

## QUESTÕES PARA UMA AGENDA CONTEMPORÂNEA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL<sup>1</sup>

Margarida Queirós<sup>2</sup>

### Introdução

Os sinais de inquietação que surgem nos anos 1970 nos países industrializados com o esgotamento dos recursos e a conservação da Natureza face aos desequilíbrios da expansão demográfica e económica, constituem o embrião do discurso político e intelectual subjacente ao Relatório Brundtland<sup>3</sup>, que define o conceito de desenvolvimento sustentável nos finais dos anos 1980 (Pearce e Turner, 1990; Pearce, 1993; Wilbanks, 1994; Giddens, 1998). Esta concepção deriva de um conjunto de crescentes preocupações que culminam, em 1972, na realização da Conferência de Estocolmo sobre o Ambiente Humano. Um sentimento de crise geral em torno do ambiente, a uma escala internacional, conduz à criação do Programa das Nações Unidas para o Ambiente<sup>4</sup> e de agências de protecção ambiental. Não é que preocupações semelhantes não tivessem já emergido até mesmo nos finais do século XIX, contudo, um verdadeiro surto de atenção pública e governamental é desencadeado pelo lado da pesquisa científica que acabaria por revelar o carácter global e interdependente dos desafios ambientais (Wilbanks, 1994; Soromenho-Marques, 1998).

Se há cerca de 30 anos em Estocolmo, se uniram as economias industrializadas e as em desenvolvimento para que em conjunto pudessem delinear os “direitos” da Humanidade a um ambiente saudável e produtivo, a década de 80 foi marcada por uma atenção redobrada acerca dos problemas da degradação ambiental e ameaças à sobrevivência humana, como o aquecimento global, a destruição da camada de ozono e a desertificação.

A degradação do ambiente estava associada a um problema das nações industrializadas decorrente do efeito colateral da riqueza gerada, passando a ser encarada progressivamente

---

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão resumida e actualizada de um capítulo da dissertação de doutoramento *O desafio ambiental. As políticas e a participação dos actores*, apresentada à Universidade de Lisboa em 2001.

<sup>2</sup> Profª Auxiliar do Departamento de Geografia da FLUL e investigadora do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. Faculdade de Letras, Alameda da Universidade, 1600 Lisboa. Tel. 217940218. E-mail: margarida@fl.ul.pt

<sup>3</sup> Relatório submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1987, elaborado pela *World Commission on Environment and Development* (WCED) ou “Comissão Brundtland”, em 1987, intitulado *Our Common Future (O Nosso Futuro Comum)*. É vulgarmente conhecido como o “Relatório Brundtland”. A Comissão Brundtland foi criada em consequência da resolução 38/161 das Nações Unidas em 1983 e a presidente nomeada foi Gro H. Brundtland então líder do Partido Trabalhista da Noruega (WCED, 1987).

<sup>4</sup> *United Nations Environment Programme*, UNEP (em português PNUA).

## QUESTÕES PARA UMA AGENDA CONTEMPORÂNEA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

como uma questão de sobrevivência para as nações menos desenvolvidas (WCED, 1987). Consciente desta evolução, o Relatório Brundtland revela uma inegável preocupação em mostrar que o ambiente e o desenvolvimento são inseparáveis. Vai mais longe, ao observar que muitos dos percursos económicos das nações industrializadas se tornaram insustentáveis e que as decisões de desenvolvimento destes países, em virtude do seu grande poder económico e político, teriam um efeito profundo na capacidade das populações sustentarem o progresso das gerações vindouras (WCED, 1987). As pressões sem precedentes sobre os recursos naturais do planeta, a pobreza e o crescimento populacional seriam uma perda de oportunidades, em geral, de recursos naturais e humanos em particular.

Como é hoje sabido, a definição de desenvolvimento sustentável publicada no Relatório Brundtland revela uma ideia fundamental: conhecendo os limites deve procurar-se satisfazer as necessidades essenciais das sociedades (explicitando uma preocupação com a equidade social), sem limitar as gerações futuras (ilustrando assim uma preocupação de equidade intergeracional). Ao apresentar este Relatório, a Comissão apela para um futuro em que as políticas de crescimento económico sustentam e expandem os recursos básicos ambientais, apenas possível através de escolhas difíceis e do desafio da mudança institucional. A Comissão alerta que esta esperança no futuro se constrói, todavia, com base em novas direcções de política, para as quais desenha um vasto conjunto de recomendações.

Se é verdade que *O Nosso Futuro Comum* foi elogiado pela avaliação objectiva dos problemas ambientais globais, a tónica colocada no modelo de desenvolvimento assente no crescimento industrial e na inovação tecnológica, também foi muito criticada pelas organizações não governamentais para o ambiente. Um aspecto central ao Relatório e que alimentou o debate científico, reside na ênfase que coloca nas necessidades humanas em comparação com a protecção da Natureza, explicitando assim uma visão antropocêntrica do mundo.

«First and foremost, this Commission has been concerned with people – of all countries and all walks of life. And it is to people we address our report.» (WCED, 1987: 23)

Não é intenção deste artigo esgotar todas as ilações que se podem extrair do Relatório Brundtland, sobretudo as que alimentam o debate sobre os significados do desenvolvimento sustentável, pois esse trabalho tem sido amplamente examinado ao longo dos dezassete anos que decorreram desde a sua publicação. Considera-se útil, no entanto, compreender porque o desenvolvimento sustentável contribuiu para a formação de um novo paradigma de desenvolvimento, agitando meios académicos e instituições políticas e alimentando um movimento social ligado às causas ambientais.

A assinatura do Relatório Brundtland pelos 21 membros da Comissão, de diferentes nacionalidades, mostra uma preocupação em transcender fronteiras nacionais e culturais, e os oito temas-chave<sup>5</sup> seleccionados para análise evidenciam a centralidade do “ideal” em satisfazer as necessidades humanas. Uma vez que se desconhecem as necessidades das gerações futuras, ou como a utilização dos recursos será afectada pela mudança tecnológica, a noção de desenvolvimento sustentável não admite precisão e, por isso, não surpreende a profusão de interpretações que têm sido apresentadas (Giddens, 1998). Ao fazer uma constante referência à prioridade na satisfação de tais necessidades e ao papel da Natureza em as fazer cumprir, o conceito lançou a base de muitos desentendimentos e confusões sobre como se devem comportar os actuais sistemas social e económico (Redclift, 1993).

---

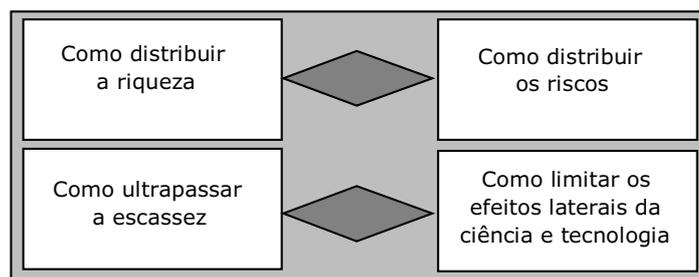
<sup>5</sup> População, Energia, Indústria, Agricultura, Povoamento, Relações Económicas Internacionais, Sistemas de Suporte de Decisão e Cooperação Internacional são os temas tratados na sua relação com o ambiente (WCED, 1987).

Wilbanks (1994), sugere duas razões que concorrem concomitantemente para a dificuldade de utilização do conceito de desenvolvimento sustentável como base para estabelecer uma teoria sólida. Por um lado, tal como também o entende Giddens (1998), a ambiguidade que o envolve. Desenvolvimento e sustentabilidade não são fáceis de definir, quer como variáveis independentes quer como dependentes. Todavia, a ambiguidade tem a virtude da versatilidade ao moldar um consenso alargado sobre a urgência de acção global. Por outro, o carácter integrador do conceito. O enfoque de uma série de assuntos, todos debaixo do mesmo “chapéu”, força as escolhas, confronta possibilidades e opções entre objectivos sociais, económicos e ambientais e simultaneamente alerta para a existência de estruturas de mediação cujo alcance é muito superior às disponíveis na actualidade.

Por último, as preocupações ambientais na actualidade questionam o conhecimento científico: terá a ciência (em sentido amplo) respostas para a maioria dos problemas levantados pela WCED? De facto, o conhecimento científico é chamado cada vez com mais frequência para analisar e fundamentar respostas acerca dos problemas ambientais, as quais se revestem de incertezas e indeterminações de variados tipos (Redclift, 1993; Murdoch e Clark, 1994). Talvez, por tudo isto, o desenvolvimento sustentável seja mais um princípio do que uma fórmula precisa.

A revisão do debate sobre o desenvolvimento sustentável mostra uma tendência para ignorar outros aspectos essenciais dos seus objectivos com que se confrontam as sociedades ocidentais contemporâneas. Com efeito, os padrões de vida colectivos, o progresso, o pleno emprego e a exploração da Natureza escapam sucessivamente ao controle da Humanidade e processos recentes, interligados, como a globalização, individualização, desemprego e riscos globais constituem desafios que urge responder em simultâneo (Beck, 1999).

Eder argumenta que o debate acerca da exploração da “Natureza Vs desenvolvimento económico” está relacionado com mudanças profundas na estrutura social e decorre de um processo global de racionalização. Com efeito, as necessidades materiais da sociedade Ocidental produzem sistematicamente, através dos progressos tecnológicos, efeitos involuntários na Natureza, ameaçando as fundações naturais da vida. Neste contexto, Beck (1994) salienta que esta é uma fase da modernidade que alterou o enfoque dos problemas da afectação da riqueza para os da distribuição dos riscos (Rutherford, 1999): a Humanidade está muito menos preocupada em como ultrapassar a escassez do que como limitar e distribuir os efeitos de uma nova categoria de «efeitos laterais» da produção (fig. 1).



Baseado em Beck, 1994 e 1999

Figura 1. O novo conflito ecológico da sociedade ocidental

O trabalho de Beck sugere, então, que a sociedade contemporânea é confrontada com profundas antinomias: a legitimação da Natureza pelo seu valor intrínseco e a legitimação do valor instrumental do progresso e conhecimento tecnológico. A preocupação actual

## QUESTÕES PARA UMA AGENDA CONTEMPORÂNEA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

sobre os problemas ecológicos deriva destas contradições expressivas da “modernidade reflexiva”<sup>6</sup> que Beck procura sistematizar; é o resultado da desconfiança no desenvolvimento económico e científico, na crescente exigência de intervenção da esfera pública nos processos de política e na falência da noção de um centro político capaz de controlar os processos tecnológicos e económicos. No cerne deste tipo de argumentação é possível encontrar uma crítica à sociedade capitalista, às suas estruturas e instituições e formas de relacionamento com o ambiente.

### Uma visão operativa de desenvolvimento sustentável

Actualmente, a procura da sustentabilidade encontra suporte em orientações ideológicas que se prendem fundamentalmente com os objectivos básicos do desenvolvimento. Uma primeira orientação expressa que os recursos naturais são a prioridade do desenvolvimento sustentável. Esta tradição concentra a sua abordagem no problema da degradação dos recursos e na procura da estabilidade ecológica, criticando o paradigma económico convencional (Rees, 1992; Redclift, 1993). Uma outra orientação encara a possibilidade do desenvolvimento sustentável ser compatível com o crescimento económico (Pepper, 1996). Esta orientação, para além de reconhecer que o crescimento económico não está separado do ambiente, centra-se em pressupostos acerca dos recursos não renováveis, limites ao crescimento e escassez potencial, como meios para alcançar o desenvolvimento sustentável (Pearce *et al.*, 1997).

Nem todos os que procuram o desenvolvimento sustentável encaram a dimensão ecológica como tendo primazia sobre todos os outros objectivos da Humanidade. Neste caso, a ênfase é colocada nos objectivos económicos e sociais (WCED, 1987; Redclift, 1993; Barbier e Markandya, 1993). Na perspectiva económica, o desenvolvimento sustentável compreende a maximização dos benefícios do desenvolvimento económico, submetido à manutenção da qualidade dos recursos naturais e dos seus serviços (Pearce e Turner, 1990; Costanza, 1991; Barbier, 1993; Pepper, 1996; Pearce *et al.*, 1997).

«A working definition of sustainable development might be as it follows: it involves maximising the net benefits of economic development, subject to maintaining the services and quality of natural resources over time (...). Maintaining the services and quality of the stock of resources over time implies, as far as is practicable, acceptance of the following rules:

- (a) Utilise renewable resources at rates less than or equal to the natural rate at which they can regenerate.
- (b) Optimise the efficiency with which non-renewable resources are used, subject to substitutability between resources and technological progress.

Economic development and natural resource maintenance are related in the following two broad ways:

1. Up to some level of resource base utilisation there is likely to be a trade-off between development and the services of the resource base (complementary relationship).
2. Beyond this level, economic development is likely to involve reductions in one or more of the functions of natural environments (...).» (Pearce e Turner, 1990: 24)

---

<sup>6</sup> “Reflexividade” significa que as tradições culturais que relacionam os humanos com a Natureza se tornam o tópico dos conflitos políticos e fazem do discurso intelectual e da observação teórica da realidade uma parte do jogo político (Eder, 1996).

Tal como a WCED, Turner e Pearce (1993) abordam o desenvolvimento sustentável como aquele que se sustenta ao longo do tempo. Segundo os referidos autores, mais interessante do que definir o conceito será determinar as condições para o alcançar. No seu entender, as gerações futuras não devem ficar pior em termos do desenvolvimento do que as actuais. Significa que há que deixar para a próxima geração um *stock* de capital que lhe permita a capacidade para gerar, pelo menos tanto desenvolvimento como o que esta alcançou. Neste contexto, os autores entendem que o capital, não se refere apenas ao *stock* de recursos materiais de origem humana (tecnologias, equipamentos, infra-estruturas..., ou capital material,  $K_M$ ), mas também à quantidade de conhecimentos e capacidades dos indivíduos (capital humano...,  $K_H$ ) e, naturalmente às reservas de recursos naturais (petróleo, carvão, biodiversidade...,  $K_N$ ). No seu conjunto, estas “categorias” de capital constituem o *stock* de capital agregado de uma nação (capital material, humano e natural).

Pearce e Turner (1990) sugerem que, de acordo com esta ideia, a manutenção do capital natural não seria, afinal, essencial para uma economia sustentável: a mudança tecnológica promoveria uma utilização de recursos eficiente e a substituição do capital natural por capital material e humano mais produtivo. Porém, acontece que o capital material não é independente do capital natural, pois este último é frequentemente necessário para gerar bens e serviços. Outra objecção à ideia de substituição de  $K_N$  e  $K_M$  assenta nas funções económicas que o capital natural desempenha: os oceanos, as florestas e a atmosfera etc., são suporte de vida que não encontram equivalente em qualquer forma de capital produzido pela Humanidade. Os autores argumentam uma última razão, que reside no papel de manutenção dos ciclos biogeoquímicos e nos quais a sociedade humana depende: a troca entre  $K_M$  e  $K_N$  seria apenas possível, se fosse humanamente viável a substituição global destas funções. Assim a “substituição” de uma forma de capital por outra não garantirá necessariamente a sustentabilidade.

De uma forma elucidativa, Prough, Costanza e Daly (2000), apresentam a questão da «substituabilidade» do seguinte modo: os recursos fluem do ecossistema para a economia e são transformados através de trabalho e capital e, após saírem do circuito económico, retornam ao ecossistema, todavia, já sob a forma de resíduos<sup>7</sup>. Até um certo limite crítico,  $K_M$  e  $K_N$  são substituíveis, mas existe um momento a partir do qual substituir uma forma de capital por outra reduz o *output*. Para o abate de uma floresta, pode-se fornecer a um trabalhador uma serra eléctrica para substituir o tradicional machado e o seu trabalho equivalerá ao de vários homens; no final pode-se substituir todo o trabalho manual pelo mecânico, o que rapidamente aumentará a madeira recolhida, mas, em breve, o *stock* florestal estará reduzido a zero. Assim, todas as formas de capital são necessárias à produção económica, e para além de certos limites, substituir um por outro, pode conduzir à redução do *output* final.

Esta questão é tão importante que ajuda a construir a argumentação para a conservação da Natureza. A produção económica como o processo de transformação de capital natural em capital “transformado” é apenas um processo de “rearranjo” da matéria e energia. Os recursos a partir dos quais se obtêm materiais transformados, já possuem qualidades estruturais (dureza, leveza, beleza,...) isto é, têm inerente a si, um valor que lhes foi atribuído pela acção da Natureza, não acrescentado pela actividade económica. O que torna esta problemática tão interessante é que o que os consumidores usufruem possui um valor de todos os capitais, humano, material e natural (Prough, Costanza e Daly, 2000). E, muitas vezes, a conversão do  $K_N$  por  $K_M$ , atribui um determinado tipo de valor mas

<sup>7</sup> Ultimamente, os factores de produção não são mais associados a substitutos mas a complementos.

QUESTÕES PARA UMA AGENDA CONTEMPORÂNEA  
DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

subtrai outro: uma árvore abatida e transformada em cadeira, ganha o valor de uso/troca em sociedade, mas perde o valor da sua contribuição na engrenagem dos serviços/funções naturais que prestava - *habitat*, regulação da água, oxigenação, evapotranspiração...

Expressa deste modo, a sustentabilidade torna-se uma questão de conservação do *stock* de capital total<sup>8</sup>, isto é, deixar para as gerações vindouras uma reserva de capital agregado não inferior ao actual. Esta *regra do capital constante* é também conhecida por regra da *sustentabilidade fraca* e significa que é indiferente a composição do *stock* de capital agregado que é legado (Pearce, 1993). Decorrente deste pressuposto, uma questão que tem sido amplamente discutida é a que resulta do tipo de política de conservação do *stock* de recursos: a degradação ambiental pode ser permitida, desde que a sua destruição se reconverta por inteiro numa das outras parcelas da adição.

«On the weak sustainability interpretation of sustainable development there is no special place for the environment. The environment is simply another form of capital.» (Pearce, 1993: 16)

Uma vez que a referida versão de sustentabilidade (na sua versão fraca) permite o declínio do nível de qualidade ambiental, então é necessário modificá-la no sentido de impor restrições à degradação do *stock* dos recursos naturais e assim os proteger. Para além do capital natural constante, ou substituível, admite-se a existência de um capital natural crítico (ciclos biogeoquímicos ou ciclos de suporte de vida,...  $K_{nc}$ ) que, uma vez destruído não pode ser recriado, preconizando assim uma versão *forte* da sustentabilidade. Se os elementos do *stock* de capital não são facilmente substituíveis uns pelos outros, então a regra da *sustentabilidade forte* exige a protecção dos recursos naturais críticos, por forma a que não diminuam.

«On the weak sustainability rule we need to look at the overall stock of capital. On the strong sustainability rule we need to look at the overall stock of capital *and* pay special attention to the environment.» (Pearce, 1993: 17)

Importa referir que a degradação ambiental (à qual se associam factores como a incerteza e a irreversibilidade do equilíbrio dos sistemas naturais) é apontada como a maior ameaça que as gerações actuais impõem ao bem-estar das futuras gerações, o que reforça a defesa da regra da sustentabilidade *forte*. Por estes motivos, a conservação do capital natural revela-se da maior importância para o desenvolvimento sustentável. Nesta perspectiva, o desenvolvimento sustentável tem como condição básica a manutenção de ambos os *stock* de capital total e natural.

A ameaça colocada pelos limites biofísicos ao funcionamento das economias, levou os “economistas do desenvolvimento sustentável” a modelizar as condições necessárias para a manutenção da sustentabilidade ambiental dos sistemas económicos ao longo do tempo. As implicações destes trabalhos dirigem-se, sobretudo para o reconhecimento das interdependências fundamentais entre os sistemas ecológico e económico - o desenvolvimento económico pode prosseguir sujeito, contudo, à conservação das fontes de tal rendimento.

De uma forma crescente, os desejos de criação de emprego, de crescimento económico, de aumento do bem-estar e de preservação dos ecossistemas, tornaram-se dominantes dos grupos ambientalistas, dos políticos e da sociedade civil, apelando para uma reconceptualização da relação da economia/ambiente. E a proposta de conciliação destes

---

<sup>8</sup> Em termos matemáticos, o desenvolvimento sustentável pode representar-se da seguinte forma:  $Stock_{total} = K_m + K_h + K_n$  (Turner e Pearce, 1993).

dois vectores assenta no desenvolvimento sustentável, associado, porém, à sua versão *forte*. Isto significa que, pelo menos em teoria, a gestão do *stock* de capital total, teria em conta a prevalência do interesse colectivo sobre o individual e respeitaria os valores intrínsecos dos ecossistemas bem como as suas funções e serviços, suporte do sistema económico. A equidade intergeracional ficaria assim assegurada.

A realidade mostra que, no amplo espectro da sustentabilidade, a situação mais frequentemente encontrada, é a da sustentabilidade *fraca*, na qual prevalece a regra do capital total constante. Todavia, compromissos assumidos desde a Conferência do Rio e as acções de política ambiental subsequentes, especialmente na União Europeia, mostram que o desenvolvimento sustentável que procura manter ambos os *stocks* de capital total e natural “constantes”, tem sido incentivado através da inovação tecnológica, do uso de energias alternativas, da utilização eficiente de recursos nos processos produtivos, de orientações para a preservação da biodiversidade, etc.

### Novas formas de intervenção do Estado nas esferas da economia e do ambiente

A implementação do desenvolvimento sustentável com tais características (*forte*), implica necessariamente, uma alteração política e institucional. O entusiasmo colocado neste projecto, e que nasce nos finais de 1980, assume uma orientação conhecida por *modernização ecológica*. Esta designação surge em resultado da formulação e implementação de políticas ambientais nos países da Europa Ocidental, especialmente na Alemanha, Escandinávia e Países Baixos.

«Instead of there being a conflict between concern for the economy and concern for the environment, the argument emerged (...) that environmental protection to a high level was a precondition of long-term economic development.» (Weale, 1992: 31)

Na prática, a modernização ecológica refere-se às transformações significativas nos padrões de investimento e nas técnicas de produção que afinal reflectem a incorporação na actividade económica dos custos das externalidades ambientais. O conceito vai mais longe ainda, porque assume que têm que ocorrer transformações na forma como o Estado intervém na esfera ambiental com influência positiva na eficiência económica e na inovação tecnológica.

«Ecological modernisation implies a partnership in which governments, businesses, moderate environmentalists, and scientists cooperate in the restructuring of the capitalist political economy along more defensible lines.» (Giddens, 1998: 57, citando Dryzek, 1997).

Assim, a modernização ecológica junta vários objectivos credíveis e atractivos: o desenvolvimento sustentável em substituição do crescimento económico, a preferência por medidas ambientais proactivas em detrimento das acções reactivas e a adopção de abordagens continuadas e sistemáticas em vez de actuações pontuais. Nesta perspectiva, os agentes económicos, governos, ambientalistas e cientistas cooperam na reestruturação de um regime de acumulação que contempla linhas mais defensivas para o ambiente e para a sociedade (Hanf, 1996; Giddens, 1998). O quadro 1 esquematiza as dimensões da referida mudança social e aponta os efeitos sinérgicos da integração da protecção ambiental na *performance* económica.

QUESTÕES PARA UMA AGENDA CONTEMPORÂNEA  
DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Quadro 1. Efeitos da modernização ecológica

Dimensão	Alterações
Científica-Tecnológica	Inovação tecnológica Introdução de novas estratégias organizativas Alterações no padrão de investimentos Racionalização dos processos produtivos I&D em qualidade ambiental (nos processos e produtos) Difusão de novos procedimentos/alteração de padrões de consumo
Política-Administrativa	Inovação institucional (Estado e mercado) Integração sectorial Contratualização/Acordos tácitos
Democrática-participativa	Enquadramento comum de referência/discurso conciliador Dependência mútua (governo, organizações não governamentais, observadores, comités de acompanhamento, conselhos consultivos,...) Aprendizagem institucional e social

Queirós, 2001

A modernização ecológica supõe três dimensões básicas. A primeira assenta na aposta na ciência: a ciência e tecnologia são influências benígnas, pois são o cerne da inovação para minimizar os danos ambientais. A segunda conjectura é de natureza política: o mercado é um mecanismo de flexibilidade, inovação, responsabilidade e eficiência, contudo, reconhecendo-se os efeitos perversos do seu funcionamento, sujeita-se às regras de regulação do Estado. Por fim, a suposição da democracia participativa: a dependência mútua entre a actividade produtiva e o governo sustenta a riqueza gerada e define o suporte estrutural e outros participantes. A sociedade civil e as organizações não governamentais, por exemplo, têm neste processo, um lugar de destaque, na mediação dos processos de tomada de decisão. Estas formas interactivas encaixam-se também na designação genérica de «gestão cooperativa ambiental» pois supõem a multiplicação de compromissos negociados para lidar com as questões ambientais (Blowers, 1998).

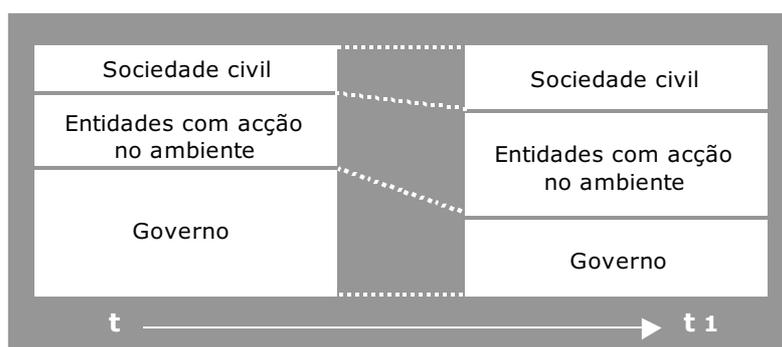
Formulado o problema deste modo, então ele enquadra-se no objectivo do desenvolvimento sustentável, pois assume-se que a humanização do território produz sistematicamente disfunções ambientais, que devem ser controladas (através do recurso às novas tecnologias, à regulamentação ambiental, à introdução de regras de diálogo e transparência...) não apenas por um sector da sociedade mas por todos. Isto implica a incorporação de princípios de co-responsabilização, de preocupações intergeracionais e de mudanças na explicitação dos valores e necessidades. Governos, empresas, organizações não governamentais e sociedade civil colaboram, através de um projecto comum - a modernização ecológica - na (re)criação de estratégias de desenvolvimento sustentável.

A capacidade de um país encetar o processo de modernização ecológica depende da vontade política, da capacidade institucional e tecnológica e da mudança do sistema de valores e dos comportamentos económicos e sociais. Segundo Gouldson e Murphy (1996), os factores que podem ser usados para medir o progresso da modernização ecológica são fundamentalmente três: i) a pressão causada pelos problemas ambientais; ii) a capacidade inovadora das instituições e iii) a vontade estratégica de institucionalizar uma tal política.

Se o Estado pode iniciar, formular e suportar novos desenvolvimentos de política ambiental, a sua capacidade de instigar a mudança é limitada se não for acompanhada dos outros actores da arena política, preocupados com a qualidade do ambiente e a conservação dos recursos. Quando um conjunto de parceiros de diferentes sectores da vida social definem soluções para desafios ambientais específicos, regista-se uma mudança qualitativa na natureza do capitalismo, onde os agentes económicos estão cada vez mais implicados na construção de contextos específicos de acção para gerir em conjunto as incertezas e os riscos dos seus projectos.

Deste relacionamento resultará algo hoje conhecido como *governance*, como alternativa às tradicionais abordagens de regulação do Estado na resolução de problemas ambientais. Descritos também (Long e Arnold, 1995; Meadowcroft, 1998) como «regimes de cooperação ambiental», «co-gestão ambiental» ou «parcerias ambientais», caracterizam-se por serem construtivos, voluntários e definidos entre diferentes parceiros sociais e, na grande maioria dos casos, não se encontram legalmente definidos.

Figura 2. Alterações na estrutura institucional decorrentes da *governance* ambiental



Queirós, 2001

Do ponto de vista do governo, representam uma tentativa de ir para além das formas tradicionais de regulação para desenvolver novas conexões público-privado e público-público que contêm um potencial social para mediar conflitos, riscos e problemas ambientais. A fig. 2 procura ilustrar as alterações da estrutura institucional quando outros sectores da vida social têm acesso aos processos de tomada de decisão em matéria ambiental. Observa-se um aumento significativo da actuação daqueles segmentos da sociedade que tradicionalmente não intervinham na definição de estratégias ambientais (consumidores, investidores, *media*, organizações não governamentais, agências de desenvolvimento,...) ao mesmo tempo que um reforço na actuação das empresas e seus representantes. Por seu lado, o Estado reduz substancialmente a actuação de «comando e controlo».

Para Meadowcroft (1998) existem muitas potencialidades na *governance*. O quadro 2 explicita algumas das suas vantagens. Os diferentes arranjos institucionais determinam o seu grau de sucesso e são muito vulneráveis às diferentes estruturas de interesse nos problemas em causa, à percepção das partes dos custos/benefícios das estratégias encontradas e à estrutura política, legal e económica que suporta os actores nestes processos. Acima de tudo, implicam que as estruturas administrativas encorajadoras deste tipo de iniciativas tenham um papel activo na gestão cooperativa.

Quadro 2. Potencialidades da *governance* ambiental

Assentimento	Construção de consensos e particularmente transformação de interesses individualistas (encoraja atitudes pluralistas e equitativas)
Aprendizagem	Enquadramento impulsionador da aprendizagem ambiental e da competência institucional para definir e redefinir problemas
Flexibilidade	Mecanismo altamente flexível, aplicável em diferentes contextos e em relação aos grupos envolvidos
Legitimação	Potencial para gerar resultados políticos mais estáveis e legítimos do ponto de vista social
Avaliação	Utilização frutífera e conjugada de conhecimentos científicos, aconselhamento técnico e desenvolvimento de know-how de avaliação técnica ambiental

Queirós, 2001

## QUESTÕES PARA UMA AGENDA CONTEMPORÂNEA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Finalmente, os desafios complexos da *governance* não nascem de relações pacíficas, pelo contrário, implicam acordos em que os ganhos de muitos podem significar as perdas de outros, sendo este particular aspecto da maior importância pelo equilíbrio frágil que comporta.

### A mediação institucional e territorial na abordagem do desenvolvimento sustentável

A aceitação generalizada do desenvolvimento sustentável pressupõe que também o crescimento económico seja uma componente essencial do desenvolvimento. A alteração que o conceito preconiza implica grandes mudanças no conteúdo do desenvolvimento, que se resumem à descolagem do processo económico dos efeitos ambientais negativos. É por isso consensual que a respectiva orientação de política ambiental procure desenvolver mecanismos capazes de afectar alterações na composição do crescimento pressupondo, naturalmente, uma acção positiva dos governos (Rees, 1992).

As mais recentes orientações de política ambiental nas economias avançadas, em particular na UE, adoptaram a via da modernização ecológica na procura de compatibilização de estratégias eficientes do crescimento económico com a protecção ambiental. Porém, falar a linguagem do desenvolvimento sustentável implica um diálogo social distante das tradicionais imposições de governos autoritários. O processo de transição para este projecto necessita de planeamento, gestão e monitorização. E, inevitavelmente, introduz um papel estatutário à política de ambiente e exige uma mudança nas instituições e este processo envolve as estruturas mas também os procedimentos, leis e códigos de conduta.

«The 'market' is an institution as is the network of international law. Institutions play a critical role because they influence human interaction, aid the resolution of disputes and help to determine what is, or is not, socially acceptable.

Governments can make many institutional changes to ensure that individuals act in ways that are more sustainable. They can enact new legislation which prescribes what people should or should not do, or they can introduce more economic incentives...» (Pearce, 1993: 187)

De acordo com a citação, fica claro que a mudança institucional é um pré-requisito do desenvolvimento sustentável. Alguns dos resultados evidentes da sua implementação revelam que o desafio da sustentabilidade é disputado a diferentes escalas de análise; o território assume um papel crítico, preponderante na transição para o desenvolvimento sustentável, todavia, frequentemente ignorado.

A consciência da diferenciação territorial é fundamental para assegurar o triunfo ou fracasso de qualquer política que procure promover o desenvolvimento sustentável. O que a teoria económica tem frequentemente esquecido é que a dimensão territorial entra na esfera económica pela via do ambiente. Com efeito, são muitas as discussões sobre como o mercado e o Estado desempenham um papel preponderante na política ambiental, no entanto, poucas são as reflexões que equacionam o modo como os territórios podem influenciar as trajectórias do desenvolvimento sustentável.

O território é *pivot* na trajectória da sustentabilidade futura. Em termos físicos reporta-se à esfera do lugar, ao sistema espacial e administrativo que envolve as suas actividades. Em termos sociais representa grupos de indivíduos associados em responsabilidades, interesses e culturas comuns (Selman, 1996). Existe um considerável grau de correspondência geográfica entre estes dois conceitos: o primeiro estabelece um enquadramento institucional para as operações de gestão dos recursos ambientais; o segundo, contém um conjunto de indivíduos, de empresas e de organizações que se relacionam através de redes e de parcerias.

Em termos genéricos, a qualidade do ambiente depende das condições de existência dos ecossistemas, das pressões que actuam sobre eles e das respostas políticas às pressões externas (Selman, 1996). Esta dinâmica pressão-estado-resposta acontece em lugares determinados. Enquanto as instituições internacionais e nacionais continuam a negociar as melhores opções de compatibilidade dos objectivos económicos e ecológicos globais, os resultados de tais diligências serão incipientes se falharem na aposta da cooperação da sociedade civil, instituições públicas e privadas, etc. Se a dimensão *macro* é importante para assegurar a cooperação e a política internacional, bem como o debate e os programas de investigação e desenvolvimento, a escala *micro* é absolutamente crítica para a aplicação, consolidação e compromisso em relação à sustentabilidade. Algumas das políticas ambientais mais eficazes ocorrem em sistemas económicos circunscritos no território, mostrando que esta dimensão do desenvolvimento, é uma base credível para a afectação de recursos ambientais.

É inegável que a definição do enquadramento conceptual mais amplo - ao nível internacional - orientador das estratégias ambientais para os sectores da actividade, tem alcançado alguns resultados positivos no diálogo dos governos com os grupos-alvo. O papel dos governos na efectivação da estratégia ambiental, reside mais na definição dos objectivos ambientais e suas relações com as actividades económicas. É, todavia, no contexto nacional (da legislação, da estratégia política e das estruturas governamentais) que se enquadra a acção local. As comunidades locais, incorporam os programas governamentais, ao mesmo tempo que constituem importantes arenas onde a afectação dos bens e serviços ambientais são disputados e negociados, criando plataformas de participação específicas, capazes de influenciar as trajetórias e acções governamentais. Em economias complexas, a sustentabilidade ao nível local não ocorre isoladamente, pelo que não constitui uma base suficiente para o alcançar. É por isso que tem que se fazer acompanhar de compromissos fundados em relações de interdependência com estratégias e planos de acção mais vastos.

Inerente aos territórios é a questão da não transferibilidade do seu capital natural crítico. Isto significa que os ecossistemas são sustentáveis *in situ*, e a sua preservação depende da atitude dos actores do território, seus valores, necessidades e percepções. Com efeito, as instituições e redes de cooperação, o mercado de trabalho e o sistema de inovação regional, constituem respostas à pressão da competitividade e influenciam decisivamente o relacionamento com os recursos naturais.

Confrontados com os problemas ambientais, os Estados industrializados democráticos encetaram uma transformação no funcionamento das suas instituições administrativas, na adaptação de procedimentos, na integração e coordenação de políticas e no modo como a sociedade intervém nas decisões ambientais, dando origem a formas interactivas de governação.

Se é através do crescimento que se gera riqueza e conhecimento necessários para melhorar o nível de vida, então, o que deve ser feito é alterar o conteúdo do crescimento, o que implica mudanças conceptuais na utilização dos recursos naturais e uma integração progressiva do discurso da modernização ecológica nas instituições e na sociedade. E se em muitas situações os mecanismos económicos são um substituto da intervenção estatal, o papel dos governos será sempre necessário, nem que seja para estabelecer os limites apropriados de utilização dos recursos.

Nenhum governo pode interessar-se apenas pelas questões da eficiência económica, a equidade é uma questão incontornável. Assim, as prioridades de uns governos podem não estar em conformidade com os objectivos de melhoria ambiental dos seus vizinhos: é por se confrontarem com as suas prioridades internas e escolhas difíceis, que o discurso da modernização ecológica terá ainda muitos obstáculos a enfrentar, pelo menos ao nível global.

## QUESTÕES PARA UMA AGENDA CONTEMPORÂNEA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Neste contexto de racionalidade, seria ingénuo acreditar que a modernização ecológica teria sucesso nas economias pobres e que romperia com a ordem económica global. Ao procurar construir caminhos para a sustentabilidade, os processos de cooperação ambiental encetados pelas nações industrializadas têm um papel fundamental a desempenhar na alteração do uso insustentável do capital natural e nos percursos do crescimento económico, com incidências nos territórios mais frágeis e marginalizados.

O objectivo do desenvolvimento sustentável, que respeite a regra do desenvolvimento sustentável *forte*, coloca também um desafio à ciência na sua formulação tradicional para a manutenção do capital natural crítico. Quando se trata de questões ecológicas, é virtualmente impossível basear as decisões políticas em factos científicos estabelecidos e, mesmo a redução das incertezas para uma margem “segura” é, no mínimo, uma simplificação grosseira da realidade. A incerteza estatística, a falta de conhecimento fundamental acerca das consequências da intervenção dos sistemas humanos nos sistemas ecológicos, ou o conhecimento parcial de uma relação complexa, leva ao reconhecimento da ausência de respostas objectivas e desafia os cânones científicos e suas formulações teóricas. Os regimes de *governance* podem constituir uma oportunidade para a construção de qualquer coisa como o “fórum científico consultivo”, pressionando, por um lado, a investigação no sentido de redução das incertezas ambientais na protecção dos recursos naturais críticos e, por outro, incentivando o seu papel social na ajuda aos processos de decisão política.

Por último, uma ética ambiental implica transformações sociais, através do desenvolvimento das comunidades locais, onde grupos de cidadãos desenvolvem actividades em projectos concretos de qualidade de vida e assim interiorizam novas relações com o ambiente. Estas iniciativas, que correspondem a uma abordagem proactiva à transformação social, dão força à dimensão local, tornando-a mais autónoma face às estruturas políticas existentes e às forças económicas intrusivas. Neste contexto, as formas de cooperação para eliminar o dano ambiental reforçam o poder local na cena internacional.

### Referências Bibliográficas

- ARMOUR, A. (1999) - «La Modernization des Processus Démocratiques de Prise de Décision: du Conflit à la Coopération dans les Implantations d' Équipements», *Espaces et Sociétés*, 97/98, pp. 133-154.
- BARBIER, E. (1993) - «Introduction» in E. Barbier (ed.) *Economics and Ecology. New Frontiers and Sustainable Development*, Chapman & Hall, Londres, pp. 1-10.
- BARBIER, E.; MARKANDYA, A. (1993) - «Environmentally Sustainable Development: Optimal Economic Conditions in E. Barbier (ed.) *Economics and Ecology. New Frontiers and Sustainable Development*, Chapman & Hall, Londres, pp. 11-28.
- BECK, U. (1994) – «The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization» in U. Beck, A. Giddens, S. Lash (eds.) *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity, Cambridge, pp. 1-55.
- BECK, U. (1999) – *World Risk Society*, Polity Press & Blackwell Publishers, Cambridge.
- BLOWERS, A. (1998) - «Power Participation and Partnership. The Limits of Co-Operative Environmental Management» in P. Glasbergen (ed.) *Co-operative Environmental Governance. Public-Private Agreements as a Policy Strategy*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 229-249.
- COSTANZA, R. (1991) - «Assuring Sustainability of Ecological Economic Systems» in R. Costanza (ed.) *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, Nova Iorque, pp.331-343.

- GIDDENS, A. (1998) – *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Polity Press, UK.
- GOULDSON, A.; MURPHY, J. (1996) - «Ecological Modernization and the European Union», *Geoforum*, 27 (1), pp. 11-21.
- HANE, K. (1996) - «Implementing International Environmental Policies» in A. Blowers e P. Glasbergen (eds.) *Environmental Policy in an International Context. Prospects*, Arnold, Londres, pp. 197-221.
- LONG, F.; ARNOLD, M. (1995) – *The Power of Environmental Partnerships*, The Dryden Press, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth.
- MEADOWCROFT, J. (1998) - «Co-Operative Management Regimes: a Way Forward?» in P. Glasbergen (ed.) *Co-operative Environmental Governance. Public-Private Agreements as a Policy Strategy*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 21-42.
- MURDOCH, J.; CLARK, J. (1994) - «Sustainable Knowledge», *Geoforum*, 25 (2), pp. 115-132.
- PEARCE, D. (1993) – *Blueprint 3. Measuring Sustainable Development*, Earthscan, Londres.
- PEARCE, D.; MARKANDYA, A.; BARBIER, E. (1997) – *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan Publications, Londres.
- PEARCE, D.; TURNER, R. K. (1990) – *Economics of Natural Resources and the Environment*, Harvester Wheatsheaf, Nova Iorque.
- PEPPER, D. (1996) - *Modern Environmentalism. An introduction*, Routledge, Londres.
- PRUGH, C.; COSTANZA, R.; DALY H. (2000) – *The Local Politics of Global Sustainability*, Island Press, Washington, D.C.
- REDCLIFT, M. (1993) – «Environmental Economics, Policy Consensus and Political Empowerment» in K. Turner *Sustainable Environmental Economics and Management*, Belhaven Press, Londres, pp. 106-119.
- REES, J. (1992) – «Markets – The Panacea for Environmental Regulation?», *Geoforum*, 23 (3), pp. 383-394.
- ROBERTS, P. (1995) – *Environmentally Sustainable Business: A Local and Regional Perspective*, Paul Chapman, Londres.
- RUTHERFORD, P. (1999) - «Ecological Modernization and Environmental Risk», in E. Darier (ed.) *Discourses of the Environment*, Blackwell, Oxford, pp. 95-118.
- SELMAN, P. (1996) – *Local Sustainability. Managing and Planning Ecological Sound Places*, Paul Chapman, Londres.
- SOROMENHO-MARQUES, V. (1998) – *O Futuro Frágil: os desafios da crise global do ambiente*, Publicações Europa-América, Mem Martins.
- TURNER, R. K.; PEARCE, D. (1993) - «Sustainable Economic Development: Economic and Ethical Principles» in E. Barbier (ed.) *Economics and Ecology. New Frontiers and Sustainable Development*, Chapman & Hall, Londres, pp. 177-194.
- WCED (1987) – *Our Common Future*, The World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.
- WEALE, A. (1992) – *The New Politics of Pollution*, Manchester University Press, Manchester.
- WILBANKS, T. (1994) - «"Sustainable Development" in Geographic Perspective», *Annals of the Association of American Geographers*, 84 (4), pp. 541-556.

