

Direito humano a qual desenvolvimento? Uma arqueologia da construção do desenvolvimento sustentável pluridimensional

Human right to what development? An archeology to pluridimensional sustainable development building

Giovanni Olsson¹

Eduardo Baldissera Carvalho Salles²

Resumo: A presente pesquisa tem como objetivo analisar a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável como um direito humano desde sua declaração em 1986 até sua institucionalização na Agenda 2030 das Nações Unidas, por meio de uma reconstrução arqueológica. O trabalho investiga a afirmação do desenvolvimento como um direito humano em diversas fontes do direito internacional e recupera os momentos mais significativos da emergência do novo paradigma do desenvolvimento no fim do século XX. A abordagem metodológica é qualitativa, utilizando

1 Doutor em Direito (UFSC). Professor Titular de Relações Internacionais e do Programa de Mestrado em Direito da UNOCHAPECO (SC).

2 Doutor em Ciências Criminais (PUCRS). Faz estágio de pós-doutorado na PUCRS.

o método indutivo. A técnica de pesquisa adotada é bibliográfica, com análise de fontes documentais. Os resultados indicam uma marcada alteração recente do conceito de desenvolvimento, agora denominado desenvolvimento sustentável pluridimensional, já incorporado em instrumentos internacionais das Nações Unidas. A pesquisa conclui de forma exploratória que a Agenda 2030 das Nações Unidas representa um projeto civilizatório ambicioso que incorpora essa nova formulação do desenvolvimento, transitando por diversas áreas do conhecimento e ampliando as bases desse direito humano. As contribuições desta pesquisa incluem uma análise aprofundada da evolução do conceito de desenvolvimento sustentável como um direito humano e suas implicações para o campo do direito internacional e do desenvolvimento.

Palavras-chave: direitos humanos; desenvolvimento sustentável pluridimensional; Nações Unidas.

Abstract: This research aims to analyze the evolution of the concept of sustainable development as a human right from its declaration in 1986 to its institutionalization in the United Nations 2030 Agenda through an archaeological reconstruction. The study examines the affirmation of development as a human right in various sources of international law and recovers the most significant moments of the emergence of the new paradigm of development in the late 20th century. The methodological approach is qualitative, using the inductive method. The research technique adopted is bibliographic, with an analysis of documentary sources. The results indicate a marked recent alteration of the concept of development, now termed multidimensional sustainable development, already incorporated into United Nations international instruments. The research concludes that the United

Nations 2030 Agenda represents an ambitious civilizational project that incorporates this new formulation of development, transitioning across various areas of knowledge, and expanding the foundations of this human right. The contributions of this research include a thorough analysis of the evolution of the concept of sustainable development as a human right and its implications for the fields of international law and development.

Keywords: human rights; pluridimensional sustainable development; United Nations.

1. Introdução

Poucos temas contemporâneos têm atraído tanto interesse dos acadêmicos e dos atores sociais e políticos como o desenvolvimento. Sua presença nas produções científicas, em diversos campos do conhecimento, rivaliza com sua evidência nos discursos e nas manchetes da mídia, refletindo a expectativa compartilhada, por meio de palavras ou ações, de transformar a realidade para elevar os padrões de qualidade de vida e compartilhá-los com as pessoas, transcendendo fronteiras, tanto para esta geração quanto para as futuras, como demonstrado no ambicioso projeto civilizatório da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

Toda essa visibilidade, porém, em uma leitura mais atenta, revela a grande diversidade de recortes e perspectivas de compreensão do tema, não raras vezes contraditórias e irreduzíveis. A unilateralidade dessas abordagens muitas vezes conduz a visões míopes ou pelo menos monocromáticas de uma realidade complexa que, por essência, sempre é multicolorida.

Existem exemplos abundantes dessas divergências e dos embates decorrentes. Alguns interlocutores priorizam

a dimensão ambiental, argumentando que o consumo de recursos naturais escassos e finitos pode inviabilizar as opções das gerações futuras. Outros priorizam a dimensão social, destacando que florestas verdejantes e águas cristalinas não têm valor para pessoas privadas de moradia, sustento e dignidade. Além disso, há os que priorizam a dimensão econômica, defendendo que apenas o crescimento da produção e do consumo responsável pode permitir o compartilhamento de riqueza e oportunidades. A simples adição do atributo “sustentável”, sem maiores explicações, pouco ajuda na compreensão do fenômeno se não se souber como essas dimensões podem ser equilibradas.

Apesar das divergências, todas essas visões veiculam argumentos ponderáveis e buscam afirmar um direito humano universal: o direito ao desenvolvimento. Mas qual desenvolvimento exatamente se trata? Em outras palavras, qual é o tipo de desenvolvimento que se pretende, se é que todos falam do mesmo fenômeno?

A resposta a essas perguntas aponta para a emergência de um novo perfil dessa categoria “desenvolvimento”, que, contemporaneamente, deve ser capaz de integrar essas visões concorrentes em um projeto civilizatório único e globalmente compartilhado.

Ao abordar este tema desafiador, o principal objetivo deste artigo é identificar a natureza do desenvolvimento que constitui o cerne desse direito humano, por meio de uma reconstrução arqueológica do conceito contemporâneo que aponta para uma concepção de desenvolvimento sustentável pluridimensional. Esse objetivo geral é desdobrado em objetivos específicos, explorados em três tópicos sequenciais.

O primeiro tópico analisa a afirmação do desenvolvimento como um direito humano fundamentado em diversas fontes do direito internacional. Nesse ponto, deve ser resgatado o papel quase mítico do progresso, e, depois, do

desenvolvimento como eixo civilizatório e retomar, ainda que brevemente, os principais substratos normativos de sua conformação jurídica no plano internacional com destaque para a Declaração de 1986.

O segundo tópico pretende recuperar os momentos mais significativos da emergência do que se poderia denominar de um novo paradigma do desenvolvimento, superando a dicotomia tradicional de “ambientalismo” e “desenvolvimentismo” (ou “crescimento econômico”) que marcou a segunda metade do século XX. Nesse particular, devem ser destacadas as principais inflexões teórico-conceituais que emergiram da academia e institucionalizaram-se em documentos internacionais nessa virada hermenêutica do conceito de desenvolvimento, que não apenas introduziu o adjetivo “sustentável”, mas também o ressignificou e ainda ganhou a acepção de “pluridimensional”.

O terceiro tópico, por fim, incursiona pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas para identificar, no seu conjunto, diversos exemplos da incorporação desse novo conceito em abordagem transdisciplinar e integrada. No seu lançamento em 2015, esse ambicioso projeto civilizatório assimilou os principais avanços teóricos da academia na formulação de 17 objetivos que transitam pelas mais diversas áreas do conhecimento. Além disso, ele agregou, de forma indissolúvel, uma forte e marcada dimensão político-institucional que transcende os atores estatais tradicionais e chama para o debate, de forma inédita, as corporações, as organizações não-governamentais e outros atores não-estatais para a efetivação dessa Agenda em proveito de toda a humanidade. Mais importante do que apenas identificar a confluência das diversas dimensões do desenvolvimento, é indispensável estabelecer instrumentos e procedimentos de governança para efetivá-lo.

O estudo aponta, ainda que de forma incipiente e introdutória, para uma marcada alteração recente do conceito de desenvolvimento como direito humano, que, para evitar confusão com outros enfoques, pode ser mais bem denominado de desenvolvimento sustentável pluridimensional, já incorporado em sua essência em instrumentos internacionais.

Deve-se registrar que o emprego do termo arqueologia busca transmitir a ideia de uma investigação meticulosa da evolução do conceito. Assim como a arqueologia busca desvendar os segredos do passado por meio da análise de vestígios materiais e contextuais, este artigo desenvolve uma abordagem cuidadosa e minuciosa na análise das origens, desenvolvimentos e transformações do conceito. A escolha desse termo, portanto, se justifica pela natureza da pesquisa, que busca reconstruir historicamente a trajetória do desenvolvimento sustentável como um direito humano, analisando documentos, declarações, convenções e outros elementos que representam vestígios desse processo, destacando a importância de entender suas origens e transformações para compreender seu significado e alcance atuais.

Por fim, este estudo adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em discussões teóricas e utilizando o método indutivo. Esse método envolve a coleta e análise de evidências específicas relacionadas ao tema, buscando identificar tendências mais amplas que ajudem a compreender a evolução do conceito ao longo do tempo e sua incorporação nos instrumentos internacionais das Nações Unidas. A pesquisa parte da observação e análise de casos específicos, como declarações, tratados, convenções e eventos relevantes no campo do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos. A partir dessas observações, são identificados padrões, tendências e mudanças ao longo do tempo que permitem inferir conclusões mais amplas sobre a evolução do conceito

de desenvolvimento sustentável como um direito humano. A compreensão dos pressupostos teóricos é realizada pela técnica de pesquisa bibliográfica, e o instrumento de pesquisa escolhido foi o documental.

2. A afirmação do desenvolvimento como um direito humano

A busca do desenvolvimento como um projeto civilizatório compartilhado não é fruto do acaso ou do diletantismo intelectual, mas é o resultado da convergência de inúmeras necessidades práticas e justificações teóricas, e, mais recentemente, do seu reconhecimento como um direito humano. Para compreender melhor essa questão, deve-se de início recuperar o papel do desenvolvimento no debate contemporâneo e suas raízes no progresso e, a seguir, identificar as principais fontes do direito humano ao desenvolvimento no plano internacional.

Os anseios humanos de dominar o meio ambiente natural e de transformá-lo em seu proveito para a melhoria de sua qualidade de vida estão imersos na história. As incontáveis necessidades humanas foram sendo satisfeitas por descobertas e invenções singelas (ou, à época, nem tanto) como o fogo, a roda, a penicilina e a energia elétrica. Prover mais e melhores alimentos, construir abrigos mais sólidos e resistentes às intempéries, aumentar a velocidade e a capacidade de carga dos meios de transporte, comunicar-se mais longe e eficazmente, combater as doenças, prover a segurança própria e de sua prole e aumentar a longevidade são apenas algumas das várias realizações que moveram (e movem) a humanidade na sua história.

Com o crescente domínio do homem sobre o seu meio e a complexificação das relações humanas com a raciona-

lidade instrumental e as grandes descobertas, esse feixe de realizações, tanto em intensidade quanto em extensão, acelerou-se a tal ponto que passaram a batizar as muitas revoluções científicas, tecnológicas, comerciais e industriais da modernidade.

A partir do século XVIII até o início do século XX, nenhuma outra palavra sintetizou com mais propriedade esse conjunto intenso e célere de transformações do que o “progresso”. Graças à robustez científica da teoria evolucionista de Darwin, o termo serviu de argumento aos iluministas que sustentavam a naturalidade e a irreversibilidade das transformações políticas almejadas, especialmente a queda das monarquias.

Desse modo, apesar de possuir precedentes históricos na Grécia antiga, a ideia de progresso projetou-se com o iluminismo para fundamentar a suplantação do antigo regime pela república, o avanço da ciência sobre a religião e, principalmente, a busca de argumentos racionais em substituição da tradição. Embora Bacon³, Voltaire⁴ e Condorcet⁵ tenham contribuído para a noção de “progresso”, o pioneirismo deve ser reconhecido a Turgot, economista francês do século XVIII, para quem o progresso seria um processo lento, gradual, linear e sem rupturas, na qual a humanidade deposita suas esperanças⁶.

No século XIX, Comte transformou o progresso em dogma do positivismo sociológico, definindo-o como “o melhoramento contínuo de nossa condição e, sobretudo, de nossa natureza”⁷. Argumentava que o conhecimento científico era o único saber verdadeiro, e que as experiências das

3 BACON, 2007.

4 VOLTAIRE, 1978.

5 CONDORCET, 1993.

6 TURGOT, 1991.

7 COMTE, 2002, p. 176.

ciências biológicas e exatas poderiam explicar os fenômenos sociais.

Em seu nome, obras então inimagináveis de infraestrutura foram construídas, como canais e ferrovias transcontinentais, e incontáveis tecnologias foram aperfeiçoadas e disseminadas mundialmente, mas, não custa lembrar, também vários povos tradicionais foram dizimados e ecossistemas arrasados. “Revoluções” industriais foram os símbolos visíveis desse “progresso”, com a introdução de medidas de grandeza tão expressivas que, diante dos referenciais da época, eram metrificadas com a força dos cavalos (“horse-power”).

Até a Segunda Guerra Mundial, o progresso era axioma presente na maior parte das Ciências Sociais. Os pensamentos de Hegel e Marx, por exemplo, eram permeados pela crença de que a humanidade passaria por um incontornável processo progressivo. Mesmo tendo sido criticado por pensadores notáveis como Weber⁸, a ideia de progresso somente se abalou quando a humanidade contabilizou o número avassalador de vítimas da guerra.

Zygmunt Bauman lembra que os inomináveis horrores praticados pelo Holocausto não foram apenas uma aberração ou uma pedra no caminho, mas o resultado das exaltações da civilização moderna pela eficiência e pelo progresso⁹. Para ele, os campos de concentração eram sustentados por uma racionalidade de uma guerra travada entre a humanidade e a barbárie, ou o progresso e a decadência, em que os mortos e as destruições constituíam meros danos colaterais numa jornada sem volta rumo à idílica “vida civilizada”.

A ideia de progresso inevitável continuou sendo utilizada sob a romântica promessa de que o predomínio da

8 WEBER, 1996, p. 11.

9 BAUMAN, 1998, p. 18.

técnica serviria como alicerce de um mundo novo em que as pessoas poderiam trabalhar menos e seriam mais felizes. Desse modo, o progresso garantiria novas tecnologias enquanto conduziria à liberdade e ao bem-estar geral.

Nessa acepção, dentre as muitas abordagens difundidas, progresso pode ser definido como “uma série qualquer de eventos que se desenvolvam em sentido desejável” ou “a crença de que os acontecimentos históricos se desenvolvem no sentido mais desejável, realizando um aperfeiçoamento crescente”¹⁰.

Na etimologia do termo, por evidente, está a ideia de um movimento “para frente” ou “avanço”, que historicamente era assimilado com o crescimento ou positivação de indicadores econômicos (mais produção, mais comércio, mais lucro, etc.) e com a sofisticação dos instrumentos de conquista e dominação do mundo que redefiniam as vigentes noções de espaço e tempo. Nessa perspectiva, o progresso permitia encurtar as distâncias de inviável ou custosa transposição e também otimizar o tempo nas mais variadas atividades humanas, especialmente as de contorno econômico, o que se tornou possível com invenções como telégrafo, avião, locomotiva a vapor, motores à combustão, produção em teares automatizados, e tantas outras.

Esse “progresso”, impulsionado pela expansão econômica da industrialização fordista, mudou a cultura, a estrutura social, a economia e o meio-ambiente, mas essencialmente, os discursos e o imaginário social: forma-se o “mito do progresso”. Todos deveriam fazer parte dele, e para o qual, também todos, deveriam dar sua contribuição (e, por vezes, até de sacrifício).

Por sua vez, as mudanças que ocorriam no mundo da vida e no senso comum reverberavam intensamente no

10 ABBAGNANO, 2007, p. 798-800.

meio científico, com desenvolvimento de novos métodos e técnicas nos mais variados ramos do conhecimento, e permitindo a emergência de efervescentes novas disciplinas em torno das possibilidades abertas por novidades como os raios X, a penicilina, a pasteurização, o microprocessador, que, no conjunto e rapidamente, criaram um mundo até então inédito em complexidade e também em interconexões multidimensionais.

Essa ligeira arqueologia sobre a ideia do progresso é importante para contextualizar a emergência do debate do desenvolvimento, que, já na metade do século XX, vai assumir paulatinamente o mesmo papel, quase mítico, que o progresso então desempenhava. No bojo dos grandes projetos políticos, ideológicos e especialmente econômicos que passaram a povoar o cenário internacional do pós-guerra, emergem instituições internacionais que buscam promover um renovado arranjo dos atores estatais tradicionais da nova equação de forças dos militarmente vitoriosos, mas igualmente dos atores não-estatais que ganhavam crescente projeção. Dentre as novas instituições interestatais internacionais, a mais notável é sabidamente a Organização das Nações Unidas.

É importante assinalar, no âmbito deste estudo, que a Organização das Nações Unidas, criada em 1945, tem como objetivos, já no seu preâmbulo, não apenas a promoção da paz e da segurança, prevenindo a repetição dos horrores das guerras passadas, mas ainda o “avanço” (“advancement”) econômico e social de todos os povos. No seu artigo 55, porém, mas ainda sem uma escolha entre os dois conceitos em transição, dispõe que as Nações Unidas devem promover “...maiores padrões de vida, pleno emprego e condições de *progresso e desenvolvimento econômico e social*” (grifamos). Esse registro deve ser enfatizado, porque o “desenvolvi-

mento” (ou ainda o “progresso”) está agora incorporado expressamente e com destaque nos propósitos do ator estatal internacional mais ambicioso até então instituído na humanidade, o que é muito significativo do ponto de vista histórico e político.

Então, é nesse contexto mundial desafiador, agora com o protagonismo da recém-criada Organização das Nações Unidas e de seu complexo sistema de órgãos e agências, que o direito, e particularmente o direito internacional, é chamado a atuar no tema do desenvolvimento. O direito sempre ocupou um papel proeminente na regulação social na humanidade, com suas diferentes configurações históricas, mas a sua internacionalização ganha envergadura e responsabilidade ímpares no contexto de uma instituição fundada para promover esses objetivos globalmente, especialmente ao incorporar os direitos humanos, e, dentre eles, o direito ao desenvolvimento.

Por sua vez, demarcar o surgimento temporal exato do direito humano ao desenvolvimento é uma tarefa difícil e talvez até impossível, porque, como todo direito humano, ele é uma invenção civilizatória que se constrói e reconstrói histórica e contextualmente¹¹, de marcado conteúdo axiológico na afirmação da dignidade da pessoa humana. Entretanto, é importante o registro de que ele se tornou possível, na sua conformação atual, apenas com a introdução da concepção contemporânea de direitos humanos que emergiu com a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, qualificada precisamente pela universalidade e indivisibilidade desses direitos.

Eles são universais porque se estendem a todos os seres humanos por essa simples e única condição, a despeito de qualquer atributo de raça, origem ou crença, porque, como

11 ARENDT, 1979; LAFER, 1988.

atenta Flavia Piovesan, o ser humano é um ser moral “dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana”. Também são indivisíveis porque compõem “uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais”¹².

O direito humano ao desenvolvimento, nesse particular, torna-se central no debate da sociedade contemporânea globalizada exatamente pela projeção desses dois atributos.

Pela sua universalidade, ele expressa a pretensão de o desenvolvimento ser um valor compartilhado por todos os seres humanos, acima e a despeito dos recortes territoriais dos Estados, e, assim, instrumento de referência comum na relação entre todos os atores. Nesse ponto, envolve inclusive organizações não governamentais e movimentos sociais, que, em diversas partes do mundo, ecoam esses valores e reforçam o clamor pela difusão equânime dos indicadores de qualidade de vida para os povos. Se são referenciais universais, devem ser os mais simétricos possível a todos os seres humanos, igualmente dignos e titulares desses direitos.

Pela sua indivisibilidade, ele supera o debate tradicional usualmente limitado à afirmação de direitos e liberdades civis e políticas, para promover a necessária articulação com os direitos sociais, econômicos e culturais, porque uma categoria não subsiste e não se realiza plenamente sem as demais. Na prática, isso significa que, qualquer que seja o conceito adotado de desenvolvimento, sua efetivação como direito humano vai envolver, necessariamente, a interlocução com todos os demais.

Por conseguinte, e no debate contemporâneo, não vão prosperar leituras unidimensionais ou monocromáticas do

12 PIOVESAN, 2010, p. 98.

fenômeno. Exemplos dessas abordagens parciais e dos seus limites não faltam: priorizar a proteção da dimensão ambiental em detrimento das demais pode gerar estagnação do crescimento da dimensão econômica; priorizar o crescimento econômico exclusivamente pode produzir desagregação social pelas políticas de flexibilização legislativa e redução de salários; priorizar apenas a dimensão social pode conspirar contra a proteção ambiental, com a sobrecarga das plantas urbanas e seus efeitos deletérios sobre a natureza. Como se aprofundará adiante, apenas o diálogo com todos os demais direitos humanos (civis, políticos, sociais, etc.) e o envolvimento de todas as dimensões do mundo da vida (social, econômica, ambiental, política, etc.) vai tornar possível a sua efetivação. É exatamente essa circunstância que, logo a seguir, vai qualificar o desenvolvimento como pluridimensional.

No âmbito internacional, o direito humano ao desenvolvimento é um personagem bastante presente em diversas fontes de direito, mas as mais importantes são certamente as convenções internacionais. Essas convenções são tanto constitutivas de organizações intergovernamentais, em que a afirmação e a defesa desses direitos são razões de ser da entidade, como normativas da proteção de direitos humanos em geral, em que se definem detalhadamente os direitos e os instrumentos de realização. Em alguns casos, há menção expressa ao “progresso” ou ao “desenvolvimento”, mas, na maioria, há a afirmação de promoção de qualidade de vida, trabalho digno ou outros propósitos inter-relacionados.

Os exemplos são muitos e variados, explorados detalhadamente em várias fontes¹³, cabendo-se destacar aqui apenas os mais significativos. Além da já mencionada Carta das Nações Unidas de 1945, que tratou do tema tanto no

13 ANJOS FILHO, 2010.

Preâmbulo como no art. 55, por exemplo, o mesmo ano trouxe a constituição da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), cujos Preâmbulos igualmente remetem aos direitos humanos. Mas existem normas mundiais mais antigas, como a constitutiva da pioneira Organização Internacional do Trabalho de 1919, que no seu Preâmbulo também já trazia o tema.

Em nível regional, podem ser citadas a Constituição da Organização dos Estados Americanos de 1948, tanto no seu Preâmbulo como nos artigos 2º e 30, por exemplo, e o Tratado da União Europeia, no Preâmbulo, e o Tratado de Funcionamento da União Europeia, no Preâmbulo e no artigo 208.

Mas, além desses casos de diplomas constitutivos, há inúmeras convenções específicas que incorporam as mais diversas vertentes e enfoques desses direitos. Dentre elas, podem ser destacadas: Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950; Convenção n.º 122 da Organização Internacional do Trabalho de 1964; Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (Preâmbulo e artigo 1º, item 1, especialmente); Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) de 1969 (Preâmbulo e artigo 26 em especial); Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul) de 1981 (Preâmbulo e artigo 22 em especial); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (Preâmbulo); e Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho de 1989 (artigo 7º em especial).

Além disso, impõe-se destacar que trabalhos específicos e recentes sobre o tema mapeiam a emergência dos direitos ao desenvolvimento no plano internacional não apenas nas já referidas convenções e outras normas internacionais, mas

também no costume internacional, como princípio geral do direito, na doutrina e na jurisprudência¹⁴. O direito humano ao desenvolvimento, como outros direitos, possui substratos variados, que vão sendo construídos historicamente conforme os embates para sua efetivação diante das resistências de cada contexto, e, nesse ponto, compartilham basicamente as mesmas fontes.

A norma mais importante, entretanto, pela especificidade e pelo seu profundo impacto no meio internacional, é a Declaração de Direito ao Desenvolvimento de 1986.

Essa norma foi instituída pela Resolução da Assembleia das Nações Unidas n.º 41/133, de 04.12.1986. Na votação, obteve a aprovação de 146 Estados-membros, a rejeição de um (Estados Unidos da América) e a abstenção de alguns outros. Ao longo de seu Preâmbulo e seus 10 artigos, a Declaração reconhece expressamente a singular condição de direito humano ao desenvolvimento, e introduz diversos elementos essenciais à sua compreensão que passaram a ser referência nos debates desde então e consistiram em importantes avanços hermenêuticos.

Primeiro, e como exposto, o desenvolvimento integra a categoria dos direitos humanos, e isso está explicitado em várias passagens, mas especialmente no art. 1º: “O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar...”¹⁵. Esse dispositivo reforça não apenas o caráter indivisível desse direito humano, mas também o universal.

O desenvolvimento, segundo, é entendido como um “processo”, ou um fenômeno em marcha, sempre em anda-

14 ANJOS FILHO, 2010.

15 UNITED NATIONS, 1986.

mento e em vias de concretização, e de grande amplitude. Afasta-se, aqui, de plano, a concepção de desenvolvimento como um mero interesse ou ideal vago. Diz o Preambulo, em diversas passagens, que ele é um processo, e, como tal, é um fenômeno dinâmico que se transforma ao longo do tempo, incorporando novos referenciais e variáveis.

Além disso, o desenvolvimento como processo supera a ideia de progresso e adquire independência conceitual. Ao avançar para além de atributos meramente quantitativos, como o crescimento da economia, por exemplo, o desenvolvimento incorpora elementos qualitativos próprios, com a definição de políticas para a sua realização, centradas na pessoa humana. Diz o Preâmbulo: “a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e que essa política de desenvolvimento deveria assim fazer do ser humano o principal participante e beneficiário do desenvolvimento”¹⁶.

Ao centrar-se na pessoa humana, o conceito de desenvolvimento supera as críticas cunhadas pela academia em desfavor da ideia de progresso, constituindo-se de maneira mais complexa e transdisciplinar. Ao considerar a vida das pessoas elemento chave do conceito, o desenvolvimento instrumentaliza a erradicação das desigualdades sociais, superando a crença utilitarista de maximização da felicidade.

O desenvolvimento, ainda, é um fenômeno expressamente pluridimensional e de amplo espectro, já anunciado no Preâmbulo, como “um processo econômico, social, cultural e político abrangente”. Entretanto, e mais do que reconhecer sua pluridimensionalidade, a Declaração reforça o seu caráter de indivisibilidade como direito humano, que deve considerar de forma integrada todas as dimensões, como diz o Preâmbulo: “para promover o desenvolvimento, devem ser dadas atenção igual e consideração urgente à imple-

16 UNITED NATIONS, 1986.

mentação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”. Isso é reforçado na redação do art. 9º: “Todos os aspectos do direito ao desenvolvimento estabelecidos na presente Declaração são indivisíveis e interdependentes, e cada um deles deve ser considerado no contexto do todo”¹⁷.

Por isso, e do ponto de vista jurídico, o grande avanço da Declaração de Direito ao Desenvolvimento de 1986 é exatamente enquadrá-lo como um direito humano (ou “human rights-based approach”), agora assentado em quatro princípios, como atenta Flavia Piovesan: (a) “princípio da inclusão, igualdade e não discriminação”; (b) “princípio da *accountability* e da transparência”; (c) “princípio da participação e do empoderamento”; e (d) “princípio da cooperação internacional”¹⁸.

Essa Declaração de Direito ao Desenvolvimento, por sua vez, como já anotado por outros autores, possui na sua redação muito mais termos brandos (“should”) do que duros (“shall”) ao se referir às obrigações dos Estados nacionais¹⁹, mas isso não pode ser interpretado como uma limitação à sua efetivação. Trata-se, em verdade, da necessária modulação política da intensidade dos comandos para acomodar, na maior extensão possível, os limites e possibilidades dos Estados signatários que, ao assumirem o compromisso coletivo, devem posteriormente efetivar essas diretivas nos seus sistemas nacionais respectivos, muito variados quanto à estruturação, à produção, à legitimação e à implementação dos direitos no plano interno. De qualquer sorte, isso não constitui novidade do direito internacional e tampouco deve causar estranheza.

17 UNITED NATIONS, 1986.

18 PIOVESAN, 2010, p. 105.

19 MARKS, 2010, p. 24.

De toda sorte, a inclusão do desenvolvimento como direito humano não passou incólume a críticas. Samuel Moyn argumenta ser uma tentativa utópica dos países pobres imporem a sua visão de direitos humanos à comunidade internacional. Para ele, a pretensão teria falhado completamente porque as nações ricas são inflexíveis e não querem colaborar com os processos sociais dos demais Estados. O autor justifica o insucesso da relação na impossibilidade de ligar-se temas de justiça social global com os direitos individuais, os quais foram construídos de maneira conservadora e antagônica na redistribuição de riquezas. Assim, a linguagem dos direitos humanos supostamente colidiria com o conceito de desenvolvimento, que, todavia, não os desvincula totalmente porque as necessidades sociais e econômicas básicas são implementadas justamente pelo desenvolvimento, havendo entre eles uma relação complexa e contínua²⁰.

Embora a maior parte das nações tenha falhado na promessa de garantir um padrão de vida satisfatório, com o atendimento de todas as necessidades humanas básicas, esse sonho continua a incitar governos e pessoas. Moyn alerta que essa utopia envolvendo o desenvolvimento como direito humano não pode ser colocada acima ou além da política. Desconsiderar esse alerta permitiria a repetição das ditaduras que durante o Século XX se utilizaram do desenvolvimento para implantar governos tecnocráticos, supostamente mais eficientes, e justificar a supressão de direitos individuais²¹.

Por fim, é importante destacar que a efetivação do direito humano ao desenvolvimento possui imperativos de naturezas variadas, notadamente legais, mas também filosóficas e políticas igualmente significativas²². Isto é: sob

20 MOYN, 2009, p. 224.

21 MOYN, 2009, p. 225.

22 MARKS, 2010, p. 53-54.

qualquer perspectiva que se analise o fenômeno do desenvolvimento, ele não é um mero interesse protegido ou um ideal vago, mas um autêntico direito humano positivado, com bens ou valores juridicamente protegidos e reconhecidos internacionalmente.

Analizada, então, a afirmação do desenvolvimento como direito humano no plano internacional, pode-se voltar a atenção para as transformações no debate científico contemporâneo sobre a compreensão desses bens ou valores que integram o núcleo do desenvolvimento. Além disso, também se pode incursionar sobre a resignificação importante do seu alcance desde então.

3. A arqueologia do debate global do desenvolvimento e sua virada hermenêutica

A afirmação de que existe um direito humano ao desenvolvimento é uma conquista histórica muito significativa, porque constitui um salto para a centralidade da dignidade da pessoa humana no processo civilizatório. Entretanto, e embora diversos elementos já tenham emergido nesse processo de juridicização internacional do fenômeno, particularmente no âmbito da Declaração do Direito ao Desenvolvimento de 1986, as instituições internacionais e a própria academia ainda não convergiam para a delimitação do conteúdo desse processo de desenvolvimento como valor jurídico. A pergunta era óbvia: ter direito ao desenvolvimento significaria concretamente qual tipo de pretensão, ou, pelo menos, qual tipo de expectativa a ser satisfeita no plano internacional? E mais, sendo o desenvolvimento um processo, e, por essência, dinâmico e projetado no tempo, em que medida poderiam ser equacionadas as expectativas atuais com as das gerações futuras?

A busca dessas respostas mobilizou tanto as agências e órgãos internacionais como a academia ao ponto de se assistir, recentemente, a uma virada hermenêutica na (re)significação de seus conteúdos, que parece ter iniciado nos desdobramentos do projeto de reconstrução do pós-guerra e pode ser razoavelmente demarcada em alguns momentos do fim do século XX.

Retomando aquela linha de tempo, o fim da Segunda Grande Guerra trouxe não apenas a necessidade de reconstrução da Europa, mas, com ela, a oportunidade para outros Estados terem um ativo (e lucrativo) papel nesse processo, com ganhos político-estratégicos (com a afirmação da aliança da OTAN e a formação do bipolarismo) e econômico-financeiros (com as emergentes instituições financeiras e os investimentos dirigidos à reconstrução).

As décadas de 1950 a 1970, marcadamente, registram os impactos e desdobramentos de diversas iniciativas, das quais o denominado “Plano Marshall” é o mais significativo. No Brasil, em paralelo, por circunstâncias nacionais específicas, mas também alinhadas com estratégias globais, sucederam-se na mesma época projetos como o Plano de Metas, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, o Programa Estratégico de Desenvolvimento e os Programas Nacionais de Desenvolvimento²³.

O auge dessas iniciativas, já nas décadas de 1970 a 1980, demarcou-se com extensos e amplos programas de urbanização, projetos de infraestrutura de grandes dimensões (rodovias, ferrovias e hidrelétricas, em especial), proliferação de plantas industriais, exponencial exploração e consumo de combustíveis fósseis e expansão do uso da energia nuclear para consumo elétrico, por exemplo. Contudo, também coincidiu com as primeiras críticas sistemáticas e estruturadas aos riscos e danos desse modelo “desenvolvimentista”.

23 FURTADO, 1992, p. 9.

Esses projetos, por certo, eram balizados por políticas econômicas com ênfase de expansão da riqueza industrial e, também não por acidente e já com um crescente viés crítico, vieram a ser chamadas de “desenvolvimentistas”²⁴. Os então já conhecidos limites dos recursos naturais não renováveis e o acelerado processo de degradação ambiental acenderam a luz de alerta para diversos ativistas de movimentos sociais e organizações não-governamentais, seja locais (como a precursora AGAPAN – Associação Gaúcha para a Proteção do Ambiente Natural) ou globais (como o GREENPEACE), ocuparem os espaços públicos para denunciar e cobrar uma nova postura da sociedade civil e das instituições públicas.

Embora a proteção ambiental e o movimento ambientalista tenham uma história bem mais antiga e complexa que extrapola os limites deste trabalho, pode-se constatar que esse crescente embate na esfera pública na crítica aos riscos e danos do desenvolvimento como mero crescimento econômico-industrial ou “desenvolvimentismo” introduziu conceitos e valores antagônicos e aparentemente irreduzíveis, sob o manto de “ambientalismo”. O conceito de resistência, então, passou a ser representado pela ideia de “sustentabilidade”, seja na perspectiva de que o meio ambiente natural deve ser cuidado e protegido, seja na perspectiva similar de que o meio ambiente deve ser preservado para as gerações futuras, e, em ambos, deve ser “sustentado” e “sustentável”.

O primeiro passo a tentar conciliar esses valores, não por acaso, emergiu na adjetivação do fenômeno, no sentido de que o objetivo a ser promovido não era mais um “desenvolvimento” genérico, e muito menos limitado aos indicadores quantitativos do crescimento da economia, mas sim um desenvolvimento “sustentável”.

Essa transição conceitual não foi linear e tampouco infensa a críticas ou retrocessos, mas, ao final, aponta para

24 ARRIGHI, 1997; CARDOSO; FALETTTO, 1975.

uma trilha relativamente bem demarcada que converge para uma virada hermenêutica ou ressignificação do objeto do desenvolvimento como direito humano. Sem o compromisso de estrita cronologia histórica, essa trajetória pode ser explicada como uma arqueologia em que se fundem e convergem documentos internacionais e estudos científicos.

Um debate historicamente importante, e que é indicado pelos autores como um dos pioneiros no sistema das Nações Unidas, é a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano de Estocolmo de 1972²⁵. A declaração deste evento (“Declaração de Estocolmo de 1972”) enuncia como seu primeiro princípio: “o homem tem o direito fundamental a liberdade, igualdade e condições adequadas de vida, em um meio ambiente de qualidade que permita uma vida de dignidade e bem-estar, e ele carrega a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para o presente e as futuras gerações”²⁶. Embora tenha foco no meio-ambiente, seus debates sinalizam para a convergência de várias outras questões e para a enunciação de um “direito fundamental”, embora muito pouco se avançou nos anos seguintes para o reconhecimento de um direito humano²⁷.

Em 1980, o Banco Mundial divulgou o resultado de um programa para a sobrevivência e crise, também denominado como “Informe Norte-Sul” ou “Relatório Brandt”, com o objetivo de encontrar soluções para as relações internacionais, a economia global e os países em desenvolvimento. Entre as principais preocupações, estavam o meio ambiente e o lento crescimento dos países do sul global. Com influência da visão keynesiana de economia interdependente, crescente e estável, o documento propôs a transferência de capitais do

25 SACHS, 2017, p. 481.

26 BRASIL, 2017.

27 BOSSELMANN, 2017, p. 139.

Norte ao Sul, a expansão do comércio global, o fim das políticas protecionistas e a colaboração dos países na diminuição da pobreza²⁸. Embora a proposta de desenvolvimento sustentável não tenha surgido com esse relatório, ele constitui antecedente relevante ao propor uma economia globalmente organizada, baseada na cooperação mútua.

O desenvolvimento sustentável ganhou proeminência, entretanto, quando a Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), junto com o United Nations Environment Program (UNEP) e o World Wildlife Fund (WWF), publicaram a “World Conservation Strategy”, documento que condensou o pensamento conservacionista da época com a intenção de instrumentalizar a preservação da natureza em âmbito global. Concebido para representar como o crescimento econômico poderia ocorrer mediante a conservação dos recursos naturais, o termo “desenvolvimento sustentável” apareceu pela primeira vez nesse documento com o sentido de que haveria a mútua dependência e natural compatibilidade da conservação e do desenvolvimento²⁹.

De acordo com Naína Pierri, a “World Conservation Strategy” mesclou a ética ambientalista da década de 1970 com o utilitarismo científico, a ecologia, a bioética e o holismo romântico: a natureza deveria ser explorada sustentavelmente tanto porque ela era útil ao desenvolvimento quanto porque os demais seres vivos, incluindo as gerações futuras, têm direito a viver em um meio-ambiente saudável. Ainda para essa autora, esse dualismo entre utilitarismo e ética reflete a contradição existente na época entre tecnocratas e ecologistas, bem como a preocupação das instituições em adotar os argumentos de ambas as correntes. A partir de então, muitos países elaboraram estratégias locais inspiradas

28 PIERRI, 2005, p. 57.

29 IUCN-UNEP-WWF, 1980, p. 20.

nesse documento, com a proliferação da expressão “desenvolvimento sustentável”³⁰.

Percebe-se, assim, que a “World Conservation Strategy” cumpriu o papel de agrupar no termo “desenvolvimento sustentável” o argumento conservacionista antidesenvolvimentista de crescimento zero, do início da década de 1970, com a proposta de crescimento com conservação da natureza. Entretanto, ainda enxergava a questão como um tema ambiental.

Logo após, em 1983, a Assembleia Geral da ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UN-WCED), dotando seus membros de independência para representar a si, e não os seus respectivos Estados. O primeiro resultado marcante dos trabalhos da Comissão foi publicado um ano depois de a ONU ter aprovado a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, recebendo a denominação de “Relatório Brundtland” ou “Our Common Future”. Liderado pela então Primeira-Ministra norueguesa Gro Brundtland, esse documento introduz a expressão “desenvolvimento sustentável” dentro do vocabulário da ONU³¹ e consolida a ideia de ser o referencial para equilibrar uma dimensão econômica com uma dimensão ambiental. Não por acaso, a própria denominação da entidade continha a dicotomia de que “meio-ambiente” e “desenvolvimento” seriam fenômenos distintos, no sentido de que este deveria ser compatibilizado com os limites daquele.

Esse documento, então, introduz a sustentabilidade do desenvolvimento na perspectiva inter ou transgeracional, como “o desenvolvimento que atende as necessidades da presente geração sem comprometer a habilidade das futuras gerações atender as suas próprias necessidades”. Mais do que

30 PIERRI, 2005, p. 58.

31 BROWNE, 2017, p. 56.

isso, ele retoma a ideia de processo, mas ainda foca substancialmente nas duas dimensões que pretende harmonizar, em que o meio-ambiente atua como limitador ou modulador da economia: “desenvolvimento sustentável é um processo de mudança em que a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico, e a mudança institucional estão todos em harmonia e reforcem tanto o potencial atual e como o futuro de atender as necessidades e aspirações humanas”³².

Ao invés de buscar respostas no ecocentrismo, que constitui um sistema de valores centrado na natureza, o relatório adotou uma visão antropocentrista, colocando o desenvolvimento em primeiro plano do debate: “antes, nossas maiores preocupações voltavam-se para os efeitos do desenvolvimento sobre o meio ambiente. Hoje, temos de nos preocupar também com o modo como a deterioração ambiental pode impedir ou reverter o desenvolvimento econômico”³³.

A proposta de desenvolvimento sustentável contida no Relatório Brundtland representa uma mudança paradigmática no conceito porque incorpora ao pensamento ambientalista o contexto econômico e social do mundo: “meio ambiente e desenvolvimento não constituem desafios separados; estão inevitavelmente interligados. O desenvolvimento não se mantém se a base de recursos ambientais se deteriora”³⁴.

Além disso, o relatório supera a noção local ou nacional de desenvolvimento ao reconhecer a existência de uma economia desigual e interdependente, reivindicando a cooperação de todas as nações, vista como única alternativa para superação da pobreza e concretização dos objetivos de desenvolvimento sustentável³⁵.

32 UNITED NATIONS, 1987, itens 1 e 15.

33 UNITED NATIONS, 1987.

34 UNITED NATIONS, 1987.

35 PIERRI, 2005, p. 65.

Desse modo, o conceito de desenvolvimento sustentável sofreu significativa mudança com o Relatório Brundtland, porque este agregou, às ideias de conservação ambiental difundidas pelo World Conservation Strategy, os objetivos econômicos e sociais.

Essa noção de sustentabilidade, porém, mostra-se ainda limitada, porque, como atenta James Meadowcroft, “o que é para ser sustentado no desenvolvimento sustentável é o *processo* de melhoria e não alguma instituição, prática ou meio-ambiente em particular”, e, assim “uma atividade que não seja sustentável ela própria pode ser uma parte – mesmo uma parte essencial – de um movimento em curso que seja sustentável”³⁶. No fundo, e no seu contexto histórico, esse conceito foi formulado como um “conceito-ponte”, ou uma “ideia que poderia reunir domínios políticos aparentemente distintos e unir interesses muito diferentes por trás de uma agenda comum”³⁷.

Contudo, e em paralelo na academia, estava sendo construído um outro conceito extremamente importante: o “espaço ambiental” (“environmental space”). Tornava-se cada vez mais frágil a tese de que dados econômicos puramente quantitativos (como o saldo da balança comercial, o produto interno bruto ou o volume das exportações) seriam adequados e suficientes para avaliar o desenvolvimento em termos mais amplos³⁸, e, por isso, buscavam-se novos elementos para “medir” e “avaliar” o desenvolvimento. Para Johannes Opschoor, na obra em que apresentava os seus “indicadores”, o desenvolvimento sustentável seria realizado dentro de um espaço ambiental de estilos de vida sustentáveis, numa zona ou camada entre um teto “ambientalmente

36 MEADOWCROFT, 2000, p. 372.

37 MEADOWCROFT, 2000, p. 371.

38 ARRIGHI, 1997, p. 221.

insustentável” e um piso “socialmente inaceitável”³⁹. Essa ideia, inovando na abordagem, incorporou-se definitivamente nos debates que se seguiram.

É interessante notar, por curiosidade, que essa mesma ideia, em formato diferente e sob outros fundamentos, reemerge décadas depois nas críticas aos postulados econômicos neoliberais de abertura irrestrita de mercados e flexibilização das legislações sociais e ambientais. Em uma estrutura mais complexa e pluridimensional, esse “espaço” agora corresponde aos limites externo (“teto ecológico”) e interno (“fundação social”) de uma “rosquinha” (“doughnut”), em que o desenvolvimento deve ser alcançado no meio, chamado de “espaço seguro e justo para a humanidade”⁴⁰, em algo que se poderia denominar de matriz de “desenvolvimento rosquinha”.

Em seguimento, a constatação de que a relação entre meio-ambiente e economia precisava ser melhor equacionada foi o centro dos debates da Assembleia Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Meio-ambiente e Desenvolvimento (Earth Summit) no Rio de Janeiro, conhecida como “Rio 92”. Esse evento desembocou em várias iniciativas, mas duas interessam especialmente neste trabalho.

Uma delas é o lançamento da chamada “Agenda 21”, em referência ao próximo século que se avizinhava. Trata-se de um documento de mais de trezentas páginas e fruto de vários anos de debates e reuniões, iniciados logo depois do Relatório Brundtland, dividido em quatro seções, das quais as duas primeiras (“Dimensões Social e Econômica” e “Conservação e Gestão de Recursos para o Desenvolvimento”) enfrentam mais diretamente as questões de qualidade de vida e sustentabilidade e serviriam de orientação para políticas

39 OPSCHOOR, 1991.

40 RAWORTH, 2017, p. 38.

em todos os níveis e como comprometimento recíproco para redução de desigualdades e proteção ambiental. Já se pode adiantar, porém, que a timidez de seus resultados, nas décadas seguintes, vai ser decisiva para a posterior construção da chamada Agenda 2030 em outras bases a partir de 2015.

Outra iniciativa importante da “Rio 92” é a criação da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (UN-CSD). Essa reformulação institucional e especialmente conceitual provocou o consequente declínio da Comissão Mundial sobre Meio-ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (UN-WCED). Mais do que isso, marcou, dali em diante, a realização de sucessivos eventos agora sempre centrados em “desenvolvimento sustentável”, como o “World Summit on Sustainable Development” de Johannesburg em 2002, a “United Nations Conference on Sustainable Development” do Rio de Janeiro de 2012 e, ainda, o “United Nations Sustainable Development Summit” de Nova York de 2015, que culminou na edição da “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, como se verá a seguir.

Deve-se reiterar, por cautela, que o foco deste estudo é o destaque das interfaces entre a atuação desses atores e o paralelo debate acadêmico na construção dos conceitos em torno do desenvolvimento, e não o estudo detalhado do sistema de desenvolvimento das Nações Unidas. Esse sistema contempla dezenas de atores, entre organizações e agências especializadas, fundos, programas, comissões e instituições de pesquisa com marcada trajetória de atuação em diversos segmentos⁴¹, e não comportaria análise adequada aqui.

Até o presente momento, o conceito de desenvolvimento sustentável foi apresentado sob a perspectiva histórica. Entretanto, existem variadas correntes acadêmicas que disputam entre si a hegemonia hermenêutica.

41 BROWNE, 2007, p. 8-36.

O ambientalismo moderado (economia ambiental) e o ecologismo conservacionista (economia ecológica) constituem, no fundo, a mesma corrente porque privilegiam a sustentabilidade econômico-ecológica. Referem que as políticas ambientais devem estabelecer limites à exploração natural e não consideram as estruturas causadoras das desigualdades sociais um entrave ao desenvolvimento humano, mas, ao contrário, enxergam-nas como potencialmente causadoras de danos ao meio-ambiente. O principal teórico da economia ambiental é Jeffrey D. Sachs⁴², enquanto da economia ecológica é Herman Daly⁴³.

Por sua vez, a corrente humanista crítica aborda a questão de maneira inversa. Suas reflexões partem da sustentabilidade social e seguem buscando alternativas para que o uso dos recursos naturais sirva ao atingimento dos objetivos sociais. A preocupação desses autores não é apenas o meio-ambiente, mas a efetiva erradicação da pobreza. Essa corrente subdivide-se em interpretações anarquistas (ecologia social), da qual Murray Bookchin⁴⁴ é um dos principais expoentes, e interpretações marxistas, as quais possuem como precursor Guillermo Foladori⁴⁵.

Paradoxalmente, contudo, a maior parte dos debates acadêmicos não ocorre entre essas duas correntes interpretativas, mas sim dentro da primeira. Desse modo, os pesquisadores não costumam questionar as estruturas sociais e tampouco as desigualdades do sistema econômico: nas formulações envolvendo desenvolvimento sustentável, é evidenciado que há um predomínio da discussão técnica em desfavor da política.

42 SACHS, 2007.

43 DALY, 2011.

44 BOOKCHIN, 1992.

45 FOLADORI, 2002.

O pensamento ambientalista moderado (economia ambiental) preocupa-se com a destruição ambiental por razões utilitaristas: os recursos naturais são imprescindíveis ao crescimento econômico, e podem ser explorados de maneira economicamente sustentável, ou seja, sem prejudicar a constante geração de riquezas. Os autores dessa corrente ainda se subdividem entre “ortodoxos” e “pragmáticos”, menos radicais e mais comprometidos com a gestão ambiental⁴⁶.

Por outro lado, os argumentos do ecologismo conservacionista (economia ecológica) surgem como crítica à anterior. Para essa corrente, é impossível garantir o crescimento econômico infinito porque existem limites físicos impostos pelo planeta: se atualmente o meio-ambiente já vem sendo danificado em níveis insustentáveis, não conseguindo se recompor com a mesma rapidez da exploração de seus recursos, a economia deve estacionar e ceder espaço à ecologia. Por esse raciocínio, os países ricos deveriam decrescer para compensar o crescimento das nações pobres, e a pobreza seria combatida mais pelo controle do crescimento demográfico do que pelo crescimento econômico⁴⁷.

Em outra trilha, essa perceptível reorientação conceitual, no sentido de qualificar o desenvolvimento como “sustentável”, como uma tentativa de aproximar a dimensão econômica da ambiental, em nome das gerações futuras, foi um passo importante, mas ainda se mostrava insuficiente para compreender a complexidade do fenômeno do desenvolvimento no mundo da vida, e claramente faltava uma peça essencial ainda pouco explorada: a dimensão social.

Mais precisamente em 1990, foi divulgado o primeiro “Relatório de Desenvolvimento Humano” do até então pouco atuante Programa de Desenvolvimento das Nações

46 PIERRI, 2005, p. 62.

47 PIERRI, 2005, p. 63.

Unidas (UNDP), existente desde 1965. Ele ganhou vida apenas naquele ano com a injeção de recursos financeiros e de capital humano, dentre os quais a contribuição do já notável Amartya Sen⁴⁸. Esse relatório, tirando o foco da mensuração do desenvolvimento do produto interno bruto e da métrica econômica, demonstrou detalhadamente que a qualidade de vida das pessoas não tinha relação direta com aqueles indicadores. Isso já não era novidade, mas o seu grande mérito foi veicular, dentro do sistema das Nações Unidas, a percepção de que as pessoas não são os meios do desenvolvimento, mas sim os fins em si mesmo desse processo, ou, como atenta Stephen Browne, de que “as noções de colocar as pessoas em primeiro lugar e celebrar os direitos individuais tinham finalmente encontrado seu caminho de volta para a agenda do desenvolvimento, onde eles sempre deveriam ter estado”⁴⁹.

Não por acaso, e já em 1995, emerge o trabalho referencial de Joachim Spangenberg no âmbito do projeto “Towards Sustainable Europe”, inicialmente impulsionado pelo movimento “Friends of Earth Europe”, que introduz o denominado “triângulo da sustentabilidade”. A sua concepção, que pode ser entendida autenticamente no sentido kuhniano como um novo paradigma para o desenvolvimento, incorpora conceitualmente três dimensões na sua sustentabilidade: ambiental, social e econômica⁵⁰. Ela foi logo a seguir aprimorada pelo próprio autor para ganhar uma formulação poliédrica, agora chamada de “prisma da sustentabilidade”, que acresceu a dimensão institucional ou político-institucional e serviu de referência para sucessivos novos trabalhos⁵¹.

48 BROWNE, 2017, p. 56-57.

49 BROWNE, 2017, p. 57.

50 SPANGENBERG, 1995.

51 SPANGENBERG, 2000 e 2002; VALENTIN; SPANGENBERG, 2000.

Na sua concepção, o desenvolvimento sustentável passa a ser reconhecido como pluridimensional, com quatro dimensões, cujo interior corresponderia ao “espaço ambiental” já cunhado por Johannes Opschoor, e o exterior pelo insustentável, cujo limite não deveria ser ultrapassado. O prisma conecta os seus lados por “imperativos”: “democracia”; “cuidado”; “justiça”; “carga justa”; e “eficiência”⁵². Todas essas dimensões articulam-se em temas e sistemas complexos que promovem a dinâmica do processo de desenvolvimento e mantêm o equilíbrio entre elas com flexibilidade: “o desenvolvimento sustentável como um processo de otimização multidimensional pela sua própria natureza não pode ter uma única solução ótima sem ambiguidade, mas pode ser caracterizado como um espaço de oportunidade internamente pluralístico cercado pelo domínio da insustentabilidade”⁵³.

Como resultado, e na prática, a “métrica” ou os indicadores do desenvolvimento sustentável seriam necessariamente interconectados e pluridimensionais, o que amplia consideravelmente a sofisticação e relevância do conceito. Para exemplificar, o mesmo autor aponta a existência de seis indicadores: (a) ambiental-econômico: produtividade de recursos e intensidade de transporte; (b) social-econômico: produtividade no trabalho e distribuição de renda; (c) social-ambiental: problemas de saúde ambientais e acesso a bens comuns; (d) econômico-institucional: índice de corrupção e participação de impostos sobre trabalho, capital e ambiente; (e) social-institucional: confiabilidade do sistema de segurança social e cogestão de trabalhadores; e (f) ambiental-institucional: direito de ação de organizações não-ambientais e liberdade de informação⁵⁴.

52 VALENTIN; SPANGENBERG, 2000, p. 384-385.

53 SPANGENBERG, 2002, p. 299.

54 SPANGENBERG, 2002, p. 305-306.

No mesmo sentido, em paralelo, e já em 1996, dando mais uma contribuição a essa concepção, William M. Lafferty apresenta um novo conceito operacional de desenvolvimento sustentável, como a “norma internacional que reúne conjuntamente ideias sobre a promoção do bem-estar humano, a proteção da biosfera, os interesses das futuras gerações e a participação pública”⁵⁵. Com isso, e para além da pluridimensionalidade já explicitada, ele reafirma a transgeracionalidade e inclui o elemento de participação política. Embora já se reconhecesse a dimensão político-institucional, ela expressamente se funda no seu caráter normativo promovendo sua construção na esfera pública pelo debate democrático de todos os atores. Isso é importante e será um eixo central de debates posteriores.

No âmbito da institucionalização do desenvolvimento no sistema das Nações Unidas, e em seguimento, essas importantes transformações na compreensão do tema protagonizadas pela academia não passaram despercebidas.

Ainda em 1996, a Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (UN-CSD), criada na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, lança a primeira edição de sua obra referencial dos indicadores do desenvolvimento sustentável, com aspectos metodológicos para a análise do processo de forma integrada em todo o mundo, conhecida como “Blue Book”, que passa a ser revisada e reeditada periodicamente desde então. Não por acaso, ela introduz formalmente os indicadores de desenvolvimento com as “quatro dimensões primárias do desenvolvimento sustentável” - econômica, social, ambiental e político-institucional⁻⁵⁶, e, sem esconder o impacto dos emergentes trabalhos da academia, ela arrola, nas poucas referências de autores citados, o trabalho pioneiro de Joachim Spangenberg.

55 LAFFERTY, 1996, p. 192.

56 UNITED NATIONS, 1996, p. 19-20.

A partir de então, e já em 2005, intensificam-se os debates sobre a promoção e a condução do processo de desenvolvimento, que, para ser sincrônico e efetivo em nível macro, necessita de governança global em alguma ou várias de suas modalidades⁵⁷. O debate sobre a governança no desenvolvimento, porém, não surgiu por acaso. Na sua base, estão dois aportes teóricos que ganharam força no fim do século XX: a introdução dos conceitos complexos de governança⁵⁸ e o descolamento dos conceitos de governo e de governança, que permitem explicar tanto as crises da governança com governo dos atores estatais, mas especialmente os limites e possibilidades dos atores não estatais na governança sem governo⁵⁹.

Assim, a redefinição do papel dos atores estatais (Estados e organizações internacionais intergovernamentais), em alguns aspectos enfraquecidos e limitados pelo fenômeno da globalização e fluidez do capital financeiro, coincide com o crescente poder dos atores não estatais (especialmente corporações transnacionais e organizações internacionais não governamentais) e de atores como movimentos sociais globais e organizações terroristas. Nesse sentido, e como já havia antecipado, em 1995, o Relatório “Our Global Neighbourhood” da Comissão de Governança Global das Nações Unidas, a governança global efetiva exige uma “nova visão”, com “forte comprometimento com a democracia fundada na sociedade civil”. O Relatório atenta que a governança global, que até então era tratada como uma questão entre governos, “agora envolve não apenas governos e instituições intergovernamentais, mas também organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais, corporações

57 OLSSON, 2007, p. 422-467.

58 KOOIMAN, 2003.

59 ROSENAU, 2000.

transnacionais, academia e os meios de comunicação de massa”⁶⁰.

Nesse novo contexto, a academia já chamava a atenção para o fato de que a governança do desenvolvimento sustentável não tratava mais de uma mera mobilização de recursos materiais e humanos, mas sim de um complexo e sofisticado “ajustar as estruturas que regulam as interações societais de forma que elas possam encorajar adaptações de desenvolvimento positivas”⁶¹. Na sociedade contemporânea, altamente plural e intensamente dinâmica e interconectada nas mais diversas esferas pelo fenômeno da globalização, a governança enfrenta problemas de complexidade que, em última instância, somente podem ser superados com a ampliação das instâncias e estruturas democráticas⁶².

Como se observa desse sintético apanhado de elementos acadêmicos e documentos institucionais das Nações Unidas, existe uma perceptível e significativa transformação na extensão do conceito de desenvolvimento no plano internacional. É de se notar, primeiro, que o embate tradicional de “ambientalismo” e “desenvolvimentismo”, ou de meio-ambiente como contraposição ao crescimento econômico, foi paulatinamente suplantado por uma tentativa de integrar a ideia de “sustentabilidade” no conceito, inicialmente como a continuidade do processo de desenvolvimento, mas a seguir como de garantia para as gerações futuras e de equilíbrio entre suas dimensões. Quase simultaneamente, reconhece-se que o desenvolvimento, em verdade, possui não apenas uma dimensão (econômica), mas várias, chegando a três (com social e ambiental) e logo a seguir a quatro (agregando a político-institucional), e seu modelo teórico, de uma figura

60 THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, Capítulo 7.

61 MEADOWCROFT; FARRELL; SPANGENBERG, 2005.

62 JESSOP, 2007.

plana, passa a um prisma poliédrico, ou, na terminologia aqui adotada, pluridimensional. Esse novo caldo hermenêutico forma a base do que denomina didaticamente, e para evitar confusão interpretativa, de desenvolvimento sustentável pluridimensional.

Não menos evidente, existe uma clara interface, quase simétrica, entre os novos e progressivos estudos da academia sobre o tema do desenvolvimento e as transformações no sistema das Nações Unidas, revelando que a nova hermenêutica, para ser operacionalizável, necessita de novas estruturas e instituições no nível internacional.

Por fim, e com essa apertada síntese, pode-se avançar para o tópico seguinte, na qual será analisada a Agenda 2030 das Nações Unidas como referencial concreto de implementação e operacionalização desse conceito ressignificado de desenvolvimento como direito humano, em que a realização de seus dezessete objetivos é possível apenas de forma integrada entre todas as dimensões e com transdisciplinariedade.

4. A Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável pluridimensional como novo projeto civilizatório

É desnecessário insistir que a mera declaração, em 1986, de que o desenvolvimento é um direito humano no plano internacional pouco transformou a realidade, seja porque normas jurídicas isoladamente estão apenas no plano do dever-ser, seja mesmo porque, nesse caso específico, não estava claro o objeto desse direito humano, que, como se viu no tópico anterior, tem sua construção conceitual em andamento e apenas recentemente está culminando na definição de um desenvolvimento sustentável pluridimensional. Esse

conceito, entretanto, parece atingir sua maturidade dentro do sistema das Nações Unidas com o lançamento da recente “Agenda 2030”, na qual essa concepção vai ganhar corpo e forma com diversos exemplos, o que neste momento deve merecer atenção específica.

É importante, de início, para compreender seu contexto de surgimento, retomar a já mencionada “Agenda 21”, lançada após a “Rio 92”, focada na necessária mudança de pensamento de todos os atores para produzir ações e políticas de transformação para uma sociedade sustentável. Trata-se de extenso documento, com 41 capítulos em quatro seções, em que estão separadas as dimensões social e econômica, os recursos para o desenvolvimento, o papel dos grupos principais e os meios de execução. Entretanto, fica evidente que a sustentabilidade tratada nesse documento é ainda marcadamente ambiental, como diz a própria introdução, na qual propõe “adotar uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas o meio ambiente e desenvolvimento” (item 1.2). Ao longo do texto, aponta diversas iniciativas para a “promoção do desenvolvimento sustentável”, como “por meio da liberalização do comércio” e o “estabelecimento de um apoio recíproco entre comércio e meio ambiente” e ainda incentivando a comunidade internacional a “velar para que as políticas ambientais e as políticas comerciais sejam de apoio mútuo, com vistas a concretizar o desenvolvimento sustentável” (itens 2.3 e 2.10). Essa visão, por certo, reverberou e internalizou-se nos Estados, como revela o caso brasileiro, por exemplo, em que a agenda nacional respectiva foi criada em 1997 objetivando “promover padrões de consumo e produção sustentáveis”⁶³.

Mesmo sem incorporar a multidimensionalidade do desenvolvimento, sua importância histórica é inegável, porque

63 BRASIL, 2004.

ela repercutiu tanto em instituições governamentais de vários níveis (com a criação de agendas de governos nacionais e locais) como em movimentos sociais e organizações não-governamentais. Ela reforçou a necessidade de articulação da sociedade civil, de parcerias e de responsabilidade de todos com as gerações futuras, e, em essência, constituiu um marco de inflexão no pensamento e na crítica global sobre o modelo de vida predominante e seus custos e riscos para a humanidade, e, do balanço de seus limites e possibilidades, influenciou diversas políticas subsequentes. Uma delas, em particular, relevante neste trabalho, é a criação dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”.

No ano de 2000, reunidos em Nova York e impulsionados pela necessidade de demarcar de forma mais objetiva e precisa as áreas prioritárias de atenção, 191 Estados aprovaram a chamada “Declaração do Milênio”, na qual estabeleceram oito “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”: (1) Acabar com a fome e a miséria; (2) Oferecer educação básica de qualidade para todos; (3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (4) Reduzir a mortalidade infantil; (5) Melhorar a saúde das gestantes; (6) Combater a Aids, a malária e outras doenças; (7) Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; (8) Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. O principal foco, então, era o combate à pobreza e à miséria, por sua profunda conexão com as principais mazelas da humanidade, desdobrando esses objetivos em 18 metas, que demarcariam as atividades das Nações Unidas de 2000 a 2015.

Esse modelo inovador de fixar objetivos mais específicos mostrou-se produtivo no sentido de mobilizar os Estados com foco mais delimitado, evitando a dispersão de ações. Entretanto, percebia-se que, a despeito de avanços em alguns aspectos, não era possível assegurar uma visão

integrada que conectasse outras dimensões e, em especial, que colocasse o desenvolvimento pluridimensional como o eixo central. Como se percebe do seu exame atento, o “desenvolvimento” é tratado de forma genérica e apenas como um objetivo periférico no seu item 8.

Os seus resultados foram importantes, mas por certo ficaram longe do desejável⁶⁴, e, assim, o projeto de “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” implementado de 2000 a 2015 deu origem a um novo e ousado projeto, agora autenticamente civilizatório e em várias dimensões, de “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, concebido para execução de 2015 até 2030. Trata-se, como se verá, de um projeto ambicioso e complexo centrado no desenvolvimento sustentável pluridimensional, que, em essência, é a necessária demarcação para a efetivação do direito humano já reconhecido em 1986.

De forma preparatória, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2012 então produziu o documento “The Future We Want”, no qual traçou as diretrizes desses objetivos então em construção. Eles deveriam ser “orientados à ação, concisos e fáceis de comunicar, limitados em número, aspiracionais, globais na natureza e universalmente aplicáveis a todos os países considerando as diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento, e respeitando as políticas e prioridades nacionais”⁶⁵.

Logo a seguir, é editada a Resolução n. 70 da Assembleia Geral, em 25.09.2015, no âmbito da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, que lança a Agenda, integrada por 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (“Sustainable Development Goals”) e as 169

64 BROWNE, 2017, p. 90.

65 UNITED NATIONS, 2012, itens 246 e 247.

metas (“Targets”), sob o título de “Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development”. Ele revela, como aponta a sua Apresentação, a sua escala e ambição global com seus objetivos: “Eles são integrados e indivisíveis e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental”. Além disso, destaca que todo esse trabalho foca cinco áreas de importância crítica, também chamados de “cinco Ps”: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria⁶⁶.

Em verdade, e ao contrário do que pode parecer numa leitura apressada, a Agenda 2030 não constitui a continuidade ou a mera revisão dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” ou da Agenda 21. Trata-se da instituição de um novo referencial para o desenvolvimento como projeto autenticamente civilizatório com pelo menos duas novidades a destacar aqui.

Uma primeira mudança significativa da transição do modelo dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” para o dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” foi a ampliação do seu âmbito. Aquele, focado essencialmente na questão da pobreza, tinha como principais destinatários os países mais pobres, tratando os países ricos como doadores, mas, neste, existe uma extensão universal, porque “os países ricos assim como os pobres tem que promover mais inclusão social, igualdade de gênero e, é claro, sistemas de energia de baixo carbono e resilientes”⁶⁷. Diz a Agenda 2030 ser um documento “de escopo e significado inéditos”, que “é aceito por todos os países e aplicável a todos, considerando diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais”⁶⁸. Embora o problema da pobreza extrema

66 UNITED NATIONS, 2015.

67 SACHS, 2017, p. 484.

68 UNITED NATIONS, 2015, item 5.

possa ser mais localizado, os problemas de inclusão social, discriminação, poluição, alimentação sadia e trabalho para todos são desafios universalmente compartilhados.

A segunda mudança, extraordinariamente significativa e que nos interessa neste trabalho, é incorporar essa virada hermenêutica conceitual para o desenvolvimento sustentável pluridimensional. A necessidade de sustentabilidade, agora numa acepção mais ampla, de equilíbrio de todas as dimensões e de compromisso transgeracional, é de todos os povos, sejam economicamente mais ricos ou não. Já de início, e como citado, o documento aponta para a interdependência e coesão necessária de três dimensões (social, ambiental e econômica), para que o desenvolvimento sustentável seja atingido conjuntamente em todas elas “de uma maneira balanceada e integrada”⁶⁹.

No aspecto da sustentabilidade especificamente, essa abordagem também incorpora os avanços acadêmicos mais recentes como um fenômeno complexo e reciprocamente integrado. A sustentabilidade, em estudos bem contemporâneos, já vem sendo reconhecida até mesmo como uma ciência “em seu começo”, mas especialmente “como um conjunto de objetivos sociais, como um conjunto de valores e como uma abordagem para lidar com problemas do mundo real”⁷⁰. Além disso, e dentro da perspectiva de pluridimensionalidade, a “sustentabilidade ocorre nas três dimensões fundamentais”, mas também, para tanto, “ela precisa ocorrer simultaneamente em cada uma das três dimensões”⁷¹, o que significa, em outras palavras que, para o desenvolvimento ser sustentável na acepção plena, deve haver concomitantemente: sustentabilidade ambiental, sustentabilidade social e

69 UNITED NATIONS, 2015, item 2.

70 LARSEN, 2012, p. 45.

71 LARSEN, 2012, p. 48.

sustentabilidade econômica. Igual interpretação é compartilhada até por autores com ênfase ambiental, ao reconhecerem que o desenvolvimento sustentável tem três dimensões, e que “é crítico que a cada componente seja dada igual atenção de forma a garantir um resultado sustentável”, e, assim, “operacionalmente falando, desenvolvimento sustentável trata sobre maximizar benefícios econômicos, sociais e ambientais sujeitos a um conjunto de limitadores”⁷².

Cabe notar que a leitura superficial pode sugerir que o documento ignora uma quarta dimensão (política ou político-institucional), já largamente reconhecida nos estudos contemporâneos. Contudo, ele desloca essa dimensão para torná-la o instrumento de ação de todos os destinatários “agindo em parceria colaborativa” e “reunindo governos, o setor privado, a sociedade civil, o sistema das Nações Unidas e outros atores e mobilizando todos os recursos disponíveis”⁷³. Embora ela não seja tratada explicitamente como uma quarta dimensão, ela está incorporada no projeto como elemento essencial.

Essa abordagem, em verdade, já havia sido destacada em pesquisas anteriores da academia, que, embora reconhecendo o campo político-institucional como uma quarta dimensão, atribuíam-lhe um papel diferenciado, porque, enquanto as outras três dimensões poderiam ser entendidas como “subsistemas sociais ou componentes da trajetória do desenvolvimento”, o “vértice institucional refere-se a estruturas e práticas que moldam a atividade dentro de cada uma das outras dimensões”. Em outras palavras, a inclusão dela como uma dimensão especial “dentro do prisma é um movimento analítico designado para enfatizar o significado das instituições e da reforma institucional para moldar os

72 ROGERS; JALAL; BOYD, 2008, p. 42 e 46.

73 UNITED NATIONS, 2015, Preâmbulo e item 39.

resultados ao longo da economia, da sociedade e do meio ambiente, e para capturar o específico problema da governança para o desenvolvimento sustentável”⁷⁴. A Agenda 2030, assim, incorporou uma interpretação das quatro dimensões do “prisma da sustentabilidade” também desenvolvida na academia anos antes.

Os seus 17 objetivos, por sua vez, deixam claras não apenas a sua pretensão de projeto civilizatório integrado, mas também a incorporação de uma nova noção de sustentabilidade e de pluridimensionalidade para o desenvolvimento. Embora a maioria dos objetivos integre simultânea e transversalmente outras dimensões, é possível, dentro do propósito meramente didático-expositivo deste texto, analisá-los com a preponderância em alguma das quatro dimensões já desenvolvidas nos estudos antecedentes.

Com ênfase na dimensão social, há pelo menos seis objetivos bem destacados: “Acabar com a pobreza em todas as formas em todos os lugares” (Objetivo 1); “Acabar com a fome, alcançar segurança alimentar e nutrição melhorada e promover agricultura sustentável” (Objetivo 2); “Assegurar vidas saudáveis e promover o bem estar para todos em todas as idades” (Objetivo 3); “Assegurar educação inclusiva e de qualidade equitativa e promover oportunidades de aprendizado ao longo da vida para todos” (Objetivo 4); “Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” (Objetivo 5); e “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (Objetivo 11). A dimensão social envolve um leque vasto de questões, que compreendem tanto o indivíduo no plano de suas necessidades mais elementares de alimentação e segurança como sua inserção na coletividade no convívio da comunidade e da sociedade⁷⁵.

74 MEADOWCROFT; FARRELL; SPANGENBERG, 2005, p. 9.

75 UNITED NATIONS, 2015.

Pela sua peculiar relevância, constitui uma categoria especial que possuiria princípios próprios que são, porém, inter-relacionados com as demais dimensões: bem-estar humano, equidade, governança democrática e sociedade civil democrática⁷⁶. A Agenda 2030 retoma o combate à pobreza extrema, mas incorpora nos seus objetivos diversos temas, como a vida saudável, a educação permanente, a igualdade de gênero e as comunidades, tentando dar a maior amplitude possível à sustentabilidade social, que alguns autores enquadram como “dimensões sociais” no seu conjunto⁷⁷.

A dimensão ambiental, por sua vez, não é menos importante. Ela surge de forma destacada em no mínimo seis deles: “Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável de água e sanitização para todos” (Objetivo 6); “Garantir acesso a energia barata, confiável, sustentável e moderna para todos” (Objetivo 7); “Garantir padrões de consumo e produção sustentáveis” (Objetivo 12); “Adotar ação urgente para combater a mudança climática e seus impactos” (Objetivo 13); “Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, mares e recursos marinhos para desenvolvimento sustentável” (Objetivo 14); e “Proteger, restaurar e promover o uso sustentável de ecossistemas terrestres, manejar as florestas sustentavelmente, combater a desertificação e parar e reverter a degradação do solo e parar a perda de biodiversidade” (Objetivo 15)⁷⁸. O debate ambiental é retomado tanto do ponto de vista da conservação dos recursos, como da recomposição e de seu uso racional, de forma a permitir o acesso à energia, a água, a produção e ao consumo na perspectiva, já proposta do Relatório Brundtland, de que as gerações futuras tenham as mesmas oportunidades e opções em torno dos recursos que a geração atual.

76 MAGIS; SHINN, 2012, p. 30-38.

77 ROGERS; JALAL; BOYD; 2008, p. 208-209.

78 UNITED NATIONS, 2015.

Embora não desafie o modo de produção capitalista como eixo central da economia contemporânea, o consumo sustentável é erigido como instrumento de legitimação, regulação e governança da dimensão ambiental, na perspectiva de que o controle consciente da demanda de produtos pode inversamente controlar a oferta e sua própria produção (e, com ela, influenciar nos padrões predatórios de extração de insumos e industrialização que fortemente impactam o meio ambiente), o que constitui uma estratégia crescentemente estudada em pesquisas contemporâneas⁷⁹. Além disso, o enfoque agora adotado que remete a políticas e ações de todas as esferas (como “garantir”, “adotar ações”, “restaurar” e “promover”, por exemplo) incorpora uma compreensão mais sofisticada e integrada do debate ambiental, introduzindo temas como a “justiça ecológica”⁸⁰ e o “Estado de direito ambiental”⁸¹ e mesmo de sustentabilidade como “princípio fundamental de direito”⁸².

A dimensão econômica, por igual, ocupa um espaço significativo da Agenda 2030. Ela encontra-se claramente em pelo menos três deles: “Promover crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos” (Objetivo 8); “Construir infraestruturas resilientes, promover industrialização inclusiva e sustentável e promover a inovação” (Objetivo 9); e “Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles” (Objetivo 10). A economia, na perspectiva dessa Agenda, deve equilibrar as oportunidades do trabalho humano, como instrumento de geração de renda e promotor de dignidade, com as demandas do crescimento econômico orientadas pela

79 PATERSON, 2008

80 BOSSELMANN, 2006.

81 LEITE; CAETANO, 2010.

82 BOSSELMANN, 2017.

tecnologia. É interessante notar, ainda, a singular distinção entre o crescimento “sustentado” e “sustentável” introduzido na Agenda, em que se dissociam, pela primeira vez, as ideias de que o crescimento da economia deve ser linear e contínuo ou progressivo (“sustentado”) mas também simétrico e equilibrado com as outras dimensões (“sustentável”)⁸³, o que ratifica a inflexão analítico-conceitual adotada no documento.

Da mesma forma, a disparidade entre os Estados mais e menos desenvolvidos volta a chamar a atenção, e, ainda, dentro do mesmo Estado, com as diferenças subnacionais não raras vezes muito acentuadas. A enorme desigualdade dos indicadores de desenvolvimento na economia mundial, especialmente do ponto de vista geográfico no sentido Norte-Sul, possui uma trajetória antiga, complexa e multifatorial, e assinala um “embate mal resolvido entre, de um lado, tendências na direção de equalização socioespacial e, diametralmente opostas, tendências de diferenciação”⁸⁴. O modo de produção capitalista reproduz as relações sociais internas da forma de comodificação e as distribui assimetricamente no globo, com redutos de maior extração mineral, ou de trabalho manual, ou de produção eletrointensiva, ou sob outras especificidades, e, essa peculiaridade impõe que qualquer tentativa de compartilhar as riquezas vai exigir um debate que transcenda os recortes territoriais nacionais e que envolva atores estatais e não estatais, particularmente as poderosas corporações transnacionais.

Por fim, mas não menos importante, a dimensão política ou político-institucional emerge em dois objetivos explicitamente: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, prover acesso à justiça

83 UNITED NATIONS, 2015, Objetivo 8.

84 SMITH, 2008, p. 239-243.

para todos e construir instituições efetivas, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (Objetivo 16); e “Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável” (Objetivo 17)⁸⁵. Esses objetivos repousam fortemente em conceitos como “sociedades inclusivas” e “parceria global”, que são centrais na tradição democrática e particularmente no seu viés participativo. James Meadowcroft atenta que o sucesso do discurso do desenvolvimento sustentável é em parte devido a isso: “há pouca dúvida de que a particular combinação de preocupações com equidade e eficiência, crescimento e conservação, progresso e estabilidade, responsabilidade nacional e cooperação internacional, todas demonstradas pelo desenvolvimento sustentável, ressoa fortemente na tradição social democrática”⁸⁶.

A Agenda 2030, orientada ao futuro, insiste na necessidade de parceria multinível e com o maior número possível de atores públicos e privados e reforçando a importância da participação democrática em todo o processo, especialmente na governança das transformações necessárias para promover o desenvolvimento nessa acepção pluridimensional. Essa tendência é ainda mais clara nos diversos estudos recentes que apontam a necessária articulação entre instâncias democráticas e as políticas para as mudanças institucionais que sustentem o processo de forma duradoura⁸⁷. Outros autores, de forma mais direta, resumem essa questão na ideia de “boa governança”, que, para ser efetiva no desenvolvimento sustentável, deve atender alguns princípios básicos, como, dentre outros, responsabilidade, transparência e participação tanto de entes públicos como privados⁸⁸.

85 UNITED NATIONS, 2015.

86 MEADOWCROFT, 2000, p. 382.

87 MEADOWCROFT; STEURER, 2013; SODERBAUM, 2014.

88 SACHS, 2017, p. 502-505.

Toda essa transdisciplinariedade torna-se ainda mais rica quando se aprofunda o exame para o nível das 169 Metas, ou indicadores de satisfação desses objetivos, com delimitação de valores, datas, cronogramas, percentuais e outros referenciais do desenvolvimento sustentável como projeto civilizatório. Esse nível de detalhamento escapa do âmbito do presente trabalho, mas não pode ser ignorado.

Como se percebe, e de forma sucinta, a Agenda 2030 das Nações Unidas inaugura uma nova quadra na compreensão do desenvolvimento no plano internacional, agora singularmente sustentável e pluridimensional. Por conseguinte, e ao incorporar as mais diversas dimensões do mundo da vida num campo de visão integrado, e detalhando as necessidades que devem ser atendidas pelos Estados em especial, mas também pelos diversos outros atores, dá um passo decisivo para a própria afirmação do direito humano ao desenvolvimento então declarado em 1986. Ao integrar todas essas dimensões, constitui um autêntico projeto civilizatório que deve merecer não apenas maior análise, mas essencialmente plena realização, inclusive e particularmente com o importante papel do direito na sua efetivação.

5. Considerações finais

Essa breve e despretensiosa incursão arqueológica pelos debates recentes sobre a transformação do desenvolvimento produz várias reflexões muito interessantes que, porém, diante do escopo limitado deste artigo, são meramente exploratórias de sua imensa potencialidade em termos de complexidade e riqueza para a compreensão da sociedade contemporânea.

Uma delas é a de que a declaração de que o desenvolvimento é um direito humano constitui uma afirmação importante, mas insuficiente para efetivá-lo e transformar

a realidade. Apesar dos grandes avanços da humanidade ao longo de sua existência, na aurora do século XXI um grande número de pessoas ainda assiste atônita à edição de sucessivas normas internacionais que, por diversas razões, tendem a acumular-se mais como meras folhas de papel do que se converterem em instrumentos de concreta mudança do mundo da vida. A afirmação do caráter universal e indivisível dos direitos humanos, por sua vez, com a Declaração de 1986, dá um passo importante nesse sentido, mas ainda não basta para explicitar concretamente de quais expectativas se pretende a satisfação, porque o desenvolvimento objeto desse direito humano é uma categoria em construção.

Outro ponto interessante é o de que, em linhas gerais e no senso comum, o desenvolvimento constitui um processo que parece cumprir no final do século XX o mesmo papel mítico que o progresso cumpria desde o final do século XVIII. Trata-se de um projeto civilizatório que ocupava corações e mentes, mas que também mudava as paisagens, devastava o meio ambiente e reconfigurava as relações sociais, políticas e econômicas com sucessivas revoluções, cujos resultados pouco apresentavam relação direta com o aumento da qualidade de vida e do bem-estar das pessoas.

Por sua vez, a tentativa de reconstruir as conexões entre os estudos da academia sobre o tema do desenvolvimento e a institucionalização das diversas acepções do desenvolvimento nos documentos e mesmo no sistema das Nações Unidas mostra fortes conexões aparentemente insuspeitas entre as duas esferas. As críticas iniciais ao processo de desenvolvimento como mero crescimento econômico, formuladas da perspectiva ambiental com força a partir das décadas de 1970 e 1980 com a emergência de organizações não-governamentais e movimentos sociais, introduzem a primeira acepção de “sustentável” ao desenvolvimento como

a dimensão ambiental limitadora da dimensão econômica de métrica puramente quantitativa.

Contudo, a evidente insuficiência desse modelo começa a atrair outras acepções, em que a garantia das oportunidades das gerações futuras passa a se incorporar, e, a seguir, também a ideia de equilíbrio entre todas as dimensões, que, não por acaso, agregam uma dimensão social e uma dimensão política: ao “espaço ambiental”, soma-se um “triângulo” ou “prisma da sustentabilidade”. O desenvolvimento, assim, de “sustentável” ressignificado, ainda passa a ser “pluridimensional”. Esse movimento analítico-conceitual avança em sucessivos diálogos entre a academia as instituições e os documentos das Nações Unidas, com recíprocas e dinâmicas imbricações e inferências, acrescentando novas camadas na base de conhecimentos científicos que tentam explicar, com novos paradigmas, a crescente complexidade do mundo da vida.

O ponto marcante dessa trajetória de construção semântica, no âmbito do desenvolvimento, é evidentemente a Agenda 2030, lançada em 2015 com um autêntico projeto civilizatório global até o ano de 2030 com os seus 17 “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. A análise atenta de sua estruturação mostra que, em verdade, ela não é uma simples revisão ou desdobramento dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” ou da Agenda 21, mas um instrumento radicalmente novo, ambicioso e complexo que incorpora esse novo paradigma que, didaticamente e para clareza de compreensão, pode ser denominado de desenvolvimento sustentável pluridimensional. Em seus objetivos, incorpora um sentido bem mais complexo e integrado de sustentabilidade, simultânea e equilibrada em todas as dimensões, e, nestas, mostra a sua pretensão de abarcar a maior parte possível da realidade do mundo da vida. Em outras palavras, a Agenda 2030 revela uma concepção de desen-

volvimento que congrega simétrico grau de universalidade e de indivisibilidade entre seus objetivos com a já afirmada universalidade e indivisibilidade do desenvolvimento como direito humano trazidas na Declaração de 1986.

Mais do que isso, a Agenda 2030 revela seu elevado potencial emancipatório, ao dissociar, nas suas 169 metas, diversos indicadores, como prazos, percentuais e valores, tornando bem mais palpável o seu planejamento, a sua implementação e mesmo a sua fiscalização pela sociedade. Por fim, e não menos importante, esse projeto internacional de grande envergadura aponta para o futuro e chama para sua efetivação todos os atores, não apenas estatais, mas especialmente os não-estatais emergentes, que possuem papel importante da parceria necessária, e, com isso, reafirma o papel da regulação jurídica, em todos os níveis, na concretização desse direito humano ao desenvolvimento globalmente compartilhado.

Este trabalho, como se percebe, está muito longe de oferecer respostas sobre o futuro e o êxito da Agenda 2030, mas, no seu limitado escopo, pretendeu iluminar partes do seu caminho em termos de limites e possibilidades para a humanidade.

Referências bibliográficas

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad. Alfredo Bossi e Ivone Castilho Benedetti. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ANJOS FILHO, Rogério Nunes dos. Fontes do direito ao desenvolvimento no plano internacional. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Orgs.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 117-151.

ARENT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Documentário, 1979.

ARRIGHI, Giovani. **A ilusão do desenvolvimento**. Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1997.

BACON, Francis. **O progresso do conhecimento**. Trad. Raul Fiker. São Paulo: UNESP, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Holocausto**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BOOKCHIN, Murray. **Ecología y cambio social**. Revista Tierra Amiga, Montevideu, n. 4, jul. 1992, pp. 39-40.

BOSELTMANN, Klaus. **The principle of sustainability: transforming law and governance**. 2. ed. New York: Routledge, 2017.

_____. Ecological justice and law. In: RICHARDSON, B.; WOOD, S. (Eds.). **Environmental law for sustainability**. Oxford: Hart Publishers, 2006, p. 129-163.

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.

_____. **Declaração de Estocolmo**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BROWNE, Stephen. **Sustainable development goals and UN goal-setting**. New York: Routledge, 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

COMTE, Augusto. **Discurso preliminar sobre o espírito positivo**. Trad. Renato Barboza Rodrigues Pereira. Riden-do Castigat Mores: Brasília. 2002. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2259>. Acesso em 10 jan. 2018.

CONDORCET, Marie Jean Antoine Nicolás de. **Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano**. Trad. Carlos Alberto Ribeiro de Moura. Campinas: UNICAMP, 1993.

DALY, H. E. **Beyond growth: the economics of sustainable development**. Boston: Beacon Press, 1996.

DALY, Herman; FARLEY, Joshua. **Ecological economics: principles and applications**. 2 ed. Washington: Island Press, 2011.

FOLADORI, Guillermo. **Avanços e limites da sustentabilidade social**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 102, p. 103-113, jan./jun. 2002.

FURTADO, Celso. **O subdesenvolvimento revisitado**. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v. 1, n. 1, 1992, p. 5-19.

IUCN-UNEP-WWF. **World Conservation Strategy: living resource conservation for sustainable development**. Gland, 1980. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/wcs-004.pdf>>. Acesso em 11 jan. 2018.

JESSOP, Bob. The governance of complexity and the complexity of governance revisited. In: BOGG, Jan; GEYER, Robert (Eds.). **Complexity, Science and Society**. Oxford: Radcliffe Publishing, 2007. p. 151-155.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: Sage, 2003.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAFFERTY, William H. **The politics of sustainable development: global norms for national implementation**. *Environmental Politics*, v. 5, 1996, p. 185-208.

LARSEN, Gary L. An inquiry into the theoretical basis of sustainability. In: DILLARD, Jesse; DUJON, Veronica; KING, Mary C. (Eds.). **Understanding the social dimension of sustainability**. New York: Routledge, 2012. p. 45-82.

LEITE, José Rubens M.; CAETANO, Matheus A. As facetas do significado de desenvolvimento sustentável: uma análise através do estado de direito ambiental. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Orgs.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 249-277.

MAGIS, Kristen; SHINN, Craig. Emergent principles of social sustainability. In: DILLARD, Jesse; DUJON, Veronica; KING, Mary C. (Eds.). **Understanding the social dimension of sustainability**. New York: Routledge, 2012. p. 15-44.

MARKS, Stephen P. Obligations to implement the right to development: philosophical, political, and legal rationales. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Orgs.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 23-55.

MEADOWCROFT, James. **Planning, democracy and the challenge of sustainable Development**. *International Political Science Review*, v. 18, n. 2, 1997, p. 167-189.

_____. **Planning for sustainable development: insights from the literatures of political science**. *European Journal of Political Research*, v. 31, 1997, p. 427-454.

_____. **Sustainable development: a new(ish) idea for a new century?** *Political Studies*, 2000, v. 48, p. 370-387.

MEADOWCROFT, James; FARRELL, Katharine N.; SPANGENBERG, Joachim. Developing a framework for sustainability governance in the EU. **International Journal of Sustainable Development**, v. 8, n. 1/2, 2005, p. 3-11.

MEADOWCROFT, James; STEURER, Reinhard. Assessment practices in the policy and politics cycles: a contribution to reflexive governance for sustainable development. **Journal of Environmental Policy and Planning**, 2013, p. 1-23. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/1523908X.2013.829750>>. Acesso em 20 dez. 2017.

MOYN, Samuel. **The last utopia: human rights in history**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

OLSSON, Giovanni. **Poder político e sociedade internacional contemporânea: governança global com e sem governo e seus desafios e possibilidades**. Ijuí: Unijuí, 2007.

OPSCHOOR, Johannes; REINDERS, L. Towards sustainable development indicators. In: KUIK, O.; VERBRUGGEN, H.; DORDRECHT, H. **In Search of Indicators of Sustainable Development**. London: Kluwer Academic Publishers, 1991, p. 7-27.

PATERSON, Matthew. Sustainable consumption? Legitimation, regulation, and environmental governance. In: PARK, Jacob; CONCA, Ken; FINGER, Matthias (Eds.). **The crisis of global environmental governance: towards a new political economy of sustainability**. London: Routledge, 2008, p. 110-131.

PIERRI, Naina. Historia del concepto de desarrollo sustentable. In: FOLADORI, Guillermo; PIERRI, Naína (Co-

ord.). ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, 2005.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Orgs.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 95-116.

RAWORTH, Kate. **Doughnut economics**: seven ways to think like a 21st century economist. White River Junction: Chelsea Green Publishing, 2017.

ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi; BOYD, John A. **An introduction to sustainable development**. New York: Earthscan, 2008.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Trad. Sérgio Bath, Brasília: UNB, 2000.

SACHS, Jeffrey D. **The age of sustainable development**. Prefácio de Ban Ki-Moon. New York: Columbia University Press, 2017.

SMITH, Neil. **Uneven development**: nature, capital, and the production of space. 3. ed., Georgia: University of Georgia Press, 2008.

SODERBAUM, Peter. The role of economics and democracy in institutional change for sustainability. **Sustainability**, v. 6, p. 2755-2765, 2014.

SPANGENBERG, Joachim (Ed.). **Towards sustainable Europe**: a study from the Wuppertal Institute for Friends of the Earth Europe. Luton/Bruxelas: FoE Publications, 1995.

SPANGENBERG, Joachim. **Environmental space and the prism of sustainability: frameworks for indicators mea-**

asuring sustainable development. Ecological Indicators, v. 2, p. 295-309, dez. 2002.

THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighbourhood.** Oxford: Oxford University Press, 1995.

TURGOT, Anne-Robert-Jacques. **Discursos sobre el progreso humano.** Trad. Golçal Mayos Solsona. Madrid: Tecnos, 1991.

UNITED NATIONS. **Declaration on the right to development.** Resolução n. 41/128 de 1986. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/128>. Acesso em 07 jul. 2017.

_____. **Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies,** United Nations Sales Publication n. 96, New York, 1996.

_____. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2017.

_____. **The Future We Want.** 2012. Disponível em: <http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf>. Acesso em 20 dez. 2017.

_____. **Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development.** 2015.

VALENTIN, Anke; SPANGENBERG, Joachim H. **A guide to community sustainability indicators.** Environmental Impact Assessment Review, v. 20, p. 381-92, 2000. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/222659724_A_guide_to_community_sustaina>

VOLTAIRE. **Dicionário filosófico e Cartas Inglesas.** Trad.

Marilena de Souza Chauí. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Trad. José Marcos Mariani de Macedo. 11 ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

Recebido em: 14/02/2020

Aprovado em: 24/08/2021

Giovanni Olsson

E-mail: golsson71@gmail.com

Eduardo Baldissera Carvalho Salle

E-mail: eduardo@carvalhosalles.com.br

