

### 3

## Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a questão ambiental

### 3.1

#### Um panorama inicial sobre os ODMs

*Placed at the heart of the global agenda, they are now called the Millennium Development Goals (MDGs)*<sup>20</sup>.

No ano de 2000, na Assembléia Geral da ONU denominada “*The Millennium Assembly of the United Nations*”<sup>21</sup>, representantes de 189 países-membros da organização assinaram a Declaração do Milênio (resolução A/RES/55/2, de 08 de setembro de 2000), um documento tido como histórico por compilar os resultados de uma década de conferências e cúpulas das Nações Unidas. Além de um documento formal, a Declaração do Milênio mostrou-se como um compromisso de caráter político, cujo núcleo e preocupação central era a erradicação da pobreza em suas múltiplas dimensões (Giraldo et al., 2006).

Em 1998, a mesma resolução que nomeou esta seção da Assembléia Geral, decidiu realizar a “Cúpula do Milênio” (“*Millennium Summit of the United Nations*”) nos dias 06, 07 e 08 de setembro de 2000, como parte integral da 55ª. Assembléia Geral, onde participaram 147 chefes de Estado e oficiais de alto escalão dos demais Estados-membros. O Brasil foi representado oficialmente pelo seu então Vice-Presidente da República, Sr. Marco Maciel, e pelo Ministro de Relações Exteriores, Sr. Luiz Felipe Lampreia.

---

<sup>20</sup> *The Millennium Development Goals and the United Nations Role*. United Nations Department of Public Information, 2002 (Fact Sheet).

<sup>21</sup> A Assembléia Geral da ONU, em sua resolução 53/202, de 17 de dezembro de 1998, denominou a 55ª. sessão do órgão como “*The Millennium Assembly of the United Nations*”, que iniciou suas atividades em 5 de setembro de 2000.

*It is our obligation to fulfill our common commitments, so vigorously underscored during the Millennium Summit. We must do so with determination and a sense of urgency* (Trecho do discurso do Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Sr. Luiz Felipe Lampreia, durante o debate da 55ª. Assembléia Geral da ONU).

A fim de garantir a implementação do compromisso assumido, os representantes dos 189 países também aprovaram, durante a Cúpula do Milênio, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>22</sup>, que se traduzem em oito macro-objetivos, 18 metas e 48 indicadores propostos por um grupo de especialistas do Secretariado das Nações Unidas, dos programas e fundos da organização, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (ver Anexo I). À exceção da meta 11 do ODM nº. 7, que prevê como prazo o ano de 2020, todas as outras 17 metas estipulam o ano de 2015 como prazo final. O ano-base (*baseline year*) para cálculo dos avanços é 1990.

ODMs	Metas
<b>1 - Erradicar a extrema pobreza e a fome</b>	1. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia. 2. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.
<b>2 - Atingir o ensino básico universal</b>	3. Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.
<b>3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres</b>	4. Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015.
<b>4 - Reduzir a mortalidade infantil</b>	5. Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.
<b>5 - Melhorar a saúde materna</b>	6. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.
<b>6 - Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças</b>	7. Até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e começado a inverter a tendência atual. 8. Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.
<b>7 - Garantir a sustentabilidade ambiental</b>	9. Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais. 10. Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura.

<sup>22</sup> Estes Objetivos constituem-se como uma parte necessária para a implementação da Declaração do Milênio, que também abarca outros temas importantes para a ONU, como por exemplo, a reforma e a adaptação da organização ao novo século, direitos humanos, segurança, democracia e governança.

	11. Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.
<b>8 - Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento</b>	12. Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório. 13. Atender as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. 14. Atender as necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. 15. Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo. 16. Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo. 17. Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento. 18. Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.

*The Millennium Summit offers a propitious opportunity to reaffirm our collective commitment to international peace and security, the observance of human rights, the respect for international law, the protection of the environment, the eradication of poverty and the well-being of all. These are goals that can only be achieved in the wake of economic and social development* (Trecho do discurso do Vice-Presidente da República. Sr. Marco Maciel, durante a Cúpula do Milênio).

A Cúpula do Milênio foi resultado de um encontro – “*We the Peoples Millennium Forum*” – realizado na sede da ONU nos dias 22 a 26 de maio de 2000, a convite de Kofi Annan, onde 1350 representantes de ONGs e da sociedade civil de 140 países elaboraram uma declaração consensual (Anexo II) que serviu de base para a Declaração do Milênio<sup>23</sup>. Sobre este ponto, cabe ainda destacar que a participação da sociedade civil e do setor privado está entre os princípios de estratégia de ação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com vistas ao alcance das metas.

Segundo Alberto Paranhos, Oficial Principal de Assentamentos Humanos do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), os oito Objetivos do Milênio são “claros e delimitados, tangíveis, estáveis no

<sup>23</sup> A Declaração elaborada pela sociedade civil durante o *We the Peoples Millennium Forum* pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: [http://www.rcgg.ufrgs.br/mfd\\_por.htm](http://www.rcgg.ufrgs.br/mfd_por.htm), acessado em 17 de dezembro de 2006. Ressalta-se que há duas versões desta declaração: uma preliminar e uma final. A versão final corresponde ao Anexo I deste trabalho.

tempo, simples para comunicar e incluem diversas dimensões do desenvolvimento humano sustentável. Além disso, são complementados por 18 metas que especificam estes Objetivos e por 48 indicadores que medem seu progresso” (entrevista concedida em fevereiro de 2008). Adicionalmente, Sr. Paranhos argumenta que do ODM 1 ao 6, o foco está no ser humano, enquanto que o ODM 7 focaliza a relação ser humano / território e o ODM 8, a cooperação e a solidariedade entre os Estados (incluídos seus governos, empresas e comunidades). Além disso, o ODM 8 buscou incluir todos os temas e as questões não tratadas pelos outros ODMs, por isso ele ficou bastante amplo e com muitas metas.

Para incentivar o cumprimento das metas indicadas nos ODMs e possuir uma visão mais clara das responsabilidades do Estado, e dos demais atores envolvidos, os países solicitaram ao então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, o estabelecimento de mecanismos de prestação de contas a serem entregues pelos países com relação ao avanço e ao alcance das metas dos ODMs (Nações Unidas, 2005). Estes relatórios devem ser nacionais, regionais e mundiais. O Brasil, por exemplo, produziu Relatórios de Acompanhamento nos anos de 2004, 2005 e 2007, sob coordenação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>24</sup>, os quais foram consultados durante a pesquisa do estudo de caso (capítulo 4), sobretudo o último relatório publicado (2007).

O grande mérito dos ODMs foi integrar os compromissos assumidos nas conferências internacionais da década de 90<sup>25</sup> numa agenda global para o desenvolvimento que contém metas, prazos e indicadores de medição. Posteriormente, a Conferência Internacional para o Financiamento do Desenvolvimento (“*International Conference on Financing for Development*”), realizada em 2002 na cidade de Monterrey, e a Cúpula Mundial sobre

---

<sup>24</sup> O Ipea é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República. Dentre suas atividades, destaca-se a realização de pesquisas e estudos sociais e econômicos e a disseminação do conhecimento resultante. Além disso, o Ipea é responsável pelo apoio técnico e institucional ao Governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento, oferecendo à sociedade elementos para o conhecimento e solução dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro (Fonte: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)).

<sup>25</sup> Cúpula Mundial a Favor da Infância (1990), Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos (1993), Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994), Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (1995), Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995) e Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos: Habitat II (1996), dentre outras.

Desenvolvimento Sustentável, realizada no mesmo ano em Johannesburgo, reforçaram a importância dos ODMs: o Consenso de Monterrey, a partir da definição de mecanismos financeiros concretos, e o Plano de Aplicação das decisões da Cúpula de Johannesburgo, a partir da fixação de compromissos políticos.

Na Conferência Internacional para o Financiamento do Desenvolvimento, os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento acordaram adotar ações conjuntas para reduzir a pobreza, formando uma parceria global de desenvolvimento. E no mesmo ano, na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, os países reafirmaram o compromisso com os ODMs.

Para que os ODMs possam ser atingidos, todos os segmentos da sociedade devem colaborar ativamente, contando com um trabalho competente por parte dos governos: “Os ODMs são importantes demais para fracassarem. É hora de empregar a competência e a agilidade que eles requerem e merecem” (Indicadores do Milênio no Estado do Paraná, 2007).

## **3.2**

### **A questão ambiental no tempo**

O meio ambiente é o elemento em que se apóia a vida de todos os seres existentes na Terra. Submissão, convívio e dominação definem, em diferentes momentos, a relação do homem com a natureza. Foi com o advento da Revolução Industrial que a capacidade humana de intervir na natureza atingiu um estágio “colossal” que aumenta cada vez mais (May, Lustosa & Vinha, 2003, p. 4). De acordo com os autores citados,

Para além dos desequilíbrios ambientais decorrentes dessa maior capacidade de intervenção, a Revolução Industrial, baseada no uso intensivo de grandes reservas de combustíveis fósseis, abriu caminho para uma expansão inédita da escala das atividades humanas, que pressiona fortemente a base de recursos naturais do planeta (2003, p. 5).

Ainda que todas as atividades humanas respeitassem os princípios ecológicos básicos, sua expansão não poderia ultrapassar os limites globais da natureza, o que os autores chamam “capacidade de carga” (“*carrying capacity*”).

Segundo Porto-Gonçalves, foi a partir da globalização neoliberal que a questão ambiental foi colocada explicitamente, já que até os anos de 1960 a dominação da natureza era tida como a solução para o almejado desenvolvimento. O período em que a questão ambiental se afirma coincide, justamente, com a fase de maior destruição da natureza: “os riscos ambientais inerentes a esse sistema-mundo moderno-colonial continuarão a colocar a vida do planeta e a de cada um em perigo” (Porto-Gonçalves, 2006, p. 57). Enrique Leff corrobora com este pensamento quando afirma que: “A crise ambiental foi o grande desmancha-prazeres na comemoração do triunfo do desenvolvimentismo, expressando uma das falhas mais profundas do modelo civilizatório da modernidade” (Leff, 2006, p. 223).

A Conferência de Estocolmo sobre Ambiente Humano, de 1972, introduziu temas como pobreza e degradação ambiental no discurso desenvolvimentista, pressupondo que o crescimento econômico deveria andar junto com o desenvolvimento social, cultural e ambiental. O discurso sobre a sustentabilidade planetária se concretizaria no termo “desenvolvimento sustentável”.

A Conferência de Estocolmo representou a primeira tomada de consciência, em nível mundial, da fragilidade dos ecossistemas – que integrados sustentam a vida em nosso planeta –, e da conseqüente necessidade de que se realizem esforços para melhorar a qualidade da vida humana, proteger espécies ameaçadas e para utilizar, de forma racional, os recursos naturais não-renováveis.

Desde 1972, o movimento ecológico cresceu, ganhando em vários países o perfil de uma quase ideologia ao redor da qual se formaram os “partidos verdes”. O mais importante foi que o pensamento ecológico passou a integrar o pensamento político e veio a formar, juntamente com a proteção dos direitos humanos, uma vertente dos chamados temas globais.

*En efecto, la Conferencia de Estocolmo tuvo el extraordinario mérito de poner los temas ambientales en la agenda mundial y, de esta manera, en la agenda de todos los países del planeta, incluidos los de nuestra región, con la consecuencia de que, a partir de 1972, se inició por doquier un proceso de institucionalización de la gestión ambiental, o de cambios donde existía este tipo de gestión, que*

*trajo consigo importantes modificaciones en las políticas públicas y en los propios sistemas jurídicos* (Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992), 2001, p. 11).

Ao longo da década de 80 foi se tornando evidente, contudo, que o ambientalismo não conseguiria se universalizar em um vácuo ético e social e que o desenvolvimento também não se poderia realizar de forma insensível à conservação da natureza e à preservação dos recursos naturais. Era preciso convergir os interesses envolvidos nesta relação meio ambiente e desenvolvimento.

O relatório intitulado “Nosso futuro comum” (ou “Informe Bruntland”), publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, trouxe a definição oficial sobre desenvolvimento sustentável, a saber: “aquele que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades” (Informe Bruntland, 1987, p. 67). Assim como inúmeros casos nas Ciências Sociais, “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” são conceitos muito disputados e não há consenso sobre suas definições.

Em 22 de dezembro de 1989, a Assembléia Geral das Nações Unidas, reunida em sua XLIV Sessão, adotou por consenso a resolução 44/228, através da qual decidiu convocar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com duração de duas semanas, em junho de 1992, e aceitou o oferecimento brasileiro para sediá-la. A mesma resolução especificou os objetivos da Conferência em vinte e três itens, que podem ser divididos em quatro grandes grupos. O primeiro, refere-se à identificação de estratégias regionais e globais e à recomendação de medidas para restabelecer o equilíbrio do meio ambiente. O segundo grupo trata da questão da degradação ambiental e de recursos financeiros. O terceiro reúne questões como formação de pessoal, educação ambiental, cooperação técnica e intercâmbio de informações. O quarto grupo inclui aspectos institucionais, como o da distribuição de responsabilidades para a execução das decisões da Conferência, no âmbito das Nações Unidas, e da articulação de recursos financeiros para essa finalidade.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ou “Cúpula da Terra”), realizada então no Rio de Janeiro em

1992, definiu um conjunto de conceitos e ações para orientar o desenvolvimento em direção à sustentabilidade ao acordar um plano de ação intitulado “Agenda 21”. Segundo a Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, “a noção de sustentabilidade tem múltiplos aspectos: físico, biológico, cultural, sócio-econômico, jurídico-institucional, político e moral. As bases da sociedade sustentável devem ser a promoção humana, a equidade social e o ambiente saudável e ecologicamente equilibrado” (2004, p. 13).

Também foram resultados desta Conferência, além da Agenda 21, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento e a Declaração sobre Florestas. Igualmente importante é salientar que nesta Conferência se iniciou o processo de assinatura de um dos acordos internacionais ambientais mais importantes, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática e a Convenção sobre Diversidade Biológica.

Cinco anos depois da Rio-92, a sede da ONU foi palco de uma sessão extraordinária da Assembléia Geral cujo objetivo foi avaliar os resultados da Rio-92, ficando conhecida como “Rio +5”. Cerca de 180 países, incluindo quarenta e quatro Chefes de Estados e de Governo, participaram desta reunião e concluíram que até então os resultados não tinham avançado de forma satisfatória.

Ainda que o modelo de desenvolvimento apresentado pela Rio-92 se caracterize como “sustentável”, nenhum dos documentos resultantes do encontro ofereceu uma explicação clara e direta para o conceito. Entende-se, entre os especialistas das Nações Unidas, que o conceito ali embutido era proveniente do Informe Brundtland de 1987.

Durante a XV Sessão do Conselho de Administração do PNUMA, também foi elaborada uma definição para “desenvolvimento sustentável”:

O Conselho de Administração acredita ser sustentável o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. Desenvolvimento sustentável tampouco implica transgressão alguma ao princípio de soberania. [...] Implica progresso na direção da equidade nacional e internacional, inclusive assistência aos países em desenvolvimento de acordo com seus planos de desenvolvimento, prioridades e objetivos nacionais. Implica também a existência de meio econômico internacional propício que resulte no crescimento e no desenvolvimento. Estes são elementos da maior relevância para o manejo sadio do meio ambiente. Desenvolvimento sustentável implica ainda a manutenção, o

uso racional e valorização da base de recursos naturais que sustenta a recuperação dos ecossistemas e o crescimento econômico<sup>26</sup>.

Como explica Leff, a viabilidade do desenvolvimento sustentável tornou-se um dos maiores desafios da atualidade. A conscientização sobre os limites do crescimento, que surge a partir da explícita degradação ambiental, desponta como uma crítica ao paradigma econômico atual, demonstrando a sua insustentabilidade. Conforme salienta o autor citado, “o desenvolvimento sustentável não apenas está guiado pela racionalidade do equilíbrio ecológico, mas pela ‘finalidade’ do prazer e do gozo, o que dá maior complexidade ao significado da produção e do consumo” (Leff, 2006, p. 236). A problemática ambiental é uma questão eminentemente social, gerada pelo conjunto de processos econômicos, políticos, jurídicos, sociais e culturais (Leff, 2006).

### 3.3

#### **Panorama regional e a questão do meio ambiente**

A região da América Latina e o Caribe apresenta um cenário bastante preocupante com relação à situação de seu ambiente natural, que está cada vez mais em risco. Os principais problemas regionais – degradação de terras e florestas, desmatamento, perda do hábitat natural e de biodiversidade, contaminação de águas doces, costas marítimas e atmosfera – estão se agravando de forma crescente. A intensa urbanização apenas contribui para o agravamento do quadro, sobretudo se considerarmos que entre 1970-2000 a população urbana regional cresceu 240%, enquanto que a rural, 6,5%: “*América Latina y el Caribe pasó a ser la región más urbanizada del mundo en desarrollo*” (*Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, 2005, p. 197).

---

<sup>26</sup> Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento: Relatório da delegação brasileira. (1992) p.13.

Estima-se que as florestas tropicais da América Latina e o Caribe representam um total de 49% do total de florestas<sup>27</sup> do mundo, ou seja, praticamente a metade (*World Resources Institute*, 2000). Justamente por isso, estima-se também que a região “absorve” entre 18% e 26% do total mundial de carbono emitido na atmosfera. A destruição das florestas certamente traria graves consequências para o aquecimento global.

As fortes pressões sobre os recursos naturais, se combinadas com a gestão pública insuficiente (ou inexistente em várias cidades), não contribuem para o futuro almejado. Por exemplo, durante os últimos trinta anos, a produção de resíduos sólidos duplicou na região. No entanto, embora a coleta seja aceitável, a eliminação e o tratamento destes resíduos são altamente deficientes, o que aumenta a poluição do meio ambiente, principalmente do solo e da atmosfera.

Outro ponto que merece destaque quando se trata da questão ambiental na América Latina e o Caribe é a vulnerabilidade da região aos desastres naturais, uma vez que esta apresenta alta exposição a fenômenos naturais com potencial destrutivo: secas, inundações, tormentas tropicais, furacões, rajadas de vento, abalos sísmicos, dentre outros. A frequência destes tipos de desastres parece ter aumentado nos últimos anos, provavelmente em função do aumento das concentrações de gases do efeito estufa<sup>28</sup>. Certamente o resultado, além das mortes e dos danos humanos causados, é uma alta despesa econômica e financeira. A CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) estima que, nas três últimas décadas, mais de 150 milhões de pessoas foram afetadas por desastres na região da América Latina e o Caribe e mais de 5.593 milhões de dólares foram perdidos nas reparações (CEPAL, 2004).

O Brasil, que possui de 15% a 20% das um milhão e meio de espécies biológicas conhecidas no planeta e a flora mais rica do mundo (Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, 2004, p. 90), tem apresentado uma participação ativa e efetiva no encaminhamento dos problemas internacionais. Assim foi em questões atinentes ao desenvolvimento econômico, ao desarmamento, ao direito do mar e, especialmente, a partir da

---

<sup>27</sup> Ressalta-se que a floresta tropical é o ecossistema terrestre com maior variedade de espécies.

<sup>28</sup> O efeito estufa é um fenômeno natural e é responsável por manter a temperatura da Terra constante. O problema é que o aumento da concentração dos gases do efeito estufa (gás metano, dióxido de carbono, clorofluorcarbonetos e etc), aumenta a temperatura global de forma não-desejável.

Conferência de Estocolmo, nos temas ligados ao meio ambiente. Em todos os eventos internacionais em que esses e outros temas têm sido discutidos, as delegações brasileiras, sob a orientação do Itamaraty, têm adotado posições de salvaguarda dos interesses nacionais, ao mesmo tempo em que se procura ter presente os dilemas ensejados pelas assimetrias entre as nações.

Nossa política externa projeta no cenário internacional a preocupação autêntica com a preservação do meio ambiente, causa plenamente abraçada pelo governo e pela sociedade brasileira. No plano interno, o Governo deu início a um programa sem precedentes de defesa ambiental; no plano externo, o Brasil passou à ofensiva na apresentação de propostas para o direcionamento de recursos crescentes em prol da preservação do meio ambiente, para a intensificação da cooperação internacional nesse setor, para o acesso às “tecnologias limpas” e para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que sediaremos em 1992. (Embaixador Marcos de Azambuja, então Secretário-Geral de Política Exterior)