agenda 21
BRASILEIRA

Ações Prioritárias

2ª Edição

COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL

Criada por decreto presidencial em 26/02/1997 e revogada pelo decreto presidencial de 03/02/2004

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

José Carlos Carvalho – Ministro do Meio Ambiente (Presidente da CPDS)

Regina Elena Crespo Gualda – Suplente

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

José Paulo Silveira – Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos

Ariel Garces Pares – Suplente

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Everton Vieira Vargas – Diretor-Geral do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais

Luiz Alberto Figueiredo Machado – Suplente

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Carlos Américo Pacheco – Secretário-Executivo

Luiz Carlos Joels – Suplente

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Eduardo Piragibe Graeff – Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Gabinete do Presidente da República

Cláudia de Borba Maciel – Suplente

SOCIEDADE CIVIL

Rubens Harry Born – Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

Muriel Saragoussi – Suplente

João Luiz da Silva Ferreira – Coordenador-Executivo da Fundação Movimento Onda Azul

Guilherme Fiúza – Suplente

Fernando Almeida – Presidente do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável

Beatriz de Bulhões Mossri – Suplente

Gustavo Alberto Bouchardet da Fonseca – Departamento de Zoologia da UFMG

Roberto Brandão Cavalcanti – Suplente

Aspásia Camargo – Fundação Getúlio Vargas

EX-MEMBROS DA CPDS (1997-2001)

Alexandrina Sobreira
Antônio José Guerreiro
Archimedes de Castro Faria Filho
Edmundo Sussumu Fujita
Félix de Bulhões
Ione Egler
Kátia Drager Maia
Laudo Bernardes - Presidente
Lindolpho de Carvalho Dias
Luis Felipe de Seixas Corrêa
Paulo Rogério Gonçalves
Roberto Cavalcanti de Albuquerque
Sebastião do Rego Barros Neto
Sérgio Moreira - Presidente
Vilmar Evangelista Faria *(in memoriam)*

SECRETARIA-EXECUTIVA/2002

Maria do Carmo de Lima Bezerra
Marcia Maria Facchina
Luiz Dario Gutierrez

ISBN: 85-87166-42-5
Impresso no Brasil

Agenda 21 brasileira : ações prioritárias / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2004.
158 p. ; 21 cm.

1. Agenda 21. 2. Agenda 21 Brasileira. 3. Desenvolvimento Sustentável. 4. Planejamento Participativo. 5. Meio Ambiente. 6. Política de Meio Ambiente. I. Brasil. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional.

CDU 502.3(81)

COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 BRASILEIRA

Criada por decreto presidencial em 03/02/2004

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - Presidência

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - Vice-presidência

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

MINISTÉRIO DAS CIDADES

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

MINISTÉRIO DA FAZENDA

MINISTÉRIO DA CULTURA

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

MINISTÉRIO DA SAÚDE

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE - ANAMMA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE MEIO AMBIENTE - ABEMA

SOCIEDADE CIVIL

Entidade representativa da juventude
- União Nacional dos Estudantes

Organização de direitos humanos
- Organização não-governamental Terra de Direitos

Comunidades indígenas
- COIAB

Comunidades tradicionais
- Associação Comunitária São Jorge Miguel Restinga Seca

Organização de direitos do consumidor
- Associação Cidade Verde/RO

Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS

Fórum de Reforma Urbana
- COHRE Américas

Entidades empresariais
- Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA
- Confederação Nacional da Indústria - CNI

Organizações da comunidade científica
- Academia Brasileira de Ciências
- Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC

Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- Vitae Civilis
- Projeto Saúde e Alegria
- Instituto Terra Azul

Centrais sindicais
- Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT
- Central Única dos Trabalhadores - CUT
- Central Força Sindical

SECRETARIA-EXECUTIVA

Equipe da Agenda 21
Pedro Ivo de Souza Batista - Coordenador
Antonio Carlo Brandão, Ary da Silva Martini, Karla Matos, Kelly Anne Campos Aranha, Leonardo Cabral, Luciana Chuéke Pureza, Luis Dario Gutierrez, Marcia Facchina, Michelle Silva Milhomem, Patricia Kranz, Raquel Monti Henkin.

Apresentação

Nesta segunda edição do documento Agenda 21 Brasileira - Ações Prioritárias reafirmamos o compromisso assumido pelo país na Rio 92 e referendado na Conferência de Joanesburgo em2002.

Acreditamos que a Agenda 21 é um forte instrumento que permite definir e implementar políticas públicas com base em um planejamento participativo voltado para as prioridades do desenvolvimento sustentável.

Integração e participação são palavras-chave na Agenda 21 sem as quais nos perdemos na retórica, nas intenções. No caso da Agenda 21 Brasileira sabemos que implementá-la é um desafio que implica uma série de mudanças nos padrões vigentes e nos hábitos culturais arraigados nos diferentes setores de nossa sociedade.

Entendemos que a implementação da Agenda 21 Brasileira pressupõe vontade e determinação política e uma nova concepção do poder, que passa a ser entendido como um patrimônio da sociedade. Nesse sentido, estamos colocando em prática, diferentes ações que visam contribuir para avançarmos no caminho da sustentabilidade.

Inicialmente a Agenda 21 passou de ação a programa no Plano Plurianual de Governo, PPA 2004-2007, uma vez que seu escopo envolve problemas estruturais amplos, que demandam maior consenso, e soluções integradas, de médio e longo prazos. Questões estratégicas como a economia da poupança na sociedade do conhecimento; inclusão social para uma sociedade solidária; estratégia para a sustentabilidade urbana e rural; recursos naturais estratégicos e governança e ética para a promoção da sustentabilidade só poderão ser tratadas a partir de responsabilidades efetivas e compartilhadas entre governo e sociedade. O Programa Agenda 21 no PPA 2004-2007 está estruturado em três ações: implementar a Agenda 21 Brasileira, promover a elaboração e implementação de Agendas 21 Locais e formação continuada em Agenda 21.

A viabilização dessas ações continuará a contar, como na fase de elaboração da Agenda 21 Brasileira, com a Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional - CPDS. Para garantir a transversalidade e integração das ações foi necessário reestruturar e subsidiar a atuação técnica e administrativa da CPDS, de forma a assegurar a construção de consensos e acordos sobre as estratégias que a Agenda propõe. É essencial ainda privilegiar os programas prioritários do atual governo, definir a periodicidade e os procedimentos necessários à atualização e revalidação da consulta feita à sociedade brasileira

e adequar as propostas de políticas públicas de acordo aos novos arranjos políticos, econômicos, sociais e ambientais do país, como orientam o Programa de Governo e as atuais diretrizes do Ministério do Meio Ambiente: transversalidade de ações na política ambiental, desenvolvimento sustentável, participação e controle social e fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Assim, a nova composição da CPDS foi publicada por decreto presidencial em fevereiro último, mantendo a paridade entre governo e sociedade civil, que passa a contar com 34 membros e, portanto, com ampla parceria necessária a implementação das três ações definidas no PPA. ACPDS é presidida pelo Ministério do Meio Ambiente, que também exerce a secretaria-executiva da Comissão, enquanto que o Ministério do Planejamento assume a vice-presidência.

Durante a Semana do Meio Ambiente de 2004 a nova CPDS tomará posse, o que dará nova dinâmica e legitimidade aos trabalhos da Coordenação da Agenda 21 do MMA e, conseqüentemente, novo impulso aos processos de implementação da Agenda 21 Brasileira e de apoio à construção e implementação de Agendas 21 locais.

Marina Silva
Ministra do Meio Ambiente
Presidente da CPDS

Sumário

Lista de siglas *i*

Introdução **12**

1 - O desenvolvimento e a sustentabilidade ampliada e progressiva **17**

2 - Contexto internacional e o cenário atual do país **27**

3 - Plataforma das 21 ações prioritárias **33**

A economia da poupança na sociedade do conhecimento **33**

Objetivo 1

Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício 33

Objetivo 2

Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas 34

Objetivo 3

Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional 36

Objetivo 4

Energia renovável e a biomassa 39

Objetivo 5

Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável 40

Inclusão social para uma sociedade solidária **43**

Objetivo 6

Educação permanente para o trabalho e a vida 43

Objetivo 7

Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS 46

Objetivo 8

Inclusão social e distribuição de renda 48

Objetivo 9

Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde 51

Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural **53**

Objetivo 10

Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana **53**

Objetivo 11

Desenvolvimento sustentável do Brasil rural 55

Objetivo 12

Promoção da agricultura sustentável 57

Objetivo 13

Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável 62

Objetivo 14

Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável 63

Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas **66**
Objetivo 15
Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas 66
Objetivo 16
Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade 68
Governança e ética para a promoção da sustentabilidade **73**
Objetivo 17
Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local 73
Objetivo 18
Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos 76
Objetivo 19
Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável 77
Objetivo 20
Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação 80
Objetivo 21
Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade 84
4 - Meios de implementação: mecanismos institucionais e instrumentos **86**
5 - Conflitos de interesses e o desenvolvimento sustentável **110**
6 - Do Rio a Joanesburgo: os avanços da última década no Brasil **116**
7- Um novo pacto social: a concretização da Agenda 21 **125**

Lista de siglas

ADA: Agência de Desenvolvimento da Amazônia

ADENE: Agência de Desenvolvimento do Nordeste

ADECO: Agência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

ANATEL: Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL: Agência Nacional de Energia Elétrica

ANA: Agência Nacional de Águas

ANP: Agência Nacional do Petróleo

APA: Áreas de Proteção Ambiental

BB: Banco do Brasil

BAP: Bacia do Alto Paraguai

BASA: Banco da Amazônia

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BNB: Banco do Nordeste

BNDS: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BRDES: Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

CADIN: Cadastro Informativo de Créditos não-Quitados

CAP: Conselho de Administração Portuária

CEF: Caixa Econômica Federal

CDB: Convenção sobre Diversidade Biológica

CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPDS: Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional

CNDRS: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

C&T: Ciência e Tecnologia

CUT: Central Única de Trabalhadores

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CNUMAD: Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

DLIS: Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FINAM: Fundos de Investimento da Amazônia

FINOR: Fundos de Investimento do Nordeste

FIEMG: Fundo de Investimento do Estado de Minas Gerais

FUNRES: Fundo para Recuperação Econômica do Estado de Espírito Santo

FCO: Fundo de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste

FNE: Fundo de Desenvolvimento Regional do Nordeste

FNO: Fundo de Desenvolvimento Regional do Norte

FMI: Fundo Monetário Internacional

GEF: Global Environmental Facility

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMS: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias

IDH: Índices de Desenvolvimento Humano

INPE: Instituto de Pesquisas Espaciais

IPEA: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

ISER: Instituto Superior de Estudos da Religião

IR: Imposto de Renda

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IRPJ: Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas

IUCN: União Mundial para a Natureza

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

MMA: Ministério do Meio Ambiente

NAFTA: Acordo de Livre Comércio da América do Norte

MERCOSUL: Mercado Comum do Cone Sul

ONG: Organização Não Governamental

OGMO: Órgão Gestor de Mão de Obra

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OCDE: Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico

OMC: Organização Mundial do Comércio

OGM: Organismo Geneticamente Modificado

PDA: Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos

PPA: Plano Plurianual

PND: Plano Nacional de Desenvolvimento

PIB: Produto Interno Bruto

PRONAF: Programa Nacional de Agricultura Familiar

PRONEA: Programa Nacional de Educação Ambiental

PNEA: Política Nacional de Educação Ambiental

PRÓ-ÁLCOOL: Programa Nacional do Álcool

PIB: Produto Interno Bruto

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SNRH: Sistema Nacional de Recursos Hídricos

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SESI: Serviço Social da Indústria

SENAI: Serviço Nacional de Apoio a Indústria

SENAC: Serviço Nacional de Apoio ao Comércio

SESC: Serviço Social do Comércio

SEICT: Sistema Nacional de Informação em Ciência e Tecnologia

SLA: Sistema de Licenciamento Ambiental

SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SPL: Sistemas Produtivos Locais

SUS: Sistema Único de Saúde

TCA: Tratado de Cooperação Amazônica

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais

Introdução

Democracia participativa e as lições aprendidas

O avanço das práticas democráticas no Brasil, que teve como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, tem estimulado diferentes formas de participação nas políticas públicas dos segmentos organizados da sociedade civil.

O planejamento governamental deve ser um processo de negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade. Observa-se que muitas instituições dos três níveis de governo estão transformando seu modelo de atuação com o objetivo de mobilizar os recursos latentes das comunidades locais e regionais, para incorporá-los na formulação e na execução de programas e projetos de desenvolvimento.

Negociar é assumir as diferenças e reconhecer nos conflitos de interesse a essência da experiência e dos compromissos democráticos. As lutas, os conflitos e as dissidências são formas pelas quais a liberdade se converte em liberdades públicas, concretas. Desse modo, o compromisso democrático impõe a todas as etapas do processo de planejamento o fortalecimento de estruturas participativas e a negação de procedimentos autoritários, que inibem a criatividade e o espírito crítico.

Entretanto, a democracia participativa, mesmo sendo um grande avanço na legitimação do processo de tomada de decisão do setor público, não pode nem deve ser considerada substituta da democracia representativa que precisa ser fortalecida e instrumentalizada. Em última instância, é na própria democracia representativa que os segmentos não organizados da sociedade civil encontram espaço de interlocução e de expressão. É no Congresso Nacional que são votadas as leis do país, decisivas para a implementação do desenvolvimento sustentável.

Não há a menor dúvida de que o processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira é a mais ampla experiência de planejamento participativo desenvolvida no país no período posterior à Constituição Federal de 1988, embora haja o registro de encontros de grande consulta e participação, entre os quais destacam-se: Relatório Rio-92, Projeto Áridas, Agenda Positiva da Amazônia e Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia.

O significado dessa experiência se revela pela abrangência do público-alvo (de pequenas comunidades rurais às organizações empresariais mais expressivas na formação do PIB brasileiro), pela amplitude geográfica (localidades, estados, micro e macrorregiões) e pela abertura temática favorecida pelo conceito de sustentabilidade ampliada e progressiva.

Os resultados dessa experiência de planejamento participativo são relevantes, tanto em termos da mobilização dos grupos sociais que serão afetados pelas políticas de desenvolvimento sustentável, quanto em termos do volume de informações coletadas, processadas, analisadas e avaliadas na construção da Agenda 21 Brasileira. Essas informações serão essenciais para a formulação de processos de planejamento em diferentes níveis setoriais e espaciais.

Um processo de planejamento participativo com o porte do realizado durante a construção da Agenda 21, que continuará na fase seguinte, da implementação das ações, não pode limitar-se à consolidação de um documento sem conseqüências práticas para as políticas, programas e projetos de desenvolvimento sustentável indispensáveis à promoção das mudanças demandadas pela sociedade brasileira.

Concluída tão valiosa experiência, merecem destaque algumas lições positivas para futuras experiências de planejamento no país, tanto no que se refere à eficácia operacional como à pedagogia social:

- o processo organizado, sistematizado e recorrente de participação nas decisões será o meio de evitar que os programas e projetos se transformem em exercício de voluntarismo tecnocrático, ou em mobilização de esperanças desencontradas e dispersas quanto aos objetivos de médio e longo prazo, ou, até mesmo, em diretrizes isoladas de governo de uma única gestão administrativa;
- a pedagogia social da participação leva setores da comunidade, técnicos e líderes empresariais a se mobilizar para a execução de programas e projetos de desenvolvimento sustentável, o que atrai novas vontades, interesses e capitais intangíveis, todos indispensáveis aos processos de mudança. Como conseqüência prática, são definidas as soluções mais próximas da realidade e dos meios que as organizações e as comunidades dispõem;
- os inevitáveis conflitos dos programas e projetos, em torno de cada tema ou região, não serão obstáculos intransponíveis ao avanço de soluções adequadas; ao contrário, por meio da ação dialógica, da discussão e do debate, da negociação e da barganha, dos pactos e das coalizões, será possível garantir a canalização positiva desses conflitos de interesses na direção de soluções criativas e equânimes;
- as diferentes comunidades tendem a se envolver no processo de concepção e de implementação de cada programa ou projeto de desenvolvimento sustentável de forma diferente, em função de suas características econômicas, sociais e culturais. É importante observar como se comportam no processo de participação, o que nem sempre ocorre de forma espontânea. Às vezes torna-se necessário induzir o processo naquelas situações onde as comunidades não dispõem de recursos de mobilização (especialmente sobre seus direitos de cidadão) e de familiaridade com modelos de ação coletiva organizada, sem que se comprometa a autonomia político-institucional dessas comunidades;

- as políticas de desenvolvimento sustentável, promotoras do bem-estar social são o caminho que os três níveis de governo devem utilizar para o reencontro e a articulação com os segmentos da sociedade civil nos seus processos de planejamento e de tomada de decisão; esses programas e projetos têm elevado conteúdo redistributivo e passam a ter especial importância no contexto socioeconômico do país, quando se tenta atenuar o elevado grau de desigualdades sociais e de desequilíbrios regionais que poderão atingir situação politicamente intolerável.

Definição de prioridades e gestão de conflitos

A Agenda 21 Brasileira não está estruturada apenas como um conjunto hierarquizado e interdependente de recomendações gerais, camuflando as tensões e os conflitos econômicos e político-institucionais que, com grande probabilidade, irão emergir quando de sua implementação.

As políticas de desenvolvimento sustentável nem sempre são jogos de soma positiva, apenas com ganhadores. Ao contrário, durante a consulta nacional com freqüência surgiram conflitos e tensões políticas e sociais, contrapondo os objetivos restritos do crescimento econômico às exigências mais amplas da sustentabilidade. Nesses casos, para que o processo de implementação se viabilize em torno das estratégias e ações propostas, recomenda-se maior nitidez nas negociações de médio e longo prazo, para aliviar as pressões de curto prazo onde predomine o cálculo econômico imediato. É o princípio da progressividade atuando em favor do desenvolvimento sustentável.

Experiências históricas de exploração predatória dos diferentes biomas ilustram os desafios da sustentabilidade, dentro do atual padrão de acumulação e de crescimento econômico do país. Da mesma forma, o processo produtivo, gerador de impactos negativos, é o mesmo que produz os benefícios do crescimento do emprego, da renda e da arrecadação tributária, trazendo à tona os inúmeros conflitos de interesses entre diferentes atores sociais, e entre instituições públicas e organizações privadas.

O desconhecimento dessa realidade na formulação e na execução das políticas de desenvolvimento sustentável pode transformá-las em letra morta, mesmo que, no longo prazo, a concepção de sustentabilidade ampliada seja um jogo de soma positiva.

A Agenda 21 Brasileira procura, pois, estabelecer equilíbrio negociado entre os objetivos e as estratégias das políticas ambientais e de desenvolvimento econômico e social, para consolidá-los num processo de desenvolvimento sustentável. Esse esclarecimento é indispensável uma vez que os planos de desenvolvimento no Brasil tendem, em geral, a listar objetivos e diretrizes potencialmente conflitivos sem explicitar para o poder público os valores e preferências envolvidos.

A ausência de negociação no processo de planejamento leva os conflitos entre objetivos a soluções casuísticas, que refletem, em última instância, a pressão de grupos de interesse. Historicamente, as políticas, programas e projetos de desenvolvimento socioambiental têm demonstrado menor poder de barganha.

Ações prioritárias da Agenda 21: possibilidades e restrições

A Agenda 21 Brasileira é uma proposta realista e exeqüível de desenvolvimento sustentável, desde que se leve em consideração às restrições econômicas, político-institucionais e culturais que limitam sua implementação. Para que essas propostas estratégicas possam ser executadas com maior eficácia e velocidade será indispensável que:

- o nível de consciência ambiental e de educação para a sustentabilidade avance;
- o conjunto do empresariado se posicione de forma proativa quanto às suas responsabilidades sociais e ambientais;
- a sociedade seja mais participativa e que tome maior número de iniciativas próprias em favor da sustentabilidade;
- a estrutura do sistema político nacional apresente maior grau de abertura para as políticas de redução das desigualdades e de eliminação da pobreza absoluta;
- o sistema de planejamento governamental disponha de recursos humanos qualificados, com capacidade gerencial, distribuídos de modo adequado nas diversas instituições públicas responsáveis;
- as fontes possíveis de recursos financeiros sejam identificadas em favor de programas inovadores estruturantes e de alta visibilidade.

As ações prioritárias da Agenda 21 Brasileira ressaltam o seu caráter afirmativo, condizente com a legitimidade que adquiriu em virtude de ampla consulta e participação nacional. Esse compromisso político com os conceitos e as estratégias propostas poderá contribuir, de forma significativa, para que sejam mais facilmente superadas as restrições à sua implantação.

Para evitar a impressão de que se está propondo à sociedade uma miríade de utopias, a Agenda 21 Brasileira apresenta experiências bem-sucedidas de políticas, programas e projetos de desenvolvimento sustentável implementados em diferentes setores e regiões do país, em anos recentes, que são prova concreta de que o desenvolvimento sustentável está a caminho.

A Agenda 21 Brasileira sugere que, para tornar realidade tantos e diversos objetivos, sejam ampliados os instrumentos de intervenção, por meio de negociação entre as instituições públicas e privadas, ou de mecanismos efetivos de mercado, ou ainda com as conhecidas estruturas regulatórias de comando e controle. Entretanto, é preciso entender que esta Agenda não se resume a um conjunto de políticas imediatas, de curto prazo. Ela deve introduzir, em relação às questões mais delicadas, compromissos graduais de médio ou de longo prazos,

com tempo e condições para que as empresas e os agentes sociais se adaptem à nova realidade e sejam capazes de superar, paulatinamente, os obstáculos à sua execução.

Por fim, é preciso ressaltar, uma vez mais, que a Agenda 21 Brasileira não é um plano de governo, mas um compromisso da sociedade em termos de escolha de cenários futuros. Praticar a Agenda 21 pressupõe a tomada de consciência individual dos cidadãos sobre o papel ambiental, econômico, social e político que desempenham em sua comunidade. Exige, portanto, a integração de toda a sociedade na construção desse futuro que desejamos ver realizado. Uma nova parceria, que induz a sociedade a compartilhar responsabilidades e decisões junto com os governos, permite maior sinergia em torno de um projeto nacional de desenvolvimento sustentável, ampliando as chances de implementação bem-sucedida.

A CPDS

1 - O desenvolvimento e a sustentabilidade ampliada e progressiva

O conceito de desenvolvimento sustentável está em construção. Seu ponto de partida foi o compromisso político, em nível internacional, com um modelo de desenvolvimento em novas bases, que compatibilizasse as necessidades de crescimento com a redução da pobreza e a conservação ambiental. Esse desafio implica assumir que os princípios e premissas que devem orientar a sua implementação são ainda experimentais e dependem, antes de tudo, de um processo social em que os atores pactuam gradativa e sucessivamente novos consensos em torno de uma Agenda possível, rumo ao futuro que se deseja sustentável.

Pelo menos quatro dimensões complementam a questão econômica, a partir dos enunciados do Relatório Brundtland e aparecem ora isoladas, ora de forma combinada nas dinâmicas do processo de construção social do desenvolvimento sustentável.

- A dimensão ética, onde se destaca o reconhecimento de que no almejado equilíbrio ecológico está em jogo mais que um padrão duradouro de organização da sociedade; está em jogo a vida dos seres e da própria espécie humana (gerações futuras);
- dimensão temporal, que determina a necessidade de planejar a longo prazo, rompendo com a lógica imediatista, e estabelece o princípio da precaução (adotado em várias convenções internacionais de que o Brasil é signatário e que tem, internamente, força de lei, com a ratificação pelo Congresso);
- a dimensão social, que expressa o consenso de que só uma sociedade sustentável - menos desigual e com pluralismo político - pode produzir o desenvolvimento sustentável;
- a dimensão prática, que reconhece necessária a mudança de hábitos de produção de consumo e de comportamentos.

A base conceitual da Agenda 21 aponta, em síntese, para a importância de se construir um programa de transição que contemple as questões centrais - reduzir a degradação do meio ambiente e, simultaneamente, a pobreza e as desigualdades - e contribua para a sustentabilidade progressiva.

Progressividade não significa adiar decisões e ações vitais para a sustentabilidade, e sim, retirar, paulatinamente, a legitimidade de mecanismos e instrumentos que contribuem para que a economia e a sociedade permaneçam em bases insustentáveis.

Para isso, é preciso romper o círculo vicioso da produção, que além de prejudicial ao meio ambiente, exclui dos benefícios que gera grande parte da sociedade. É preciso, portanto, promover um círculo virtuoso, em que a produção obedeça a critérios de conservação ambiental duradouros e de aperfeiçoamento progressivo nos padrões de distribuição de renda.

A Agenda 21 Brasileira consagrou o conceito de sustentabilidade ampliada e progressiva. A sustentabilidade ampliada preconiza a idéia da sustentabilidade permeando todas as dimensões da vida: a econômica, a social, a territorial, a científica e tecnológica, a política e a cultural; já a sustentabilidade progressiva significa que não se deve aguçar os conflitos a ponto de torná-los inegociáveis, e sim, fragmentá-los em fatias menos complexas, tornando-os administráveis no tempo e no espaço.

Globalização solidária e a Agenda 21

A Agenda 21 Brasileira tem compromisso com um novo paradigma de desenvolvimento que vem se delineando há décadas, na passagem da sociedade industrial para a sociedade da informação, do conhecimento e dos serviços. Esse modelo, de contorno ainda pouco definido, envolve questões polêmicas e posições de princípios tão amplos quanto à tão controvertida 'globalização', formalmente inaugurada em 1991 com o fim da Guerra Fria.

Favorecida pela nova tecnologia das comunicações e pela redução dos fretes que estimularam as transações nos mais diversos níveis, a chamada globalização vem se construindo em torno de uma ordem mundial hierárquica e desregulada, de alta competição que, em geral, dita as próprias regras.

Essa ordem ou desordem, na qual imperam o capital especulativo e os paraísos fiscais, tem sido concentradora da renda e da riqueza, da informação e da tecnologia, mas generosa em distribuir pelo mundo, especialmente com a sua periferia, a violência, o desemprego crescente e as zonas de pobreza, além das estruturas de privilégios que favorecem, mesmo na periferia, seus próprios parceiros.

De igual gravidade é a imposição artificial de modos de vida e hábitos de consumo perdulários que destroem a cultura tradicional pela via das comunicações, exacerbando o individualismo e o consumismo que, por sua natureza, não têm condições de atender à maioria da população mundial.

Como lidar com o volume crescente de resíduos perigosos em função do aumento vertiginoso de produtos descartáveis? Como encontrar solução para a destruição das culturas tradicionais que, bem ou mal, protegiam o ser humano das incertezas da vida com modestas mas eficientes economias familiares de subsistência e de apoio social? Como conviver com a alimentação industrializada que institucionaliza a obesidade e a 'indústria do regime' em todos os países do mundo?

Esses são alguns exemplos clássicos de insustentabilidade que demonstram a irracionalidade dos padrões de consumo vigentes na sociedade, que contrastam com as carências da maioria excluída e com as impossibilidades de uma civilização mais solidária.

O desafio é, portanto, mudar a natureza e a direção do modelo de desenvolvimento dominante no mundo, aproveitando de outra maneira potencialidades humanas, sociais e científicas; é defender uma globalização solidária, baseada em valores comuns e em objetivos partilhados de integração e de expansão, incorporando os países em desenvolvimento e os marginalizados que, de outra forma, estariam excluídos, de antemão, da partilha das conquistas do todo da comunidade internacional.

É esse o esforço que o Brasil vem buscando empreendendo nos foros internacionais e internamente, quando ao concluir a sua Agenda 21 que prevê ações e meios de implementação capazes de promover as mudanças desejadas pela sociedade brasileira.

No extremo oposto da globalização assimétrica, situa-se o esforço bem-sucedido das Nações Unidas em definir, no ciclo de conferências realizadas nas duas últimas décadas, uma agenda global para a humanidade. Essa agenda elegeu como princípios norteadores do consenso os temas: mudança de padrões de produção e consumo, direitos humanos, inclusão das mulheres e das crianças e, em especial, o combate à pobreza e à promoção dos direitos sociais.

Nesse amplo painel, destacou-se o desenvolvimento sustentável como idéia/força propulsora de um novo desenvolvimento, que aproximasse ambientalistas e desenvolvimentistas, e a cooperação internacional entre os dois 'pólos simbólicos', o Norte e o Sul. Tendo sido concebida na primeira reunião do ciclo das grandes conferências internacionais, realizadas pelas Nações Unidas, a Agenda 21 foi também o documento mais abrangente, irradiando o desenvolvimento sustentável e o princípio da parceria para os encontros seguintes.

A partir da última rodada de encontros internacionais iniciados no Rio de Janeiro e os subseqüentes em Viena, no Cairo, em Copenhague, em Pequim e Istambul, finalizados com a Declaração do *Milleniun*, o mundo não é mais o mesmo, tem direção e sabe para onde ir. Coube a cada país definir a sua própria Agenda Nacional, com os mesmos métodos participativos, os mesmos valores e princípios que nortearam o pacto global em torno do novo desenvolvimento, inspirado nos princípios da Carta da Terra, da governança global, da sustentabilidade e da eqüidade e, sobretudo, na soberania e na responsabilidade comum, mas diferenciada, dos países que compõem a comunidade internacional.

O reencontro com o desenvolvimento: um consenso nacional

É consenso nacional que se deve retomar, com determinação, um processo de desenvolvimento acelerado que, há vinte anos, tem sido insuficiente para garantir ao país os patamares necessários de emprego e renda. Também é consenso que a retomada desse desenvolvimento deve se pautar pelo paradigma do desenvolvimento sustentável.

Hoje a sociedade brasileira acredita não ser possível governar em clima de 'populismo fiscal', no qual as promessas ultrapassam, de forma exagerada, as possibilidades de receita e gasto.

A tão esperada retomada do desenvolvimento somente poderá ocorrer à medida que certo número de novos requisitos, convergentes, seja atendido. Isso significa que a concepção do desenvolvimento tornou-se mais complexa e que as diferentes dimensões que o compõem comportam-se de maneira interdependente.

Ao contrário do que ocorreu no passado, quando o termo desenvolvimento praticamente se confundia com o crescimento econômico, hoje a mesma palavra designa um conjunto de variáveis, novas e interdependentes, que transcendem a economia em seu sentido estrito. As dimensões social, ambiental, político-institucional, científico-tecnológica e cultural impregnam o paradigma de tal sorte que fica difícil até mesmo distingui-las ou precisar entre elas a mais relevante. Esse é o sentido mais profundo da dimensão holística no novo paradigma de desenvolvimento sustentável.

Não resta dúvida de que energia e esforços foram canalizados contra a desordem financeira e em favor da estabilização da economia que, além de ter enfrentado uma ordem internacional conturbada e uma retração de investimentos encontrou, principalmente nos grupos domésticos dependentes da correção monetária, resistência inusitada.

Finda essa primeira etapa, com diminuição da taxa de inflação, fato inédito na história republicana, e consolidação de doloroso ajuste em clima de negociação democrática, é anseio de todos retomar o crescimento, tônica de nosso passado recente, mas que se limitou a 8% na década de 1990; crescimento esse pouco significativo quando se leva em consideração a necessidade de gerar mais empregos e menos desperdício no país.

O desenvolvimento tem sido para nós, brasileiros, vocação histórica, um encontro marcado com o destino. Por conta de muitas décadas bem-sucedidas, de crescimento quase ininterrupto a taxas, em média, muito altas, o Brasil projetou sua liderança industrial entre os países de passado colonial e do então denominado Terceiro Mundo.

Essa posição privilegiada garantiu à população altos índices de mobilidade social em termos comparados. Os mecanismos de recompensa gerados pela mobilidade neutralizaram, em boa parte, os efeitos perversos da concentração da renda e da desigualdade social que, por várias décadas, passaram despercebidos para a maioria da sociedade brasileira.

Desenvolvimento e poupança interna

É preciso conceder especial atenção ao crescimento do mercado interno que, sem diminuir o esforço de exportação, gerador e distribuidor de riquezas, pode reduzir a dependência excessiva do capital externo e ampliar a capacidade de poupança do país, contribuindo para o equilíbrio da balança de pagamentos. Ao mesmo tempo, é fundamental também cuidar da pauta de importações, combatendo o consumo supérfluo.

O aumento da produtividade que vem ocorrendo em dimensões expressivas é fator decisivo que permitirá maior ousadia nas políticas de distribuição de renda e de erradicação da miséria absoluta, por meio da expansão do mercado interno e do nível e qualidade do emprego, todos pré-requisitos indispensáveis ao fortalecimento democrático e à construção da cidadania.

Na nova sociedade, cenário da Agenda 21, o capital produtivo e o financeiro precisam caminhar de mãos dadas com o capital natural, o humano e o social, tendo em vista a redução do estoque de recursos naturais no último século e suas conseqüências ecológicas de médio e longo prazos. Da mesma forma, o capital humano é o motor de um sistema que se retroalimenta, com velocidade inusitada, de informação, comunicação, serviços e conhecimento.

Desenvolvimento sustentado e desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento conquistado nos últimos dez anos precisa vigorar, daqui para frente, em clima previsível de crescimento com estabilidade, consolidado pelo controle da dívida, a responsabilidade fiscal e o equilíbrio orçamentário e financeiro. A esse conjunto de medidas restritivas, indispensáveis para se atingir novo patamar de crescimento, designou-se o termo já em desuso de ‘desenvolvimento sustentado' que, freqüentemente, se confunde com ‘desenvolvimento sustentável'.

O desenvolvimento sustentável deve ser entendido como um conjunto de mudanças estruturais articuladas, que internalizam a dimensão da sustentabilidade nos diversos níveis, dentro do novo modelo da sociedade da informação e do conhecimento; além disso, oferece e apresenta uma perspectiva mais abrangente do que o desenvolvimento sustentado, que é apenas uma dimensão relevante da macroeconomia e pré-condição para a continuidade do crescimento.

A inclusão social e o empreendedorismo

Existe um consenso nacional quanto à importância que deve ser atribuída à redução das desigualdades e ao combate à pobreza nos próximos anos. 30% da população brasileira vivem na linha da pobreza. Portanto, é necessário o desenvolvimento de políticas compatíveis com as necessidades e demandas desse segmento.

Políticas deliberadas de inclusão social devem estar voltadas para as origens e os focos da desigualdade e da pobreza, e para a melhoria da qualidade das políticas sociais. Rompendo a tradição de hegemonia da grande propriedade e do grande capital, o novo modelo de desenvolvimento advoga o fortalecimento do empreendedorismo na economia brasileira, e o tratamento particularizado para a agricultura familiar e os micro, pequenos e médios produtores e empresários rurais e urbanos que, dentro de certos limites, já vem ocorrendo.

Os mecanismos de inclusão devem ser concretizados por meio da flexibilização e ampliação do sistema oficial de crédito, e da desburocratização dos procedimentos de legalização que tanto oneram o "custo Brasil".

A nova dimensão regional do desenvolvimento

Para tornar efetiva a diminuição da pobreza, precisamos incorporar ao desenvolvimento nacional as chamadas ‘regiões periféricas'. Uma nova concepção de desenvolvimento regional vem sendo amadurecida nos últimos anos, exigindo modelo inovador para as agências regionais de desenvolvimento, em contraposição ao estilo até então vigente. Devemos de forma mais audaciosa e persistente combater as razões pelas quais fracassaram as políticas de integração regional.

O modelo que começa a entrar em vigor deve ser concebido não mais para as grandes regiões como um todo (Nordeste, Amazônia, etc.) e sim para as mesorregiões ou microrregiões menores, capazes de produzir diagnósticos precisos sobre suas condições reais e suas oportunidades de alavancar o desenvolvimento.

Valorização do capital humano, do conhecimento e da qualidade de vida

O capital humano é a grande âncora do desenvolvimento na sociedade de serviços, alimentada pelo conhecimento, a informação, a comunicação que se configuram como peças-chave na economia e na sociedade do século XXI. No mundo pós-moderno, um país ou uma comunidade equivalem à sua densidade educacional, cultural e científico-tecnológica, capazes de gerar serviços, informações, conhecimentos e bens tangíveis e intangíveis, que criem as condições necessárias para inovar, criar, inventar.

O Brasil tem graves carências educacionais, incompatíveis com o seu patamar de desenvolvimento. No entanto, com esforço próprio, e sempre em parceria com as experiências internacionais de vanguarda, é possível avançar no terreno da capacitação, da formação intensiva de recursos humanos que permitam a melhor qualificação gerencial do país e a retomada do desenvolvimento em patamares superiores de inovação, ciência e tecnologia.

Devemos registrar também o grande potencial pouco aproveitado na produção cultural, especialmente, a indústria da comunicação, como televisão e cinema. Legislação, financiamento e políticas destinadas a esse fim não devem ser apenas o reconhecimento de que na área cultural decide-se o destino e a identidade dos países em uma economia cada vez mais globalizada, como também que é nessa área que se abrem oportunidades inéditas de fortalecimento da indústria cultural brasileira de projeção latino-americana e internacional.

Natureza e identidade nacional: símbolo de um compromisso

A nova ordem em construção tem como um de seus fundamentos a adoção de um pacto natural que estabeleça o equilíbrio ecológico entre a ação do homem e a proteção da natureza. Pesquisas de entidades governamentais e não-governamentais indicam a preocupação crescente dos brasileiros com o destino de seus recursos naturais, cujo alcance simbólico transcende a questão ambiental, projetando-se como uma dimensão relevante da identidade nacional.

Conservar o patrimônio natural herdado de nossos antepassados - sem dúvida, o maior do planeta - é compromisso de honra, que representa nossa identidade e nossas raízes, renovado na Conferência de 1992. Os sete grandes biomas do país antes de serem 'patrimônios da humanidade', são riquezas brasileiras, valorizadas pela população e que precisam ser preservadas para as gerações futuras.

O poder da governança e do capital social

No século XXI emerge o poder transformador do capital social que, em última instância, significa capacidade de gerar ações e resolver problemas a baixo custo, a partir da 'arte de associar'. É inegável que o Brasil da última década operou, sob esse aspecto, uma verdadeira revolução social de caráter participativo, aumentando o número de conselhos que se introduziram em todas as esferas de políticas públicas, inclusive no orçamento. Estenderam-se as parcerias que, no entanto, ainda padecem de lentidão nos três níveis de governo. Foram ainda aperfeiçoados os mecanismos de cooperação e de controle social do Governo.

Da mesma forma, ampliou-se o número e a força do terceiro setor como parceiro privilegiado da esfera governamental e das empresas e como expressão de uma sociedade autônoma. No entanto, muito nos resta ainda a ser feito, em virtude de uma forte tradição clientelista e corporativa em detrimento de nossa capacidade associativa.

No domínio mais amplo do que se denomina hoje governança, há também conquistas importantes, como a descentralização política e administrativa, o avanço dos consórcios e do princípio da responsabilidade fiscal. Um dos mecanismos de governança mais poderosos reside hoje na cooperação (ao invés da competição) entre os três poderes. Cabe uma referência especial ao Ministério Público e ao seu papel indutor de mudanças nas práticas políticas em favor dos compromissos da Constituição de 1988.

No entanto, é também na área da governança que se concentram nossos mais graves problemas gerenciais que dificultam o caminho da sustentabilidade. As dificuldades se devem ao enfraquecimento do aparelho estatal e à obsolescência de uma cultura organizacional centralista e corporativa. Talvez por esta razão tenhamos avançado tanto na formulação e

construção do consenso em torno de novas políticas, mas tão pouco em sua concretização, que não dispõe de instrumentos adequados.

Finalmente, cabe investir com vigor na informação para a decisão, visto que nosso processo decisório contém imperfeições, superposições e incongruências resultantes da precariedade das análises, dados e levantamentos necessários para tomar a decisão mais apropriada. Tais informações irão permitir melhor acompanhamento das ações públicas relevantes, em especial as relativas à Agenda 21 Brasileira.

Ética do respeito à vida: solidariedade global e pacto natural

A vulnerabilidade da população e do meio ambiente e o potencial de impacto das atividades humanas, apoiadas no fluxo financeiro internacional e no desenvolvimento de tecnologias, exigem a edificação de nova ética, capaz de contribuir para a perenização da vida. Nessa perspectiva, o desenvolvimento sustentável é uma proposta que tem em seu horizonte a modernidade ética e não apenas a modernidade técnica, o que significa incorporar ao 'mundo da necessidade' o novo compromisso com a promoção da vida.

O conceito de sustentabilidade remete a uma reforma radical nas noções de eficácia e de racionalidade econômica e nos obriga a considerar outras dimensões culturais, éticas e simbólicas uma vez que a atividade econômica não se desenvolverá sustentavelmente se a natureza, que lhe abastece de recursos materiais e energéticos, estiver gravemente comprometida.

Questionar a 'ética do resultado' como fim último a ser obtido pelas sociedades é prioridade máxima que exige o fortalecimento dos valores morais em todos os domínios da vida social, na família, na escola, nas empresas e, sobretudo, na política.

Nesse contexto, é essencial fortalecer os fóruns globais multilaterais para defender com vigor uma ordem global ética, solidária, pacífica e justa, que reduza os profundos desequilíbrios e desigualdades entre as nações e que seja capaz de pautar-se por valores humanos de diversidade cultural e étnica e de cooperação inspirada no respeito aos direitos humanos, tendo em vista o aperfeiçoamento democrático.

É inevitável constatar que existe hoje, no Brasil e no mundo, generalizada desconfiança da política, fruto das desilusões que decorrem da decadência da velha sociedade industrial e da ausência de solidariedade e ética no trato do interesse público. Existem de fato, expectativas difusas em favor de grandes mudanças éticas, culturais, econômicas e sociais, adiadas até então.

O individualismo exacerbado, o poder e a influência do dinheiro, as desigualdades crescentes, nacionais e mundiais, a extensão da violência como estilo de vida, impregnando os meios de

comunicação e influenciando jovens e crianças, estão em descompasso com o horizonte de possibilidades abertas pelas descobertas científicas, pela revolução tecnológica e pelas novas oportunidades que se descortinam com o aumento da produtividade e do tempo de lazer.

Parceiros e cúmplices do desenvolvimento sustentável

Nesse longo percurso que é a construção do desenvolvimento sustentável, cabe um papel especial às mulheres, ciosas de igualdade de gênero e de justiça social. Aos jovens e às crianças, destinam-se as grandes mudanças que, sintetizadas pela Comissão, refletem o consenso geral do que desejamos ver projetado para o futuro.

Referência deve ser feita às populações tradicionais, (caboclos, pescadores, quilombolas, entre outros), aos povos indígenas, a todos os que sobreviveram às devastações ambientais e culturais do século XX, preservando a sabedoria dos valores recebidos que são patrimônio inestimável hoje e para o futuro.

Aos ambientalistas e aos movimentos sociais que, incansáveis, militam em favor das causas mais difíceis da sustentabilidade, da eqüidade e da justiça, denunciando fatos ignorados, erros políticos e cumplicidades equivocadas, em favor dos que não têm voz, nem motivação ou conhecimento.

Nenhuma transformação importante poderá ocorrer sem a arte de identificar oportunidades, de inovar e de realizar dos empresários brasileiros, que cedo, compreenderam o sentido histórico da Conferência de 1992.

Aos pequenos produtores e empresários, que batalham pela sobrevivência em situações adversas; aos trabalhadores rurais em sua longa luta pela posse da terra, que lhes dá e a nós, sustento; aos trabalhadores urbanos, de tradição sindical e associativa, mas afetados pela automação e desemprego.

Ao poder local que anima e preside "as boas práticas do desenvolvimento sustentável" e aos governos federal e estaduais que simbolizam, junto com o município, a federação inovadora que o Brasil vem construindo, sempre em busca do fortalecimento da identidade e da integração nacional.

À criatividade da ciência, da cultura e do conhecimento, representada pela comunidade científica e cultural e por sua contribuição notável, tanto na área de pesquisas e estudos, quanto no plano prático, o da execução de projetos, como parceiros do desenvolvimento sustentável.

A incorporação de novos atores é a marca registrada da Agenda 21, que identifica ampla gama de segmentos antes excluídos do desenvolvimento. A sustentabilidade da Agenda 21 é plural nos seus objetivos e nos seus protagonistas.

Finalmente, a sustentabilidade exige uma dimensão comunicativa, possibilitada pela rede de organizações não-governamentais e pela mídia, que contribuem para disseminar as novas práticas de desenvolvimento sustentável.

2 - Contexto internacional e o cenário atual do país

A Agenda 21 Brasileira deve estar em sintonia com as grandes transformações econômicas, sociais e tecnológicas no mundo e no Brasil, ocorridas nas últimas décadas, para melhor qualificar o contexto contemporâneo em que irão se inserir as políticas de desenvolvimento sustentável no nosso país. Merecem especial ênfase por causa de suas implicações para a sustentabilidade:

- o processo de globalização econômica e financeira, com suas pressões diretas e indiretas sobre a base dos recursos naturais dos países em desenvolvimento e sua propensão a amplificar as assimetrias sociais e espaciais de desenvolvimento;
- a consolidação da terceira revolução científica e tecnológica, com profundas mudanças nas características de novos produtos, de novos processos tecnológicos e de novas técnicas de gestão;
- a redefinição do papel do estado nas economias de mercado, com o risco de se minimizarem a concepção e a implementação de políticas ativas de desenvolvimento sustentável;
- o novo padrão demográfico do Brasil e suas conseqüências econômicas e sociais;
- a ênfase no conhecimento como um fator de produção e a importância de investimentos na criação do conhecimento e nas atividades de pesquisa e desenvolvimento, como forma de gerar maior grau de liberdade para a conquista da sustentabilidade;
- as novas responsabilidades assumidas pelas organizações não-governamentais quanto às questões sociais e ambientais.

Globalização econômica e financeira e a terceira revolução industrial

Nas três últimas décadas ocorreu um avanço do processo de globalização econômica e financeira. As barreiras econômicas caíram significativamente devido às sucessivas rodadas de negociações do comércio internacional e aos acordos de integração regional (OMC, Nafta, Mercosul). Avanços tecnológicos nos sistemas de comunicação e de transporte reduziram custos de acessibilidade e estimularam fortemente a expansão do comércio.

Uma revolução nos negócios econômicos internacionais ocorreu na medida que as empresas multinacionais e os investimentos externos diretos tiveram um impacto profundo em quase todos os aspectos da economia mundial. A desregulamentação financeira e a criação de novos instrumentos financeiros, tais como os derivativos, além dos avanços tecnológicos nas comunicações, contribuíram para a formação de um sistema financeiro internacional mais integrado.

Atualmente, em muitos aspectos, as transações financeiras internacionais superaram as transações de bens e serviços: US$ 1,5 trilhões de compras e vendas de ativos financeiros contra apenas US$ 25 bilhões de comércio, por dia. Como muitos desses fluxos financeiros são de curto prazo, altamente voláteis e especulativos, as finanças internacionais tornaram-se a dimensão mais instável da economia capitalista globalizada.

A forma de inserção das economias em desenvolvimento nesse processo de globalização coloca duas questões fundamentais para a construção da Agenda 21: a) os impactos sobre a intensidade e o modo de exploração de recursos naturais, renováveis e não-renováveis, para atender às exigências da nova divisão internacional do trabalho; b) a possibilidade de que venha a se aprofundar a reprodução das desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais de desenvolvimento. Esses impactos são particularmente intensos nas micro e pequenas empresas brasileiras.

A consolidação da terceira revolução industrial provocou profundas mudanças na produção, nos processos tecnológicos e nas técnicas de gestão, com implicações fundamentais para as estruturas de mercado e modelos da organização empresarial e suas tendências locacionais. Nessas mudanças destacam-se as seguintes tendências:

- maior intensidade de informações, em vez da intensidade em materiais e energia que predominam nos sistemas produtivos tradicionais;
- maior flexibilidade nos processos de produção, onde eficiência e produtividade não estão necessariamente vinculadas às economias de escala na produção em massa;
- nova eficiência organizacional, com maior ênfase à configuração de sistemas do que à automação.

A redução do tempo e do espaço, resultante dos impactos multifacetados da terceira revolução científica e tecnológica, ampliou os fluxos de comércio internacional que, conjugados com a maior abertura externa das economias nacionais, impuseram a necessidade de reestruturação das empresas e das organizações para enfrentar os desafios da integração competitiva.

Cenário atual do Brasil

Em todos os países da América Latina, assiste-se, atualmente, a uma profunda mudança no papel do Estado na economia, em sua tríplice função alocativa, distributiva e de estabilização. Durante quase todo o período do pós-guerra, os estados nacionais exerceram papel insubstituível na promoção do crescimento econômico, na formulação e na implementação de políticas sociais compensatórias, assim como no esforço de contenção dos processos inflacionários em cada país latino-americano.

Não resta dúvida de que a reforma do Estado tem se constituído em um vigoroso evento portador de mudanças no Brasil. Em função dos processos de privatizações iniciados na última

década, das concessões de serviços públicos, autorizadas a partir dos três últimos anos, das desregulamentações adotadas particularmente nas relações de comércio internacional e da integração na união alfandegária do Mercosul, a economia brasileira passou a dispor de melhores condições institucionais e oportunidades econômicas para configurar um ciclo de expansão, neste início de século XXI. A economia brasileira tornou-se, pois, mais aberta, menos regulamentada, mais privatizada e, portanto, mais propensa ao crescimento sustentado.

No caso específico do processo de privatização, o impacto das vendas das empresas estatais, em primeira instância, é de natureza macroeconômica, com os recursos obtidos sendo dirigidos para a redução do desequilíbrio das contas públicas e para financiar o déficit em conta corrente quando houver significativa participação do capital estrangeiro nesse processo. O segundo e mais duradouro impacto é, fundamentalmente, de natureza microeconômica e se realiza pela reestruturação organizacional das empresas privatizadas e pelos investimentos de modernização para sua competitividade dinâmica.

É preciso enfatizar, contudo, que o Brasil ainda deverá contar com o papel do Estado, ao longo dos próximos anos, não apenas para garantir a oferta dos serviços públicos tradicionais, mas também para:

- coordenar o processo de desenvolvimento nacional, por meio de mecanismos de intervenção indireta e de planejamento indicativo;
- promover melhor distribuição da renda e da riqueza, por meio de políticas sociais compensatórias;
- articular programas de geração de emprego e renda;
- conceber e executar um conjunto de políticas econômicas que mantenham a consistência macroeconômica;
- regulamentar a operação de setores estratégicos (energia elétrica, telecomunicações e petróleo) para o crescimento econômico, a sustentabilidade ambiental e a eqüidade social;
- atenuar os desequilíbrios regionais de desenvolvimento;
- apoiar, técnica e financeiramente, segmentos seletivos da economia brasileira (pequenas e médias empresas, pequenos produtores rurais, exportações) para ampliar sua capacidade competitiva ou estabilizar sua renda.

Nos últimos vinte anos ocorreram mudanças substanciais no padrão demográfico do Brasil que terão conseqüências gerais e profundas no seu processo de desenvolvimento econômico e social, e conseqüências específicas na dinâmica de mercados de diversos bens e serviços.

No final da década de 1960, tem início um processo rápido e generalizado de declínio da fecundidade. Limitado inicialmente aos grupos sociais urbanos de renda mais elevada das regiões desenvolvidas, esse processo se estendeu a todas as classes sociais e nas diversas regiões, levando à desaceleração do ritmo de crescimento populacional. Além do mais,

importantes mudanças de valores e de comportamentos se refletiram na estrutura e configuração da família brasileira, a exemplo do papel da mulher na sociedade e as repercussões sobre sua crescente participação no mercado de trabalho.

O novo padrão demográfico se caracteriza, pois, por mudanças na estrutura etária, com maior participação relativa dos idosos e menor participação relativa do contingente com menos de 15 anos. Projeta-se que, em meados deste século, a população brasileira deverá se estacionar em torno de 250 milhões de habitantes, em função do declínio ainda maior da taxa de fecundidade.

Os relatórios de desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas têm destacado que são inúmeras as conseqüências desse novo padrão demográfico para o novo ciclo de crescimento econômico, para as políticas sociais do Brasil e, conseqüentemente, para as estratégias empresariais de marketing.

Primeiro, a população em idade escolar a ser atendida nos diferentes níveis de ensino vem crescendo em ritmo cada vez menor, e assim deverá continuar. Recursos que vinham sendo utilizados para a expansão da capacidade de atendimento do sistema educacional brasileiro poderão ser realocados em programas de qualidade nesse mesmo sistema.

Segundo, a expansão mais lenta da população jovem, além de diminuir a pressão sobre o mercado de trabalho, oferece, também, condições mais favoráveis para uma melhor preparação técnica das pessoas antes de seu ingresso no mercado de trabalho ou no próprio local de trabalho, melhorando-se, assim, as características de qualidade da mão-de-obra, necessária para um ciclo de expansão intensivo em informação e conhecimento.

Terceiro, como as pessoas idosas pertencerão a famílias cada vez menores (tendência a famílias com apenas dois filhos), poderão ter menor amparo dos filhos e parentes. Portanto, o sistema de saúde, público e privado, deverá se preparar para atender adequadamente a essa parcela crescente da população, que apresenta um quadro de morbidade bem específico e de tratamento mais caro.

Finalmente, o aumento da relação entre idosos e pessoas em idade ativa, nas próximas décadas, deverá acentuar significativamente o grave desequilíbrio no sistema previdenciário brasileiro.

A atual fase de transição demográfica brasileira apresenta um período crucial e de grandes oportunidades sob os mais diferentes aspectos. O caso da previdência oficial é ilustrativo e evidencia um desequilíbrio atuarial crônico, desde as mudanças ocorridas na Constituição de 1988, contribuindo para a formação do déficit do setor público consolidado no Brasil.

Esse déficit poderá se tornar crônico e superar 3% do PIB nos primeiros anos deste século, se as reformas institucionais não avançarem. Essas reformas, ao abrirem espaço para a

ampliação da previdência complementar pelos fundos privados, poderão provocar a emergência de uma importante fonte de poupança privada no país, além de responder de forma mais eficaz às necessidades da população idosa nas próximas décadas.

Assim, a redução na proporção de jovens na população total e as novas demandas geradas pelo aumento absoluto e da proporção dos idosos, sob muitos aspectos, podem se transformar numa oportunidade para formulação de estratégias de mercados do setor privado (diferenciação e diversificação dos produtos de consumo, planos de saúde, previdência complementar, medicina geriátrica) e num desafio para a reestruturação dos gastos públicos, envolvendo o redimensionamento, para cima ou para baixo, de programas de assistência à maternidade, de creches, de qualificação da mão-de-obra, de saúde da terceira idade e de qualidade total no ensino fundamental.

Da mesma forma, mudanças de valores e de comportamento na estrutura da família brasileira, maior participação das mulheres na composição do orçamento doméstico e controle sobre o número preferencial de filhos certamente irão transformar as relações de mercado.

Uma escolha entre os futuros possíveis

As novas idéias que procuram explicar por que alguns países e regiões crescem e se desenvolvem mais rapidamente do que os demais, enfatizam o conhecimento e o investimento em atividades de pesquisa e desenvolvimento como fatores fundamentais. Pessoas qualificadas são indispensáveis para a criação de novas idéias, produtos e processos tecnológicos e para operar e manter equipamentos mais complexos, com eficiência.

O capital humano e as habilidades de um país ou região determinam o seu crescimento econômico no longo prazo e suas chances de transformar esse crescimento em processos de desenvolvimento. Com a globalização econômica e financeira, tornou-se evidente que os diferenciais de competitividade dependem, em grande parte, da quantidade de recursos que cada nível de governo e o setor produtivo nacional estão propensos a alocar em conhecimento e pesquisa e na eficácia de sua utilização.

Entre as muitas megatendências mundiais, é importante lembrar as novas responsabilidades que vêm sendo assumidas pelas organizações empresariais quanto às condições sociais e ambientais nas regiões e países em que se localizam para a promoção do seu crescimento. O crescimento econômico é desejável porque ele traz mais empregos, mais renda, mais bens e serviços à população. Quanto mais rápido o ritmo do crescimento, maiores as chances de incluir um número maior de famílias nos padrões civilizados de consumo privado e público.

O crescimento econômico é, no entanto, uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento sustentável.

Assim, a sociedade brasileira terá que realizar uma escolha entre os futuros possíveis, a partir das tendências e oportunidades no seu ambiente interno e externo. Mantidas as atuais características do padrão de crescimento econômico e de acumulação de capital no país, o cenário tendencial de evolução dos indicadores de desenvolvimento sustentável poderá vir a ser de crescente deterioração, uma vez que:

- a crise fiscal e financeira dos três níveis de governo é um fator impeditivo da maior eficácia dos órgãos públicos que formulam, implementam e controlam as políticas de desenvolvimento sustentável;
- existem componentes autônomos nos processos de decisões descentralizadas de produção e de consumo nas diversas regiões do país, decorrentes de fatores econômicos e culturais, que continuam resultando em deterioração do seu capital natural e em reforço dos mecanismos sociais de reprodução da pobreza;
- é lento o avanço dos programas de educação ambiental que poderiam contribuir para alterar o quadro atual de deterioração ambiental;
- a ausência de um efetivo sistema nacional de planejamento no país dificulta a inserção das questões de desenvolvimento sustentável na agenda de prioridades do Governo Federal;
- ainda é pouco expressivo o volume de recursos públicos e privados que vêm sendo alocados no desenvolvimento científico e tecnológico para enfrentar as questões de desenvolvimento sustentável no Brasil.

As chances de execução de políticas de desenvolvimento sustentável no Brasil dependem, em grande parte, da alteração desse quadro. A Agenda 21 Brasileira se apresenta como uma alternativa de futuro possível e desejável definida por ampla parcela dos atores sociais brasileiros envolvidos em seu processo de construção.

3 - Plataforma das 21 ações prioritárias

A economia da poupança na sociedade do conhecimento

Objetivo 1

Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício

Vivemos vinte e quatro horas por dia na cultura do desperdício, decorrente tanto dos novos hábitos, quanto de velhas práticas de uma sociedade tradicional acostumada à fartura dos recursos naturais e a hábitos ingênuos de generosidade e esbanjamento.

Exigir contenção e sobriedade de nossas elites, aí incluindo a alta classe média, é tão importante quanto superar o paradoxo que envolve os mais pobres: muitas vezes, falta comida na mesa, mas mesmo na pobreza, o desperdício continua. A solução para esse e outros problemas semelhantes é mudar os padrões de consumo e combater a cultura do desperdício.

O gasto desnecessário com embalagens, a poluição por objetos descartáveis e a geração de quantidades exageradas de lixo estão entre as conseqüências perniciosas dos modelos de consumo adotados no Brasil, copiados de países mais desenvolvidos, mas também herdado da sociedade colonial e escravista.

Existem dois aspectos distintos a serem tratados no combate ao desperdício. A mudança dos padrões de consumo, que é, em última instância, uma mudança de cultura e a destinação dos resíduos.

O combate ao desperdício ainda durante o processo produtivo, pela adoção de tecnologias menos intensivas em energia e que requeiram menos matérias-primas. A construção civil é um segmento que tem muito a contribuir, como, por exemplo, buscando alternativas para o desperdício praticado nos canteiros de obras.

Não é preciso, porém, esperar pelas mudanças culturais, naturalmente lentas. É dever das autoridades e dos meios de comunicação, manter a população consciente das conseqüências do desperdício e não apelar à economia apenas em situação de crise, como aconteceu em 2001, durante a escassez de hidreletricidade.

A cultura da poupança deve ser construída pela boa informação.Uma população consciente forçará as empresas a mudar seus métodos e processos, e até mesmo seu marketing, como já pode ser observado com a valorização do chamado consumo sustentável.

Ações e recomendações

- Desencadear uma campanha nacional contra o desperdício envolvendo os três níveis de governo, as empresas, a mídia, o terceiro setor e as lideranças comunitárias para tomada de consciência e mudança de hábitos.
- Mobilizar os meios de comunicação - televisão, rádio e jornal - para serem usados em seu papel relevante de pedagogia social. Enquanto concessão de interesse público, devem em seus horários obrigatórios de veiculação de informação de interesse social, produzir campanhas voluntárias de esclarecimento, gerando notícias capazes de conscientizar a opinião pública sobre a necessária mudança de comportamentos.
- Iniciar com uma campanha contra o desperdício de água e energia, que deve adquirir feição específica e diferenciada para as diferentes regiões brasileiras, bem como para os diferentes setores produtivos.
- Promover a cultura da poupança para a produção de bens e serviços, públicos e privados, evitando a superposição de ações, a irracionalidade dos procedimentos e os gastos supérfluos.
- Estimular a simplificação das embalagens e restringir a produção de descartáveis garantindo ao consumidor a disponibilidade de produtos em embalagens retornáveis e/ou reaproveitáveis.
- Definir uma legislação de resíduos sólidos, com claras definições de obrigações e responsabilidades para os diferentes atores sociais, com base no reaproveitamento e na redução da geração de lixo.
- Divulgar experiências inovadoras para que, em nível local, se adotem formas criativas de destinação dos resíduos. Divulgar catálogos de tecnologias apropriadas e disponibilizá-las, aos municípios brasileiros, para evitar investimento em caras e inadequadas usinas de lixo, freqüentemente desativadas.
- Estimular o combate ao desperdício na construção civil pela adoção de tecnologias adequadas que promovam a segurança do trabalhador.

Objetivo 2

Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas

No Brasil foi surpreendente a assimilação dos desafios e compromissos registrados na Conferência de 1992, pelos empresários. Criou-se uma posição proativa de resolver problemas e encontrar soluções, seja adotando novas tecnologias menos poluidoras, seja aperfeiçoando o modelo de gestão empresarial.

O espírito prático desse empresariado assimilou a idéia de que a ecoeficiência e o meio ambiente, ao invés de atrapalhar a atividade produtiva, em realidade contribui para a criação de resultados positivos. Preparar as empresas brasileiras para competir internacionalmente em

condições ideais de ecoeficiência e responsabilidade social é condição necessária à expansão e internacionalização de seus negócios em ambiente competitivo com os padrões hoje vigentes.

O comprometimento das empresas com a sustentabilidade inicia-se pelo cumprimento das exigências da legislação ambiental, passando por programas internos de conscientização e de adoção de normas voluntárias, os quais, por serem endógenos e espontâneos, tendem a ser mais eficiente e, portanto, devem ser estimulados. Tais compromissos contribuem para melhorar a imagem da empresa, além de aumentar a produtividade e a competitividade, com a incorporação de novos instrumentos de gestão e novas tecnologias, mais avançadas.

É preciso ter em mente que a ecoeficiência nas empresas tem como principal ponto de referência as multinacionais e as estatais ou ex-estatais, cujos tamanho e importância justificam a adoção de práticas exemplares que divulgam e dão prestígio nacional e internacional.

As micro, pequenas e médias empresas encontram dificuldades para enfrentar o desafio da ecoeficiência. No entanto, por serem agentes multiplicadores, precisam encontrar soluções tecnológicas e gerenciais acessíveis. Nesse sentido, a promoção do arranjo de sistemas produtivos locais com competitividade sistêmica tem se mostrado uma prática exitosa em várias regiões do país.

O maior desafio da gestão ambiental é levar em conta a diversidade de situações que as empresas enfrentam, em função do tipo de atividade que exercem e do tipo de impacto que produzem.

Ações e recomendações

- Criar condições para que as empresas brasileiras adotem os princípios de ecoeficiência e de responsabilidade social, que aumentam a eficiência pela incorporação de valores éticos e culturais ao processo de decisão.
- Promover parcerias entre empresas de diferentes portes como forma de disseminar o acesso aos padrões de qualidade dos mercados nacional e internacional. As parcerias implicam cooperação tecnológica e transferência de tecnologia, para a produção mais limpa.
- Promover parcerias entre as grandes, médias e pequenas empresas para a difusão do conceito de ecoeficiência, como sinônimo de aumento da rentabilidade, para a redução de gastos de energia, água e outros recursos e insumos de produção.
- Incentivar a ecoeficiência empresarial por meio dos mecanismos de certificação, em complementação aos instrumentos tradicionais de comando e controle. Cada empresa deve ser, voluntariamente, um agente de controle ambiental.
- Estimular a criação de centros de produção mais limpa e de energia renovável.

- Adotar os procedimentos adequados para minimizar efeitos adversos na saúde e no meio ambiente com a utilização de: i) desenvolvimento de padrões mais seguros de embalagem e rotulagem; ii) consideração dos conceitos de ciclo de vida dos produtos pelo uso de sistemas de gestão ambiental, técnicas de produção mais limpa e sistema de gerenciamento de resíduos; e iii) desenvolvimento de procedimentos voluntários de auto-avaliação, monitoramento e relatórios de desempenho e medidas corretivas.
- Promover a recuperação do passivo ambiental das empresas por meio de termos de ajuste de conduta, nos quais fiquem claramente estabelecidos os compromissos sobre as técnicas de recuperação, os investimentos alocados e os cronogramas de execução.
- Facilitar o acesso a financiamentos às micro e pequenas empresas pelos bancos oficiais e agências de fomento de caráter nacional, regional e local, para a busca criativa de novas soluções técnicas e gerenciais visando à produção sustentável.
- Prover a capacitação, a conscientização e a educação dos empregados, para que eles se tornem agentes promotores da ecoeficiência em suas empresas.
- Difundir amplamente a Convenção Quadro de Mudança do Clima e o Protocolo de Quioto, especialmente o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, para que, as micro, pequenas e médias empresas possam se beneficiar com recursos de projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa e de seqüestro de carbono.
- Promover parcerias entre as universidades, institutos de pesquisas, órgãos governamentais, sociedade civil e as empresas.
- Integrar as empresas brasileiras à ação internacional pelo desenvolvimento sustentável, criando oportunidades de negócios favoráveis ao seu crescimento e sua inovação.

Objetivo 3

Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional

O papel da infra-estrutura na promoção do desenvolvimento sustentável é o de criar as pré-condições para o desenvolvimento econômico e prover bens e serviços essenciais à melhoria da qualidade de vida da população, viabilizando maior inclusão nos circuitos de produção, cidadania e consumo, para proporcionar acesso equânime às oportunidades no espaço nacional e internacional.

Deve ser indutora da integração nacional e regional e facilitadora da redução das desigualdades regionais e sociais, sendo este um dos objetivos centrais do desenvolvimento sustentável.

Cabe ao Estado promover a integração e criar condições de coordenação das ações públicas, governamentais e não-governamentais que garantam a ação sistêmica entre os diferentes setores da infra-estrutura, por meio da definição de estratégias integradoras das ações, do ponto de vista econômico-social e de utilização dos recursos naturais, nas decisões que envolvam a expansão e a modernização dos serviços, planejamento, operação e fiscalização.

No campo da infra-estrutura existe uma ausência de visão sistêmica decorrente da falta de um projeto nacional de desenvolvimento sustentável. O sistema está hoje pautado, sobretudo, pelo crescimento do mercado onde este se encontra, o que significa que a relação entre produção de serviços e desenvolvimento sustentável, que segue outra lógica, pode estar ameaçada.

Muitas das questões da infra-estrutura requerem uma coordenação supra-setorial para captar externalidades, articular sinergias, coibir interações perversas e dar solução comum a problemas de financiamento, planejamento, tecnologia, montagem de sistemas de informação para gestão, controle, fiscalização e o uso mais adequado e sustentável dos recursos naturais.

Os níveis do avanço institucional e do marco regulatório são muito diferentes, dependendo do setor de infra-estrutura considerado, sendo mais avançado nos setores de energia e comunicações, e ainda embrionário no setor de transportes de carga e urbanos. Em conseqüência, são muitos os vazios institucionais e as disfunções que precisam ser corrigidos.

A regulação exige estudos prévios, já realizados nos setores de energia e comunicações, e que orientaram a regulação setorial, mas ainda não realizados, inteiramente, nos setores de transportes de carga e urbanos.

No plano da gestão, o desempenho dos diversos órgãos é bem variável. A tendência geral tem sido a da terceirização dos serviços. O grande problema é que essa terceirização não se tem feito acompanhar por reformas administrativo-institucionais para um gerenciamento eficiente dos serviços contratados, de forma que sua eficiência não está garantida.

Do ponto de vista ambiental, têm-se verificado avanços no trato das questões, mas a postura dos órgãos tem sido mais reativa do que proativa.

Ações e recomendações

- Integrar o planejamento regional como parte explícita do planejamento para o desenvolvimento sustentável do país, visando à redução das desigualdades regionais e intra-regionais, e integrando programas e projetos, às diretrizes e aos parâmetros de âmbito nacional.
- Planejar a infra-estrutura de forma integrada, dentro das diretrizes que compatibilizem a vocação exportadora com os interesses do mercado interno, em função da promoção do desenvolvimento sustentável orientado para a integração nacional.

- Efetuar uma avaliação crítica das políticas regionais, inclusive dos incentivos fiscais, em execução no Brasil, com o objetivo de adaptá-las a planos coerentes de desenvolvimento sustentável dentro de uma lógica microrregional ou mesorregional.
- Implantar projetos de infra-estrutura levando em conta as especificidades - potencialidades e fragilidades - do território, evitando impactos ambientais negativos mediante adoção de alternativas tecnologicamente mais sustentáveis.
- Reforçar o papel do planejamento de longo prazo da infra-estrutura, indicando as instâncias executivas responsáveis por planejamento, regulação, etc.
- Instituir mecanismos que garantam transparência na contabilidade ambiental de projetos de infra-estrutura, pela apropriação de seus custos diretos e indiretos, correntes e de capital, passados e futuros, neles incluindo os passivos ambientais.
- Priorizar o aumento da eficiência e da conservação de energia, a promoção da intermodalidade no transporte, o planejamento integrado do transporte interestadual e urbano.
- Promover a universalização do acesso a energia e comunicação como forma de aplicação do princípio da sustentabilidade na promoção da infra-estrutura.
- Incorporar a dimensão ambiental nos processos de elaboração de planos e projetos, em especial nos macroeixos de integração e desenvolvimento, não só como restrições, mas também como oportunidades de investimentos.
- Definir com maior clareza o papel das agências reguladoras e aperfeiçoar seu poder arbitral e seus processos de regulação, permitindo inclusive a participação dos cidadãos no processo de acompanhamento e controle, garantindo a transparência das ações e dos custos envolvidos, bem como da relação entre o público e o privado.
- Implementar a interligação entre os macroeixos de integração e de desenvolvimento de forma a fortalecer seu papel indutor de desenvolvimento e impedir a fragmentação econômica, social e política do espaço nacional.
- Respeitar, na reformulação do sistema institucional de incentivos fiscais, o princípio constitucional da subsidiariedade, as questões federativas e as atribuições regionais, estaduais e municipais.
- Criar um fórum nacional com ampla participação das agências regionais de desenvolvimento, entidades de desenvolvimento regional, órgãos municipais, estaduais, federais e representantes da sociedade civil, para discutir e avaliar a forma de adequar os fundos regionais para serem gerenciados pelas novas agências.
- Criar um suporte de infra-estrutura e instrumentos de atração locacional em cidades de médio porte, evitando a repetição de experiências negativas e de erros de planejamento urbano observados no desenvolvimento das metrópoles.
- Elaborar um plano diretor nacional de transporte de passageiros a longa distância, para a viabilidade de programas e projetos de criação e desenvolvimento dos transportes ferroviário e marítimo de passageiros, bem como programas destinados à segurança rodoviária e à redução de acidentes.

Objetivo 4

Energia renovável e a biomassa

A energia é o fator essencial de promoção do desenvolvimento. É pela capacidade de gerar e consumir energia que se mede o nível de progresso técnico de uma civilização. Nos últimos duzentos anos, o desenvolvimento industrial teve como fonte de energia básica o carvão e o petróleo, altamente poluentes e não-renováveis e que são hoje os grandes responsáveis pelo efeito estufa.

Não resta dúvida de que precisamos construir urgentemente alternativas ao uso do petróleo. Caminhamos para um modelo energético diversificado, mais limpo e renovável. O Brasil tem uma matriz energética eminentemente limpa, no que diz respeito à eletricidade: mais de 95% dela provém de fontes hídricas. No entanto, como se viu em 2001, essa configuração deixa o país vulnerável, dependente das condições meteorológicas.

É preciso considerar que a participação das fontes renováveis na oferta interna de energia, embora decrescente, ainda permanece alta, tendo passado de 62%, em 1990, para 58% em 2000. Para que não haja retrocesso na matriz energética do país, é preciso investir nas energias renováveis, pensando sempre no atendimento das necessidades regionais e na promoção do seu desenvolvimento sustentável.

O Brasil tem a valiosa experiência do Pró-Álcool, único programa bem-sucedido, no mundo, de substituição em larga escala dos derivados de petróleo. O biodiesel e as misturas de combustíveis, que usam derivados de soja, podem diversificar e tornar mais limpa a matriz energética brasileira. Também o dendê, o babaçu, a mamona e diversas espécies nativas são fontes potenciais de combustível. A energia de biomassa a partir de bagaço de cana, rejeitos de serrarias e lenha, em combustão direta ou em gaseificação, são fontes renováveis de energia e permitem dar um uso econômico a rejeitos que muitas vezes são simplesmente incinerados.

Algumas regiões do Brasil apresentam grande potencial para a produção de energia eólica e diversas empresas vêm investindo no ramo. O uso de energia solar está se expandindo, seja a fotovoltaica seja a solar térmica. Esse crescimento deve continuar considerando o potencial que existe no Brasil e sua capacidade de atender a demandas descentralizadas. Uma fonte não-renovável, abundante em nosso país, é o gás natural, que vem contribuindo cada vez mais para a composição da matriz energética brasileira.

O desafio que se apresenta é integrar todas essas opções para garantir, de modo sustentável, o suprimento de energia necessário. Não basta, porém, aumentar o suprimento energético em bases cada vez mais limpas. É preciso aumentar a eficiência no seu uso e na sua conservação.

Ações e recomendações

- Tratar como prioridade o incentivo ao uso eficiente e à conservação de energia, que podem apresentar resultados mais rápidos, mais baratos e mais racionais que o aumento da oferta. O racionamento imposto pela escassez de chuvas no ano de 2001 mostrou que a sociedade e as empresas estão dispostas a cooperar.
- Retomar a função de planejamento de curto, médio e longo prazos, para o setor energético, por meio de um debate amplo, permanente e transparente sobre os planos de expansão para o futuro, inclusive introduzindo nas discussões a busca de alternativas sustentáveis à atual estratégia de consumo e uso de energia.
- Desenvolver e incorporar tecnologias de fontes renováveis de energia, considerando sempre as disponibilidades e as necessidades regionais.
- Reestruturar o Pró-Álcool e desvinculá-lo dos interesses do velho setor sucro-alcooleiro, propiciando sua reconversão.
- Prover recursos financeiros e humanos para a pesquisa e desenvolvimento de opções para produção de energia renovável.
- Priorizar o uso de fontes alternativas renováveis, notadamente no meio rural e nas localidades urbanas isoladas, promovendo a universalização do acesso ao uso de energia elétrica.

Objetivo 5

Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável

O conhecimento e a tecnologia têm sido o alicerce de todas as civilizações e culturas. O que diferencia a nossa época das demais é a quantidade e a qualidade das inovações geradas, o ritmo com que se propagam, e a forma como a sociedade as assimila no campo da ciência, da tecnologia, da cultura e dos serviços. Com o volume de conhecimento multiplicado por milhões de vezes desde a Grécia Antiga, especialmente nas últimas décadas, o seu valor é cada vez maior.

Conhecimento é poder, entendido não como forma de dominação, mas como possibilidade de fazer. Levando em conta a universalidade do saber, é prioridade máxima inserir o Brasil na linha de frente da produção científica e tecnológica de atualidade mundial. Isso significa também ocupar nichos competitivos associados a oportunidades e vocações nacionais ou regionais.

O Brasil tem obtido resultados expressivos nas áreas científica e cultural, e merecido especial destaque dentre os demais países em desenvolvimento. No entanto, o que chama a atenção é o fato de que produzimos mais ciência do que somos capazes de transformá-la em inovação

tecnológica, ou seja, publicamos mais estudos científicos de nível internacional do que registramos patentes.

Isso se deve, em boa parte, a pouca tradição das empresas brasileiras que, no ciclo áureo do desenvolvimento nacional, não necessitaram de esforço tecnológico para assegurar sua competitividade, garantida pela mão-de-obra barata, pelos subsídios estatais e pela exploração predatória dos recursos naturais. O país limitou-se a absorver ou, em alguns casos, a aperfeiçoar as inovações geradas nas economias desenvolvidas.

Outro problema estrutural refere-se aos baixos níveis médios de educação dos trabalhadores brasileiros, em parte compensada pela elevada qualificação da produção científica, mas que funciona desvinculada das necessidades do processo produtivo. Para superar tais impasses, entrando na era da globalização tecnológica, é preciso consolidar ilhas nacionais de competência que nos permitam competir com outros países de maneira crescente.

É fundamental, para o êxito da promoção do desenvolvimento sustentável, que a educação para a ciência e a tecnologia perpasse todos os níveis do ensino. O conhecimento científico e tecnológico é parte integrante do conhecimento do cotidiano e da formação de cidadãos. Privar alguém de conhecimento científico e tecnológico significa excluir um cidadão de um processo de amadurecimento essencial para sua evolução pessoal e sua inserção no mercado de trabalho.

Especial atenção deve ser dada ao chamado conhecimento tradicional, a partir do qual é possível desenvolver pesquisas importantes, especialmente nas áreas relacionadas à biologia e à medicina.

Ações e recomendações

- Prover incentivos, inclusive financeiros, para as pesquisas relacionadas ao desenvolvimento sustentável, especialmente nas áreas em que o Brasil já tem investido e em outras que possui vocação natural conferida por sua base de recursos naturais.
- Promover a alfabetização científica e tecnológica em todos os níveis do ensino, estimulando, inclusive por meio da mídia, a curiosidade e o desejo de saber sempre mais.
- Assegurar a adequada formação e capacitação de recursos humanos em ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento sustentável, considerando as especificidades e necessidades regionais.
- Democratizar a distribuição dos recursos humanos em ciência e tecnologia no espaço regional brasileiro e envolver diretamente os centros de pesquisas e as universidades, assim como os fundos setoriais, na promoção e na execução dos planos de desenvolvimento sustentável regionais, mesorregionais e microrregionais.

- Prover recursos financeiros e materiais para a manutenção de pesquisadores e cientistas no Brasil.
- Fortalecer os mecanismos de educação para a ciência e tecnologia e de disseminação da informação científica e tecnológica para o desenvolvimento sustentável, promovendo integração entre os produtores do conhecimento e seus usuários.
- Incorporar, nas avaliações de projetos e outras iniciativas de C&T, os conceitos e as diretrizes do desenvolvimento sustentável, em adição aos já utilizados, tais como qualidade, relevância e mérito.
- Promover a geração e a disseminação de conhecimentos sobre a utilização sustentável dos recursos naturais renováveis e não-renováveis.
- Estimular a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias e práticas de produção agrícola sustentáveis, buscando associar aumento de produtividade com formas de produção apoiadas em técnicas que contemplem a conservação e a reconstituição da diversidade biológica.
- Fortalecer o desenvolvimento tecnológico e apoiar a utilização de fontes energéticas alternativas que sejam ambientalmente seguras e limpas, de forma a ampliar sua participação na matriz energética brasileira.
- Buscar maior integração entre os setores público e privado nos investimentos de P&D, buscando assegurar o uso desses recursos para o desenvolvimento de tecnologias mais limpas e poupadoras de recursos naturais.
- Fomentar a cooperação internacional em C&T para o desenvolvimento sustentável, promovendo a transferência, o acesso e o desenvolvimento de tecnologias limpas.
- Prover mecanismos para estimular as empresas a trabalharem em parceria com universidades e centros públicos de pesquisa. À medida que se torna mais disseminado o conceito de responsabilidade social, maior deve ser o esforço dos órgãos governamentais para captar recursos privados, na forma de parcerias.
- Contribuir para a criação de um ambiente favorável à inovação, prevendo mecanismos de transferência dos conhecimentos gerados para os setores público e privado e apoiando incubadoras de empresas, formação de redes de inovação, projetos cooperativos, arranjos locais, plataformas tecnológicas e a propriedade intelectual.
- Desenvolver e implementar estratégias para a proteção efetiva dos conhecimentos tradicionais, que garanta justa repartição de benefícios advindos do uso desses conhecimentos.

Inclusão social para uma sociedade solidária

Objetivo 6

Educação permanente para o trabalho e a vida

A educação é uma prioridade máxima. Devemos entendê-la como a dimensão mais nobre e relevante da vida, uma vez que é a formação do ser humano que torna possível o pleno aproveitamento de suas potencialidades e do seu desenvolvimento moral, material e espiritual ao longo de toda a existência. Esse processo contínuo de aprendizado, que sempre se renova, é o que entendemos por educação permanente.

No século XXI, dispor de cidadãos bem preparados e capacitados, com boa formação humanística, científica e artística será necessário para atingir desenvolvimento e melhor qualidade de vida. Estamos, afinal, vivendo no limiar de uma nova sociedade do conhecimento.

Uma das razões pelas quais a boa formação é tão importante na sociedade e na economia moderna é que as profissões perderam sua estratificação e imobilidade e ganharam maior flexibilidade, estando em permanente remodelagem. Como o conhecimento avança no domínio interdisciplinar, muda o perfil do trabalho, segundo o impacto da tecnologia, da informação e das novas descobertas.

O Brasil apresenta na área educacional um atraso crônico e estrutural. O resultado desse quadro adverso é dos mais desanimadores, uma vez que a carência de educação é considerada a principal responsável por 40% da pobreza do país[1]. Apesar de alguns avanços recentes, como o aumento do número de alunos matriculados de 11% entre 1994 e 2001, sabe-se que apenas 42,6% dos alunos conseguem terminar o ensino fundamental, no prazo correto, como demonstram os dados sobre os egressos do ano 2000[2].

O analfabetismo funcional e o fortalecimento do ciclo básico

A educação começa na mais tenra infância, a partir do berço e dos cuidados familiares, e em seguida, nos primeiros anos de vida, especialmente no pré-escolar, onde a criança se familiariza de maneira leve e descontraída com dimensões, conceitos e temas essenciais ao pleno êxito de sua alfabetização e de seu aperfeiçoamento futuro.

Tendo em vista a enorme importância da educação na nova sociedade, é fundamental observar que o conceito original de alfabetização está ultrapassado.O que precisa ser aferido não é o ato mecânico de ler ou escrever, mas o grau de analfabetismo funcional hoje

[1] Ricardo Paes de Barros, Ipea.
[2] Dos 6,1 milhões que entraram na 1a série em 1993, apenas 2,6 milhões completaram a 8a série em 2000.

substituído pela idéia de literamento pois, o que se precisa garantir é a capacidade intelectual de entendimento na leitura de um jornal, um livro ou um manual de instrução.

Na era da informação, seria inútil insistir sobre a importância da comunicação entre instituições e pessoas, de forma oral ou escrita, ou sobre como tais virtudes são essenciais para o desempenho profissional e para a vida social dos cidadãos em suas atividades públicas, profissionais e voluntárias. Sendo assim, passamos a considerar como ensino fundamental o ciclo de formação que se estende da pré-escola até o limiar do segundo grau.

Nesse período crucial, definem-se os limites e as oportunidades da criança e do jovem para o resto de sua vida. São importantes os progressos recentes que praticamente completaram a universalização do acesso à escola e ampliaram os anos de escolaridade. No entanto, são ainda precários o nível de formação do professor, sua base salarial, as condições materiais da escola e, como conseqüência, a qualidade do ensino.

A escola-cidadã contra a pedagogia da repetência

A melhoria da qualidade do ensino no Brasil exige, acima de tudo, um compromisso orientado em torno da escola e de sua importância cívica na formação das crianças e dos jovens, tendo em vista a redução das desigualdades sociais que pesam ainda contra a maioria do povo brasileiro.

A descentralização dos recursos federais diretamente para a unidade escolar foi um avanço que precisa ser ainda mais fortalecido com escolas em tempo integral ou semi-integral, de pelo menos cinco horas por dia. Como as mulheres entraram maciçamente no mercado de trabalho, essa é uma razão a mais para atribuir à escola um importante papel na formação geral de nossas crianças.

Na classe trabalhadora, a família raramente tem possibilidades de dar apoio ao aluno nos trabalhos e na vida cotidiana da escola, o que agrava as distâncias sociais já nos primeiros anos de ensino. Iniciativas recentes de envolvimento maior das associações de pais de alunos, no acompanhamento das atividades de seus filhos, devem ser vistas como essenciais para motivar as crianças, valorizar os seus progressos e garantir melhores condições de ensino.

O saber prático e a educação profissional

O investimento em educação exige também uma boa dose de saber prático, que nosso sistema oficial sempre ignorou ou desprezou. Era arraigado o preconceito contra o trabalho manual, havendo reconhecimento social apenas nas funções identificadas com as elites.

A educação moderna, ao contrário, requer múltiplos dons e habilidades práticas que são a ferramenta necessária para atividades as mais diversas. A velha oposição entre o ensino

profissionalizante e o ensino humanístico deve ser resolvida. Avanços no ensino técnico são, também, importantes para romper o gargalo entre o ensino fundamental e o nível superior, outra deficiência estrutural do sistema educacional brasileiro.

Finalmente, cabe recomendar a reforma do ensino superior nas universidades públicas, para o seu fortalecimento e integração proativa no novo ciclo de desenvolvimento que ora se inicia. Nesse caso, deverão ter papel especial as áreas de pesquisa e de extensão que deveriam trabalhar juntas em programas de treinamento e capacitação em massa, de professores e alunos.

A massificação do ensino superior se constituiu num avanço da última década, mas esse processo deve ser submetido ao controle de qualidade, pela via da avaliação e do acompanhamento dos resultados atingidos. É preciso, também, reformular o sistema regulatório, excessivamente centralizador, cartorial e burocratizado, em favor de maior autonomia e responsabilidade da vida universitária.

Ações e recomendações:

- Instituir a Agenda 21 da escola e do bairro, buscando enfrentar em cada unidade escolar, seus múltiplos problemas, concentrando a energia coletiva em favor de mudanças que melhorem as condições de trabalho e de ensino.
- Introduzir no país, além da bolsa-escola e do programa de renda mínima por meio da educação, o sistema de bolsa de estudos por mérito, financiado pelos governos, pelas fundações privadas ou pelas empresas, com a ajuda do terceiro setor.
- Universalizar o sistema de ensino em tempo integral e combater o analfabetismo funcional.
- Transformar a escola em centro de excelência e cidadania, integrando-a ao bairro e à cidade. Esses centros poderiam se converter numa rede conectando escolas próximas, e otimizando as boas bibliotecas, videotecas, centros culturais e esportivos.
- Desenvolver planos de capacitação intensivos para qualificar professores, mobilizando as universidades e os mais diversos segmentos.
- Incentivar a participação de pais de alunos na gerência da escola, ajudando no aproveitamento escolar e contribuindo para captar recursos externos, públicos ou privados, para melhoria da qualidade do ensino e aproveitamento escolar.
- Desburocratizar a escola, evitando excessivas especializações funcionais e reduzir os seus custos quando e onde houver indícios de desperdício.
- Valorizar, por todos os meios, o ensino profissionalizante que irá oferecer mão-de-obra qualificada para as múltiplas tarefas que se desenham na nova sociedade da informação.
- Converter os *campi* universitários em centros de referência, pesquisa e desenvolvimento, voltados para a capacitação em desenvolvimento sustentável,

estimulando seus vínculos com os projetos de desenvolvimento regional, de combate à pobreza, de fortalecimento da identidade cultural e de implantação de projetos de interesse local.

Objetivo 7

Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS

A origem ambiental das doenças é bem conhecida e essa relação foi sendo desvendada pelas experiências científicas que nos mostram como o ambiente natural, as condições de trabalho, de moradia, de higiene e salubridade tanto quanto a alimentação e a segurança afetam a saúde, provocando a morte ou, ao contrário, prolongando a vida.

Como a esperança de vida cresce no Brasil e no mundo, torna-se cada vez mais crucial que a longevidade venha acompanhada de boas condições de saúde, reduzindo os custos hospitalares e assegurando a qualidade de vida, ativa e produtiva. Deve-se aplicar na área de saúde, mais do que em qualquer outra, o princípio ambiental da prevenção e da precaução, que pode reduzir tanto as doenças ligadas à pobreza quanto as que surgem sob o impacto do progresso científico e tecnológico, mas cujos resultados sobre a saúde humana são ainda ignorados.

Esse esforço de prevenção e de precaução envolve o fortalecimento das ações em defesa do consumidor e o controle dos alimentos e remédios. A prevenção recomenda ainda mudanças culturais de hábitos e de consumo, que podem ser estimuladas por campanhas de esclarecimento e por medidas concretas do setor público.

As doenças que provocam danos ou a morte (IBGE, 2001) estão classificadas em três tipos diversos: em primeiro lugar, as crônico-degenerativas, nas quais as cardiovasculares ocupam o primeiro lugar e as neoplasias, o terceiro. O atendimento universal oferecido pelo setor público para esses pacientes é altamente deficiente e precisa ser democratizado por maior oferta de serviço especializado.

Dispensar os alimentos cancerígenos e abandonar o cigarro que provoca o câncer no pulmão, evitar a vida sedentária, fazendo exercícios e se alimentando de forma equilibrada é a melhor forma de garantir a saúde da maioria da população brasileira. Essas são, em geral, as "doenças do progresso", estimuladas pelas atividades sedentárias, o excesso de carboidratos e de açúcar, pela alimentação excessiva que tornou a obesidade, sobretudo das crianças e dos jovens, um problema de saúde pública.

Em segundo lugar, estão as chamadas "causas externas", isto é, os acidentes e a violência que fazem crescer o setor de traumatologia dos hospitais brasileiros. São, de modo geral, os acidentes de trânsito e com armas de fogo, mas aí devemos incluir também os acidentes de

trabalho, nos quais o Brasil tem as mais altas estatísticas mundiais e que levam os trabalhadores a exposições excessivas a riscos físicos e químicos.

Finalmente, estão classificadas as doenças infecto-parasitárias, de fundo socioambiental, que são a sexta causa de óbito e que estão declinantes, embora de maneira desigual entre regiões e grupos sociais. Deve-se, sem dúvida, dar prioridade aos investimentos públicos que eliminem essas "doenças da pobreza", mais dependentes das políticas governamentais de vacinação em massa e de campanhas de promoção da saúde popular, além de programas sanitários e do saneamento básico - especialmente as de veiculação hídrica.

A Constituição de 1988 universalizou o acesso ao atendimento médico, antes distribuído de forma corporativa, permitindo o livre acesso aos hospitais para todos os cidadãos brasileiros, independentemente de sua contribuição ao sistema. Esse fato, que representa uma enorme evolução social, teve, no entanto, um grande entrave: sufocado pelo aumento da demanda, o sistema único de saúde (SUS) foi incapaz de responder à altura das necessidades e expectativas, embora tenha conseguido, com sucesso, descentralizar os serviços para o município, definindo aos poucos formas efetivas de cooperação entre o governo federal e o poder local, com a ajuda dos conselhos de saúde.

Uma distorção organizacional do sistema, que precisa ser corrigida é o fato de que a rede existente absorve desproporcionalmente os recursos disponíveis, em detrimento de municípios e áreas mais pobres que estão excluídos da rede. Nesse caso, prosperaram os consórcios, mas sempre limitados do ponto de vista das realizações, uma vez que os municípios menores e mais pobres não têm outra escolha senão utilizar os serviços do município, pólo da região. A ambulância, nesse caso, é o serviço hospitalar possível. Para corrigir tais desequilíbrios é necessário priorizar ações preventivas de promoção da saúde, evitando a doença.

Ações e recomendações

- Promover a elaboração da Agenda 21 dos hospitais brasileiros, tendo em vista a melhoria dos seus serviços médicos e a qualidade do atendimento, introduzindo consultas com hora marcada, registrando o diagnóstico médico e o seu receituário de maneira a permitir, sobretudo para os mais pobres, o acompanhamento médico no curso da vida. Para isso, usar a caderneta-saúde ou seu equivalente eletrônico, que acompanharia o indivíduo do nascimento à morte.
- Intensificar e universalizar ações de promoção à saúde, prevenção e controle de doenças e de assistência integral, com base em programas como dos agentes comunitários e de saúde de família, partes integrantes do Sistema Único de Saúde _ SUS.
- Melhorar a rede de saúde hierarquizando o atendimento médico em função de sua complexidade, nível de gravidade e de especialização; estabelecer um sistema

coerente que comece com forte política preventiva e progressivamente envolva os postos de saúde, os hospitais de emergência e os especializados.

- Promover a articulação entre os setores governamentais e destes com a sociedade, para uma política integrada de redução de risco à saúde e melhoria das condições de vida da população.
- Aprimorar mecanismos de implementação da vigilância em saúde relacionada à qualidade de água, solo, produtos, serviços e ambientes de trabalho, de forma a eliminar ou reduzir fatores de risco à saúde.
- Promover o desenvolvimento de ações educativas, preventivas e curativas, com o fim de diagnosticar, tratar e acompanhar alunos com problemas de saúde, impedindo que estes interfiram no processo de aprendizagem.
- Ampliar as ações de detecção precoce dos problemas de saúde, como hipertensão, diabetes, câncer de colo de útero, desnutrição, defeitos congênitos etc., garantindo condições para acompanhamento e tratamento.
- Priorizar como política de saúde pública as ações educativas quanto ao tabagismo, uso do álcool e outras drogas, dietas adequadas, direção perigosa, comportamento sexual seguro, de forma a evitar que esses fatores de risco se transformem em elementos desencadeadores de processos patológicos graves e irreversíveis.

Objetivo 8

Inclusão social e distribuição de renda

Existe um consenso nacional quanto à importância que deve ser atribuída à redução das desigualdades sociais e ao combate à pobreza. Esta é, sem dúvida, uma prioridade nacional de curto, médio e longo prazos, que não pode ser postergada sob nenhum pretexto.

Melhorar os indicadores sociais é indispensável para o país ficar mais confortável em seu posto de uma das dez maiores economias do mundo. Essa melhora de indicadores sociais pode ser resultado de programas e ações convergentes de políticas públicas que induzam à redução da pobreza (até um salário mínimo) nos próximos dez anos, com a perspectiva de sua eliminação.

No que diz respeito à distribuição de renda, trata-se de reduzir as desigualdades extremas entre brasileiros, segundo as quais, 10% da população detêm o controle de 50% da renda, enquanto os 50% mais pobres se limitam a apenas 8%.

Tais proporções são eticamente inaceitáveis dentro dos padrões de justiça social que almejamos para garantir as condições mínimas de cidadania a todos os brasileiros. Melhorar tamanhas desproporções é dever de todos.

As mesorregiões[3] pobres e as periferias metropolitanas

Os focos espaciais de pobreza são áreas prioritárias de atuação e encontram-se concentrados em 17 mesorregiões pobres distribuídas nos diferentes estados. São, em geral, áreas sujeitas à estagnação econômica ou em situação de isolamento. As carências de infra-estrutura e o precário acesso aos bens e serviços públicos é um estímulo à emigração para os centros urbanos.

Na periferia das regiões metropolitanas a situação de marginalidade é grave, tendo em vista os contrastes com as áreas mais nobres do centro e a extrema precariedade das condições habitacionais e dos serviços públicos.

Para a modificação desse quadro exige-se forte mobilização governamental e intensa participação civil no plano das organizações não-governamentais das empresas, das entidades religiosas, das associações civis e de bairro.

Por outro lado, é imperativo que se ampliem os recursos financeiros e humanos para programas de redução das desigualdades sociais evitando superposições e maximizando a convergência de programas complementares.

Ações e recomendações

- Reduzir o Índice de Gini, que mede o nível de distribuição da propriedade e da renda segundo padrões internacionais, e que varia de zero a um, levando-o a níveis mais aceitáveis, isto é, dos 0,6 atuais para 0,4.
- Ampliar programas governamentais nos três níveis de governo, como o da bolsa-escola e de renda mínima. Reforçar iniciativas não-governamentais é, em tais casos,

---

[3] Entre as estratégias de atuação territorial definidas no contexto da proposta da Política Nacional de Integração e de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, destacam-se as Mesorregiões, que são espaços territoriais sub-nacionais de confluência entre duas ou mais unidades da federação, ou de fronteiras com países vizinhos, propícios ao desenvolvimento de atividades produtivas e de cooperação intermunicipal ou interestadual

O desafio é a implementação de ações que promovam a inserção competitiva da produção mesorregional em nível local, nacional e internacional, de forma sustentável.

Essas ações vêm sendo realizadas em 17 Mesorregiões, por meio de 13 Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas inclusos no Avança Brasil (Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Águas Emendadas, Bacia do Itabapoana, Metade Sul do Rio Grande do Sul, Zona da Mata Canavieira, Xingó, Chapada do Araripe, Bico do Papagaio, Vale do Jequitinhonha/Mucuri, Vale do Ribeira-Guaraqueçaba, Grande Fronteira do Mercosul e Chapada das Mangabeiras) e 4 Projetos criados pelo Ministério por intermédio de Portaria Ministerial (Ilhas do Baixo Amazonas, Entorno de Manaus Fundão da Baía de Guanabara e Cristalino).

especialmente necessário, devido à sua eficácia em concentrar esforços para alcançar resultados a partir de experiências-piloto bem-sucedidas.

- Investir maciçamente em capital humano e em capacitação profissional, especialmente em educação fundamental e no ensino médio, visando à melhor qualidade do ensino e seus instrumentos pedagógicos. A profissão do professor precisa ser valorizada socialmente e seu nível salarial precisa ser compatível com a sua missão social.
- Adotar a gestão integrada de políticas públicas de desenvolvimento sustentável nas 17 mesorregiões já oficialmente reconhecidas, como áreas-foco das desigualdades sociais do país favorecendo a inserção das três mesorregiões ainda não inseridas no atual Plano Plurianual do Governo Federal.
- Melhorar a qualidade de vida e a justiça social nas regiões metropolitanas, pela democratização do acesso aos serviços públicos de qualidade, e pelo investimento em infra-estrutura social, especialmente transporte de massas, habitação, infra-estrutura, saúde e educação.
- Desburocratizar procedimentos que dificultam a vida e a sobrevivência do cidadão; melhorar o atendimento integrado das demandas da população, facilitando o acesso aos serviços públicos oferecidos pelos governos, ao registro civil e aos documentos oficiais que garantam a cidadania.
- Universalizar as regras de acesso ao crédito, tornando-o mais acessível à maioria da população, incentivando os pequenos e novos empreendedores.
- Democratizar a justiça, por meio do Juizado de Pequenas Causas, fazendo a justiça chegar ao cidadão comum e às comunidades marginalizadas, isoladas ou excluídas.
- Mobilizar parcerias por meio da "responsabilidade social" das empresas, do trabalho voluntário do terceiro setor e, sobretudo, de políticas públicas mais eficazes, para reduzir a desigualdade de renda.

Proteger os segmentos mais vulneráveis da população: mulheres, negros, jovens

As desigualdades sociais incidem especialmente sobre a população negra cujos indicadores sociais são, em média, 50% inferiores aos da população branca. Outra fonte de desequilíbrio social pode ser identificada nas mulheres, com menor valor agregado nas suas atividades, que os homens, especialmente aquelas que desempenham hoje a função de chefes de família, com baixo nível de renda. Outro vetor de desigualdades é a vulnerável população jovem, com poucas oportunidades, cuja taxa de desemprego é bem mais alta que a da população adulta, além de ser a principal vítima da violência urbana, das drogas e de situações de risco.

Ações e recomendações

- Promover uma ampla campanha de mobilização das diferentes instituições públicas e privadas, bem como no terceiro setor, para discutir, propor e implementar soluções

sobre o destino das "crianças de rua", entendendo que o problema é de todos os brasileiros e que sua solução é de responsabilidade de toda sociedade.

- Estabelecer políticas de renda mínima para mulheres chefes de família.
- Estabelecer política de equivalência salarial entre negros e brancos.
- Implementar programas de treinamento e capacitação profissional para jovens articulados com programas de promoção do primeiro emprego.
- Promover atividades de esporte e cultura e freqüência aos teatros e museus, para crianças em estado de risco, como forma de proteção contra a marginalidade, estímulo à cidadania e esperança no futuro.

Objetivo 9

Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde

Cada um real investido em saneamento básico propicia a economia de cinco reais em atendimento médico. Com algumas pequenas variações, é essa a conta feita pelos estudiosos do assunto para reivindicar a ampliação dos investimentos nesse setor vital para a economia e a saúde de uma nação. Além do mais, eticamente é inaceitável que expressiva parcela da população brasileira não disponha de coleta de esgotos e lixo.

Segundo dados de 1999 da PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar, 20% da população brasileira não é atendida por abastecimento de água, 57% não têm seus esgotos ligados à rede pública e 80% não têm tratamento de esgotos. Informações seguras sobre o quadro nos resíduos sólidos e na drenagem urbana ainda se constituem num desafio para as instituições responsáveis por indicadores socioambientais.

Na conta da falta de saneamento ambiental, deve ser incluído o custo de despoluição de rios e baías. Os corpos d'água, contaminados, têm sua produtividade reduzida, o que representa mais um prejuízo econômico, seja de forma direta, pela indisponibilidade, ou pela conseqüência sobre a saúde da população, diminuindo sua produtividade e sobrecarregando a rede hospitalar.

Deve-se ter em mente que "universalizar o saneamento" implica divulgar técnicas e prover recursos para o abastecimento de água e a disposição de esgoto e lixo, também, nas zonas rurais. Torna-se necessária, portanto, uma ação coordenada que ultrapasse os limites do espaço urbano. Nas zonas rurais, é importante que dejetos de animais sejam adequadamente dispostos e/ou tratados, pois, não são raros os casos em que contaminam rios, riachos e lençóis subterrâneos de água, contribuindo para o surgimento de doenças de veiculação hídrica.

Ações e recomendações

- Priorizar os investimentos em infra-estrutura urbana, especialmente os destinados à universalização do saneamento básico, nos próximos dez anos. Estima-se serem necessários US$ 20 bilhões para abastecimento de água e coleta e tratamento primário e secundário de esgoto.
- Promover a universalização do acesso à água e ao esgoto, ampliando para 60% o tratamento secundário de esgoto na próxima década.
- Atuar em conjunto com organizações não-governamentais e governos para divulgação das boas práticas de saneamento ambiental.
- Estimular as comunidades a fiscalizar a correta e completa execução das obras de saneamento ambiental, abrindo-lhes canais que permitam a apresentação de reclamações e a formulação de denúncias.
- Priorizar a proteção dos corpos hídricos poluídos, em bacias hidrográficas críticas e nas baías e zonas costeiras densamente povoadas, por exemplo, em trechos das bacias do Paraíba do Sul, do Tietê, do São Francisco e da Baía da Guanabara.
- Eliminar os lixões, até o final desta década, promovendo o tratamento adequado em aterros sanitários, evitando a contaminação das águas pluviais e subterrâneas.
- Promover hábitos de redução do lixo e a implantação da coleta seletiva voltada para reciclagem e aproveitamento industrial.
- Promover programas de geração de renda para população mais pobre dos grandes centros urbanos, por meio da coleta e reciclagem do lixo.
- Inserir a drenagem urbana como questão de saúde pública e desenvolver programas de combate à impermeabilização excessiva do solo urbano, causa de inundações potencialmente geradoras de doenças e deseconomias urbanas.
- Divulgar técnicas seguras e higiênicas de obtenção e consumo de água na zona rural, bem como métodos corretos de disposição de esgotos e de lixo.
- Adotar medidas de incentivo à redução da impermeabilização do solo das cidades, o que agrava os efeitos das enchentes nas áreas urbanas, por meio de adoção de medidas compensatórias, redução de imposto predial em função da área permeável remanescente, ou punitivas, cobrança por impermeabilização proporcional à área impermeabilizada do imóvel.
- Criar um sistema de saneamento ambiental no país com forte controle social.

Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural

Objetivo 10

Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana

A sustentabilidade das cidades tem que ser situada na conjuntura e dentro das opções de desenvolvimento nacional. A sua viabilidade depende da capacidade das estratégias de promoção da sustentabilidade integrarem os planos, projetos e ações de desenvolvimento urbano. As políticas federais têm um papel indutor fundamental na promoção do desenvolvimento sustentável como um todo. Por outro lado é importante estabelecer a descentralização das instâncias decisórias e serviços, não só para o fortalecimento do local, como para o incentivo da co-gestão entre os diferentes segmentos da sociedade.

A necessária reorientação das políticas e do desenvolvimento urbano depende radicalmente da reestruturação significativa dos sistemas de gestão municipais, metropolitanos, estaduais e federais, de modo a permitir o planejamento intersetorial e a implementação de programas conjuntos de ordenamento territorial urbano, de habitação, transportes e geração de emprego e renda.

Deve-se promover a mudança de enfoque nas políticas de desenvolvimento e de preservação do ambiente urbano, sobretudo no que se refere aos assentamentos informais ou irregulares e às atividades industriais. Essa mudança deve ser operada com a substituição paulatina dos instrumentos punitivos e restritivos para os instrumentos de incentivo e negociação. Entre os instrumentos de incentivo, deve-se privilegiar aqueles de natureza econômica, por entender que eles são mais adequados quando se verifica a necessidade de gerar recursos adicionais para promoção de projetos indutores da sustentabilidade urbana.

O desafio atual da gestão das cidades passa ainda pela busca de modelos de políticas que combinem as novas exigências da economia globalizada à regulação pública da produção da cidade e ao enfrentamento do quadro de exclusão social e de deterioração ambiental.

Por fim, se faz necessário pensar na gestão do espaço metropolitano que ainda vem reclamando por uma autoridade metropolitana de gestão. A criação dessa instância não foi efetivada tendo em vista a autonomia do município, a dispersão partidária e a competição que predominam entre as diferentes escalas de cidades. A omissão das diferentes instâncias de governo em relação ao espaço metropolitano vem gerando a ingovernabilidade, que precisa ser reparada com a regulamentação, por lei complementar, do artigo 25 da Constituição.

Ações e recomendações

- Promover a reforma do Estado, dentro da nova filosofia do federalismo cooperativo, tornando-o mais ativo e promotor do desenvolvimento urbano sustentável.
- Garantir a governança e a sustentabilidade das cidades, criando a Autoridade Metropolitana. Na prática, significa criar uma legislação comum e consórcios participativos entre as prefeituras das regiões metropolitanas para a gestão integrada de seus serviços públicos.
- Fortalecer a dimensão territorial no planejamento estadual, estimulando a regionalização interna dos estados federados e a cooperação entre municípios que tenham problemas urbanos e ambientais comuns por integrarem região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou a mesma bacia hidrográfica.
- Combater a produção irregular e ilegal de lotes urbanos e o crescimento desnecessário da área de expansão urbana das cidades, pela aplicação efetiva de instrumentos de regulação do solo _ urbano e rural _ e da adoção de mecanismos de controle e fiscalização eficazes.
- Desenvolver linhas específicas para a locação social, pelo aproveitamento do estoque existente e recuperação das áreas centrais degradadas, visando ampliar a oferta de alternativas habitacionais e o acesso à moradia adequada para aqueles que não têm condições de adquirir uma unidade habitacional.
- Criar e/ou fortalecer órgãos de planejamento urbano e regional reforçando a dimensão ambiental em suas estruturas técnico-burocráticas, aperfeiçoando suas bases de dados sobre unidades territoriais de gestão e planejamento.
- Implementar instrumentos de recuperação, pelo Poder Público, de parcela da valorização fundiária, resultante dos investimentos em infra-estrutura e melhorias urbanas, visando gerar recursos para programas habitacionais e de melhorias do meio ambiente.
- Promover a elaboração dos planos diretores, conforme exigência do Estatuto da Cidade que põe à disposição dos governantes e da população, novos instrumentos de ação, negociação e de controle da intervenção urbana.
- Promover o aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro nos três níveis de governo visando à incorporação e à viabilização de instrumentos econômicos que promovam o uso sustentável dos recursos naturais e a adoção de princípios de extrafiscalidade que estimulem ações, empreendimentos e comportamentos sustentáveis dos agentes públicos e privados.
- Implementar sistemas integrados de gestão urbana e que contemplem a descentralização e as parcerias, melhorando a qualidade e a eficiência tanto institucional quanto dos serviços prestados à população.

Objetivo 11

Desenvolvimento sustentável do Brasil rural

É preciso redescobrir o potencial de desenvolvimento sustentável do Brasil rural. Perceber que é possível reduzir a dívida social, dando, ao mesmo tempo, um novo impulso à economia nacional e um fim às práticas de exploração predatória dos imensos recursos naturais do país. Hoje, acredita-se que a população rural estaria condenada a se encolher devido à completa generalização de imensas pastagens extensivas, ao lado de sistemas de produção de grãos altamente mecanizados, uma combinação que tornaria redundante a maior parte dos quase vinte milhões de pessoas ocupadas em cinco milhões de estabelecimentos agrícolas.

A predominância de uma agricultura sem pessoas, somada a uma visão exclusivamente compensatória, ou assistencialista, dos programas que vêm promovendo o acesso de trabalhadores rurais a ativos físicos essenciais _ como a propriedade da terra, habitação, água potável e eletricidade _ reforçam a idéia de que o chamado "êxodo rural" seria uma imposição inescapável. Ele seria o custo de um tipo de progresso que não poderia fugir à proliferação das favelas e periferias urbanas, abrigo dos excedentes de mão-de-obra agropecuária. Milhões de candidatos à urbanização, vivendo em pré-cidades, à espera de melhores condições de vida e de trabalho que os aproximem do exercício da cidadania.

Todavia, essa suposta inevitabilidade do "êxodo rural" tem sido cada vez mais contrariada por evidências que destacam, ao contrário, o potencial ainda inexplorado de desenvolvimento do interior do país, baseado na maior capacidade de absorção de força de trabalho dos sistemas produtivos de caráter familiar, cuja base é a pluriatividade e a multifuncionalidade da agropecuária de pequeno porte. Isto é, baseado na modernização da chamada "agricultura familiar" e nas amplas oportunidades de geração de empregos rurais nos setores terciário e secundário. Não somente pelas possibilidades de "industrialização difusa", como numa infinidade de serviços técnicos, sociais e pessoais.

A apreciação mais realista do Brasil rural deve começar pela correção do critério legal criado pelo Estado Novo, onde qualquer sede de município é uma cidade e qualquer sede de distrito é uma vila. É a contagem de todos os residentes em sedes de municípios e de distritos que dá origem a essa ficção de que a população rural _ inferior a 19% em 2000 _ chegaria a 10% por volta de 2015 e teria desaparecido antes de 2030. Estimativas baseadas em critérios atualmente em uso nas organizações internacionais indicam que quase um terço da população _ 52 milhões de pessoas - vivem nos 4.500 municípios do Brasil rural e outros 22 milhões em 570 municípios suficientemente ambivalentes para que sejam considerados ‘rurbanos'.

O mais importante, contudo, é que em 1.109 municípios rurais houve crescimento populacional bem superior às médias estaduais e nacionais durante a década de 1990. A população desses municípios rurais atraentes aumentou 31,3%, passando de 11 para 14,4 milhões, enquanto a

população brasileira crescia 15,5%, passando de 146,8 para 169,6 milhões. Tudo isso indica que está em curso no Brasil um processo de recomposição territorial que dará origem a algo em torno de 500 microrregiões. Destas, 50 são predominantemente urbanas e incluem as 12 aglomerações metropolitanas. Das restantes 450, pelo menos 400 são e continuarão sendo profundamente rurais.

Ações e recomendações

- Revogar o Decreto-Lei n. 311, de 1938, substituindo-o por legislação que contenha novas definições legais de cidade e de vila, baseadas em critérios funcionais semelhantes aos que hoje são internacionalmente adotados.
- Descentralizar as ações de desenvolvimento rural, priorizando as organizações e atores locais, a partir de diretrizes básicas definidas em planos quadrienais de desenvolvimento sustentável do Brasil rural.
- Promover a parceria da União com os estados e os municípios nas políticas de desenvolvimento rural, mediante: incentivos à diversificação das atividades econômicas, a começar pela diversificação dos sistemas produtivos do setor agropecuário; incentivos à participação local no processo de zoneamento ecológico-econômico; incentivos ao surgimento de articulações locais participativas, tanto municipais como intermunicipais; incentivos à valorização da biodiversidade, ao aproveitamento da biomassa e à adoção de biotecnologias baseadas no princípio da precaução; incentivos à expansão e ao fortalecimento das empresas de pequeno porte de caráter familiar, a começar pela agricultura familiar; incentivos à redução das desigualdades de renda, gênero, etnia e idade.
- Incentivar, por meio das políticas de desenvolvimento rural da União e dos estados, os municípios de pequeno e médio porte a formarem articulações intermunicipais microrregionais com o objetivo de valorizar o território que compartilham; seja mediante pactos informais, associações e consórcios, ou pela criação de agências microrregionais de desenvolvimento.
- Promover a desconcentração fundiária e o acesso à terra, pelos trabalhadores rurais, por meio de projetos de sustentabilidade social, econômica e ecológica, por meio de mecanismos como a desapropriação e/ou aquisição de imóveis, a destinação de terras públicas e o arrendamento rural.
- Elaborar política integrada de assistência técnica e capacitação das famílias assentadas que contemple demandas decorrentes da instalação, estruturação e integração dos projetos de assentamento às políticas de desenvolvimento local.
- Promover as ações necessárias para implementar a lei de registros públicos e elaborar os planos integrados de destinação das terras públicas, para o ordenamento territorial.
- Ampliar e consolidar rede de parcerias públicas e privadas, propiciando o fomento e racionalização dos recursos, práticas e gestão do Programa Nacional de Reforma Agrária.

- Assegurar que o Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos/PDA - seja elaborado de forma a garantir sustentabilidade econômica, social e ambiental para os projetos de reforma agrária, como forma de minimizar os impactos sobre os recursos naturais e evitar o abandono das áreas, pelos assentados.
- O apoio e ajuda da União às articulações intermunicipais devem ser dirigidos prioritariamente: à realização do zoneamento ecológico-econômico; à expansão e ao fortalecimento das empresas de pequeno porte de caráter familiar, a começar pela agricultura familiar, que inclui aqüicultores, extrativistas e pescadores; aos agricultores familiares dos assentamentos de reforma agrária.
- As políticas de desenvolvimento rural da União e dos estados deverão integrar pelo menos as seguintes dez dimensões das ações governamentais: I) educação, capacitação e profissionalização; II) assistência técnica e extensão integradas às redes de pesquisa; III) manejo dos recursos naturais das microbacias hidrográficas; IV) saúde; V) habitação; VI) infra-estrutura e serviços; VII) crédito; VIII) seguro; IX) cooperativismo e associativismo; X) comercialização.
- O desenvolvimento sustentável do Brasil rural deve se tornar um dos macroobjetivos do Plano Plurianual (PPA), composto de diversos programas, entre os quais pelo menos quatro devem ser considerados estratégicos: a) a promoção do acesso à terra (pelos assentamentos de reforma agrária e das ações de crédito fundiário para combate da pobreza rural); b) o fortalecimento da agricultura familiar (pelas cinco diretivas do Pronaf: crédito, infra-estrutura e serviços públicos municipais, capacitação, assistência técnica e comercialização); c) a diversificação das economias rurais, por meio do apoio à criação de micro e pequenas empresas; d) a reconstrução sobre novas bases da educação rural.
- Todos os programas de desenvolvimento sustentável do Brasil rural deverão ter um forte componente de ações afirmativas voltadas às mulheres, às crianças, aos negros, aos índios, e aos deficientes.
- Todos os programas de desenvolvimento sustentável do Brasil rural deverão ter um forte componente de educação ambiental, particularmente no que se refere ao manejo dos recursos naturais das microbacias hidrográficas.

Objetivo 12

Promoção da agricultura sustentável

A idéia de uma agricultura sustentável revela o desejo social de novos métodos que conservem os recursos naturais e forneçam produtos mais saudáveis, sem comprometer os níveis tecnológicos já alcançados, de segurança alimentar.

Aplicada isoladamente a um setor da economia, como a agricultura, dificilmente a noção de sustentabilidade fará sentido. Essa constatação é ainda mais crucial para a agricultura

atualmente praticada, na medida que ela é envolvida e integrada pela indústria e pelos serviços.

Não será fácil implantar uma agricultura que preserve os recursos naturais e o meio ambiente, já que as soluções consideradas "sustentáveis" são específicas dos ecossistemas e exigentes em conhecimento agroecológico _ portanto, de difícil multiplicação. São raras as práticas "sustentáveis" que podem ser adotadas em larga escala.

É possível que a situação se altere sob pressão social, mas não com a velocidade embutida na idéia de "revolução super ou duplamente verde". Não há por que pensar que a biologia molecular, combinada com a emergente agroecologia, venha revolucionar a produção de alimentos em trinta anos.

Existe, portanto, uma relação dialética entre inovação e conflito. O que está em questão não é apenas o ritmo das inovações. Também são decisivas as modalidades de regulação dos conflitos, tanto para a força das tendências inovadoras quanto para os tipos de inovação.

Sul e Sudeste

A partir do final da década de 1960, com o pacote tecnológico da 'Revolução Verde' _ fertilização química dos solos, mecanização do plantio e colheita e controle químico de pragas _ o esgotamento das áreas de lavoura baseadas essencialmente em sistemas de queimada e rotação de culturas foi contornado no Sul e Sudeste do país.

Essa substituição de bases técnicas permitiu a implantação de monoculturas em larga escala, favorecidas por subsídios no crédito, investimentos em pesquisa e extensão agrícola, além da fase ascendente da economia brasileira. A despeito dos fortes ganhos de produtividade, essa dinâmica logo foi abalada pelos problemas sociais e ambientais gerados, que persistem até os dias atuais.

Nordeste

Mais de dois terços dos pobres rurais brasileiros estão no Nordeste. Qualquer ação integrada que se proponha para melhorar a situação rural dessa região, pelo aumento da produtividade agrícola, terá de enfrentar o histórico problema da seca na grande mancha semi-árida que abrange 70% de uma área da região e 63% de sua população.

Um dos grandes obstáculos a uma solução efetiva para a falta de água no semi-árido é a visão de que se trata única e exclusivamente de um problema ecológico ou climático. O que mais importa é a coincidência entre a fragilidade social e a limitação agroecológica do conjunto das unidades geoambientais que formam o "Nordeste seco". As iniciativas de enfrentamento dessa problemática acabam muitas vezes por agravá-las, somando-se às causas.

Nos últimos trinta anos houve forte alteração da realidade econômica do Nordeste, com o surgimento de pólos ou manchas de dinamismo econômico, cujas ligações com a agropecuária mais tradicional da região ainda são pouco estudadas. O crescimento econômico da região foi fortalecido em razão desses pólos, mas não significou desenvolvimento humano efetivo para a maior parte dos nordestinos. A principal característica da região continua a ser a pobreza extrema de grande parte de seus habitantes.

Centro-Oeste

Considerados improdutivos até o final da década de 1960, os solos do cerrado respondem hoje por 30% dos principais cultivos brasileiros, além de abrigar 40% do rebanho bovino e 20% dos suínos do país. Apenas 7% do cerrado, entretanto, não sofreu algum tipo de exploração intensiva ou extensiva.

É preciso lembrar, porém, que o crescimento de culturas nesses solos supõe sua adaptação, bem como a do regime hídrico, a plantas cujas exigências não podem ser satisfeitas pelos recursos disponíveis. A mecanização, o uso em larga escala de fertilizantes químicos, de agrotóxicos e da irrigação contribuem decisivamente para empobrecer a diversidade genética desses ambientes.

Assim, em detrimento de sua enorme riqueza natural, as regiões brasileiras de cerrados foram e continuam sendo vistas, por políticas públicas e pelos agentes privados que investem na área, como fronteira agropecuária. Deve ser revista a ótica de que os cerrados representam essencialmente uma área a ser ocupada, onde as dificuldades naturais impostas pelos ecossistemas devem ser vencidas para adaptá-los às exigências da produção agropecuária. Cerca de um quarto de seus 220 milhões de hectares já foi incorporado à dinâmica produtiva, respondendo por grande parte da oferta de grãos, de gado de leite e de corte do país.

Norte

A ótica da "ocupação" dos espaços como estratégia de soberania e desenvolvimento do país guiou a quase totalidade dos projetos governamentais para a Amazônia nas décadas de 1960 e 1970. Os planos de desenvolvimento foram direcionados para favorecer a implantação de grandes projetos, por meio de subsídios e incentivos fiscais e do acesso facilitado à terra para grandes grupos privados. Como conseqüência, encontram-se a concentração fundiária e o conflito no campo, a aceleração do desmatamento, a desorganização do espaço social e cultural das comunidades locais, os desequilíbrios ecológicos, causados pelas hidrelétricas, a poluição por mercúrio e a pauperização das cidades.

No rastro desses programas chegou também a pecuária extensiva que, em estreita simbiose com a extração madeireira, tornou-se protagonista de problemas ecológicos na Amazônia. A extração madeireira constitui o terceiro produto na pauta de exportações paraenses. Da região

Amazônica são extraídos praticamente 80% da produção nacional de madeiras em tora. A importância econômica do setor madeireiro pode ser dimensionada pelo fato de representar 40% das exportações brasileiras de madeira.

A agricultura familiar na região abrange hoje uma diversidade de sistemas de plantio desde os pequenos cultivos de sobrevivência dos caboclos e ribeirinhos, até os cultivos anuais e perenes, além da pecuária. De maneira geral, a agricultura praticada tem evoluído mais em função do aumento da área plantada do que em função de ganhos de produtividade.

As desvantagens comparativas da agricultura familiar na Amazônia forçam os produtores à sobreexploração dos recursos, promovendo a rotação acelerada de áreas e a adoção de práticas inadequadas de manejos, como o fogo. Entre essas desvantagens podem ser citadas a própria estrutura fundiária, as dificuldades de acesso ao mercado, à tecnologia, ao conhecimento e às políticas de crédito. A tendência inevitável nessa dinâmica produtiva é a ocupação de novas áreas.

Apesar do fim dos incentivos fiscais e da queda nos preços das terras, diminuindo sua atração como reserva de valor, o investimento em terras para a pecuária bovina continua a apresentar alta taxa de retorno, em função do baixo custo de formação de pastagens e da resistência do gado zebuíno, sobretudo. As tecnologias de implantação e manejo são precárias, resultando, quase sempre, na degradação das pastagens e estímulo à ocupação de novas áreas.

A sustentabilidade da agricultura empresarial também apresenta níveis preocupantes, em função, principalmente, de doenças e pragas e de problemas de mercado. A fragilidade das cadeias produtivas, que impede que se completem todas as operações de processamento, beneficiamento, embalagem e incorporação de outros serviços, dificulta a implantação de agroindústrias na Amazônia.

Para alteração do quadro apresentado se faz necessário que as lideranças representantes dos diversos segmentos da sociedade sejam induzidas a uma articulação da qual resultem ações transformadoras. Seria ilusório acreditar que a superação dos obstáculos à sustentabilidade na agricultura venha de fora ou resulte de algum tipo de ação isolada de organizações públicas ou privadas.

Ações e recomendações

- Incentivar o manejo sustentável dos sistemas produtivos adotando as bacias hidrográficas como unidades de planejamento e gestão ambiental e promovendo a realização do zoneamento ecológico-econômico, inclusive com a utilização da vinculação de crédito.

- Promover a reestruturação dos órgãos públicos, federais, estaduais e municipais, nos setores de pesquisa, ensino, assistência técnica, extensão rural e meio ambiente, para a otimização de suas atribuições na promoção do desenvolvimento sustentável.
- Adotar o 'princípio da precaução' em relação ao uso e plantio de alimentos transgênicos vegetais e animais, até que se tenham informações científicas claras e precisas, assim como o consenso da sociedade, sobre todos os aspectos jurídicos, de segurança ambiental e de saúde, que envolvem esses insumos.
- Criar obrigatoriedade de rotulagem visível para os produtos transgênicos, cuja produção e comercialização tenham sido liberadas, de acordo com o 'princípio da precaução'.
- Adotar práticas de manejo de solo que satisfaçam aos três princípios básicos de controle da erosão: evitar o impacto das gotas de chuva; dificultar o escoamento superficial e facilitar a infiltração de água no solo.
- Instituir mecanismos políticos, legais, educacionais e científicos que assegurem programas de monitoramento e controle de resíduos de agrotóxicos nos alimentos, inclusive importados, e no meio ambiente, particularmente nos corpos d'água superficiais e subterrâneos.
- Identificar e sistematizar nos diferentes biomas e ecossistemas físicos, as principais experiências produtivas em bases sustentáveis, valorizando-as e disseminando-as por meio de diversificados mecanismos de difusão e sensibilização.
- Desenvolver um conjunto de indicadores de sustentabilidade para a agricultura, para fins de monitoramento comparativo de diferentes categorias de sistemas produtivos e para estimular o gerenciamento ambiental de unidades de produção agrícola.
- Identificar e sistematizar um conjunto de pesquisas necessárias à transição para a agricultura sustentável, contemplando, prioritariamente, aspectos relacionados a: gestão ambiental; manejo sustentável dos sistemas produtivos; ampliação da diversidade biológica dos agroecossistemas; melhoria nas condições dos solos; redução do uso de agrotóxicos e de outros poluentes.
- Fortalecer a base de conhecimento e desenvolvimento de sistemas de informação e monitoramento para as regiões suscetíveis à desertificação e à seca, incluindo os aspectos econômicos e sociais desses ecossistemas.
- Estimular a construção de sistemas de informação que permitam retratar as reais condições de saúde da população em geral e dos trabalhadores, em particular, criando as condições para sua prevenção e tratamento.
- Estimular a capacitação dos profissionais de saúde que atuam na rede pública, em sintonia com a realidade do trabalho rural, inclusive para a realização de pesquisas regionais que levem a um adequado balanceamento da dieta da população rural, como forma de suprimir a chamada desnutrição.

Objetivo 13

Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável

Uma das grandes conquistas da última década foi o avanço na concepção do desenvolvimento que passou a ser visto de forma descentralizada e participativa, focalizada de maneira original no poder local. O processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira teve sua metodologia adaptada para os diversos municípios, estados e regiões do país, e hoje já são contabilizadas mais de duzentas iniciativas de elaboração de Agendas 21 locais. Muitas, vale destacar, antecedem a própria elaboração da Agenda 21 Brasileira.

A idéia de gestão integrada do desenvolvimento local, antes de natureza estritamente rural, hoje avançou para experiência microrregional, com a metodologia dos arranjos produtivos locais e das cadeias produtivas integradas.

No Brasil, o programa Comunidade Ativa elegeu o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) como metodologia oficial a ser aplicada nos municípios pobres brasileiros pelos fóruns locais em parceria com a comunidade/governo.

O mesmo método foi adotado pelo programa Faróis de Desenvolvimento do Banco do Nordeste e pelo projeto Alvorada, todos eles voltados para pequenas cidades de baixa renda.

O fato é que fóruns de desenvolvimento local (ou de Agenda 21) congregando as lideranças governamentais e civis para definir o destino de suas localidades adquiriram diferentes feições e estilos, seja adotando metodologias organizacionais de planejamento estratégico, seja estabelecendo pactos e entendimentos em torno de bacias hidrográficas ou projetos futuros.

No processo de construção do desenvolvimento local emergem as novas identidades locais, baseadas em realizações e feitos passados, mas também nas potencialidades do município e nas características da região. Essas novas identidades têm sido a alavanca dos projetos de desenvolvimento sustentável.

A longa lista de experiências de transformação local, revelam as aspirações de mudança coletiva que alcançam até mesmo as mais simples e longínquas comunidades brasileiras. Em nome delas, e sob a inspiração de suas lições e de seus avanços, recomenda-se a extensão desse processo a todas as cidades brasileiras.

É importante reconhecer que o surto de mudanças no plano local não seria possível sem as transformações iniciadas a partir da Constituição de 1988, que desencadearam o mais radical e consistente processo de descentralização que o país já conheceu em sua vida independente.

No entanto, vale notar a fragilidade da maioria dos municípios brasileiros e a complexidade dos processos econômicos e sociais dos quais depende sua prosperidade e até mesmo sua sobrevivência. Fóruns locais em cidades isoladas, pobres e pequenas, revelaram-se, na prática, insuficientes, se não forem acompanhados de iniciativas complementares no plano institucional.

Ações e recomendações

- Definir, inclusive inserindo no PPA, que os órgãos de governo devem dar prioridade ao financiamento de ações municipais que constem da Agenda 21 local, por meio de planos estratégicos e processos participativos locais, microrregionais ou mesorregionais.
- Incentivar a realização da Agenda 21 Local em parceria governo/sociedade, com o objetivo de definir um plano estratégico e participativo envolvendo ações no plano econômico, social e ambiental para o desenvolvimento das pequenas, médias e grandes cidades brasileiras.
- Elaborar indicadores de desenvolvimento sustentável adotando os princípios e estratégias contidos na Agenda 21 Brasileira.
- Realizar o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de apoio à definição de um plano de desenvolvimento local integrado.
- Estimular parcerias intermunicipais e de consórcios para solução de problemas comuns e otimização de recursos humanos e financeiros.
- Promover o fortalecimento de cadeias produtivas locais, como meio de fortalecer a economia sustentável dos pequenos e médios municípios.
- Definir a vocação produtiva da cidade em harmonia com sua identidade cultural e ambiental como forma de planejar oportunidades de ampliação de emprego e renda, bem como construir o espaço social de integração e convivência de trabalho e lazer.

Objetivo 14

Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável

Mobilidade sustentável. Estas duas palavras definem um amplo conceito, que contempla não apenas o transporte, mas diversos aspectos a ele associados, que necessitam de rápido aprimoramento para que se alcance um estágio sustentável de desenvolvimento econômico, social e ambiental.

A questão da mobilidade está relacionada com as economias e deseconomias de escala, envolvendo grandes aglomerações e os complexos interesses econômicos e sociais de uma sociedade de massa. Um tempo excessivo gasto com transporte tem custos econômicos e sociais altos que afetam a competitividade, com a perda de tempo e aumento do custo.

Também afeta a produtividade do trabalho, uma vez que se perde tempo na locomoção de pequenos e grandes trajetos, em função dos engarrafamentos. O problema atinge a todos, pobres e ricos, forçando democraticamente a maioria da população à permanência no trânsito várias horas por dia.

O serviço de ônibus é precário, os horários incertos e os trajetos inadequados. Qualquer tentativa de integração dos transportes entre as capitais e suas respectivas periferias é inviabilizada pelos interesses divergentes dos proprietários das empresas de transporte urbano. É por essa razão que o cartão eletrônico, que permite a livre circulação por menor preço, não prospera. As empresas de ônibus, por outro lado, são obrigadas a ceder espaço para os microônibus, que menores e mais flexíveis, vêm disputando a preferência dos usuários de transporte urbano.

Existe, sem dúvida, cumplicidade política entre o poder municipal e os donos de empresas de ônibus que impedem a integração da região metropolitana em um único sistema de transportes coletivos. As cidades de porte médio em processo de crescimento precisam, preventivamente, adotar soluções, como o metrô de superfície, para evitar problemas futuros.

A melhoria do transporte exige que se repense a estrutura urbana e as suas regras de ordenamento. As empresas devem se envolver na solução dos problemas junto com as autoridades públicas. Para mudar tal estado de coisas será preciso planejar e financiar, com absoluta prioridade, novos meios de transporte de massa que permitam, inclusive, modificar hábitos arraigados, como o uso do automóvel por um só indivíduo.

É preciso ter sempre em vista que a estrutura de transporte tem papel decisivo no desenho urbano e que esse é um motivo de favelização, pois as pessoas tendem a buscar, a qualquer custo, maior proximidade com o seu local de trabalho. A melhor maneira de evitar a favelização é adotar uma política conjugada de transportes e habitação popular.

Com certeza, uma das maiores barreiras para a implantação da mobilidade sustentável é ‘a cultura do automóvel' que propaga o veículo, sem cessar, para segmentos cada vez mais amplos da sociedade em função da precariedade do transporte público, ao qual falta capilaridade, regularidade e integração para melhor servir a população metropolitana brasileira.

A dimensão ambiental deve ser cuidadosamente considerada, visto que os veículos estão entre as principais fontes de emissão de gases poluentes e outros poluentes, muitos dos quais altamente nocivos à saúde humana, tais como os óxidos de enxofre e de nitrogênio.

Ações e recomendações

- Promover a implantação de redes de transportes integrados de massa nas grandes aglomerações, especialmente metrôs e trens rápidos, articulados a outros meios

complementares, com a adoção do cartão eletrônico.Tais projetos devem ser concebidos preventivamente nas cidades e regiões metropolitanas em formação ou em franca expansão.

- Promover a descentralização das cidades, incentivando a instalação de empresas fora dos centros urbanos mais adensados. A descentralização deverá ser executada simultaneamente com a melhoria das opções de transporte.
- As empresas devem estudar a possibilidade de instituir o escalonamento nos horários de trabalho, assim como a opção de oferecer transporte a seus funcionários. Instituir, na medida do possível, o trabalho em casa, o que já é plenamente possível em uma variedade de atividades econômicas.
- Conceber os instrumentos e as agências político-institucionais adequadas, nas esferas municipal, estadual e federal, capazes de garantir recursos públicos e privados, materiais e financeiros, para viabilizar investimentos em transportes de massa.
- Criar programas consistentes de otimização dos sistemas integrados de transportes urbanos, principalmente nas regiões metropolitanas, a fim de priorizar projetos que incluam sistemas estruturadores (trens, metrôs e o hidroviário, onde possível), que façam uso de energia limpa, como eixos de integração intermodal.
- Evitar a concentração dos recursos no provimento de infra-estrutura voltada preferencialmente para o transporte individual, que provoca engarrafamentos, sobrecarrega o sistema viário e marginaliza a periferia excluída, agravando seus problemas habitacionais.
- Incentivar a produção e o uso de veículos movidos por energia com menor potencial poluidor, especialmente aqueles a serem utilizados nos sistemas de transporte coletivo.
- Incentivar o uso de combustíveis como álcool e gás, menos poluentes que gasolina e diesel.
- Implementar sistemas de gestão de trânsito para minimizar os congestionamentos e os respectivos efeitos de desperdício de energia e aumento da poluição.
- Envolver no planejamento da mobilidade sustentável, os transportes de carga, para racionalização do trânsito nas cidades e nas estradas próximas.
- Aplicar rigorosamente o princípio da prevenção contra a violência no trânsito, criar intensa mobilização em torno do Código de Trânsito, recentemente aprovado pelo Congresso Nacional, mas sujeito às mais diversas pressões e retrocessos.
- Monitorar as estatísticas oficiais e os índices de mortes e acidentes nas estradas e nas ruas, como forma de mobilizar os cidadãos contra a violência no trânsito, que tantas perdas e danos vêm infligindo à vida humana, à economia do país e ao Sistema Único de Saúde, obrigado a arcar com os custos crescentes na área de traumatologia.

Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas

Objetivo 15

Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas

O Brasil tem em seu território mais de 15% da água doce em forma líquida do mundo, mas sua distribuição é desigual: o Nordeste sofre com a desertificação, enquanto a Amazônia é cortada por um sem-número de rios. Muitos desses, contudo, já estão comprometidos pela ação humana. No Pantanal, os rios são ameaçados por práticas agrícolas inadequadas. Da mesma forma, o rio São Francisco, que banha uma extensa região pobre e carente de água, vem sofrendo redução de sua disponibilidade hídrica, agravando os conflitos de seu uso, em especial entre os setores de irrigação e hidroelétrico. Na Região Sudeste, o Tietê é um modelo de descaso com as águas doces e o rio Paraíba do Sul reclama ações de revitalização.

Para enfrentar todos esses problemas dispomos da Lei de Recursos Hídricos, nº 9.433, aprovada em 1997, e de uma Agência Nacional de Águas (ANA). O novo modelo exige que as ações em cada bacia sejam definidas participativamente por meio de seu comitê e sua agência, encarregada de gerir o sistema como um todo, dirimindo conflitos, aplicando cobranças e estabelecendo políticas de correção das questões consideradas prioritárias. Fazer a população participar do destino de seus rios mais próximos, adotá-los como um bem a ser protegido e dotar o Comitê de um corpo representativo, eis um dos principais desafios que iremos enfrentar nos próximos dez anos.

Adotar sistema de acompanhamento da Política Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos por meio de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável das Bacias e Sub-bacias hidrográficas, bem como a aplicação dos instrumentos de *outorga e cobrança* pelo uso da água, especialmente com finalidades de uso econômico, é uma medida que sinalizará a sociedade para a necessária racionalização do seu uso.

Isso não significa que estamos propondo a "privatização do uso da água" pois o Comitê da Bacia pode e deve facilitar o seu acesso, que dá prioridade máxima para a água de beber e a dessedentação dos animais. Mas considera-se também que, sendo a água um recurso escasso e estratégico e um bem econômico de grande valor, seu uso para atividades agrícolas ou industriais, especialmente as de grande porte, como a irrigação, deve ser contabilizado como custo para estimular o tratamento dos resíduos ou para permitir a reposição.

Nas áreas rurais, defensivos agrícolas e fertilizantes constituem um fator de contaminação tanto da água quanto do solo, pois chegam aos rios por carreamento ou atingem os lençóis subterrâneos por infiltração.

Nos centros urbanos, as margens dos rios sofrem ocupação irregular e estão tomadas por depósitos de lixo, que além de poluição e doenças, agravam os efeitos das enchentes, trazendo danos sociais e econômicos não só à população diretamente atingida, mas à economia como um todo, devido aos efeitos negativos múltiplos.

O Oceano Atlântico é a principal vítima da urbanização brasileira, tendo em vista a enorme concentração de grandes e pequenas cidades na região litorânea que canalizam esgoto e lixo para o mar.

É urgente aumentar a quantidade de água disponível, em pontos críticos das bacias hidrográficas brasileiras, protegendo os mananciais e combatendo o desmatamento das matas ciliares, bem como a ocupação irregular que provoca o assoreamento das margens dos rios, especialmente nas áreas densamente povoadas ou sujeitas à ocupação para atividades agrícolas.

O combate a tais problemas depende, em grande parte, do estabelecimento de políticas urbanas adequadas, uma vez que a maioria das grandes cidades brasileiras cresceu sem nenhum planejamento. A efetiva aplicação da Lei de Recursos Hídricos é reconhecida pelos diferentes segmentos sociais que participaram da Consulta Nacional da Agenda 21 Brasileira como o instrumento adequado para fazer frente aos problemas acima referidos.

Ações e recomendações

- Difundir a consciência de que a água é um bem finito, espacialmente mal distribuído no nosso país, sendo muito farto na Amazônia despovoada e muito escasso no semi-árido nordestino.
- Implementar a Política Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos, implantando de forma modelar e prioritária, os Comitês e Agências de Bacias Hidrográficas dos rios Paraíba do Sul, São Francisco, Paraná-Tietê e Araguaia-Tocantins, nos próximos cinco anos.
- Desencadear um programa de educação ambiental no Nordeste, mobilizando grandes produtores, empresas públicas, governos locais e as comunidades, especialmente as ribeirinhas, em torno dos pontos críticos do rio São Francisco, desenvolvendo na população a percepção da estreita relação entre desmatamento, perda de água e desertificação.
- Promover a educação ambiental, principalmente das crianças e dos jovens nos centros urbanos, quanto às conseqüências do desperdício de água. As escolas e a mídia são parceiros privilegiados para implementação dessa ação.
- Assegurar a preservação dos mananciais, pelo estabelecimento de florestas protetoras e proteger as margens dos rios e os topos das chapadas do Brasil Central, recuperando com prioridade absoluta suas matas ciliares.

- Implantar um sistema de gestão ambiental nas áreas portuárias, de forma a assegurar sua competitividade internacional controlando rejeitos, derramamento de óleo e melhoria da qualidade dos serviços.
- Promover a modernização da infra-estrutura hídrica de uso comum e de irrigação associado ao agronegócio no marco do desenvolvimento sustentável.
- Estimular e facilitar a adoção de práticas agrícolas e de tecnologias de irrigação de baixo impacto sobre o solo e as águas.
- Desenvolver e difundir tecnologias de reutilização da água para uso industrial.
- Impedir, nos centros urbanos, a ocupação ilegal das margens de rios e lagoas, o que implica, além do cumprimento da legislação o desenvolvimento e a execução de políticas habitacionais para população de baixa renda.
- Combater a poluição do solo e da água e monitorar os seus efeitos sobre o meio ambiente nas suas mais diversas modalidades, especialmente resíduos perigosos, de alta toxidade e nocivos aos recursos naturais e à vida humana.

Objetivo 16

Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade

O Brasil é o país de maior biodiversidade de todo o Planeta e abriga a maior extensão contínua de florestas tropicais. Alguns números expressam a primeira posição do Brasil entre os países megabiodiversos: das 24.400 espécies de vertebrados terrestres conhecidas, 3 mil, ou 13% do total, vive em nosso território. O número de plantas em nosso país está calculado entre 50 mil e 56 mil, ou 20% do total mundial.

Se ainda não conhecemos todas as potencialidades da Amazônia, jamais saberemos o que se perdeu da Mata Atlântica, que cobria cerca de um milhão de quilômetros quadrados ao longo do litoral, do Sul ao Nordeste e que hoje está reduzida a menos de 7% de sua área original. Ainda assim, nela estão representados 1.800 vertebrados terrestres, dos quais 21% são endêmicos.

A Amazônia, embora seja nosso bioma porcentualmente menos destruído, foi desflorestando, entre 1978 e 1996, à incrível média de 52 quilômetros quadrados por dia. Desde então, essa média vem diminuindo paulatinamente. O objetivo aqui proposto é atingir a taxa de desmatamento zero nos próximos dez anos, nas áreas críticas dos biomas ameaçados. Isso, porém, ainda não é o bastante. É preciso promover o reflorestamento, a reconstituição das áreas que perderam sua cobertura vegetal original.

O Brasil destacou-se no cenário internacional da política de biodiversidade operacionalizando e ajustando à realidade nacional o conceito de "corredores de biodiversidade" que são áreas

contínuas não apenas de preservação de espécies isoladas, mas também de preservação de processos de reprodução de cadeias interdependentes de seres vivos. Mamirauá é um notável exemplo de unidade de conservação bem-sucedida, compreendendo hoje cinco milhões de hectares.

É preciso, pois, tomar providências que garantam a exploração sustentável dos recursos faunísticos e florísticos sem que se destruam os ecossistemas. É indispensável, também, que se levem em consideração as necessidades das populações que residem nas áreas que se pretende proteger. Toda e qualquer iniciativa deve ter como objetivo a melhoria da qualidade de vida dessas populações, que legitimamente anseiam sua inclusão na sociedade brasileira.

As ações prioritárias para conservação devem refletir a situação atual dos biomas. Na Amazônia e Pantanal, trata-se, sobretudo de implementar um sistema de unidades de conservação de grande porte, compatível com a alta biodiversidade e o caráter de ocupação humana extensiva e de baixo impacto que se visa manter. Em áreas mais densamente povoadas e com significativa degradação, como a Mata Atlântica e a Caatinga, deve-se preservar tudo o que restou, e empreender ações de recuperação e interligação das reservas existentes, na forma de corredores de biodiversidade.

O Cerrado apresenta grande heterogeneidade de ocupação antrópica e riqueza comparável à da Amazônia, justificando tanto a criação e consolidação de corredores como a conservação dos últimos blocos intactos. Na Mata Atlântica em particular, o objetivo do Desmatamento Zero e Perda de Biodiversidade Zero representa a melhor esperança para sobrevivência do bioma.

Os corredores de biodiversidade permitem reunir na mesma paisagem um conjunto de áreas protegidas interligadas, inseridas em uma matriz de ocupação humana contemplando atividades econômicas de todos os tipos. São formas de conciliar a presença humana e a conservação da biodiversidade em escalas regionais da ordem de dezenas de milhares de quilômetros quadrados. No Brasil, estão sendo implementados cinco corredores na Amazônia, dois na Mata Atlântica, um no Cerrado e Pantanal, com outros ainda em planejamento na transição cerrado-caatinga, e no vale do São Francisco.

Ações e recomendações

Controle do desmatamento: mais estímulo de subsídios e crédito

- Realizar a transição das formas predatórias para formas sustentáveis de uso dos ecossistemas brasileiros, definindo instrumentos de gestão apropriados, e usando indicadores para assegurar as metas de desmatamento Zero na Mata Atlântica, bem como recuperação nas Áreas de Proteção Ambiental e Áreas de Proteção Permanente, com prioridade nos corredores de biodiversidade.

- Limitar radicalmente o uso das queimadas como instrumento de manejo do solo, tendo em vista seus impactos altamente negativos sobre a biodiversidade, fertilidade do solo a longo prazo, e saúde humana.
- Incentivar a recuperação de terras desmatadas e abandonadas, ou subaproveitadas, na forma de mosaico de áreas de biota natural e áreas de uso econômico compatíveis com a cobertura vegetal primitiva.
- Aplicar estrategicamente os recursos tecnológicos disponíveis de forma a manter a integridade das áreas protegidas por lei, tais como as de preservação permanente, de reserva legal, as unidades de conservação, os corredores ecológicos, bem como os fragmentos existentes dos biomas ameaçados.
- Limitar a concessão de créditos para a expansão da fronteira agrícola em áreas de fragilidade ambiental, tendo como base as informações dos zoneamentos ecológico-econômicos e o cumprimento integral da legislação ambiental vigente.
- Respeitar a legislação ambiental nas iniciativas de política agrária no Brasil, tanto na esfera federal quanto na estadual, em relação ao cumprimento dos requisitos básicos para licenciamento ambiental dos empreendimentos, anteriormente à concessão de títulos de posse, garantindo-se, assim, a demarcação de uma reserva legal de uso comum aos assentados e a manutenção da integridade das áreas de preservação permanente.

Florestas plantadas: aumento da oferta de produtos florestais

- Assegurar o controle de oferta e demanda de produtos florestais pelo mecanismo de concessão de exploração sustentável das florestas nacionais, mediante a elaboração de planos de manejo florestal, de forma a garantir o fornecimento de matéria-prima florestal a médio e longo prazos, tanto para o mercado consumidor interno quanto ao mercado exportador de madeira.
- Fortalecer a política de utilização dos créditos de reposição florestal, pelo incentivo à criação de associações de reflorestamento e da melhoria do controle quanto ao cumprimento desse dispositivo legal.
- Desenvolver mecanismos de acesso a créditos e subsídios para a recuperação de áreas degradadas, por meio da recomposição dos biomas naturais em propriedades rurais.
- Dar apoio à pesquisa florestal, principalmente quanto à utilização de espécies florestais nativas, para o reflorestamento.
- Apoiar medidas para melhorar a exploração econômica da floresta em pé, tais como o desenvolvimento do ecoturismo, a extração de frutos e sementes, bem como a participação brasileira na política internacional de emissão de CO_2 por meio da absorção de dividendos para o seqüestro de carbono pela manutenção de florestas tropicais.

- Promover ampla campanha de recomposição e averbação de áreas de reserva legal, utilizando-se de mecanismos de compensação de uma área pela outra ou de regeneração natural de áreas exploradas com atividades agropecuárias.
- Incentivar a silvicultura, para garantir o suprimento de madeira proveniente de florestas plantadas.

Proteção e uso da biodiversidade

- Expandir o sistema público de unidades de conservação de forma a assegurar em seu âmbito a conservação de todas as espécies da biota brasileira, com critérios de representatividade geográfica, taxonômica, e de comunidades e ecossistemas, priorizando as unidades que tenham maiores contribuições para a biodiversidade do sistema como um todo.
- Dar condições à manutenção de um setor de biotecnologia baseado na remuneração dos serviços de biodiversidade, tanto na área de tecnologia e pesquisa quanto nas políticas de financiamento, segundo critérios de competitividade, representatividade regional e interesse nacional. Devem ser incluídas as áreas de fármacos, medicina natural, perfumes e cosméticos de alto valor agregado, além de sucos e alimentos, capazes de garantir emprego e renda.
- Apoiar programas de inventário científico da biodiversidade, para subsidiar as decisões de conservação e permitir a base para o licenciamento e valoração dos produtos de biodiversidade.
- Atribuir valor econômico embutindo o custo de deplecionamento dos bens naturais, o que tornará possível avaliar a conveniência e a possibilidade de sua exploração sustentável.
- Atribuir valor econômico aos recursos naturais, o que tornará possível avaliar a conveniência e a possibilidade de sua exploração sustentável.
- Desenvolver um plano nacional de ecoturismo que proporcione a entrada de divisas, gere empregos e garanta os recursos para a conservação de todas as demais áreas de interesse ecológico e/ou cultural.
- Prover recursos e capacitar pessoal para as pesquisas biotecnológicas, área na qual o Brasil já conquistou renome mundial, tendo em vista o aproveitamento econômico de produtos da fauna e da flora, bem como da microbiótica.
- Estabelecer mecanismos de planejamento para paisagens sustentáveis que conciliem a formação de sistemas de áreas protegidas e áreas de uso econômico em matrizes regionais.
- Utilizar recursos de indenização e compensação ambiental para a implementação de sistemas de áreas protegidas que conservem a biota a longo prazo, ao invés de concentrar em ações mitigatórias emergenciais.
- Instituir normas e criar sistemas de fiscalização e controle que permitam o efetivo combate à biopirataria.

- Garantir que os detentores das matérias-primas ou dos conhecimentos que levem ao aproveitamento econômico de exemplares de nossa biodiversidade sejam justamente remunerados.
- Fazer presente a ação governamental na determinação dos procedimentos legais para o acesso, a remessa e a repartição, justa e eqüitativa, dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos nacionais, por intermédio de ações do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético.
- Revisar a "lista oficial das espécies da fauna e da flora brasileira ameaçadas de extinção" com vistas a estabelecer os mecanismos de proteção e o desenvolvimento de plantios e criadouros para sua recuperação.

Ações exemplares nos biomas ameaçados

- Implementar programas de corredores de biodiversidade em todos os biomas, com representatividade de todas as grandes subdivisões biogeográficas das regiões.
- Educar e conscientizar as populações locais para a importância da preservação dos biomas, oferecendo-lhes, ao mesmo tempo, opções de subsistência e oportunidades para melhorar sua qualidade de vida. Encorajar a transição de atividades extrativas para atividades de serviços ambientais. Estimular as comunidades locais a serem os principais beneficiários de atividades de conservação.
- Incorporar de forma mais efetiva a Amazônia à comunidade nacional, preservando sua floresta e garantindo-lhe o desenvolvimento sustentável, pelo estímulo às florestas plantadas e atividades de agrossilvicultura em áreas florestais degradadas, com o financiamento de bancos regionais.
- Agilizar a elaboração, de forma participativa, do zoneamento ecológico-econômico que deverá ser adotado como instrumento básico de qualquer ação de planejamento territorial.
- [l] Integrar efetivamente a Amazônia ao restante do Brasil, ampliando e fortalecendo o número de unidades de pesquisa nela sediadas, para que o conhecimento possa ser gerado e aplicado localmente, absorvendo-se no processo os conhecimentos tradicionais.
- Promover ações de reflorestamento para a reconstituição da caatinga, e de plantio de espécies comerciais para reduzir a pressão sobre a vegetação nativa.
- Abolir da área do semi-árido o assistencialismo sobre a forma de frentes de emergência, construindo investimentos em infra-estrutura para viabilizar o desenvolvimento sustentável.
- Capacitar o homem do campo para a convivência com a seca, incentivando o uso de tecnologias já comprovadas e difundidas por centros de pesquisa e organizações não-governamentais com experiências no manejo dos recursos naturais em regiões semi-áridas.

- Combater a desertificação na região Nordeste, por meio de um programa de combate à miséria, junto com a valorização da tecnologia e da energia renovável, como alternativa substitutiva ao uso incipiente da biomassa, pelo desmatamento.
- Prover meios e recursos para a utilização de fontes alternativas de energia, de maneira a diminuir o consumo indiscriminado de biomassa, que agrava o desmatamento e acelera o processo de desertificação já instalado.
- Priorizar a execução do "Programa Pantanal", e evitar obras de hidrovias que alterem o ciclo das águas na região.
- Preservar o cerrado, evitando o seu desmatamento, e substituir a cultura extensiva da soja, produto exportador de baixo valor agregado, cujos preços vêm caindo no mercado internacional.
- Garantir, na região Sudeste, o desmatamento zero nas zonas críticas da Mata Atlântica, especialmente no Rio de Janeiro e sul da Bahia, incluindo os corredores de biodiversidade. O objetivo é chegar ao desmatamento zero, realizando, concomitantemente, uma política de reflorestamento nativo.
- Desenvolver projetos de conservação na mesma escala conceitual e geográfica dos grandes projetos de infra-estrutura ora sendo propagados pelo governo federal. Condicionar a implementação de projetos de infra-estrutura àqueles que estejam integrados com projetos de conservação, e que possam demonstrar a sustentabilidade na conservação da biodiversidade regional e nacional.

Governança e ética para a promoção da sustentabilidade

Objetivo 17

Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local

O papel do Estado está em processo de redefinição, não apenas em razão da crise fiscal que afetou inúmeros países, mas também pelas mudanças tecnológicas que revolucionaram o sistema produtivo, tornando sua dinâmica muito lenta para responder com rapidez necessária as mudanças de hábitos, produção de conhecimento e lógicas econômicas. Diante dos novos desafios surgem modalidades de governo descentralizado atuando em parceria com a sociedade civil.

A boa governança recomenda a descentralização que vem se realizando por toda parte, mas em nenhum país como no Brasil esse processo assumiu a velocidade e a dimensão transformadora de um novo pacto federativo, consolidando novas estruturas e relações de parceria entre sociedade e governo. Chama especialmente a atenção o avanço das relações de cooperação entre os três níveis de governo, embora seja necessário o fortalecimento da

engenharia institucional dessa cadeia federativa que é a marca registrada de nosso federalismo.

O novo pacto federativo, anunciado pela Constituição de 1988, privilegiou o fortalecimento do município dentro do chamado 'federalismo cooperativo'. Considerando a extensão geográfica do país, a dimensão territorial e sua maior proximidade da população, é natural que os municípios tenham sido os principais beneficiários da descentralização fiscal, política e administrativa.

Apesar dos avanços obtidos e do inegável sucesso da descentralização municipalista, alguns problemas permanecem em pauta exigindo soluções imediatas. O principal deles é a questão das competências comuns entre os três entes federados, por conta da omissão legislativa que, sem a jurisprudência necessária para distribuir atribuições, preferiu deixar as competências indefinidas.

O resultado dessas competências difusas é, em geral, a ingovernabilidade que resulta em duas situações antagônicas: a primeira delas é quando existe superposição e dois ou mais entes federados disputam a mesma função, realizando projetos e transferindo recursos para as mesmas áreas, desperdiçando tempo e dinheiro e estimulando a competição desorganizada; a segunda, tão freqüente quanto a primeira, é a omissão de todos quando os problemas se avolumam, ou quando exigem soluções mais duras e de longo prazo.

Em ambos os casos, os efeitos perversos incidem sobre a população, na medida que os três entes se interessam pelos assuntos que lhes rendem resultados políticos imediatos, se omitindo quando seus custos políticos se tornam muito altos. O maior obstáculo institucional à implantação do desenvolvimento sustentável no plano regional e local é a fragmentação política do municipalismo, enfraquecendo as partes em benefício do todo.

Fortalecer a sociedade civil para que seus agentes disponham de informações precisas e meios de acompanhar e reagir a tais ocorrências é um dos itens mais importante da agenda da governança e da pauta de descentralização.

Os consórcios têm-se constituído em verdadeiros embriões de uma nova regionalização. Sua operacionalização ainda é difícil por falta da regulamentação do artigo 241 da Constituição Federal. A lei atual apresenta empecilhos legais que dificultam ações conjuntas. A situação agrava-se ainda mais quando os municípios consorciados pertencem a diferentes unidades estaduais.

Finalmente, a área decisiva de consolidação da governança é a democracia participativa, dinamizada pela enorme difusão dos conselhos municipais, cobrindo, por exigência federal todas as áreas beneficiadas pela transferência de recursos para o plano municipal. A presença

da sociedade civil exerce um papel de vigilância e controle extremamente benéfica diante da autoridade estatal fortalecida no município.

Mas também nesse caso, existem problemas que precisam ser corrigidos.

Em primeiro lugar, a proliferação de conselhos e de fundos especializados estão criando superposições e irracionalidades de uso dos recursos humanos e financeiros, muitas vezes sem sintonia com as prioridades municipais. Outro ponto relevante é que, nos pequenos e médios municípios, as lideranças acabam sendo sempre as mesmas nos diversos conselhos, criando estruturas viciadas pouco recomendáveis para o aperfeiçoamento democrático. Indubitavelmente, o patrimonialismo político brasileiro enfraqueceu-se nos últimos anos e a democracia participativa ampliou os seus espaços.

O equilíbrio de poder e de controle mútuo entre os três entes federativos é uma válvula de segurança eficaz que protege a sociedade, aumenta a transparência e o controle e consolida a máxima do federalismo cooperativo: descentralização com centralidade.

Ações e recomendações

- Fortalecer o federalismo cooperativo e definir as competências entre o Governo Federal, os estados e municípios, levando em conta o seu tamanho, renda e condições institucionais na configuração espacial brasileira. Elaborar lei complementar para o artigo 23 da Constituição Federal, que regula o tema.
- Instituir o princípio de subsidiariedade que determina prioridade para ações de interesse da sociedade civil e, pela ordem, a ação municipal, estadual e federal quando o ente situado em nível espacial inferior, não for capaz de exercer suas funções, adequadamente.
- Regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal para fortalecer a cooperação intermunicipal, por meio de estímulo aos consórcios que integram as microrregiões, possibilitando o desenvolvimento de planos de desenvolvimento sustentável, que identifiquem a sua vocação produtiva, atentas à integridade de seus recursos naturais e às exigências do meio ambiente urbano.
- Capacitar lideranças sociais para o desenvolvimento sustentável e preparar o terceiro setor para uma atuação mais informada tecnicamente e isenta politicamente no quadro municipal brasileiro.
- Capacitar e racionalizar as competências e a ação dos conselhos, integrando suas áreas de competência para a otimização de recursos humanos em nível local.
- Aperfeiçoar os mecanismos de controle social, transparência e o acompanhamento dos compromissos públicos assumidos pelos governos.

Objetivo 18

Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos

A reforma administrativa deve procurar formas de internalizar o desenvolvimento sustentável e suas estratégias nas políticas de governo, por meio de um novo modelo de gestão integrada, articulando, de maneira transversal, as diferentes áreas setoriais em que ainda se dividem as estruturas governamentais.

O sistema de informação é peça essencial nesse novo modelo de gestão, mas ele ainda é precário e pouco pode ajudar na tomada de decisões dos governantes que operam com consultas informais e com a observação direta e intuitiva, buscando soluções para seus mais graves problemas. Essa fragilidade institucional tem enfraquecido o aparelho do Estado, visto como inoperante pela população. A estruturação de um sistema de informações para o desenvolvimento sustentável é um desafio que os governos devem enfrentar e que exige um esforço conjunto, de grandes proporções, que ultrapassa a capacidade real de atuação das estruturas oficiais.

Mesmo diante dessas dificuldades, começa a delinear-se um novo modelo de estado dotado de um marco regulatório fundamentado em novos modelos institucionais de distribuição de funções em parceria.

O resultado prático é que se enfraqueceu a burocracia de estilo patrimonial e centralizador que dominou a política brasileira por décadas, abrindo caminho para um novo modelo de Estado, mais aberto e flexível e, sobretudo, mais condizente com a realidade e as tendências do século XXI. No entanto, esse novo Estado ainda não está inteiramente definido, embora não haja dúvidas quanto à importância de seu poder de coordenação, informação e controle, em detrimento de funções de execução direta, em geral, transferidas para os municípios.

Algumas ações inovadoras demonstram que a gestão ambiental começa a sair da fase mitigadora ou reparadora para a fase preventiva e indutora de usos compatíveis com a preservação. Experiências na gestão da poluição industrial, no gerenciamento dos recursos hídricos e na conservação florestal estão em curso para complementar as ações de comando e controle na busca de maior eficiência.

É urgente a necessidade de reformulação da política fundamentada em restrições legais de comando e controle, que vem apresentando ineficiência, para uma política que, por meio de instrumentos econômicos, fomente a internalização dos custos ambientais nos processos produtivos, sem perder a força nos processos de correção.

É necessária a promoção de um planejamento que integre as diferentes dimensões do desenvolvimento, não ficando a área ambiental e social a mitigar impactos gerados por

políticas econômicas. O aporte de recursos para reformulação dos órgãos gestores é de fundamental importância, seja no que diz respeito ao planejamento e geração da informação para a tomada de decisões, como para a atividade de fiscalização. Por outro lado é necessário estabelecer um sistema de monitoramento para um efetivo acompanhamento por parte da sociedade. A prática de "correr atrás do prejuízo" só será modificada com uma reestruturação efetiva do Estado.

Ações e Recomendações

- Estimular o planejamento estratégico em todos os órgãos e entidades, compreendendo a definição de missão, objetivos e metas, conjugada à implementação de indicadores de desempenho e de processos contínuos de melhoria da gestão.
- Instituir um sistema de informação com a definição de indicadores de desenvolvimento sustentável para o gerenciamento das políticas públicas.
- Fortalecer a capacidade regulatória do Estado, particularmente sobre os setores produtivos objeto de privatização de empresas estatais, mediante criação de agências regulatórias.
- Melhorar o desempenho na prestação de serviços públicos típicos de Estado, em atividades como arrecadação, segurança e previdência social.
- Apoiar e capacitar os consórcios intermunicipais, com a participação de ONG's e da sociedade civil para processos de gestão compartilhada e promotora do desenvolvimento sustentável.
- Implementar as mudanças necessárias na legislação ambiental para implantação dos instrumentos econômicos em complementação aos instrumentos de comando e controle.
- Estabelecer termos de compromisso para a solução dos passivos ambientais com a inclusão da lógica financeira, isto é, compromissos com cronogramas físico-financeiros e de desempenho ambiental amparados por garantias bancárias ou fiduciárias.
- Introduzir um novo modelo de gestão ambiental integrado às ações setoriais de governo, numa estrutura matricial, instituindo mecanismos de controle preventivo e corretivo das atividades e processos impactantes, priorizados a partir da consideração da capacidade de suporte dos ecossistemas e não apenas para cumprir um rito burocrático.

Objetivo 19

Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável

O Brasil, por sua condição de destacado país em desenvolvimento, por sua condição de líder dos estoques remanescentes de recursos naturais, e ainda por sua tradição diplomática, que

se reforçou ao sediar a Conferência de 1992, tem credenciais para atuar ativamente na proposição e negociação de políticas de desenvolvimento sustentável no plano global que já vem liderando nas discussões internacionais de que são exemplos as tratativas sobre mudanças climáticas e biodiversidade.

A aceleração da globalização na última década proporcionou, de fato, benefícios significativos à comunidade internacional em termos de eficiência e crescimento econômico, integração cultural e educacional, bem como em termos de desenvolvimento tecnológico.

Apesar desses ganhos, a globalização apresenta o risco de produzir um aumento das desigualdades, tanto nos planos nacionais quanto entre os países e regiões, pois, subsistem padrões diferenciados de produção e consumo, de acesso às tecnologias de informação e à educação. A eliminação das barreiras comerciais vigentes nos países desenvolvidos em relação às exportações dos países em desenvolvimento constitui desafio adicional a ser superado pelo processo de globalização, representando importante fator de legitimidade da internacionalização da economia.

Diante desse quadro, é objetivo estratégico assegurar e promover o aperfeiçoamento da governança global para o desenvolvimento sustentável, defendendo a solidariedade entre países e povos. O aprofundamento da cooperação internacional, tanto no sentido Norte-Sul, quanto no sentido Sul-Sul é fundamental para disseminar os benefícios da globalização a regiões até agora excluídas, como o continente africano.

Além da iniqüidade, outro problema de governança global é o fato de que existem impasses institucionais a serem superados em função da obsolescência do sistema originário de Bretton Woods e das condições gerais que presidiram a criação das Nações Unidas no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. É evidente a perda de legitimidade dos organismos econômico-financeiros multilaterais, fortemente representados pelos interesses dos Estados Unidos que, neles, têm poder de veto.

É preciso, portanto, fortalecer a legitimidade das instituições multilaterais e dos organismos financeiros internacionais, mediante o estabelecimento de mecanismos que assegurem maior representatividade aos países em desenvolvimento e democratizar o uso de tais instituições e de seus instrumentos. Atender aos interesses comuns de todos os países é um objetivo prioritário que não pode ser adiado sob pena de agravar ainda mais a desconfiança contra a nova ordem global nascente.

A despeito do êxito e da relevância dos serviços prestados pelas Nações Unidas na definição de uma ‘agenda global' para o novo milênio, existe uma decepção generalizada no que diz respeito à realização de tais objetivos e ao papel dos organismos multilaterais como coordenadores e impulsionadores dos compromissos assumidos.

Para implementar ações prioritárias de desenvolvimento sustentável pesam a falta dos recursos acordados pela cooperação internacional em 1992, que passariam de 0,4% para 0,7% e na realidade caíram para 0,3%. O Global Environmental Facility (GEF), que prometeu aos países em desenvolvimento 40 bilhões de dólares, apenas investiu 6,7%. É nesse contexto que vem se destacando a proposta de criar a Taxa Tobin, penalizando o capital especulativo e canalizando os recursos para prioridades sociais que pretendemos sejam também ambientais.

No entanto, faltam às Nações Unidas os instrumentos financeiros e administrativos, em função do não-pagamento das cotas americanas e da desconfiança dos Estados Unidos contra uma instituição fragmentada, constituída de um número cada vez maior de países, economicamente frágeis e com peso político reduzido nas negociações internacionais.

Em sentido oposto, existe uma dependência excessiva de organismos como o FMI e o Banco Mundial à orientação americana. Por falta ou por excesso, a ordem global emergente caminha institucionalmente quase à deriva e os conflitos globais começam a emergir cada vez mais fora do espaço de negociação para o qual essas instituições multilaterais foram, a seu tempo, criadas.

Pesquisa recente sobre a agenda internacional do Brasil, realizada com 149 lideranças governamentais e não-governamentais ligadas à "comunidade brasileira de política externa", aponta que 99% dos entrevistados entendem que o Brasil deve desempenhar papel como protagonista nas relações internacionais e exercer uma liderança compatível com o seu imenso território e com sua sofisticada tradição diplomática[4]. É preciso, portanto, envolver cada vez mais as lideranças do país que, segundo a pesquisa, devem ser mais ouvidas no Congresso, nas organizações não-governamentais, nos municípios e nas empresas, para apoiar as negociações que o país desenvolve na comunidade internacional.

Tais considerações pretendem chamar a atenção para a importância de uma política externa dotada de forte legitimidade e coesão interna, unindo governo e sociedade em torno da projeção internacional do Brasil, dos interesses nacionais e do reconhecimento dos avanços recentes e dos que iremos perseguir no futuro.

Ações e recomendações

- Fortalecimento das instituições governamentais que atuam na representação do Brasil nas discussões internacionais e uma crescente articulação com as entidades da sociedade civil.
- Ampliar o envolvimento dos cidadãos com as relações internacionais, por meio de atividades profissionais e da participação maior e mais ativa do Brasil nos organismos multilaterais, fóruns e instituições globais.

[4] Amaury de Souza - A Agenda Internacional do Brasil, um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa, CEBRI, 2001.

- Defender regras mais eqüitativas para o comércio internacional que beneficiem os países em desenvolvimento e não apenas os desenvolvidos.
- Participar, liderar e aplicar as resoluções e convenções aprovadas pelas Nações Unidas e dar prioridade para que essas medidas sejam implementadas internamente.
- Fortalecer as Nações Unidas como organismo representativo de uma ordem global justa e solidária, e acelerar sua reforma institucional, reformulando o seu Conselho de Segurança e garantindo um assento para o Brasil.
- Fazer propostas viáveis de reforma das Nações Unidas na área do desenvolvimento sustentável, integrando organismos que lidam com ações econômicas, sociais, científico-tecnológicas e ambientais.
- Criar a Taxa Tobin contra o capital especulativo e em favor do combate à miséria e à proteção do meio ambiente.
- Fortalecer a produção de indicadores internacionais, como o de Tarapoto, que propiciem comparações seguras entre os países e regiões, como o grupo dos países amazônicos vem realizando por meio do Tratado de Cooperação Amazônica - TCA.

Objetivo 20

Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação

A formação de capital social

A longa crise do Estado em países onde o setor público foi o grande propulsor do desenvolvimento, gerou um vazio político que só poderá ser preenchido com o fortalecimento e a capacitação da sociedade civil para dividir responsabilidades e conduzir ações sociais de interesse público. Este fenômeno mundial representa um esforço de 'delegar poder' (empowerment) aos atores sociais relevantes na nova sociedade e, de fato, uma forma concreta de acumulação de capital social diante das novas exigências da sociedade e da política do século XXI.

Em princípio, pode-se afirmar que a sociedade civil e as organizações comunitárias são capazes de fazer em seu próprio benefício, ou no de terceiros, projetos que mobilizem a energia social disponível, com melhores resultados e menores custos.

O termo terceiro setor tem sido usado para se referir a essas organizações da sociedade civil, possibilitando uma compreensão do seu campo específico de ação e diferenciando-o daquele do Estado - primeiro setor - e das empresas privadas - segundo setor.

O terceiro setor compõe-se de uma heterogênea gama de organizações não-governamentais (ONG's) juridicamente registradas como associações ou como fundações. Estas entidades vêm

desenvolvendo inúmeras parcerias com os três níveis de governo, mas precisam profissionalizar-se ainda mais, melhorando o nível gerencial auxiliadas por um sistema de informações mais eficiente e adequado, para produzir indicadores de acompanhamento e monitoramento dos problemas.

Os indicadores, de fato, são instrumentos básicos para controlar os impactos sociais e ambientais, e ainda para alimentar o fluxo de informações dirigido à mídia em suas diversas formas. Essas informações são de vital importância para conscientizar a população e para promover mudanças culturais de comportamento.

Duas leis importantes têm contribuído para uma maior profissionalização do terceiro setor no Brasil: i) a Lei n. 9.608/98 que regulamenta o Serviço Voluntário; ii) a Lei n. 9.790/99 que cria a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Esta, introduz o chamado termo de parceria, com vistas a facilitar as relações entre a sociedade e o governo nos projetos governamentais ou de interesse coletivo. As OSCIPs poderão celebrar os termos de parceria com o governo que pede, em troca, segundo determina a sua lei de criação (9.790/99), uma contabilidade mais transparente, pagamento de impostos e direitos trabalhistas semelhantes aos das empresas.

Deve-se ressaltar ainda a existência das organizações sociais, também recentemente criadas, que são híbridos descolados do aparelho estatal e que incorporam a representação da sociedade no processo de gestão de órgãos que não detêm o monopólio das funções de Estado.

As empresas que, no passado, eram socialmente passivas e cujo protagonismo econômico era dependente do Estado, caminham hoje com esforço próprio _ por meio de suas fundações ou em parcerias com outras organizações _ e estão cada vez mais envolvidas com projetos de educação, desenvolvimento das comunidades e a responsabilidade social e ambiental. Pesquisa recente, feita pelo Ipea, mostrou que 58% das empresas do Sudeste investem em iniciativas sociais.

A diversidade cultural como marca brasileira

A cultura cívica e o capital social são, em nosso país, inseparáveis de uma identidade cultural que se formou depois de décadas de rejeição da miscigenação. As teorias racistas foram derrotadas em favor da idéia de que a força da nossa cultura reside na combinação constitutiva de raças que convergem e na força da miscigenação como forma de enriquecimento social e cultural. Esta combinação singular contrastou com outros modelos culturais de oposição das raças e de recusa radical a qualquer forma de convivência.

A convivência com a diversidade é, hoje, uma das principais bandeiras na agenda da sociedade global que valoriza as novas identidades e suas manifestações mais significativas.

Procurando corrigir algumas graves distorções sociais e de renda, que pesam contra as minorias étnicas, desejamos afirmar a importância da contribuição nacional à idéia de diversidade cultural, que foi estendida para outros povos que para cá vieram nos últimos cento e cinqüenta anos.

As novas elites e os meios de comunicação

A sociedade brasileira ainda é desequilibrada e desigual. Para isso contribuíram a herança histórica e os valores culturais de nossas elites, originalmente passivas e dependentes dos interesses coloniais ou externos e internamente habituadas à subserviência diante do Estado e de sua burocracia reguladora e centralista, pouco afeita à participação civil, incipiente e dispersa.

É portanto, fundamental, que as elites brasileiras, presentes em todas as regiões do país, busquem familiarizar-se com os novos valores do desenvolvimento sustentável e com o espírito que preside a Agenda 21.

As empresas de comunicação possuem um papel importante na construção do desenvolvimento sustentável, especialmente quanto aos princípios de governança e da auto-responsabilidade. Na sociedade de massas em que vivemos, é grande a influência, especialmente da televisão, sobre jovens e crianças, uma vez que as excessivas horas de exposição a tornam fonte de influência maior, acima da família e da escola. Formar consciências foi no passado e continua sendo no presente, a mais nobre das atividades sociais de interesse público que a mídia deve desempenhar.

Tendo em vista a competição exacerbada para ganhar uma audiência formada por um público precariamente alfabetizado, os programas perdem a qualidade e procuram atrair o público de qualquer maneira. É preciso, portanto, que entre em vigor o tão esperado Conselho Nacional de Comunicação, até hoje ignorado, cujo objetivo seria fixar normas eticamente aceitáveis que, sem ferir a liberdade de imprensa, induza os donos das empresas de comunicação a fixar limites razoáveis e de bom senso para suas programações. Outra reivindicação da sociedade diz respeito às televisões regionais, cada vez mais monopolizadas por grupos políticos que, de fato, detêm o controle da informação.

A sociedade, carente de educação, precisa dispor de redes alternativas de informação e de cultura. As televisões educativas e TVs comunitárias podem ser fortalecidas para melhor cumprirem sua função social local, que costumam atrair um público mais reduzido, mas numericamente muito significativo e estrategicamente importante do ponto de vista cultural.

Em sentido inverso, observa-se grandes progressos em direção ao chamado marketing social e ambiental, além de campanhas cívicas de conscientização em favor da doação de órgãos e contra as drogas. A divulgação de temas de interesse público também vem crescendo na área

de meio ambiente, mas esses temas podem e devem multiplicar-se ainda mais em favor das grandes causas de interesse cívico contidas na Agenda 21 Brasileira.

Ações e recomendações

- Criar mecanismos para que o terceiro setor receba incentivos fiscais - que já prevalecem na área cultural e no fundo da criança e do adolescente - para projetos de desenvolvimento sustentável, especialmente os relacionados ao combate à pobreza e ao meio ambiente.
- Valorizar a identidade e a diversidade cultural brasileiras, marcadas pelos valores pós-modernos de integração e convivência cultural com as diferenças, de eqüidade social, de trocas e de integração das etnias e das religiões.
- Promover a cultura negra reduzindo diferenças sociais por meio da valorização de sua memória cultural e étnica e da promoção de oportunidades profissionais.
- Fortalecer o papel protagonista da mulher na sociedade, inclusive na política, incorporando seus valores ancestrais de respeito à natureza, à paz e à coesão social e estimular a igualdade de gênero.
- Valorizar a cultura indígena e sua preservação apressando a aprovação do Estatuto do Índio e a criação de um novo tipo de unidade de conservação, adaptada à realidade das reservas indígenas mas também ao uso sustentável dos recursos naturais, protegendo-a da biopirataria e garantindo o acesso a bens e serviços.
- [l] Viabilizar, por meio dos programas regionais, a implementação de projetos culturais, econômicos, ambientais, de educação e saúde dos povos indígenas.
- Estimular as elites brasileiras, as grandes empresas e as lideranças intermediárias do país ao desenvolvimento do espírito cívico, às ações em parceria e ao trabalho voluntário, como forma de envolvê-las com os problemas comuns da população.
- Realizar trabalho de mobilização em torno da educação formal e informal nas comunidades, para estimular o interesse pelo aprendizado e aperfeiçoamento profissional ou pessoal por meio de atividades culturais, pesquisas, debates ou estudos.
- Consolidar um balanço das experiências de educação ambiental e desenvolvimento sustentável no Brasil e avaliar os seus resultados, com o apoio da mídia.
- Realizar projetos de educação ambiental e de capacitação para viabilização das ações propostas na Agenda 21.
- Incentivar nos jovens e idosos o gosto pelo serviço civil voluntário, pelas ações comunitárias, operações de socorro e conservação da natureza, estimulando ações de tipo cooperativo.
- Implementar o Plano Integrado de Ação Governamental para o Desenvolvimento da Política Nacional da Pessoa Idosa;
- Desencadear um movimento popular de conscientização da mídia para desempenho de seu papel de pedagogia social.

Objetivo 21

Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade

O principal fundamento da boa governança é o compromisso com a ética, aqui entendida como um código de valores partilhados por toda a sociedade, com o objetivo de proteger o conjunto de seus membros contra os interesses de uma minoria. Ao fixar limites para o comportamento individual, a ética, em realidade, estabelece condições de previsibilidade necessárias ao bom funcionamento do corpo social, inclusive no mundo privado e dos negócios.

O enfraquecimento do Estado, a desorganização social e a ênfase na vida material aumentam os sentimentos coletivos de falta de proteção e abandono que levam muitas pessoas para o misticismo, enquanto outras permanecem totalmente descrentes. O individualismo predatório mina as bases mais sólidas da vida em sociedade, a solidariedade grupal, os laços de família e de vizinhança. Esse processo corrosivo provoca sérios danos morais e materiais à comunidade humana.

A expansão das fronteiras do conhecimento racional e a crença incondicional de que a tecnologia pode resolver todos os problemas enfrentados pelo ser humano é um ponto sensível que se confunde com a laicização e a especialização excessiva e com a perda de referências humanas e afetivas. Problemas e situações como a manipulação genética, as armas de extermínio, os resíduos perigosos, os transplantes de órgãos, e, especialmente, a devastação ambiental, impõem uma ética entre gerações cuja conseqüência exige extrema responsabilidade e precaução.

A prosperidade material se fez acompanhar - como já ocorreu em outras civilizações do passado - de um profundo vazio moral. Mas o fato novo foi a crise ecológica e a possibilidade de esgotamento de nossos recursos naturais, comprometendo a continuidade da vida. A Agenda 21 propõe a pedagogia da sustentabilidade como modeladora dos códigos éticos do século XXI.

Surge, portanto, a partir dessas grandes lacunas, a idéia-força de uma civilização planetária, ligada a uma sociedade mundial que comungue dos mesmos ideais de celebração da vida, da solidariedade, da justiça e em torno de temas que afetam todos os seres humanos: a alimentação, a água, o ar, a saúde, a moradia, a educação, a segurança, a comunicação. Essa dependência comum das fontes naturais e sociais da existência exige uma nova ética do cuidado, proposta por Leonardo Boff, um dos redatores da Carta da Terra, junto com o sentido budista da compaixão. É a 'modernidade ética' contrapondo-se à 'modernidade técnica' que predominou no século XX.

A Carta da Terra é um compromisso idealizado na Conferência de 1992 que foi assumido pela sociedade civil e lançado na Holanda, em 2001. Sua visão ética afirma uma pedagogia da

sustentabilidade, reconhece os princípios básicos, interdependentes e indivisíveis, de uma civilização planetária, ainda utópica, mas que aspiramos promover em escala mundial.

A Agenda 21 Brasileira reforça a necessidade de divulgação dos princípios da Carta enquanto guia para os governos, sociedade civil e empresários. A Carta da Terra é um instrumento educacional de promoção do desenvolvimento sustentável que já conta com o apoio da Unesco para divulgá-la mundialmente, e seu objetivo é inspirar a humanidade em seus códigos de conduta.

Ações e recomendações

- Divulgar a Carta da Terra e debater os seus princípios inovadores e interdependentes nas instituições de governo, da sociedade organizada, nas escolas, universidades e empresas.
- Estabelecer códigos de ética profissionais que se empenhem no cumprimento de normas e preceitos morais e éticos e que garantam a transparência de suas ações e o controle social do cidadão sobre os serviços que o afetam.
- Fortalecer o Conselho de Ética do setor público.
- Incentivar o maior número possível de empresas, para a adoção do princípio da responsabilidade social cooperativista.
- Adotar o princípio da precaução em relação às novas tecnologias, e demais ações que não se conheçam previamente os impactos socioambientais decorrentes de sua adoção.
- Combater a corrupção, a propina ou qualquer forma de cumplicidade que prejudique o bem público e o interesse legítimo dos cidadãos.

4 - Meios de implementação: mecanismos institucionais e instrumentos

Restrições e condicionalidades: os limites do possível

A Agenda 21 Brasileira adotou uma perspectiva realista sobre as diferentes formas de restrições e condicionalidades que se impõem à execução de políticas, programas e projetos de desenvolvimento sustentável, onde os planejadores tendem historicamente a definir, em nome da sociedade, objetivos e metas que, de um lado, não representam as suas aspirações e, de outro, não são exeqüíveis segundo as expectativas da população, dos processos sociais em andamento e da escassa disponibilidade de recursos em escala nacional e regional.

Entretanto, no sistema de planejamento do desenvolvimento sustentável, a alocação de recursos escassos, que podem ter usos alternativos em diferentes programas e projetos, assim como a distribuição de seus custos e benefícios entre diversas pessoas e grupos sociais, são decisões de natureza eminentemente política.

A existência de restrições e condicionamentos político-institucionais envolve uma série de decisões que têm de ser analisadas para efetivar alternativas e escolhas a serem feitas. Esses condicionamentos aparecem como restrições à efetivação das alternativas de desenvolvimento, mas nem sempre em caráter definitivo, pois, dependem de negociações políticas e das transformações impostas pelo próprio processo de desenvolvimento sustentável.

Hoje o processo de desenvolvimento nacional possui restrições que provêm das prioridades estabelecidas pelo poder federal como, por exemplo, o controle de gastos públicos e a aplicação de recursos para financiamentos diversos, em face da política de estabilização econômica em curso. Porém, há restrições às decisões de planejamento em nível subnacional, que resultam da concentração de decisões e instrumentos de política econômica nas mãos do poder federal, que retira, das regiões e de áreas específicas, a autonomia de decisão.

Para que as estratégias de desenvolvimento sustentável da Agenda 21 Brasileira sejam efetivamente implementadas, é fundamental que haja uma explícita incorporação, no seu processo decisório, das principais condicionalidades econômico-financeiras e político-institucionais do país, no curto, médio e longo prazos.

É possível calcular as necessidades de financiamento plurianual das políticas, programas e projetos da Agenda 21 Brasileira. Levando em consideração a capacidade de implementação das agências públicas e privadas, um elenco de prioridades e a interdependência técnica e intertemporal entre as diversas ações, pode se obter um quadro financeiro de fontes para implementar, a médio e longo prazos, as principais propostas da Agenda 21 Brasileira.

Entretanto, por mais conservadoras que sejam as estimativas, os valores serão sempre muito superiores à atual realidade fiscal e financeira.

O Governo Federal tem cumprido e superado os seus compromissos com o FMI, quanto à realização das metas dos superávits primários no orçamento público consolidado, o qual inclui os três níveis de governo, as empresas estatais e a previdência social. Como esses superávits são obtidos por meio do contingenciamento das cotas orçamentárias e incidem, principalmente, na parcela não vinculada dos gastos públicos, eles resultam em maior controle sobre as despesas de pessoal, sobre o custeio da máquina administrativa e, principalmente, sobre os investimentos de infra-estrutura econômica e social. Vale dizer, quanto maiores os valores da meta do superávit primário a serem obtidos, maiores serão os níveis de sacrifício impostos ao bem-estar da população, tornando difícil, também, expandir as despesas com as novas demandas da Agenda 21 Brasileira.

Isso é mais verdadeiro quando se constata que os megavalores dos superávits primários, utilizados para pagamento de parcela dos serviços da dívida pública, ainda não são suficientes para cobrir os compromissos de cada ano. Entre 1998 e 2000, o pagamento de juros consumiu cerca de R$ 214 bilhões, em 2001, os gastos foram de R$ 86,4 bilhões, e para 2002 estima-se um crescimento de 7,2%, chegando a R$ 92,7 bilhões, valores que equivalem, respectivamente, a 7,6% e a 7,1% do PIB.

O aumento das despesas financeiras é em função da elevação da taxa básica de juros do Banco Central (em abril de 2002, 51,2% da dívida variou segundo as mudanças nessa taxa) e da desvalorização do real (em abril de 2002 a dívida chegou a R$ 685 bilhões, sendo que 27,8% deste total estava atrelado à variação do dólar). Como é limitada a capacidade do Governo Federal em financiar a rolagem da dívida e como o seu valor total tende a aumentar, é preciso evitar que, mais cedo ou mais tarde, seja colocada a questão da sua solvência. Assim, torna-se imprescindível a geração e a gestão adequada dos superávits primários, mesmo com os elevados custos de oportunidade para a sociedade.

Se não houver prioridade política para essa gestão, o sistema financeiro vai demandar mais e mais prêmio de risco para absorver papéis do Tesouro Nacional, ou pela elevação da taxa básica de juros ou pela opção por títulos corrigidos pela variação cambial. Por isso, colocar todo o peso da implementação das políticas de desenvolvimento sustentável sobre despesas adicionais de custeio e de investimento pode ser uma decisão equivocada e carregada de riscos e incertezas, uma vez que elas implicam em fontes fiscais de financiamento não disponíveis, por causa dos indispensáveis ajustes estruturais do setor público.

As propostas possíveis: reinvenção de novos instrumentos

Existem inúmeros mecanismos institucionais e instrumentos que podem contribuir para o processo de implementação da Agenda 21 Brasileira. Alguns mais tradicionais, outros mais

inovadores; muitos da alçada do setor público, alguns controlados por decisões da iniciativa privada; há, também, uma diversidade desses mecanismos e instrumentos quanto ao seu grau de descentralização administrativa, participação comunitária e de regionalização.

A Figura 1 apresenta objetivos e alternativas de intervenção governamental nas políticas de desenvolvimento sustentável, sem ter a pretensão de esgotar todos os mecanismos institucionais e instrumentos que podem ser mobilizados para a implementação da Agenda 21 Brasileira.

Antes de apresentar alguns desses mecanismos e instrumentos, é preciso lembrar que há um elenco de dificuldades político-administrativas quando se busca operacionalizar o conceito de desenvolvimento sustentável na gestão do cotidiano das políticas públicas.

Na Agenda 21 Brasileira, o que se busca é um mínimo de integração dentro de um processo de desenvolvimento, entre transformações produtivas, eqüidade social e proteção ambiental, numa perspectiva de sustentabilidade ampliada e progressiva. E essa integração tem que acontecer dentro de um aparelho burocrático que, no Brasil, se encontra em fase de reconstrução após uma seqüência de reformas administrativas malsucedidas ao longo dos últimos anos.

Usualmente, a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável envolve problemas de coordenação entre diferentes setores dos três níveis de governo, equipes técnicas interdisciplinares, agências públicas, o empresariado e organizações não-governamentais na formação de parcerias. Esse processo de coordenação resulta em inúmeros obstáculos técnicos, principalmente, nas organizações responsáveis por uma perspectiva integrada dessa política no país. As instituições tendem a desenvolver seu território próprio de decisão, fechando-se em torno de missões e temas programáticos, específicos e, ao mesmo tempo, protegendo-se de interferências das atividades de coordenação externa.

As ações da Agenda 21 Brasileira são de natureza programática em busca de resultados práticos, envolvendo a mediação de conflitos, a eliminação de setorialismos injustificáveis, a promoção de consensos e a busca do dinamismo efetivo em lugar das divisões formais, para fazer acontecer os objetivos e as metas estruturantes de um processo de desenvolvimento sustentável.

Os problemas de insucesso na implementação do desenvolvimento sustentável não se encontram, muitas vezes, na ausência de bases conceituais ou de estruturas organizacionais para a sua efetividade, nem mesmo na ausência de mecanismos institucionais e instrumentos (ver Box 1).

Os problemas de insucessos podem estar ou nas dificuldades político-institucionais para a sua implementação, ou na necessidade de reinvenção de instrumentos mais adequados para tratar

das complexas questões de sustentabilidade multifacetada. No caso específico das políticas ambientais, por exemplo, uma questão fundamental se coloca em termos da incorporação de novos instrumentos e mecanismos econômicos como elementos complementares às decisões tomadas dentro do estilo de comando e controle.

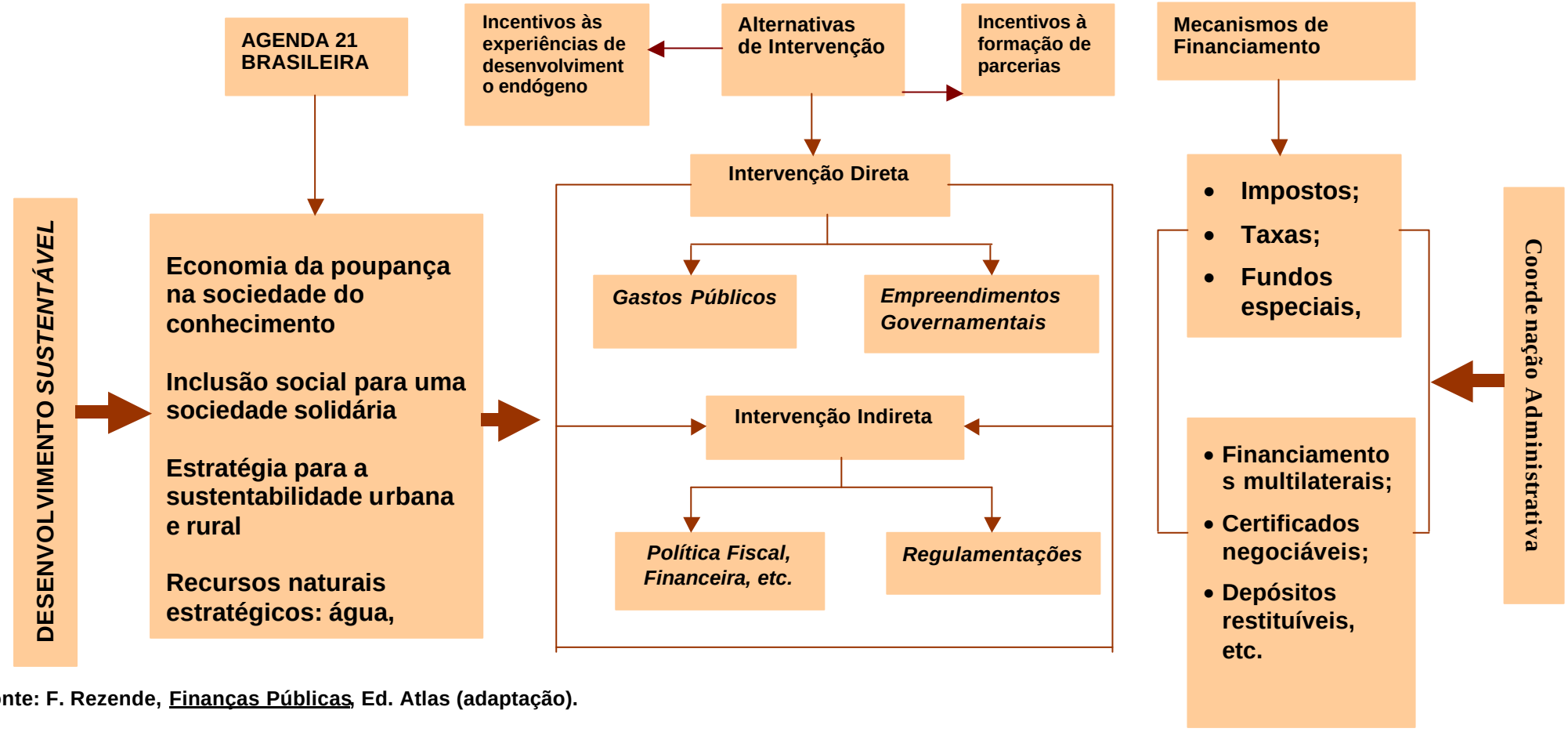
Ao longo das últimas décadas, os três níveis de governo no Brasil têm utilizado crescentemente estruturas e mecanismos de regulamentação (leis, decretos, portarias) para implementar as mais diferentes políticas públicas. Em uma primeira etapa elas se concentravam nas áreas das políticas sociais (saúde, segurança no trabalho, defesa do consumidor, educação). Mais recentemente, com o avanço do processo de privatização dos setores de infra-estrutura econômica, foram criadas agências regulatórias para telecomunicação, energia e petróleo.

Há uma tendência em diversos países no sentido de que, quanto mais intensos os processos de privatizações e de concessões de serviços públicos, maior necessidade de se criar e executar mecanismos de regulamentação. Em muitas situações, o Brasil ainda está em fase de aprendizado histórico para lidar com esses mecanismos institucionais. Cite-se, por exemplo, o caso das agências regulatórias, criadas após as privatizações abrangentes ou parciais dos setores de infra-estrutura econômica e de energia (Anatel, Aneel, ANP, ANA), que possuem o controle social externo ainda limitado.

É evidente que não se pode subestimar o conjunto das estruturas regulatórias do país, que serve de base institucional para a concepção e a execução das políticas de desenvolvimento sustentável, inclusive as que venham a utilizar mais amplamente os mecanismos baseados em mercado. Dada a inequívoca importância das estruturas e dos mecanismos regulatórios para o processo de implementação das políticas de desenvolvimento sustentável, é fundamental que sejam aperfeiçoados tecnicamente e fortalecidos politicamente.

FIGURA 1

Objetivos e Alternativas de Intervenção Governamental nas Políticas de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: F. Rezende, Finanças Públicas, Ed. Atlas (adaptação).

BOX 1

CONSELHOS DO MEIO AMBIENTE: A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

O Brasil, quando comparado com outros países da América Latina, dispõe de uma larga experiência de sucessos para promover políticas de desenvolvimento econômico e social, assim como de um Sistema Nacional do Meio Ambiente dos mais bem estruturados e operantes com ramificações nos três níveis de governo, com órgãos consultivos, deliberativos, e executores, e tendo como suporte uma legislação contra os crimes ambientais cada vez mais rigorosa e específica.

Uma das principais características que tem destacado a política nacional do meio ambiente no Brasil é a participação ativa dos segmentos organizados da sociedade civil e dos conselhos consultivos nos três níveis de governo.Essa participação tem sido institucionalizada desde os anos de 1980 e sua eficácia tem dependido, de um lado, do efetivo comprometimento político do Poder Executivo com esse mecanismo democrático de tomada de decisões, e, de outro, da intensidade de mobilização que ocorre no âmbito da sociedade civil para potencializar a possibilidade de estar presente na condução das decisões de desenvolvimento sustentável em nível federal, estadual ou local. Usualmente, a representação social se dá por meio de movimentos sociais e organizações não-governamentais que compõem o que se denomina terceiro setor no país.

No Governo Federal, o Conselho Nacional do Meio Ambiente _ Conama, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, tem a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e, no âmbito de sua competência, deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Incluem-se, entre as competências do Conama:

I. estabelecer, mediante proposta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente _ Ibama, normas e critérios para licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

II. determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como às entidade privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

III. determinar, mediante representação do Ibama, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV. estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos ministérios competentes.

O Ibama, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos estados o licenciamento de atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências. Entretanto, os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter instalados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros, ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados.

O papel dos Conselhos do Meio Ambiente nos três níveis de governo, assim como dos diferentes conselhos das mais diversas políticas sociais, tenderá a se tornar cada vez mais relevante na formulação e no controle de políticas ambientais e sociais, na medida que progredir o grau de consciência ecológica e de responsabilidade social do cidadão brasileiro e se consolidarem as práticas democráticas na gestão das políticas públicas.

A intervenção direta por meio dos gastos públicos

No Brasil, as dificuldades operacionais para um maior sucesso das estruturas regulatórias, como mecanismo predominante na execução das políticas públicas, tem muito a ver com a mencionada crise fiscal e financeira pela qual passa o país. Isso nos remete necessariamente a soluções de caráter mais radical para inovar fontes de financiamento dos orçamentos fiscais para a implementação da Agenda 21 Brasileira, mesmo considerando os grandes avanços que vêm sendo conquistados no processo de formulação e de implementação dos orçamentos fiscais no Brasil, a partir da Constituição de 1988.

Criação de fundos

A proposta de criação de um fundo especial para o financiamento das ações de desenvolvimento sustentável definidas no processo de elaboração da Agenda 21 se concretizaria pela vinculação adicional de receitas tributárias (impostos, taxas, contribuições parafiscais). Estas vinculações foram um caminho encontrado, desde 1988, pelos setores de educação, saúde e desenvolvimento regional, para reduzir as incertezas quanto à efetividade dos seus gastos, em períodos em que a estabilidade da economia brasileira tem exigido, recorrentemente, o contingenciamento de recursos diante de eventuais desequilíbrios macroeconômicos. Mais recentemente, ocorreu a

criação de fundos setoriais vinculados ao financiamento da Política Nacional de Ciência e Tecnologia.

É evidente, que todo esforço de negociação para expandir as cotas orçamentárias nos três níveis de governo, relacionadas com as ações de desenvolvimento sustentável, deve ser estimulado, embora seja desaconselhável do ponto de vista do interesse nacional, que se amplie ainda mais as vinculações dos parcos recursos livres dos orçamentos de custeio e capital para financiar a Agenda 21 Brasileira.

O hiato de recursos acumulado no passado é tão grandioso que o crescimento dos recursos fiscais ainda pode ficar muito aquém das necessidades de financiamento da Agenda 21 Brasileira. Por isso, torna-se necessário avaliar em que medida mecanismos e instrumentos de mercado podem ser utilizados para aliviar a carga das demandas para ações de desenvolvimento sustentável nos orçamentos fiscais dos três níveis de governo. Da mesma forma, é fundamental valorizar o papel do segundo setor (organizações empresariais) e do terceiro setor (organizações sem fins lucrativos) na concepção e na formação de parcerias de programas e projetos de desenvolvimento sustentável.

Orçamento de base zero

A reprogramação dos recursos públicos que já estão sendo normalmente aplicados, pelos três níveis de governo, é uma das alternativas de financiamento do desenvolvimento sustentável, mais importante do que as tentativas de vincular receitas ou de gerar fundos adicionais. São grandes as possibilidades de que as atuais estruturas de gastos não sejam consideradas em seu conteúdo ou em sua forma, como prioritárias diante das novas estratégias da Agenda 21 Brasileira.

A função de reprogramação orçamentária consiste na desativação, na reordenação e na integração de programas e projetos que diferentes instituições do setor público vêm executando, de forma a redirecionar os recursos correspondentes a esses programas e projetos, segundo as diretrizes propostas por novas estratégias de desenvolvimento.

Até mesmo os gastos em programas com receitas vinculadas poderiam ser reestruturados em nível desagregado das características dos seus projetos e atividades. O Orçamento Plurianual de Investimentos pode ser uma alternativa para orientar a reestruturação dos gastos públicos ao longo do tempo, por meio de mudanças nos orçamentos anuais. Normalmente, há uma forte tendência para que os orçamentos de cada ano sejam uma reprodução da estrutura de gastos do ano anterior, com pequenas alterações quanto à introdução de novas atividades ou projetos. Dessa forma, repele-se hoje o que se fazia ontem, e com grande chance de ser feito amanhã o que se

propõe para hoje, sem uma perspectiva crítica da composição das despesas de custeio e de investimento.

Em situações especiais, pode ser recomendável para o país, estados e municípios de maior complexidade econômica e social (centros metropolitanos e cidades de porte médio), que realizem um processo de reprogramação a partir de uma experiência de formulação e execução do orçamento de base zero, prática relativamente comum em grandes corporações privadas e na administração pública de alguns países desenvolvidos.

De acordo com a metodologia do orçamento de base zero, nenhum órgão da Administração direta ou indireta dispõe, inicialmente, de cotas preestabelecidas ou corrigidas segundo regras uniformes. Na verdade, deve haver uma sólida justificativa para cada programa, sub-programa, projeto ou atividade a ser incluída no orçamento, a fim de se ter acesso aos recursos fiscais. A partir do conjunto de demandas multifacetadas, estrutura-se o novo orçamento, tendo como referência estratégias de desenvolvimento, como as que se inserem na Agenda 21 Brasileira.

Para uma maior eficácia recomenda-se que esse tipo de reformulação conceitual do orçamento se processe uma única vez e no primeiro ano de cada mandato, dadas as eventuais dificuldades político-institucionais para a sua implementação, uma vez que por trás de cada real de despesa pública há sempre um conjunto de interesses regionais, locais, empresariais e burocráticos.

A intervenção indireta das políticas fiscal e financeira

Historicamente, o poder público tem utilizado os instrumentos fiscais e financeiros de intervenção indireta para atingir os objetivos das políticas de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, são esses instrumentos que geraram o maior número de "falhas de governo" no processo de desenvolvimento sustentável no país, por problemas de concepção e de implementação das políticas públicas.

Em geral, os instrumentos fiscais e financeiros têm sido usados na ocorrência de determinadas atividades de mérito sociocultural inquestionável; quando há discrepâncias entre a taxa de rentabilidade privada e a taxa de rentabilidade social de determinados investimentos; ou quando surgem externalidades negativas na implantação ou operação desses investimentos. Nesses casos, recorre-se, com certa freqüência, a mudanças na política tributária (alíquotas diferenciadas de impostos e taxas, desonerações, isenções), para apoiar ações de desenvolvimento e corrigir "falhas de mercado". O uso desses instrumentos poderá ser eficaz na implementação das múltiplas ações propostas na Agenda 21 Brasileira.

Incentivos fiscais

Os incentivos fiscais se apresentam como o instrumento mais utilizado na promoção de soluções para problemas de redistribuição de benefícios sociais e oportunidades econômicas, por meio de programas e projetos de natureza meritória. Por serem recursos com baixo custo de oportunidade econômica para os que deles se beneficiam, sendo acessados geralmente por meio de negociações políticas no Executivo e no Legislativo, é comum que o seu uso esteja freqüentemente associado às mais diferentes mazelas.

No caso específico dos incentivos fiscais da promoção do desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, com base em renúncias de arrecadação do Imposto Sobre a Renda de Pessoas Jurídicas - IRPJ, os incentivos fiscais têm sido alvo freqüente de denúncias de favoritismo, corrupção, ineficiência e desperdício, a ponto de estarem ameaçados de extinção. A última norma a respeito, consubstanciada na Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001, transforma esses incentivos em um fundo orçamentário com vigência limitada ao exercício de 2013.

Uma vez utilizados para implementar programas e projetos de desenvolvimento sustentável propostos na Agenda 21 Brasileira, esses incentivos devem evitar os vícios de concepção já registrados em estudos recentes do Governo Federal, tais como:

- a falta de interesse da maioria dos investidores, que exercem o direito de optar pela aplicação de parcela do imposto devido para investimentos, nos resultados de sua aplicação, com exceção de alguns poucos que executam projetos próprios;
- a atitude passiva do poder público com respeito ao uso dos recursos proporcionados pela renúncia fiscal;
- a manutenção de um vínculo não justificável entre o contribuinte que se utiliza do incentivo e a propriedade do capital transferido para a região;
- a frouxidão dos critérios aplicados à aprovação dos projetos, com o conseqüente descaso entre os fluxos de demandas de recursos e de ingresso das aplicações nos fundos respectivos;
- a interferência na gestão da política de incentivos;
- a enorme ineficiência na aplicação desse instrumento, entre outros.

Fundos de desenvolvimento regionais e instrumentos tributários

Os fundos de desenvolvimento regionais, criados pela Constituição de 1988, deveriam reforçar a ação dos incentivos, no que se refere à concessão de auxílio financeiro à instalação ou modernização de empreendimentos produtivos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Alimentados pelo repasse de receitas tributárias da União, os Fundos de Desenvolvimento Regional - FNO, FNE e FCO - fornecem empréstimos a juros subsidiados a pequenas e médias empresas, de acordo com os critérios estabelecidos na legislação.

Em tese, os instrumentos e fundos poderiam atuar complementarmente para aumentar a eficácia de suas aplicações. Enquanto os incentivos aportariam recursos mediante capitalização, os fundos financeiros forneceriam empréstimos em condições mais favoráveis, compondo uma equação capaz de compensar as desvantagens iniciais de investir nas regiões menos desenvolvidas do país, decorrentes das deficiências de infra-estrutura econômica e social. Na prática, essa complementação nunca existiu. Operando sob lógicas distintas e gerenciados de forma independente, incentivos e créditos não foram capazes de provocar as mudanças esperadas nos cenários econômicos regionais.

Mesmo com as dificuldades operacionais e os obstáculos político-institucionais, os instrumentos tributários apresentam um grande potencial para a implementação da Agenda 21 Brasileira, observadas as necessárias correções quanto ao seu gerenciamento.

Independentemente de uma ampla e indispensável reforma tributária, ainda existe espaço político-institucional para mudanças incrementais em diversos instrumentos tributários, para adequá-los à implementação da Agenda 21 Brasileira.

Cite-se, como exemplo, a cota-parte do ICMS, cuja aplicação é definida por lei estadual e constitui enorme possibilidade para a promoção de políticas, programas e projetos de desenvolvimento sustentável. Algumas unidades da Federação têm legislado no sentido de que haja pesos distributivos na repartição da cota-parte livre, de tal forma que têm estimulado a preservação do meio ambiente nos municípios.

Incentivos fiscais, financiamentos e o papel dos bancos de desenvolvimento

Entre os mecanismos e instrumentos de mercado subsidiários às políticas de desenvolvimento sustentável, está a incorporação das dimensões social e ambiental na avaliação de financiamentos oficiais e na concessão de incentivos fiscais. Há uma larga experiência internacional em se incorporar as avaliações de mérito social e ambiental em projetos de investimento com financiamento público ou privado, embora esse processo ainda apresente dificuldades técnicas e controvérsias conceituais.

Há, nesse sentido, um papel especial para as instituições públicas financeiras federais (BB, CEF, BNDES, Basa, BNB) no processo de implementação da Agenda 21 Brasileira. Mesmo com o progresso das privatizações nos sistemas financeiros, é possível identificar um conjunto de razões

que justificam a ação de financiamento e de fomento como uma ação de governo, até mesmo nas economias tipicamente capitalistas, em transição. A promoção de ações de desenvolvimento sustentável se constitui numa transição e os mecanismos de mercado demonstram incapacidade de atender às demandas da sociedade.

É indispensável que o BNDES, o Basa, o BNB, a CEF e o BB, assim como as novas Agências de Desenvolvimento Regional (ADA, Adene e Adeco) incorporem, de forma sistemática, as dimensões social e ambiental como critérios decisivos nos seus financiamentos, empréstimos ou concessão de incentivos fiscais para evitar, de um lado, que venham ocorrer efeitos distributivos que concentrem grandes danos ambientais provocados pelos projetos de investimentos subsidiados com dinheiro público; e, do outro lado, que deixem de incentivar os projetos mais apropriados do ponto de vista das políticas sociais de maior poder redistributivista e do equilíbrio do ecossistema regional (ver Box 2).

Com a inclusão dos benefícios ou dos custos sociais e ecológicos no fluxo de caixa de um projeto de investimento, deve-se, também, avaliá-lo quanto ao seu enquadramento nas legislações ambiental e sociais vigentes.

Esta abordagem de regulamentação vem funcionando adequadamente em alguns estados e municípios da Federação, onde os órgãos oficiais de controle ambiental têm sido consultados previamente, por obrigação legal, antes da aprovação de um financiamento favorecido ou de um subsídio a ser concedido a um projeto de investimento; onde são avaliadas as condições de trabalho na cadeia produtiva em que se insere o projeto financiado ou subsidiado.

A própria existência desta estrutura regulatória é muitas vezes suficiente para que o investidor faça ajustes prévios nas características do projeto (tecnologia, microlocalização, organização do trabalho), antes de submetê-lo a um processo de financiamento ou de concessão de incentivo fiscal.

Um caminho alternativo para o tratamento dessas questões, muitas vezes de difícil quantificação, é o abandono da análise ampliada dos custos e dos benefícios e a utilização do *custo-efetividade*. A análise custo-efetividade é uma variante da análise custo-benefício mais simples de ser desenvolvida operacionalmente. Nela, os benefícios são especificados exogenamente (a geração de emprego em áreas deprimidas economicamente, a conservação ou a preservação de uma reserva florestal) e o problema passa a ser como minimizar os custos associados com um dado perfil de benefícios.

Um grande número dos projetos de investimentos na área social ou de preservação ecológica se situa dentro da análise custo-efetividade, quando de sua implantação e operação. É evidente que

um processo de decisão exógena, sobre o que se entende por benefício de um projeto, pode afetar, de maneira profunda, a ordem de prioridade dos investimentos e que esse método de análise seja fortemente passível de decisões políticas envolvendo interesses velados.

BOX 2

O PROTOCOLO VERDE

Em novembro de 1995, foi assinada a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável pelos cinco bancos controlados pelo Governo Federal: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social _ BNDES, o Banco do Brasil _ BB, a Caixa Econômica Federal _ CEF, o Banco do Nordeste do Brasil _ BNB e o Banco da Amazônia _ Basa. Na carta, conhecida como 'Protocolo Verde', as cinco instituições financeiras federais assumem o compromisso de incorporar a dimensão ambiental no seu sistema de análise e avaliação de projetos, e de priorizar ações de apoio ao desenvolvimento sustentável. Visando à implementação das atividades decorrentes do Protocolo Verde, as instituições signatárias e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) estabeleceram, em 1996, as seguintes prioridades:

- definir critérios para análise da dimensão ambiental na alocação de créditos e financiamentos;
- priorizar projetos identificados com maior sustentabilidade ambiental;
- estimular a criação de facilidades creditícias para aquelas empresas que implementarem sistemas de gestão ambiental e processos de certificação, como a ISO 14.000;
- identificar novos mecanismos para incrementar a disponibilidade de fundos financeiros para projetos de investimentos de desenvolvimento sustentável.

Buscou-se, também, contribuir para a criação de unidades ambientais dentro das agências financeiras, capacitando-as a operacionalizar as diretrizes do Protocolo Verde, à semelhança de iniciativa do BNDES. Houve, igualmente, uma tentativa de inclusão no Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal Cadin - dos responsáveis pelo não atendimento de obrigações pecuniárias referentes à legislação ambiental, o que os proibiria de acesso aos créditos e financiamentos oficiais. Uma primeira iniciativa nesse sentido gerou grandes impactos, envolvendo, segundo o MMA, mais de doze mil situações irregulares, sujeitas à interrupção do processo de concessão de crédito por parte das instituições federais. O recurso ao Cadin foi, todavia, suspenso por meio de liminar junto ao Supremo Tribunal Federal e aguarda julgamento do mérito.

O Protocolo Verde trouxe muitos avanços nas instituições financeiras federais que passaram a lidar melhor com a questão da sustentabilidade ao priorizar e aprovar a concessão de seus créditos e

financiamentos, ao contrário dos anos de 1970 e de 1980 quando contribuíram significativamente para a degradação de ecossistemas rurais e urbanos, inclusive por meio de empréstimos subsidiados. Entretanto, ainda há muito progresso para se realizar, particularmente no processo de financiamento de negócios sustentáveis e no detalhamento técnico da avaliação dos custos e benefícios ecológicos a serem considerados na rentabilidade social dos projetos.

A partir da estabilidade econômica conquistada pelo Plano Real, já começa a se observar que o nível dos investimentos caminha para um patamar superior a 20% do PIB, e que a poupança externa volta a ser uma expressiva fonte de financiamento desses investimentos (de 3 a 4% do PIB). A expectativa predominante é a de que, após as reformas institucionais e sua consolidação no século XXI, o Brasil possa retomar sua trajetória histórica de crescimento de 7% ao ano, o que exigirá uma taxa de investimento próxima de 25% do PIB, dependendo dos ganhos de produtividade na capacidade produtiva instalada e da composição setorial dos investimentos.

Considerando-se que grande parcela dos financiamentos para esses investimentos virá das instituições financeiras federais, signatárias do *Protocolo Verde*, e dos organismos multilaterais de fomento (BIRD, BID) sempre atentos à questão ambiental em suas linhas de empréstimos, o Brasil não pode deixar escapar a oportunidade ímpar para influenciar, decisivamente, a incorporação da dimensão ambiental no processo de formação de capital do país.

A construção de parcerias governo/sociedade

As chances de implementação da Agenda 21 seriam reduzidas se as soluções dos problemas de desenvolvimento sustentável dependessem apenas de recursos fiscais dos três níveis de governo. Na verdade, é preciso redefinir o conceito de desenvolvimento para que possamos dispor de um horizonte ampliado para tratar a questão. Um caminho alternativo tem sido a geração de sinergias de recursos, a partir da formação de parcerias governo/sociedade, as quais têm trazido resultados surpreendentes para a melhoria das condições de vida.

Inúmeras experiências de cooperação entre os governos e entidades da sociedade civil (o chamado terceiro setor) têm se acumulado durante as últimas décadas, em diferentes países em desenvolvimento, para a busca de formas alternativas de conceber e executar projetos de desenvolvimento econômico e social. Em geral, esses projetos têm algumas características semelhantes registradas a partir de um grande número de experiências já realizadas e considerando seus fundamentos comuns, em nosso país.

São projetos que envolvem uma intensa participação de segmentos organizados da sociedade civil, desde sua definição inicial até as diferentes etapas de sua implementação, estimulando a

prática da cidadania responsável. São projetos que, inicialmente, estavam centrados no atendimento das necessidades básicas da população e se destinavam a melhorar as condições de habitação, educação, saúde e nutrição dos mais carentes.

Numa etapa posterior, identificou-se que o seu estilo de mobilizar ações "de baixo para cima", poderia ser adotado, também, para a promoção de micro e pequenos projetos de geração de renda e de emprego, a partir de nichos de mercado devidamente identificados: produtos diferenciados pela qualidade, substitutivos da economia de subsistência, gerados em regime de subcontratação. Da mesma forma, evoluiu-se para uma nova geração de projetos que organizavam a prestação de serviços onde as falhas da economia de mercado se tornavam evidentes: a organização da oferta de crédito popular (diversas experiências de banco do povo), de sistemas simplificados de abastecimento alimentar em áreas periféricas dos grandes centros urbanos.

São projetos que buscam condições de sustentabilidade ao longo do tempo, para evitar que se tornem meras experiências de vitrine, exercícios de proselitismo político ou campo de frustração para os seus beneficiários. Essas condições de sustentabilidade podem ser mapeadas a partir de indicadores que avaliam a prática da ação coletiva das associações comunitárias, a qualidade das lideranças na sua capacidade de gestão e de mobilização articulada nos interesses e nas emoções da população-alvo, o grau de endogenia dos grupos sociais específicos na definição de projetos e na ativação de recursos latentes.

O resultado geral dessas experiências de parcerias em programas e projetos de combate à pobreza, de geração de renda e de emprego, tem sido muito positivo, sob os mais diferentes critérios de avaliação: são praticamente nulos os índices de inadimplência no crédito popular; os projetos executados dentro desse novo paradigma têm custos extremamente reduzidos; na dinâmica de conceber, executar e controlar os projetos, exercita-se a prática da cidadania e daí emerge um novo quadro de lideranças comunitárias; a metodologia adotada para viabilizar os projetos elimina desperdícios, aglutina recursos dispersos e restringe as práticas de corrupção administrativa.

O que estamos apontando como meios de implantação, nesse caso, é a definição dos que podem potencializar os recursos latentes.

Promoção da competitividade sistêmica

Um dos principais desafios da construção da Agenda 21 Brasileira é a concepção e a implementação de políticas públicas para dar às micro, pequenas e médias empresas brasileiras

condições de competitividade sistêmica, numa economia cada vez mais globalizada do ponto de vista das suas transações comerciais e financeiras.

Para atingir esse objetivo, há, em primeiro lugar, um conjunto de instrumentos econômicos, financeiros e administrativos que podem beneficiar essas empresas de forma geral, independentemente de que região se localizem, embora possa haver diferenciação dos instrumentos a favor de áreas economicamente deprimidas, ou de que bens e serviços estejam produzindo, embora possa haver condições mais favoráveis para aquelas que atuam na produção de bens de consumo popular.

Ao simplificar os seus sistemas tributários em termos burocráticos e de carga de impostos e taxas para as micro, pequenas e médias empresas, e ao organizar linhas de financiamento de custos e prazos mais compatíveis com a situação de fragilidade dessas empresas têm-se instrumentos a serem utilizados com histórico de avanços tanto no Governo Federal como nos estaduais, nos últimos cinco anos.

Por outro lado, sistemas produtivos locais de micro e pequenas empresas podem ser promovidos mais eficazmente por meio da organização de experiências locais ou microrregionais de desenvolvimento endógeno, as quais têm sido conduzidas pioneiramente, no Brasil, por diversas instituições públicas e privadas.

Começam a surgir no Brasil práticas de metodologias para lidar com problemas de competitividade dinâmica em arranjos ou sistemas produtivos locais (SPL), formados por conjuntos de micro, pequenas e médias empresas especializadas e com uma série de problemas comuns de tecnologia, logística, marketing.

Um processo de desenvolvimento endógeno é concebido e executado a partir da capacidade que dispõe determinada comunidade para a mobilização social e política de recursos humanos, materiais e institucionais, em uma determinada localidade ou região. Esse tipo de processo percorre, normalmente, algumas etapas:

- promoção de um processo de desenvolvimento endógeno a partir da mobilização social e política decorrente de um ambiente de insatisfação ou inconformismo entre os grupos sociais quanto ao mau desempenho dos indicadores econômicos, sociais e de qualidade ambiental, na área em que se localiza;
- estruturação do inconformismo, que em geral envolve reflexões organizadas quanto ao baixo desempenho dos indicadores econômicos (taxa de crescimento do produto territorial, índice de valor agregado, diversificação da base produtiva, adensamento da cadeia de

valor econômico) e dos indicadores de sustentabilidade ambiental quanto ao subaproveitamento das oportunidades de investimentos disponíveis;

- identificação, de forma sistemática, do conjunto de chances, ameaças e riscos que envolvem a dinâmica e a sustentabilidade de cada sistema produtivo local com potencial específico, mapeando pontos de estrangulamento e oportunidades perdidas, levam os principais atores a um comportamento proativo de maior cooperação e integração dos interesses locais.

A competitividade deve ser incentivada diante da irreversibilidade do processo de abertura da economia brasileira, tornando-se indispensável um processo de melhorias:

- por meio de inovações tecnológicas os países industrializados estão conseguindo aumentar suas possibilidades de substituição dos produtos intensivos em fatores básicos (fibras sintéticas *versus* fibras naturais; novos materiais *versus* materiais tradicionais), encolhendo ainda mais os mercados desses produtos;
- por meio de novas técnicas de gestão e de produção é crescente a economia de insumos e fatores básicos (redução nos coeficientes técnicos de produção) nos processos de transformação industrial mais avançados.

Ainda vale destacar que a promoção do desenvolvimento produtivo local com condições de competitividade passa por decisões em vários níveis:

- no campo das decisões privadas, que se referem às decisões típicas de responsabilidade do empresário individual sobre o que ocorre dentro da fábrica ou da propriedade rural, envolvendo a localização das atividades, a escolha de tecnologias, as relações capital/trabalho, a adoção das técnicas de gestão;
- no campo das decisões governamentais, que se referem à oferta, pelos três níveis de governo, de serviços públicos tradicionais (justiça, segurança, infra-estrutura) e semi-públicos ou meritórios (saúde, educação) nas áreas em que se localizam os arranjos produtivos locais;
- no campo das decisões comunitárias, que se referem a problemas comuns às empresas que compõem o sistema produtivo de base local, sem condições, isoladamente, de resolvê-los.

É óbvio que o desenvolvimento local tem reduzidas chances de se estruturar e de se consolidar, se não vier a se instalar entre as empresas que o compõem um ambiente de competição cooperativa, se não for eliminado o clima de desconfiança entre elas, se as empresas não abandonarem atitudes defensivas quando ocorrerem resultados adversos. A organização de um sistema

produtivo de base local é um jogo de soma positiva, na medida que permite às empresas resolverem problemas comuns, com benefícios maiores ou menores.

Uso de mecanismos e instrumentos de mercado na implementação das políticas ambientais da Agenda 21 Brasileira

Os instrumentos econômicos mais relevantes para a formulação e a execução das políticas de desenvolvimento ambiental podem ser definidos e classificados de diferentes formas. Esses instrumentos pretendem estimular comportamentos de produção, de consumo e de investimento, no sentido da sustentabilidade ambiental, por meio de:

- alteração direta dos níveis de preços e de custos: ocorre quando impostos e taxas são aplicados diretamente a produtos e aos seus processos que geram estes produtos, assim como quando sistemas de depósitos restituíveis são operacionalizados; o governo aplica taxas, impostos ou multas aos poluidores individuais ou aos usuários de recursos, baseado no uso do recurso e na natureza do meio recipiente, e em valores suficientemente elevados para reduzir impactos desfavoráveis;
- alteração indireta de preços e custos por meio de medidas fiscais ou financeiras: quando ocorrem subsídios diretos, financiamentos facilitados ou incentivos fiscais (de imposto de renda, de depreciação acelerada); bônus de desempenho ou aplicação de multas;
- criação ou apoio a mercados: no mercado, há instrumentos formulados a partir de legislação modificada ou de regulação (emissões de títulos negociáveis, esquemas de seguro para atender ao passivo ambiental); no apoio a mercados, há situações em que as autoridades públicas se responsabilizam pela estabilização de preços ou pela organização (materiais secundários de reciclagem, estruturação de ecomercados).

Existem mais de uma centena de instrumentos econômicos diferenciados, sendo utilizados em muitos países, particularmente os da OCDE, que poderiam dar suporte efetivo para a concepção e a implementação de políticas de sustentabilidade ambiental, tais como:

- permissões negociáveis: o governo estabelece um sistema de permissões negociáveis para poluição ou uso de recurso, leiloa ou distribui as permissões e monitora o cumprimento; poluidores ou usuários de recurso negociam as permissões por meio de preços de mercado não regulados;
- classificação de desempenho: o governo apóia programas de certificação ou de classificação que requeiram a divulgação de informações ambientais de produtos de uso final, que permitam identificar os "ambientalmente amigáveis";

- legislação rígida sobre passivos ambientais: o poluidor ou usuário do recurso deve, por lei, pagar todos os danos aos prejudicados; as partes prejudicadas fazem acordos por meio de litígios e cortes de justiça.

Imposto verde

Não é uma tarefa simples a introdução de qualquer mecanismo de mercado, ou econômico, para se ganhar maior eficácia na condução das políticas ambientais. Por exemplo, o uso potencial dos denominados "impostos verdes" visando estimular ou desestimular a produção e o consumo dos bens e serviços, de acordo com sua contribuição positiva ou negativa para o processo de desenvolvimento sustentável no Brasil.

Basicamente, um imposto verde representa a imposição de uma taxa sobre a poluição ou degradação ambiental. Seria pago pelas empresas que, nas fases de implantação, de operação e de manutenção de seus empreendimentos, provocassem danos ambientais pela descarga de resíduos no meio ambiente; as suas alíquotas diferenciadas seriam calibradas de acordo com o dano que a poluição do empreendimento provoca.

O imposto verde tem como fundamento a proposta de que os poluidores deveriam pagar uma taxa baseada numa estimativa do dano causado pela sua emissão de poluentes. Assim, o imposto verde deveria, por critérios de eficiência, refletir os custos da poluição.

No momento não é possível realizar um cálculo preciso da carga tributária adequada no imposto verde. Em geral, parte-se para uma solução operacional de compromisso diante de informações imperfeitas. Muitos países, que vêm adotando alguma forma do imposto verde, sabem dessas limitações, mas, ainda assim, consideram o uso de impostos e taxas uma intervenção mais apropriada do que o uso intensivo de regulamentações, como o Brasil, que estabelece padrões quantitativos de emissões de poluentes, acompanhados por multas para os que desrespeitarem esses padrões. As vantagens dos impostos verdes na alocação eficiente de recursos e sua importância num projeto de reforma tributária no Brasil estão mencionadas no Box 3.

Entretanto, a sua introdução no sistema tributário nacional merece estudos cuidadosos por causa de seus efeitos distributivos e macroeconômicos, além de seus impactos sobre a competitividade/preço dos produtos taxados no comércio internacional.

A opção por impostos e taxas, em lugar de regulamentações, traz problemas específicos que não podem ser desprezados. A sua introdução, certamente, provocará aumentos nos preços e diminuição do consumo dos produtos tributados. Se o sistema tributário for marcadamente regressivo, os impostos e taxas antipoluição irão incidir sobre os segmentos mais pobres da

população. A perda de bem-estar com a queda do consumo dos produtos tributados, contudo, tem de ser comparada com os ganhos de bem-estar para os indivíduos afetados pela poluição, no presente e no futuro, com a redução ou a eliminação dos danos ambientais.

BOX 3

OS IMPOSTOS VERDES NA REFORMA TRIBUTÁRIA DO BRASIL

Reforma tributária é um tema recorrente, não apenas no Brasil. Outros países, como os Estados Unidos e a Alemanha, estão também discutindo ou discutiram recentemente reformas em seus sistemas tributários. No caso brasileiro, o tema é recorrente porque o nosso sistema, em termos gerais tem estrutura obsoleta; prejudica a competitividade; é demasiado complexo; induz à sonegação, inclusive não intencional; não é propício à harmonização com outros sistemas tributários.

A globalização e os acordos de integração requerem sistemas tributários com características fundamentais comuns no mundo inteiro; a forma de definir esse processo é a chamada busca de "harmonização" entre os sistemas tributários. São características indispensáveis ao processo de harmonização, a simplicidade e a generalidade. É difícil, senão impossível, harmonizar sistemas complexos e com muitas exceções. A simplicidade é uma demanda permanente da sociedade brasileira, cujo sintoma evidente foi o movimento de apoio ao imposto único.

Por ocasião da apresentação do primeiro projeto de reforma tributária pelo Governo Federal, era aceitável e compreensível a proposição, discussão e aprovação de uma reforma parcial. Entretanto, avanços na legislação do IR, pressões por vinculações de receita, a evolução da guerra fiscal, a abertura e a globalização, tornam indispensável e inadiável que se faça reforma mais abrangente.

O debate sobre o conteúdo de uma reforma tributária será uma oportunidade muito especial para avaliar os custos e benefícios sociais da introdução dos chamados impostos verdes no sistema tributário brasileiro. Estes apresentam as seguintes características de eficiência para as políticas ambientais:

- os impostos ou taxas são administrados pelas estruturas burocráticas existentes nos três níveis de governo e com menor risco relativo de evasão, o que é mais eficiente do que o risco de que os padrões fixos de emissão, por exemplo, sejam desrespeitados por falta de uma fiscalização permanente e onerosa *in loco*;

- desde que um padrão de poluição tenha sido definido, uma empresa não tem incentivo para reduzir as emissões abaixo deste padrão; diferentemente dos impostos e taxas, os quais quanto mais elevados mais estimulam a empresa a reduzir as emissões;
- impostos e taxas incentivam as empresas a aplicar fundos próprios ou de empréstimos em pesquisa e desenvolvimento nas tecnologias de redução da poluição ou em processos de produção menos poluentes;
- impostos e taxas sobre determinados produtos podem reduzir a emissão de poluentes associados.

Há, também, problemas relacionados com o comércio internacional. Se um país isoladamente estabelece os impostos verdes, unilateralmente impondo-os à sua economia, estará em desvantagem comercial quando comparado com os seus competidores, afetando a competitividade de suas exportações, principalmente em se tratando de *commodities*. Assim, muitos impostos verdes (sobre a emissão de carbono, por exemplo) somente tenderão a ser implantados para os produtos comercializáveis, se forem introduzidos simultaneamente por diversos países, por meio de algum tipo de acordo generalizado de comércio.

Mas, em cada uma dessas situações, há argumentos que precisam ser ponderados. Para qualquer imposto verde, a proporção paga pelos consumidores deve ser comparada com a proporção paga pelos produtores, o que dependerá das condições de oferta e de procura. Como os produtores somente produzem aquelas mercadorias que são demandadas pelos consumidores, estes devem ser, pelo menos em parte, co-responsáveis por qualquer poluição.

O mercado, por meio dos impostos e taxas ambientais, envia sinais corretos para produtores (diminuindo os seus lucros) e para consumidores (elevando os preços de compra) sobre os custos dos danos ambientais provocados por estes produtos, estimulando-os a se dedicar à produção e ao consumo de produtos com menores índices de poluição e danos ambientais.

Taxas ambientais

O sistema de taxas é uma forma de ampliar o espaço do uso dos instrumentos econômicos em caráter complementar ou substitutivo ao espaço dos regulamentos, das normas e dos decretos. Taxas, que muitas vezes não conseguem se diferenciar dos impostos verdes sobre produtos, em muitos países têm sido utilizadas para controlar a poluição hídrica, visando a obter receitas com o propósito de formação de fundos especificamente destinados a melhorar a qualidade da água, assim como para atingir padrões desejáveis de efluentes diferenciados e, também, para induzir a adoção de equipamentos de controle da poluição do ar e para desestímulo à aquisição de bens

duráveis de consumo (automóveis, basicamente) não equipados com mecanismos antipoluição (conversor catalítico, por exemplo).

Entre as principais taxas, destacam-se: taxas de emissão de efluentes (princípio poluidor/pagador); taxas dos usuários (princípio usuário/pagador); taxas de produtos.

Depósitos restituíveis

O sistema de depósitos restituíveis envolve depósitos pagos por produtos potencialmente poluidores; se os produtos são retornados a algum ponto de coleta legalmente autorizado depois de usado, o depósito é restituído. O sistema de bônus de desempenho e bônus de garantia são sistemas similares que requerem o pagamento de um bônus de desempenho ou depósito de segurança (por uma empresa mineradora ou madeireira); se as atividades conduzidas por essas empresas não atenderem a uma prática ambiental aceitável (preservação de mananciais, preservação de espécies, etc.), os custos de recuperação ou de limpeza ambiental serão pagos com fundos dos depósitos ou dos bônus.

Outra utilização desses sistemas é a caução para recuperação de passivos ambientais. Esta alternativa já é aplicada em vários países da OCDE e garante a recomposição ou a reabilitação de áreas comprometidas por atividades degradadoras. A própria experiência dos países da OCDE mostra que há uma divergência entre a teoria e a prática no uso dos instrumentos de estímulos econômicos.

Admite-se que as agências de proteção ambiental desses países tendem a fixar as taxas em nível muito baixo, de forma tal que não se consegue atingir os objetivos de qualidade ambiental programados. Assim, acabam por se tornar mais úteis como fonte de receita fiscal do que como instrumento dos objetivos de política ambiental. Como resultado, as agências têm buscado combinar esses instrumentos de incentivos econômicos com processos e estruturas administrativas de regulamentações diretas.

Considerações sobre as alternativas possíveis

O Brasil não tem escassez de recursos para financiar políticas redistributivas, promotoras do desenvolvimento sustentável. Uma alocação mais eficiente e eficaz dos recursos disponíveis, muitas vezes, pode ser suficiente para atenuar sensivelmente os inaceitáveis e injustos padrões de desigualdades no país. Dependendo da configuração político-institucional do novo ciclo de expansão, ele poderá acomodar de forma equilibrada os objetivos múltiplos de um processo de desenvolvimento sustentável.

O Brasil poderá superar uma visão dominante do crescimento econômico com elevados custos sociais e ecológicos, para perseguir uma trajetória de desenvolvimento onde se consigam ganhos expressivos para a sociedade brasileira em termos da redução do número de pessoas em regime de pobreza absoluta ou crítica, atenuação das desigualdades sociais, reversão da polarização espacial, melhoria dos indicadores de qualidade de vida e uso racional dos recursos ambientais numa perspectiva dos interesses entre gerações presentes e futuras.

5 - Conflitos de interesses e o desenvolvimento sustentável

Para delimitar as estratégias de desenvolvimento da Agenda 21 Brasileira, é indispensável estabelecer os alicerces para a construção das políticas públicas. Para que estas políticas sejam factíveis, é preciso, inicialmente, que sejam identificados os conflitos de interesses de curto prazo entre os diferentes objetivos de desenvolvimento sustentável que estão contidos nas ações e recomendações propostas, a fim de dimensionar a intensidade do esforço de negociação para a superação dos mesmos.

Eficiência econômica *versus* eqüidade social

Em princípio, não se pode afirmar que os critérios de eficiência econômica e de eqüidade social (ou de distribuição de renda e de riqueza) que orientam a seleção e a prioridade de estratégias de desenvolvimento sustentável sejam mutuamente excludentes. O que interessa ressaltar é a ênfase dada ao programa ou projeto a ser executado. Os programas ou projetos de natureza distributiva, por exemplo, devem, na maioria das vezes, ser eficientes sob o aspecto econômico. Contudo, o objetivo distributivista colocará todo o empenho, intencionalmente, nas ações e medidas que tenham maior probabilidade de beneficiar os grupos sociais de baixa renda.

A separação dos critérios de eficiência e distribuição não se deve à idéia de que sejam antagônicos. A experiência de longos anos, em vários países, mostra que o aumento da eficiência econômica e, portanto, da produtividade e da competitividade, pode não resultar, necessariamente, em aumento do bem-estar socioeconômico dos cidadãos mais pobres da comunidade, nem na redução do desemprego e do subemprego. Nessas questões, a regra geral é o provável insucesso das ações e medidas propostas para gerar mais eqüidade social.

As diferentes ações da Agenda 21 Brasileira irão afetar a distribuição da renda e da riqueza em suas áreas de atuação, por meio de benefícios derivados dos salários e dos rendimentos privados gerados pelos projetos produtivos e também dos benefícios dos projetos sociais não diretamente produtivos (como é o caso da educação e saúde).

Na análise dos efeitos distributivos desses projetos não diretamente produtivos,

é importante introduzir a dimensão temporal. À medida que a ênfase está na solução de problemas sociais pela alocação de fundos em programas diretamente ligados a esse setor, as estratégias são de curto prazo (políticas sociais de natureza compensatória).

Quando se introduz a dimensão de longo prazo, as estratégias têm de considerar que o uso alternativo de fundos em projetos com efeitos distributivos positivos (a mobilização de cadeias produtivas endógenas em áreas de alto risco social, por exemplo) pode melhorar consideravelmente as carências existentes e virá a se constituir em solução mais adequada e com maior sustentabilidade.

No longo prazo, eficiência e distribuição estão bastante interligados, o que pode ser ilustrado pela questão das micro, pequenas e médias empresas no processo de globalização.

Crescimento e eqüidade podem ser objetivos conflitivos, como podem chegar a ser complementares ou independentes. A relação dependerá das políticas que se adotem. As maiores possibilidades de conflito podem ocorrer entre aquelas políticas em que ambos os objetivos são complementares no longo prazo, mas contrários no curto prazo, como, por exemplo, as políticas ambientais de sustentabilidade da agricultura nos cerrados ou do extrativismo na Amazônia, que garantem taxas de crescimento econômico sustentável entre gerações, ainda que possam reduzir as taxas de crescimento do PIB no curto prazo.

Eficiência econômica e sustentabilidade ambiental

O uso econômico dos recursos ambientais pode colocar uma grave questão para as presentes e as futuras gerações, se não for conduzido segundo critérios de sustentabilidade. A compatibilidade entre crescimento econômico e sustentabilidade ambiental não ocorre como conseqüência natural do jogo espontâneo de mercado.

Na verdade, a livre mobilização dos fatores de produção pelos mecanismos de mercado, em geral tem estimulado o uso predatório dos recursos ambientais em diversos contextos históricos. O próprio sistema de incentivos fiscais e financeiros, adotado para a promoção do crescimento das áreas menos desenvolvidas do Brasil, não vinha incluindo, até recentemente, entre os seus critérios de avaliação dos projetos de investimentos, a dimensão ambiental como variável relevante para a aprovação dos financiamentos. Assim, muitos projetos incentivados da Amazônia e do Centro-Oeste contribuíram para a devastação da flora e da fauna em extensas áreas de florestas tropicais e de cerrado.

As estratégias que compõem o processo de desenvolvimento sustentável da Agenda 21 Brasileira, sob a dimensão ambiental, definem o uso eficiente e racional dos recursos naturais, bem como sua valoração, orientando-se para a melhoria da qualidade de vida da população, desde que observado o imperativo moral de respeito pelas necessidades das gerações futuras.

Os dispositivos legais como a lei dos crimes ambientais, ancorados em intensa mobilização dos movimentos conservacionistas, nos dão certa a garantia de que, ao longo do tempo, a tendência é prevalecer, no Brasil, uma concepção alternativa de desenvolvimento, na qual a questão ambiental não seja tratada à margem das principais decisões sobre a acumulação de capital e seus efeitos distributivos.

Como não tem sido de sucesso a história dos processos de implementação de leis que tentam disciplinar os interesses individuais em função dos interesses coletivos, é fundamental trabalhar a consciência social de empresários e consumidores num comprometimento permanente com a dimensão do desenvolvimento sustentável em suas decisões cotidianas e estratégicas.

Neste caso, a Agenda 21 Brasileira destaca a vinculação dos interesses individuais com o valor econômico da natureza de onde poderão extrair benefícios líquidos para as atuais e as futuras gerações, desde que adotem processos tecnológicos e padrões de consumo ecologicamente corretos.

Em relação às articulações entre os subsistemas econômicos e os subsistemas ecológicos, a Agenda 21 Brasileira propõe uma definição operacional para o processo de desenvolvimento sustentável, segundo o qual este envolve a maximização dos benefícios líquidos do desenvolvimento econômico, sujeito à manutenção dos serviços e da qualidade dos recursos naturais ao longo do tempo. Esta manutenção implica, desde que seja possível, a aceitação das seguintes regras: a) utilizar os recursos renováveis a taxas menores ou iguais à taxa natural que podem regenerar; b) otimizar a eficiência com que recursos não-renováveis são usados, sujeito ao grau de substituição entre recursos e progresso tecnológico; c) manter sempre os fluxos de resíduos no meio ambiente no nível igual ou abaixo de sua capacidade assimilativa.

Regionalismos e escassez de recursos naturais

A consulta nacional da Agenda 21 Brasileira em suas diferentes etapas traz sugestões e estratégias de desenvolvimento sustentável que, por si só, dão a dimensão da gravidade da questão ambiental em termos da destruição e da degradação do capital natural em diversas localidades e microrregiões do país. É curioso observar, contudo, que a escassez crescente de alguns recursos naturais (água, madeira, biodiversidade) ainda não têm se manifestado de maneira expressiva por seus preços de mercado nas áreas mais desenvolvidas do país, o que tem reduzido os impactos e estímulos indispensáveis para a sua conservação, recuperação ou preservação por parte dos agentes econômicos (produtores e consumidores) situados nestas áreas.

Uma explicação plausível para esta situação está relacionada às possibilidades de que as regiões Sul e Sudeste possam se abastecer, a baixo custo, de recursos ambientais de outras regiões, regularizando a sua oferta por meio de importações inter-regionais, toda vez que ocorrer expansão da demanda local. Em 1995 as importações de bens e serviços do Sudeste, originárias das demais regiões brasileiras, chegaram a 8,2% do seu PIB, sendo que na pauta destas importações há o predomínio de produtos naturais: produtos alimentares (29,5%), agropecuária (23,0%), vestuário e calçados (4,0%), madeira e mobiliário (3,8%).

Como tende a crescer significativamente este processo de postergar políticas ambientais que possam impor o uso racional dos recursos naturais nas áreas mais desenvolvidas - as que mais avançaram na destruição de seus recursos naturais renováveis e não-renováveis -, e tendo em vista a possibilidade de importações inter-regionais de produtos com alta intensidade destes recursos, já estão identificados sentimentos regionalistas nas áreas exportadoras (particularmente no Norte e no Centro-Oeste), sendo este um dos desafios da Agenda 21 Brasileira, qual seja, a construção de uma economia de solidariedade regional.

O país precisa utilizar sua capacidade político-administrativa para coordenar a execução de políticas públicas de médio e de longo prazos, para promover ações compensatórias do ponto de vista da eqüidade social, e compensações ambientais para atenuar os desequilíbrios regionais de bem-estar das populações, assim como ações de crescimento, para mobilizar as potencialidades de expansão econômica das áreas periféricas.

As estratégias de desenvolvimento sustentável da Agenda 21 Brasileira estão atentas a possíveis movimentos regionalistas por força de tensões sociais e políticas provocadas, fundamentalmente, pela difusão desigual da dinâmica do crescimento econômico no espaço nacional. Esses movimentos regionalistas podem se manifestar em diferentes situações, quando ocorre: uma perversa transferência inter-regional de excedentes produtivos; uma persistente deterioração nos termos de intercâmbio inter-regional; relações de dependência entre regiões.

Nesse último caso, as instituições públicas e as privadas das áreas mais desenvolvidas de um país pretendem, pela manipulação de sua força de decisão pelo poder político central, definir a forma, a intensidade e a cronologia do uso dos recursos naturais e dos recursos energéticos das áreas menos desenvolvidas, particularmente daquelas localizadas na fronteira externa da economia nacional, desconhecendo os interesses dos grupos sociais locais quanto ao seu próprio desenvolvimento.

Um país com dimensões geográficas e heterogeneidade sociocultural tem, como um dos principais objetivos de desenvolvimento, a preservação da sua unidade nacional. Assim, a Agenda 21

Brasileira contém estratégias político-institucionais para o controle dos conflitos regionais, para promoção do desenvolvimento sustentável das áreas periféricas do país e, particularmente, para a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, por meio de ações programadas, deixando de considerar estas regiões tão-somente como "grandes almoxarifados de recursos naturais e recursos energéticos" à disposição dos eixos mais desenvolvidos.

Nesse sentido, torna-se indispensável, também, promover a reestruturação produtiva das localidades e microrregiões onde o processo de crescimento econômico vem promovendo uma ampla devastação da sua base de recursos naturais, assim como da base de recursos naturais das demais áreas onde se abastecem direta ou indiretamente destes recursos.

Políticas de curto prazo *versus* políticas de desenvolvimento

A concepção e a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável no Brasil colocam em questão os problemas de articulação dos objetivos das políticas econômicas de curto prazo, com as políticas de desenvolvimento de médio e de longo prazos. Esta questão inclui, de um lado, a consolidação do ajuste fiscal e financeiro, e, de outro, a superação do atual quadro de desigualdades sociais e regionais, por meio de políticas públicas que promovam o crescimento econômico, com eqüidade e sustentabilidade ambiental.

Políticas econômicas de curto prazo, que lidam com problemas de inflação, de flutuações nos níveis de emprego ou de geração de renda, têm de ser operadas dentro das restrições impostas por um tempo histórico e irreversível.

É indispensável tomar estas restrições e condicionalidades como ponto de partida. Se, nos momentos tumultuados do presente, quisermos resolver graves questões econômicas com orientações estratégicas, que somente são eficazes no longo prazo, as políticas econômicas podem fracassar. Por outro lado, uma sociedade em regime de inflação crônica e de inconsistências macroeconômicas, inclina-se a considerar as políticas de médio e longo prazos como supérfluas e residuais. Pressupõe-se que os problemas de curto prazo (inflação, déficits públicos) sejam tão críticos e dominantes que não haveria condições para que esta sociedade se programasse para tratar das questões de médio e longo prazos que são a erradicação da pobreza absoluta, a atenuação dos desequilíbrios regionais e o êxodo rural, antes de se consolidar a estabilidade econômica. Vale dizer, numa sociedade em regime de rigoroso ajuste fiscal e financeiro, as soluções dos problemas de estrutura ficariam cronologicamente condicionados pelas soluções dos problemas de conjuntura (os de curto prazo).

Assim, é de se esperar que, num processo de reforma e de modernização do Estado brasileiro, este venha a desempenhar um papel mais amplo do que apenas coordenar e manter a consistência do equilíbrio macroeconômico, além de garantir a oferta de bens e serviços públicos tradicionais, como sinaliza a tendência neoliberal.

Há uma expectativa de que o Estado possa coordenar, também, instrumentos de políticas públicas para promover *ações compensatórias* do ponto de vista da eqüidade social, para atenuar os desequilíbrios regionais de bem-estar das populações, e ações de crescimento, para mobilizar as potencialidades de expansão econômica das áreas menos desenvolvidas ou estagnadas.

6 - Do Rio a Joanesburgo: os avanços da última década no Brasil

A conclusão do processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira não significa que se está partindo de um ponto zero em termos de desenvolvimento sustentável. Na verdade, desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, no Rio de Janeiro, o Brasil vem concebendo e executando políticas, programas e projetos de desenvolvimento que procuram articular crescimento econômico, eqüidade social e sustentabilidade ambiental, num caminho que acumula erros e acertos e que tem se baseado na negociação entre os diferentes segmentos da sociedade. São exemplos do amadurecimento do processo democrático em prol da sustentabilidade.

Nesse sentido, uma série de demandas, nas mais diferentes áreas relacionadas durante o processo de elaboração da Agenda 21 Brasileira já foram implementadas ou estão em fase de implementação, dentre elas: a criação da Agência Nacional de Águas, o Estatuto da Cidade, instrumentos econômicos de gestão ambiental, bolsa-escola, o programa de fortalecimento da agricultura familiar, o programa de erradicação do trabalho infantil, a bolsa-alimentação, a alfabetização solidária, os programas saúde da família e agentes comunitários de saúde.

Diante da abrangência desses exemplos já está em curso a elaboração de um primeiro relatório de implementação[5], trabalho que permitirá o monitoramento necessário a um plano de desenvolvimento da abrangência da Agenda 21 Brasileira.

Sem dúvida, o Brasil ainda está longe de se tornar econômica, social e ambientalmente sustentável. Nenhum país do mundo logrou esse objetivo e alguns, ao contrário, têm retrocedido no caminho da sustentabilidade. Mas, seria injustiça negar os progressos registrados pelo Brasil desde a Conferência de 1992. Em dez anos, passos importantíssimos foram dados e, se o progresso rumo a uma nação mais sustentável não se processou na velocidade desejada, é preciso reconhecer que há numerosos avanços e complexos obstáculos a superar.

De tudo o que ocorreu desde 1992, pode-se citar dois bons exemplos de iniciativas nascidas dentro da própria sociedade:

Envolvimento do empresariado

[5] A quantidade de ações, projetos e parcerias reivindicados pelos diferentes segmentos sociais ao longo do processo de consulta da Agenda 21 Brasileira demandou a elaboração de um relatório de implementação de ações nos diferentes segmentos representados pela CPDS no exato momento em que se lança o documento da Agenda 21.

Segmento que rapidamente compreendeu a mudança de paradigma procurando adaptar-se. Hoje, boa parcela dos empresários nacionais tem uma nova compreensão de seu papel como agente transformador de nossa sociedade.

Os avanços não estão restritos à implementação de processos de gestão ambiental ou de desenvolvimento de programas de responsabilidade social. Recente pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - Ipea, órgão do Governo Federal, constata que a maior parte das empresas do setor privado brasileiro investe na área social principalmente por meio de ações assistencialistas. Das 9.140 empresas utilizadas na amostra de um total de 782 mil empresas privadas do país, 59% investiram de alguma forma na área social no ano 2000. O investimento chega a R$ 4,7 bilhões em 2000, o equivalente a 0,4% do PIB daquele ano.

Avanços na consciência socioambiental da sociedade

Outro destaque nesses dez anos pós-Conferência de 1992, é o avanço da consciência socioambiental da sociedade brasileira. Entrevistas realizadas em 1992, 1997 e 2001, nas pesquisas do Instituto Superior de Estudos da Religião - Iser e do Ministério do Meio Ambiente mostram claramente o potencial de envolvimento da população em ações proativas, como o trabalho voluntário, além da disposição de participar de campanhas contra o desperdício dos recursos naturais. O tema do meio ambiente e consumo, denominando consumo sustentável, apareceu nos resultados da pesquisa de forma surpreendente e mostra que a população brasileira vem incorporando práticas de consumo que levam em consideração outros atributos, além do preço e da qualidade dos produtos.

Evidentemente essas pesquisas são uma primeira amostra. É necessária uma investigação mais apurada para que se possa afirmar que os brasileiros já estão entrando na era do consumo "ambientalmente correto".

Destaques na ação institucional

Um conjunto de leis, projetos e programas vêm criando instrumentos mais eficientes que possibilitem a transição para o novo modelo de desenvolvimento sustentável.

Área ambiental

Não se pode subestimar o esforço e os avanços realizados nos últimos dez anos para consolidar as políticas ambientais no Brasil. A promulgação e execução da Lei dos Crimes Ambientais, a lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a criação e implementação da

Agência Nacional de Águas, o Novo Código Florestal, a concepção e execução de programas inovadores de econegócios, a mobilização comunitária nos diferentes projetos e a melhoria dos instrumentos de política ambiental, são importantes exemplos desse processo.

BOX 4

A LEI DOS CRIMES AMBIENTAIS

As políticas ambientais no Brasil, nas quatro últimas décadas, se apoiaram predominantemente no uso de regulamentações (leis, decretos, portarias, etc.) diretamente formuladas pelos três níveis de governo (União, estados e municípios) e, em princípio, articuladas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essas regulamentações têm na Lei Federal nº 9.605 de fevereiro de 1998, uma estrutura jurídica que define as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente _ A Lei de Crimes Ambientais.

A Lei dos Crimes Ambientais responsabiliza as pessoas jurídicas - administrativa, civil e penalmente - pelas atividades lesivas ao meio ambiente. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato. As penas restritivas de direito previstas por esta lei são: prestação de serviços à comunidade; interdição temporária de direitos; suspensão parcial ou total de atividades; prestação pecuniária; recolhimento domiciliar.

A Lei dos Crimes Ambientais compõe a referência jurídica fundamental para dar suporte às ações de defesa do meio ambiente e às próprias resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), como, por exemplo, a que estabelece os procedimentos do licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras.

Na atualidade, o processo de licenciamento tornou-se mais detalhado e disciplinado pela Resolução Conama nº 237/97, que estabelece os tipos de empreendimentos a serem submetidos ao licenciamento, os procedimentos e prazos adotados durante o licenciamento, a periodicidade da renovação das licenças ambientais e as instâncias responsáveis pelo licenciamento, dentro do contexto do Sistema Nacional de Meio Ambiente, que abrange as esferas federal, estadual e municipal. Embora seja prematura uma avaliação mais abrangente dos impactos do conjunto de leis, normas e resoluções sobre o processo de desenvolvimento sustentável no Brasil, não há dúvida de que, sem uma estrutura regulatória moderna, dificilmente poderão ser implementados objetivos e metas de conservação e preservação dos ecossistemas urbanos e rurais do país. Na verdade, a própria existência de uma estrutura regulatória numa economia de mercado leva os agentes econômicos descentralizados a incorporar a probabilidade de sanções penais na análise de risco de suas decisões de consumir, de produzir e de investir.

Área de ciência e tecnologia

Na última década, o Brasil presenciou importante progresso na área da ciência e tecnologia. Os indicadores mostram um aumento expressivo no número de brasileiros com formação adequada à atividade científica e tecnológica.

Se em 1992, 7.272 pessoas concluíram o mestrado, em 2000 esse número subiu para 18.374, um crescimento de 153%. Já o número de doutores formados, por ano, triplicou no período, passando de 1.759 para 5.344.

Esses números teriam pouco significado se os conhecimentos gerados não estivessem sendo utilizados para apoiar a tomada de decisão e o gerenciamento de produtos, processos e políticas públicas. Um exemplo notável é o avanço de conhecimentos sobre a Amazônia, conforme o quadro abaixo.

CONTROLE DO DESMATAMENTO

A Conferência de 1992 encontrou o Brasil discutindo como promover o desenvolvimento da Amazônia sem abrir mão de seu patrimônio natural. Algumas atividades, claramente impactantes do meio ambiente, como incentivos fiscais para a pecuária extensiva e obras de infra-estrutura sem planejamento ambiental, já haviam sido sustadas. Entretanto, para orientar as políticas públicas e as decisões privadas, era necessário conhecer melhor a Amazônia e o impacto das atividades humanas sobre ela.

Uma preocupação central era conhecer a extensão e a localização do desflorestamento. Assim, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais _ Inpe, implantou o Projeto Prodes com o objetivo de assegurar a continuidade da geração de estimativas oficiais de desflorestamento. O projeto é baseado na análise das 229 cenas do satélite Landsat que cobre a região, que tem cerca de 4 milhões de km2 de área com fisionomia florestal.

A abrangência espacial e a periodicidade anual tornaram o Prodes um projeto singular em escala internacional. Dados anuais de desflorestamento podem ser agregados, permitindo a visualização da distribuição espacial dos desflorestamentos na região. Adicionalmente, estimativas da atividade de exploração madeireira no período 1988/1998 foram geradas a partir dos dados adquiridos pelo satélite Landsat, permitindo que as atividades de exploração não autorizadas fossem identificadas, demonstrando a importância da utilização de C&T no processo de fiscalização e controle, assim como na definição de políticas de desenvolvimento para a região.

O conhecimento sobre a natureza e a sociedade amazônicas aumentou consideravelmente na última década e os institutos de pesquisa da região tiveram papel fundamental nessa conquista. Destaque para o Museu Paraense Emílio Goeldi, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, localizado nas várzeas da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, próximo a Tefé, no estado do Amazonas. Qualificado como Organização Social em 1999, esse instituto tem por missão desenvolver um modelo de área protegida para grandes florestas tropicais onde, por meio do manejo participativo, possa ser mantida a biodiversidade, os processos ecológicos e evolutivos.

O planejamento e a governança da ciência, tecnologia e inovação para a próxima década também estão sendo feitos dentro dos princípios da sustentabilidade, unindo a sociedade civil, o setor empresarial e o governo em torno de um projeto comum. O Livro Verde de Ciência, Tecnologia e Inovação que aborda o papel do conhecimento e da inovação no desenvolvimento social e econômico é exemplo desse projeto.

Seu preparo envolveu um amplo processo de consulta onde centenas de pessoas foram ouvidas, entre lideranças políticas, empresariais, acadêmicas e do governo. Sua função será nortear a política do setor nesta primeira década do século, preparando o país para enfrentar os desafios da sociedade da informação e do conhecimento, dentro de um novo paradigma de sustentabilidade, utilizando o conhecimento produzido com ética e responsabilidade.

Ainda na área de C&T é importante citar a criação dos fundos setoriais, que garantirão recursos permanentes para o desenvolvimento científico e tecnológico em diversas áreas, como energia, recursos hídricos, biotecnologia, saúde e agronegócio.

A gestão das reformas para a retomada do crescimento econômico

A partir de 1994, após quase duas décadas de experiências de superinflação, o Brasil conseguiu estabilizar sua moeda com a implantação do Plano Real.

A estabilização monetária interrompeu um grave processo de empobrecimento dos grupos de baixa renda que acabavam por pagar o imposto inflacionário pela perda do poder aquisitivo de seus salários, por não terem acesso aos mecanismos de indexação e de dolarização nos mercados financeiros. Com a moeda estável, criaram-se condições mais favoráveis para um novo ciclo de expansão econômica. Essas condições ficaram mais nítidas a partir do processo de desvalorização do real, desde janeiro de 1999, quando as exportações brasileiras tiveram uma melhoria na sua competitividade/preço, após quatro anos de um câmbio quase fixo. Até o

momento, a taxa média de crescimento anual do PIB está em 2,4%, o que ainda é insuficiente para equacionar os problemas de desemprego e de subemprego.

Existe um conjunto de reformas, com destaque para a tributária e a previdenciária, a serem implementadas antes que venha a se configurar um ciclo de expansão.

A Agenda 21 Brasileira parte de um novo ciclo de expansão da economia brasileira, após a consolidação da estabilidade monetária e encerrada a execução da segunda geração de reformas econômicas e institucionais. Será o terceiro desde a II Grande Guerra, o qual se espera venha a ter características de sustentabilidade bem definidas (Ver Box 5).

Área social

Durante os anos de 1990 o Brasil apresentou grandes avanços no seu processo de desenvolvimento social. Foram concebidas e implementadas diferentes políticas públicas; mais recursos fiscais foram alocados nos setores de saúde e educação; criou-se uma rede de proteção social; buscou-se descentralizar as ações estimulando práticas participativas dos beneficiários; ampliou-se o grau de transparência e de simplificação administrativa. Da mesma forma, os gastos sociais das grandes empresas do segundo setor e organizações empresariais com fins lucrativos se expandiram.

BOX 5

OS GRANDES PROJETOS DE INVESTIMENTO NO II CICLO DE EXPANSÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

A atual administração do Governo Federal concebeu e deu início à execução do Programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, constituído por grandes projetos de investimentos infra-estruturais, como base para um novo ciclo de expansão da economia brasileira pós-estabilização monetária. Muitos destes investimentos ainda precisam ser detalhados do ponto de vista microeconômico, assim como de suas fontes de financiamento e de seus impactos ambientais. Constituem-se, contudo, de grandes projetos de investimentos como os que ocorreram durante os períodos do "Milagre Econômico" e do II PND.

Se olharmos para a nossa história recente, que lições podemos tirar da concepção e da implementação desses grandes projetos de investimentos? O ciclo de expansão da economia brasileira nos anos setenta foi, de fato, caracterizado pela liderança de inúmeros grandes projetos de investimento responsáveis por altos custos diretos e indiretos em termos de danos ao meio ambiente e ao processo de desenvolvimento socioeconômico das áreas em que se inseriram.

Por grandes projetos de investimento se entende, usualmente, uma expressão que abrange "grandes unidades produtivas, a maioria das quais para o desenvolvimento de atividades básicas, como arranque ou início de possíveis cadeias produtivas para a produção de aço, cobre e alumínio; outras para extração de petróleo, gás e carvão, dedicadas à sua exploração em bruto e/ou transformação em refinarias ou centrais termelétricas ... grandes represas e obras de infra-estrutura ... complexos industriais, portuários, e, em outra escala, usinas nucleares, geotérmicas, etc.".

As razões para esses danos são múltiplas. Do ponto de vista político, a maioria desses projetos foi concebida e implementada durante um período de autoritarismo político, no qual os grupos mais afetados pelos danos sociais e ecológicos não tiveram a oportunidade de manifestar suas críticas, propostas ou dissidências. Do ponto de vista social, o emprego gerado na fase de implantação dos projetos se reduziu de forma significativa durante a fase de operação, com o agravante de que as necessidades de capacitação diferem em ambos os momentos, condenando ao subemprego ou desemprego grandes setores de migrantes não-capacitados. Do ponto de vista técnico, registra-se que, na análise e na avaliação desses projetos para fins de financiamento, não se incorporavam, nos seus fluxos de caixa, os custos sociais e ecológicos de sua implantação e operação, visando a obter critérios de investimento que calculassem a rentabilidade social dos projetos, incluindo as suas externalidades ambientais. Assim, os efeitos conjugados dos grandes investimentos acabaram resultando no agravamento da natureza dualística das economias regionais da periferia; no acréscimo dos diferenciais de renda e de produtividade entre as suas áreas urbanas e rurais; no aumento das desigualdades sociais entre grupos residentes nessas regiões; e, em geral, no uso predatório de sua base de recursos naturais.

Por outro lado, deve-se dar especial atenção ao fato de que os grandes projetos de investimento não resultam apenas em mazelas econômicas, sociais, culturais ou ambientais nas regiões em que se inserem, como parece encerrar a análise de alguns casos pesquisados no Brasil. Eles podem contribuir de maneira significativa para a redefinição das potencialidades de desenvolvimento nessas regiões.

Como é de se esperar que, a partir de um novo ciclo de expansão da economia brasileira, surja a imperiosa necessidade de realizar novos grandes projetos de investimento, é fundamental que as lições apreendidas do passado sejam inteligentemente absorvidas. É indispensável que estes novos investimentos possam vir a se concretizar também com novas características: mais articulados com a base produtiva regional; com maior amplitude distributiva; com melhor definição e controle de seus impactos ambientais e; com maior liderança empresarial do setor privado.

A divulgação do Censo de 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE mostra que houve melhorias substantivas em quase todos os indicadores, de 1992 a 1999:

- a mortalidade infantil caiu de 44 para 29 óbitos por mil nascidos vivos, uma queda de 34% em menos de uma década;
- a média de anos de estudo da população de 15 a 55 anos subiu de 5,7 (1992) para 6,6 (1999), um acréscimo de 16%;
- a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais, sofreu uma redução de 23%, passando de 17,2 para 13,3;
- o número de domicílios com saneamento básico adequado subiu de 50,3% (1992) para 59,4% (1999).

Entretanto, a análise dos dados demonstra que a melhoria dos indicadores sociais nos anos de 1990 não foi acompanhada de atenuação das desigualdades sociais. As desigualdades nos planos regional, de renda, racial e gênero, praticamente permaneceram inalteradas na década. O próprio IBGE admite que é menos difícil combater a pobreza do que as desigualdades. Mesmo que o país venha a vivenciar um novo ciclo de crescimento econômico com sustentabilidade, não há garantia de que as desigualdades sociais possam ser atenuadas.

Indicadores do processo de discriminação social podem ser mencionados a partir do relatório do IBGE, como, por exemplo: quanto maior o salário, maior a diferença entre brancos, negros e pardos; entre 1992 e 1999, o aumento de um ano de estudo correspondeu a uma elevação de 1,2 salários no rendimento de brancos e de apenas meio salário para negros e pardos; na década de 1990, houve uma queda generalizada no número de famílias vivendo com até meio salário mínimo *per capita*, mas, em 1999, ainda se encontravam nessa situação 26,2% das famílias negras e 30,4% das famílias pardas, para 12,7% das famílias brancas.

A desigualdade em nível regional é bastante significativa, principalmente quando se observam os dados de 1999 da região Nordeste. Em relação ao rendimento médio da população ocupada, o IBGE observa que a remuneração cresceu substancialmente de 1992 para 1999. A região Sudeste continuou apresentando o maior valor de rendimento dos ocupados: R$ 631,20 contra R$ 314,70 da população ocupada do Nordeste. O Nordeste ficou com o menor rendimento médio dos 40% mais pobres: 0,61% do salário mínimo; o Sudeste continua a apresentar o maior rendimento, com 1,35% do salário mínimo.

A renda média dos 10% mais ricos representa mais de 50 vezes a renda média dos 10% mais pobres. Essa desigualdade persiste no tempo. Segundo estudos do Ipea, não há diferença significativa entre o elevado grau de desigualdade de 1998 e o de 1970, por exemplo. Nem há

sinais de que essas desigualdades venham a se atenuar num futuro próximo, mantidas as atuais características dos padrões de crescimento econômico e das políticas públicas de natureza compensatória.

A Agenda 21 Brasileira deverá exercer um importante papel na concepção de políticas públicas que venham a reduzir esse quadro de desigualdades e discriminações sociais, levando a uma melhoria dos componentes do desenvolvimento humano. Nada mais incômodo para o Brasil do que comemorar 500 anos de seu descobrimento com um dos maiores níveis de desigualdades sociais do mundo. O Brasil não é mais um país pobre. Sua renda *per capita* o situa entre o terço dos países considerados mais ricos; 77% da população mundial vivem em países com renda *per capita* inferior à do Brasil.

O crescimento econômico é uma condição necessária mas não suficiente para o desenvolvimento sustentável, que pressupõe um processo de inclusão social, com uma vasta gama de oportunidades e opções para as pessoas. Além de empregos de melhor qualidade e de rendas mais elevadas, é preciso que os brasileiros, todos os brasileiros, desfrutem de uma vida longa e saudável, adquiram conhecimentos técnicos e culturais, tenham acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente. Não pode haver desenvolvimento enquanto houver iniqüidades sociais crônicas no nosso país.

Crescimento e eqüidade podem ser objetivos conflitantes, como podem chegar a ser complementares ou independentes. A relação dependerá das políticas adotadas. As maiores possibilidades de conflito podem ocorrer entre aquelas políticas cujos objetivos são complementares no longo prazo, mas contrários no curto prazo, como por exemplo, as políticas ambientais de sustentabilidade da agricultura nos cerrados ou do extrativismo na Amazônia.

Em qualquer hipótese, é indispensável que, a partir dos compromissos assumidos na Agenda 21 Brasileira, se intensifiquem a formulação e a execução de políticas ativas de redistribuição da renda e da riqueza nacional. Algumas dessas políticas são de impacto no curto prazo e buscam correções transitórias das desigualdades por meio de programas de segurança alimentar ou de renda mínima, por exemplo. Outras são de natureza estrutural e pretendem ter efeitos duradouros sobre a eqüidade social, como por exemplo os investimentos em educação, reforma agrária e descentralização industrial.

7 - Um novo pacto social: a concretização da Agenda 21

A Agenda 21 Brasileira, desde a sua concepção, foi interpretada como ponto de partida de grandes transformações, a partir das aspirações coletivas e das escolhas de expressivos segmentos de vanguarda de nossa sociedade.

Em nenhum momento, porém, a Agenda foi pensada como documento de governo, com diretrizes e estratégias para dar subsídio apenas às políticas governamentais. A contribuição federal é decisiva, à medida que as propostas aprovadas sejam introduzidas, como acordado, nas prioridades do próximo Plano Plurianual e sejam consideradas com destaque nos recursos do orçamento federal. Os estados e os municípios deverão, igualmente, cooperar para a implementação das ações recomendadas.

Da mesma forma, as empresas terão muito a contribuir com o portfólio de projetos e recomendações aprovados, fazendo uso de muita imaginação e criatividade, tanto quanto de recursos próprios ou em parceria, para executá-los em sua agenda de prioridades.

As diferentes organizações da sociedade civil distribuem-se, preferencialmente, em torno de temas e problemas em relação aos quais já definiram habilidades e competência específica sendo, portanto, credenciadas para exercer, na prática, o importante papel de desencadear as ações relevantes que julgarem pertinentes e significativas.

No entanto, o escopo da Agenda envolve também problemas estruturais mais amplos, por demandarem maior consenso e soluções integradas, de médio e longo prazos. Questões estratégicas como competitividade sistêmica, eqüidade social e sustentabilidade ambiental só poderão ser tratadas a partir de responsabilidades efetivas e compartilhadas entre os diferentes segmentos sociais.

As tarefas que a Agenda propõe não são afetas tão-somente aos governos, empresários, organizações civis. Elas exigem a participação intensa do Poder Legislativo nos três níveis de governo, do Ministério Público, e precisam agora ser distribuídas em função de competências, preferências e habilidades próprias das diferentes instituições. Nesse processo, toda a sociedade precisa ser mobilizada para construir sinergias, ativar recursos latentes e, principalmente, praticar a cidadania na estruturação dessa nova ordem, que traga bem-estar, justiça e qualidade de vida para as atuais e futuras gerações de brasileiros.

A força da Agenda 21 Brasileira reside na ampla participação que alcançou durante a sua elaboração e na construção de um processo de co-responsabilidade para a fase de implementação de suas ações e recomendações. Trata-se, em realidade, de um pacto social.

Apesar de todo esforço despendido, é agora que tem início o grande desafio: a etapa de implementação. A Agenda 21 Brasileira começa efetivamente a existir a partir do momento em que foi concluída a fase de definição de ações prioritárias e identificados os mecanismos institucionais e instrumentos econômicos indispensáveis ao seu exercício.

Elaboração de texto

Aspásia Camargo

Paulo Haddad

Edição

Maria do Carmo Bezerra

Colaboração

Afonso Celso Candeira Valois(Embrapa), Álvaro Mesquita(Aneel), Ana Lúcia Nadalutti(IBAM), Ariel Garces Pares(MPOG), Beatriz de Bulhões Mossri (CEBEDS), Carlos Américo Pacheco (MCT), Carlos Henrique de Mello (Cisama), Claudia de Borba Maciel (Presidência da República), Elias Antonio de Luna (MRE), Flora Cerqueira (PNUD), Guilherme Franco Netto (FUNASA), Haroldo Queirós (IAB), Ieda Rizzo (MT), Jean Pierre Leroy (Fase), João Luiz da Silva Ferreira (Movimento Onda Azul), João Antônio Fagundes Salomão (MAPA), José Reynaldo da Cunha (MIN), José Eli da Veiga (CNDRS), Karen Oliveira(CNI), Lídio Coradin (MMA), Luis Dario Gutierrez (MMA), Luiz Carlos Joels (MCT), Luiz Guilherme Vercillo(MT), Magda Maciel Montenegro, Marcia Maria Facchina (MMA), Marcos Terena (Cívica), Marília Marreco(MDA), Muriel Saragoussi (Fundação Vitória Amazônica), Paulo Marchiori Buss (Fiocruz), Roberto Brandão Cavalcanti (UnB), Rômulo José Fernandes Barreto Mello (Ibama), Samyra Crespo (ISER), Thais Corral (REDEH), Thelma Krug (MCT)

Revisão

Maria José Teixeira

Luciana Chuéke Pureza

Seminário nacional

Supervisão Geral

José Carlos Carvalho - Presidente da CPDS

Coordenação

Aspásia Camargo

Coordenadores setoriais

Fernando Almeida _ Setor Mercado

José Carlos Carvalho _ Setor Governo/Legislativo e Executivo

Roberto Brandão Cavalcanti _ Universidades e Instituições de Pesquisa

Rubens Harry Born _ ONG's e Movimentos Sociais

Consultor

Paulo Haddad

Apoio

Secretaria executiva da CPDS

Sobre este volume

Capa e projeto gráfico: Edison Ferreira Pratini

Arte Final: Osvaldo F. Guimarães

Impressão: Corgraf _ Brasília, DF

Lista de Presença das Reuniões Setoriais

Sociedade (26/04)

ONG's, Mov. Soc. e Centrais Trabalhistas - Brasília: Instituto Israel Pinheiro

Mercado (30/04)

Patronal e trabalhadores - Rio de Janeiro: Auditório da CEBDS - (Av. das Américas, 1155 - Barra da Tijuca/RJ)

Governo (08/05)

Legislativo - Brasília: Senado Federal - (Plenário da Comissão de Assuntos Econ., Sala 19 _ Ala Alexandre Costa)

Governo (13/05)

Executivo - Brasília: Itamaraty - (Sala de Exposições do Palácio do Itamaraty)

Sociedade (16/05)

Universidades e Instituições de Pesquisas - Brasília: Auditório da Reitoria da UnB

Nome/Órgão

A.Lúcio Borges ANP/BSB

Afonso C.C.Valois EMBRAPA

Alvaro Mesquita ANEEL

Ana Batista Fórum 21 - Rio de Janeiro

Ana Carla Leite de Almeida INCRA/MMA

Ana Lúcia Nadalutti La Rovere Ibam _ Consultora

Ana Maria Spinola SDP/MDIC

Analuce Freitas WWF

Antonio Carlos S.Mendes MDIC

Antonio Inácio Sobrinho DNIT/MT

Antonio Rocha Magalhães Banco Mundial

Ariel Garces Pares Ministério do Planejamento

Arlindo Philippi Jr. USP

Aroldo F. dos Santos MS

Aspásia Camargo Fundação Getúlio Vargas / CPDS

Aurea Lúcia Maia Queiroz Gabinete Marina Silva

Azelene Kaingáng Warã - Instituto Indígena Brasileiro

Beatriz de Bulhões Mossri CEBDS / CPDS

Benedito Rosa E.Santo IICA

Camila Moreno R.Ford

Carla Ferreira CNDRS - MDA

Carlos Alberto Santos Oliveira Federação da Agr. do Estado de Minas Gerais

Carlos Alberto Villa Chan ASPAR/MMA

Carlos Alfredo Joly UNICAMP

Carlos Passer MCT

Celso S.Schenkel UNESCO

Cláudia da S.A.Rezende Seplan/TO

Cláudia Maciel AESP/PR

Cláudio Kaminski Embrapa

Cléber J.R.Alho UnB

Clóvis Cavalcanti F. Joaquim Nabuco

Confício Moura Câmara dos Deputados

Crisanto Rudzö Tseremey'wá COIAB/BSB

Cristina Orphêo Vitae Civilis

Dagma Silva de Arruda Secretaria de Assuntos Federativos

Daniela França UnB

Deborah Munhoz FIEMG

Dênio Vieira Lupinacci Instituto Vitae Civilis

Domingos do Carmo de Carvalho ANEEL

Edgard Medeiros Federação das Indústrias do Estado do Pará

Eduardo Nakamura ANVISA

Ernesto Vega Senice MEC

Eugênio Arcanjo Senado Federal _ Consultoria Legislativa

Evandro Américo Costa Confederação Nacional do Comércio

Everton Vargas DME/MRE

Fábio Feldmann Assessor Esp. da Presidência da República / MMA

Felix Bulhões CEBDS

Fernanda B.Messias MDIC

Fernando Almeida CEBDS

Fernando Antonio Lyrio Silva Consultoria Legislativa Senado Federal

Fidelis Paixão Argonautas/Fórum Brasileiro de ONG's e Mov. Sociais

Flora Cerqueira PNUD

Francisco Mavignier Cavalcante França Banco do Nordeste

Francisco Silvino Matos STF - Supremo Tribunal Federal

Gemina C. Cabral Born Instituto Vitae Civilis

Gertjan B. Beekman IICA

Gilson Assis Dayrell MTE

Guido Gelli IBGE

Guilherme Franco Netto MS/Funasa

Gustavo Filice de Ramos SDP/MDIC

Hadil da Rocha Vianna DMAE/MRE

Hélio Graça BASA

Henrique Vieira da C.Ferreira SPRI/MI

Henry Jackelen PNUD

Ieda Rizzo Ministério dos Transportes

Ilidia da Ascenção Garrido Martins Juras Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa

Isabel Bündchen ACS/UNB

Isaura Fraga CIDS - Fundação Getúlio Vargas

Iukio Ogawa Eletronuclear

Ivonne R.Diniz UnB/IB

Jacob Finkelmann OPAS/OMS

Jader Marinho Filho UnB

Jair Sarmento ANA/MMA

Jane Carol Azevedo PR

Janilton Fernandes Lima Confederação Nacional do Comércio

Jean Pierre Leroy FASE

João Antonio Fagundes S. SPA/MAPA

João Erdmann Ritter DNPM/MME

João Luiz Lani UFV - Viçosa/MG

John Buteher Vitae Civilis

Joldes Muniz Ferreira Senado Federal _ Consultoria Legislativa

Jorge Wamborg Rádio Nacional

José Araldo de Oliveira Grupo de Trabalho Amazônia

José Carlos Cordeiro da Costa Jr. CNPq

José Cordeiro de Araújo Câmara dos Deputados _ Consultoria Legislativa

José Eli da Veiga USP

José Mama Cardoso da Silva CI do Brasil

José Miguel da Silva APEDEMA/RJ

José Paulo Silveira MP

José Reginaldo V.Silva SECEX

Jose Roberto R.Reis Embrapa

José Salatiel Rodrigues Pires UFSCar - São Carlos

José Tubino FAO

Karen Oliveira Confederação Nacional da Indústria

Karla Monteiro Matos ISER

Kátia Abreu Confederação Nacional da Agricultura

Kenny Bell EC

Laura Jesus de Moura e Costa Sindi/Seab

Laurindo Fana Petelinkar Federação da Agr. do Estado de Mato Grosso do Sul

Lenin Pena IDS

Lisa Gunn IDEC

Lourival C.Diniz Filho DNPM/MME

Luciano Pizzatto Dep. Federal

Ludimilla Aguiar Embrapa - CPAC

Luis César Stano Petrobrás _ Coord. Desenv. Sustentável

Luis Dário Gutierrez MMA

Luiz Alberto Figueiredo Machado Ministério de Relações Exteriores

Luiz Bevilacqua INCC

Luiz Carlos Joels MCT

Luiz Carlos T.Tseremey'wá Ass.Indígena Xavante

Luiz Guilherme Vercillo ANTT/MT

Marc DourojeannI BID

Marcel Viergenek DFID

Marcelo Lima UnB/ECL

Marcia Maria Facchina Ministério do Meio Ambiente / CPDS

Marcia Lucilene A.Barros Melo CNPq

Márcia S. Drolshagen CEBDS

Marcos Paulo Bogonion ANTAQ

Marcos Terena CGDDI

Maria Alessandra L. Mollin MEC

Maria Alice M. Araújo Senado Federal/Senador Nabor Júnior

Maria Alice S.Alves UERJ

Maria do Carmo Bezerra Ministério do Meio Ambiente / CPDS

Maria Helena G.Castro MEC

Maria Laucilene CNPq

Maria Luiza CGMA - MCT

Mário Leal Confederação Nacional do Comércio

Marisa Romão Comissão da Amazônia e do Des.Reg./Câmara dos Dep.

Maurício Galinkin CEBRAC

Mavignier França Banco do Nordeste

Milton Thiago de Mello SBMU - AMV

Moacir Gadotti Instituto Paulo Freire

Muriel Saragoussi Fundação Vitória Amazônica

Nelson da Franca R.dos Anjos OEA

Nilza Campos UnB/DEX

Ninon Machado Instituto Ipanema

Odila K. de Souza

Orlando Strobel PUC/PR

Oswaldo Serrano de Oliveira Caixa Econômica Federal

Paulo Brum Ferreira MMA/SQA/GAR

Paulo C.R.C. Alvim SEBRAE

Paulo Hadadd Consultor

Paulo Marchiori Buss Fiocruz

Paulo Roberto Tinoco Goulart Núcleo de Ação Ecológica Caminho da Vida

Pedro Ivo Batista Terrazul

Raphael Medeiros Federação das Indústrias do Estado do Pará / IDHI

Regina Gualda SECEX/MMA

Regina Oliveira da Silva Museu Goeldi

Renato Baumann CEPAL - ONU

Ricardo Bonfim Machado CI - Brasil

Rinaldo J de Barros MAPA

Roberto Passarinho MAPA/SARC

Roberto Shoji O. MF/SPE

Rômulo Mello IBAMA - MMA

Ronaldo Cabral da Paixão Banco do Brasil

Ronaldo Serôa IPEA

Ronaldo Vasconcellos CD

Ronaldo Vianna BNDES

Rosana Cunha Lima Os Verdes

Rosemary Barber Machado ONU

Rubens Harry Born Vitae Civilis

Ruy Born Associação Brasileira de Municípios

Samyra Crespo ISER

Sandra Faillace FASE

Sandra Helena dos S. Rangel Varig S.A.

Sergio Schlesinger FASE

Solon M.S. Fagundes SEAN - Aspoan

Sonia Moreira Ministério da Saúde

Sônia Ramos Cruz UnB

Spartaco Astolfi Filho Universidade Amazonas

Stênio Ribeiro Agência Brasil

Suely Mara V.G.de Araújo Camara dos Deputados

Tânia Maria Lacerda Maia Banco do Nordeste

Thais Rodrigues Corral REDEH

Thais Marçal Rodrigues PATRI - Consultoria

Vanderley Gutierrez Pimentel CEA - Pelotas/RS

Vanessa Brito MMA/ASCOM

Vilmar Martins Moura Guarany Coordenação Geral de Defesa dos Direitos Indígenas

Virgílio Alcides L. Favior MDV do ABC

Wellington da Silva Vieira Federação das Indústrias do Estado de Goiás