade**”. Tal contextualização se mostra de extrema relevância. A análise dessas dinâmicas de re-articulação e amalgamação entre o local e global é elemento fundamental para a compreensão dos possíveis papéis a serem desempenhados pela esfera local. Neste segundo capítulo estaremos introduzindo, também, uma discussão acerca do papel do município enquanto esfera de atuação voltada à sustentabilidade local.

Apresentados esses dois processos - a ampliação da idéia de sustentabilidade e a emergência da esfera local - tidos aqui como fundamentais para o entendimento da idéia de sustentabilidade local, passaremos então, no Capítulo 03, à discussão em torno de indicadores de sustentabilidade local.

No **Capítulo 03** serão apresentados e discutidos alguns **“indicadores”** utilizados para a mensuração qualitativa dos aspectos centrais relacionados aos conceitos de **“desenvolvimento”, de “sustentabilidade ampliada”** e de **“sustentabilidade local”**. A discussão acerca de **indicadores de sustentabilidade** carrega, intrinsecamente, questões de fundo, as quais apontam elementos centrais para a compreensão da multireferencialidade envolvida nos conceitos de desenvolvimento e de sustentabilidade. A relevância de tal discussão se dá, também, em função desta representar uma forte demanda daqueles que atuam frente às diferentes experiências direcionadas à construção da sustentabilidade local.

Após um breve **histórico sobre o uso de indicadores não econômicos**, serão apresentados e discutidos alguns indicadores, entre eles: **Índice de Desenvolvimento Humano -IDH;** o **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M;** o **Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS;** o **Índice de Condições de Vida - ICV;** o **Índice de Bem Estar Econômico Sustentável - IBES;** o **Índice de Progresso Genuíno - IGP;** e os conceitos de **Capacidade de Suporte, Pegada Ecológica, e Espaço Ambiental.**

Feita esta reflexão preliminar, passaremos ao **capítulo 04**. Neste capítulo estaremos apresentando, de modo ilustrativo, um tipo de intervenção comumente associada à busca da sustentabilidade local: as **“Agendas 21 Locais”**. Essas “agendas locais” são metodologias de planejamento participativo, voltadas ao “desenvolvimento sustentável local”, e baseiam-se, de modo geral, nas premissas contidas no Documento Internacional **“Agenda 21”**.

No **capítulo 04** discutiremos as principais características, possibilidades e limitações destas práticas quando aplicadas aos espaços sub-nacionais, e em especial à esfera de municípios. Tal discussão é precedida de uma apresentação da **“Agenda 21” global**, e de um breve resgate acerca dos processos de elaboração das **“Agendas 21 nacionais”**, com especial destaque à experiência brasileira.

Por fim, no **capítulo 05**, apresentaremos nossas considerações finais.

Capítulo 01

A Questão Ambiental: dos primeiros alertas à
construção do ideário da sustentabilidade

Apresentação

Este capítulo tem por objetivo apontar o referencial teórico para a análise das propostas voltadas à Sustentabilidade Local.

Temos como premissa que as estratégias que privilegiam o local como o espaço privilegiado de intervenção frente a problemática sócio-ambiental, contextualizam-se no processo corrente de apropriação e ampliação das idéias de “Sustentabilidade” e de “Desenvolvimento Sustentável”. Cabe, portanto, o resgate histórico acerca da formulação destas idéias. Este capítulo buscará promover, inicialmente, uma breve apresentação da Questão Ambiental, aqui tratada como relacionada diretamente à noção de Desenvolvimento.

É a partir do debate gerado em torno do “conceito” de Desenvolvimento Sustentável, conforme expresso no RELATÓRIO BRUNDTLAND, que iremos procurar entender o processo de sua contínua transmutação / ampliação, apontando para a formulação de “novas sustentabilidades”.

Se de um lado, determinadas forças sociais tentam aprisionar a idéia de sustentabilidade dentro de uma ótica mais conservadora (incluindo-se aí a formulação do conceito de Desenvolvimento Sustentável tal qual apresentado no Relatório Brundtland), observamos que, em contraposição, forças críticas ao atual processo de desenvolvimento incorporam e ampliam o ideário da sustentabilidade, transformando-o em novas utopias.

É neste contexto que assistimos a emergência dos conceitos “Sociedades Sustentáveis” e “Sustentabilidade Ampliada”, terminologias estas que apontam para concepções potencialmente mais progressistas e críticas. A formulação destas “novas sustentabilidades” introduz no debate elementos vitais para o enfrentamento dos dilemas sócio-ambientais no contexto da modernidade, frente à globalização da economia e da mundialização da cultura.

A idéia de sustentabilidade, dentro desta ótica ampliada, passa a estar referenciada a outros conceitos, entre os quais os de democracia, participação, equidade, eficiência, cidadania, autonomia, descentralização, e pertencimento.

Temos assistido a um acúmulo de reflexões teóricas e de intervenções concretas as quais têm apostado na esfera local como o “locus” privilegiado para a realização desta sustentabilidade ampliada. Ao mesmo tempo, conforme veremos, a dimensão local é também valorizada como espaço de intervenção por forças conservadoras que se pautam num discurso do desenvolvimento sustentável. Percebemos aí o processo de construção das matrizes discursivas dos projetos voltados à “Sustentabilidade Local”.

Este capítulo buscará retratar esta trajetória, que se inicia na percepção da problemática ambiental em suas dimensões local e global, passando pela formulação de uma compreensão ampliada do conceito de sustentabilidade. É neste contexto que emerge o conceito de Sustentabilidade Local.

O presente trabalho, ao ter como seu objeto central a análise de estratégias voltadas à sustentabilidade local, posta-se intrinsecamente referenciado à questão ambiental contemporânea e no debate em torno de seu enfrentamento.

Tanto sob o ponto de vista acadêmico como no campo das intervenções concretas, o tratamento da problemática ambiental não se manifesta de maneira homogênea e uniforme. As diferentes leituras que este assunto permite refletem a multi-referencialidade desta temática. O debate abriga e expõe questões de cunho epistemológico e ideológico. Assim, a questão sócio-ambiental contemporânea tem provocado, nas últimas décadas, grande diversidade de análises e de interpretações. Tais reflexões procuram, em grande medida, discutir as origens e as especificidades desta problemática, assim como apontar possíveis estratégias para o enfrentamento e conseqüente reversão deste quadro.

A questão ambiental é aqui compreendida como o conjunto de problemas gerados pelas formas nas quais a sociedade se apropria e transforma a natureza¹. Será sempre sob esta ótica, sócio-ambiental, que se dará o tratamento da questão.

¹ Ver RODRIGUES, A. M., (1998-b).

É no processo histórico, espacial e temporalmente definido, no qual o ser humano - organizado socialmente - apropria, transforma, recria e consome a natureza, que se manifesta a questão ambiental.

A produção da natureza, manifesta-se ao mesmo tempo como produção do espaço, compreendido este como *“produto, condição e meio de toda a atividade humana”*².

O processo de apropriação da natureza, espacialmente definido e historicamente construído através do trabalho humano, tem na tecnologia empregada seu elemento de mediação. Já presente nas reflexões de MARX³, este processo tem recebido em nossos dias a atenção especial de alguns pensadores, entre os quais Paul VIRILIO (1994) , Edgar MORIN (1990), e Milton SANTOS (1996). Para esses autores a discussão em torno da tecnologia aponta para questões centrais na análise da contemporaneidade, incluindo-se aí, de forma destacada, a temática ambiental.

² Ver CARLOS, Ana Fani Alessandri. (1994: p.22).

Destacam-se, neste sentido, as contribuições da Geografia para o aprofundamento do debate sobre a “produção do espaço”. Ver, entre outros, Soja (1993), RODRIGUES (1998), Santos (1988), Carlos (1994).

³ MARX observa:

“a tecnologia revela o modo de proceder do homem para com a natureza, o processo imediato de produção da vida, e assim elucida as condições mentais que dela decorrem (...) sabemos que os homens, ao longo da história encontram-se frente a natureza, cuja substância material é impossível de suprimir e paralelamente deve ser apropriada para a sobrevivência humana. Tal apropriação ocorre através das relações mediadas pelo trabalho, com vistas a suprir necessidades humanas, transformando pela criação de valores de uso, a natureza em natureza humanizada, que não é mais nada que trabalho mais substância natural”. MARX, K. **O Capital**. Livro I, Volume I. p.125.

A distribuição social e não eqüitativa das benesses e do ônus deste processo de apropriação da natureza – construído pelo trabalho humano e mediado pela tecnologia - mostra-se como elemento chave para a compreensão da questão ambiental contemporânea.

Neste sentido HOGAN (1991:p.03), contribui para desmistificar a falsa idéia de que os problemas ambientais estariam acima dos interesses das classes sociais e dos conflitos gerados por interesses distintos. O autor observa:

“É a mesma estrutura de classes sociais que determina a distribuição da riqueza, das oportunidades de ascensão social, dos canais de acesso aos centros decisórios, que determina também a distribuição da poluição na sociedade”.

1.1. A questão sócio-ambiental; da percepção inicialmente local à dimensão global.

Os problemas ambientais não são prerrogativa de nossa época⁴. De fato, tal processo mostra-se, ao longo da história da ocupação humana sobre o planeta, inerente à relação entre sociedade e natureza - provedora esta das bases materiais da vida.

Percebida inicialmente em sua dimensão local, a questão ambiental tornou-se evidente através do comprometimento dos “recursos naturais” – tanto de uso direto e indireto – considerados até então como inesgotáveis. Como exemplos deste processo histórico podemos citar, entre outros exemplos, a perda da fertilidade natural dos solos agrícolas, a deterioração de mananciais hídricos, e a sensível redução dos estoques pesqueiros e de caça.

A aceleração dos processos de apropriação/transformação, com seus conseqüentes impactos negativos, tem assumido um ritmo frenético e de intensidade desconhecida.

⁴ McCORMICK (1992) aponta uma série de relatos históricos referentes às conseqüências perversas da destruição dos ecossistemas naturais, já presentes nas civilizações suméria, grega, romana, e maia.

A forma e a velocidade com que os recursos naturais vem sendo apropriados, transformados e destruídos, superior a capacidade de absorção destes impactos pelos ecossistemas naturais, tem explicitado um “descompasso” entre os ritmos da natureza e os ritmos da sociedade tecnologizada.

A partir da segunda revolução industrial é perceptível um sensível agravamento deste quadro. radicaliza-se o processo de apropriação e transformação da natureza. A consolidação do modelo urbano-industrial faz emergir dinâmicas altamente impactantes sobre os ecossistemas naturais e sobre a qualidade de vida das populações humanas.

A contemporaneidade da questão ambiental aponta contradições estruturais do “modo industrial de produzir mercadorias”⁵. Compreendida desta forma, a crise que se apresenta não pode ser camuflada como um “acidente de percurso”, ou como desvio de um modelo, conforme apregoado pelo discurso “conservador-conservacionista”, comumente utilizado e/ou apropriado pelo pensamento neoliberal.

Tal discurso apresenta a deterioração do meio ambiente como sendo *“causada pelas distorções protocapitalistas de um sistema terceiro-mundista selvagem e insuficientemente capitalista”*⁶.

⁵ RODRIGUES (1998-b:p.77). justifica o uso do termo “modo industrial de produzir mercadorias” e não “modo de produção capitalista” por incluir neste conceito as “formas tipicamente capitalistas e, além disso, as formas diferentes do socialismo - que estiveram presentes no mundo nos últimos setenta anos e que deixaram, de modo geral, de existir, mas que estão inseridas no denominado “modo industrial de produzir mercadorias”.

⁶ Ver HERCULANO, S. C. (1992:p.34).

Frente a este debate, GUIMARÃES (1998-b), desmistificando o conceito liberal, faz seu alerta:

“cabe o reconhecimento de que as situações de degradação ambiental revelam nada mais que inequidades de caráter social e político (os padrões de relação entre os seres humanos e a forma como está organizada a sociedade em seu conjunto), como também distorções estruturais da economia (os padrões de consumo e de produção).” GUIMARÃES (1998-b: p.21)

Os impactos das formas e da intensidade de tal intervenção nos últimos 50 anos tem ocupado, necessariamente, um espaço de reflexão privilegiado em diferentes áreas do conhecimento.

No Brasil, a problemática ambiental, historicamente secular⁷, teve sua dimensão ampliada a partir da década de 50, com a instalação do processo de industrialização periférica e suas conseqüências diretas no adensamento urbano.

⁷ LAYMERT Garcia dos Santos traça uma breve historiografia do processo de exploração predatória dos recursos naturais, a que foi submetido o Brasil desde o período colonial. Baseando-se em textos de Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda, o autor observa: *“o processo de ocupação do Brasil fez prevalecer a devastação e quase cinco séculos de relação predatória com os recursos naturais consolidaram um padrão acentuado e intensificado pela modernização capitalista e as técnicas industriais do século XX”*. Santos, L. G. (1994:p.168)

Os problemas de comprometimento da qualidade de vida, provenientes da degradação ambiental, emergiram como demanda social a partir da década de 70, evidenciando o fortalecimento dos movimento ambientalista, contextualizado num quadro de efervescência dos movimentos sociais⁸.

Neste sentido, é emblemática a mobilização social, no início dos anos 80', em torno do desastre sócio-ambiental provocado pelo complexo industrial de Cubatão⁹.

⁸ Diversos autores têm se dedicado à análise deste processo histórico de incorporação da temática ambiental pela sociedade civil brasileira, e em particular na "construção" do movimento ambientalista nacional. Esta dinâmica, compreendida no contexto dos "Novos Movimentos Sociais" (ver DURHAM E.,1984; ANTUNIASI,1989), é posteriormente interpretada como "Movimento Histórico" portador de *"um projeto histórico- social de transformação da sociedade como um todo"* (Ver, entre outros, VIOLA (1987), FERREIRA, LÚCIA (1999) e FERREIRA, LEILA (1998).

⁹ Ver FERREIRA, LÚCIA C. (1993).

A percepção da questão ambiental no Norte do Planeta

No hemisfério Norte, mesmo antes da década de 60, a atenção com a questão ambiental já vinha ocupando um espaço inovador. Tal preocupação, foi apontada inicialmente pelos movimentos pacifistas e antinucleares. Em 1962, RACHEL CARSON no livro “PRIMAVERA SILENCIOSA”, denuncia, com grande repercussão, o efeito perverso do pesticida DDT sobre a vida silvestre da América do Norte.

É também na década de 60 que uma série de acidentes explicitam a vulnerabilidade dos ecossistemas naturais, frente aos avanços do modo industrial de produção¹⁰. Tais incidentes evidenciam, também, o então imenso desconhecimento da complexidade dos ecossistemas e de seus mecanismos naturais de auto-regulação.

A partir deste contexto verifica-se, nos EUA e Europa, a formulação de análises críticas e questionadoras do modelo de desenvolvimento.

O discurso conservacionista internacional incorpora novos elementos, consolidando a emergência de um “novo ambientalismo”, conforme apontado por McCormick (1992).

A percepção dos problemas ambientais como questão mundial, e não apenas localizada, começa a tomar uma dimensão mais ampla, explicitada pela utilização de tecnologias capazes de melhor mensurar os graves impactos globais da ação humana sobre os ecossistemas e processos naturais.

Dada a compreensão desta dinâmica globalizante da problemática ambiental - que desconhece fronteiras e limites administrativos - emerge, a partir dos anos 70, uma articulação internacional formalizada em diversos encontros e eventos voltados ao tratamento da questão. Amplia-se, a partir de então, e em escala mundial, leituras críticas quanto ao próprio processo de desenvolvimento, entendido este como ambientalmente insustentável. É neste sentido que RODRIGUES (1999) aponta:

“A natureza não tem fronteiras: o ar, água, os pássaros circulam livremente. As fronteiras classificatórias (...) são socialmente construídas. Diante desta constatação os problemas ambientais deixaram de ser considerados como locais e passaram para a órbita do mundial. Dessa forma o desenvolvimento, sinônimo de progresso material, de produção de mais e mais mercadorias, mostra-se insustentável.” RODRIGUES (1999, s/ n.º)

É importante abirmos, aqui, um breve parêntese para resgatar o debate acerca da construção e expansão do ideário desenvolvimentista, ocorrido - principalmente - após a segunda Guerra Mundial.

¹⁰ GUIMARÃES (1991) mostra uma série “acidentes ambientais” ocorridos nos anos 60 como fundamentais para a percepção pública da fragilidade dos ecossistemas naturais. Em 1967 um acidente com o navio Torrey Canyon provocou o derramamento de milhares de toneladas de petróleo nas costas do Reino Unido, repercutindo fortemente junto à opinião pública. O autor cita, também como referencial, a contaminação por mercúrio das águas da Baía de Minamatada, Japão, afetando mais de mil pessoas. GUIMARÃES, R. P., “**A Assimetria dos Interesses Compartilhados: América Latina e a Agenda Global do Meio Ambiente**”. In Ecologia e Política Mundial. Ed Vozes. RJ. 1991.

1.2. A expansão mundial do ideário desenvolvimentista

O ideário desenvolvimentista, presente desde o início do processo de industrialização, ocupou, a partir da metade do século XX uma escala mundial. A expansão de tal ideário esteve referenciada no processo de industrialização / urbanização e na busca e construção de novos mercados, cenário este marcado, também, pelo embate ideológico e geo-político entre blocos.

Para HERCULANO (1992:p.20) a questão do desenvolvimento emergiu - com maior força - no contexto da guerra fria, notadamente nas décadas de 50 e 60. Para a autora:

“o ideário desenvolvimentista propunha modernizar as sociedades “tradicionais” ou “atrasadas”, de forma a construir uma “sociedade internacional aberta”, sob a óbvia hegemonia norte-americana. Tal proposta tinha como objetivos manter tais sociedades sob a esfera de influência norte-americana, barrando eventuais avanços do bloco soviético: é sintomático que o livro clássico desta escola de modernização, a obra de W.W. Rostow, “Etapas do Desenvolvimento Econômico”, tivesse por subtítulo “um manifesto não-comunista”. Outro objetivo, não declarado, era abrir espaços para a expansão capitalista, que vivia novo estágio de acumulação”.

A categorização do mundo em países desenvolvidos e sub-desenvolvidos apontava a nova divisão territorial do trabalho. Países desenvolvidos industrializados e países sub-desenvolvidos, estes exportadores de matérias primas e importadores de produtos industrializados, de capitais, e de tecnologia.

A base para tal divisão era compreendida, principalmente, pelo grau de industrialização de cada nação. Desenvolvimento, progresso e industrialização transformam-se em termos equivalentes, almejados por todas nações. Caberia, assim, às nações sub-desenvolvidas “alcançarem” as demais através da industrialização. O sub-desenvolvimento era proclamado como uma etapa do desenvolvimento. No Brasil, visando reforçar esta concepção falaciosa, víamos - em um exercício de retórica - o termo “sub-desenvolvido” ser substituído pela idéia de país “em desenvolvimento”, eufemismo marcante do período militar.

Quanto a este processo, RODRIGUES (1998-b: p.42) salienta o deslocamento para o que ela chama de “metáfora temporal” - sob a qual apregoava-se que, adotando-se as medidas necessárias, entre as quais a industrialização, o tempo se incumbiria de diminuir as diferenças entre os blocos de países: *“Tornou-se, assim, desenvolvimento como uma meta que com o tempo transformaria todos os espaços numa mesma realidade (homogênea ?)”*.

Entretanto, tais diferenças entre países decorrem de um conjunto de fatores historicamente construídos. Nas palavras de RODRIGUES (1998-a: p.42) *“compreendem as formas pelas quais está organizada a divisão territorial do trabalho nas quais está presente o intercâmbio economicamente desigual, e evidentemente, o desenvolvimento desigual e combinado”*, onde desenvolvimento e subdesenvolvimento são faces da mesma moeda. E o subdesenvolvimento se mostra como a realização histórica do capitalismo.

Este é o conceito central da chamada “teoria dependência”¹¹, elaborada no final dos anos 60 por da intelectuais latino-americanos.

Cabe também salientarmos que este intercâmbio entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas mostrou-se não apenas economicamente desigual, mas sobretudo, ecologicamente perverso.

Durante as décadas de 50 e 60 pesquisadores ligados à CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina, formularam estratégias voltadas à contenção do intercâmbio econômico desigual. A CEPAL, compreendia a superação do sub-desenvolvimento também através do processo de industrialização. Defendia, entretanto, um processo de desenvolvimento endógeno, de uma industrialização autônoma, voltada ao fortalecimento dos mercados consumidores locais, através de uma forte ação indutora do Estado. RODRIGUES (1998-a) apontou a falta de reflexão sobre os problemas ambientais como uma das lacunas nas contribuições da CEPAL.

A compreensão da questão ambiental como um tema global, fez suscitar, a partir do final da década de 60, a atenção especial de diversos setores, entrando na pauta dos organismos internacionais. Desde então, a temática ambiental - e seus aspectos relacionados ao desenvolvimento - passam a ser objetos de uma série de eventos e documentos internacionais.

¹¹ Sobre a “teoria da dependência” ver, entre outros, FRANK, A.G. **“Capitalism and Underdevelopment in Latin America”**. Monthly Review Press, NY, 1969. Ver ainda, CARDOSO, F.H. & FALETTO, E. **“Dependência e Desenvolvimento na América Latina”** Ed. Zahar. RJ. 1977. Ver também Furtado, C. **“O mito do desenvolvimento econômico”**, Ed. Paz e Terra. RJ, 1974.

1.3. A construção de um novo ideário: o Desenvolvimento Sustentável.

Como demonstrativo da compreensão do caráter “global” da problemática ambiental, ocorrem, principalmente a partir da década de 70, uma série de Encontros Internacionais. Tais eventos produziram diversos documentos e relatórios, contendo avaliações e recomendações que orientaram - e continuam orientando - as principais linhas de reflexão acerca da problemática ambiental contemporânea.

Em 1969, durante a XXIII Assembléia Geral da ONU, foi suscitada a realização de uma CONFERÊNCIA INTERNACIONAL PARA O MEIO AMBIENTE HUMANO. Aprovada pela XXIV Assembléia Geral da ONU, programou-se a realização do evento para 1972, em Estocolmo. Em 1971, em Founex, ocorre o Painel de Desenvolvimento e Meio Ambiente, evento preparatório à Conferência de Estocolmo.

Em 1972, às vésperas da Conferência, é publicado o Relatório Meadows¹² (ou, “Os Limites do Crescimento”), documento produzido sob o patrocínio do Clube de Roma¹³.

¹² Ver MEADOWS, D. H. “**Limites do Crescimento**”. Ed. Perspectiva. SP. , 1973.

¹³ O “Clube de Roma” tem sua origem em 1968, quando reuniu-se um grupo informal de trinta economistas, cientistas, educadores e industriais num encontro em Roma para se discutir os problemas mundiais. Em 1970 o “Clube” possuía 75 membros de 25 países. A principais formulações teóricas apresentadas pelo Clube foram originadas por um grupo de pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology - MIT. Ver McCORMICK, J. “**Op. cit.**” 1992.

Este relatório apresentava, como proposta central, a necessidade de crescimento econômico zero para todo o mundo, sob a pena de uma catástrofe ambiental mundial. Trazia também fortes preocupações com o crescimento demográfico nos países do Terceiro Mundo. Levada à Conferência de Estocolmo, a proposta de “Crescimento Zero” foi hostilizada pelos países periféricos, os quais a consideraram uma *“condenação perpétua ao subdesenvolvimento”*.

FERREIRA (1998) salienta que a pauta proposta para o evento revelou o inconfundível caráter “primeiro-mundista” do encontro, dada a ênfase aos aspectos técnicos da contaminação ambiental. Na ocasião, o Brasil liderou a bancada dos 77 países do chamado “*Terceiro Mundo*”, no enfrentamento à proposta do “Crescimento Zero”.

SACHS (1994:p.30) observa que, a despeito das divergências apresentadas, a Conferência de Estocolmo indicou, pela primeira vez, a necessidade de se construir alternativas de enfrentamento dos problemas ambientais globais, *“buscando-se um caminho intermediário entre o pessimismo da advertência dos malthusianos a respeito do esgotamento dos recursos e o otimismo da fé dos cornucopianos a respeito dos remédios da tecnologia”*.)

É sob a liderança de SACHS, que o CENTRO INTERNACIONAL DE PESQUISA SOBRE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE (CIRED), sediado em Paris, constrói, entre o final da década de 70 e o início da década de 80, o conceito de Ecodesenvolvimento, constituindo-se este como uma das importantes matrizes teóricas do pensamento ambientalista moderno.

Em decorrência da Conferência de Estocolmo, foram criados o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA, e a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, CMMAD. Em 1987 a CMMAD, composta por 21 países-membros da ONU e presidida pela Primeira da Noruega, Go Brundtland, apresentou seu relatório sobre a situação da degradação ambiental e econômica no planeta. O documento, “Nosso Futuro Comum”¹⁴, tornou-se também conhecido com o nome de “RELATÓRIO BRUNDTLAND”, e representou um marco no rol dos “grandes relatórios” sobre a degradação sócio-ambiental no planeta¹⁵.

O RELATÓRIO apontou a necessidade de se implantar estratégias ambientalmente adequadas, de modo a promover, em nível global, um desenvolvimento sócio-econômico eqüitativo, o chamado “Desenvolvimento Sustentável”.

O conceito de Desenvolvimento Sustentável, expresso no RELATÓRIO BRUNDTLAND, é aquele que *“atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem às suas”*¹⁶.

¹⁴ CMMAD - Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - **“Nosso Futuro Comum”**, Fundação Getúlio Vargas, RJ, 1988.

¹⁵ Após a realização da Conferência de Estocolmo uma série de documentos internacionais pautaram o debate sobre a problemática ambiental, entre os quais destacam-se os trabalhos da Fundação Bariloche, da Comissão Brandt, e os relatórios “State of World” publicados periodicamente pelo Worldwatch Institute”.

¹⁶ CMMAD - Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - **“Nosso Futuro Comum”**, Fundação Getúlio Vargas, RJ, 1988. p.9

FERREIRA (1998: p.105) aponta o RELATÓRIO BRUNDTLAND como marco referencial no tratamento da questão ambiental. Para a autora:

“Somente a partir do RELATÓRIO BRUNDTLAND (1987), o debate em torno do campo de relações estabelecidas entre estilos de desenvolvimento e qualidade dos sistemas naturais demonstra alguns sinais de que alcançou um novo patamar. Independente de seu conteúdo ou dos posicionamentos políticos que coloca, o esforço da Comissão Mundial de Meio Ambiente das Nações Unidas expressa o resultado de uma nova tendência. Depois de vinte anos de discussões e mobilização política, a questão ambiental é introduzida nos debates sobre política econômica, relações internacionais e outros circuitos de difícil penetração”.

As reflexões presentes no RELATÓRIO BRUNDTLAND, e em especial o conceito de “Desenvolvimento Sustentável”, serviram de fundamentação teórica às principais propostas levadas à Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro.

A despeito da fragilidade dos compromissos assumidos nos Tratados e Convenções Oficiais celebrados no evento, a CNUMAD, ao reunir mais de 170 chefes de Estado, representou um marco decisivo neste processo de percepção e enfrentamento da problemática ambiental em nível mundial.

Em paralelo à Conferência, a sociedade civil reuniu-se no “Fórum Global de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais”. Cabe salientar, entretanto, que a CNUMAD esteve pouco permeável à participação direta da sociedade civil organizada.

Dos diversos documentos internacionais assinados na Conferência, daremos especial destaque à “Agenda 21”, elaborada como um plano de ação estratégica para o Desenvolvimento Sustentável Global, tendo como signatários 174 chefes de governo. A “Agenda 21” apresenta-se como um instrumento que visa *“identificar atores, parceiros, e metodologias para a obtenção de consensos e os mecanismos institucionais necessários para sua implementação e monitoramento”* ¹⁷. A Agenda 21 será objeto de discussão específica no Capítulo 04.

¹⁷ SÃO PAULO. **“Agenda 21: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”**.. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Documentos Internacionais. 1997.

1.4. O ideário do desenvolvimento sustentável; apropriação *versus* ampliação.

Pesquisadores da temática sócio-ambiental, assim como setores do ambientalismo, têm formulado consistentes críticas à Agenda 21 e ao Relatório Brundtland, por considerarem estarem estes documentos baseados em um conceito acrítico de Desenvolvimento Sustentável, conceito este, paradoxalmente “*consensual e desprovido de conteúdo*”.

A amplitude da noção de Desenvolvimento Sustentável proporcionou margem a múltiplas apropriações, muitas das quais antagônicas. O conceito de Desenvolvimento Sustentável, presente tanto na Agenda 21 como no RELATÓRIO BRUNDTLAND, aponta para a necessidade de se “alterar a qualidade do desenvolvimento”. Entretanto, muitos autores apontam para a possibilidade deste “novo conceito” estar contaminado, congenitamente, pelo tradicional ideário desenvolvimentista. É neste sentido que VIOLA E LEIS (1991) observam que a linha mestra do RELATÓRIO BRUNDTLAND é, em parte, ainda derivada da concepção desenvolvimentista e modernizadora que se estendeu no pós-guerra.

RODRIGUES (1998-b) aponta o Desenvolvimento Sustentável, da forma como apresentado no Relatório Brundtland, como uma “falsa utopia”. A autora se mostra pouco confiante na adjetivação de “sustentável” ao desenvolvimento, alertando para o risco de, ao tentarmos qualificar o “desenvolvimento” como sustentável, camuflarmos a própria “insustentabilidade” presente no ideário desenvolvimentista.

Acerca desta “contradição conceitual”, RODRIGUES (1998-a: p.135) observa:

“pensar no desenvolvimento (da forma como se construiu seu ideário) como sustentável é paradoxal, por que sustentar-se significa manter-se em equilíbrio. Manter, enfim, as condições que propiciam as formas de vida de maneira a garantir-se a continuidade. Manter-se em equilíbrio significa considerar a relação direta com o ambiente; meio físico se quisermos pensar na lei da gravidade; meio biológico, se quisermos pensar em leis dos diferentes ecossistemas; relações humanas se quisermos nos deter na dimensão social. Assim, os dois termos (dois conceitos?) são contraditórios entre si, embora pareça haver consenso, pelo menos desde o relatório Brundtland, sobre Desenvolvimento Sustentável. Penso que ele é uma ilusão, um sonho, uma falsa utopia”.

IGNACY SACHS, um dos pioneiros na construção do arcabouço teórico sobre a sustentabilidade, à despeito de suas críticas pontuais ao conceito de Desenvolvimento Sustentável consumado no RELATÓRIO BRUNDTLAND, considera ser esta, especificamente, uma falsa polêmica. Para ele, a contraposição entre “crescimento quantitativo” e “desenvolvimento qualitativo” pode ser equacionada, ao menos no campo teórico, através do uso mais eficiente dos recursos naturais e da energia.

O debate acerca da “insustentabilidade do desenvolvimento” ilustra as diferentes leituras e concepções que este tema aponta. A despeito desta polêmica, cabe ressaltarmos a importância histórica da formulação do conceito de Desenvolvimento Sustentável pelo Relatório Brundtland e sua posterior apropriação em diversos documentos internacionais. O desenvolvimento sustentável pode ser entendido como um ideário ainda em construção e alvo de disputa entre forças sociais antagônicas. Neste sentido, os autores do “Documento Cidades Sustentáveis” observam:

“O que se pode depreender das intervenções de vários autores brasileiros que vêm contribuindo para essa discussão (Viola: 1991; Acserald: 1995; GUIMARÃES: 1997; Crespo: 1998) é que a discussão mais acadêmica em curso sobre a validade e a aplicabilidade do conceito de desenvolvimento sustentável pouco tem afetado a sua enorme aceitação política e as Agendas públicas que o tomam como referência. Acreditamos que a interpretação mais correta desse debate é a de que o conceito de desenvolvimento sustentável está em processo de construção. Esse entendimento leva ao reconhecimento de que é e será ainda alvo de intensa disputa teórico-política por parte dos diversos atores que participam dessa construção: governos nacionais e internacionais, agências não-governamentais, empresários, cientistas, ambientalistas, etc.”¹⁸

Tal disputa “teórico-política” tem colocado em pólos opostos duas posições distintas. Entre ambas, um quadro de inúmeras matizes. De um lado temos forças que buscam se apropriar da idéia de desenvolvimento sustentável dentro de uma ótica reformista, visando, através desta estratégia, a sustentabilidade do capital.

¹⁸ Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Consórcio Parceria 21. **Documento Cidades Sustentáveis; Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios de Desenvolvimento Sustentável Definidos na Agenda 21.** Brasília. 1999.

Boa parte dos conceitos presentes no Relatório Brundtland e na Agenda 21 são depositários desta linha. Noutro extremo, o ideário do desenvolvimento sustentável é o ponto de partida para fortes e contundentes críticas ao modelo atual de desenvolvimento. Paradoxalmente, muitas destas críticas têm tomado corpo, justamente a partir destes documentos internacionais (Agenda 21 e Relatório Brundtland).

O ideário presente tanto no Relatório Brundtland, quanto na Agenda 21, representa um projeto específico de sustentabilidade, formulado através de um processo de coalizão envolvendo forças econômicas, políticas e sociais hegemônicas, as quais têm, por sua vez, como objetivo, a manutenção das condições para a sua própria sustentabilidade. Entretanto, num contexto dialético, forças sociais antagônicas a este projeto re-apropriam boa parte das idéias contidas nestes documentos – principalmente a Agenda 21 – utilizando o próprio potencial mobilizador destas idéias como estratégia de crítica ao atual modelo de desenvolvimento. Assim, a idéia de desenvolvimento sustentável é ampliada e, ao lado das preocupações ambientais e econômicas, novas dimensões ganham destaque.

1.5. Considerações críticas à noção de desenvolvimento sustentável.

Conforme já observado, o “conceito” de desenvolvimento sustentável em sua ótica reformista, tal qual retratado no Relatório Brundtland, foi alvo de inúmeras críticas. A incorporação do discurso “sustentável” é compreendida por GUIMARÃES (1998-b: p.16) como uma tendência inercial dos sistemas sociais para resistirem às mudanças, é a *“aceitação do discurso transformador precisamente para garantir que nada mude”*.

RODRIGUES (1998-b: p.57) aponta para os riscos do discurso do Desenvolvimento Sustentável ser utilizado como uma *“cortina de fumaça sobre as contradições da produção social do espaço, pois não propõe alterações nos modos de produzir e de pensar o modelo dominante”*.

Ao reconhecermos que as situações de degradação ambiental revelam, nas palavras de GUIMARÃES (1998-B, P.) *“profundas inequidades de caráter social e político, como também as distorções estruturais da economia”*, as possíveis soluções para o enfrentamento desta crise passam, necessariamente, pela rediscussão de seu próprio sistema social, *“e não em alguma mágica tecnológica ou de mercado”*. Neste mesmo sentido, HOGAN (1993: p.60) observou:

“O conteúdo do Desenvolvimento Sustentável será encontrado em uma melhor compreensão do conceito de necessidades. A superação de problemas ambientais exigirá mudanças fundamentais na organização social, e não simplesmente a introdução de pequenas modificações técnicas”.

Entretanto, o que temos presenciado são, em muitos casos, propostas superficiais, as quais buscam “ambientalizar” o estilo atual, sem de fato propiciar as alterações necessárias, muitas das quais até já apontadas pelos governos representados na “Rio 92”. Contradições e conflitos acabam por encontrar abrigo no “vazio conceitual” que o termo Desenvolvimento Sustentável carrega. Isto possibilita que se aglutinem em torno deste, discursos e leituras antagônicas. Forma-se um consenso, paradoxalmente desprovido de conteúdo. GUIMARÃES (1998-a: p.51) observa:

“(...) a discussão em torno do Desenvolvimento Sustentável tem se tornado uma referência tão indispensável no discurso político, empresarial e da sociedade civil, que corre o risco de perder muito de seu significado social mobilizador, e ver reduzida sua importância estratégica a um simples recurso de retórica. De fato, é impressionante a unanimidade declarada em favor da sustentabilidade, como igualmente impressionante é a impossibilidade de encontrarmos um único ator social de importância que não se declare totalmente comprometido com as propostas de Desenvolvimento Sustentável. Assim a sustentabilidade estaria sob o risco de transformar-se de ‘aspirante a paradigma’ a ‘slogan politicamente correto’. (...) Por detrás de tanta unanimidade existem atores reais que comungam visões bastante particulares de sustentabilidade”.

É ainda GUIMARÃES (1998-b:p.16) que aponta para o impasse criado. Posto que ao mesmo tempo em que todos parecem concordar com a insustentabilidade do quadro atual, não se constroem os mecanismos de transformação. O autor salienta:

“todos concordam que o estilo atual está esgotado e é decididamente insustentável; não só do ponto de vista econômico e ambiental, como, principalmente, no que diz respeito a justiça social. Entretanto, não se adotam medidas indispensáveis para a transformação das instituições econômicas, sociais, e políticas que dão sustentação ao estilo vigente. (...) A noção de sustentabilidade é usada para introduzir restrições ambientais ao processo de acumulação capitalista, sem entretanto, afrontar os processos institucionais e políticos que regulam a propriedade, controle, acesso e uso dos recursos naturais e dos serviços ambientais”.

A presente discussão ganha relevância quando percebemos que tanto a “Agenda 21” como o “RELATÓRIO BRUNDTLAND” remetem ao “mercado” as principais responsabilidades e possibilidades na condução do processo de construção do Desenvolvimento Sustentável.

Tal situação apresenta um forte componente desmobilizador, pois, como apontado por GUIMARÃES (1998-b, p. 14) *“não se pode esperar que (os responsáveis) sejam os mesmos que constituem a base social do atual modelo; os quais tem muito a perder e pouco a ganhar com a mudança”*.

É no mínimo intrigante este papel a ser protagonizado pelo mercado, atuando como condutor de um *“desenvolvimento que atenda as necessidades presentes sem comprometer as possibilidades das gerações futuras”*. Entretanto, o mercado não atende necessidades presentes ou futuras, atende sim, a demandas.

Como bem observado por RODRIGUES (1998-a, p.58), o mercado não tem, historicamente, dado provas da sua alegada capacidade em atender às necessidades básicas da humanidade. Para a autora:

“até o presente momento o mercado não atendeu às necessidades de massas de famintos e empobrecidos no processo de produção, contudo, dilapidou o ambiente na medida que o tornou mercadoria com valor de uso e de troca. (...) Quanto à preocupação com as gerações futuras cabe indagar se a atual geração e as passadas estavam presentes para dizer quais as suas necessidades. É evidente que estavam presentes no mundo mas não presentes para expressar suas necessidades, seus desejos, pois em nome do progresso, do desenvolvimento, muitas comunidades foram expropriadas de seu lugar, de seu espaço, de suas condições tradicionais de vida”.

De fato, o mercado sinaliza não ter a competência para reflexões que envolvam o “futuro” ou o “longo prazo”. Esta limitação do mercado é também ressaltada por GUIMARÃES (1998-b: p.14), que observa ainda a incapacidade deste *em “absorver elementos que o transcende, tais como a biodiversidade, mudanças climáticas, ou a capacidade de recuperação de ecossistemas”*. A despeito de concordar com a necessidade de valoração dos recursos e processos naturais, GUIMARÃES aponta o “reducionismo economicista neoliberal” na sua tentativa de *“reduzir todo este desafio à sustentabilidade como uma questão de determinar o “preço correto” da natureza”*.

É neste contexto de enfrentamento ao reducionismo neoliberal que o Estado necessita ter seu papel fortalecido e reestruturado, para, assim, ocupar sua função de protagonista na construção da sustentabilidade. A necessidade da democratização do Estado, aliada à descentralização das esferas de decisão, são pontos emergentes neste debate. Nas palavras de GUIMARÃES (1998-b:p.13) cabe privilegiar a “democratização do Estado” ao invés da “democratização do mercado”. Para o autor, o Estado ocupa, neste momento, frente aos desafios da sustentabilidade, um papel intransferível, ao mesmo tempo “único, necessário e indispensável” ¹⁹

¹⁹ Conforme apontado por GUIMARÃES, a consolidação das possíveis estratégias voltadas à sustentabilidade, passa necessariamente pela democratização do Estado, ao invés de seu abandono e opção pelo mercado. *“Não se trata simplesmente de garantir o acesso, via mercado, à educação, à saúde, ou a um ambiente livre de contaminação. E sim de recuperar práticas coletivas e solidárias da satisfação destas necessidades”*. Neste processo de construção da sustentabilidade o Estado teria um papel, ao mesmo tempo *“único, por que transcende a lógica do mercado; necessário, pois cabe ao Estado suprir as demandas pelo bem comum; e indispensável, por que se dirige às gerações futuras”*. GUIMARÃES, R. P., (1998-b: p.13). Tradução livre.

A crença na insustentabilidade do projeto neoliberal é também compartilhada por LEFF (1998: p.72), que denuncia que tal racionalidade econômica dominante, aliada à lógica de mercado, tem se convertido em um instrumento perverso e reducionista:

“Este modelo tem se constituído um mecanismo homogeneizante, hierarquizante, e excludente, gerando processos de marginalização social na exploração da natureza.. (...) A globalização do mercado, como projeto civilizador da modernidade, tem fechado caminho a estratégias produtivas fundadas no potencial das comunidades”.

Frente ao discurso “civilizador” e “modernizador” dos mercados globalizados, TELES (1994, p.97) chama atenção para este processo falacioso, onde o mercado é apresentado como falso paradigma da modernidade. Denominando-se como moderno “o que há de mais atrasado em nossa sociedade”.

Para RODRIGUES (1998-a: p.119) as propostas neoliberais para o Estado não levam em conta o território, “*não levam em conta que se vive num dado território, num lugar, num espaço*”. A autora observa que o tratamento dado a esta questão está, comumente, desprovido de referencial espacial. Segundo RODRIGUES, a aplicação do conceito de Desenvolvimento Sustentável só poderia ser exeqüível se concretizada no espaço, “*dimensão material dos processos sociais*”.

A promoção do Desenvolvimento Sustentável vem exigir, portanto, a necessidade de, conjuntamente, considerarmos uma base territorial e compreendermos sua produção socioespacial.²⁰

Também, GUIMARÃES (1998-a), aponta a necessidade de territorialização como uma estratégia fundamental para que escapemos do vazio conceitual que o termo desenvolvimento sustentável carrega.

Outra importante questão deixada em aberto pelo conceito Desenvolvimento Sustentável, tal qual definido no RELATÓRIO BRUNDTLAND e na Agenda 21, diz respeito à “nova ordem internacional” exigida como instrumento das mudanças propostas. Percebe-se, mais uma vez, a indefinição dos atores e das estratégias para o enfrentamento dos problemas apontados.

Para KITAMURA (1994: p.21) o Desenvolvimento Sustentável, nos termos colocados no relatório Brundtland, pressupõe a emergência de uma nova ordem internacional, o que implica numa grande redistribuição de poder a nível mundial. Entretanto, salienta o autor, o conceito parece *“ignorar as relações de força presentes na economia internacional, e os interesses dos países e grupos poderosos em manter suas posições dominantes”*.

²⁰ RODRIGUES, A.M., frente a discussão da problemática ambiental contemporânea, destaca, mais uma vez, que no período moderno a análise espacial é obscurecida pela análise temporal. Aponta a necessidade da *“retomada espacial, desfetichizada, e da releitura do território face a problemática ambiental e de estudos que tratem da interrelação das leis da natureza e das organizações societárias, considerando que a questão ambiental, (re)dimensiona a metáfora espacial e as contradições da produção social do espaço e das formas de apropriação da natureza”*. Ver: RODRIGUES, (1995).

É neste mesmo sentido que GUIMARÃES (1991: p.121) observa, pertinentemente, o modo falacioso como, neste discurso, os recursos naturais são apontados como “bem comum”, *a serem compartilhados sem que se compartilhe o poder entre países centrais e periféricos.*

RODRIGUES (1998-a) observa que esta idéia de meio ambiente como “bem comum” ou “patrimônio da humanidade” oculta o fato destes estarem apropriados privadamente, camuflando, assim, as contradições e os conflitos de classes e entre países.

1.6. A emergência de novas sustentabilidades.

As questões até aqui apontadas, ao problematizarem o conceito de Desenvolvimento Sustentável, forneceram os elementos que permitem compreender os referenciais teóricos de “novas sustentabilidades”, ampliadoras do conceito original. A sistematização destas análises críticas ao Desenvolvimento Sustentável, focalizando suas peculiaridades e limitações, nos permite procurar entender o processo de sua contínua transmutação / ampliação.

Em síntese, a formulação do conceito de Desenvolvimento Sustentável, dada pelo RELATÓRIO BRUNDTLAND – mesmo dentro de sua ótica reformista – possibilitou, paradoxalmente, a emergência de formulações mais críticas ao atual modelo de desenvolvimento.

O conceito de Desenvolvimento Sustentável, ao introduzir - mesmo que parcialmente - elementos econômicos, sociais e espaciais no debate ambiental, permitiu que a problemática sócio-ambiental fosse, para um público cada vez mais amplo, percebida agora como uma questão não limitada meramente à proteção dos ecossistemas naturais, o que possibilitou posicionar a questão do desenvolvimento no eixo central dos debates.

Neste sentido, FERREIRA (1998) observa que, a despeito das diversas interpretações a que foi submetido e das leituras críticas quanto às limitações conceituais, a idéia de Desenvolvimento Sustentável incorporou-se aos parâmetros do debate ambiental brasileiro.

A assimilação deste debate porém se faz de forma lenta e, conforme apresentado, se dá em diferentes perspectivas. Verifica-se a convivência, no campo das idéias, do novo e do antigo.

As novas leituras voltadas à construção da Sustentabilidade dividem o cenário com as idéias e concepções do passado, as quais, muitas vezes, lhes serviram de matriz inspiradora.

Portanto, o exercício de “desconstrução” do conceito Desenvolvimento Sustentável presente no RELATÓRIO BRUNDTLAND, é aqui utilizado como estratégia para compreender este processo de formulação das “novas sustentabilidades”, dado pela ampliação / transmutação desta noção, emergindo, dentre outras, as idéias de “Sociedades Sustentáveis” e de “Sustentabilidade Ampliada”.

Tais propostas representam tentativas em avançar o campo econômico e produtivo, vinculando à sustentabilidade sua inserção nas demais esferas da ação humana - sociais, culturais, políticas, éticas, territoriais etc - incorporando, frente ao debate da modernidade, o cotidiano e a globalidade. Neste debate, as formas de gestão pública ganham novas perspectivas, apontando, inclusive, estratégias alternativas de articulação entre o Estado, a sociedade civil, e o mercado.

A sustentabilidade - em seu sentido ampliado - fica vinculada à democratização das instituições, participação popular, consolidação de uma cidadania ativa, e descentralização administrativa e política. Tais questões embutem uma concepção de Estado revigorado e fortalecido, agente e protagonista deste processo de construção da sustentabilidade.

Neste cenário, afloram novas possibilidades e terminologias. A noção de “Sociedades Sustentáveis” foi elaborada como questionamento à perspectiva homogeneizante do ideário desenvolvimentista. Tal idéia, formulada por setores do movimento ambientalista, teve seu ápice a partir no Fórum Internacional de ONG’s e Movimentos Sociais, evento paralelo à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento CNUMAD/92, no Rio de Janeiro, em julho de 1992. Sua utilização teve relevância como instrumento de valorização da socio-diversidade como elemento fundamental à sustentabilidade.

RODRIGUES (1997), vê na utilização do termo “Sociedade Sustentável” um avanço conceitual, justamente por este não constituir-se como um oxímoro²¹, tal qual encontrado na concepção da terminologia Desenvolvimento Sustentável. A autora salienta a contribuição deste “conceito” pois este, ao formular suas críticas ao ideário desenvolvimentista, apresenta o desenvolvimento e a sustentabilidade como *“aspectos contraditórios de um mesmo processo”*.

A partir da segunda metade dos anos 90 assistimos a emergência de outras terminologias e conceituações referentes à sustentabilidade, entre os quais o conceito de Sustentabilidade Ampliada.

Para CRESPO (1997), a Sustentabilidade Ampliada representa uma tentativa de “deseconomizar” o conceito de Desenvolvimento Sustentável.

²¹ Oxímoro: S. m. Ret. Figura que consiste em reunir palavras contraditórias; paradoxismo.

CRESPO (1997:p.36) aponta a introdução deste conceito como um salto qualitativo no debate, pois ao invés de discutirmos um “*novo modelo*” (o *Desenvolvimento Sustentável*), *passamos a discutir um “novo processo”*.

“Este conceito (de Sustentabilidade Ampliada) está consagrado - recentemente no relatório nacional enviado pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério das Relações Exteriores à assembléia especial da ONU, em junho de 1997, quando se fez a avaliação da implementação da Agenda 21 no mundo e dos compromissos da Rio 92. Foi este conceito que o governo brasileiro utiliza. Sustentabilidade Ampliada quer dizer que não haverá sustentabilidade ambiental sem sustentabilidade social, cultural, econômica, etc.. Ou seja, ou se trabalham todos os níveis ao mesmo tempo, ou não se terá um desenvolvimento sustentável. É interessante a evolução deste último conceito, que deixa de ser um nome de um novo modelo para ser o nome do novo processo.”

Compartilhando desta análise, apostamos no avanço conceitual apontado pelo termo “Sustentabilidade Ampliada”. Tal avanço se dá, principalmente pelo fato da utilização deste conceito vir a exigir a necessária compreensão da indissociabilidade entre as chamadas “Agenda Ambiental” e a “Agenda Social”.

A sustentabilidade passa a ser compreendida, assim, como um amplo processo de transformação, o qual pode ser decomposto em diversas dimensões, entre as quais podemos apontar: a dimensão ética, a dimensão temporal, a dimensão social, a dimensão prática, e a dimensão econômica.

GUIMARÃES (1998-a: pp.22-27) observa que essas dimensões aparecem ora isoladas ora de forma combinada nas várias dinâmicas que informam o processo de construção social da sustentabilidade. Ao nomeá-las dinâmicas sócio-ambientais, o autor as aponta como complementares, e destaca as principais:

“Sustentabilidade ecológica - base física do processo de crescimento e tem como objetivo a conservação e o uso racional do estoque de recursos naturais incorporados às atividades produtivas;

Sustentabilidade ambiental - relacionada à capacidade de suporte dos ecossistemas associados de absorver ou se recuperar das agressões derivadas da ação humana (ação antrópica), implicando um equilíbrio entre as taxas de emissão e/ou produção de resíduos e as taxas de absorção e/ou regeneração da base natural de recursos.

Sustentabilidade demográfica - revela os limites da capacidade de suporte de determinado território e de sua base de recursos e implica cotejar os cenários ou as tendências de crescimento econômico com as taxas demográficas, sua composição etária e os contingentes de população economicamente ativa esperados.

Sustentabilidade cultural - necessidade de manter a diversidade de culturas, valores e práticas existentes no planeta, no país e/ou numa região e que integram ao longo do tempo as identidades dos povos.

Sustentabilidade social - objetiva promover a melhoria da qualidade de vida e a reduzir os níveis de exclusão social por meio de políticas de justiça redistributiva.

Sustentabilidade política - relacionada à construção da cidadania plena dos indivíduos por meio do fortalecimento dos mecanismos democráticos de formulação e de implementação das políticas públicas em escala global, diz respeito ainda ao governo e à governabilidade nas escalas local, nacional e global.

Sustentabilidade institucional - necessidade de criar e fortalecer engenharias institucionais e/ou instituições cujo desenho e aparato já levem em conta critérios de sustentabilidade.”

Muitos autores apontam outras dimensões aplicadas à sustentabilidade, em sua maioria semelhantes e complementares às aqui expostas. As vezes distintas, tais propostas trazem como elemento comum - e principal - a compreensão da indissociabilidade das diversas dimensões que envolvem o desafio da sustentabilidade.

Face a emergência destes projetos de “novas sustentabilidades” as formas de gestão política ganham também outras perspectivas. Fica vinculada à construção da sustentabilidade uma urgente e profunda democratização do Estado, baseada na participação popular, na consolidação de uma cidadania ativa e na descentralização administrativa e política.

Paehlke (1989: p.352), aponta a democracia como um “valor chave” e prioritário para a sustentabilidade. Para o autor, as estratégias para a “proteção ambiental” exigem mudanças comportamentais e culturais, as quais se desenvolvem com toda sua potencialidade no jogo democrático, haja vista que tais mudanças *“são muito mais fruto de estímulo, encorajamento e sensibilização, do que de pressão de um Estado autoritário”*.

A importância da democratização do Estado para a construção da sustentabilidade foi também alvo das observações de HOGAN (1993: p.06).

O autor observa estar este entendimento de democracia relacionado a outra premissa do Desenvolvimento Sustentável: a descentralização do poder de decisão e das atividades produtivas:

“A preservação de recursos naturais será aprimorada por meio da maior participação, implicando soluções de menor escala para os problemas de recursos. Estas premissas básicas do desenvolvimento sustentável - a satisfação das necessidades humanas, a solidariedade com as gerações futuras, a importância da ciência e da tecnologia, a descentralização das atividades econômicas e a democracia participativa - estão entre os elementos mais presentes na discussão geral desta questão”.

A relevância da descentralização e da democratização para a construção de um projeto sustentável, também foi apontada por DOWBOR (1993: p.108), que salienta, ainda, a necessidade de buscarmos novos mecanismos de gestão. DOWBOR observa:

“ Se não encontrarmos mecanismos de decisão que devolvam à sociedade as rédeas sobre o próprio desenvolvimento, a nossa sobrevivência estará comprometida. As propostas que seguem na linha da descentralização e da democratização dos processos de decisão não pretendem oferecer soluções universais, mas podem ajudar”.

DOWBOR justifica a importância da descentralização para a problemática ambiental por considerar que as ações de recuperação ou proteção ambiental passam predominantemente pelo espaço local, necessitando de um novo padrão de comportamento, mudança cultural esta que se faz no cotidiano.

Desta forma, DOWBOR (1993: pp.108-109) defende:

“Estamos acostumados a que a gestão da nossa sociedade se realize através de dois eixos principais de organização: o partido político, base da gestão governamental, e o sindicato, instrumento de equilíbrios da remuneração aos produtores, nas empresas. A estes dois grandes eixos da sociedade moderna veio se acrescentar com força, sobretudo nesta segunda metade do século, a organização comunitária, onde a base de existência não é o parlamento, nem o local de trabalho, mas o local de vida: a rua, o bairro, a cidade. (...) Enquanto não se der muito mais força ao espaço local, ao chamado espaço da vida, dificilmente se obterá uma mudança profunda em termos globais. (...) Mas quando é o próprio modelo de desenvolvimento e o padrão dominante de consumo que constituem fatores de destruição do meio ambiente é preciso introduzir um novo comportamento ambiental, e isto não se faz com regulamento, e sim com profundas mudanças culturais. É preciso criar a identificação de cada indivíduo, de cada família, com o seu espaço de vida, com a estética de uma paisagem, com o prazer de um rio limpo, com o respeito pelo vizinho, com uma visão de longo prazo”.

A democracia e a participação popular também foram consideradas por LEFF (1998, p.66), como fundamentais para a construção de um projeto sustentável. A “democracia ambiental” proposta por Leff aponta para um projeto de democracia direta relacionada à gestão comunitária dos recursos produtivos e da socialização da natureza, dentro de uma diversidade de alternativas ecológicas e culturais. Para o autor,

“Isto leva a definir a democracia em função das regras sociais de acesso, propriedade e apropriação efetiva dos recursos ambientais e do vínculo social entre os objetivos da sustentabilidade ecológica e da igualdade social”.

LEFF (1998: P.66) complementa:

“O conceito de gestão participativa dos recursos ambientais vem desenhando um conceito de democracia direta, em que a ação cidadã não se restringe ao consenso social que se pode alcançar através dos mecanismos de mediação e representação que se chegam aos altos níveis de tomada de decisão. Esta democracia de base passa pela apropriação dos recursos produtivos para o manejo coletivo dos bens comuns e dos serviços ecológicos da natureza. Passa pela recuperação da identidade cultural de cada povo, pelo direito a autonomia das comunidades, fortalecendo a capacidade de autogestão de seus processos produtivos e assim elevar sua qualidade de vida. (...) Frente ao processo de globalização, a legitimação de novos direitos éticos e de cidadania em uma nova cultura democrática são a base jurídica para um desenvolvimento sustentável eqüitativo” LEFF),

O conceito de cidadania, presente na constituição deste ideário das “novas sustentabilidades”, também se mostra expandido, distinto, portanto, do conceito original proveniente da visão liberal. Trata-se de uma cidadania ampliada, ou segundo Dagnino (1994) uma “nova cidadania”, a ser entendida agora como “estratégia política”, ligada às experiências concretas dos movimentos sociais nas lutas por direitos - tanto o direito de igualdade, quanto o direito à diferença - que aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática.

FERREIRA (1998) ao discutir os aspectos da descentralização e sustentabilidade no contexto da globalização, fornece importantes subsídios para nossa reflexão. A autora descarta o discurso homogeneizador da globalização, salientando a emergência das questões locais como indicador da multiplicidade, onde se re-articulam, num processo social complexo, os diferentes níveis da realidade social.

A autora aponta também que, no Brasil, em função do processo de urbanização, onde cerca de 80% da população vive nas cidades, invertendo a proporção do início dos anos 50, o papel do Estado é remodelado. Para FERREIRA(1998: P.26):

“É o conjunto da referência espacial do desenvolvimento que hoje se encontra deslocado, com a redução do papel dos governos nacionais, o reforço dos blocos e do espaço supranacional em geral e um novo papel das cidades na gestão descentralizada da sociedade. (...) Neste processo de descentralização, o espaço público comunitário adquire peso fundamental, em termos de perspectivas, refletindo a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos”.

A valorização do espaço cotidiano e da democratização e descentralização da gestão pública apontam, assim, para a esfera “Local” como o *locus* privilegiado para a Sustentabilidade Ampliada. É neste contexto contemporâneo que emergem tais propostas e estratégias de “novas sustentabilidades” as quais inovam ao abordar temas como democracia participativa, descentralização, eficiência, equidade, cidadania, autonomia, e pertencimento .

É o conjunto desses fatores que fortalecem o “local” como o “locus” privilegiado aos projetos que buscam a construção da sustentabilidade. São estes elementos que, no nosso entendimento, constituem as matrizes discursivas dos projetos voltados à Sustentabilidade Local, o objeto de análise desta dissertação.

1.7. A Sustentabilidade Local

Os aspectos relevantes dos elementos tratados até aqui - democracia, descentralização, e cidadania - os quais representam as dimensões política, institucional e social da Sustentabilidade Ampliada - resgatam o “local” como o território para a experimentação e construção deste processo. Entretanto, a esfera local também tem sido utilizada para intervenções pautadas no conceito - acrítico e reformista - de desenvolvimento sustentável tal qual apresentado no Relatório Brundtland.

A relevância do “local” como espaço privilegiado para a implantação de processos voltados à sustentabilidade - seja esta ampliada ou “reduzida” - é a premissa das diferentes estratégias que estaremos apresentando nos próximos capítulos. Dentre tantas estratégias voltadas à Sustentabilidade Local, merecem destaque algumas propostas que vem sendo crescentemente aplicadas no Brasil: a elaboração de “Agendas 21 Locais”, em execução em centenas de localidades.

A partir de tais intervenções, entendidas como emblemáticas, serão abordados os principais referenciais teóricos que dão suporte a este tipo de ação.

Este primeiro capítulo procurou situar nosso objeto de estudo - a construção da Sustentabilidade Local - contextualizando-o historicamente frente ao debate sobre desenvolvimento e meio ambiente.

A discussão em torno do Desenvolvimento Sustentável foi utilizada para, a partir de críticas a este conceito, apontarmos a emergência de projetos de “novas sustentabilidades”. Ao apresentarmos a esfera “local” como o possível *locus* privilegiado para a construção dessas “múltiplas” sustentabilidades, é introduzida a idéia de Sustentabilidade Local.

Entretanto, cabe questionar se estas idéias de “novas sustentabilidades” são de fato realmente inovadoras, ou apenas novas roupagens do já conhecido conceito de Desenvolvimento Sustentável. Para tanto, urge analisarmos as diferentes formas pelas quais estes ideários têm sido socialmente apropriados. O “local” - frente a estas múltiplas interpretações - assume papéis também diferenciados.

No próximo capítulo nos dedicaremos ao aprofundamento deste debate, buscando inicialmente analisarmos as diferentes interpretações que o conceito de “local” recebe, quando referenciado ao tema da sustentabilidade. Serão debatidas as principais possibilidades e limitações da Sustentabilidade Local, face ao aparente paradoxo da emergência desta dimensão em um mundo cada vez mais globalizado.

Capítulo 02

Marcos Teóricos da Sustentabilidade Local

“Cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente”.

Milton Santos (1997: p.273)

Apresentação

Os problemas ambientais, percebidos e considerados inicialmente como apenas de impacto local, passaram a ser, a partir da segunda metade do século XX, compreendidos em sua dimensão global. Esta perspectiva evidenciou a intrínseca relação entre os temas proteção ambiental e desenvolvimento, demandando uma articulação internacional, materializada através de Encontros e Documentos Internacionais.

Conforme já apresentado, o processo de construção de um ideário voltado à “Sustentabilidade” mostra-se extremamente dinâmico. A partir do conceito de Desenvolvimento Sustentável presente no Relatório Brundtland, novas noções, possibilidades, perspectivas e “utopias” foram lançadas. Cada qual apresentando distintas leituras - ora de negação ou apropriação, ora de ampliação - da idéia de sustentabilidade. Os ideários de sustentabilidade, diversificados e até mesmo conflitantes, são socialmente construídos. Representam a disputa entre diferentes forças sociais, as quais identificam nestes ideários estratégias para a realização de seus projetos.

Neste processo, assistimos à formulação das noções de “Sociedades Sustentáveis” e de “Sustentabilidade Ampliada”.

A “Sustentabilidade Ampliada”, ao indicar a indissociabilidade das “agendas” ambiental e social, destaca a relevância da “esfera local” como o espaço privilegiado para a sua construção. Da mesma maneira, o conceito de desenvolvimento sustentável – presente no Relatório Brundtland e na Agenda 21 – também aponta referências à dimensão local. Inicia-se assim a elaboração de um novo ideário, o da “Sustentabilidade Local”, também referido em alguns projetos como “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável”.

Ao referenciar o ideário da sustentabilidade à esfera local, possibilita-se assim um aprimoramento desta noção. A dimensão local – entendida como uma forma de espacialidade específica e diferente da mundial e regional - pode oferecer uma maior concretude ao discurso da sustentabilidade, justamente por tentar dotá-lo de uma referência espacial.

Neste sentido, Guimarães (1998-a:p.06), observa que a “territorialização” é *“uma estratégia fundamental para que escapemos do vazio conceitual que o termo Desenvolvimento Sustentável carrega”*.

Esta necessidade de referenciarmos o debate em torno da sustentabilidade à uma base territorial, também é salientada por RODRIGUES (1998-b:p.116), que observa que *“a aplicação prática do conceito de Desenvolvimento Sustentável ou Sociedade Sustentável só pode ser exequível se concretizada em dado espaço”*.

Para a autora: "o debate em torno do Desenvolvimento Sustentável está sendo realizado sem compreender-se o espaço/território. Quase sempre apontam-se metas que serão realizadas no futuro sem precisar onde". A autora adverte:

"Em qualquer tentativa de pensar o Desenvolvimento Sustentável é indispensável pensar o espaço. A problemática ambiental não pode ser considerada sem um debate sobre o espaço, território, lugar e Estado. A sustentabilidade social é espacial, é política".

A adoção de uma determinada base territorial - e, principalmente, a compreensão acerca de sua produção sócio-espacial - auxilia as reflexões e práticas relativas à construção da sustentabilidade. Ao mesmo tempo, a territorialização pode possibilitar responder à complexa demanda por soluções locais, às quais põem em pauta o cotidiano, a comunidade e a gestão democrática e descentralizada.

No Brasil, diversos projetos e intervenções têm se utilizado desta concepção, apontando a "esfera local" como o *locus* adequado para a construção da sustentabilidade e apontando novas possibilidades e desafios. À despeito de outras possibilidades, será dado, no corpo deste trabalho, especial destaque ao local enquanto dimensão municipal. Tal postura é motivada pelo fato de que grande parcela destas iniciativas têm estado comumente referenciadas às estruturas de poder local: municípios ou conjunto de municípios.

Este capítulo procurará abordar, de forma introdutória, o aparente paradoxo dado pela emergência do “local” num cenário de intensa globalização. Este movimento de valorização da dimensão local é referenciado a um contexto mais complexo, dado pela atual fase da modernidade globalizada, expondo assim um novo quadro de re-articulação e de imbricamento entre o local e o global.

Ainda neste capítulo procuraremos abordar as referências teóricas centrais e as principais possibilidades e limitações envolvidos nos discursos e práticas voltados à “Sustentabilidade Local”. Feito isso, serão apresentadas algumas diferentes interpretações que a idéia de “local” tem recebido frente a tais práticas. Finalizando, centraremos nosso debate na esfera municipal.

2.1. A articulação local / global no contexto da modernidade.

O processo de (re) articulação entre o local e o global é apontado por GIDDENS (1991) como um dos elementos centrais para a compreensão da “alta modernidade”. Para GIDDENS (1991:p.69) esta modernidade é, por si mesma, intrinsecamente globalizante:

“Na era moderna, o nível de distanciamento tempo-espço é muito maior do que em qualquer período precedente, e as relações entre formas sociais e eventos locais e distantes se tornam correspondentemente ‘alongadas’. A globalização se refere essencialmente a este processo de alongamento, na medida em que as modalidades de conexão entre diferentes regiões ou contextos sociais se enredam através da superfície da Terra como um todo.”

A modernidade manifesta-se, principalmente, por um rearranjo espacial e temporal, onde o tempo e o espaço são agora relativizados. GIDDENS (1991:p.27) observa que nas sociedades pré-modernas espaço e tempo coincidiam amplamente, onde *“tudo que acontecia, acontecia na esfera do local. O advento da modernidade arranca crescentemente o espaço do tempo, fomentando relações entre outros ausentes, localmente distantes de qualquer situação dada, ou de interação face à face”*.

GIDDENS complementa:

"Em condições de modernidade, o lugar se torna cada vez mais fantasmagórico: isto é, os locais são completamente penetrados e moldados em termos de influências sociais bem distantes deles. O que influencia o local não é simplesmente o que está presente na cena: a forma visível do local oculta as relações distanciadas que determinam sua natureza".

Entretanto, este processo de "modernização globalizante" não esvazia a esfera local. Na verdade tal re-articulação se dá, conforme já anunciado, de forma dialética. Para GIDDENS (1991:p.70):

"A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos podem se deslocar numa direção anversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço."

SANTOS (1997;p.252), também se refere a este processo dialético, referindo-se a ele na idéia de "glocalidade":

"Cada lugar é, a sua maneira, o mundo. Ou, como afirma M. A. de Souza (1995, p.65), 'todos os lugares são virtualmente mundiais'. Mas, também, cada lugar irrecusavelmente imerso numa comunhão com o mundo, torna-se exponencialmente diferente dois demais. A uma globalidade, corresponde uma maior individualidade. É esse fenômeno que G. Benko (1990, p. 65) denomina de 'glocalidade'".

A dialética existente entre as dimensões local e global é novamente explicitada por SANTOS (1997:pp.129-131), quando este apresenta a noção de evento:

“o que dá universalidade aos eventos não é apenas seu acontecer, mas sua imbricação. [...] isso o evento deve exatamente à preeminência de dois níveis de existência: o local e o global. (...) A interdependência dos eventos se dá em vários níveis. Todavia, dois destes níveis são os mais relevantes, ao menos do ponto de vista geográfico: o nível do mundo e o nível do lugar. Na era da globalização, mais do que antes, os eventos são pois globalmente solidários, mas são também localmente solidários. (...) o nível local e o nível global são conjuntamente essenciais ao entendimento do Mundo e do Lugar. (...) cada evento é um fruto do Mundo e do Lugar ao mesmo tempo”.

SANTOS (1997, p.129), faz ainda um alerta para as dificuldades de tratamento teórico frente à idéia de glocalidade:

“Para apreender essa nova realidade do lugar, não basta adotar um tratamento localista, já que o mundo se encontra em toda a parte. Também devemos evitar o ‘risco de nos perder em uma simplificação cega’, a partir de uma noção de particularidade que apenas leve em conta os fenômenos gerais dominados pelas forças sociais globais.”

O entendimento das principais dinâmicas que regem as inter-relações entre as esferas local e global neste período contemporâneo, mostra-se fundamental para podermos analisar as diferentes práticas e intervenções voltadas à construção de sustentabilidade(s) local(is).

Para entendermos o papel do “local” neste cenário em constante transformação, discutiremos, a seguir, alguns aspectos sobre o processo de globalização. Ao situarmos o fenômeno da globalização como intrinsecamente inserido ao contexto da modernidade, procuramos romper com o falso paradoxo da oposição local-global, passando a compreender tal dinâmica dentro de uma perspectiva dialética.

2.2. A emergência do “local” num contexto de globalização.

“ Em circunstâncias de globalização acelerada, o estado-nação tornou-se ‘muito pequeno para os grandes problemas da vida e muito grande para os pequenos problemas da vida’. Ao mesmo tempo em que as relações sociais se tornam lateralmente esticadas e como parte do mesmo processo, vemos fortalecimento de pressões para a autonomia local e identidade cultural regional”.

GIDDENS (1991:p.70)

Nosso objetivo é o de procurar contextualizar o florescimento de múltiplas ações e estratégias voltadas à esfera local, frente ao processo de globalização, justamente sob um contexto taxado por muitos como homogeneizante. Tal questionamento nos remete, necessariamente, a refletirmos sobre as múltiplas possibilidades e limitações da ação local neste mundo globalizado.

No processo de globalização - entendido nos seus múltiplos aspectos, entre os quais o econômico, o cultural e o ambiental - é na diversidade das realidades locais, a partir de suas particularidades e de suas estratégias de articulação, que estão sendo construídas as diferentes intervenções voltadas à Sustentabilidade Local.

Conforme já apontado, o processo de globalização, situado no contexto da modernidade, é evidenciado neste final de século pela intensidade e forma com que os re-arranjos espaciais e temporais têm se dado.

É neste sentido que GIDDENS (1991) interpreta o fenômeno da globalização dentro dos pressupostos da modernidade, enfatizando, como já visto, a importância do local.

FERREIRA (1998: p.20) reafirma esta idéia, ao observar que *“a característica do momento atual é que essa modernidade, que no século XIX se confinava a alguns países, tornou-se planetária”*.

Alguns autores, entre os quais Viola (1996) e FERREIRA (1996), apontam a globalização como um processo multifacético. Para estes, a globalização, processo mais comumente perceptível nas esferas da economia e da cultura, expande-se e manifesta-se sob muitas formas.

Viola (1996) ao examinar a questão da sustentabilidade face ao processo de globalização, aponta suas múltiplas dimensões: econômico-produtiva, financeira, militar, comunicacional-cultural, religiosa, interpessoal-afetiva, científico-tecnológica, populacional-migratória, ecológico-ambiental, epidemiológica, criminal-policial, e política. O processo de globalização, entendido dentro destas múltiplas dimensões, aponta para a necessidade de compreendermos a emergência de novas escalas territoriais, as quais re-articulam o local e o global.

Para IANNI (1996:p.93-97), a questão ambiental, tal como explicitada neste período, tem contribuído de forma decisiva no processo de compreensão da formação sócio territorial:

“É muito significativo que a problemática ambiental, ou propriamente ecológica, tenha sido reaberta em termos bastante enfáticos na época da globalização. (...) O planeta Terra já não é apenas um ente astronômico, mas também histórico. O que parecia, ou era, uma abstração, logo se impõe a muitos como realidade nova, pouco conhecida, com a qual há de conviver. O planeta Terra torna-se um território da humanidade. (...) Aos poucos, muitos se dão conta que vivem no planeta Terra, e precisam entender-se, enquanto habitantes, que dependem da vida desse planeta.”

Santos (199:p.202), sob outro aspecto, relaciona a emergência da problemática ambiental neste período histórico marcado pela globalização.

“A busca de mais valia no nível global faz com que a sede primeira do impulso produtivo (que também é destrutivo, para usar a antiga expressão de J. Brunhes) seja apátrida, extraterritorial, indiferente às realidades locais, e também às realidades ambientais. Certamente, por isso a chamada crise ambiental se produz neste período histórico, onde o poder das forças desencadeadas em um lugar ultrapassa a capacidade local de controlá-las, nas condições atuais da mundialidade e de suas repercussões nacionais”.

A dimensão global dada pela compreensão do planeta como território da ação humana, poderia, mais uma vez, apontar uma aparente discrepância e oposição entre o local (o cotidiano e o “mundo vivido”) e o global. Entretanto, conforme já discutido, não é isso que se observa, posto que vimos tratarem-se de processos imbricados e, portanto, inseparáveis.

FERREIRA & VIOLA (1996:p.07), ao analisarem o fenômeno da globalização, relacionando-o à questão ambiental, indicam a emergência da esfera local e do “mundo vivido” como espaços privilegiados para reflexão sobre o global:

“É interessante que uma reflexão sobre globalização e meio ambiente, pela sua plenitude, sugere à primeira vista que ela se afaste das particularidades. Ocorre justamente o contrário. Uma reflexão sobre globalização e ambiente revela-se exatamente através do cotidiano”.

Sobre a re-articulação “local-global”, FERREIRA, (1998: pp.20-21) acrescenta:

“ No final do século XX, percebemos que os problemas socioambientais se encontram interligados: problemas de ordem global atingem nosso cotidiano. (...) Podemos encontrar ao longo da discussão sobre globalização e sustentabilidade, além das discussões mais gerais sobre globalização, um conjunto de problemas que nos são familiares: a questão do poder local, a problemática das águas, e dos diferentes tipos de poluição, a questão da qualidade de vida, a questão do espaço público, a discussão sobre desenvolvimento...”.

Esta (re)-articulação entre os elementos constituintes da esfera local, frente ao global, se constrói, conforme já observamos, de forma dialética. As diferentes estratégias que priorizam o papel do “local”, à primeira vista únicas e diferenciadas - em face das peculiaridades de cada realidade - têm a similaridade de estarem todas elas, necessariamente, referenciadas ao contexto da globalização e ao ideário desenvolvimentista, e também, de forma inequívoca, aos limites administrativos do poder local. O posicionamento de tais intervenções locais frente à globalização aponta um leque de possibilidades distintas.

2.3. Por um melhor entendimento da dimensão “Local”.

Há uma multiplicidade de interpretações para a noção de “Local”. As teorias e práticas que se dedicam à temática Desenvolvimento e Sustentabilidade na esfera local, apontam distintas considerações. Apresentam, entretanto, em boa parte, a característica comum de relacionarem a idéia de local à dimensão sub-nacional, envolvendo entretanto, nestas considerações, diferentes escalas. Em grande parcela, apontam o local como referenciado à dimensão municipal, ou a um conjunto de municípios.

Entretanto, observamos que em muitas intervenções concretas voltadas à realização da sustentabilidade local esta noção de “local” pode estar referenciada à diferentes territorialidades. Nas práticas, distintas categorias de análise, tais como regiões, estados, municípios, Unidades de Conservação, bacias hidrográficas, bairros, e comunidades são usualmente consideradas como local, sejam como área de estudo ou de intervenção. Desta forma, assistimos hoje a realização de projetos voltados ao “Desenvolvimento Sustentável Local” que estão focados em escalas muito diferentes, como por exemplo, o Vale do Ribeira, o Estado de São Paulo, o município de Piracicaba, a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, o Jardim Branca Flor, ou os caixas de Paratí. No caso específico das “Agendas 21 Locais” em execução no Brasil, um breve inventário evidencia a pluralidade dada à noção de local.

Da mesma forma, a literatura consultada também demonstra que a noção de local tem recebido uma ampla gama de interpretações.

ALBAGLI (1999:p.02) ao discutir a idéia de local, referenciando esta esfera ao debate em torno do desenvolvimento sustentável, aponta possíveis delimitações:

“Local, enquanto conceito e enquanto realidade empírica, é uma noção relacional, remetendo aos seguintes principais aspectos: a) tamanho/dimensão; b) diferenciação/especificidade; c) grau de autonomia; d) nível de análise e de complexidade.”

ALBAGLI (1999:p.03) complementa, associando “local” à idéia de lugar. A autora caracteriza lugar pela complementaridade de três dimensões: econômica; micro-sociológica - enquanto espaço rotineiro de interação social; e antropológico/cultural - mediante a identificação do sujeito com o espaço habitado. Referenciando-se em diversos autores, observa :

“Usualmente, local tem sido identificado com a idéia de lugar, termo que se reveste de uma variedade de significados. (...) Dentro de uma acepção geográfica estrita, lugar pode ser definido como “uma porção do espaço na qual as pessoas habitam conjuntamente” (AGNEW e DUCAN, 1989), implicando, portanto, aí a idéia de co-presença. “É o espaço passível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido através do corpo”, sugere CARLOS (1996:20). Para GIDDENS (1991:26), lugar “é melhor conceitualizado por meio da idéia de localidade, que se refere ao cenário físico da atividade social como situado geograficamente”. Lugar, entretanto, não deve ser compreendido apenas como o espaço onde se realizam as práticas diárias; mas também como aquele no qual se situam as transformações e a reprodução das relações sociais de longo prazo, bem como a construção física e material da vida em sociedade. Nele, realiza-se o cotidiano, o momento, o fugidio; mas também a história, o permanente, o fixo, correspondendo ao identitário, ao relacional e ao histórico, no âmbito da tríade habitante-identidade-lugar.”

Frente ao conceito de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável”, FRANCO (1998:p.07) expõe que o local não pode ser entendido por sua dimensão territorial:

“É importante dizer que o conceito de local não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos setores que trabalha com a questão que o local não é um espaço micro, podendo ser tomado como um município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários municípios.”

FRANCO (2000:p.16) aponta o sentido de “local” frente à diversas intervenções em prática no Brasil, que vem trabalhando com a idéia de “desenvolvimento sustentável local”:

“O conceito de local adquire, pois, a conotação de alvo sócio-territorial das ações e passa, assim, a ser retro-definido como o âmbito abrangido por um processo de desenvolvimento em curso, em geral quando este processo é pensado, planejado, promovido ou induzido. Entretanto, quando se fala em desenvolvimento local faz-se referência, habitualmente, a processos de desenvolvimento que ocorrem em espaços sub-nacionais, sendo que, no Brasil, na maioria dos casos, tais espaços são municipais ou microregionais (envolvendo uma certa quantidade de municípios dentro de uma mesma unidade federativa). (grifo nosso).

Apesar da amplitude com que o termo local é comumente empregado, é o limite político-administrativo que tem, de forma mais clara, caracterizado a atuação na dimensão local. Portanto, mesmo frente a diversidade de noções e concepções, parcela significativa das intervenções voltadas à sustentabilidade local – com especial destaque às Agendas 21 Locais - estão referenciadas aos municípios, conforme será reiterado no capítulo 04.

Antes disso, porém, cabe apresentarmos algumas outras associações feitas à idéia de local, relacionando-a à discussão sobre desenvolvimento e sustentabilidade. FRANCO (2000:p.17) aponta a “comunidade” como outra possível **referência** para o “local”:

“Uma outra referência, nem sempre explicitamente reconhecida, do conceito de local envolvido na expressão desenvolvimento local, é à idéia de comunidade. O desenvolvimento local, de certo modo, troca a generalidade abstrata de uma sociedade global configurada à semelhança ou como suporte do Estado (como é o caso das chamadas sociedades de massa) pelas particularidades concretas das múltiplas minorias sociais orgânicas que podem projetar... (endogenamente) futuros alternativos para a coletividade e, sobretudo, antecipar estes futuros em experiências presentes”.

Este papel atribuído à comunidade local, como possível auto-gestora de um “futuro sustentável”, é questionado por LEROY (1997:p.251). O autor considera que a idéia de comunidade – “*quando associada a uma base espacial (física)*”- rua, bairro, cidade, - não é um bom ponto de partida para promover o desenvolvimento sustentável, pois ignora as diferenças sociais e os conflitos de interesse”.

Para LEROY, a idéia de comunidade está ainda comumente associada a uma dimensão pontual, micro, o que representa fator limitante ao potencial transformador das práticas voltadas à sustentabilidade. LEROY observa ainda que tais intervenções pontuais podem camuflar questões importantes:

“o fazer local, numa escala extremamente reduzida, também pode levar a confundir respostas adequadas no plano micro, com alternativas de desenvolvimento. Para tanto, bastaria tão somente multiplicar essas ‘microexperiências’, tal como proposto por FRANCO. É duvidoso que soluções micro possam se repetir por simples multiplicação numa outra escala. Seria ignorar a complexidade introduzida por uma série de variáveis ausentes no plano micro”.

Para LEROY (1997:256-257), a construção de um novo projeto de desenvolvimento (sustentável) - “na verdade, múltiplos projetos”, passa necessariamente pelos experimentos, lutas e contradições da sociedade. Entretanto, o autor aponta o “espaço comunitário, ou microlocal”, como inadequado para a construção de modelos sustentáveis e reproduzíveis:

“Não se trata de desqualificar ‘experiências’ que, frequentemente, têm o mérito de resolver problemas reais enfrentados por uma determinada comunidade. ‘Experiências’ que valem também como experimento de laboratório e como demonstração, sem falar de seu caráter pedagógico e de mobilização sócio-política. Mas, a “comunidade local”, nas suas várias interpretações levantadas aqui²² - seja o lugar do micro, do indiferenciado ou de expressão de determinado grupo - não nos parece ser o lugar mais adequado para pensar os desafios do Desenvolvimento Sustentável. Embora, como podemos deprender destes comentários, ela seja imprescindível à construção de novos projetos de Desenvolvimento Sustentável”.

O autor também observa, corretamente, que as soluções globais não representam a somatória de soluções locais. De forma prudente, LEROY alerta ainda, que em função de tais intervenções na escala micro-local poderem freqüentemente dispensar a intervenção direta do Estado, o discurso pela “ampliação” destas “soluções comunitárias” pode ser utilizado de forma oportunista na defesa do desmonte do Estado.

²² LEROY ao falar de desenvolvimento sustentável trata de três leituras diferentes associadas ao conceitos de comunidade:

“Associada a uma base espacial (física), - rua, bairro, cidade, - a qual não é um bom ponto de partida para promover o desenvolvimento sustentável pois ignora as diferenças sociais e os conflitos de interesse;

Associada à classe social;

Associada a diversidade cultural, étnica ou religiosa espacialmente construída: onde o pertencimento a um grupo define a identidade individual e coletiva dos seus membros”. (LEROY 1997, p.251).

Esta argumentação reforça a tese da necessidade da dimensão local ser compreendida em sua complexidade, considerando-se as relações territoriais e reconhecendo-se as redes de articulação e imbricamento entre as diferentes esferas. Cabe também não ignorarmos a dimensão do poder político. Sem esta compreensão, as ações locais ficam desprovidas de seu potencial transformador.

Outras categorias de análises espaciais - também relacionadas ao debate envolvendo as idéias de desenvolvimento e de sustentabilidade local - são também utilizadas por alguns autores e apresentam, cada qual, possibilidades e limitações. Destas, podemos citar as noções de região, de “micro-regional”, e de bacias hidrográficas. Estas categorias, de certo modo, ampliam territorialmente a esfera local. Porém, mesmo nestes casos, o limite para a obtenção de dados estatísticos esbarra, usualmente, em limites territoriais de âmbito municipal.

LEROY (1997:p.258) apresenta a idéia de “micro-regional” ou “sub-regional” - uma categoria territorial *“acima da comunidade local”* - como sendo o *locus* privilegiado para a construção de *“possibilidades sustentáveis”*, superando, assim, as limitações impostas pela escala do “micro-local”. Para o autor, é no micro-regional que *“deságuam as iniciativas locais e onde parece ser possível desencadear dinâmicas realmente impactantes de desenvolvimento”*.

Para LEROY (1997:p.259) esta categoria territorial a ser adotada deve abrigar determinadas características comuns relativas tanto ao meio físico, quanto também referente ao processo de transformação e de apropriação deste ambiente:

“Cada ‘experiência’ se desenvolve no interior de um único grande ecossistema. Cada um manifesta certa homogeneidade, dada não somente e nem sempre pela natureza mas também pela intervenção humana que transformou e artificializou parte deste ecossistema. [...] Isso porém não é o fator principal. A sua delimitação é dada pela presença e pela participação de uma sociedade atuante. Os limites do microrregional, no sentido proposto aqui, não podem ser definidos por recortes políticos administrativos ou por definições de projetos de desenvolvimento elaborados em gabinetes que, frequentemente, por não levarem em conta a população e as suas estratégias, são fadados ao fracasso”.

Dada a necessidade de se delimitar uma base territorial de caráter regional, e que apresente uma relativa homogeneidade tanto no padrão da ocupação antrópica, como também de seu meio físico, alguns autores têm indicado o uso de bacias hidrográficas, como base de análises e de intervenção.

A institucionalização de instrumentos de gestão territorial que utilizam bacias hidrográficas estão mais diretamente relacionadas ao gerenciamento da quantidade e qualidade dos recursos hídricos.

O uso generalizado da bacia hidrográfica como base física para o planejamento e gestão territorial, esbarra, sob o ponto de vista concreto, na heterogeneidade de ocupação e uso destes espaços.

Ao mesmo tempo, a utilização da idéia de bacia hidrográfica – se restrita a sua dimensão de delimitação física – pode obscurecer análises mais complexas referentes ao uso do território. A idéia, entretanto, traz algumas possibilidades, se consideradas as diversidades de usos do território e a questão do uso da água na região.

NIU ET AL (1993:p.179-186) consideram a utilização do conceito de bacia hidrográfica como um possível instrumento para suprir a necessária “espacialização” da discussão em torno do Desenvolvimento Sustentável. Os autores, ao apontarem a necessidade da inclusão da “dimensão espacial” atentam para a interdependência entre as regiões, resgatando das “ciências naturais” o conceito de “capacidade de suporte”²³.

HOGAN (1996:p.163) também avaliza o uso de bacias hidrográficas como potenciais unidades de gestão territorial. Sobre as possibilidades abertas por esta opção, HOGAN observa:

"Bacias hidrográficas são uma escolha estratégica para a observação e análise de relações sócio-demográfico-ambientais. Sem serem delimitadas por critérios estritamente político-administrativos, elas representam unidades 'naturais' suficientemente grandes para revelar as conseqüências das ações humanas e as conseqüências sócio-demográficas dos limites naturais. Ao mesmo tempo, atividades econômicas, embora possam ser diversas, tendem a manter uma certa homogeneidade quanto ao nível de desenvolvimento. A comparação de bacias hidrográficas, então, nos permitiria compreender melhor a dinâmica das relações a serem estudadas no interior de cada uma delas".

²³ Os autores propõem a *espacialização* do conceito de Desenvolvimento Sustentável, reformulando-o como: “um desenvolvimento que atenda às necessidades de uma região específica, sem comprometer a capacidade de outras regiões de atenderem às suas próprias necessidades”. Os autores, nesta mesma obra, põem em pauta o conceito de “capacidade de suporte”, ao qual retornaremos quando discutirmos os “indicadores de sustentabilidade local”.

O uso da bacia hidrográfica como base territorial para a reflexão acerca da sustentabilidade traz como contribuição o fato de exibir as relações sócio-espaciais no âmbito regional, numa esfera distinta dos limites administrativos convencionais. Entretanto, conforme já salientado, a coleta de dados estatísticos – instrumentos fundamentais para a elaboração de políticas – mostra-se vinculada aos limites administrativos.

Para RODRIGUES (1998-b:p.120) tal proposta apresenta também, o conveniente de evidenciar a necessidade de compreendermos, a partir de um “espaço natural” - no caso a bacia hidrográfica - a produção socioespacial regional. A autora salienta a contribuição - para determinadas finalidades - dada por esta territorialização baseada em bacias hidrográficas:

“A proposta de análise, utilizando-se de bacias hidrográficas extrapola o urbano, extrapola limites político-administrativos, demonstrando-se que não há possibilidade de compreender estas relações no âmbito de cidades, de unidades produtivas, e dos limites administrativos de territórios. Ao mesmo tempo também demonstra que qualquer análise da produção social pressupõe uma delimitação territorial. Resgata-se, assim, que espaço regional não é possível de ser delimitado somente pelo ambiente natural, mas tendo este elemento como base física para se compreender a produção socioespacial”.

A institucionalização de instrumentos de gestão territorial baseados nas bacias hidrográficas mostra-se promissora²⁴, mas ainda incipiente²⁵, com a sua atenção voltada especificamente às questões diretamente envolvidas no gerenciamento da quantidade e qualidade dos recursos hídricos.

A delimitação de área dada por bacias hidrográficas, apesar das potencialidades apontadas, esbarra na dificuldade de articulação entre as diferentes instâncias e unidades político-administrativas envolvidas e que compartilham este território. Tal delimitação permite uma compreensão do território que extrapola os limites político-administrativas, entretanto, ao mesmo tempo reafirma a existência destas instâncias, exigindo que as mesmas não sejam desconsideradas nestas análises.

²⁴ O documento “**Agenda 21 Brasileira - Bases para Discussão**” dá o aval a utilização do conceito de bacia hidrográfica. O documento recomenda: “*Instituir a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão do território, passando da ação puramente controladora, setorial e burocrática para uma ação gerenciadora da questão ambiental, de caráter integrado, participativo, descentralizado e financeiramente sustentável, conforme estabelece a Lei Nacional dos Recursos Hídricos*”.

BRASIL, Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. “**Agenda 21 Brasileira - Bases para Discussão**”. MMA. Brasília. 2000. P. 109.

²⁵ Tais instrumentos de gestão territorial, baseados nas bacias hidrográficas, podem ser criados a partir de algumas experiências em construção. A experiência do estado de São Paulo, através do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, é significativa. Entretanto tal processo encontra-se ainda não consolidado, exigindo-se ainda a institucionalização de instrumentos legais previstos (p. ex.: Agência de Bacia) e uma participação mais efetiva da sociedade civil nos órgãos colegiados. No âmbito federal, a Lei 9.433/97 cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH.

Outras instâncias na esfera da gestão regional, tais como Consórcios e Agências inter-municipais têm, nos últimos anos, se apresentado como potenciais protagonistas para a gestão territorial. Entretanto, do ponto de vista concreto, tais instâncias não se encontram adequadamente amparadas - legal, política e administrativamente - para responderem aos desafios impostos aos projetos voltados à sustentabilidade.

Ao inventariarmos as principais estratégias vinculadas à construção de perspectivas sustentáveis no nível local, evidenciamos que tais intervenções são, em sua maioria, realizadas no território constituído pelos limites administrativos formais, sejam eles unidades federativas (estados), ou municípios, prevalecendo assim as delimitações político-administrativas.

Situado ante as limitações do micro-local - a rua, o bairro, o espaço do comunitário - e frente às impossibilidades político-administrativas do regional, o município tem se imposto como o espaço mais freqüente de intervenções voltadas à sustentabilidade local. Tal prerrogativa é dada, inclusive, e talvez principalmente, pela dimensão do poder político conferido à esfera municipal.

Esta preponderância do município não significa, necessariamente que, nestas práticas, a dimensão local / municipal seja de fato compreendida em sua complexidade, considerando-se as relações territoriais e reconhecendo a articulação e o imbricamento entre as diferentes esferas.

2.4. As duas formas extremas como o local é colocado frente às dinâmicas globalizantes: inserção x sustentabilidade.

A discussão em torno da inserção do “local” frente ao processo de globalização aponta múltiplas perspectivas. São dois os principais paradigmas postos ao local: a utilização do *status* “local” como diferencial competitivo para uma inserção positiva no mercado globalizado; e em outro extremo, a compreensão da esfera local como o *locus* privilegiado para a construção de alternativas sustentáveis e, em sua maioria, contestadoras do atual modelo de desenvolvimento.

Na linha pautada pela busca de uma “inserção competitiva”, observa-se que o processo de globalização, vem, através de um aparente paradoxo, reforçar a idéia do desenvolvimento local, orientado sob uma ótica predominantemente econômica.

Quanto a esta vertente, FRANCO (2000:pp.5-6) observa:

“A globalização vem criando a necessidade de formação de identidades e, conseqüentemente, de diferenciação de setores e, também, de localidades. Em alguns casos as localidades são mercantilizadas, no sentido de até virar marcas de produtos típicos. Um pequeno ator pode se inserir no mercado globalizado, desde que sua peculiaridade possa ser reconhecida e valorizada. O mercado globalizado é capaz de aceitar e promover o artesanato de Bali, os produtos da Baviera ou da Emília Romana. Como dissemos, a dinâmica reconhecida, predominantemente, aqui, é aquela imposta pela economia. Trata-se, para esta visão do desenvolvimento local, de ter uma estratégia que posicione vantajosamente espaços sócio-territoriais delimitados face ao mercado globalizado.”

A valorização da dimensão “local” entendida como estratégia para a inserção competitiva no mercado globalizado, é, em boa medida, fundamentada no ideário desenvolvimentista, e regido pela ótica da economia neo-liberal. O nacional, as esferas sub-nacionais intermediárias, e o local, aderem ao projeto - falsamente formulado como opção única - e vêem tal dinâmica *“enquanto estratégia de posicionamento vantajoso dessas distintas unidades político-territoriais ante à globalização”* ALBAGLI (1999:p.6).

O recente quadro de “guerra fiscal” envolvendo municípios e estados da federação explicita esta lógica de competição pela implantação de novos pólos de investimentos. Sobre este aspecto, SANTOS (1997:p.198) observa:

“Há também, pelos próprios lugares, uma procura escancarada por novas implantações e um cuidado para reter aquelas já presentes. (N. Smith, 1984, pp. 128-129; J. E. Sánchez, 1991, p.150). Por sua vez, D. Harvey (1993, p.8.) nos lembra que ‘a competição interlocal não é apenas pela atração da produção, mas também pela atração de consumidores, através da criação de um centro cultural, uma paisagem urbana ou regional agradável ou outro artifício’”.

A valorização do local enquanto estratégia na disputa pela alocação (ou manutenção) de investimentos entre diferentes territórios pode ocultar algumas armadilhas. É neste sentido que ALBAGLI (1999:p.07) considera:

“Essa tendência representa a continuidade do modelo atual, constituindo condição e resultado do acirramento da competição intercapitalista, bem como do aprofundamento das desigualdades socioespaciais.

Em oposição à perspectiva neo-liberal, emerge outra trajetória: a vertente sustentabilista. Esta aposta na esfera local como o *locus* privilegiado para a construção de alternativas sustentáveis (no sentido “ampliado” do termo) e de questionamento ao padrão vigente de desenvolvimento. ALBAGLI (1999:p.14) descreve as principais características deste movimento:

“Esta trajetória baseia-se no avanço da tese do desenvolvimento sustentável, que se projeta a partir das evidências sobre os limites socioambientais dos padrões atuais de produção e consumo, diante da crise de modelos que, durante mais de meio século, apresentaram-se como alternativa à via capitalista dominante. Ainda que sem configurar, necessariamente, uma ruptura radical com relação aos padrões societários vigentes, a sustentabilidade sócio-política-ambiental dos estilos de desenvolvimento adotados vem colocando-se em cada vez maior evidência enquanto modo de superação da atual crise planetária. Na vertente sustentabilista o local atua como elemento de transformação sócio-político-econômico, representando o locus privilegiado para novas formas de solidariedade e parceria entre os atores, em que a competição cede espaço à cooperação.”

O local, dentro da concepção sustentabilista, emerge como território fecundo para a construção e experimentação de novas possibilidades e utopias. Este local, entendido nas suas múltiplas representações - o mundo vivido, o cotidiano, o comunitário - ao se rearticular de forma positiva junto ao global, aponta perspectivas inovadoras. ALBAGLI (1999: p.14) complementa:

“O local representa, nesse contexto, uma fronteira experimental para o exercício de novas práticas (Becker, 1997) e para o estabelecimento de redes sociais fundadas em novas territorialidades, frente às exigências colocadas por problemas de âmbito global, cujo enfrentamento depende em grande medida de intervenções que se realizem em nível do local. O local constitui-se assim em espaço de articulação - ou de síntese - entre o moderno e o tradicional, sinalizando a possibilidade de gestarem-se, a partir das sinergias produzidas por essas interações, soluções inovadoras para muitos dos problemas típicos da sociedade contemporânea”

A realidade, porém, tem se mostrado mais complexa. Entre as duas formas extremas apontadas - desenvolvimentista e sustentabilista - repousa uma gama de matizes intermediárias representativas de distintos interesses sociais e econômicos, cada qual procurando re-articular, à sua maneira, as dimensões local e global.

ALBAGLI (1999:p.13) chama a atenção para a necessidade de entendermos a complexidade das diferentes realidades, muitas vezes não capturada pelo reducionismo dualista entre as vertentes extremas:

“Dentre a diversidade de trajetórias possíveis, do ponto de vista da evolução futura do cenário mundial, dois principais modelos estão hoje em pauta, cada qual reservando distintos papéis para a esfera do local. Trata-se, na verdade, de uma tipificação de duas trajetórias extremas. A realidade concreta dos fatos é naturalmente muito mais complexa, tendendo a comportar elementos, muitas vezes conflituosos ou antagônicos, de ambos os modelos, ainda que devendo expressar, no conjunto, o predomínio de um”.

Podemos observar que as duas vertentes apresentadas, desenvolvimentista ou sustentabilista, assim como as diferentes matizes entre estes pontos extremos, apontam a esfera local como elemento fundamental para a consolidação de seus projetos. Frente a este debate, cabe reafirmarmos que em ambas as possibilidades apontadas a dimensão local fica fortemente referenciada às esferas de poder municipal.

2.5. O município como locus para a realização da sustentabilidade local.

O município - *“o espaço territorial e a esfera de governo mais próxima do cidadão”*, JUNQUEIRA, (1995:p.216), tem recebido, na última década, tanto no Brasil, quanto em outras partes do mundo, um constante incremento nas suas responsabilidades e atribuições.

Acompanhando esta tendência internacional, é cada vez mais presente no Brasil a ocorrência de estratégias de atuação de âmbito municipal que se apoiam no discurso da sustentabilidade. Como exemplo deste processo podem ser apontadas, entre outras, as iniciativas voltadas à construção de “Agendas 21” municipais, experiências estas alvo de nossa atenção especial. Além das “Agendas 21 Locais”, diversos programas também referenciados pelo discurso “sustentável” estão em desenvolvimento em centenas de municípios pelo país. O Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - promovido pelo Governo brasileiro em mais de cem localidades - e o Programa “Cidade Saudável” são exemplos destas iniciativas. A discussão sobre as “Agendas 21 Locais” e o histórico de sua implantação no Brasil é o objeto específico do capítulo 04.

O discurso da sustentabilidade - em suas diferentes matizes - tem encontrado campo fértil no âmbito da gestão municipal.

Apesar de recente, é cada vez mais presente o tratamento do tema pelas prefeituras de todo país. Nas eleições municipais de outubro de 2000, observou-se - em crescente parcela das candidaturas - uma abordagem da questão, incorporando-a aos discursos de campanha, aos planos de governo de muitos candidatos a prefeito.

Em alguns casos, o debate em torno da sustentabilidade tornou-se o eixo norteador de campanhas políticas. Assim, ao lado dos tradicionais temas de campanha - tais como saúde, segurança, asfalto, educação - as idéias de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade foram apresentados ao eleitor.

Esta progressiva formatação de políticas municipais “sustentáveis” é melhor entendida se analisada à luz dos recentes processos - político e administrativo - em construção no país, os quais apontam dois aspectos que merecem ser ressaltados: o fortalecimento do papel do município e a emergência de novos atores políticos.

A partir da promulgação da Constituição Federal, de 1988, delegou-se aos municípios uma maior autonomia na gestão de seu território, ampliando-se suas possibilidades de intervenção.

As recomendações no documento “Agenda 21 Brasileira - Bases para Discussão” corrobora a maior responsabilidade dos municípios frente a gestão ambiental, indicando a necessidade de fortalecer o papel do município como o principal gestor de seu território:

“Cabe submeter ao controle do Município, naquilo que for da sua competência constitucional, toda e qualquer atividade realizada no seu território capaz de afetar a sustentabilidade da cidade, gerando impactos negativos sobre o ambiente, a paisagem e as condições do ar, da água, do solo e do conforto humano.”²⁶

Sob o ponto de vista da condução política destas administrações, muitos municípios elegeram executivos ideologicamente identificados junto ao campo da esquerda e centro-esquerda, historicamente comprometidos com as bandeiras da democracia participativa, e a princípio, mais sensíveis à problemática sócio-ambiental.

Estas administrações foram, e estão sendo, depositárias de demandas originárias dos movimentos sociais, incluindo-se aí o setor ambientalista. A incorporação de ideários e, em muitos casos, a importação de “quadros” técnico e militante dos movimentos sociais na máquina administrativa, tem contribuído para inovações nas formas de gestão das políticas públicas locais.

²⁶ BRASIL, Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. **“Agenda 21 Brasileira - Bases para Discussão”**. MMA. Brasília. 2000

Quanto ao papel destes “novos atores”, FERREIRA (1998: p.33) observa:

“[...] após a promulgação da Constituição, várias dessas cidades elegeram novos atores políticos, vinculados ao discurso democrático e que, de antemão, contavam com propostas programáticas para a área ambiental. Portanto, gestões que teoricamente se comprometeram com o processo de planejamento participativo deveriam facilitar tanto a atuação de diferentes atores quanto a implementação de políticas mais inovadoras.”

Entretanto, mesmo em face da emergência destes “novos atores e suas políticas inovadoras” e do aumento das possibilidades do município como o principal gestor de seu território, não se observa, ainda, uma reflexão sistematizada sobre as possibilidades e limitações das políticas voltadas à sustentabilidade no âmbito da gestão municipal.

Outro fator que tem dado maior destaque à esfera local, principalmente grandes cidades e regiões metropolitanas, relaciona-se diretamente ao processo de re-organização capitalista global, materializado através das “cidades globais” (*“global cities”*). As cidades modernas expressam *“dinâmicas “sócio-espaciais” que marcam o atual estágio do capitalismo urbano-industrial”*²⁷. Frente ao corrente processo de globalização, as cidades se explicitam como protagonistas econômicos. Conforme observa ARRAES (2000:p.66), *“forma-se uma estrutura articuladora das cidades por meio de uma rede hierárquica de fluxos econômicos, com mudanças significativas na forma de gestão local”*.

²⁷ ver MONTE-MÓR, R. L., **“Urbanização Extensiva e Lógicas de Povoamento”**, in Território; Globalização e Fragmentação. Santos, M. et al (org.). Ed. Hucitec, São Paulo, 1994. p. 170.

ARRAES (2000:p.66), baseando-se em HARVEY (1996) complementa:

“ Para ascender, ou mesmo preservar, sua posição nesta rede, os governos locais ‘de vanguarda’ começaram a explicitar a cidade como um organismo econômico, tratando, cada vez mais, a gestão das cidades como a gestão de uma empresa, as quais competem entre si, inter e intra níveis hierárquicos, de forma a atrair os fluxos econômicos que dinamizam o desenvolvimento local. Para cumprir estas ‘novas’ funções caberia ao governo local orientado pela sua percepção das demandas da economia global e por experiências de sucesso de outras cidades, torná-la atraente ao capital” .

Ao analisarmos as possibilidades e limitações das propostas de sustentabilidade local na esfera de gestão municipal emergem questões de extrema relevância. Cabe, mais uma vez, estarmos atentos para as possibilidades de articulação e de inserção destas intervenções municipais “locais” às agendas e cenários regionais e globais. Ao tomarmos o município como o “local”, fica destacada a importância dada pelos limites administrativos e políticos desta esfera. Fica também salientada a complexidade com que se dá a articulação dialética entre este “nosso local” e as escalas supra-locais (entre as quais o regional, o macro-regional, o nacional, e o global).

Dada a ampliação da noção de sustentabilidade, a qual tem agregado, de forma sistêmica, as dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e éticas, - referenciando-as espacial e temporalmente - mais complexa se torna a tarefa de mensurar as “sustentabilidades” envolvidas nesses processos. No próximo capítulo discutiremos algumas metodologias empregadas.

Capítulo 03

Indicadores de Sustentabilidade Local

“Tanto para que el desarrollo sustentable pueda escapar del vacío conceptual o de su anquilosamiento prematuro como figura de retórica, se hace indispensable explorar dimensiones, mecanismos y criterios para la incorporación del territorio en las políticas públicas. Como uno de los requisitos fundamentales en esa dirección encuéntrase, sin duda, la construcción de indicadores territoriales de sustentabilidad.”

GUIMARÃES (1998-a:p.06)

Este capítulo tem o objetivo de apresentar algumas metodologias utilizadas na formulação de indicadores de sustentabilidade, procurando discutir, a partir destes parâmetros, os principais elementos referenciados aos discursos e práticas voltados à sustentabilidade local.

O uso de parâmetros mensuráveis para a avaliação da sustentabilidade de determinados processos está intrinsicamente vinculado às múltiplas interpretações que esta noção recebe. Portanto, de acordo com a compreensão que se tenha de desenvolvimento e de sustentabilidade são sugeridos diferentes instrumentos para tentar aferir os resultados deste processo.

A progressiva “ampliação” da noção de sustentabilidade, a qual, ao lado da dimensão ambiental tem incorporado as dimensões sociais, econômicas, políticas, culturais e éticas - referenciadas todas estas espacial e temporalmente - demandam a construção de indicadores e parâmetros que reflitam esta complexidade.

Abordaremos a aplicabilidade de indicadores e parâmetros referenciados à emergência da dimensão local da sustentabilidade – eixo central desta dissertação - procurando discutir as contribuições deste debate para o próprio refinamento da noção de sustentabilidade local.

Para GUIMARÃES (1998-a) as discussões sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável apresentam o mérito de introduzirem, no debate sobre políticas públicas, os limites e restrições de ordem ecológica, ambiental, socioculturais e institucionais do processo de crescimento. Como já sinalizado nos capítulos anteriores GUIMARÃES, assim como outros autores - entre os quais Rodrigues, Santos, e Hogan - salienta a compreensão da “territorialidade” como parâmetro fundamental neste debate em torno da sustentabilidade.

GUIMARÃES (1998-a) discute o uso de indicadores não econômicos de desenvolvimento e propõe novas modalidades de indicadores territoriais de sustentabilidade.

A despeito da relevância (e necessidade) de determinarmos os parâmetros que possam nos indicar o grau de insustentabilidade de nossos processos sociais - sejam eles locais ou globais - algumas armadilhas se colocam pelo caminho. A primeira delas é a já reiterada polifonia envolvida nas idéias de “desenvolvimento”, “desenvolvimento sustentável”, e “sustentabilidade”. Outro obstáculo é a ausência, ou ocultação, de referências sócio-espaciais e/ou territoriais.

Ao analisarmos os principais indicadores utilizados para a mensuração da sustentabilidade, percebemos que uma boa parcela destes encontra-se referenciado a uma visão que não trata as questões relativas ao desenvolvimento sustentável e à sustentabilidade com a complexidade que lhes são inerentes. Outra característica restritiva ao uso dos indicadores de sustentabilidade, e relacionada diretamente o nosso eixo de pesquisa, diz respeito ao fato destes, em sua maioria, não terem sido originalmente desenvolvidos para serem aplicados à esfera local, exigindo-se assim adaptações nem sempre satisfatórias. Tal desafio é ampliado, face a multiplicidade de interpretações dadas à esfera local, conforme já visto no capítulo 02.

O uso de indicadores de sustentabilidade quando elaborados a partir de uma visão simplista, a qual não considera a complexidade envolvida neste conceito, mostra-se de pouca utilidade para a mensuração da problemática sócio-ambiental.

Na maioria dos casos, a utilização de indicadores desconsidera a sustentabilidade como um projeto a ser histórico e socialmente construído, envolvendo assim múltiplos interesses, conflitos de classe, e níveis diferenciados de inclusão ou exclusão social. Neste sentido, FOLADORI (1999:p.19), observa:

"A discussão em torno da sustentabilidade, e principalmente em torno de seus indicadores, é muitas vezes prejudicada pela compreensão da sociedade humana como um bloco monolítico. Tal postura, precipitada, oculta as contradições sociais, as quais são, muitas vezes, as verdadeiras causas dos problemas ambientais". (Tradução livre)

FOLADORI salienta que, nos últimos 20 anos, uma série de metodologias tem sido desenvolvida para se tentar medir a sustentabilidade, buscando-se converter esta idéia em conceito em algo mais operativo. O autor considera que, não obstante o grande avanço na matéria, as medições mais importantes sobre sustentabilidade têm menosprezado as contradições sociais, relegando a problemática ambiental a uma questão principalmente - e em alguns casos exclusivamente - técnica.

Estaremos apresentando, a seguir, um breve histórico sobre o uso de indicadores.

A utilização de indicadores como forma de se avaliar e quantificar o grau de “desenvolvimento” das nações teve grande impulso a partir das décadas de 40 e 50, período de consolidação do ideário desenvolvimentista, em construção desde o início do processo de industrialização. Como instrumento para a aferição e quantificação deste desenvolvimento, institui-se internacionalmente a utilização do Produto Interno Bruto, PIB. Quanto a este processo, HERCULANO (1998:p.87) observa:

“Historicamente os indicadores começaram a ser usados em escala mundial em 1947, quando se disseminou a a medição do Produto Interno Bruto, como indicador de progresso econômico”.

Após décadas de uso, percebeu-se a “inadequação” do PIB como um instrumento capaz de representar o estágio de “desenvolvimento” de cada nação.

O processo de obsolescência do PIB como indicador pode ser explicado - sob o ponto de vista histórico e geo-político - como decorrência da alteração dos pressupostos do ideário desenvolvimentista, formulado pelos países centrais em sua permanente busca de expansão do capital e por mercados consumidores.

Ratifica-se então a compreensão da noção de desenvolvimento - construída histórica e socialmente - como dinâmico e em constante transformação. Desta forma, os instrumentos para se quantificar este processo também são constantemente renovados.

Ao se perceber o “desenvolvimento” como um processo mais complexo, portanto não capturável em todas as suas dimensões pelo PIB, novos instrumentos foram pensados. Ainda dentro da lógica “desenvolvimentista” passa-se a se mensurar a distribuição de renda, o poder de compra, e o padrão de consumo.

Neste processo de ampliação da idéia de desenvolvimento aspectos “não-econômicos” foram introduzidos. Novas dimensões foram incluídas, gerando novos indicadores. Educação, saúde, longevidade, cidadania, e uso dos recursos naturais - entre outros fatores - passam a ser considerados e mensurados como elementos fundamentais para caracterizar o desenvolvimento, agregando-se assim a noção de qualidade de vida.

Entretanto, a preocupação de se avaliar, por meio de indicadores quantitativos, os aspectos não-econômicos do desenvolvimento, não são recentes. GUIMARÃES (1998-a: p.30) relata que tais iniciativas têm quase dois séculos, “*desde as iniciativas pioneiras como as de Jean-Charles Leonard Sismond, cuja obra New Principles of Political Economy data de 1819*”.

O autor considera, em relação aos temas sociais, que o marco mais importante – sob o ponto de vista histórico - foi a publicação do livro de Willian Ogburn (1933), o qual analisava as tendências sociais nos Estados Unidos após a crise de 1929.

A partir do início dos anos 70 a discussão sobre indicadores não-econômicos ganha novas dimensões. Em 1969, ainda segundo GUIMARÃES (1998), o governo americano, através do “Departamento de Saúde, Educação e Bem Estar”, publica relatório com o primeiro conjunto de estatísticas sociais, e em 1973 é a vez da Agência de Proteção Ambiental publicar seu informe sobre qualidade de vida.

HERCULANO (1998:p87) mostra que na década de 60 formularam-se novos conceitos voltados à mensuração da “qualidade” do desenvolvimento. Observa que:

Em meados da década de 60 , os indicadores sociais foram inaugurados, substituindo a mera ênfase no crescimento econômico por novos conceitos: necessidades básicas, self-reliance (autonomia), crescimento com equidade, grãss-root development (comunidades e associações de base locais), empowerment (fortalecimento das associações de base, dos movimentos sociais)”.

Nos anos 80 aumentam os estudos voltados à construção de indicadores de desenvolvimento, incorporando nestes já algumas dimensões ambientais. Paralelamente, e como subsídio a tais estudos, é produzida neste período vasta quantidade de informações e estatísticas de caráter ambiental, principalmente referente aos temas de interesse global.

GUIMARÃES (1998-a) aponta que a década de 90 - em face da incorporação do discurso do desenvolvimento sustentável - mostrou-se profícua na produção de estudos relacionadas à criação de indicadores com este perfil.

O autor cita, neste sentido, *“como exemplos pioneiros os esforços realizados pelo PNUD (1990), pela OCDE (1991), pela Oficina de Estatísticas das Nações Unidas (UNSTAT, 1992), pelo PNUMA (1992, e Markandya e Constanza, 1993), pelo HABITAT (1995), pela Universidade das Nações Unidas (Munasingue, 1995) e pelo Banco Mundial (1997; Lutz e El Serafy, 1988; e Serageldin, 1996)”*.

A partir da Conferência da Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD / RIO 92), e através, principalmente da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, têm se consolidado iniciativas de construção de indicadores de desenvolvimento sustentável.

Em 1995 a Comissão de Desenvolvimento Sustentável aprovou o lançamento de um ambicioso programa de trabalho para o estabelecimento de sistemas comuns e compatíveis de co-relação de informações estatísticas nacionais que possibilitassem a construção de indicadores de desenvolvimento sustentável comparáveis para todos os países do planeta.

Entretanto, a despeito destes esforços, são muitas as dificuldades envolvidas na formulação e na aplicabilidade dos indicadores de sustentabilidade.

A seguir serão apresentados alguns indicadores, os quais estão, em maior ou menor grau, referenciados ao debate em torno da sustentabilidade.

3.1. Principais Indicadores de Sustentabilidade.

3.1.1. IDH - Índice de Desenvolvimento Humano.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi proposto em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. O IDH foi idealizado como uma estratégia para se mensurar dimensões fundamentais da vida e da condição humana, não capturáveis nos indicadores estritamente econômicos.

O índice varia em uma escala de 0 a 1 e representa a agregação de três indicadores: **a longevidade**, medida pelos anos de expectativa de vida ao nascer; **a educação**, medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior; e **a renda**, medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB per capita e ajustado ao custo de vida local para torná-lo comparável entre países e regiões, através da metodologia conhecida como paridade do poder de compra (PPC).

A metodologia de cálculo do IDH envolve a transformação destas três dimensões em índices de longevidade, educação e renda, que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação destes índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será considerado o nível de desenvolvimento humano do país ou região.

Uma séria limitação quanto ao uso do IDH é sua inadequação como instrumento de análise regional, pois se utiliza de estatísticas nacionais. Desta forma, o IDH não permite um diagnóstico local ou sub-nacional, ocultando desigualdades regionais. De modo a suprir esta deficiência algumas instituições têm procurado adaptar esta metodologia às análises sub-nacionais. A representação do PNUD no Chile tem trabalhado neste sentido²⁸. No Brasil, a Fundação João Pinheiro e o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), desenvolveram adaptações ao IDH que permitiram a análise de municípios, formulando o “Índice Municipal de Desenvolvimento Humano”, o IDH-M.

²⁸ Ver PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - **Desarrollo Humano en Chile, 1998: Las paradojas de la modernización**. Santiago de Chile. PNUD. 1998.

3.1.2. Índice Municipal de Desenvolvimento Humano, IDH-M.

O IDH-M é, assim como o IDH, um índice que mede o desenvolvimento humano de uma unidade geográfica. Como o IDH foi concebido para ser utilizado em países e grandes regiões, sua aplicação no nível municipal exigiu adaptações metodológicas e conceituais. Essa necessidade decorre do fato de que os únicos dados (para as variáveis relevantes) definidos, coletados e processados de maneira uniforme para todos os municípios brasileiros são aqueles provenientes dos Censos Demográficos do IBGE.

Para garantir a homogeneidade do cálculo dos índices, todos os indicadores tem que ser extraídos, direta ou indiretamente, dos censos. Além disso, o fato dos municípios serem unidades geográficas menores e sociedades mais dinâmicas, dos pontos de vista econômico e demográfico, do que um país ou uma região, faz com que o PIB per capita não seja um bom indicador da renda efetivamente apropriada pela população residente, e a taxa combinada de matrícula não seja um bom indicador do nível educacional efetivamente vigente no município.

Esses indicadores constituintes do IDH (PIB per capita e taxa combinada de matrícula) foram substituídos, respectivamente pela renda familiar per capita média do município e pelo número médio de anos de estudo da população adulta (25 anos ou mais). Além de representar melhor as condições de renda e de educação efetivamente vigentes no nível municipal, eles podem ser obtidos diretamente dos Censos Demográficos.

A taxa de alfabetização de adultos, utilizada pelo IDH, foi substituída pela taxa de analfabetismo na população de 15 anos e mais (obtida diretamente dos dados censitários). O quarto e último indicador utilizado pela metodologia do IDH-M, a esperança de vida ao nascer (obtida por métodos indiretos a partir dos dados censitários), é o mesmo conceito utilizado pelo IDH.

Essa metodologia foi desenvolvida por pesquisadores da Fundação João Pinheiro e do IPEA, para um estudo pioneiro sobre o desenvolvimento humano nos municípios mineiros, realizado em 1996, com o apoio da FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais.

O novo índice foi denominado Índice Municipal de Desenvolvimento Humano e é designado pela sigla IDH-M, reservando a denominação Índice de Desenvolvimento Humano e a sigla IDH exclusivamente para os índices calculados segundo a metodologia padrão do PNUD. Dadas as adaptações realizadas, o índice de desenvolvimento humano criado para os municípios, embora conceitualmente próximo, é diferente do IDH calculado para países e regiões. O IDH-M pode ser calculado para os estados e regiões, mas não é comparável ao IDH, mesmo quando os dois índices se referem à mesma unidade geográfica e ao mesmo ano. Em virtude das adaptações adotadas o valor numérico do IDH-M tende a ser sistematicamente inferior ao valor numérico do IDH referente à mesma unidade geográfica e ao mesmo ano.

Assim, um IDH-M (seja para um município, um estado, uma região, ou para o Brasil) só pode ser comparado a outro IDH-M, para a mesma unidade geográfica em outro ano, ou para outra unidade geográfica. Da mesma forma, um IDH só pode ser comparado a outro IDH, seja através do tempo, seja entre unidades geográficas.

A metodologia de cálculo do IDH-M envolve três dimensões (longevidade, educação e renda) em índices que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação destes índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do município ou região.

Quando comparados aos indicadores tradicionais de crescimento, tanto o IDH, quanto o IDH-M representam avanços metodológicos. Outras metodologias voltadas à mensuração qualitativa do desenvolvimento na esfera municipal, se encontram em construção no Brasil. Neste sentido, merecem destaque o Índice Paulista de Desenvolvimento Social - IPRS, e o Índice de Condições de Vida - ICV.

3.1.3. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

O Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS, foi elaborado pela Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados), e representa uma tentativa de aprimoramento do IDH-M. Este índice tem por universo a totalidade dos municípios do Estado de São Paulo, que passam a ter a obrigação legal de fornecer suas estatísticas parciais à Fundação Seade, a qual publicará a sistematização dos resultados a cada dois anos.

O IPRS apresenta avanços sobre o IDH-M pois, conforme observado, o IDH-M utiliza-se de estatísticas nacionais, obtidas através dos censos realizados a cada dez anos. O IPRS usa, por sua vez, indicadores parciais que podem ser obtidos com maior frequência. Haroldo da Gama Torres, consultor da Fundação Seade, explica: *"Não há uma oposição entre os índices, mas no nosso caso, propositalmente, levamos em conta variáveis que pudessem refletir as mudanças de curto prazo nas cidades"*.²⁹

Para calcular os índices de longevidade, por exemplo, o Seade levou em conta a mortalidade perinatal. Os técnicos consideraram que a diminuição da mortalidade de bebês de até 1 ano está diretamente relacionada ao atendimento de saúde municipal. No IPRS, a estimativa de riqueza é resultado do cálculo das variações no consumo de energia elétrica, arrecadação de impostos e remuneração dos empregados com carteira assinada.

²⁹ Entrevista ao Jornal Folha de São Paulo. **“Estudo revela cidades ‘injustas’; indicador utiliza dados mais recentes”**. 18 de fevereiro de 2001.

Outra diferença importante é que o IDH atribui uma nota para cada município, colocando no mesmo índice as variáveis de renda, saúde e educação. Já o IPRS agrupa municípios com situações semelhantes.

Os técnicos do Seade compararam 26 indicadores dos anos 90 dos 645 municípios paulistas. Ao final, classificaram as cidades em cinco grandes agrupamentos, combinando indicadores de riqueza, educação e expectativa de vida.

Grupo 01: No topo estão 84 municípios onde há altos índices de desenvolvimento econômico e social. Concentram pouco mais de 60% da população (21 milhões de habitantes). Engloba as principais cidades do Estado, como São Paulo, Campinas, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Ribeirão Preto.

Grupo 02: Os "injustos". O trabalho revela que 50 municípios que estão entre os mais ricos do Estado têm índices de escolaridade e expectativa de vida medianos ou abaixo da média regional. Aproximadamente 4,8 milhões de habitantes moram nesses municípios. A pesquisa encontrou três tipos de municípios em que a riqueza de seus moradores ou de suas indústrias não é traduzida em investimento social. No primeiro grupo estão as cidades onde se localizam os condomínios fechados de alta renda, como Barueri e Cotia. No segundo, pólos turísticos como Guarujá e Campos do Jordão. No terceiro caso estão os municípios industriais como Cubatão, Guarulhos e Diadema

Grupo 03: os "saudáveis". Cidades com menores recursos financeiros, mas com estatísticas médias ou acima da média de escolaridade e longevidade. Foram batizadas de cidades "saudáveis". São 254 municípios onde moram 3,8 milhões de pessoas, a maior parte na região oeste

Grupo 04: os intermediários. Categoria que reúne 163 municípios com um total de 2,9 milhões de moradores. São cidades como São Vicente, pouco desenvolvidas mas com alguns indicadores sociais médios.

Grupo 05: Na base, onde há pobreza e baixas escolaridade e longevidade, estão 94 municípios (1,7 milhão de habitantes). No geral, são cidades pequenas concentradas no Vale do Ribeira (sul do Estado).

A metodologia desenvolvida pela Fundação Seade - baseada em dados locais (municipais) e referente aos limites administrativos dos municípios - permite que se visualize tanto tendências regionais, como para o Estado de São Paulo como um todo. Do ponto de vista da análise regional uma das tendências evidenciadas foi o chamado "corredor de desenvolvimento" ao longo das rodovias Dutra (principalmente entre São Paulo e Taubaté) e Anhaguera (da capital até Ribeirão Preto).

3.1.4. Índice de Condições de Vida - ICV.

O Índice de Condições de Vida, ICV, é uma interessante metodologia empregada para a mensuração do nível de desenvolvimento econômico e social na esfera local. O ICV é, assim como o IPRS, uma derivação do IDH e do IDH-M. O ICV combina 27 indicadores que formam seis sub-índices.

1. **ICV-Educação**, mede o acesso ao conhecimento e resulta de cinco itens:

- Taxa de analfabetismo;
- Número médio de anos de estudo;
- Porcentagem de adultos com menos de quatro anos de estudo;
- Porcentagem de adultos com menos de oito anos de estudo;
- Porcentagem de adultos com mais de onze anos de estudo.

2. **ICV-Infância**, avalia o desenvolvimento infantil, compilando quatro índices:

- Porcentagem da população entre 7 e 14 anos que não frequenta a escola;
- Defasagem média;
- Porcentagem dos estudantes com mais de um ano de atraso escolar;
- Porcentagem das crianças trabalhando.

3. ICV-Trabalho, mede indicadores do mercado de trabalho, e é composto por sete índices:

- Taxa da população economicamente ativa;
- Taxa de desemprego;
- Percentual dos que trabalham menos do que 30 horas semanais;
- Porcentagem de trabalhadores com carteira assinada;
- Percentual de empregados na indústria ou nos serviços produtivos;
- Salário médio;
- Percentual de trabalhadores que recebem salário hora equivalente a menos de dois salários mínimos.

4. ICV-Habitação, considera quatro itens:

- Densidade superior a duas pessoas por domicílio;
- Durabilidade do material empregado na habitação;
- Abastecimento de água;
- Acesso adequado a esgotamento sanitário.

5. ICV-Renda, mede o acesso aos recursos monetários a parti de cinco indicadores:

- Renda familiar per capita;
- Porcentagem de pobres;
- Insuficiência média de renda;
- Índice de pobreza;
- Índice de desigualdade de renda.

6. ICV-Longevidade, baseado em dois indicadores:

- Esperança de vida ao nascer;
- Taxa de mortalidade infantil.

No Brasil o uso do ICV é recente. Estudo pioneiro, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – PNUD, e Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, utilizou esta metodologia para a análise das condições de vida na cidade do Rio de Janeiro. O estudo baseou-se no período entre 1995 e 1999. Além de uma análise do município como um todo, a investigação possibilitou, ainda, uma leitura particularizada em 161 bairros da cidade. A pesquisa também avaliou, comparativamente, o ICV das 12 maiores capitais do Brasil.

Em função de sua maior amplitude na coleta de indicadores parciais, o ICV representa um aprimoramento do IDH-M. O ICV ganha relevância também por se mostrar um instrumento capaz de captar e evidenciar a diversidade da qualidade de vida em diferentes regiões e bairros de uma mesma cidade. A pesquisa realizada na cidade do Rio de Janeiro ilustra bem esta possibilidade. A “zona sul” do Rio de Janeiro representa a melhor região da cidade, abrigando os índices econômicos e sociais mais positivos. Porém, ao se analisar a realidade dos diferentes bairros que compõem esta região, percebe-se a enorme discrepância entre os bairros Lagoa e Rocinha. Dos 161 bairros da cidade, a Lagoa lidera o ranking com os melhores resultados, enquanto a Rocinha fica na 158ª posição.

Os índices apresentados até aqui – principalmente o IDH-M, o IPRS e ICV – representam tentativas de aprimoramento contínuo nas metodologias voltadas a mensurar a qualidade do desenvolvimento. Entretanto, algumas restrições ainda se impõe, principalmente no tocante à dimensão ambiental.

O uso de tais indicadores não permite uma avaliação da situação ambiental no presente, e também não nos confere elementos para um prognóstico da situação ambiental no futuro. Ou seja, um índice elevado não reflete, necessariamente, um desenvolvimento alicerçado em processos ambientalmente sustentáveis.

Desta maneira, podem coexistir situações de incremento da expectativa de vida, e ou, aumento da taxa de alfabetização da população adulta, baseada precisamente em uma sobre-exploração dos recursos naturais, ou permitindo-se ainda a contaminação dos ecossistemas, resultando assim no comprometimento da qualidade de vida das populações presentes e futuras.

Quanto a esta questão, HERCULANO (1998: p.92), observa:

“As pessoas podem ter boa escolaridade, longa expectativa de vida, , acesso às riquezas geradas, mas morarem e trabalharem em locais poluídos, sujeitos a riscos, conviverem com águas sujas, respirarem poluentes, e habitarem compactamente selvas de pedra deprimentes, onde as cores predominantes sejam os tons de cinza do cimento e do asfalto. Assim, o real bem estar tem de envolver também aspectos ambientais ”.

Da mesma forma, o uso deste tipo de indicador pode mascarar a contradição existente entre uma possível melhoria no padrão de vida – normalmente associado a elevado consumo de matéria e energia – com o comprometimento da qualidade de vida.

Alguns indicadores tentam dar conta de contemplar esta dimensão ambiental, entre eles o Índice de Bem Estar Econômico Sustentável - IBES.

3.1.5. Índice de Bem Estar Econômico Sustentável – IBES.

Índice de Bem Estar Econômico Sustentável - IBES, constitui um índice mais completo que o IDH. Quantifica não só o consumo como também aborda aspectos distributivos e relacionados com a degradação ambiental. O índice tem como ponto de partida o “consumo privado” tomado a partir das contas nacionais e inclui sucessivos ajustes, positivos e negativos, em função da “distribuição de ingresso” (coeficiente de Gini³⁰), dos serviços fora do mercado (representados, por exemplo, pelo valor do trabalho doméstico), e pela “formação de capital construído”.

O IBES ajusta o consumo primário aos chamados “gastos defensivos” (que aumentam o gasto privado mas que não necessariamente aumentam o bem estar social, e que portanto devem ser debitados do índice. Incluem-se neste item os custos com segurança, congestionamentos de trânsito, delinquência, acidentes de carro, etc.), e aos “gastos não defensivos” (que aumentam o gasto privado, mas com reflexos positivos sobre o bem estar, como por exemplo os gastos com educação e saúde).

O IBES incorpora também os custos referentes à degradação ambiental, à perda de capital natural (representada, por exemplo, pelo grau de esgotamento dos recursos naturais não renováveis), e aos danos ambientais de longo prazo.

³⁰ Índice que mensura o grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (a perfeita igualdade) até 1 (a desigualdade máxima).

GUIMARÃES (1998-a) observa que muitos países já se utilizaram desta metodologia, entre os quais os EUA, a Alemanha, a Áustria, Holanda, Reino Unido, Suécia e Chile. A aplicação deste tipo de indicador permitiu constatar que o Chile, por exemplo, durante o período de 1986 à 1998 duplicou seu PIB *per capita*. Entretanto, quando analisamos seu IBES, observamos que este se manteve no mesmo patamar durante todo o período.

A pesquisa desenvolvida por CASTAÑEDA (1997), nos leva a perceber que o “modelo chileno” de abertura econômica, baseado no incremento das exportações, dependentes diretas da exploração dos recursos naturais, representou uma forte perda do capital natural, comprometendo assim a qualidade de vida e o bem estar da população chilena, não só da geração presente, mas sobretudo das futuras.

Os parâmetros que compõem o Índice de Bem Estar Econômico e Social - IBES, tem sido alvo de constantes reformulações e aperfeiçoamentos. Dentre estas alterações formulou-se o **Indicador de Progresso Genuíno - IGP**.

3.1.6. Indicador de Progresso Genuíno – IGP.

O **Indicador de Progresso Genuíno - IGP**, foi sugerido pelos mesmos criadores do IBES - Coob et al (1995) - e introduz novos parâmetros no chamado “gasto defensivo”, tais como o valor do trabalho voluntário, custos de dissoluções familiares, custos pessoais para combater a contaminação, e o valor da perda do tempo livre. Tanto o IBES quanto o IGP são expressos em termos monetários, permitindo assim compará-los historicamente às variações do PIB .

Por estarem referenciados às estatísticas nacionais estes indicadores não permitem sua aplicação nos espaços regionais e /ou locais. Tanto o uso do IDH e do IDH-M, quanto do IBES e do IGP, não contemplam análises sobre os fluxos trans-territoriais, por exemplo, de energia, recursos naturais, e de resíduos. Desta maneira, por exemplo, determinada nação pode estar contemplada por índices satisfatórios de IDH e de IGP, e no entanto, ter seu processo de “desenvolvimento” apoiado na exploração e na dilapidação de recursos naturais (e humanos) externos ao seu território.

Reafirma-se assim a necessidade da utilização de indicadores que abordem a dimensão territorial, e que atentem para os câmbios e fluxos inter e intra-territoriais. É dentro desta perspectiva que serão analisados os conceitos de “**capacidade de suporte**”, “**pegada ecológica**” e de “**espaço ambiental**”.

3.1.7. Capacidade de Suporte.

O conceito de Capacidade de Suporte é originário das Ciências Naturais, e, neste contexto, refere-se ao máximo de população de uma espécie que pode manter-se indefinidamente em um território, sem provocar uma degradação da base de recursos a qual possa fazer diminuir esta população no futuro.

Este conceito foi incorporado por cientistas sociais, inicialmente antropólogos, que ao analisarem populações tradicionais, buscavam mensurar a quantidade máxima de pessoas no território. O conceito também tem sido utilizado nos estudos de impacto ambiental em áreas silvestres, sendo comumente aplicado, por exemplo, no cálculo do número máximo de visitantes em parques e reservas. Outro uso comum desta idéia tem sido dado através de sua aplicação na análise de sustentabilidade hídrica, aplicada na gestão de bacias hidrográficas.

O conceito de capacidade de suporte, quando aplicado a determinado território, parte da falsa premissa que tais espaços estejam hermeticamente isolados. Ignora os fluxos de matéria, energia e resíduos inter e trans territoriais. Esta concepção não dá conta de que, na atualidade, não existem locais isolados no mundo.

O atual quadro da modernidade globalizada re-articula o local – e os locais – frente ao global, numa relação dialética, imbricando estas esferas. Frente a este fenômeno, a produção, a circulação e o consumo não podem ser considerados como restritos a determinados limites territoriais.

Face a esta limitação, poderíamos tratar este conceito sob o ponto de vista global. Alguns autores têm procurado calcular a “capacidade de suporte” do planeta, ou seja, obter a máxima população mundial capaz de ocupar este planeta de modo a não comprometer sua qualidade de vida e que, ao mesmo tempo, não inviabilize a qualidade de vida das futuras gerações. Tal exercício traz o risco de mascarar as diferenças sociais existentes, às quais estão diretamente relacionadas às formas com que a produção e o consumo são socialmente apropriados

Frente à complexidade envolvida em torno da sustentabilidade e da problemática sócio-ambiental contemporânea, a utilização do conceito “capacidade de suporte” - tanto sob o ponto de vista local, quanto global - se mostra inadequada quando não referenciada a outras análises complementares.

O uso da idéia de “capacidade de suporte” pode ser utilizado - ainda assim com cautela - para a discussão de parâmetros específicos, espacial e temporalmente definidos. Um exemplo deste uso é a análise da capacidade de suporte hídrica, em determinada bacia hidrográfica.

O conceito “capacidade de suporte”, importado das Ciências Naturais, não dá conta de expressar as complexas relações envolvidas na apropriação social da natureza, o que implica em inúmeras inconveniências quando de sua aplicação às populações humanas. As críticas ao conceito de capacidade de suporte serviram como ponto de partida para a formulação de novos indicadores, entre os quais: **Pegada Ecológica e Espaço Ambiental**.

3.1.8. Pegada Ecológica.

O conceito de “Pegada Ecológica” (*“ecological footprints”*) foi desenvolvido por WACKERNAGEL E REES (1996), e parte do princípio que cada ser humano, comunidade, região, país, ou conjunto de países, produz um determinado impacto no planeta ao consumir os bens e serviços produzidos pela natureza. A partir desta premissa, os autores apontam ser possível determinar a chamada “Pegada Ecológica”, ou seja, medir a quantidade de área biologicamente produtiva, e necessária para prover, no tempo, os recursos necessários para as atividades humanas e, por sua vez, absorver os resíduos gerados por tais atividades.

GUIMARÃES (1998-a) observa ser este indicador uma variação direta do conceito de capacidade de suporte, sendo a “pegada ecológica” sua “análise inversa”. Ao invés de estabelecermos qual a população ideal ou máxima, em função dos recursos existentes em dado território, a “pegada” propõe uma metodologia que nos permita visualizar, a partir dos dados populacionais e do padrão de produção e consumo desta população, qual o território necessário para absorver este processo de forma sustentável.

Desta forma a “pegada ecológica” não representa apenas os territórios fisicamente ocupados por dada comunidade, podendo incluir “territórios virtuais” apropriados de outras comunidades.

Podemos relatar diversas experiências concretas de uso deste indicador. GUIMARÃES (1998-a) cita o relatório preparatório à Conferência “Rio + 5”, realizada no Brasil em 1997, no qual foram calculadas as “Pegadas Ecológicas” de 52 países, sendo também computada a equivalente “pegada” global. Tal “pegada planetária” está na ordem de 1,7 hectares por habitante (ha/hab.), enquanto a média dos 52 países analisados é de 2,3 ha/hab. Ao compararmos estes dados com os índices obtidos pelas diferentes nações fica evidenciada a insustentabilidade ambiental dada pelos padrões de produção e consumo das principais economias mundiais. Por exemplo, enquanto a Finlândia e os Estados Unidos apresentam pegadas, respectivamente, na ordem de 8,4 e de 9,9 ha/hab, Índia e Bangladesh respondem por apenas 0,7 e 0,8 ha/hab.

GUIMARÃES (1998-a: p.36) observa que tal estudo, ao apontar que apenas 10 países utilizam menos do que estaria disponível por habitante mundialmente, evidencia que se todo o planeta decidisse adotar os padrões de consumo dos outros 42 países, *“simplesmente não haveria capacidade ecológica para sustentar a todos”*.

A análise destes dados, conforme já observamos, nos permite evidenciar a distribuição não equitativa de bens e de “danos”, frutos por sua vez, da apropriação não equitativa dos recursos naturais.

O conceito de “pegada ecológica” representa um avanço conceitual sobre a idéia de capacidade de suporte, pois procura relacionar a limitação de recursos em um dado território não apenas ao número de habitantes, mas sobretudo, a partir do padrão de consumo e de produção desta população.

A “pegada ecológica” pode ser aplicada em espaços sub-nacionais ou locais. Desta forma alguns estudos têm sido feitos comparando as “pegadas” de diferentes cidades.

Alberti (1997: p.16) elaborou uma estimativa aproximada da pegada ecológica de 06 metrópoles. A autora observa:

“Nova. York consome cerca de 140 milhões de hectares, o que é aproximadamente 400 vezes maior que a área efetivamente ocupada pela cidade. Já São Paulo consome menos do que um terço do que é consumido em N. York. Verifica-se que a pegada ecológica per capita consumida nessas mega cidades relaciona-se ao nível de desenvolvimento econômico nos diferentes países. As cidades dos países em desenvolvimento tem chances de escolher um padrão de desenvolvimento diferente para crescer com sustentabilidade. O que eu quero ressaltar é que todas estas cidades (dos países em desenvolvimento) tem uma pegada ecológica menor, mas elas já estão excedendo a área ocupada fisicamente. Em SP, por exemplo, a pegada ecológica já é 53 vezes maior do que se tivéssemos que viver somente com recursos disponíveis no entorno da área metropolitana”.

Diretamente relacionado ao conceito de “Pegada Ecológica” está o indicador **“Espaço Ambiental”**.

3.1.9. “Espaço Ambiental”.

O conceito de “Espaço Ambiental”, formulado em parceria pelo “WUPPERTAL INSTITUTE FOR CLIMATE” e pela ONG “FRIENDS OF DE EARTH EUROPE” (1995), relaciona a quantidade total de capacidade ecológica de absorção, de energia, de recursos não renováveis, de terra agricultável, e de florestas que podem ser usadas globalmente sem que este uso comprometa a disponibilidade destes recursos às gerações futuras.

Este conceito é acompanhado de uma série de princípios associados ao uso do indicador, tais como:

- princípio da equidade, pelo qual todos os indivíduos têm o direito de usufruir do mesmo nível de recursos;
- princípio social, posto que a sustentabilidade requer valores como a democracia, transparência, participação e solidariedade;
- princípio da proximidade, que aponta que os problemas ambientais devam ser enfrentados através da ação local e que esta se desenvolva sempre o mais próximo possível do problema;
- princípio da precaução, o qual recomenda que, ante a uma situação de risco potencial, cujas consequências são graves e irreversíveis, é justificada a adoção de medidas corretivas antecipadamente a um conhecimento mais profundo sobre o problema.

O conceito de “espaço ambiental” baseia-se na busca da equidade do uso de determinado recurso em função ao uso médio mundial, utilizando, portanto, dados comparativos.

Pode ser usado, por exemplo, na análise da emissão per capita de dióxido de Carbono (CO₂) em determinado país, indicando assim de quanto deveria ser a redução média destas emissões para que estas se equiparassem a média per capita mundial. Do ponto de vista da aplicação prática, são, porém, poucas as experiências com a utilização deste indicador.

Tendo por base o conceito de “espaço ambiental”, o “Relatório Planeta Vivo 2000”, documento elaborado por organizações não-governamentais internacionais, entre as quais *WWF* e *Redefining Progress*, e com participação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, informa que , em termos globais, o consumo de recursos naturais ultrapassou a capacidade de renovação da biosfera em 42,5%. O estudo também retrata o desequilíbrio no uso de recursos entre as diferentes nações do globo.

Os conceitos “espaço ambiental” e “pegada ecológica” vêm reforçar a dimensão dada pela idéia de sustentabilidade ampliada, onde os processos de enfrentamento da exclusão econômica e social estão necessariamente referenciados à gestão sustentável dos recursos naturais, tanto nas esferas locais, quanto e, principalmente, na esfera planetária.

Outra grande contribuição destes indicadores é dada pelo fato de buscarem introduzir elementos que levam em consideração os fluxos interterritoriais de energia, de recursos naturais e de resíduos.

Entretanto tais indicadores ainda não conseguem retratar alguns aspectos distributivos e ou relacionados às formas de gestão internas aos territórios objetos de análise.

3.2. Análise dos Indicadores: limitações e novas possibilidades.

FOLADORI (1999) faz uma análise crítica sobre os vários indicadores. Argumenta que tais metodologias apresentam como ponto comum a debilidade de não relacionarem os danos ambientais às relações sociais, e portanto não conferirem o devido destaque às desigualdades sociais no marco teórico da sustentabilidade.

Para FOLADORI (1999: p.29) esta omissão é decorrência direta da inadequada tentativa de se utilizar o marco teórico da ecologia - “o qual considera o genero humano como igual a qualquer outra espécie” - ignorando desta maneira a complexidade da realidade social. Para o autor se faz necessária a utilização de um outro marco teórico:

“Si partimos de un marco teórico diferente, es decir, se consideramos que la sociedad humana no se relaciona como un bloque frente a la naturaleza externa, las relaciones sociales pasan a tener un lugar privilegiado en la comprensión de la sustentabilidad. De allí se derivan algunos criterios centrales. En primer lugar, la relación de la sociedad con su ambiente no puede ser considerado igual para todas las clases sociales. Aquellas clases dueñas de los medios de producción tienen la decisión de qué, cómo, cuanto producir. Entonces, la responsabilidad por la crisis ambiental descansa en estas clases y no en otras. Por supuesto, puede argumentarse que formas de consumo son también responsables por daños ambientales, pero debe recordarse que nada puede ser consumido que no haya sido previamente producido”.

Visando suprir esta aparente demanda, o autor sugere a utilização de critérios que revelem a “insustentabilidade” derivada das relações sociais. Para tanto, FOLADORI resgata os conceitos de “produtividade social” e o de “excedente potencial” elaborados originados por Baran (1957).

O debate em torno de seus indicadores põe em evidência, mais uma vez, a amplitude que o termo “sustentabilidade” carrega. Estas múltiplas idéias sobre sustentabilidade nos apontam o desafio de combatermos a miséria, construindo novos padrões de consumo planetário, os quais permitam a existência digna da vida humana e que, ao mesmo tempo, não comprometam irreversivelmente as demais formas de vida. Um processo que deverá estar, necessariamente, alicerçado em formas democráticas e participativas de gestão, e que, ao mesmo tempo, esteja intrinsecamente articulado às dimensões temporais e espaciais da sustentabilidade.

Frente a este desafio GUIMARÃES (1998-a) propõe a elaboração de uma “matriz” que, contemplando as dimensões territoriais da sustentabilidade, possibilite orientar a construção de indicadores específicos. Visando uma melhor sistematização deste processo, o autor sugere que tal análise tenha como ponto de partida a definição dos indicadores a partir de cinco modalidades de capital: Capital Natural; Capital Construído; Capital Humano; Capital Social; e Capital Institucional.

GUIMARÃES (1998-a: pp.42-47) explica estas cinco modalidades de capital:

- *“O **capital natural** é aquele referente ao patrimônio em recursos naturais renováveis e não-renováveis, e pelos chamados serviços ambientais (ciclo hidrológico, ciclo de nutrientes etc), considerando-se sempre nesta análise as taxas relativas ao “consumo” deste capital.*
- *O **capital construído** diz respeito ao montante de recursos financeiros, de máquinas e equipamentos, e investimentos em inovações tecnológicas.*
- *O **capital humano** é a dotação de recursos humanos de uma sociedade, incluindo seu perfil demográfico e as oportunidades para que seus membros adquiram conhecimentos e capacidades para contribuir plenamente ao desenvolvimento.*
- *O **capital social** é integrado pelo sistema de normas informais, valores e práticas que determinam a existência ou o fortalecimento de relações de confiança e de reciprocidade entre distintos atores, incluindo também as redes de interação social fundadas nestas relações. O capital social inclui também os indicadores relativos às políticas sociais e indicadores de manifestações artísticas e culturais.*
- *O **capital institucional** compreende as normas formais, leis incentivos e sanções que regulamentam a vida em sociedade, a trama de organizações que põem em prática e garantem a observância de tais normas, como também os componentes da própria cultura ou essência destas organizações.”*

Os elementos sistematizados por GUIMARÃES representam, como pudemos observar, uma entre muitas estratégias voltadas à construção de indicadores de sustentabilidade. Cada uma destas representa leituras específicas e direcionadas aos múltiplos significados envolvidos nos conceitos “desenvolvimento”, “desenvolvimento sustentável”, e “sustentabilidade”, o que por sua vez acarreta, também, múltiplas possibilidades e limitações.

3.3. Algumas considerações complementares sobre o uso de indicadores.

O objetivo deste capítulo foi, através da apresentação de indicadores, discutir as contribuições e limitações destes frente à larga amplitude e complexidade envolvida atualmente nos conceitos de “sustentabilidade” e de “sustentabilidade local”.

O debate em torno dos indicadores de sustentabilidade é fundamental para o constante refinamento deste conceito. Entretanto, e como até aqui reiteradamente sinalizado, são muitas as dificuldades para a formulação e aplicação destes indicadores. As diferentes estratégias de mensuração não dão conta - em sua maioria - de incorporar toda a complexidade que o conceito de sustentabilidade, entendida em seu sentido ampliado, carrega. São também de pouca aplicabilidade quando referenciados à esfera local.

Devemos salientar também que a simples incorporação de elementos “não-econômicos” na formulação de indicadores não transforma, intrinsecamente, estes instrumentos em ferramentas mais adequados para a aferição da sustentabilidade. Indicadores “não-econômicos” podem ser empregados como “cortinas de fumaça”, que camuflam as múltiplas insustentabilidades presentes em nosso cotidiano.

Desta forma pode-se medir - como indicador de qualidade - o número de leitos hospitalares disponíveis, ignorando-se o percentual de pessoas saudáveis.

São muitas as possibilidades de uso inadequado de indicadores, como, por exemplo, o de quantificar a disponibilidade de escolas mas não se perguntar se o processo pedagógico que se dá nestes espaços é libertário e fomentador das potencialidades humanas. Ou ainda, por exemplo, contabilizar o acesso à água tratada, mas ignorar o destino das águas servidas e a socialização dos custos envolvidos em seu tratamento. Ou então pode se calcular a quantidade média de metros quadrados de área verde por habitante, mas não serem questionados os mecanismos de produção e consumo do espaço urbano, os quais induzem, por exemplo, a ocupação destas áreas para fins de moradia.

Frente a esta a “face oculta” dos indicadores, RODRIGUES (1998-b:p.111), observa:

“Nas análises que buscam compreender as formas pelas quais se partilha do conjunto da urbanidade, em geral denominadas de qualidade de vida, a natureza também está freqüentemente oculta. Dito de outra forma, o conjunto de análises que realizam diagnósticos das condições de vida urbana – denominados de indicadores de qualidade de vida – estão baseados em medidas que qualificam e quantificam as características da urbanização e de acesso à urbanidade de acordo com os conceitos e os modelos de cidades modernas. (...) A existência de rede de esgotos é tomada como uma medida de progresso, a qual não tem implicado necessariamente o tratamento, mantendo-se grande quantidade de resíduos líquidos. E esta enorme quantidade de ‘resíduos’ precisa ser analisada em sua face de sustentabilidade ecológica e de sustentabilidade ambiental”.

Dada a “ampliação” da noção de sustentabilidade, a qual busca agregar de forma sistêmica as dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e éticas, - referenciando-as espacial e temporalmente - mais complexa se torna a tarefa de mensurar as “sustentabilidades” envolvidas nesses processos.

Procuramos retratar a complexidade envolvida na construção destes indicadores, os quais extrapolam aspectos meramente técnicos e passam ao campo da política, justificando e definindo intervenções tanto do setor público quanto do privado. Neste sentido, o uso de indicadores torna-se instrumento extremamente valioso no auxílio às diversas intervenções que se apresentam como voltadas à Sustentabilidade Local - entre as quais as Agendas 21 Locais - assunto de nosso próximo capítulo.

Capítulo 04

“Agenda 21 Local” como um instrumento
para a construção da Sustentabilidade Local.

Nos capítulos anteriores apresentamos as principais premissas, desafios e possibilidades de um complexo processo, cujo ideário se encontra ainda em construção, denominado de “sustentabilidade local”.

Neste capítulo procuraremos contextualizar tal reflexão frente ao processo de implantação de “Agendas 21 Locais” (AG21L), estratégias de ação comumente associadas à sustentabilidade local, e que se encontram em execução em diversas localidades no Brasil e no exterior.

Inicialmente apresentaremos um breve histórico da elaboração da Agenda 21 (Global), formalizada durante a “Rio-92”, e matriz geradora das “agendas nacionais” e “sub-nacionais”. Relataremos também, de forma sucinta, o processo, ainda em curso, de elaboração da “Agenda 21 Brasileira”.

As “Agendas Locais”, as quais se referem aos espaços sub-nacionais - e no recorte desta dissertação relacionadas mais especificamente à esfera municipal - compõem o eixo central deste capítulo.

4.1. A "Agenda 21 Global" .

A Agenda 21 foi concebida como plano de ação estratégica para o Desenvolvimento Sustentável. O documento foi assinado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, CNUMAD, em 1992, no Rio de Janeiro.

O documento "Agenda 21" compõe-se de quarenta capítulos, subdivididos em quatro seções. Tratam de aspectos sócio-econômicos, de conservação de recursos para o desenvolvimento, do fortalecimento do papel dos grupos sociais, e de meios e de recursos. Aborda questões gerais relativas ao desenvolvimento sustentável, procurando relacionar, ainda que de forma superficial, as principais questões ambientais contemporâneas aos temas sociais, políticos e econômicos.

RIBEIRO *et ali* (1997:p.230), ao analisarem o documento, consideraram ser este um *"instrumento e guia valioso para reelaborar idéias sobre desenvolvimento e para formular propostas, [...] e alavanca para impulsionar projetos de desenvolvimento sustentável"*.

Os autores expõem os principais tópicos presentes na Agenda 21:

“ Refere-se a temas sociais, tais como combate à pobreza, a promoção da saúde, a demografia. Aborda segmentos específicos tais como a questão da mulher, da infância e juventude, dos indígenas, dos trabalhadores e sindicatos, dos agricultores, as ONG's, e como cada um desses grupos é atingido pelos problemas ambientais existentes. Enfatiza questões culturais e educacionais, como a mudança dos padrões de consumo, a promoção do ensino, da conscientização e do treinamento”. (...) “A Agenda 21 contém capítulos dedicados à ciência e à transferência de tecnologia, ao manejo ambientalmente sustentável das biotecnologias, aborda aspectos institucionais e jurídicos que interferem com a gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável e a informação necessária para a tomada de decisões. Alguns capítulos tratam de temas ambientais específicos, como os resíduos perigosos e radioativos, o manejo de substâncias químicas, a atmosfera, os recursos hídricos, a conservação da biodiversidade, o planejamento e o gerenciamento dos recursos terrestres”.

VIOLA (1996:p.35) observa que a elaboração da Agenda 21 exigiu um árduo trabalho de diplomacia internacional, e produziu, ainda que de forma não tão efetiva quanto o desejado, avanços reais:

“A produção da Agenda 21 foi um grande esforço de negociação internacional para a produção de um consenso normativo e um programa de certa operacionalidade para a humanidade com relação ao Desenvolvimento Sustentável. (...) O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento redefiniu estruturalmente sua linha de atuação a favor do desenvolvimento sustentável, tendo como eixo a Agenda 21”.

VIOLA (1996:p.35), entretanto, considera que, apesar dos já citados avanços representadas pelo documento, a efetivação das políticas propostas esbarraram, entre outros aspectos, num certo resfriamento do debate após a Rio-92 e, principalmente, na ausência de mecanismos internacionais voltados à implementação deste “pacto planetário”:

“Apesar dos impactos positivos da Agenda, a diminuição da importância da questão ambiental nas opiniões públicas nacionais e o bloqueio na construção da governabilidade global, no pós-Rio, fizeram com que o documento não ganhasse toda a importância necessária para desempenhar o papel mobilizatório visualizado por seus idealizadores (particularmente Maurice Strong)”.

A despeito dos avanços sugeridos pelo documento, a Agenda 21 foi alvo de críticas de setores do ambientalismo e de estudiosos da problemática sócio-ambiental, principalmente em virtude de seu tom consensual, onde os conflitos são camuflados em nome de “um projeto comum”, conciliador das tensões sociais, econômicas e geopolíticas.

FERREIRA (1998: p.93), não nega a essência conciliatória presente no Documento, mas procura justificar tal característica como resultado inerente ao processo de negociação no campo da diplomacia internacional. Para a autora, a “Agenda 21” *“sofreu com o denominador mínimo provocado pelo consenso exigido nos encontros internacionais, que torna o texto muitas vezes vago, sem prazos nem compromissos”.*

É justamente o tom consensual presente na “Agenda 21” o alvo das críticas mais severas ao documento. É neste sentido que RODRIGUES (1994, p.122) o aponta como o responsável pela ineficiência da “Agenda 21”, texto este que, para a autora, *“não avançou (...) parece mais uma carta de boas intenções, na qual os conflitos e as confrontações estão ausentes”*.

A questão de fundo, entretanto, parece vir a tona quando resgatamos que a “Agenda 21” foi concebida como o “instrumento para a implementação do desenvolvimento sustentável”, tal qual expresso no RELATÓRIO BRUNDTLAND, este também, conforme citado por RODRIGUES (1998-b:p.101) *“vago e, paradoxalmente, consensual e desprovido de conteúdo”*. Desta forma, a “Agenda 21”, fiel depositária do conceito de desenvolvimento sustentável oriundo do relatório BRUNDTLAND, carrega o “vazio conceitual” presente neste ideário.

Cabe ressaltarmos, mais uma vez, que o ideário presente tanto no Relatório Brundtland, quanto na Agenda 21, representa um projeto específico de sustentabilidade, formulado através de um processo de coalizão e tensão de forças econômicas, políticas e sociais. Obviamente estas forças hegemônicas tem por objetivo, em primeiro plano, a manutenção das condições para a sua própria sustentabilidade. Logo, a ausência, nestes documentos, de determinadas discussões mais críticas ao processo de desenvolvimento, é intrínseca à sua gênese.

Entretanto, de forma dialética, muitas das idéias contidas no Relatório Brundtland e na Agenda 21, são – por sua vez - reapropriadas por outras forças sociais, as quais se utilizam destes documentos – principalmente a Agenda 21 – para a elaboração de estratégias críticas ao atual modelo de desenvolvimento.

É neste contexto que a Agenda 21 Global obtém o *status* de documento de referência frente ao debate envolvendo a idéia de sustentabilidade. Como uma das principais decorrências da Agenda 21 podemos citar o desencadeamento dos processos de elaboração das Agendas 21 nacionais e subnacionais.

4.2. As Agendas Nacionais e a "Agenda 21 Brasileira".

Todos os países signatários da Agenda 21 Global, inclusive o Brasil, comprometeram-se a iniciar, ainda no ano de 1992, campanhas nacionais de Agenda 21. Tais propostas deveriam desenhar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável, as quais seriam avaliadas cinco anos depois.

CRESPO (1998: p.07) observa que neste período, de 1992 à 1997, caberia aos governos nacionais a realização das seguintes tarefas: *“a) divulgar a Agenda; b) realizar processos de consulta amplos e participativos, envolvendo os vários níveis de governo, representantes do setor produtivo e das organizações da sociedade; c) fazer diagnósticos e elaborar estratégias para a implementação da Agenda”*.

Entretanto assistimos no pós “Rio 92” um desaquecimento da preocupação ambiental tanto na opinião pública quanto também, e principalmente, nas esferas públicas responsáveis pela elaboração das Agendas nacionais.

Este refluxo foi mapeado pela Assembléia Especial da ONU, ocorrida em junho de 1997 e encarregada de avaliar as iniciativas dos países que se comprometeram em implementar a Agenda 21. Este encontro mostrou, também, a pouca efetividade de boa parte das campanhas até então realizadas.

O evento resgatou a experiência de elaboração de agendas nacionais em cerca de trinta países, entre eles: México; Bolívia; Costa Rica; Colômbia; Holanda; Suécia; Noruega; Alemanha; Inglaterra; Estados Unidos; Polônia; Hungria; e China.

Esta baixa adesão ao processo de elaboração de agendas nacionais já havia sido apontada no encontro de preparatório à Conferência, a Rio+5, evento realizado no Rio de Janeiro, em 1997, com o objetivo de avaliar os avanços pós Rio 92, conforme relatado por CRESPO (1998:p.07):

“O resultado decepcionante já estava antecipado na Rio + 5, encontro de mais de 600 representantes de organizações da sociedade de todo o mundo, realizado em março, no Rio de Janeiro. Este encontro preparatório à Assembléia foi provocado pelo Conselho da Terra, organização chefiada por Maurice Strong, canadense, que também foi o secretário da Rio 92. A Rio+5 já mostrava que a maioria dos países em desenvolvimento tivera dificuldades em deslanchar suas campanhas e que a metodologia, recomendada pela Agenda, de se fazer consultas a todos os segmentos da sociedade, assim como de envolvê-los no processo, nem sempre tinha sido respeitada”.

Dando continuidade a este processo de acompanhamento e de avaliação da implantação da Agenda 21 Global e das Agendas nacionais, uma próxima Assembléia Especial da ONU está agendada para o ano de 2002. O encontro denominado “Rio +10”, realizar-se-á em Johannesburgo, África do Sul.

Mesmo com as dificuldades apontadas, diversos países têm buscado - com níveis diferenciados de agilidade, profundidade, e participação da sociedade - construir suas agendas nacionais. Citaremos, a seguir, a experiência brasileira.

O Brasil, assim como os demais signatários dos acordos oriundos da CNUMAD-92, assumiu o compromisso de elaborar e implementar a sua própria Agenda 21. A elaboração da Agenda 21 Brasil foi atribuída inicialmente ao CIDES - Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável. - criada pelo decreto 1.160, de 21 de junho de 1994. Entretanto, é somente a partir de 1997, com a criação da CPDS³¹ - Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 - que o processo de elaboração da Agenda 21 brasileira se inicia.

A Comissão apontou como temas prioritários a serem abordados os seguintes tópicos: cidades sustentáveis; agricultura sustentável; infra-estrutura e integração regional; gestão de recursos naturais; redução das desigualdades sociais; e ciência & tecnologia.

Para cada um destes tópicos foram elaborados documentos de referência visando subsidiar as discussões. A redação destes documentos foi objeto de licitação federal, para a qual foram estimulados a participar universidades, centros de pesquisa, e organizações da sociedade civil.

³¹ A CPDS foi criada por Decreto Presidencial de 26 de fevereiro de 1997, e é composta por representantes dos seguintes órgãos: Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Câmara de Políticas Sociais; Fórum Brasileiro de ONG's e Movimentos Sociais, Instituto Nacional de Altos Estudos, Fundação Movimento Onda Azul, Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável, e Universidade Federal de Minas Gerais.

Todos os seis documentos-base já foram concluídos e compilados numa versão preliminar da Agenda 21 Brasileira. Tal versão está, até a presente data, sendo objeto de discussões e audiências públicas, visando um maior envolvimento da sociedade civil na elaboração do documento final, procurando configurar uma maior legitimidade ao processo. Cabe ressaltar que as discussões em torno da Agenda 21 Brasileira encontram-se restritas a poucos setores da sociedade civil. É nossa opinião que tal desmobilização é motivada, entre outros fatores, pela ausência de instrumentos de comunicação que possibilitem a ampla divulgação deste processo e, conseqüentemente, pelo não reconhecimento público deste instrumento como algo vinculado aos problemas cotidianos. Tal discussão é merecedora de uma investigação mais severa, a qual, entretanto não será objeto deste estudo.

4.3. As "Agendas 21 Locais" .

O processo de elaboração da "Agenda 21" pode ser desenvolvido tanto nas esferas global e nacional - mas também, como já salientado - nos estados, municípios, bacias hidrográficas, unidades de conservação, ou outras unidades territoriais delimitadas. Tal flexibilidade possibilita, assim, a construção de "Agendas 21 Locais" - AG21L - as quais podem permitir, por sua vez, o afloramento de demandas e expectativas específicas das comunidades envolvidas.

Como principal característica presente nos processos de construção de AG21L tem-se a perspectiva de valorização da ação local, focada na reflexão e na intervenção cotidiana, onde se vislumbra uma certa materialização do clássico mote ambientalista *"pensar global e agir local"* . Entretanto, conforme discutimos no capítulo 02, esta relação entre o global e o local, se mostra – no atual quadro da modernidade globalizada – portadora de uma complexidade que não pode ser desconsiderada, imbricando, de forma dialética, as duas esferas.

As questões apontadas pelas Agendas Locais carregam em si concretude espacial e sócio política, elementos comumente ausentes nas genéricas recomendações da Agenda 21 Global. MALTA (1994:p.03), observa:

"Sendo genéricas as recomendações da Agenda 21, válidas para qualquer país, em qualquer situação econômica e social, elas perdem a eficácia se comparadas com recomendações específicas, nascidas na luta política que lhes confere densidade social".

A Agenda 21 Global, destaca, em seu capítulo 28, a necessidade de compromisso e cooperação entre as municipalidades, culminando com a elaboração de Agendas 21 Locais:

*“Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos.”*³²

O Documento, em seu capítulo 28, destaca ainda, o papel a ser desempenhado pelas autoridades locais:

*“As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem, as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e sub-nacionais. Como nível de governo mais próximo da população, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável. [...] Cada autoridade deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais, e empresas privadas e aprovar uma “Agenda 21 Local”*³³

Desta forma, conforme apontado por PHILIPPI JR. et al. (1998:p.03) *“cada municipalidade, é portanto, chamada a constituir uma estratégia própria para viabilizar seu desenvolvimento sustentável, com a participação plena e por meio da discussão entre seus aliados”*.

³² **“Agenda 21 - Conferência das nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Rio de Janeiro, 1992”**. Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo,. Série Documentos Ambientais. p. 309

³³ Ibid. p. 310.

Nos anos recentes, tanto no Brasil, quanto no exterior, surgem inúmeras políticas públicas valorizativas da dimensão local, baseadas em estratégias de planejamento participativo, e que gravitam em torno do polifônico ideário da sustentabilidade.

Procurando distinguir o processo de elaboração das “Agendas 21 Locais” de outras formas de planejamento, o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais - ICLEI³⁴, e o Departamento de Coordenação de Políticas de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas utilizou a seguinte conceituação de Agenda 21 Local:

“A Agenda 21 Local é um processo participativo, multisetorial, para alcançar os objetivos da Agenda 21 no nível local, através da preparação e implementação de um plano de ação estratégica, de longo prazo, dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local”. (ICLEI)

A Agenda 21 Local se apresenta - em muitos casos - como um adequado instrumento para o planejamento participativo. O processo de construção de uma Agenda 21 Local pode, se bem conduzido, possibilitar que a comunidade, em conjunto com o poder público, reflita sobre suas dificuldades, identifique prioridades e movimente forças voltadas à transformação de seu cotidiano.

³⁴ O ICLEI - Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais - é uma associação de governos locais, dedicada a prevenir e resolver os problemas ambientais locais, regionais, e globais, através da ação local. O Conselho conta com mais de 360 membros, incluindo cidades, estados e associações de municípios de todo o mundo. O ICLEI foi criado em 1990 como organização internacional dos governos locais para o meio ambiente, contando com o patrocínio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), da União Internacional das Autoridades Locais (UILA), e do Centro de Diplomacia Inovadora. No Brasil são associados ao ICLEI os municípios de São Paulo, Santos, Angra dos Reis, Vitória, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre, Betim e Niterói - municípios estes que, não por acaso, representam significativas experiências de elaboração de Agendas 21 Locais.

Face a este elevado potencial transformador, diversos documentos nacionais e internacionais têm destacado os processos de construção das Agendas 21 Locais. No Brasil, os documentos de subsídio à Agenda 21 Brasileira são unânimes em recomendar a prática. O documento “Agenda 21 Brasileira; bases para discussão” recomenda o fortalecimento da dimensão local, através do fomento à implantação de programas de Agenda 21 Local e de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.

A relevância das Agendas 21 Locais no cenário brasileiro também é salientada no Documento “Cidades Sustentáveis; subsídios à formulação da Agenda 21 Brasileira”. O documento ressalta o potencial desta estratégia, e recomenda a criação de uma política nacional de apoio à tais iniciativas:

“Com a finalidade de assegurar o êxito da missão da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 nacional, no que se refere à sustentabilidade das cidades, o documento apresenta algumas recomendações de iniciativas e providências a serem tomadas no âmbito federal. (Entre as quais [...]) Reconhecer e apoiar particularmente as iniciativas de construção e de implementação de Agendas 21 locais, envolvendo os municípios e os atores relevantes da sociedade, estimulando a sua multiplicação em todo o país.”³⁵

Entretanto, apesar destas reiteradas manifestações de apoio à implementação de Agendas locais, as experiências podem ser consideradas no Brasil, ainda incipientes. É o que discutiremos a seguir.

³⁵ Consórcio Parceria 21. IBAM, ISER, REDEH. **“Cidades Sustentáveis; Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios de Desenvolvimento Sustentável Definidos na Agenda 21”**. Brasília, 2000. p.20.

4.4. Algumas experiências de "Agenda 21 Local" no Brasil.

No Brasil, a implementação de Agendas locais mostra-se promissora, apesar de ainda incipiente. Do ponto de vista quantitativo, se considerados os mais de 5.000 municípios brasileiros, tais experiências são ainda pontuais, não passando da casa de uma centena³⁶.

Os temas tratados nas Agendas Locais estão ainda fortemente vinculados, e limitados, aos aspectos ambientais. RIBEIRO *et alii* (1997:p.244), ao analisarem o cenário brasileiro, observam:

"Quantitativamente, parcela mínima de municípios, estados e regiões tomaram iniciativa para implementar a Agenda 21. Qualitativamente, a maioria das ações tem pouca abrangência e amplitude, centrando-se em aspectos específicos - relevantes e necessários - mas insuficientes para caracterizarem uma abordagem sistemática e ampla da implementação da Agenda 21".

Ao analisar os temas usualmente relacionados às Agendas desenvolvidas no Brasil, CRESPO, (1998:p.11) reforça a tese que, de modo geral, a Agenda 21 no Brasil, *"tem sido compreendida muito mais como uma agenda ambiental do que como uma agenda de desenvolvimento sustentável"*.

³⁶ Não há mensuração exata e atualizada sobre o número de experiências de AG21L no Brasil. A amplitude dos conceitos envolvidos permite, muitas vezes, que diferentes práticas sejam - de acordo com as premissas do pesquisador - entendidas como AG21L ou não. Objetivamente, temos hoje algo em torno de 100 a 150 intervenções que se nomeiam e se reconhecem como "Agenda 21 Local". CRESPO, 2001, em recente comunicação pessoal, apontou uma estimativa em torno de 350 AG21L executadas ou em execução no Brasil.

Para a autora, tal limitação deriva, em parte, ao fato de boa parcela das experiências nacionais referentes à implantação das Agendas Locais estar fortemente vinculada aos órgãos gestores de meio ambiente.

No Brasil, conforme observado por CRESPO, o processo de elaboração das Agendas 21 Locais, diferentemente do ocorrido na Europa e nos Estados Unidos, tem se desenvolvido preferencialmente nos municípios de grande porte, muitos destes capitais de estado. A autora dá especial destaque às seguintes experiências desenvolvidas no Brasil: duas estaduais (São Paulo e Minas Gerais) e sete municipais (Rio de Janeiro, São Paulo, Santos, Curitiba, Vitória, Angra dos Reis, e Porto Alegre). São também merecedores de citação os processos de elaboração das Agendas Locais de Betim, Brasília, Volta Redonda, e região do Vale do Ribeira (SP). Segue um quadro resumo das principais iniciativas:

Tipo de Experiência		Agrupamento	Fontes Bibliográficas								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
Estadual											
Minas Gerais		FEAM / SEMAD - MG	X		X		X		X	X	
São Paulo					X				X	X	
RJ - Comissão Pró-Agenda 21		Com. Pró-Agenda 21	X		X	X			X	X	
Municipais											
ES	Vitória	ICLEI	X	X	X	X		X	X	X	
ES	Cachoeira do Itapemirim					X					
RJ	Rio de Janeiro	Com. Pró-Agenda 21		X	X			X	X	X	
RJ	Búzios		X			X					
RJ	Angra dos Reis	Com. Pró-Agenda 21	X	X	X	X	X	X	X	X	
RJ	Niterói	Com. Pró-Agenda 21				X					
RJ	Volta Redonda	Com. Pró-Agenda 21			X	X				X	
RJ	Resende	Com. Pró-Agenda 21				X				X	
RJ	Três Rios	Com. Pró-Agenda 21				X					
RJ	Piraí	Com. Pró-Agenda 21								X	
RJ	Barra Mansa	Com. Pró-Agenda 21				X					
RJ	Macaé	Com. Pró-Agenda 21	X		X						
RJ	Carapebus	Com. Pró-Agenda 21	X		X						
RJ	Quissamã	Com. Pró-Agenda 21	X		X						
RJ	Rio das Ostras	Com. Pró-Agenda 21	X		X						
RJ	Casemiro de Abreu	Com. Pró-Agenda 21	X		X						
MG	Belo Horizonte					X		X			
MG	Sacramento					X					
MG	Betim	ICLEI				X					
MG	Sete Lagoas	FEAM / SEMAD - MG				X					
RS	Porto Alegre	ICLEI	X		X			X	X		
SC	Florianópolis						X				
SC	Bombinhas						X				
PR	Curitiba			X	X			X	X	X	
PR	Londrina							X			
SP	São Paulo		X	X	X	X		X	X	X	
SP	Santos	ICLEI	X	X	X	X		X	X		
SP	Cubatão					X					
SP	Itanhaém							X			
DF	Brasília		X					X			
GO	Alto Paraíso		X								
PA	Belém										
Regionais											
SP	Vale do Ribeira			X					X	X	
RJ	Serra do Alambari		X								
SP	Entre Serras e Águas	SMA / CEPAM									X

Tabela 01. Inventário de iniciativas voltadas à elaboração de Agenda 21 Local no Brasil. Adaptada de ARRAES (2000: p.49)

Referências da tabela

1. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Desenvolvimento Sustentável; Experiências Brasileiras. CD. 1997.
2. COMISSÃO PRÓ-AGENDA 21. Seminário Rio 96; Meio Ambiente e Agenda 21 Local. Boletim Agenda 21 Rio. N.º Zero. Agosto de 1996.
3. ISER. Rio de Janeiro, 32p.
4. NOVAES, E.S., KRANZ, P., “Elaboração e Implementação das Agendas Regionais e Locais na Região sudeste, durante 1997”. Rio de Janeiro de 1998.
5. “Situação das Agendas 21 locais no Brasil; Relatório Preliminar”. ICLEI. 1998.
6. GUIMARAES, R.P., “Agenda 21 e Desenvolvimento Sustentável”. in Debates Sócio-ambientais, ano 4, No. 11. 1999. p.01-03
7. CRESPO, S. “Agenda 21 Local: Um olhar a partir das organizações da sociedade. in “Brasil Século XXI: os Caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos Depois da Rio 92”. LEROY, J.P., MAIA, K.D., GUIMARÃES, R.P. (org.) Rio de Janeiro. FASE. 1997.
8. RIBEIRO, M.A., PHILIPPI JR., A., Brito, M.C.W., “Ações voltadas para a implementação regional da Agenda 21”. In “a Rio 92 cinco anos depois: avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável cinco anos após a Rio-92”. CORDANI, U.G., MARCOVITCH, J., SALATI, E. (org.). São Paulo. 1997.
9. Home-page do Programa “Entre Serras e Águas”.
[Http://www.ambiente.sp.gov.br/Serra/serras00.htm](http://www.ambiente.sp.gov.br/Serra/serras00.htm).

Extraído de ARRAES (2000:p.50)

O quadro exposto representa uma tentativa de sistematização de algumas experiências identificadas como “Agendas 21 Locais”, executadas ou em execução no Brasil. Com certeza, inúmeras outras escaparam deste inventário preliminar. ARRAES (2000), neste levantamento, registra este tipo de intervenção em cerca de 50 localidades brasileiras. CRESPO (2001), por sua vez, supõe a ocorrência destas experiências em mais de 300 cidades pelo Brasil.

Se o mero inventário quantitativo destas experiências no Brasil já se mostra pouco preciso, as análises qualitativas são também, por sua vez, ainda extremamente incipientes.

Os poucos relatos existentes, em sua maioria, carecem de análise crítica. Boa parcela dos materiais impressos que tratam destas intervenções são de divulgação institucional, enaltecendo as práticas e os gestores públicos envolvidos.

Relatórios deste tipo de prática, mesmo quando de perfil acadêmico, são, em sua maioria, meramente descritivos. A fragilidade analítica destes documentos é também decorrente do fato de, em boa parte dos casos, os autores destes estudos estarem envolvidos diretamente na intervenção relatada, quer como consultores ou como membros das equipes responsáveis pela condução do processo de implantação de “Agendas 21 Local”. Esta proximidade pode, eventualmente, limitar tais estudos a relatos de experiências, desprovidos estes de uma discussão crítica acerca das premissas, limitações e possibilidades envolvidas no planejamento e na execução das Agendas 21 Locais.

Outro empecilho à execução de um inventário atualizado e completo acerca das intervenções voltadas à implementação das Agendas nos municípios brasileiros, diz respeito à descontinuidade dos projetos, face a eventual alternância na condução política nos executivos municipais. Em função do processo de construção das Agendas ficar, muitas vezes, associado à determinada gestão, não é incomum que determinados governos desmobilizem intervenções iniciadas em gestões anteriores.

A dificuldade na obtenção de dados quantitativos confiáveis, e a fragilidade das análises acerca das Agendas 21 Locais no Brasil, sugerem a necessidade de futuras investigações sobre o tema.

Cabe atentar, ainda, para o fato de que muitas destas experiências “inovadoras” voltadas à gestão ambiental nas cidades serem usualmente enquadradas naquilo que se convencionou chamar de “*best practices*”. São práticas de gestão urbana internacionalmente reconhecidas e que conferem às suas cidades *status* de “cidades modelo”.

Para CRESPO (1998:p.10), estas “boas práticas” encontram-se, muitas vezes, desarticuladas de políticas mais amplas:

“A estratégia de reunir “best practices” tem sido uma tônica das agendas globais: trata-se de divulgação de um conjunto de ações demonstrativas, isto é, exemplos de práticas bem sucedidas e que podem ser replicadas. Um olhar mais crítico sobre as experiências coletadas revela, contudo, que a despeito de serem iniciativas criativas, participativas e muitas voltadas para a defesa do meio ambiente, não estão associadas a nenhuma estratégia mais ampla, seja no nível local ou regional”.

Numa análise crítica, entretanto, observamos que a crítica às “*best practices*” - entre as quais as AG21L - não se limitam às suas eventuais desarticulações às políticas públicas supra-locais.

A questão se mostra em sua complexidade quando reconhecemos que tais práticas “inovadoras” de gestão territorial são comumente utilizadas como estratégias de *marketing* local, adotado pelas chamadas “cidades globais” (“*global-cities*”), visando assim a atração de fluxos econômicos que potencialmente dinamizariam o desenvolvimento local. É neste sentido que ARRAES (2000:p.66), complementa:

Para cumprir estas ‘novas’ funções (relacionadas diretamente ao processo de re-organização capitalista global, através das “global-cities”) caberia ao governo local orientado pela sua percepção das demandas da economia global e por experiências de sucesso de outras cidades, torná-la atraente ao capital” (grifo nosso).

Os conceitos de “*best practices*”, “cidades-modelo” e de “cidades-sustentáveis” apresentam uma estreita interação. Tal como observado por SÁNCHEZ e MOURA (2000: pp.101-102):

“Quase sempre associado a noção de ‘cidade-modelo’, encontra-se a noção de ‘cidade sustentável’. Pode-se dizer que, de modo recorrente, uma evoca a outra na atual agenda urbana.”

As autoras alertam para o risco da adoção dessas “boas práticas” representarem uma despolitização da gestão urbana, substituída pelas soluções técnicas, objetivas, modernas e internacionalmente reconhecidas, visando, ao final do processo, uma melhoria na imagem (e na auto-imagem) da cidade, e assim, absorver novos investimentos.

As autoras complementam:

“Cada uma das chamadas “boas práticas”, no que se refere à sustentabilidade, inscreve-se nos quadros de um projeto urbano, fundado em um aparentemente saber objetivo sobre fluxos e parâmetros. Nota-se, nesses casos, o recorrente acionamento de uma base técnica para apresentar e legitimar indicadores de qualidade de vida ou de sustentabilidade urbana: metros quadrados de área verde por habitante, toneladas de lixo reciclado, quilômetros de ciclovias. É sobretudo o recurso à técnica que distingue as boas práticas das ruins. Como anteparo da política - das relações sociais capazes de erigir o modelo -, objetivam-se as representações e constroem-se esquemas ordenadores da vida urbana e demarcadores da ordem que se intenciona impor. [...] A trajetória evolutiva rumo à eficiência ecológica conjuga projetos de mudança técnica urbana e programas de educação ambiental, voltados à ampliação da chamada ‘consciência ecológica’. Com efeito, nesses projetos de cidade verifica-se uma nítida despolitização da questão ambiental, uma recusa de reconhecimento de conflitos entre o meio ambiente e a economia. [...] Este padrão discursivo projeta na ‘cidade sustentável’ alguns dos atributos capazes de inseri-la no contexto da complexidade global: requalificar o ambiente urbano para realçar a atratividade, inspirar orgulho nos moradores, e, principalmente, ganhar a confiança dos potenciais investidores”.

O alerta acima é importante e, inegavelmente, tal lógica esta presente em inúmeras intervenções urbanas denominadas, ou não de AG21L³⁷. Porém, não cabe - a partir das críticas acima - desqualificar todo um coletivo de intervenções que são de fato inovadoras, e que podem carregar novas perspectivas de gestão urbana.

Muitas das discussões expostas até aqui serão retomadas no próximo capítulo, onde estaremos apresentando nossas considerações finais.

³⁷ Os argumentos levantados pelas autoras podem, inclusive, nos dar pistas para entender o porquê das AG21L - tanto no Brasil, quanto em outros países periféricos - ter se concentrado nos grandes centros (global cities), valorizando inclusive o papel “certificador” do ICLEI - entidade que dá reconhecimento internacional a muitas destas práticas.

Considerações Finais

No transcorrer desta dissertação buscamos resgatar e compreender os processos relacionados à formulação das idéias e das práticas referenciadas à “sustentabilidade local”. Dada a complexidade e a amplitude inerente a tal debate, temos claro que o tema não foi esgotado. Entretanto, acreditamos que foi possível apontar algumas questões centrais que dão relevância a esta discussão.

A sustentabilidade local tem sido objeto de inúmeras intervenções no campo das políticas públicas, e pauta de emergente reflexão acadêmica, perspectivas estas muitas vezes desarticuladas entre si.

Dentre as diversas estratégias que se reconhecem como voltadas à construção desta sustentabilidade local, optamos por apresentar os processos de elaboração de “Agendas 21 Locais”.

Apresentamos, como premissa teórica, a sustentabilidade local como contextualizada diretamente a dois processos sincrônicos que se dão na contemporaneidade. São eles: a ampliação da noção de sustentabilidade, dada a inclusão de novas dimensões; e a (re)-emergência da esfera local como o *locus* privilegiado da ação política, conferindo-se aí especial destaque à dimensão municipal.

A noção de sustentabilidade, inicialmente vinculada quase que exclusivamente à preocupação ambiental e à gestão dos recursos naturais, tem apresentado um processo de constante transformação. Já a partir dos anos 60, com forte repercussão nas décadas seguintes, a “questão do desenvolvimento” passa a ser percebida, de forma mais notória, como indissociável do debate ambiental.

A formulação dos “conceitos” de “eco-desenvolvimento” e de “desenvolvimento sustentável” refletem esta trajetória.

Nas décadas seguintes novas noções são apresentadas, entre as quais as idéias de “sociedades sustentáveis” e de “sustentabilidade ampliada”. Tal processo de formulação é construído no embate entre projetos sociais muitas vezes antagônicos, que se apropriam, transformam e ampliam a noção de sustentabilidade.

A noção de “Sustentabilidade Ampliada” incorpora novas dimensões à preocupação ambiental, e dá especial relevância à democracia, à descentralização, e à cidadania. Tal cenário tem apontado a esfera “local” como o território privilegiado para a experimentação e construção da sustentabilidade ampliada. Entretanto, a esfera local também tem sido comumente utilizada para intervenções pautadas no “conceito” – acrítico e reformista - de desenvolvimento sustentável tal qual apresentado no Relatório Brundtland. Para um melhor aprofundamento deste debate, investigamos as diferentes interpretações que a dimensão local tem recebido nas diferentes práticas que se reconhecem como pautadas no ideário da “sustentabilidade local”.

A dimensão local, percebida por diversos setores como o espaço privilegiado para a percepção e tratamento da questão sócio-ambiental, ganha maior relevância no cenário de globalização acentuada, no atual estágio da modernidade (ou pós-modernidade, como defendem alguns autores). Este processo de imbricamento do local ao global requisita novas formas de ação política, as quais tenham a capacidade de amalgamar, numa rede de intercâmbios, o cotidiano à planetariedade.

É importante destacar a noção de democracia como um conceito chave para a formulação do ideário da sustentabilidade. Tanto nas experiências locais, quanto nas dinâmicas nacionais e supra nacionais, a demanda pela radicalização da experiência democrática tem se tornado um aspecto marcante dos diversos projetos vinculados a este ideário.

A dimensão local, configurada a partir da adoção de delimitações territoriais baseadas em limites administrativos – em geral, municípios - carrega em si múltiplas possibilidades e limitações. O município, esfera de poder mais próxima do cidadão, ganha relevância. Desta maneira, intervenções e propostas voltadas à construção da sustentabilidade local estão fortemente referenciadas ao poder local, representado pelo município ou por um conjunto de municípios.

A noção de sustentabilidade tem agregado, de forma sistêmica, as dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e éticas, referenciando-as espacial e temporalmente. Isto tem tornado mais complexa a tarefa de mensurar as “sustentabilidades” envolvidas nesses processos. Procuramos, neste sentido, discutir a construção e a utilização dos indicadores de sustentabilidade. O uso de indicadores pode, e deve, ser incorporado como instrumento fundamental para a formulação e avaliação de políticas públicas, extrapolando as dimensões técnicas e “acadêmicas”.

A adoção de determinados indicadores em detrimento de outros, define, intrinsecamente, opções políticas definidas, porém muitas vezes camufladas. Permanece o desafio de se construir novos indicadores, de forma participativa, e redefiní-los continuamente à partir das experiências empíricas e do refinamento das reflexões acadêmicas. Poderão tais indicadores nortear políticas públicas voltadas à construção de uma sustentabilidade ampliada, processo este que deve estar referenciado na gestão adequada dos recursos naturais, no combate à exclusão e no fortalecimento da cidadania e da democracia.

Neste sentido, o uso de indicadores torna-se instrumento extremamente valioso no auxílio às diversas intervenções que se apresentam como voltadas à Sustentabilidade Local - entre as quais as "Agendas 21 Locais".

As "Agendas 21 Locais", concebidas e apregoadas como um dos mais adequados instrumentos para a construção da sustentabilidade local, carregam em si a multiplicidade de leituras derivadas do polifônico ideário da sustentabilidade. Percebemos uma grande variedade de propostas, projetos e programas, abrigados sob amplas noções - aparentemente consensuais - de desenvolvimento sustentável. Tais propostas buscam, através do processo de construção de agendas locais, uma forma de instrumentalizar e de conceber estratégias que dêem concretude às diferentes leituras presentes nestes ideários.

A "Agenda 21", depositária fiel da noção de Desenvolvimento Sustentável tal como exposta no Relatório BRUNDTLAND, reproduz uma carga ideológica pautada por críticas superficiais ao atual estilo de desenvolvimento.

Sob o ponto de vista operacional, a superficialidade presente no Relatório Brundtland se vê traduzida, na Agenda 21, na forma de recomendações genéricas. As suas versões nacionais e locais, são também, de modo geral, portadoras e representantes do mesmo ideário.

Entretanto, em algumas experiências, há evidências de um processo dialético no qual a “Agenda 21” é (re)-apropriada - principalmente em suas versões Locais - por novos atores sociais, que a utilizam como estratégia para o tratamento de aspectos centrais e complexos que envolvem o tema da sustentabilidade ampliada.

Emergem algumas experiências de “Agenda 21 Local” críticas ao atual modelo de desenvolvimento. Tais intervenções, ainda não generalizadas, mostram compreender a dimensão local como um foro privilegiado para a construção de um pensamento questionador e de alternativas sustentáveis que englobem e evidenciem a articulação das dimensões local e global.

As “agendas locais” podem, desta forma, configurarem-se como processos extremamente profícuos, espaços privilegiados para a reflexão crítica e para a compreensão das dinâmicas supra-locais, fomentando a construção de alternativas articuladas e pautadas na busca da sustentabilidade “ampliada e progressiva”.

Conforme observado, o processo de elaboração de “Agendas 21 Locais”, quando entendido como “estratégia de planejamento participativo”, permite múltiplas orientações, com maior ou menor grau de criticidade ao modelo de desenvolvimento hoje empregado.

Destaca-se, assim, a heterogeneidade de experiências identificadas como “Agendas 21 Locais”. Os diferenciais se revelam, primeiramente, na compreensão dada aos termos “desenvolvimento” e “sustentabilidade” utilizados para nortear as ações, e, em segundo plano, no entendimento sobre a função do “local” enquanto espaço privilegiado para a concretização e aplicação das noções acima citadas.

Quanto a esta compreensão do “local”, resgatamos algumas discussões apontadas no capítulo 02. Mapeamos duas vertentes extremas relacionadas ao “local”. A primeira delas entende este espaço como o “*locus*” adequado e privilegiado para a construção de alternativas sustentáveis e críticas ao atual modelo de desenvolvimento. A segunda entende o “local” também como espaço privilegiado, mas como estratégia para uma inserção econômica “positiva” no mundo globalizado. Concepção esta afinada com a noção de “pensamento único” neo-liberal e pouco crítica aos paradigmas do atual estágio de acumulação capitalista.

Entretanto, estas leituras extremas correm o risco de serem inadequadas e conceitualmente frágeis, posto ambas não incorporarem, necessariamente, o grau de complexidade envolvido na articulação das dimensões local e global. Sem esta compreensão, o local é muitas vezes sobre-valorizado, mascarando a multiplicidade das relações sociais, econômicas e políticas do mundo globalizado contemporâneo. A sobre-valorização da esfera local pode tender a camuflar a complexidade das relações sócio-espaciais e sócio-ambientais, presentes na contemporaneidade. Tal lógica tem como base a falsa premissa de que “*a comunidade global é um reflexo das tendências e escolhas feitas nas comunidades locais do mundo*”, apregoada em “manuais” de implantação de Agenda 21 Local.

Breve inventário de práticas identificadas como “Agenda 21 Local” revela, conforme observado, uma enorme diversidade de concepções. As premissas envolvidas em cada intervenção - principalmente a compreensão da idéia de sustentabilidade, grau de entendimento da complexidade da interação das dimensões local e global - dão as diretrizes específicas de cada experiência.

Frente as particularidades de cada intervenção, a experiência demonstra que, mesmo quando concebido dentro de uma ótica conservadora, o processo de elaboração de “Agendas 21 Locais” pode possibilitar momentos de reflexão coletiva e introjeção de conceitos mais críticos e transformadores da sociedade, utilizando a noção de sustentabilidade ampliada e progressiva. Neste sentido, não é raro assistirmos a agentes públicos fomentarem processos “participativos” - quer seja por modismo, demagogia, ou até por falta de clareza política - e, no decorrer das discussões, perderem a condução política do processo, frente às demandas da sociedade civil organizada.

Temos, nos anos recentes, assistido a diferentes processos de “planejamento estratégico participativo” - muitos destes bem elaborados, e referenciados espacial, social e temporalmente. Alguns destes atendem pelo nome de “Agenda 21 Local”. Outros tantos utilizam-se de outras denominações, o que não lhes tira qualquer mérito. Paralelamente, também como já observado, outras tantas experiências, formalmente nomeadas como “Agenda 21 Local” podem significar um mero exercício de demagogia, representando assim pouco ou nenhum avanço em termos de inovação em políticas públicas.

Entretanto, de modo geral, quando focada na esfera local - mesmo tendo em conta os limites de municípios ou até mesmo de bairros - as experiências de planejamento e de intervenção participativa possibilitam campo fértil para a reflexão sobre a realidade. Pode permitir, ao mesmo tempo, o afloramento e a canalização de esforços voltados a transformação desta realidade. Diversos fatores fortalecem esta opção privilegiada pela ação local.

Na esfera local os conceitos de espaço, território, e territorialidade ganham concretude, evidenciando os processos de produção e consumo espacial, questão esta fundamental para a compreensão da dimensão ambiental, e comumente mascarada quando referenciada às dinâmicas ambientais globais. Da mesma forma, na esfera local as tensões sociais, dadas pelas formas diferenciadas de apropriação dos recursos naturais, são mais dificilmente camufladas. Outro elemento que pode, então, potencializar a importância da intervenção “local” é o fato desta se manifestar no cotidiano, no “mundo vivido” das pessoas.

Reconhecermos potencialidades da dimensão local não significa cair no engano de sobre-valorizarmos esta esfera, desconsiderando a complexidade dada pela articulação entre o local e global.

Esperamos que as reflexões apresentadas nesta dissertação possam contribuir para o aprimoramento das ações direcionadas à construção de alternativas sustentáveis e de compreensão de processos de construção de conceitos que possam ser aprimorados nos estudos acadêmicos e na prática política.

Bibliografia

ALBAGLI, S. **Globalização e Espacialidade**. “Globalização & Inovação Localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul”, José Eduardo Cassiolato e Helena Maria Martins Lastres (editores), Brasília: IBICT/MCT, 1999

ALBERTI, M. Conferência: **Sustentabilidade e Gestão Urbana**. Cidades Sustentáveis - memória do encontro preparatório. São Paulo: SMA, 1997.

ARRAES. N.A.M., “**Desenvolvimento Sustentável e a Participação nos Processos de Agenda 21 local Brasileiros**”. Campinas, SP, 2000. Tese (Doutorado em Engenharia Civil). Faculdade de Engenharia Civil. Universidade Estadual de Campinas.

BECKER, B., “**A Amazônia pós ECO-92: Por um desenvolvimento regional responsável**.” Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. Bursztyn, M . (org.). São Paulo: Ed. Brasiliense. 1994.

BORN, R.H. “**Os Assentamentos Humanos e a Agenda 21**”. Vitae Civilis Instituto Para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz. São Paulo: 1994.

BRASIL, Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. “**Agenda 21 Brasileira - Bases para Discussão**”. Brasília: MMA. 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Consórcio Parceria 21. ***Documento Cidades Sustentáveis; Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios de Desenvolvimento Sustentável Definidos na Agenda 21***. Brasília: MMA. 1999.

CARDOSO, F.H. & FALETTO, E. ***“Dependência e Desenvolvimento na América Latina”***. RJ: Ed. Zahar. 1977.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. ***“A (re) produção do espaço urbano”***. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

CARSON, R. ***“Silent Spring”***. Boston: H. Mifflin. 1962.

CMMAD - COMISSÃO MUNDIAL PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - ***“Nosso Futuro Comum”***, RJ: Fundação Getúlio Vargas. 1988.

CRESPO, S. ***“Desenvolvimento Sustentável: as ONG’s devem se engajar na elaboração das agendas 21 locais”***. Revista Proposta N. 77. “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável”. Junho/Agosto 1998. Publicação Trimestral da Fase. 1998.

CRESPO, S. ***“Cidades Saudáveis; memória do encontro preparatório”***. SMA - Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. São Paulo: SMA. 1997.

DAGNINO, E. ***“Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”***. Anos 90; Política e Sociedade no Brasil. Dagnino, E. (org.), São Paulo: Ed. Brasiliense. 1994.

DOWBOR, L. ***“Descentralização e Meio Ambiente”*** Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. Bursztyn, M . (org.). São Paulo: Ed. Brasiliense. 1994.

FERREIRA, LEILA. C., ***“A Questão Ambiental; Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil”***. São Paulo: Ed. Boitempo. 1998 .

FERREIRA, LEILA. C. & VIOLA, E. ***“In certezas da Sustentabilidade na Globalização”***. FERREIRA, L.C. & VIOLA, E. (org.). Campinas: Ed. Unicamp. 1996.

FERREIRA, LÚCIA C.. ***“Os fantasmas do Vale: Qualidade ambiental e cidadania”*** Campinas: Ed. Unicamp. 1993.

FERREIRA, LÚCIA C.. ***“Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania”*** In certezas da Sustentabilidade na Globalização”. FERREIRA, L.C. & VIOLA, E. (org.). Campinas: Ed. Unicamp. 1996.

FERREIRA, LÚCIA C. ***“Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro”***. Ambiente e Sociedade. Ano II (5). Campinas: Nepam. 1999

FOLADORI, G. ***“Sustentabilidad Ambiental y contradicciones sociales”***. Ambiente e Sociedade. Ano II (5). Campinas: Nepam. 1999.

FORGE, Isabelle – ***“Bibliografia sobre metodologias de Estadísticas Ambientales e Indicadores de Desarrollo Sustentable”***, Santiago do Chile, CEPAL, Unidad Conjunta CEPAL / PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, LC/L.852. 1995.

FORGE, Isabelle – **“Organización de la Información y de los Datos Estadísticos en el Campo del Medio Ambiente: Propuestas Metodológicas”**, Santiago do Chile, CEPAL, Unidad Conjunta CEPAL / PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, LC/L.852. 1994

FRANCO, A. **“Por que precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável?”**. Revista Século XXI. N.º 03. Separata. Brasília: Millenium - Instituto de Política, 2000.

FRANCO, A. **“Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável; Dez consensos”**; PROPOSTA - Revista Trimestral de Debate da FASE - Nº 78 ; Rio de Janeiro: FASE. 1998.

FRANK, A.G. **“Capitalism and Underdevelopment in Latin America”**. NY: Monthly Review Press, 1969.

FURTADO, C. **“O mito do desenvolvimento econômico”**, Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra. 1974.

GIDDENS , A. **“As Consequências da Modernidade”**. São Paulo: Ed. Unesp. 1991.

GUIMARÃES, R. **“Aterrizando una Cometa; Indicadores Territoriales de Sustentabilidad”**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social. ILPES .Dirección de Políticas y Planificación Regional. Documento 18 / 98. Santiago. 1998-a.

- GUIMARÃES, R. P., ***“Modernidad, Medio Ambiente y Etica: Un Nuevo Paradigma de Desarrollo”***. Ambiente e Sociedade. Ano I (2). Campinas: Nepam. 1998-b.
- GUIMARÃES, R. P., ***“A Assimetria dos Interesses Compartilhados: América Latina e a Agenda Global do Meio Ambiente”***. Ecologia e Política Mundial. Rio de Janeiro: Ed Vozes. 1991.
- HARVEY, D., ***“A Condição Pós-Moderna”***. São Paulo: Ed. Loyola. 1992
- HERCULANO, S. ***“A Qualidade de Vida e seus Indicadores”***. In Ambiente e Sociedade. Ano I (2). Campinas: Nepam. 1998.
- HERCULANO, S. C. , ***“Do Desenvolvimento (In) suportável à Sociedade Feliz”***. Ecologia, Ciência e Política. Coord. Mirian Goldenberg. Rio de Janeiro: Ed. Revan. 1992.
- HOGAN, D. ***“Desenvolvimento Sustentável na Bacia do Piracicaba: limites e possibilidades”***. Incertezas de Sustentabilidade na Globalização. FERREIRA, L. C. & VIOLA, E. (org.). Campinas: Ed. Unicamp. 1996
- HOGAN, D. ***“Crescimento Populacional e Desenvolvimento Sustentável”***. Lua Nova Revista de Cultura e Política. N. 31. São Paulo: CEDEC. 1993.
- HOGAN, D. J. ***“Pobreza, Poluição e Prioridades: Considerações sobre Meio-Ambiente e Cidadania”*** Textos Didáticos. (3) Campinas: IFCH/Unicamp. 1991.

- IANNI, O. **"Globalização e Diversidade"**. Incertezas da Sustentabilidade na Globalização. FERREIRA, L.C. & VIOLA, E. (org.). Campinas: Ed. Unicamp. 1996.
- KITAMURA, P.C. **"Desenvolvimento Sustentável: Uma Abordagem para as Questões Ambientais na Amazônia"**. Tese de Doutorado. Campinas. Unicamp. IE. 1994.
- LEFF E. **"Los nuevos actores del ambientalismo"**, Ambiente e Sociedade. Ano I (2). Campinas: Nepam. 1998.
- LEROY, P. **"Novos Atores Sociais, Desenvolvimento Sustentável e Organizações Não Governamentais"**. A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Becker, B. & Miranda, M. (org.). Rio de Janeiro: Ed. UFRJ. 1997.
- MALTA, C. **"Seminário Implementação dos Compromissos da Rio 92: as Ações da Agenda 21 para Saúde, Saneamento e Assentamentos Humanos"**. São Paulo, abril de 1994.
- MARX, K. **"O Capital"**. Livro I, Volume I. Ed. Civilização Brasileira. 1990
- MCCORMICK, J. **"Rumo ao Paraíso; a história do movimento ambientalista"**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 1992.
- MEADOWS, D. H. **"Limites do Crescimento"**. São Paulo: Ed. Perspectiva. SP. , 1973.

- MONTE-MÓR, R. L., ***“Urbanização Extensiva e Lógicas de Povoamento”***, in Território; Globalização e Fragmentação. Santos, M. et al (org.). São Paulo: Ed. Hucitec, 1994.
- MORIN, E., ***“Introduction à une politique de l’homme”***. Seuil, Paris, 1990.
- NIU, W. Y. KHAN, A. A., ***“Spatial Systems Approach to Sustainable Development: A Conceptual Framework. Environmental Management”***, New York. V. 17, n.2,
- PAEHLKE, R., ***“Enviromentalism And The Future Of Progressive Politcs”***. New Haven and London: Yale University Press. 1989.
- PHILIPPI JR., A. et al. ***“Agenda 21 Local Como Instrumento de Gestão, Educação, e Participação Popular”***. Anais do XXVI Congresso Interamericano de Ingenieria Sanitaria y Ambiental. Lima, Peru. 1998.
- PNUD, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – ***“Desarrollo Humano en Chile, 1998: Las paradojas de la modernización”***. Santiago de Chile. PNUD. 1998.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. ***“PEQUENO GUIA DA AGENDA 21 LOCAL”*** Rio de Janeiro. RJ. 1996.
- RIBEIRO, A. C. T. ***“Poder Local: riscos de simplificação”*** Revista Tempo e Presença. Ano 22. N. 311. Maio/junho 2000. Koinomia Presença Ecumênica e Serviço. Rio de Janeiro. 2000.

- RODRIGUES, A.M. ***"A Utopia da Sociedade Sustentável"***. Ambiente e Sociedade. Ano I, N.2, Campinas: Nepam, 1998-a.
- RODRIGUES, A. M., ***"Produção e Consumo do e no Espaço Urbano"***. São Paulo: Ed. Hucitec, 1998-b.
- RODRIGUES, A. M. , ***"Novas Práticas e Novas Matrizes Discursivas?"*** O Novo Mapa do Mundo. Natureza e Sociedade de Hoje: uma Leitura Geográfica. Souza et all (org.). ". São Paulo: Ed. Hucitec, 1994.
- RODRIGUES, A.M., ***"A questão ambiental e a (re)descoberta do Espaço: Uma nova relação Sociedade / Natureza?"*** ". Boletim Paulista de Geografia, N. 73. 1995.
- RODRIGUES, A.M. ***"Texto apresentado para curso da Fundação João Pinheiro"***. s/n. mimeo. Belo Horizonte. 1999.
- ROLNIK, Raquel., ***"Cidades Saudáveis; memória do encontro preparatório"***. SMA - Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. São Paulo: SMA. 1998.
- RIBEIRO, M. A.; PHILIPPI Jr, A. ; BRITO, M.A.W. . ***"Ações Voltadas para a Implementação Regional da Agenda 21"***. Rio 92 Cinco Anos Depois; Avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável cinco anos após a RIO-92. Memória do Workshop. Embú, SP. Brasil. 1997.

SACHS, I., ***“Estratégias de Transição para o Século XXI”***. Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. Bursztyn, M . (org.). ”. São Paulo: Ed. Brasiliense. 1994.

SACHS, I., ***“Ecodesenvolvimento, Crescer sem Destruir”***. ”. São Paulo: Ed. Vértice. 1986.

SÁNCHEZ, F., MOURA, R., ***“Cidades-modelo: espelhos de virtude ou reprodução do mesmo”***. Cadernos IPPUR, Vol.. XIII, N.02, agosto / dezembro de 1999. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ. 1999.

SANTOS, G. C., ***“Manual de Organização de Referências e Citações Bibliográficas para Impressos e Eletrônicos”***. Campinas: Editora da Unicamp. 2000.

SANTOS, L. G. ***“A Encruzilhada da Política Ambiental Brasileira”***. Novos Estudos (38). P. 182. São Paulo: Cebrap. 1994.

SANTOS, M. ***“O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise.”***. Cadernos IPPUR. Ano XIII. N.o 2. Rio de Janeiro: IPPUR. 1999.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. ***“Agenda 21 - Conferência das nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Rio de Janeiro, 1992”***. Série Documentos Ambientais. São Paulo: SMA. 1997.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. ***“Publicação Memória do Encontro Cidades Sustentáveis 1997”***. São Paulo: SMA. 1998.

TELES, V. "**Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos**". Anos 90; Política e Sociedade no Brasil. Dagnino, E. (org.), São Paulo: Ed. Brasiliense. 1994.

VIOLA, E. "**A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental brasileira**". Incertezas da Sustentabilidade na Globalização. FERREIRA, L.C. & VIOLA, E. (org.). Campinas: Ed. Unicamp. 1996..p.35

VIOLA, E. & LEIS, H. "**Desordem Global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo**". Ecologia e Política Mundial. Leis, H. (org.), Rio de Janeiro: Ed. Vozes. 1991.

VIRILIO, P. "**Entrevista**" a Croissance, le monde en développement, n.º 367, jan. 1994.