

Fundação Oswaldo Cruz

SAÚDE NA RIO+20:
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL, AMBIENTE
E SAÚDE

Documento para discussão

Rio de Janeiro, abril de 2012

Documento preparado pelo GT FIOCRUZ sobre Saúde na Rio+20 (Paulo Buss, Jorge Machado, Edmundo Gallo, Daniel Buss, Danielly Magalhães, Francisco Netto e Andréia Setti).

O presente documento se apoiou na vasta produção de profissionais de saúde e pesquisadores da área da saúde coletiva brasileira que, em razão das características do documento, não são apresentadas como referências bibliográficas, destacando-se particularmente os trabalhos do Departamento de Saúde Ambiental da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, do GT de Saúde e Ambiente da ABRASCO (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva), de documentos de agências das Nações Unidas e de alguns outros textos. No entanto, as interpretações são de exclusiva responsabilidade do GT sobre Saúde na Rio+20, apenas a ele atribuindo-se eventuais equívocos conceituais ou metodológicos.

SAÚDE NA RIO+20: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, AMBIENTE E SAÚDE¹

Introdução

O Brasil sediará, de 20 a 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro, a **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS)**, a **Rio+20**, vinte anos depois da histórica Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

Segundo o 'Documento de Contribuição Brasileira à Conferência Rio+20'² "existe ampla expectativa, nacional e internacional, de que a Rio+20 constitua oportunidade única nesta geração de mobilização dos recursos políticos necessários para desenhar uma saída duradoura para a crise internacional, levando em conta a complexidade de seus aspectos econômicos, sociais e ambientais".

Ainda segundo o mesmo documento, de forma a corresponder a essa expectativa, deverá ser cumprido o mandato da Conferência, definido na Resolução 64/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 24 de dezembro de 2009, que inclui o tratamento dos desafios novos e emergentes do desenvolvimento sustentável e os temas 'economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza' e 'estrutura institucional do desenvolvimento sustentável'.

Para o Brasil, entre os principais resultados a serem alcançados deverão estar incluídos:

1. A incorporação definitiva da erradicação da pobreza como elemento indispensável à concretização do desenvolvimento sustentável, acentuando sua dimensão humana.
2. A plena consideração do conceito de desenvolvimento sustentável na tomada de decisão dos atores dos pilares econômico, social e ambiental, de forma a alcançar maior sinergia, coordenação e integração entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, com vistas a superar a prevalência de visões ainda setoriais, vinte anos após a definição do desenvolvimento sustentável como prioridade mundial.

¹ Documento preparado pelo GT FIOCRUZ sobre Saúde na Rio+20 (Paulo Buss, Jorge Machado, Edmundo Gallo, Daniel Buss, Danielly Magalhães, Francisco Netto e Andréia Setti).

² Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Documento de Contribuição Brasileira à Conferência Rio+20*. Brasília, 1/11/2011, 37 pp. O documento foi elaborado a partir dos trabalhos da Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, com base em extensas consultas à sociedade e a órgãos do Governo.

3. O fortalecimento do multilateralismo, com a clara mensagem de adequação das estruturas das Nações Unidas e das demais instituições internacionais ao desafio do desenvolvimento sustentável.
4. O reconhecimento do reordenamento internacional em curso e da mudança de patamar dos países, com seus reflexos na estrutura de governança global.

No campo da saúde, a realização da Rio+20, precedida pela Conferência Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde, assim como a 1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental e a 14ª Conferência Nacional da Saúde, para citar alguns eventos marcantes, vem colocando em destaque as relações entre desenvolvimento sustentável e saúde na perspectiva da promoção da equidade.

Como diz o mesmo documento oficial, “a Rio+20 é uma Conferência sobre desenvolvimento sustentável e não apenas sobre meio ambiente”. Portanto, o tema da saúde deve necessariamente estar presente nas discussões, por ser um dos principais componentes do pilar social e estar profundamente relacionado com os pilares econômico e ambiental do desenvolvimento sustentável nas sociedades contemporâneas.

O presente documento visa contribuir para o debate sobre ‘Saúde na Rio+20’, em processo organizado pelo Ministério da Saúde, no seu papel de autoridade sanitária nacional, ouvindo diversos setores governamentais e da sociedade civil. Procurando guardar coerência com os temas centrais da Rio+20, o documento privilegia o diálogo da saúde com o desenvolvimento sustentável e as questões ambientais, sob os prismas da economia verde e da estrutura institucional e da governança no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza.

O documento pretende ser informativo, analítico e propositivo, embora não exaustivo pela amplitude dos temas em questão, servindo de base e sendo aperfeiçoado num processo de consulta nacional em curso, empreendido pelo Ministério da Saúde com atores-chave governamentais e da sociedade civil para obter, ao final, um documento de posição setorial da saúde para a Rio+20, que será divulgado aos participantes e utilizado no evento paralelo sobre saúde programado pelo Ministério da Saúde e OMS, podendo ainda ser utilizado pelos negociadores brasileiros em torno dos arranjos que estiverem em discussão na Conferência.

O documento está dividido em quatro secções:

- I) Saúde e ambiente no desenvolvimento sustentável, que aborda aspectos conceituais gerais, discutindo as relações entre desenvolvimento sustentável, ambiente e saúde.
- II) Saúde, desenvolvimento sustentável e economia verde.
- III) Governança em saúde e ambiente para o desenvolvimento sustentável.

IV) Desafios da agenda da Sustentabilidade e Saúde

Nos itens II e III, o documento procura alinhar algumas propostas para a Conferência e para o processo que se seguirá à mesma, nos planos global e nacional do Brasil. Com frequência o documento procura dialogar com a versão zero do documento “O futuro que queremos”³, das Nações Unidas, que pautará os debates por ocasião da Conferência Rio+20, e que concentra sua abordagem também nas mesmas dimensões deste documento brasileiro da área da saúde.

I - Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável

A saúde é histórica e socialmente construída, o que caracteriza sua determinação social. O objeto da saúde é a vida. A vida está ameaçada pelo atual modo de produção e consumo. A sustentabilidade é a ponte dialógica entre a saúde, o ambiente e a economia, representada pela possibilidade do desenvolvimento sustentável.

Um primeiro diálogo é o significado de desenvolvimento sustentável, um conceito que permite integrar a saúde ao processo de desenvolvimento, dimensionado e harmonizado pelo princípio da sustentabilidade socioambiental, em uma perspectiva de redução das iniquidades sociais, econômicas e ambientais.

O desenvolvimento não pode seguir perpetuando a pobreza e as iniquidades, nem deteriorando permanentemente os recursos naturais e os ecossistemas. Existem irrefutáveis evidências apontando que a proteção dos ecossistemas e de seus serviços redonda na qualidade das condições de saúde, de integridade física, de seguridade alimentar e de outros aspectos básicos para a seguridade humana e para o bem-estar das pessoas e das comunidades.

O conceito de sustentabilidade entrou em cena principalmente a partir do Relatório Meadows⁴, conhecido como Relatório do Clube de Roma⁵, que identificou como principais ameaças à sobrevivência do planeta a industrialização acelerada, o rápido crescimento demográfico, a escassez de alimentos, o esgotamento de recursos não renováveis e a deterioração do meio ambiente.

As críticas ao relatório apontam para uma visão ecocêntrica e neomalthussiana, onde a pressão do crescimento populacional sobre o meio

³ United Nations. *The future we want* (English version); e Nações Unidas. *O futuro que queremos* (Versão em português), de 10/01/2012. Disponível em: <http://www.rio20.info/2012/wp-content/uploads/2012/01/esboço-zero.pdf> (versão em português) e <http://www.uncsd2012.org/rio20/futurewewant.html> (versão em inglês)

⁴ Club of Rome. *The limits to growth*. Disponível em: <http://www.clubofrome.at>

⁵ Clube de Roma, formado em 1968, é composto por cientistas, industriais e políticos e tem como objetivo discutir e analisar os limites do crescimento econômico levando em conta o uso crescente dos recursos naturais.

ambiente seria o vetor da insustentabilidade da vida.

Ainda que criticado, o relatório é pioneiro em identificar desafios importantes neste campo, influenciando de maneira decisiva o debate na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), que reuniu a comunidade internacional para discutir o meio ambiente global e as necessidades de desenvolvimento e que produziu um documento que sinalizava a necessidade de se criar um processo de gestão planetária dos problemas ambientais que culminou, logo após, na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Era preciso redefinir o próprio conceito de desenvolvimento, tantas e tão complexas eram as questões envolvidas. A Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1987, produz então o relatório *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum), mais conhecido como Relatório Brundtland, nele formulando o conceito ‘clássico’ de desenvolvimento sustentável: “Desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de atender às suas próprias”, concebido como processo de transformação no qual a exploração dos recursos naturais, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional devem se harmonizar e reforçar o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Entretanto, a materialização do conceito se dá no espaço do cotidiano, onde a saúde se realiza como expressão vital. Nele o binômio saúde-doença se constitui como um processo coletivo, no qual é necessário significar o sentido do território como espaço organizado para análise e intervenção sobre as condições de saúde e seus determinantes culturais, sociais e ambientais, dentro de ecossistemas modificados pelo trabalho e pela intervenção humana.

Devido aos evidentes sinais de deterioração das condições ambientais em escala planetária, bem como os impactos decorrentes dessa situação sobre a saúde humana, a relação entre saúde e sustentabilidade e sua realização no território ganham destaque.

Sustentabilidade, território e saúde

O território enquanto lugar singular e histórico se constitui ao mesmo tempo em objeto e condicionante das ações de prevenção e de vigilância em saúde. Em termos conceituais o entendimento desse território enquanto um espaço sociotécnico de produção de condicionantes à saúde nos leva a compreender que o “conteúdo geográfico do cotidiano”⁶ pode contribuir para desvendar a complexidade da (re)produção do sistema através de sua incontestável obviedade e concretude do dia-a-dia.

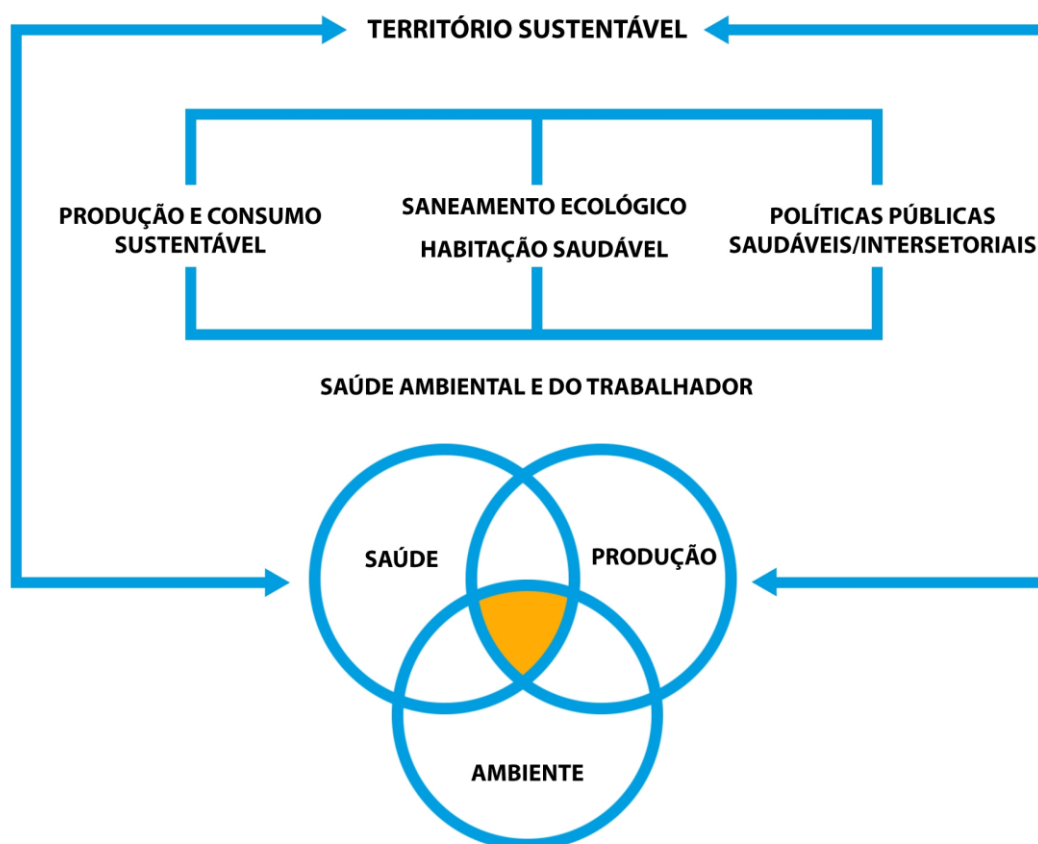
A análise da ‘dimensão espacial do cotidiano’ permite, sobretudo, concretizar as ações e as práticas sociais, conduzindo ao entendimento

⁶ Conceitos de “conteúdo geográfico do cotidiano” e dimensão espacial do cotidiano desenvolvidos na obra do geógrafo Milton Santos (1926-2001).

diferenciado das ações e as formas geográficas que podem formar, ou não, vulnerabilidades geoepidemiológicas, localizadas em situações do cotidiano e assim, em espaços definidos.

O território tem vida, expressa pelas histórias de pessoas e lugares, pela cultura, pelos movimentos políticos e pelo ecossistema. É no território que a complexa rede de interações se estabelece, e os eventos de saúde e seus cuidados representam uma das dinâmicas ligadas a ela.

Figura 1. Produção e consumo em territórios sustentáveis



A identificação de problemas de saúde no território, além de evidenciar os agravos prevalentes, deve abordar a compreensão da vulnerabilidade e dos determinantes sociais e ambientais da saúde. A identificação ou reconhecimento do território se configura como passo inicial contemplando as relações entre as condições ambientais, de saúde, sociais, de oferta de serviços, dentre outros.

Desenvolver ferramentas para o monitoramento e análise da situação de saúde no território, alvo dos projetos para o desenvolvimento, possibilita a reflexão sobre os próprios modelos de desenvolvimento que resultam em melhorias da situação de saúde das populações de tais territórios.

Saúde e desenvolvimento econômico, social e ambiental

A economia global se caracteriza, entre outras dimensões, por intensa mobilidade de capital, grandes empreendimentos multinacionais, utilização de fontes primárias como insumos energéticos de forte impacto ambiental no território, e baixos investimentos em ações de compensação, mitigação ou recuperação dos impactos de tais atividades sobre o ambiente e a saúde.

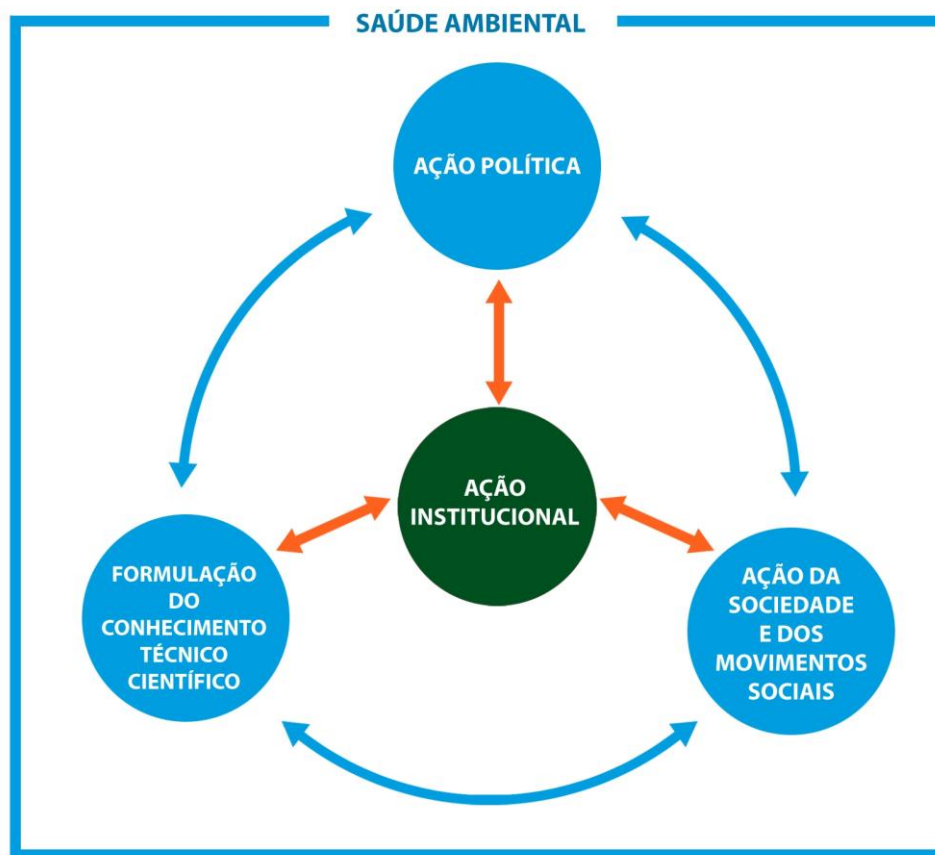
A necessidade da compreensão dos problemas no território para a proposição e sistematização de metodologias e instrumentos para seu enfrentamento, levou a um conjunto de propostas que fazem a caracterização do contexto sócio-histórico para a compreensão do território, incluindo a caracterização e avaliação ambiental; o diálogo permanente com as populações e seus representantes; e a avaliação dos mecanismos institucionais de monitoramento da vulnerabilidade institucional.

Propostas coerentes para o desenvolvimento econômico, social e ambiental e com redução de impactos negativos sobre a saúde devem buscar superar os atuais reducionismos e estabelecer possibilidades de avanços conceituais e metodológicos *vis a vis* os processos saúde-doença.

Em termos políticos e institucionais significa avançar nas práticas intersetoriais e na relação com a sociedade. Critérios de preservação da saúde ambiental devem estar cada vez mais presentes no conjunto dos processos decisórios e nas políticas públicas que afetam a saúde das comunidades. A operacionalização de modelos com estas características para a institucionalização da ação em saúde ambiental é um desafio a ser assumido em todas as esferas de governo.

O centro do debate não deve ser apenas sobre a produção de conhecimento por si. As dimensões da política, da governança e do controle social devem estar articuladas também ao processo operacional, conforme a figura 2.

Figura 2. Ciclo de governança em saúde ambiental na perspectiva da sustentabilidade

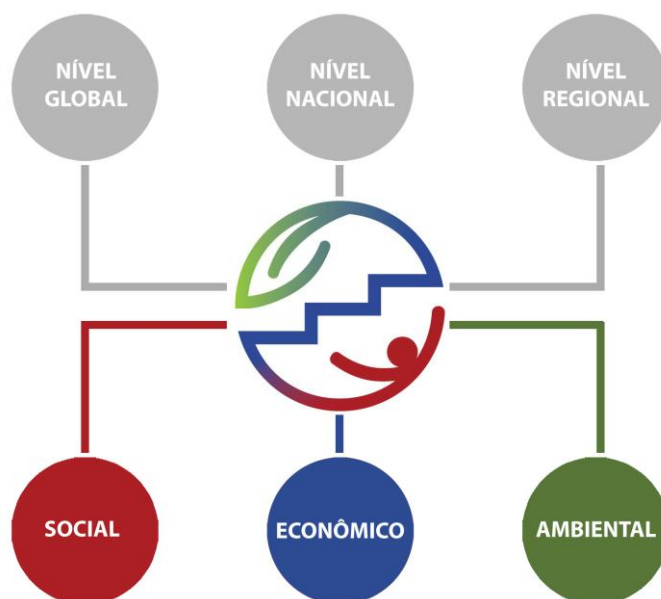


Entretanto, o âmbito político está marcado pela sua permeabilidade às corporações e interesses imediatos de uma visão econômica de perpetuação e reprodução do poder, seja por acordos setoriais, corporativos, econômicos locais, ou simplesmente clientelísticos.

O cenário atual é de uma governança voltada ao desenvolvimento de forças produtivas com forte acúmulo de poder político dos empreendedores e promotores da política econômica e uma política ambiental de insustentabilidade associada a uma política social redistributiva de cunho assistencial no campo da saúde e da assistência social. Nesse contexto, há uma pressão de desregulação ambiental e social diretamente associada a vetores de forte impacto negativo no ambiente e conseqüentemente na saúde, tais como o agronegócio baseado na monocultura em grandes espaços de terra, os grandes empreendimentos para geração de energia e polos empresariais, embora maquiados pela “economia verde”.

A Rio+20 enfrentará estes temas, definindo as agendas que deverão pautar as próximas décadas. É o momento da saúde reafirmar a sua articulação com a sustentabilidade, como parte do pilar social do desenvolvimento sustentável, conforme definido na Cúpula de Johannesburgo, a Rio+10 (vide diagrama abaixo).

Figura 3. Os pilares do desenvolvimento sustentável



A versão zero da Declaração da Rio+20 assume o compromisso com o prosseguimento da implementação da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Agenda 21, o Programa de Implementação Contínua da Agenda 21, a Declaração de Johannesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Implementação da Cúpula Global sobre o Desenvolvimento Sustentável, o Programa de Ação de Barbados e a Estratégia Maurícia para Implementação, assim como os princípios da Eco-92, que deverão continuar guiando a comunidade internacional e servir como base para a cooperação, coerência e implementação dos compromissos assumidos por ocasião do evento de 2012.

Isto parece indicar uma sólida compreensão de que a Rio+20 é parte de um processo político internacional que vem se desenvolvendo nos últimos 40-50 anos e que terá continuidade após sua realização, com um próximo e importante momento em 2015, quando serão revisados os resultados da Cúpula do Milênio de 2000, os resultados relacionados com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e estabelecidos novos acordos que guiarão as Nações Unidas, os governos nacionais e a sociedade civil nos caminhos futuros do desenvolvimento sustentável, integrado pelos pilares econômico, social e ambiental.

II – Saúde, Desenvolvimento Sustentável e Economia Verde

Nos vinte anos que se passaram desde a Eco 92, foi fundamental a institucionalização e o grau de consenso alcançado pelo desenvolvimento sustentável enquanto novo paradigma e princípio estruturante para o desenvolvimento, abrindo possibilidades para o desenvolvimento de tecnologias, elaboração de indicadores e para envolvimento governamental, social e comunitário, o que aconteceu, porém não na amplitude necessária.

Crítica-se a baixa implementação de medidas concretas, capazes de enfrentar os principais desafios, relacionadas à efetividade de políticas, pesquisas e outras estratégias que articulem os três pilares do desenvolvimento sustentável: desenvolvimento econômico, equidade social e proteção ambiental.

A Rio+20 tem como agendas centrais a ‘economia verde’ e a ‘governança para o desenvolvimento sustentável’. Ainda que aparentemente sejam agendas consensuais, a definição ainda superficial de seus conceitos e as estratégias deles decorrentes para a sua implementação, permitem enquadrar quase tudo como economia verde, gerando profundas controvérsias sobre o seu papel na construção de um novo modelo de produção e consumo que permita atender as necessidades do planeta, promovendo a equidade e a sustentabilidade socioambiental.

Estratégias de atores e redes que assumem perspectivas contra-hegemônicas, afirmam a necessidade de que sejam estabelecidos diálogos e convergências entre temas como agroecologia, saúde e justiça sócio-ambiental, economia solidária, segurança e soberania alimentar e questões de gênero, além de preservação da multiculturalidade, com ênfase no direito de existir das populações tradicionais. Essas estratégias assumem o território como elemento central da práxis, e criticam o uso predatório dos recursos naturais e a utilização do conhecimento científico hegemônico pelo capital como solução. Alternativamente, propõe o diálogo e intercomunicabilidade entre distintos saberes, com base na participação social como pedagogia de produção de hierarquias de prioridades, que resultem em ações emancipatórias.

O setor saúde tem procurado intervir mais decisivamente nessas Agendas, tanto conceitualmente quanto politicamente. Conceitualmente, desenvolvendo a teoria da determinação social da saúde e seus desdobramentos; politicamente, intervindo nos fóruns internacionais, como na Conferência Mundial sobre os Determinantes Sociais da Saúde ou por meio do documento de posição oficial do Governo do Brasil, que, entre outras coisas, assume a defesa da seguridade social com modo de relação Estado-Sociedade Civil, a participação social como pressuposto, a promoção da equidade e da inclusão social como dimensões essenciais da economia verde.

Três áreas da saúde voltaram-se, de modo mais específico, para a compreensão e ação sobre as interfaces entre meio ambiente, desenvolvimento

sustentável (produção) e saúde: promoção da saúde, saúde ambiental e do trabalhador e complexo produtivo da saúde⁷. Essas três áreas têm um grande potencial para combater a pobreza, por meio da inclusão social e da conservação e proteção do meio ambiente em um processo democrático e participativo.

Nesta secção será contextualizado este debate, a partir da caracterização da economia verde frente à economia marrom, seus impactos sobre a saúde e a atuação do setor saúde no contexto verde, seguida de uma avaliação do potencial que tem a economia verde na promoção da equidade e erradicação da pobreza e, finalmente, destacando os desafios teórico-práticos para o desenvolvimento sustentável e a saúde, com a perspectiva de oferecer subsídios que auxiliem a avaliação crítica de suas agendas e a intervenção do movimento sanitário na Rio+20 e em seus desdobramentos.

Economia verde *versus* economia marrom

A pegada ecológica⁸ da humanidade dobrou desde 1966, e em 2007 a biocapacidade⁹ utilizada do planeta foi 50% maior que sua renovação. O modo hegemônico de produção e consumo, desde a década de 1980, tem gerado uma dívida ecológica¹⁰ importante. Continuando com esse padrão econômico, até 2030, a humanidade precisará da biocapacidade de dois planetas Terra para absorver os resíduos de CO₂ e manter o consumo de recursos naturais.

O relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – intitulado ‘Rumo a uma Economia Verde: Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza’¹¹, demonstra que a transição para uma economia verde de baixo carbono e eficiência de recursos seria possível se fossem investidos 2% do PIB global por ano em dez setores estratégicos, que seriam: construção civil; energia; pesca; silvicultura; indústria; turismo; transporte; resíduos e reciclagem; água e saneamento básico – sendo o maior investimento desse montante em energia, 30%, seguido de 16% em transporte.

O documento assume que o desenvolvimento econômico deve ser atrelado à melhoria do índice de desenvolvimento humano, reduzindo ou mantendo sua

⁷ Formado por segmentos industriais de base química e biotecnológica (indústria farmacêutica, vacinas, hemoderivados e reagentes para diagnóstico), de base mecânica, eletrônica e de materiais (equipamentos e materiais médicos) e pelo segmento de prestação de serviços assistenciais e de outras naturezas.

⁸ A ‘pegada ecológica’ mede a água e terra biologicamente produtivas necessárias para fornecer os recursos renováveis que as pessoas utilizam, e inclui o espaço necessário às infraestruturas e à absorção pela vegetação das emissões de dióxido de carbono (CO₂).

⁹ A biocapacidade é a capacidade regenerativa total disponível para satisfazer as necessidades da Pegada Ecológica. Tanto a Pegada Ecológica quanto a biocapacidade são expressas em unidades de hectares globais (gha). Um hectare global é um hectare com capacidade mundial média para produzir recursos e absorver resíduos.

¹⁰ A população mundial começou a consumir os recursos renováveis a uma taxa mais rápida do que a taxa de reposição destes recursos pelos ecossistemas, emitindo também mais CO₂ do que aquele que os ecossistemas conseguem absorver.

¹¹ PNUMA (2011).

pegada ecológica baixa. Neste sentido, a economia verde preconiza pela valorização e incentivo em atividades com baixo teor de emissão de carbono, racionalização dos recursos, integração social, proteção e reforço da biodiversidade e dos serviços fornecidos pelos ecossistemas. Na transição para essa nova economia, muitos empregos se extinguiriam, porém novos empregos, denominados verdes, seriam criados, onde o trabalhador teria liberdade, remuneração equitativa, segurança no local de trabalho e proteção social. Para isso, os governos deveriam promover o incentivo adequado utilizando instrumentos econômicos, normas, inovação e difusão tecnológica, políticas distributivas e voluntárias e iniciativas que possam ajudar a canalizar investimentos - públicos e privados - para setores específicos e aumentar sua eficácia e equidade.

Em artigo recente¹² o Prêmio Nobel norte-americano Joseph Stiglitz estabelece conexão entre governança e economia verde, ao propor que os Estados nacionais deveriam evitar políticas recessivas no enfrentamento da crise econômico-financeira global, procurando gerar empregos em iniciativas e serviços públicos, principalmente os empregos verdes, ou seja, aqueles ligados a serviços ecológicos, numa reconversão de expectativas de que a recuperação de empregos deveria privilegiar os setores industriais.

Isto implica em alterar a política fiscal, reformar e reduzir os subsídios a empreendimentos prejudiciais ao ambiente, redirecionar os investimentos para setores verdes-chave, que utilizem recursos naturais e energia em menor quantidade ou de forma eficiente e que sejam socialmente inclusivos. Isto eliminaria indústrias marrons que em grande medida existem devido a subsídios.

As metodologias de políticas públicas para uma economia verde deverão ser diferentes em cada país, levando-se em consideração suas condições sócio-econômicas e institucionais específicas, seus recursos naturais e pontos de pressão ambiental¹³. Teoricamente, todos os países teriam ganhos econômicos diretos ao fazer a transição para uma economia verde, por meio de maior produtividade, otimização de recursos, ampliação de empregos a partir da inovação e do surgimento de mercados e atividades verdes. Os benefícios de uma economia verde resultariam em maior saúde e bem-estar com menor poluição.

A versão zero sinaliza neste sentido, em seu parágrafo 73, ao afirmar que: “Nós reconhecemos que o desenvolvimento da capacidade humana é essencial para se obter um crescimento econômico de base ampla, a construção de comunidades fortes e sustentáveis, a promoção do bem-estar social, e para melhorar o meio ambiente. Os trabalhadores precisam ter as habilidades e proteções necessárias para participar e se beneficiar da transição para uma economia verde, que possui grande potencial para criar trabalhos decentes, em particular para os jovens, e para erradicar a pobreza”.

¹² Jornal O Globo, edição de 15/01/2012.

¹³ OECD, 2011

O documento também destaca a importância de se buscar soluções locais e específicas em seu parágrafo 37: “Nós reconhecemos o valor de ter à disposição um conjunto de estratégias diferenciadas, adaptadas para as necessidades de diferentes países e diferentes setores”.

Em suma, cada país deverá criar estratégias que melhor respondam à sua condição sócio-ambiental para reduzir as emissões de carbono e poluição, melhorando a eficiência energética e de recursos e evitando a perda de biodiversidade e dos serviços, incluindo o desenvolvimento de tecnologias eficientes, limpas e de baixo impacto ambiental, destinação adequada de resíduos, infra-estrutura eco-eficiente em edifícios e meios de transportes, investimentos em energia renovável; promoção de bens e serviços ambientais; fornecimento sustentável de materiais e manutenção e restauração do capital natural composto de terra, solo, florestas, água doce, oceanos, recursos marinhos, fauna e flora e outros componentes da biodiversidade.

Isso promoveria melhor acesso à energia, água potável, alimentação, recursos biológicos, serviços de saneamento, saúde pública e cuidados de saúde, novos postos de trabalho, proteção do trabalho, sistemas de proteção social, tecnologias de informação e comunicação, formação e educação, incluindo a educação para desenvolvimento sustentável e a promoção do consumo sustentável.

A principal crítica à Rio+20 volta-se para o eixo da própria Conferência: o conceito de economia verde e sua aplicabilidade concreta. Com efeito, de modo antagônico aos organismos internacionais e alguns *major groups*, atores distintos sustentam que o conceito e suas práticas significam um *aggiornamento* do capitalismo, sustentado pelo interesse dos conglomerados econômicos transnacionais, das grandes corporações e de seus aliados nos governos, focalizando sua argumentação na utilização de tecnologias de ponta como solução para os efeitos da economia marrom, evitando discutir sua raiz, representada pelas formas de organização social e econômica capitalistas.

Aqueles que pautam sua crítica pela tese do “esverdeamento do capitalismo” argumentam que a economia verde não enfrenta a questão do modelo de desenvolvimento, apenas propõe adequações ao existente para perenizá-lo, sem mudanças estruturais.

As tecnologias verdes seriam controladas pelas corporações internacionais com a perspectiva de obtenção de lucro, caso venham a ser adotadas como solução para os efeitos negativos do desenvolvimento capitalista. Para aqueles que advogam essa análise, isto simbolizaria certa submissão dos Estados nacionais e organismos internacionais ao capital, que manteria o controle da economia verde especialmente na ausência de fortes políticas sociais e de novas estruturas de governança.

Economia verde e saúde

A Avaliação Ecosistêmica do Milênio¹⁴ reconhece que o bem estar humano depende de determinantes múltiplos, sendo os serviços ecossistêmicos indispensáveis à saúde das pessoas, e preconiza como requisitos mínimos para uma boa qualidade de vida: alimento, moradia, ar limpo, acesso à água potável e resiliência ao clima.

Para a Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS), os DSS são os fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população. As condições socioeconômicas, culturais e ambientais são concebidas como fatores macro-determinantes da saúde. Assim, o processo saúde-doença reflete as alterações territoriais, geográficas, demográficas produtivas e culturais que impactam o lugar de vida.

Juntamente com a redução dos gastos dedicados a saúde, a OPAS já reconhece que os efeitos das mudanças climáticas como o aumento da temperatura, a mudança da superfície terrestre e a mudança de padrões nas precipitações estão por trás do ressurgimento, na América Latina e no Caribe, de epidemias que estavam sob controle¹⁵.

Além das mudanças climáticas, a poluição ambiental pode levar a diversas complicações à saúde individual e pública, desde intoxicações químicas, cânceres, malformações congênitas, doenças neurológicas, imunológicas e respiratórias até redução ao acesso à alimentação e à água, vitais para a saúde humana.

Outra dimensão da saúde na economia verde diz respeito ao impacto de suas cadeias produtivas no ambiente, seja na produção de resíduos, nas formas de organização do trabalho ou na eficácia da atenção e vigilância em saúde. Nesse contexto, o complexo produtivo da saúde tem papel decisivo, pois constitui um campo em que inovação tecnológica e acumulação de capital geram oportunidades de investimento, trabalho e renda, além de produzir avanços importantes para melhorar o estado de saúde das pessoas. Entretanto, o seu modelo de organização é hegemonicamente o da economia marrom, tornando-se necessário projetar estratégias de mudança para uma economia verde, no sentido correto de sua aplicação. Um ambiente equilibrado promove a saúde, bem fundamental para o desenvolvimento econômico de um país. Essa é uma das justificativas para mudança do modelo econômico para uma economia verde.

¹⁴ Ver: <http://www.maweb.org/en/index.aspx>. A Avaliação Ecosistêmica do Milênio avaliou as consequências das mudanças nos ecossistemas para o bem-estar humano e a base científica necessária para a conservação e o uso sustentável do ambiente. Baseou-se nos trabalhos de mais de 1.360 especialistas em todo o mundo, no período de 2001 a 2005.

¹⁵ OPAS, 2007

Impactos do modelo de desenvolvimento econômico atual na saúde

A base da discussão para a mudança do atual modelo de desenvolvimento para o desenvolvimento sustentável é justificado, de modo imediato, pelas alterações catastróficas que aquele pode causar tanto para a economia, quanto para o ambiente e para a saúde. Entre elas destaca-se a mudança climática. Em seu parágrafo 88, a versão zero valida esta análise: “Nós reafirmamos que a mudança climática é um dos maiores desafios de nossa época, e expressamos nossa profunda preocupação que países em desenvolvimento estejam particularmente vulneráveis e estejam experimentando uma ampliação dos impactos negativos da mudança climática, o que está prejudicando gravemente a segurança alimentar e os esforços para erradicar a pobreza, e também ameaça a integridade territorial, a viabilidade e a própria existência de pequenos Estados Insulares em desenvolvimento. Nós damos boas-vindas ao resultado da COP17 em Durban e aguardamos ansiosamente a implementação urgente de todos os acordos firmados.”

O clima é um determinante importante da distribuição de vetores e agentes patogênicos. O aumento da incidência-prevalência de doenças como malária, dengue, febre amarela, hantavirose, entre outras, tem sido associadas às mudanças climáticas. As alterações extremas de temperatura também irão contribuir para o aumento da poluição do ar e da água, escassez de alimentos, e em alguns casos pode também levar ao óbito. Também elevam os níveis de ozônio e outros poluentes no ar, o que agrava as doenças cardiovasculares e respiratórias. Estima-se que alergias a pólen e outros alérgenos também serão intensificadas¹⁶.

Nesse contexto, as alterações climáticas, do tipo eventos extremos, já apresentam importante impacto na tipologia dos desastres de origem natural em escala global. O dano à saúde relacionado a estes eventos cada vez mais frequentes e intensos são sentidos em todos os continentes. É nesta década que emerge o conceito de “refugiados ambientais”¹⁷.

A elevação das temperaturas também altera os regimes de precipitação e poderá prejudicar a produção de alimentos básicos em muitas das regiões mais pobres - em até 50%, até 2020, em alguns países africanos. Isto irá aumentar a prevalência de desnutrição e subnutrição, que atualmente resulta em 3,5 milhões de mortes a cada ano (IPCC, 2007). Ademais, em algumas regiões do mundo numerosas populações serão deslocadas pelo aumento do nível do mar ou serão seriamente afetadas por inundações, secas e fome e diminuição de terras apropriadas para a agricultura, podendo levar ao aumento das doenças de origem alimentar, das doenças transmitidas pela água, das doenças transmitidas por

¹⁶ WHO, 2003

¹⁷ Pessoas que não tenham mais possibilidade de uma vida segura em seus territórios em função de eventos ou conflitos ambientais.

vetores, bem como um aumento de mortes prematuras e doenças relacionadas à poluição do ar ¹⁸.

Além das mudanças climáticas, outros impactos ambientais do desenvolvimento econômico atual afetam indiretamente a saúde. Modificações do habitat, conversão de terras e desmatamento para criação de estradas e agricultura, alteram as condições ecológicas e podem levar a extinção de espécies. A perda da biodiversidade afeta os serviços do ecossistema, como a captura eficiente da energia da luz solar, a filtragem e depuração de poluentes entre outros. A diversidade de espécies também é importante na ecologia das doenças infecciosas, particularmente zoonoses transmitidas por vetores. A alta diversidade de espécies de hospedeiros vertebrados pode desempenhar um papel benéfico por impedir o domínio de determinadas espécies que atuam como reservatórios principais do patógeno, e, portanto, podem diminuir e/ou “diluir” o risco da doença.

A construção de usinas hidrelétricas e barragens em geral, gera modificações ambientais, especialmente mudanças físico-químicas relacionadas à passagem de um sistema de águas correntes para um sistema de águas calmas, o que afeta profundamente a biodiversidade original. No caso da esquistossomose, da malária e da febre amarela – doenças endêmicas mundialmente importantes, associadas a ambientes impactados – cria condições propícias ao estabelecimento dos vetores. Ainda assim, a realização desses empreendimentos ocorre sem planos consistentes de mitigação daquelas doenças, ou até mesmo um incremento no serviço de saúde local para atendimento das mesmas.

A falta de tratamento adequado de efluentes domésticos e industriais e a lixiviação de áreas agrícolas permitem o lançamento de parasitos, bactérias, vírus e de substâncias tóxicas, genotóxicas, teratogênicas e carcinogênicas nos corpos hídricos. A água insalubre e a falta de condições de saneamento básico e higiene foram responsáveis por 1,9 milhões de mortes em 2004¹⁹.

Hoje, sabe-se que os tratamentos de água convencionais são incapazes de retirar certas substâncias (disruptores endócrinos²⁰, antibióticos e cianotoxinas) da água para consumo humano. Muitas destas substâncias são persistentes no meio ambiente, acumulando-se no solo e no sedimento de rios sendo facilmente transportadas a longas distâncias. Depositam-se ao longo da cadeia trófica, representando um sério risco à segurança alimentar e nutricional. Os disruptores endócrinos causam também declínio da função do sistema imunológico, aumentando a propensão às doenças infecciosas, e alterando o funcionamento dos órgãos reprodutores com consequências para a fertilidade.

¹⁸ NAÇÕES UNIDAS, 2006; OPAS, 2008

¹⁹ WHO, 2011

²⁰ Disruptores endócrinos são agentes e substâncias químicas que promovem alterações no sistema endócrino humano e nos hormônios. Também são conhecidos como desreguladores endócrinos, e interferentes endócrinos.

Outro ponto fundamental é o modelo de produção agrícola, baseado no agronegócio de monocultura em larga escala, dependente do uso de agrotóxicos, com seus impactos extremamente danosos à saúde e ao meio ambiente, levando à contaminação do ar, da água e do solo, e às enfermidades e mortes.

Os impactos nocivos desse modelo para a segurança e soberania alimentar são identificados na versão zero em seu parágrafo 95: “Nós pedimos pelo fortalecimento da Abordagem Estratégica para o Gerenciamento Internacional de Produtos Químicos (SAICM), pela ampliação dos esforços na direção de um regime internacional mais robusto, coerente, efetivo e eficiente para produtos químicos ao longo de todo seu ciclo de vida. Um financiamento de longo prazo sustentável e adequado será importante para auxiliar países em desenvolvimento com um sólido gerenciamento de dejetos e produtos químicos através de uma abordagem integrada.”

A legislação brasileira que controla o uso e venda de agrotóxicos, Lei 7.802/89²¹, é bastante criteriosa e rígida, no entanto, além da toxicidade dos mesmos, aspectos relacionados a condicionantes não-químicos agravam os danos à saúde, tais como a falta de treinamento específico dos aplicadores de agrotóxicos, as dificuldades de fiscalização e a desigualdade social no campo. Em 2009, uma pesquisa do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) da ANVISA, realizada em 26 estados, alertou que agrotóxicos proibidos ou utilizados acima do limite permitido tiveram seus resíduos encontrados em amostras de alimentos. A maior parte das frutas, verduras e legumes em milhares de pontos de venda do Brasil não tem a procedência identificada. Os riscos à saúde dos resíduos de agrotóxicos em alimentos podem ser graves. Em geral, eles agem de forma crônica e lenta, sendo difícil estabelecer relações imediatas e diretas de causa e efeito.

De acordo com as diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS), explicitadas no Regulamento Sanitário Internacional (WHA58.1), todos os países, independentemente de sua extensão ou população, devem dispor de serviços de informação e assistência toxicológica. Atualmente, no Brasil, o registro dos dados de intoxicação por agrotóxicos, que a partir de 2010 passa a ser de notificação universal, é feito pelo o SINAN (Sistema de Informação de Agravos de Notificação).

Em outra iniciativa correlata de articulação institucional, para definir as linhas prioritárias de ação do setor saúde na gestão da segurança química relacionada aos agrotóxicos e sua institucionalização no Sistema Único de Saúde, o Ministério da Saúde instituiu Grupo de Trabalho²² em caráter permanente, para

²¹ A Lei 7.802/89 regulamenta a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins e dá outras providências.

²² Portaria SE/MS nº 397, de 09 de outubro de 2007

elaborar e acompanhar a implementação do Plano Integrado de ações de vigilância em saúde relacionada a riscos e agravos provocados por agrotóxicos. No momento após terem sido pactuadas as diretrizes do Plano em 2011, tendo sido elaborado um modelo de Vigilância e Atenção Integral à população Exposta aos Agrotóxicos.

O papel do agrotóxico no sistema produtivo pode ser analisado, tanto do ponto de vista do seu risco potencial à saúde humana e ao meio ambiente (negativo), quanto do ponto de vista do seu papel de agente necessário e catalisador do processo produtivo rural (positivo). Tentativas de equilibrar os efeitos positivos e negativos dessa relação inversa entre eficiência econômica e preservação ambiental passariam por legislações que pudessem exercer um controle mais rigoroso durante todo ciclo de vida da produção e da utilização de agrotóxicos e de todos seus resíduos, comprometendo o conjunto dos atores sociais, desde a indústria química e suas revendas até os produtores e trabalhadores rurais com uma gestão integrada e ambientalmente mais segura e saudável.

O debate sobre a questão alimentar e nutricional, associado à reflexão sobre modelo de desenvolvimento econômico e social, já tem uma longa tradição. A compreensão da fome como expressão das relações entre o homem e o meio ambiente tem chamado a atenção para os limites do crescimento econômico. Após a II Guerra Mundial, sucessivas crises no abastecimento de alimentos e o agravamento do quadro de fome e miséria no mundo foram decisivos para a criação de organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e a própria Organização Mundial da Saúde – WHO. É nesse contexto que emerge o conceito de segurança alimentar.

Esse tema é destacado na versão zero em seus parágrafos 64 e 67: “Nós reafirmamos o direito a alimentação e convocamos todos os Estados a darem prioridade à intensificação sustentável da produção de alimentos através da ampliação do investimento na produção local de alimentos, da melhoria do acesso a mercados locais e globais de agro-alimentos, e a redução do nível de dejetos em toda a cadeia de abastecimento, com atenção especial para mulheres, pequenos agricultores, jovens, e agricultores nativos. Nós estamos comprometidos em assegurar uma nutrição apropriada para nossos povos.” “(...) Além disso, nós reiteramos a crucial importância dos recursos hídricos para o desenvolvimento sustentável, incluindo a erradicação da pobreza e da fome, a saúde pública, a segurança alimentar, a energia hidrelétrica, a agricultura e o desenvolvimento rural.”

Nesta perspectiva, os governos dos países da América do Norte e Europa Ocidental estão promovendo a regulamentação para a redução do nível de utilização destes produtos químicos utilizados na agricultura, estimulando a chamada agricultura biológica, método que se caracteriza pela rotação de cultura, usos restritos de pesticidas e fertilizantes, entre outras. Paradoxalmente, em 2008,

o Brasil assumiu o posto de maior consumidor de agrotóxicos do mundo, superando os Estados Unidos. Agrotóxicos proibidos na União Européia, Estados Unidos, Canadá, Japão e China continuam sendo utilizados no Brasil (ANVISA, 2009).

A agricultura biológica e orgânica são práticas que poderiam ser estudadas para serem colocadas em aplicação e substituir o modo agrícola atual. Normalmente, os produtos advindos dessas práticas são mais caros, cabendo ao governo subsidiá-las, o que é referendado na versão zero, em seus parágrafos 64 e 66: “Nós reafirmamos o direito a alimentação e convocamos todos os Estados a darem prioridade à intensificação sustentável da produção de alimentos através da ampliação do investimento na produção local de alimentos, da melhoria do acesso a mercados locais e globais de agri-alimentos, e a redução do nível de dejetos em toda a cadeia de abastecimento, com atenção especial para mulheres, pequenos agricultores, jovens, e agricultores nativos. Nós estamos comprometidos em assegurar uma nutrição apropriada para nossos povos”.

Impacto do complexo produtivo da saúde sobre o ambiente

O setor saúde, especialmente quando adota um modelo universal, desempenha importante papel como indutor do crescimento econômico e da competitividade. No Brasil, é responsável por boa parte dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, apresentando forte impacto sobre o estágio de desenvolvimento nacional. Porém, os interesses predominantes se movem pela lógica econômica do lucro e não para o atendimento das necessidades da saúde.

A indústria bioquímica e farmacêutica gera efluentes com composição e quantidade muito variadas devido ao grande número de fármacos existentes, com introdução de novos fármacos e sazonalidade das produções. Uma característica que a torna potencialmente perigosa é que seus produtos e efluentes são por sua natureza geradores de respostas e efeitos na saúde humana particularmente para a saúde dos trabalhadores envolvidos nos processos produtivos industriais.

Os riscos ambientais decorrentes de resíduos químico-farmacêuticos estão relacionados com os despejos industriais ou laboratoriais inadequados, assim como com o descarte aleatório de medicamentos vencidos ou sobras, feito por grande parte das pessoas no lixo comum ou na rede pública de esgoto. Estes resíduos podem trazer como conseqüências a contaminação da água, do solo e de animais, além do risco direto à saúde de pessoas que possam reutilizá-los por acidente ou mesmo intencionalmente, levando ao surgimento de reações adversas graves, intoxicações, entre outros problemas.

Vários estudos têm demonstrado a presença de medicamentos na água para consumo humano e nos solos, colocando esses produtos como contaminantes ambientais emergentes. Estes estudos têm mostrado que os medicamentos podem interferir no metabolismo e no comportamento dos

organismos aquáticos. Dentre os principais princípios ativos nocivos ao meio ambiente, devido à quantidade consumida, toxicidade e persistência no ambiente, estão os beta-bloqueadores, analgésicos e anti-inflamatórios, hormônios esteróides, citostáticos e drogas para tratamento de câncer, compostos neuroativos, agentes redutores de lipídeos no sangue, antiparasitários e antibióticos.

Os efeitos ambientais mais sérios têm sido observados em relação às substâncias que podem interferir no funcionamento natural do sistema endócrino de espécies animais, incluindo os seres humanos, entre eles os estrogênios naturais e contraceptivos. Essas substâncias, dependendo da dose e do tempo de exposição, podem estar relacionadas com doenças como câncer de mama, testicular e de próstata, ovários policísticos e redução da fertilidade masculina. Outra preocupação é com os antimicrobianos, pelo potencial em desenvolver bactérias resistentes capazes de infectar o homem e por serem usados em grandes quantidades.

Dentre as emissões dos serviços de saúde é necessário uma atenção especial aos resíduos sólidos gerados (RSS)²³, 80% são comparáveis aos resíduos domésticos e 20% são considerados resíduos perigosos que podem ser infecciosos, tóxicos ou radioativos.

Para a comunidade científica e entre os órgãos federais responsáveis pela definição das políticas públicas pelos RSS (ANVISA e CONAMA), esses resíduos representam um potencial de risco em duas situações: para a saúde ocupacional de quem manipula esse tipo de resíduo, seja o pessoal ligado à assistência médica ou médico-veterinária, seja o pessoal ligado ao setor de limpeza e manutenção; para o meio ambiente e a população, como decorrência da destinação inadequada de qualquer tipo de resíduo, alterando as características do meio.

Os RSS também podem favorecer o transporte de organismos multirresistentes dos estabelecimentos de saúde para o ambiente. Dessa forma, o tratamento e a disposição adequado dos RSS é indispensável para a manutenção da saúde humana e ambiental (WHO, 2007). Os rejeitos radioativos ou contaminados com radionuclídeos provenientes de laboratórios de análises clínicas, serviços de medicina nuclear e radioterapia, devem seguir as normas da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Resolução CNEN-6.05²⁴). A orientação da

²³ Segundo a Resolução CONAMA 283/2001, caracteriza-se como resíduos de serviços de saúde (RSS): aqueles provenientes de qualquer unidade que execute atividades de natureza médico-assistencial humana ou animal; aqueles provenientes de centros de pesquisa, desenvolvimento ou experimentação na área de farmacologia e saúde; medicamentos e imunoterápicos vencidos ou deteriorados; aqueles provenientes de necrotérios, funerárias e serviços de medicina legal; e aqueles provenientes de barreiras sanitárias.

²⁴ A norma CNEN-NE-6.05 “Gerência de Rejeitos Radioativos em Instalações Radiativas, 1985” regulamenta os serviços de medicina nuclear. Nessa norma encontram-se os procedimentos de limpeza, descontaminação, armazenamento e descarte de rejeitos cuja obrigação é dos serviços de medicina nuclear, incluindo-se a quantidade de material radioativo que é jogado no sistema de esgotos sanitários.

ANVISA e da CNEN é de que estes rejeitos radioativos sejam liberados como lixo hospitalar após o devido tempo de decaimento. Acidentes envolvendo materiais radioativos trazem risco não só a saúde, mas também ambientais, econômicos e sociais. No Brasil, o acidente com Césio 131 de Goiânia, proveniente de um equipamento abandonado, contaminou uma região inteira, com vários casos letais e uma magnitude de exposição ainda não solucionada, situação que ainda gera grandes expectativas à população afetada.

No Brasil, cerca de 56% dos municípios brasileiros dispõem de forma inadequada seus resíduos sólidos hospitalares, sendo que 30% deste total correspondem aos lixões. O restante os deposita em aterros controlados, sanitários e aterros especiais (ANVISA, 2006). A disposição desses resíduos em locais inadequados (lixões e aterros controlados) permite que o chorume e todos os agentes patogênicos se infiltrem no solo, contaminando-o e comprometendo os lençóis freáticos, além de ampliar os riscos aos catadores. Também há o risco de contaminação do ar, dada quando os resíduos são tratados pelo processo de incineração descontrolado (ANVISA, 2006).

No que se refere às formas de tratamento adotadas pelos municípios, os resultados de pesquisas mostram o predomínio da queima a céu aberto (cerca de 20%), seguida da incineração (11%) e que 22% dos municípios não tratam de forma alguma seus resíduos (ANVISA, 2006).

Existem regras para o descarte dos Resíduos de Serviços de Saúde. Elas estão dispostas na Resolução nº 306 de dezembro de 2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Entre elas, uma estabelece que a segregação, tratamento, acondicionamento e transporte adequado dos resíduos é de responsabilidade de cada unidade de saúde onde eles foram gerados, compromisso este que é sacramentado pela elaboração obrigatória do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde-PGRSS – por parte dos estabelecimentos geradores.

Um dos entraves atuais para o gerenciamento adequado destes resíduos está na fiscalização. Dentro do estabelecimento de saúde os responsáveis pela fiscalização são os órgãos de Vigilância Sanitária e, após sua saída (transporte e disposição final) é de responsabilidade do órgão ambiental. A falta de integração entre esses dois órgãos torna a fiscalização deficiente. Outro problema é a reduzida infra-estrutura e serviços, como empresas de transporte adequado, empresas para tratamento, reciclagem e reaproveitamento de metais e outros materiais, sistema de logística reversa, entre outros. No caso das lâmpadas fluorescentes de vapor de mercúrio, por exemplo, cujos resíduos podem contaminar o solo e as águas, atingindo a cadeia alimentar, os locais de coleta são muito reduzidos.

Dessa forma, é necessário que se implemente uma política nacional para gerenciamento dos RSS, integrada entre o MS e MMA, assim como ações de logística e infra-estrutura local para coleta, transporte e tratamento dos mesmos.

Seu tratamento protege a saúde da população e consequentemente otimiza o processo de reciclagem. Muitos resíduos da saúde já podem ser reciclados, como agulhas e seringas que podem ser transformadas em blocos. As iniciativas de reciclagem e reaproveitamento devem ser incentivadas e postas em prática.

A Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos sólidos (PNRS), ficou 20 anos para ser votada no Congresso Nacional até ser aprovada em 2010, e regulamentada em dezembro através do Decreto nº 7404/2010. A PNRS estabeleceu, como primeiro objetivo, a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental e elencou, entre os seus princípios e objetivos, questões como o poluidor-pagador e protetor-recebedor, a visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade.

Estabeleceu também a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, que atribui ao poder produtivo, aos consumidores e aos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos a responsabilidade para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos. Uma das ações que se destaca na PNRS é a eliminação de lixões e a consequente disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos até 2014.

Para que as diretrizes da PNRS sejam obedecidas será necessário a mobilização, a participação e o apoio dos vários públicos envolvidos. Dessa forma, a PNRS estimula a criação de instrumentos e metodologias em educação ambiental. A educação ambiental juntamente com os instrumentos econômicos, o Sistema Nacional de Informação sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR) e a logística reversa são os quatro temas transversais que comporão todas as ações e estratégias do Plano.

Foram dados destaques à exigência da segregação obrigatória para implantação de sistemas de logística reversa, a ser instituída pelo setor produtivo para alguns resíduos, principalmente os eletroeletrônicos, lâmpadas fluorescentes de vapor de mercúrio, óleos lubrificantes e suas embalagens, embalagens em geral e resíduos de medicamentos, os quais que estão sendo acompanhados pelos seus respectivos Grupos de Trabalho Temáticos e pelo Comitê Orientador da Logística Reversa - CORI. Atualmente está sendo elaborada proposta de acordo setorial para implantação da logística reversa destes resíduos, para ser aprovada pelo CORI e, de acordo com a PNRS, todos os custos da logística serão arcados pelo setor produtivo.

No que tange aos RSS, houve uma evolução nos quesitos legais e normativos, principalmente no que se refere aos procedimentos e instrumentos de apoios para o gerenciamento de RSS nos estabelecimentos, reforçando a

exigência do Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde - PGRSS e atualização das informações contidas nele.

Os efluentes líquidos dos serviços de saúde também possuem características peculiares que merecem atenção diferencial. O uso de antibióticos promove a seleção de bactérias multirresistentes e de genes de resistência a antibióticos. As estações de tratamento de efluente líquido de serviços de saúde, na maioria das vezes inexistentes, não mostram eficácia na remoção de microrganismos patogênicos, permitindo a difusão de bactérias multirresistentes para o ambiente, contaminando os recursos hídricos. Os genes de resistência podem ser transferidos de uma bactéria a outra, mecanismo particularmente importante nos efluentes hospitalares, porque a possibilidade de troca genética é aumentada pela maior densidade e maior contato entre os microrganismos, o que permite um aumento sua da taxa de transferência horizontal.

As estratégias de construção de serviços de saúde “verdes” são uma oportunidade de engajamento do setor no processo de transição para a economia sustentável. Abrangem cinco áreas principais: planejamento do local, consumo de energia, água e materiais e a qualidade do ambiente interno. O projeto deve garantir a sustentabilidade destes fatores e a sua interação. Um edifício “verde” permite redução de custos entre 15% e 25% de energia e água, de 70% da emissão de óxido nitroso, de 50% da emissão de gás carbônico e de 20% de combustível para o aquecimento de água, o que torna o investimento neste tipo de construção importante não apenas do ponto de vista da sustentabilidade ecológica como da eficiência econômica.

Outro aspecto estrutural é a saúde do trabalhador e a biossegurança, que no setor são revestidas de singularidades, particularmente em seu componente de serviços. O processo de trabalho com alta intensidade de trabalho humano e centrado na produção do cuidado torna complexas as situações de risco e consequente intervenção preventiva.

Em particular, os laboratórios de análises clínicas e de controle de qualidade, setores de exames de imagem e invasivos, centros cirúrgicos e unidades de emergência são considerados críticos em relação aos riscos ambientais e ocupacionais e requerem uma abordagem de vigilância de maior intensidade.

Recentemente foram definidas as Diretrizes da Promoção da Saúde dos Trabalhadores do SUS²⁵ que induz a construção de relações e ambientes de trabalho, estabelecem um processo de governança intrasetorial com abordagem participativa integrada a uma prescrição de conteúdos, técnicas e instrumentos de vigilância em saúde do trabalhador, componente essencial da construção de uma economia verde no setor saúde.

²⁵ Ministério da Saúde. Protocolo da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde – MNNP – SUS - nº 008 /2011 - Institui as diretrizes da Política Nacional de Promoção da Saúde do Trabalhador do Sistema Único de Saúde - SUS.

Economia verde e erradicação da pobreza: Agenda dos organismos internacionais para o desenvolvimento sustentável

Em todas as partes do mundo, a pobreza e as precárias condições de vida permanecem sendo uma das maiores causas das doenças. A desnutrição crônica ou a fome tornam muitas pessoas vulneráveis ao adoecimento e às mortes precoces. Um exemplo disso são os índices de mortalidade infantil. Eles vêm declinando, mas não na mesma velocidade e o mesmo ímpeto para todas as classes sociais (UN, 2012).

De acordo com as simulações do relatório ‘Rumo a uma Economia Verde: Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza’²⁶, um cenário de investimento verde atingiria taxas de crescimento anuais mais altas que o cenário habitual de negócios, em um espaço de tempo de 5 a 10 anos.

O relatório afirma que uma economia verde pretende valorizar o capital natural, e propõe que um quarto dos investimentos seja alocado em: silvicultura, agricultura, água potável e pesca. As atuais tendências projetadas para a agricultura, caso persista o modelo atual, são menos eficientes do que as da economia verde. Por exemplo, os investimentos em agricultura verde conduziram, ao longo do tempo, ao aumento da qualidade do solo e ao crescimento da produção global das principais culturas, representando uma produção 10% acima do projetado com as estratégias atuais de investimento. O aumento da eficiência na agricultura e nos setores industrial e urbano reduziria a demanda de água em cerca de um quinto até 2050 em comparação com as tendências projetadas, reduzindo a pressão sobre o lençol freático e água superficial, a curto e longo prazo, impactando positivamente eixos importantes das políticas de erradicação da fome e da pobreza.

A versão zero destaca a segurança alimentar como prioridade para erradicar a pobreza em seu parágrafo 25: “Nós estamos convencidos que a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza deve contribuir para se alcançar metas-chave – em particular as prioridades de erradicação da pobreza, segurança alimentar...”

Assim, sob um panorama de economia verde inclusiva, o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental não são incompatíveis e contribuem para o combate à pobreza, uma vez que os serviços ecossistêmicos são componentes das vidas de comunidades e proporcionam uma rede de segurança contra desastres naturais e disponibilidade de serviços essenciais, como por exemplo, a água.

A economia verde pode estar alinhada à promoção e defesa dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que tem, entre outras, a meta de reduzir pela metade o número de pessoas com fome e sem acesso a água potável. O relatório

²⁶ PNUMA, 2011

“A economia dos ecossistemas e da biodiversidade” (EC, 2008) analisa a correlação entre os serviços ecossistêmicos e os ODM (tabela 1).

Quadro 1: Relação entre serviços ecossistêmicos e os ODM

Tabela 2.1: Serviços ecossistêmicos e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM): Relações e <i>trade-offs</i> (compensações)				
Serviços Ecosistêmicos	Relação com ODM	Relações com as metas	Resultado conflitante	Avaliação
Serviços de fornecimento e regulação	ODM 1: Erradicar pobreza extrema e fome	Fornecimento diário de água, madeira e alimentação estabilizado: isso influencia o padrão material mínimo na vida dos pobres, aliviando a pobreza e a fome.	Maiores conflitos pela água, exploração de recursos do solo, costeiros e marinhos e a resiliência da agrobiodiversidade poderiam ser <i>trade-offs</i>	Relações fortes e diretas: a intervenção precisa ser receptiva aos serviços ecossistêmicos, à biodiversidade e à resiliência dos ecossistemas cultivados
Serviços de áreas úmidas e florestas	ODM 3: Promover igualdade entre os gêneros e capacitar mulheres	Madeira e água: proximidade e disponibilidade adequadas ajudariam alcançar igualdade entre os gêneros por reduzir essa carga que recai principalmente nas mulheres	Poderia haver maior extração de água subterrânea. O fortalecimento de direitos sobre a terra para as mulheres poderia, no entanto, garantir enormemente a prevenção da perda da biodiversidade	Relação indireta
Serviços de fornecimento (plantas medicinais) e regulação (água)	ODM 5: Aprimorar a saúde materna	Melhor disponibilidade de água potável e serviços médicos tradicionais criariam condições viáveis (ver Quadro 2.3)		Relação indireta
Serviços de fornecimento e regulação	ODM 6: Combater HIV/AIDS, malária e outras doenças	Isto seria facilitado aumentando-se a disponibilidade de água potável		Relação indireta
Serviços de fornecimento	ODM 8: Desenvolver uma Parceria Global para o Desenvolvimento	Práticas de troca justas e igualitárias e uma ordem econômica global saudável refletiriam o custo real de exportação/importação na perspectiva dos serviços ambientais		Relação indireta
Serviços de fornecimento e regulação	ODM 4: Reduzir mortalidade infantil	Criando condições facilitadoras, por exemplo por meio de água potável (veja Quadro 2.5)		Relação indireta
Serviços de fornecimento e regulação	ODM 2: Alcançar educação primária universal	Fornecimento de serviços pode ser afetado pela expansão de infra-estrutura para a educação (escolas e estradas)		Relação fraca ou pouco clara

Fonte: European Communities, 2008.

A tabela apresenta relação indireta entre os serviços ecossistêmicos e todos os ODM à exceção do ODM 1 – Erradicar a pobreza extrema e a fome, que apresentou “relações fortes e diretas: a intervenção precisa ser receptiva aos serviços ecossistêmicos, à biodiversidade e à resiliência dos ecossistemas cultivados”. O ODM 7 – Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente não é citado, provavelmente por ser transversal aos demais.

O mundo avança nessa direção, apesar da recessão econômica mundial, mas demonstra fragilidade nas áreas vitais, tais como a melhoria da saúde materna e acesso a um saneamento de qualidade, conforme publicado no Relatório de Acompanhamento dos ODM (2011)²⁷ que também recomenda a criação de empregos, a promoção do crescimento econômico, a segurança alimentar, a promoção das energias limpas e o reforço das parcerias entre os países ricos e pobres, para ajudar as populações mais vulneráveis do mundo. O relatório de avaliação dos ODM revela que possivelmente se alcançará a meta de 15% de pessoas que vivem na pobreza extrema, até 2015.

O Brasil tem se apoiado em políticas sociais, de alcance nacional, com o objetivo de reduzir a pobreza e as desigualdades garantindo os direitos dos cidadãos, como é o caso do conjunto de ações para o combate à fome e à pobreza, que hoje se configura no Plano Brasil sem Miséria. Somadas a outros fatores, como o crescimento da economia e a geração de empregos, elas já possibilitaram não apenas eliminar pela metade a proporção da população pobre no país – Meta do primeiro ODM – como também cumprir a meta mais ousada, assumida voluntariamente em 2005, de reduzir essa proporção para um quarto da população total (IPEA, 2010).

O Plano Brasil sem Miséria é dirigido principalmente para 16 milhões de pessoas que ainda permanecem na pobreza extrema, que não conseguiram se inscrever em programas sociais como o Bolsa Família, muito menos ter acesso a serviços essenciais como água, luz, educação, saúde e moradia. A partir do Mapa da Pobreza e do Mapa Nacional de Oportunidades, o governo brasileiro desenvolveu uma estratégia, chamada "Busca Ativa", que identifica as pessoas nessas condições, realiza o seu cadastro nos programas sociais e procura identificar os meios mais eficientes para melhoria da sua qualidade de vida (BRASIL, 2012).

O Programa Bolsa Verde faz parte do Plano Brasil sem Miséria, que beneficia famílias da Região Norte em situação de pobreza extrema²⁸ que vivem em áreas de preservação ambiental, que a cada três meses receberão a bolsa por serviços ambientais de conservação das áreas onde vivem e trabalham e qualificação em manejo florestal e educação ambiental. Até 2014, o Governo Federal pretende atender 72 mil famílias de pequenos produtores e comunidades tradicionais que vivem em área de preservação e assentamentos de reforma agrária que contém recursos florestais importantes (BRASIL, 2011).

Outras ações do Plano Brasil sem Miséria estão focadas no processo de inclusão produtiva das populações carentes do campo, através do fortalecimento da agricultura familiar, e das populações carentes das cidades, através de fortalecimento de ações para a geração de renda (qualificação profissional,

²⁷ Acessível em: http://www.un.org/millenniumgoals/11_MDG%20Report_EN.pdf

²⁸ Equivalente à renda per capita mensal de até R\$ 70,00.

economia solidária, micro empreendedor individual, cooperativa de catadores, etc.).

Esse contexto indica que a implementação de políticas sustentáveis tem potencial para enfrentar a pobreza, promover a equidade, melhorar a qualidade de vida e a sustentabilidade do planeta. A Rio+20 deverá enfrentar uma série de desafios nesse sentido.

III - Governança em Saúde e Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável

Nesta secção do documento será discutida a atual configuração mundial e nacional da governança da/ e para/ a saúde e ambiente no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, um dos temas centrais da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio+20.

Para fins deste documento, governança refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, a definição do *mix* apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas. O conceito não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. Refere-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico e social, incluindo-se aí não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos. Ou seja, a governança opera num plano mais amplo, englobando estrutura e forma de operar de governos e a sociedade como um todo.

É compreensível que se discuta e problematize a forma como se estrutura e opera a governança do desenvolvimento sustentável global e nacional, assim como as governanças internas e específicas dos setores da saúde e do ambiente. Cada uma delas tem suas lógicas, mandatos, formas de operar, burocracias específicas, conceitos, disciplinas e métodos de trabalho que as informam, assim como segmentos da sociedade civil que prioritariamente relacionam-se com cada um destes segmentos de governo. Por esta razão, fará parte desta secção do documento a discussão das governanças global e nacional DO desenvolvimento sustentável, DO ambiente e DA saúde.

Dado o caráter multi-facético dos processos sociais que influenciam o desenvolvimento sustentável, a saúde humana e o ambiente, o que ocorre (inclusive a governança) em outros setores da sociedade influencia poderosamente os resultados em cada uma destas dimensões do todo. Assim, é necessário também discutir a chamada ‘governança PARA’ o alcance de melhores resultados em termos de desenvolvimento sustentável, saúde e ambiente. Isto é, como se estruturam e operam os governos e as sociedades que objetivam

alcançar o desenvolvimento de forma sustentável e, simultaneamente, ter resultados positivos sobre a saúde humana e a proteção aos recursos da/ e para a vida no planeta.

O documento *“The future we want”* discute basicamente a ‘governança DO ambiente PARA o desenvolvimento sustentável’, sem abordar de forma mais consistente as demais dimensões. Ou seja, discute exclusivamente uma das dimensões acima listadas, que será apresentada a seguir. De outro lado, faz supor que será necessário estabelecer uma governança global capaz de induzir a economia verde no ‘ pilar econômico’ (embora pouco detalhe a respeito); manter e aperfeiçoar ou criar uma nova estrutura para a governança no ‘ pilar ambiental’ (o que constitui a peça central de governança no documento); e pouco avança com posições sobre a governança do ‘ pilar social’, onde se encontra a saúde.

Governança para o desenvolvimento

A iniciativa formal recente mais importante para a governança global para o desenvolvimento foi a Cúpula do Milênio, realizada pela Organização das Nações Unidas, no ano 2000, em Nova York, na qual 189 Estados-membros, 147 dos quais eram Chefes de Estado, adotaram a Declaração do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)²⁹.

Tendo convocado todas suas agências para realizarem conferências na década de 1990 – entre as quais a Rio 92 – visando ‘preparar o mundo para o século XXI’, as Nações Unidas reuniram as contribuições setoriais e plasmaram na Declaração e no alcance dos ODM até 2015 o acordo considerado possível para a ‘cooperação para o desenvolvimento’ no início do século XXI, no contexto da sua ‘agenda de desenvolvimento’. No compromisso assumido no ano 2000, os países mais desenvolvidos do mundo se obrigaram a entregar 0,7% do seu PIB em ‘ajuda para o desenvolvimento’, assim como atuar no alívio da dívida dos países em desenvolvimento, na justiça no comércio e no acesso a tecnologias procurando, assim, reduzir as enormes iniquidades existentes entre regiões do globo e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Monitoramentos globais desenvolvidos periodicamente indicam que houve alguns progressos em alguns objetivos nos primeiros anos, mas a crise econômica mundial, iniciada em 2007 nos países centrais do capitalismo global, e mantida até hoje, produziu impactos tremendos na ajuda para o desenvolvimento, talvez comprometendo em definitivo o alcance dos objetivos mínimos acordados no ano 2000.

A questão central da Cúpula e dos ODM é a omissão em não tocar nas causas estruturais dos modos de produção e consumo e da distribuição do poder mundial que produzem as iniquidades e impedem o verdadeiro desenvolvimento, tendo-se restringido a ajudas condicionadas dos países desenvolvidos aos países

²⁹ Para aprofundar informações sobre ODM, ver: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

em desenvolvimento, sem que sequer os modestos Objetivos do Milênio tenham sido alcançados até aqui.

De outro lado, a prática da cooperação internacional para o desenvolvimento, a despeito das reiterações à Declaração de Paris e o Plano de Ação de Accra³⁰, foi reduzida com a crise econômica mundial e, na prática, continua distante do cumprimento dos princípios de alinhamento, harmonização e apropriação, tão importantes para que o desenvolvimento se transforme de fato em realidade palpável nos países em desenvolvimento.

Diversos países e grupos de países, mas principalmente consórcios formados por acadêmicos e *decision makers* começam a trabalhar no cenário pós-2015 ou pós-ODM, argüindo as necessidades e tendências do 'desenvolvimento' nos seus componentes de conceitos e práticas, que se seguiriam a 2015.

Para muitos, a Rio+20 seria um momento importante para adjetivar o 'desenvolvimento', dando-lhe substância com os compromissos com a 'sustentabilidade', jogando assim uma cartada importante para as negociações que certamente se seguirão, nos anos vindouros, com vistas a compromissos internacionais pós-ODM no âmbito das Nações Unidas para 2015 em diante.

Sabe-se, entretanto, que a governança global está longe de ser resolvida no âmbito exclusivo das Nações Unidas. O G8 e o G20 – clubes de países mais desenvolvidos do mundo aos quais hoje têm sido convidadas algumas economias emergentes, como as do Brasil e da Índia, por exemplo, – as instituições financeiras internacionais (IFIs), os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD), são instâncias importantes de decisão sobre rumos econômicos e sociais internacionais, cujas orientações devem ser cuidadosamente examinadas para um entendimento pleno da governança global para o desenvolvimento.

O que importa discutir, no contexto deste documento, são as implicações das orientações e decisões da governança do desenvolvimento com e sobre as governanças globais do ambiente e da saúde. De forma geral, o que se verifica é a proeminência da retórica sobre as ações concretas; a submissão das agências 'sociais' do sistema das Nações Unidas às decisões políticas tomadas nas suas agências 'econômicas'; e um grau elevado de incoerência nas políticas e práticas dos países e o déficit democrático nas decisões internacionais, com a submissão das políticas ambientais e da saúde às políticas econômicas emanadas dos mencionados fóruns. Apenas para exemplificar, são candentes os prejuízos do comércio internacional injusto e das questões de propriedade intelectual, patrocinados pela OMC e OMPI, sobre a saúde e a agricultura, isto é, sobre o acesso a bens essenciais para a saúde e sobre a segurança alimentar, nutricional e o ambiente.

³⁰ Para a Declaração de Paris sobre a Efetividade da Ajuda e o Plano de Ação de Accra, ver: http://www.oecd.org/document/18/0,3746,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

Portanto, a Rio+20, desde que incorpore de forma negociada as perspectivas de governos e da sociedade civil, se oferece como uma oportunidade para repactuar as bases do desenvolvimento, em torno da sustentabilidade ambiental e da incorporação verdadeira das dimensões sociais do desenvolvimento, o que inclui em definitivo a saúde humana.

Governança global na questão do ambiente

A diplomacia multilateral e a jurisprudência internacional têm sido instrumentos fundamentais para a construção da governança ambiental global. Destaque-se, nos últimos 40-50 anos, a Conferência de Estocolmo (Junho de 1972), com a Declaração, o Plano de Ação e criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)³¹; o Protocolo de Montreal (1987)³² sobre o controle de emissões de CFC e outras substâncias que destroem a camada de ozônio; a Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Comissão Brundtland) e o Informe 'Nosso Futuro Comum' (1987)³³; a Criação do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC) das Nações Unidas (1988)³⁴; a Convenção da Basileia sobre movimentação trans-fronteiriça de dejetos perigosos (1989)³⁵, entre outros, antes da Rio 92, todos com influências e conseqüências tanto sobre as questões ambientais, quanto sobre a saúde humana.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), comumente referido como a Conferência Rio 92 ou Cúpula da Terra, foi um esforço empreendido por governos e sociedade, sob a égide das Nações Unidas, visando integrar meio ambiente e desenvolvimento. No processo preparatório para a Cúpula do Rio em 1992, houve uma série de propostas sobre o melhor desenho institucional para enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável. Na Rio 92 foram adotados diversos documentos-chave, incluindo a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento³⁶, a Carta da Terra³⁷, a Agenda 21³⁸, e as históricas 'Convenções do Rio' (CBD, UNCCD, UNFCCC)³⁹.

³¹ Ver: <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

³² Protocolo de Montreal. Ver: <http://www.unep.org/ozone/pdf/Montreal-Protocol2000.pdf>

³³ Comissão Brundtland. Informe: Nosso Futuro Comum. Ver: <http://www.earthsummit2012.org/historical-documents/the-brundtland-report-our-common-future> (em inglês)

³⁴ Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC) das Nações Unidas. Ver: <http://www.ipcc.ch/>

³⁵ Convenção da Basileia. Ver: <http://www.basel.int/>

³⁶ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ver: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>

³⁷ Carta da Terra. Ver: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/carta_terra.doc

³⁸ Agenda 21 – Texto completo. Ver: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575&idMenu=9065> ou http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml

³⁹ CBD: Convenção sobre a Diversidade Biológica (Ver: <http://www.cbd.int/convention/text/>); UNCCD: Convenção das Nações Unidas sobre o Combate à Desertificação (Ver: <http://www.unccd.int/convention/text/convention.php>); UNFCCC: Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (Ver: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>).

Também a partir da Rio 92 foram criadas novas instituições internacionais, entre elas a Comissão de Desenvolvimento Sustentável⁴⁰, encarregada do acompanhamento da Conferência do Rio, e foi implantada uma reforma da estrutura global para a gestão do desenvolvimento sustentável.

Dez anos depois da Rio 92, o conceito dos três pilares do desenvolvimento sustentável que se reforçam mutuamente foi incorporado ao Plano de Implementação de Johannesburgo de 2002 (Johannesburg Plan of Implementation - JPol)⁴¹.

A necessidade de reforçar o Quadro Institucional para o Desenvolvimento Sustentável (International Framework for Sustainable Development - IFSD) é abordada no capítulo XI do Plano. O desenvolvimento sustentável foi reconhecido como um objetivo prioritário para as instituições nos níveis nacional, regional e internacional / global. O JPol destacou a necessidade de reforçar a integração do desenvolvimento sustentável nos mandatos e atividades de todas as agências, programas e fundos integrantes das Nações Unidas, bem como das instituições financeiras internacionais. Portanto, a discussão do IFSD também abrange o papel de instituições que constituem os pilares econômico e social, devendo considerar-se, por exemplo, as formas de intensificar os esforços para fazer a ponte entre as instituições financeiras internacionais (IFIs), os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD), e as demais instituições do sistema das Nações Unidas.

A versão zero do documento em elaboração para a Rio+20 propõe no seu Par. 25 que a economia verde seja a estratégia central do componente político da governança para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, já discutida em segmento anterior deste documento.

O que é de notar, contudo, é que o documento não especifica como deve ser a governança da economia mundial para que se alcancem as ambiciosas metas mencionadas no Par. 26, o que é uma omissão importante, porque deixa de propor transformações na governança econômica global (por exemplo, as regras de comércio e propriedade intelectual e tantas outras), sabidamente um determinante poderoso do desenvolvimento sustentável, nos seus três pilares constitutivos. Apenas ressalta que não tem a intenção de ser um conjunto de regras rígidas, mas sim de ser uma estrutura de tomada de decisões integrada dos três pilares de desenvolvimento sustentável em todos os domínios públicos e privados (Par. 27) e, remetendo a questão da governança apenas para o plano nacional, indica que cada país, respeitando as realidades específicas de seu desenvolvimento econômico, social e ambiental, fará as escolhas apropriadas (Par.28).

⁴⁰ Comissão do Desenvolvimento Sustentável. Ver: http://www.un.org/esa/dsd/csd/csd_aboucsd.shtml

⁴¹ Plano de Implementação de Johannesburgo. Ver: <http://www.mma.gov.br/estruturas/ai/arquivos/pijoan.doc>

De outro lado, numa interpretação absolutamente distorcida em relação à atual crise econômica global, sabidamente originada e mantida pelos países do circuito central da economia global, indica que os países em desenvolvimento estão enfrentando grandes desafios para erradicar a pobreza e sustentar o crescimento, e que a transição para a economia verde irá requerer ajustes estruturais que podem envolver custos adicionais para suas economias (Par. 30), sem fazer uma menção sequer a situação dos países desenvolvidos e as consequências de suas políticas econômicas ou da ausência de coerência entre suas diversas políticas sobre o desenvolvimento sustentável.

No plano global, o documento, na sua versão zero, se restringe a propor a criação, pelas Nações Unidas, de uma plataforma internacional de compartilhamento de conhecimento para facilitar a elaboração e a implementação da economia verde pelos países (Par. 33), que proporcione uma mistura de políticas e medidas adaptadas para necessidades e preferências de cada país, incluindo instrumentos regulatórios, econômicos e fiscais, investimento em infraestrutura verde, incentivos financeiros, reforma de subsídios, contratações públicas sustentáveis, divulgação de informações, e parcerias voluntárias, entre outros (Par. 32).

Em nenhum momento traz para a governança, da economia verde, o princípio tão valorizado no contexto do desenvolvimento sustentável das 'responsabilidades comuns, mas diferenciadas', omitindo-se assim, quanto ao essencial que é a posição a ser adotada pelos países desenvolvidos quanto às suas responsabilidades em relação à sustentabilidade e a equidade sócio-econômica e, mesmo sanitária, essenciais para um desenvolvimento global harmonioso.

Quadro institucional existente para o desenvolvimento sustentável

Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)⁴²

Como órgão máximo no sistema das Nações Unidas, a AGNU tem um papel central na configuração do quadro institucional para o desenvolvimento sustentável, pois pode traduzir para formas legais os conteúdos e resultados de encontros e conferências, como foi o caso, por exemplo, do estabelecimento da Comissão do Desenvolvimento Sustentável depois da Rio 92. Pode também iniciar processos de consultas e negociações de arranjos institucionais, com base nas recomendações de outros órgãos. Portanto, é de esperar que, mais uma vez, a AGNU poderá ter um papel importante também na implementação dos resultados da Rio +20.

Conselho Econômico e Social (ECOSOC)⁴³

⁴² Ver: <http://www.un.org/en/ga/>

⁴³ Ver: <http://www.un.org/en/ecosoc/> . Estabelecido pela Carta das Nações Unidas de 1945, é um dos órgãos mais importantes da Organização, responsável pela direção e coordenação das

O Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 (Rio+5)⁴⁴ reconheceu a necessidade de um Conselho Económico e Social (ECOSOC) mais eficaz, como um corpo principal de revisão de políticas, coordenação, diálogo político e recomendações sobre questões de desenvolvimento económico e social, bem como para a implementação das metas internacionais de desenvolvimento aprovados nas principais cúpulas e conferências das Nações Unidas, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Também identificou que o ECOSOC deveria desempenhar um papel chave na coordenação geral dos fundos, programas e agências, assegurando a coerência entre eles e evitando a duplicação de mandatos e atividades. Reformas posteriores introduziram a Revisão Ministerial Anual (AMR)⁴⁵ para avaliar o progresso na realização dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente e decorrentes das grandes conferências e cúpulas, além do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento⁴⁶, bianual, para analisar as tendências na cooperação internacional.

O ECOSOC está numa posição privilegiada como uma ponte entre as capacidades normativas e operacionais das Nações Unidas. Tendo um papel central a desempenhar no asseguramento da coerência e coordenação na área de desenvolvimento, o ECOSOC deveria assegurar, por meio do seu 'segmento de atividades operacionais', que as agências, fundos e programas das Nações Unidas integrassem as principais decisões da Comissão do Desenvolvimento Sustentável de acordo com suas áreas de especialização e informassem sobre sua implementação. Além disso, o 'segmento de coordenação' da ECOSOC deveria dedicar mais tempo à coordenação da execução das decisões de desenvolvimento sustentável em todo o sistema das Nações Unidas. Igualmente, o segmento geral deveria ir além da aprovação dos relatórios dos vários órgãos subsidiários e iniciar discussões mais substantivas sobre a melhor forma de integrar o desenvolvimento sustentável no trabalho de todos os órgãos subsidiários do ECOSOC, reduzindo, deste modo, sobreposições e duplicações.

Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável (CSD)⁴⁷

atividades sociais, culturais e humanitárias da ONU. É composto de 54 membros, eleitos para mandato de três anos pela Assembleia Geral das Nações Unidas: 14 da África, 11 da Ásia, 6 do Leste Europeu, 10 da América Latina e Caribe, e 13 da Europa e outras áreas. Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança são continuamente re-eleitos. A presidência muda anualmente, estando hoje em mãos da Eslováquia. Coordena as atividades de diversas Comissões Funcionais (Comissão do Desenvolvimento Sustentável, por exemplo) e Comissões Regionais (CEPAL, por exemplo) da ONU.

⁴⁴ Ver: <http://www.worldsummit2002.org/>

⁴⁵ Um exemplo foi o ECOSOC AMR de 2008, sobre 'Desenvolvimento Sustentável' (ver: <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/bahrain%20participants%20revised.pdf>) e o de 2009 sobre 'Saúde Global' (ver: http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf09/ministerial_declaration-2009.pdf)

⁴⁶ Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento. Ver: <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml>

⁴⁷ Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável. Ver: http://www.un.org/esa/dsd/csd/csd_aboucsd.shtml

A Resolução 47/191, de 22/12/1992, da Assembléia Geral das Nações Unidas, criou a Comissão de alto nível sobre Desenvolvimento Sustentável, que foi confirmada na JPol. A Comissão foi encarregada, entre outras coisas, do acompanhamento dos progressos realizados na implementação da Agenda 21 e da revisão do progresso na implementação dos compromissos nela estabelecidos, incluindo os relacionados com a provisão de recursos financeiros e a transferência de tecnologias. Representantes de várias agências das Nações Unidas e outras organizações inter-governamentais, incluindo as instituições financeiras internacionais e bancos de desenvolvimento regional, são convocados a assistir e aconselhar a Comissão no desempenho de suas funções e participar ativamente em suas deliberações. O JPol prevê que o papel da Comissão deve incluir "revisar e monitorar o progresso na implementação da Agenda 21 e fomentar a coerência da implementação, iniciativas e parcerias".

Governança ambiental internacional

A proliferação de acordos ambientais multilaterais (AAM) e a fragmentação das instituições ambientais tem impulsionado os apelos para revisar e fortalecer o pilar ambiental do desenvolvimento sustentável. Um número de processos têm abordado o escopo e as opções para a reforma da governança ambiental internacional (IEG), incluindo o reforço da interface ciência-política com a participação dos países em desenvolvimento e a busca de sinergias e compatibilidades entre acordos ambientais multilaterais. Outra parte das discussões da IEG são questões relacionadas com o formato institucional que tal governança deverá adquirir.

O Plano de Ação de Johannesburgo dedica o capítulo XI aos desafios relativos ao melhor desenho institucional para a adequada governança para o desenvolvimento sustentável. Sugere que devem ser tomadas medidas para fortalecer os arranjos institucionais relativos ao desenvolvimento sustentável em todos os níveis no âmbito da Agenda 21⁴⁸, que devem se basear nos avanços conquistados desde Rio 92, devendo resultar na concretização de alguns objetivos, tais como: a) fortalecimento dos compromissos em relação ao desenvolvimento sustentável; b) integração das dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável de maneira equilibrada; c) reforço da implementação da Agenda 21, inclusive por meio da mobilização de recursos financeiros e tecnológicos, bem como de programas de capacitação, especialmente para os países em desenvolvimento; d) fortalecimento da coerência, da coordenação e do monitoramento; e) promover o estado de direito e o fortalecimento das instituições governamentais; f) aumentar a eficácia e a eficiência por meio da limitação da superposição e duplicação das atividades dos organismos internacionais, pertencentes ou não ao sistema das Nações Unidas, baseando-se em seus mandatos e vantagens comparativas; g) aumentar a participação e o envolvimento efetivo da sociedade civil e de outros grupos de

⁴⁸ O Plano esclarece que as referências à Agenda 21 incluem a própria Agenda 21, o Programa para a Implementação da Agenda 21 e os resultados da Cúpula.

interesse na implementação da Agenda 21, bem como promover a transparência e a ampla participação do público; h) fortalecer a capacitação para o desenvolvimento sustentável em todos os níveis, incluindo o nível local, em especial a dos países em desenvolvimento; i) fortalecer a cooperação internacional que visa reforçar a implementação da Agenda 21 e os resultados da Cúpula.

Não é uma proposta de governança fácil de ser implementada, por ser abrangente e, necessariamente, intersetorial, em face de todas as razões políticas e técnicas conhecidas para um modelo deste tipo, inter-agencial no interior das Nações Unidas, devendo ainda incluir governos, arranjos regionais e, seguramente, a sociedade civil.

Já a versão zero do documento, reconhece, pelo menos retoricamente, a necessidade crucial de uma forte governança em níveis locais, nacionais, regionais e global para dar prosseguimento ao desenvolvimento sustentável. Assim, defende que o fortalecimento e reforma da estrutura institucional deve, entre outras coisas (Par. 44), integrar os três pilares de desenvolvimento sustentável e promover a implementação da Agenda 21, monitorando o progresso em níveis locais, nacionais, regionais e global; oferecer orientação política coesiva e centrada nos governos para o desenvolvimento sustentável e identificar ações específicas de modo a cumprir a agenda de desenvolvimento sustentável através da promoção da tomada de decisões integrada em todos os níveis; e reforçar a coerência entre as agências⁴⁹, fundos e programas do sistema da ONU, incluindo Instituições Financeiras e Comerciais Internacionais.

A estrutura proposta enfatiza o protagonismo da Assembléia Geral das Nações Unidas e do Conselho Econômico-Social (ECOSOC) e levanta as opções de manter a atual Comissão do Desenvolvimento Sustentável ou transformá-la no 'Conselho' do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (par. 49). Também coloca as opções de manter o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (UNEP/PNUMA)⁵⁰ ou transformá-lo em 'agência especializada' (Par. 51).

Será importante conhecer a opinião dos negociadores do Governo Brasileiro a respeito e especular sobre as repercussões que uma ou outra opção trará para a ação inter-agencial no âmbito das Nações Unidas, particularmente no caso que nos interessa, com a OMS, assim como que implicações têm uma ou outra opção sobre a necessária 'coerência entre todas as políticas', sobretudo para o caso de alguns países desenvolvidos, cuja coerência é baixa quando se consideram suas políticas comerciais e industriais e as respectivas repercussões sobre o ambiente e a saúde, internamente e no plano global.

Em conclusão, pelo teor do documento 'O futuro que queremos', a Rio+20 estará tratando, como dito no começo desta secção, basicamente da 'governança global do ambiente', mas não obviamente da 'governança do desenvolvimento',

⁴⁹ N.do A.: Aqui deveria estar incluída necessariamente a OMS.

⁵⁰ Ver: <http://www.unep.org/>

como se esperaria, o que, aparentemente, terá sua discussão transferida para os debates que se seguirão ao encerramento do ciclo da Cúpula do Milênio do ano 2000 e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a partir de 2015.

Governança global da saúde

Entende-se por 'governança global da saúde' os arranjos institucionais existentes com vistas à condução dos assuntos internacionais e globais na área da saúde, entre eles o da saúde humana e ambiente. A instituição dominante no cenário da governança global da saúde é a Organização Mundial da Saúde⁵¹, agência especializada das Nações Unidas, criada em 1948.

Neste momento, inclusive por uma forte influência do Brasil, a OMS passa por um processo de reforma estrutural e programática⁵², cuja última discussão ocorreu na sessão de Janeiro de 2012, do Conselho Executivo da OMS. Tal processo, a nosso ver, deverá necessariamente desembocar numa série de transformações institucionais, das prioridades políticas à estrutura e à governança, visando preparar a Organização para enfrentar os desafios cada vez mais complexos colocados para as Nações Unidas, seus Estados-membros e para outros atores no cenário global neste limiar de século XXI, no campo da saúde: desde antigos problemas ainda vigentes, passando por novas ameaças à saúde pública, inclusive as sociais, as ambientais e as sanitárias, e pela inadequação das estruturas e políticas existentes para enfrentá-las.

Em síntese, a nosso ver, o norte geral da OMS para as próximas décadas, deverá ser orientado para dirigir a sua ação sobre os determinantes sociais da saúde, conforme estabelecido na Conferência Mundial Sobre os Determinantes Sociais da Saúde, e o incentivo ao desenvolvimento dos Sistemas Universais de Saúde, baseados em Alma Ata, vinculando-se organicamente aos compromissos do Desenvolvimento Sustentável emanados na Rio 92 e renovados na Rio+20.

Com a clara intenção de que o processo de reforma seja orientado pelos Estados-membros e tenha um caráter integrador, espera-se que o mesmo seja capaz de: reorientar as atividades da Organização para enfrentar os desafios sócio-sanitários com que se defrontam os países e a sociedade global neste

⁵¹ Ver: www.who.int. Para documentos básicos, ver: http://apps.who.int/gb/bd/S/S_index.html - Seus principais órgãos deliberantes são: 1) Assembleia Mundial da Saúde (AMS) – Composta pela totalidade de seus Estados-membros (atualmente 191 países), reúne-se anualmente no mês de maio, em Genebra; 2) Conselho Executivo – Formado por 34 Estados-membros, eleitos pela AMS para mandato de três anos, garantindo-se a presença de representantes das seis Regionais que compõem a OMS (África, Américas, Europa, Mediterrâneo Oriental, Pacífico Ocidental e Sudeste da Ásia). Reúne-se duas vezes ao ano. Define a agenda da AMS. É dirigido por uma mesa de seis membros – um de cada Região – presidido de forma rotatória por um dos países de uma das Regiões. A OMS tem seu Secretariado sediado em Genebra, o qual é dirigido por um Diretor Geral eleito para um mandato de cinco anos. Atualmente, a DG da OMS é a Dra. Margaret Chan, da China, recém re-eleita para o mandato 2012-2017.

⁵² Toda a documentação referente ao processo de 'reforma da OM' em curso encontra-se em: <http://www.who.int/dg/reform/es/index.html>

século XXI; reformar o financiamento e a gestão da OMS para afrontar tais desafios mais eficazmente; e transformar a governança para fortalecer a saúde mundial.

Os Estados-membros e as ONGs em relações oficiais com a OMS serão convidados a apresentar suas propostas antes da Assembléia Mundial da Saúde (AMS) (Maio de 2012), particularmente nos componentes de 'prioridades e programas', pois nestas dimensões residem as principais críticas à OMS, de forma que a AMS possa reorientar políticas e planos de trabalho da Organização em função das reais necessidades dos países e da saúde global, assim como adequar sua governança às mesmas.

O atual processo de reforma da OMS pode vir a ser um dos mais profundos e, sobretudo, participativos, como jamais ocorreu nos 60 anos de história da Organização, cabendo ser acompanhado com extrema atenção pelas repercussões que poderá ter no contexto da governança da saúde e ambiente no desenvolvimento sustentável, pelo menos no plano global.

Para tanto, há que ser superado o modelo prevalente de abordagem da OMS frente à geração ou causas dos problemas de saúde e da frágil organização dos sistemas de saúde ao se tratar das opções políticas e das iniciativas a serem implementadas em sua reforma. Causas que, a rigor, são as mesmas que geram os graves problemas ambientais do mundo: o modo de produção e consumo excludente, gerador de iniquidades econômicas, sociais e sanitárias, e eco-agressivo, que orienta as economias do capitalismo global.

Estas reformas, tendo em vista o valor da saúde no contexto do desenvolvimento sustentável, em contraponto ao modelo tradicional e pouco resolutivo da abordagem atual, devem buscar um modelo de governança que possibilite a plena participação em seus mecanismos decisórios e de consulta dos interesses das múltiplas representações da comunidade internacional. Também deve considerar temas globais essenciais que repercutem sobre a saúde, como os determinantes sociais da saúde, as iniquidades no acesso aos insumos de saúde, devido principalmente ao sistema vigente de propriedade intelectual, entre outros.

Dando seqüência à tradição que vêm desde sua criação, em 1948, quando a situação sócio-sanitária a ser enfrentada era outra, hoje torna-se imperativa a visão de que o enfoque intersetorial defina as intervenções da OMS.

Uma das críticas à OMS, que levou a desencadear o processo de reforma, tem sido a manutenção do seu foco de ação centrado prioritariamente no 'controle de doenças', com uma baixa coerência com a compreensão da saúde como fenômeno social que hoje depende da ação intersetorial sobre os determinantes sociais e ambientais da saúde. Para tanto, torna-se fundamental o estabelecimento de laços e ações efetivas com outros órgãos das Nações Unidas (inclusive os órgãos centrais da governança do desenvolvimento sustentável e do ambiente), assim como a definição de processos de trabalhos mais 'country-

oriented’, ao invés de aplicações ‘automáticas’ de programas definidos na administração central ou regional da Organização.

A imagem objetivo é que a OMS atue na defesa da saúde frente às políticas comerciais nocivas praticadas por países mais desenvolvidos e com pleno respaldo de organismos como OMC ou OMPI. Outra crítica é a concessão que faz a OMS às doações ‘*earmarked*’⁵³, sejam elas oriundas de países tradicionalmente doadores, ou de entidades filantrópicas ou privadas, o que tende a distorcer as prioridades programáticas definidas pelos Estados-membros.

Governança da saúde ambiental na OMS

A estrutura no interior da Direção Geral da OMS, em Genebra, responsável pela área de saúde e ambiente, está localizada na Sub-Diretoria Geral de Seguridade Sanitária e Meio Ambiente (HSE), dividida nos seguintes Departamentos:

- Inocuidade dos Alimentos, Zoonoses e Doenças Transmitidas por Alimentos (FOS)
- Alerta e Resposta Mundial (GAR)
- Programa Mundial da Gripe (GIP)
- Coordenação do Regulamento Sanitário Internacional (IHR)
- Iniciativa de Erradicação da Poliomielite (POL)
- Saúde Pública e Meio Ambiente (PHE)⁵⁴

O papel do Departamento de Saúde Pública e Ambiente da OMS é o de “promover um ambiente mais saudável, intensificar a prevenção primária e influenciar as políticas públicas em todos os setores para enfrentar as causas remotas das ameaças ambientais para a saúde.”

O Departamento tem o mandato de: a) Avaliar e realizar a gestão dos riscos ambientais à saúde (como a contaminação atmosférica e do ar de interiores, produtos químicos, água insalubre, falta de saneamento ou presença de radiações ionizantes e não ionizantes, entre outros) e a formulação de normas e orientações baseadas em dados probatórios acerca dos principais perigos ambientais para a saúde; e b) Elaborar orientações e criar instrumentos e iniciativas para facilitar a formulação e aplicação de políticas de saúde em setores prioritários.

O Departamento admite a importância de ações intersetoriais, ao identificar que para ‘abordar os determinantes meio-ambientais da saúde são necessárias ações urgentes do setor saúde, em colaboração com outros setores, como de energia, transportes, agricultura e indústria’, entre outros, e ‘se centra na

⁵³ ‘*Earmarked*’ significaria, em português, uma doação em dinheiro ‘carimbada’ para uma determinada finalidade ou projeto, ao gosto do doador, só podendo ser gasta naquela específica destinação.

⁵⁴ OMS. Departamento de Salud Pública y Medio Ambiente. Ver: http://www.who.int/phe/about_us/es/

formulação e promoção de políticas e intervenções preventivas eficazes baseadas em um melhor conhecimento científico dos determinantes ambientais da saúde humana’.

Trata-se, na verdade, de um exíguo espaço institucional dedicado às complexas relações entre saúde e ambiente, mas com um portfólio temático amplo, incluindo:

- Água, saneamento e saúde⁵⁵
- Câmbio climático e saúde humana⁵⁶
- Campos eletromagnéticos⁵⁷
- Contaminação do ar de interiores⁵⁸
- Contaminação atmosférica⁵⁹
- Radiações ultravioleta, cósmica, ionizante e não ionizante⁶⁰
- Saúde ambiental da infância⁶¹, incluindo a Aliança Ambientes Saudáveis para Crianças (HECA)
- Saúde ambiental em emergências⁶²
- WHO/UNEP Health and Environment Linkages Initiative (HELI)⁶³

Saúde ocupacional, segurança química, acidentes radiológicos, resíduos de serviços de saúde, saúde e ecossistemas, doenças por contaminação alimentar, agrotóxicos e saúde humana, e muitos outros temas conexos são tratados em espaços externos ao Departamento, no interior da OMS, ou por meio de conexões com agências especializadas das Nações Unidas ou Governos e Centros que compartilham a gestão de tais problemas com a OMS.

Verifica-se, portanto, que há uma multiplicidade de programas, ações e iniciativas referentes à ‘saúde e ambiente’, hoje vigente na OMS, o que pode conduzir a uma fragmentação excessiva, com possível redução da eficiência e efetividade da Organização nesta área crítica do desenvolvimento. Por outro lado, o quadro de pessoal do Departamento parece exíguo, no nível central, para a abrangência de seus propósitos e objetivos, embora seja significativo quando se computam os especialistas no tema lotados nos Escritórios Regionais e nos Escritórios de países.

Ademais, identificam-se também 31 Centros Colaboradores da OMS relacionados com ambiente e saúde⁶⁴, incluindo temas como cidades saudáveis,

⁵⁵ Ver: http://www.who.int/water_sanitation_health/es/

⁵⁶ Ver: <http://www.who.int/globalchange/es/>

⁵⁷ Ver: <http://www.who.int/peh-emf/es/>

⁵⁸ Ver: <http://www.who.int/indoorair/en/>

⁵⁹ Ver: http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/es/index.html

⁶⁰ Ver: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs305/es/index.html>

⁶¹ Ver: <http://www.who.int/heca/en/>

⁶² Ver: http://www.who.int/environmental_health_emergencies/en/

⁶³ Ver: <http://www.who.int/heli/en/>

⁶⁴ Centros Colaboradores em Saúde e Ambiente da OMS. Ver: <http://www.who.int/phe/phecollcentres/en/index.html>

habitações saudáveis, poluição aérea, água e saneamento, saúde ocupacional, epidemiologia ambiental, avaliação de risco e impacto ambiental sobre a saúde e radiações, entre outras. No Brasil, a FIOCRUZ e a FUNDACENTRO são dois exemplos de Centros Colaboradores em Saúde e Ambiente da OMS/OPS⁶⁵. A estratégia ‘centros colaboradores’ é uma iniciativa importante em sua formulação, mas é preciso avaliar a articulação – coordenação – integração entre eles, para otimizar sua produção, evitar que atuem de forma fragmentada, garantindo uma institucionalização capaz de dar efetividade à sua produção de pesquisa e ensino ou de cooperação técnica com os países.

Nos últimos 10 anos, as diversas Assembléias Mundiais da Saúde anuais aprovaram inúmeras resoluções com maior ou menor amplitude temática, das quais destacamos cinco que tem expressivas chamadas para a questão da saúde e ambiente: WHA61.19 Câmbio climático e saúde; WHA59.15 Enfoque estratégico da gestão dos produtos químicos a nível internacional; WHA58.1 Regulamento Sanitário Internacional; WHA58.1 Ação sanitária em relação com as crises e os desastres; WHA57.10 Segurança no trânsito e saúde. Por este espectro de objetos das resoluções pode-se inferir a reduzida amplitude conceitual que a AMS confere ao tema do ambiente e da saúde.

Saúde na Rio+20 na OMS

Na reunião do Conselho Executivo da OMS (Janeiro de 2012), o tema ‘Saúde na Rio+20’ entrou em discussão, tendo o Conselho Executivo⁶⁶ proposto um processo visando gerar orientações e posicionamentos a serem levados à Assembléia Mundial de Saúde (Maio de 2012), quando se espera que seja aprovado um documento de posição sobre ‘Saúde e ambiente no desenvolvimento sustentável’, a ser apresentado ao evento de Junho de 2012, no Rio de Janeiro.

O mencionado documento enfatiza as relações entre saúde e desenvolvimento sustentável, invocando os conteúdos da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e do Plano de Aplicação das Decisões de Joanesburgo (2002), analisa o contexto atual e destaca que a saúde no desenvolvimento sustentável se expressa por meio de propostas como a cobertura universal de saúde, de suas relações com a economia verde e como resultado de todas as políticas, servindo os indicadores de saúde alcançados como avaliação do grau de sucesso do desenvolvimento sustentável.

O Conselho Executivo propôs, ademais, que sejam envidados esforços para que o tema da saúde, até agora ausente da versão zero do documento da Conferência, passe a integrá-lo, bem como, por ocasião da Rio+20, se realize um side event com o tema saúde e sustentabilidade, que tome o documento a ser

⁶⁵ Para uma relação completa de Centros Colaboradores da OMS/OPS no Brasil, ver a publicação: OPS/OMS. *Rede de dos Centros Colaboradores da OPAS/OMS no Brasil*, acessível em: http://new.paho.org/bra/index.php?option=com_content&task=view&id=1715&Itemid=763

⁶⁶ WHO/EB130. Doc. EB130/36. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20)*. Acessível em: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB130/B130_36-sp.pdf

aprovado na AMS como base. O Secretariado da OMS está orientado pelo Conselho a facilitar todo o processo até a AMS e a Rio+20.

Conexões entre as estruturas de governança ambiental e da saúde

Embora tenham sido alcançados progressos sócio-sanitários e ambientais desde a Rio+20, há consenso que ainda não se alcançou um modelo de desenvolvimento que permita avançar simultaneamente nas dimensões social, econômica e ambiental do desenvolvimento. A necessidade de transitar a um novo modelo de desenvolvimento, que coloque a equidade no centro de suas ações e que seja capaz de avançar simultaneamente com o desenvolvimento social, o crescimento da economia e a sustentabilidade ambiental coloca o mundo, suas regiões e cada um dos países frente a um imperativo de mudanças.

Também há consenso que as governanças global e nacionais são elementos importantes na consecução de modelos de desenvolvimento sustentáveis democráticos, equitativos, incluídos e integradores dos vários segmentos dos governos e da sociedade.

O Programa 21 fazia um chamado à adoção de ‘estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável’ (ENDS). Por ocasião da Cúpula de Johannesburgo de 2002, ficou estabelecido o ano de 2005 como prazo para a implementação de ENDS. Contudo, até há pouco tempo, eram escassas as iniciativas que poderiam ser consideradas como ENDS, isto é, desde 1992 têm sido escassos os exercícios de planejamento para o desenvolvimento sustentável.

Entretanto, a profunda crise econômico-financeira mundial passa a exigir políticas e práticas opostas à vaga neoliberal dos anos 90, incluindo o reconhecimento do papel fundamental do Estado no fomento ao desenvolvimento por meio de políticas de médio e longo prazo e seu papel indelegável na promoção da equidade. No caso particular da ALC esse papel é retomado com governos democráticos, de corte popular e mais comprometidos com o social, apesar de todas as contradições e dificuldades na implementação de tal modelo e políticas.

Neste contexto ocorre o fortalecimento do planejamento como instrumento para políticas de desenvolvimento territorial incluídos, centradas na equidade, que implicam na construção de visões de país formuladas mediante a interação entre distintos atores sociais e respaldadas por mecanismos que assegurem sua permanência como política de Estado e não apenas de governos (ILPES, 2011 apud CEPAL, 2011⁶⁷). Segundo informe conjunto da CEPAL e OCDE⁶⁸ para poder

⁶⁷ CEPAL y otros (2011). *Rio+20 – La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe*. Accesible em:

http://www.eclac.org/rio20/noticias/paginas/5/43755/REV.Rio+20-La_sostenibilidad_del_desarrollo.PDF

⁶⁸ CEPAL/OCDE (2011). *Perspectivas económicas de América Latina 2012*. Ver: <http://www.eclac.cl/cgi->

avançar a sociedades mais eqüitativas e includentes, não basta restringir-se às políticas sociais praticadas nos últimos anos.

Até mesmo autoridades do Banco Mundial⁶⁹ – instituição historicamente prescritiva de políticas recessivas – tem insistido que é preciso proteger os ganhos sociais dos últimos 10 anos na ALC com políticas anticíclicas e medidas pró-crescimento, ampliando investimentos em infra-estrutura, alocando recursos para a população mais vulnerável, promovendo a inovação e melhorando a qualidade da educação e da saúde, no contexto de políticas de proteção social eqüitativas includentes.

Além da renovada percepção da necessidade do planejamento, para o caso específico da América Latina e Caribe (ALC), esta – incluindo o Brasil – se encontra em um bom momento do ponto de vista econômico para desenvolver e implementar tais políticas e fazê-lo integrando os três pilares do desenvolvimento sustentável. De fato, em meio às incertezas e volatilidade mundial, a ALC conseguirá crescer em média cerca de 3,7% em 2012, segundo a CEPAL⁷⁰, enquanto a pobreza e a indigência encontram-se em seus níveis mais baixos em 20 anos na região⁷¹.

No seu documento multi-agencial, referente ao desenvolvimento sustentável na ALC, a CEPAL elenca um conjunto de diretrizes políticas intersetoriais a serem materializadas em ações nos planos nacionais e globais:

- Universalizar a proteção social (proteção no desemprego, acesso universal a sistemas de saúde, proteção da maternidade, da infância e da velhice) e melhorar o acesso à educação, água, saneamento, habitação e outros componentes do desenvolvimento urbano;
- Superar a desigualdade e a pobreza mediante a promoção do emprego produtivo e digno, aproveitando as oportunidades que se apresentam com a transformação à uma economia verde.
- Dotar a estrutura econômica de capacidade de adaptação aos novos processos produtivos que, em medida crescente, exigirão economias que

[bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/44904/P44904.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://www.bancomundial.org/publicaciones/xml/4/44904/P44904.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl)

⁶⁹ Tuluy, H. (Vice-presidente do Banco Mundial para ALC). À espera do melhor. *O Globo*, 20/12/2012

⁷⁰ CEPAL (2011). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*.

Acessível em: [http://www.eclac.cl/cgi-](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/45478/P45478.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl)

[bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/45478/P45478.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/45478/P45478.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl)

⁷¹ CEPAL (2011). *Panorama Social da América Latina e Caribe 2011*. Acessível em:

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/45168/P45168.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

fortaleçam a resiliência dos ecossistemas para que possam seguir prestando os serviços ambientais às comunidades.

- Estimular a investigação e a inovação em tecnologias limpas.

A formulação de tais políticas supera, em ampla medida, os acordos internacionais e as metas nacionais referentes aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Tomados como patamar mínimo, estes precisam ser revisados, alargando-se para incorporar estas novas dimensões.

A ação intersetorial nos governos e na sociedade são imprescindíveis, com todos os desafios que lhe são inerentes. A formulação e implementação conjunta de políticas públicas coerentes, com participação social, capazes de promover o desenvolvimento e o crescimento econômicos, compromissados com o bem-estar social e sustentabilidade ambiental, requer também novas institucionalidades.

Elas devem ser menos fragmentadas, mais planificadas, subordinadas a autoridades coordenadoras globais, nacionais e locais, e devem mobilizar a sociedade civil e o próprio setor privado (este por meio da responsabilidade social e da regulação sócio-sanitária-ambiental).

O debate sobre a governança da saúde ambiental na América Latina, buscando enfrentar esses desafios, tem destacado os direitos humanos e a justiça ambiental como pilares éticos e valores para justificar a importância da governança em saúde ambiental, complementando com as bases dos conceitos de bens públicos globais e segurança humana. Neste debate reconhece-se as dificuldades para estabelecer os vínculos entre as governanças ambiental e sanitária. Contudo, partindo do conceito amplo de governança, apontam as reformas em saúde, as reuniões de ministros da saúde da região das Américas sobre temas ambientais e a ação dos movimentos sociais envolvidos com os temas da saúde e ambiente, como parte significativa do complexo processo de governança em saúde ambiental na região⁷².

Há que se considerar a governança das conexões saúde e ambiente no desenvolvimento sustentável também na esfera territorial local (municipal, no caso brasileiro). É evidente, contudo, que a governança local deve guardar coerência com a governança nacional e sub-nacional (Estados), tanto no que se refere às políticas, quanto com respeito à estrutura institucional.

⁷² Para uma aprofundada discussão sobre a governança da e para a saúde e ambiente na ALC, não abordada especificamente neste documento, recomendamos a leitura do texto indicado à seguir, que faz parte dos documentos básicos oferecidos na discussão sobre Saúde na Rio+20 organizada pelo Ministério da Saúde no Brasil: Galvão, LAC; Finkelman, J & Henao, S. Governança da saúde ambiental na América Latina. *In*: Galvão, Finkelman & Henao. (2011). *Determinantes ambientais e sociais da saúde*. Rio de Janeiro: OPS e Editora Fiocruz, pp. 33-65. No mesmo texto, recomenda-se atenta leitura do segmento sobre a governança da saúde ambiental no Brasil, preparado por Guilherme Franco Netto.

A Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde do Brasil (CNDSS)⁷³, ao analisar as ‘causas das causas’ dos problemas de saúde nacionais reconhecia os vínculos entre a saúde e as iniquidades sócio-sanitárias e ambientais. Existem evidências robustas que as causas das iniquidades sócio-sanitárias e aquelas geradoras do desenvolvimento ‘insustentável’ – o modelo de produção e consumo excludente e eco-agressivo – são as mesmas e podem e precisam ser tratadas simultaneamente.

Endossando a Declaração da Conferência Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde, realizada no Rio de Janeiro, em Outubro de 2011, o Comitê Executivo da OMS, de Janeiro de 2012, emitiu a Resolução EB130.R11, na qual os Estados-membros da Organização reconhecem que para reduzir as iniquidades sanitárias é preciso atuar sobre os determinantes sociais da saúde por meio das três recomendações gerais da Comissão sobre Determinantes Sociais da Saúde, a saber: melhorar as condições de vida; lutar contra a distribuição inequitativa do poder, do dinheiro e dos recursos; e medir a magnitude do problema, analisá-lo e avaliar os efeitos das intervenções.

Reconhece, ademais, que a equidade em saúde é um objetivo e uma responsabilidade compartilhada e que exige o compromisso de todos os setores de governo, todos os segmentos da sociedade e todos os membros da comunidade internacional em ações mundiais animadas pelo princípio de ‘todos pela equidade’ e ‘saúde para todos’, ou seja, objeto da ação intersetorial de governos e da sociedade civil.

No Brasil, ao recomendar a estrutura de governança para o enfrentamento dos determinantes sociais da saúde, a CNDSS propôs a constituição de um Conselho Inter-ministerial na Casa Civil da Presidência da República e uma Secretaria Técnica no Ministério da Saúde, estruturas que rebateriam nas esferas estaduais e municipais. Nestes ‘espaços inter-setoriais’ deveriam ser formuladas conjuntamente políticas sociais, econômicas e ambientais e práticas de governo coerentes e articuladas entre si, de forma a produzir efeitos positivos sobre todas as dimensões hoje identificadas como os três pilares do desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental.

Neste sentido, a Conferência Nacional de Saúde Ambiental propôs um conjunto de diretrizes que apontam para a elaboração de um Plano Nacional de Saúde Ambiental, no qual se identificariam políticas, programas e projetos com o objetivo de integrar diversos setores governamentais e da sociedade.

Ao referir-se às políticas, identificam-se políticas existentes que são favoráveis ao desenvolvimento sócio-sanitário-ambiental e outras que são nocivas. Identifica-se ainda a inexistência de certas políticas ‘necessárias’ para tal desenvolvimento positivo. É sobre estes três blocos de políticas que os espaços inter-setoriais deveriam atuar coordenadamente.

⁷³ Ver seu histórico, processo e Declaração Final em: www.cmdss2011.org

Especula-se assim, sobre a oportunidade de serem elaborados planos compartilhados de desenvolvimento sustentável, ambiente e saúde, nas esferas federal, estadual e municipal, nesta última instância, reconhecendo-se como fundamentais as estratégias da atenção primária em saúde⁷⁴ (Saúde da família, no caso do Brasil) e da atenção primária ambiental⁷⁵.

Se facilmente se podem reconhecer as 'fortalezas' desta proposta, suas 'debilidades' também são evidentes. Não se trata de ausência de conhecimento técnico para a intervenção; estes são conhecidos e testados em escalas diversas. A questão central é 'política', na medida em que, como se verifica no Brasil, em casos de governos de coalisão, com grande frequência os interesses partidários e particulares dos distintos segmentos de governo se opõem às necessidades de ação intersetorial integrada dos mesmos. A falta de transparência e de 'accountability' das políticas de governo é outro empecilho importante. E, finalmente, os diferentes pontos de vista das burocracias técnicas que, muitas vezes, colidem quanto aos resultados a serem alcançados, métodos e processos de avaliação.

Regulação e vigilância na governança em saúde

A compreensão do território, em sua relação local-global e não restrito aos seus limites definidos pela geografia física, mas pelos processos sociais e ambientais que nele transcorrem, é essencial à governança para a saúde e do setor saúde, pela construção de espaços coletivos que atendam aos interesses das populações.

A promoção da saúde se realiza por meio da ação política, na sua relação com o fazer de diversos setores, na regulação sanitária de produtos e serviços e na intervenção da vigilância sobre os determinantes sanitários ambientais e do trabalho e na organização da atenção à saúde.

Isso requer uma capacidade sanitária voltada para regulação e intervenção dimensionada em relação aos riscos, vulnerabilidades e inequidades populacionais. Nesse sentido, constituir um processo de governança com musculatura institucional para suporte ao enfrentamento dos determinantes e problemas de saúde relacionados com o ambiente.

A ação institucional em saúde desenvolvida por componentes da Saúde Ambiental e da Vigilância Sanitária no âmbito da Vigilância em Saúde e da Atenção Primária, deve ser pensada a partir de situações locais onde as reflexões a respeito do território podem ser identificadas para atuação intersetorial, interdisciplinar, e de avaliação e acompanhamento sistemático dos impactos à saúde decorrentes do cotidiano dos territórios.

⁷⁴ OMS (2008). *La atención primaria en salud: Más necesaria que nunca. Informe de la salud en el mundo 2008*. Ver: http://www.who.int/whr/2008/08_overview_es.pdf

⁷⁵ OPAS (1999). *Atención primaria ambiental*. Ver: <http://www.opas.org.br/sistema/arquivos/apa.pdf>

Mudanças climáticas, o impacto na biodiversidade, o uso de recursos naturais, as formas de organização urbana, os mega projetos, a produção e consumo de energia, de produtos e insumos, inclusive de alimentos, medicamentos, entre outros produtos de interesse direto da saúde e da vigilância sanitária, como os agrotóxicos, são questões de distintas escalas relacionadas às formas com as quais os territórios são impactados. Devem ser objeto de regulação e controle pela vigilância sanitária, vigilância em saúde ambiental e vigilância em saúde do trabalhador, incluindo a atenção primária.

A organização de um aparato de gestão democrática participativa em saúde ambiental é uma característica de potencialidade dos sistemas de saúde, constituída a partir das problemáticas ambientais relacionadas com a saúde e de sua operação nos âmbitos locais, regionais e nacionais.

Esta dimensão expressiva da governança da conexão saúde humana – ambiente, a ‘vigilância sanitária e ambiental’ e a ‘regulação em saúde’, são exercidas, no modelo SUS, pela SVS/MS e ANVISA no plano nacional e pelas respectivas estruturas estaduais e municipais. Pela sua capacidade de ‘normatização’ e ‘imposição legal’, sempre que ganhar legitimidade social é um instrumento poderoso de promoção da saúde humana e ambiental, e deve merecer especial atenção na governança das relações entre saúde e ambiente.

Nesse sentido, uma estratégia a ser explorada é a atuação conjunta dos órgãos reguladores nos campos da saúde e ambiente (a exemplo da ANVISA e do IBAMA, respectivamente), nas três esferas do poder federativo do Brasil, assegurando possíveis efeitos sinérgicos de expressiva repercussão sobre a saúde humana e o ambiente.

Outra ação importante para melhoria da regulação na área sanitária foi a implantação, pela ANVISA, do Programa de Boas Práticas Regulatórias, que aconteceu a partir de 2009. Este programa está em curso e busca a melhoria da coordenação, da qualidade e da efetividade da regulamentação, através de capacitação dos profissionais na atuação regulatória, da publicação de uma Agenda Regulatória, com os temas que serão regulamentados no decorrer dos próximos anos e do fortalecimento da participação e controle social na regulação, ampliando o acesso e informação às Consultas e Audiências Públicas.

Participação e controle social na governança do desenvolvimento, ambiente e saúde

Uma fortaleza reconhecida em modelos de governança bem sucedidos nos processos de desenvolvimento é a participação – controle social. Exemplo bem sucedido na governança setorial da saúde é o modelo SUS, com a existência dos Conselhos de Saúde em todas as esferas de governo. Apesar de sua reconhecida potencia nas questões setoriais da saúde, há que se reconhecer a ausência do debate sobre desenvolvimento sustentável, determinantes sociais e também ambientais nas agendas políticas e técnicas dos Conselhos de Saúde. Por

consequência, também são frágeis suas articulações potencialmente muito efetiva com outros conselhos setoriais pertinentes.

Por outro lado, o controle social não é tão evidente em outros setores críticos para o desenvolvimento, ou seja, verifica-se uma fragilidade expressiva na inexistência ou inoperância dos Conselhos destinados ao controle social tanto dos processos de desenvolvimento quanto, aparentemente, do ambiente.

A própria fragmentação do controle social, espalhado em inúmeros conselhos setoriais e específicos (infância, mulher, juventude, portadores de deficientes, ambiente, entre outros), cria contradições e fissuras no movimento social, nocivas ao controle social de políticas integradas de governo nos campos social, econômico e sanitário do desenvolvimento sustentável.

Uma estratégia a ser explorada para mitigar esta reconhecida fragmentação e conseqüente ineficácia seria a construção de um processo político e técnico permanente entre os Conselhos de Desenvolvimento, Saúde e Meio Ambiente, para harmonizar agendas e buscar sinergias na sua função de controle social. O desenvolvimento compartilhado de conceitos, políticas e instrumentos de planejamento, acompanhamento e avaliação representaria extraordinária aproximação a uma integração mais completa dos diversos setores no futuro da governança multisetorial.

IV- Desafios da agenda da Sustentabilidade e Saúde

A Rio+20 é um momento privilegiado para explicitação da disputa entre projetos alternativos de sociedade, defendidos por atores ideologicamente distintos, e em muitos casos, radicalmente antagônicos. A forma como o modo de produção capitalista se reproduziu a partir da revolução industrial e especialmente em sua fase neocolonial, além dos problemas já apontados, que ameaçam a sobrevivência do planeta, passou a ameaçar a própria possibilidade de sua reprodução, tanto pelo consumo dos serviços ecossistêmicos, quanto pela perda de legitimidade social do sistema.

Este estado disnômico é semelhante ao que ocorreu no período inicial da revolução industrial, quando as péssimas condições laborais da classe operária passaram a dizimar sua força de trabalho. A resposta naquele momento foi a ampliação dos direitos trabalhistas e sociais nos países hoje ditos desenvolvidos, seguida pela progressiva descentralização dos processos produtivos mais penosos e/ou degradadores do meio ambiente para colônias, países pobres e em desenvolvimento, onde a capacidade de organização dos trabalhadores era menor, assim como os custos de produção.

Ainda que atualizando o modo de produção capitalista, este momento abriu a possibilidade de construção dos estados de Bem-estar Social e a ampliação dos

direitos políticos, rompendo com a perspectiva liberal então dominante do Estado mínimo, permitindo a regulação do mercado por meio de políticas públicas. Isso não foi suficiente, entretanto, para reverter o quadro de assimetria e dominação social, cuja legitimidade se deslocou da esfera da interação para a da técnica.

Este enfrentamento entre projetos é inerente à história da humanidade e, em estados disnômicos do sistema, demandam respostas para um novo equilíbrio que pode se dar tanto pela atualização do projeto do capital quanto por iniciativas mais emancipatórias e solidárias. Como dito anteriormente, este é o centro da disputa que terá na Rio+20 um momento privilegiado. Nesse espaço são necessárias proposições mais afirmativas dos atores que defendem uma sociedade equânime, mais autônoma e com sustentabilidade sócio-ambiental, pactuando estratégias de mudança e priorizando temas estruturantes que tenham sido identificados coletivamente.

Neste sentido é necessário articular a agenda da saúde - que é parte importante da agenda de desenvolvimento do milênio, diretamente vinculada ao pilar social do desenvolvimento sustentável - à agenda de sustentabilidade, que além deste, fortalece os pilares ambiental e econômico.

Na década de 2000 a agenda dos organismos internacionais retomou a agenda social, gerando um 'ciclo social' representado por diversas conferências da ONU, entre elas a Conferência de Direitos Humanos (1993), a Conferência Mundial sobre Mulheres (1995), a Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento (2002), a Conferência de Durban (2002) e, mais recentemente, a Conferência Mundial de Determinantes Sociais da Saúde (2011).

Essa agenda permitiu que a saúde tivesse papel proeminente, o que se refletiu na definição dos ODM. Dos oito objetivos, três são especificamente da área da saúde, e os outros cinco diretamente relacionados a ela.

Paralelamente, tendo como marco o Relatório Bruntland, de 1987, o desenvolvimento sustentável ganhou destaque na agenda internacional como estratégia para atender as necessidades das presentes e futuras gerações ameaçadas pelos efeitos do modo de produção e consumo hegemônicos.

A ascensão desse tema se deu em um cenário no qual a busca de lucros e acúmulo de capital agravava e acelerava o desequilíbrio ecológico, estimulando o consumo excessivo, gerando desperdício e produção de artigos desnecessários à qualidade de vida e inacessíveis à maioria da população e ampliando as desigualdades sociais.

Os efeitos desse modelo de desenvolvimento refletiram-se no aquecimento global, no buraco na camada de ozônio, na poluição e na diminuição da quantidade de água potável, na desertificação, na contaminação do solo, na poluição do ar, na escassez de recursos naturais, na extinção de espécies, na

perda da biodiversidade, entre outros, o que apontava para a insustentabilidade deste modelo, ameaçando a vida no planeta.

Buscando responder a esse quadro, houve um conjunto de iniciativas da ONU, como a Eco 92 - Cúpula da Terra, World Summit for Social Development Copenhagen (1995), Johannesburg - Rio+10 (2002), a 1ª Conferência Nacional de Saúde Ambiental (2009) e as diversas COP – Painel de Alto Nível da ONU para as Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação.

Esse processo consolidou a importância da agenda da sustentabilidade para a sobrevivência do planeta, o que hoje a coloca como agenda prioritária do ponto de vista global. Isso representa uma oportunidade para a saúde se inserir em uma agenda intersetorial capaz de impulsionar o enfrentamento dos determinantes sociais da saúde, o que dialoga estreitamente com o desenvolvimento sustentável, reforçando o seu pilar social.

Para além disso, é necessário atualizar a agenda dos ODM, agenda incompleta que representa o ciclo social, e articulá-la à proposição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), inserindo-se assim no ciclo da sustentabilidade, sendo um dos seus três pilares. A Cúpula do Milênio prevista para 2015 poderá ser o momento de confluência dos dois ciclos, adjetivando a Agenda do Desenvolvimento como Sustentável, e permitindo, a partir da avaliação de ODM e ODS, sua implementação. Essa perspectiva é afirmada no parágrafo 108 da versão zero: “Nós consideramos que as Metas de Desenvolvimento Sustentável deve complementar e fortalecer MDGs na agenda de desenvolvimento para o período pós-2015, com o objetivo de estabelecer um conjunto de metas em 2015 que sejam parte da Agenda de Desenvolvimento da ONU pós-2015.”

A agenda dos determinantes sociais da saúde, reafirmada recentemente na Conferência Mundial de Determinantes Sociais da Saúde, 2011, é a que permite um diálogo direto e imediato com a agenda da sustentabilidade, convergindo para a Rio+20 onde se espera que haja a reafirmação de princípios e a definição de estratégias concretas para a sua implementação.

Nesse contexto, um dos desafios mais importantes para a Rio+20 é a utilização das tecnologias, especialmente as de ponta, como alternativa para sanar os problemas ambientais e resolver, conseqüentemente, as questões sociais, principalmente em relação à fome e à distribuição de alimentos.

Assim como na Revolução Industrial, todos os problemas sociais parecem exigir não políticas, mas sim soluções tecnológicas. Por exemplo, a fome poderia ser saciada com a biotecnologia, a geoengenharia seria a solução para o aquecimento global e a biologia sintética para a substituição do petróleo e a transformação da biomassa.

Novamente se desloca para o campo da técnica e da ciência a legitimação do modo de produção, retirando-a do campo da política. A questão tecnológica e a

forma de organização social correspondente retornam ao centro da definição do modelo e das possibilidades futuras.

O quadro a seguir identifica as principais linhas tecnológicas que têm impacto sobre a implementação da economia verde e questões colocadas na agenda presente e futura da sobrevivência da humanidade, tais como: segurança alimentar e nutricional, matriz energética, aquecimento global, desertificação, combate a doenças e agravos da saúde, entre outros.

Quadro 2 - Tecnologias e impactos ambientais

Tecnologia da Informação: Contrastando com os poucos e pesados celulares existentes em 1992, atualmente seu uso é quase onipresente; quase metade dos africanos possuem um celular; e mais de 800 milhões de pessoas participam da maior rede social da internet.

Biotecnologia: Foram inventadas safras resistentes a herbicidas; sementes tipo 'terminator', que morrem durante a colheita, forçando agricultores a comprar sementes a cada safra; sementes tipo 'zumbi', que só se regeneram com substâncias químicas patenteadas por corporações.

Economia do Conhecimento: É dito que estamos na transição entre a "Economia do Conhecimento" do final do século XX para a "Economia Verde" do século XXI. No entanto, a verdadeira mudança está na propriedade e no controle. Os mercados do mundo todo vendem 10 bilhões de produtos baseados em aproximadamente 100 mil substâncias químicas, que por sua vez são baseadas em 100 elementos químicos e os quatro nucleotídeos que compõem o DNA. Quem controla os elementos químicos e os A, C, G e T do DNA controla o futuro das economias sustentáveis.

Nanotecnologia: Os governos já gastaram mais de 50 bilhões em pesquisa e desenvolvimento de nanotecnologias; o custo de nanotubos de carbono diminuiu em 20 vezes desde 2001; existem milhares de produtos para consumo, embora não haja uma definição ou regulação acordada em relação à nanotecnologia.

Biologia Sintética: Estudantes de pós-graduação são capazes de, usando sintetizadores de genes de baixo preço, gerar modelos para produção de DNA, enquanto cientistas podem criar micróbios artificiais auto-replicadores e DNAs de seis letras; 6 das 10 maiores corporações de energia do mundo mantém parcerias com empresas emergentes de biologia sintética, assim como 6 entre 10 das maiores comerciantes de grãos e 6 das 10 maiores corporações químicas.

Robótica: Amadores com poucos recursos podem colaborar para a construção de aeronaves não tripuladas em apenas sete dias e com baixo custo.

Convergência: Governos e instituições científicas prevêm a unificação de "Bits, Átomos, Neurônios e Genes" (BANG) como sendo a próxima Revolução Industrial, transformando o comércio, as economias e a produção industrial.

Engenharia: a Indústria atualmente desloca mais terra por ano do que a erosão natural; a quantidade de água retirada de minas aquíferas é quase equivalente àquela

que produz o aumento do nível do mar causado pelo “derretimento” das geleiras polares; e existe de 3 a 6 vezes mais água em barragens do que em rios naturais.

Geo-engenharia: Desde 1993, governos e/ou consórcios corporativos conduziram uma dúzia de experimentos de fertilização dos oceanos e propõem técnicas de gerenciamento de radiação solar que podem alterar o clima global ou regional.⁷⁶

Essas opções tecnológicas estarão no centro do debate da Rio+20 e seu potencial de contribuição para o enfrentamento de um conjunto de questões contemporâneas é indubitável. Entretanto, não se pode atribuir a elas a solução para problemas que são resultados do modelo politicamente definido de desenvolvimento.

A Rio+20 abre a possibilidade de se definir o conceito de economia verde e uma agenda de implantação de um novo modelo de produção e organização social que promova a sustentabilidade socioambiental, incentivando a participação social e as formas de governança, permitindo a ausculta dos movimentos sociais, comunidades tradicionais, governos, empresários, organizações sociais e cientistas na definição de uma agenda concreta de implementação de ODS e de mecanismos de governança capazes de implementá-los, especialmente em nível local.

Isso demanda a reestruturação da governança global. A versão zero enfatiza o protagonismo da Assembleia Geral das Nações Unidas e do Conselho Econômico-Social (ECOSOC) e levanta as opções de manter a atual Comissão do Desenvolvimento Sustentável ou transformá-la no ‘Conselho’ do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (par. 49). Também coloca as opções de manter o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (UNEP/PNUMA) ou transformá-lo em ‘agência especializada’ (Par. 51).

É importante avaliar as repercussões que uma ou outra opção trará para a ação inter-agencial no âmbito das Nações Unidas, particularmente no caso da OMS, que neste momento passa por um processo de reforma estrutural e programática, que deverá necessariamente desembocar numa série de transformações institucionais, das prioridades políticas à estrutura e à governança.

Um importante desafio é o de dar concretude aos conceitos por meio de sua prática concreta, que se dá nos territórios. Tanto as propostas de políticas, programas e projetos, quanto a literatura especializada destacam o território como categoria central. Com efeito, toda investigação ou formulação parte de um território vivo, de uma territorialidade, entendida como o conjunto de valores e de práticas referidos a determinado espaço e em determinado tempo e que caracterizam a sua produção social, que se dá a partir e sobre uma realidade particular onde os vetores da racionalidade dominante entram em embate com a

⁷⁶ ETC, 2011 – Traduzido pelos autores.

emergência de outras formas de vida, o que exige projetos e ações que sejam capazes de compreender e, conseqüentemente, de transformar as práticas sociais referidas a territórios, produzindo autonomia individual e coletiva.

A ação intersetorial nos governos e na sociedade é imprescindível, com todos os desafios que lhe são inerentes. A formulação e implementação conjunta de políticas públicas coerentes, com participação social, capazes de promover o desenvolvimento e o crescimento econômicos, comprometidos com o bem-estar social e sustentabilidade ambiental, requer também novas institucionalidades.

Elas devem ser menos fragmentadas, mais planejadas, subordinadas a autoridades coordenadoras globais, nacionais e locais, e devem mobilizar a sociedade civil e o setor privado. Nesse sentido, uma estratégia a ser explorada é a atuação conjunta das agências reguladoras nos campos da saúde e ambiente nas três esferas do poder federativo do Brasil, assim como a construção de um processo político e técnico permanente entre os Conselhos de Desenvolvimento, Saúde e Meio Ambiente, para harmonizar agendas e construir o desenvolvimento compartilhado de conceitos, políticas e instrumentos de planejamento, acompanhamento e avaliação da governança multisetorial.

Não existe intervenção isolada de um determinado contexto, determinado espaço, tempo e sujeitos. Portanto, a possibilidade teórico-prática do sustentável e do saudável só existe referida aos territórios e territorialidades específicas. Porém, para além disto, a definição mesmo do que é sustentável e saudável também só é possível em situação, a partir do diálogo entre sujeitos, suas experiências e interesses, da ecologia de saberes. Isto está parcialmente contemplado no parágrafo 28 da versão zero: “Nós reconhecemos que cada país, respeitando as realidades específicas de desenvolvimento econômico, social e ambiental assim como condições e prioridades particulares, fará as escolhas apropriadas”.

Pactuar o que pode ser considerada economia verde é outro desafio importante. Muitos processos ditos verdes têm impactos extremamente danosos. Por exemplo, a produção de biocombustíveis, utiliza fontes renováveis e emissoras de menos gases poluentes que derivados do petróleo, porém seu ciclo produtivo induz à monocultura, as condições de trabalho são extremamente insalubres e seus subprodutos altamente poluentes. A geração de energia eólica no nordeste do Brasil tem levado à expropriação dos territórios das comunidades para a implantação das turbinas geradoras. A energia hidroelétrica - além de em alguns casos seus reservatórios emitirem mais carbono que sua correspondente termoelétrica - tem gerado desterritorialização de povos e de comunidades, bem como impactos ambientais e na saúde, em alguns casos irreversíveis.

Em relação a isso, o parágrafo 126 da versão zero afirma: “Nós apoiamos a eventual retirada gradual do mercado de subsídios distorcedores e ambientalmente prejudiciais que impeçam a transição para o desenvolvimento sustentável, incluindo os que envolvam combustíveis fósseis, agricultura e pesca, com proteções para grupos vulneráveis.”

Uma mudança econômica e do modo de desenvolvimento no sentido da sustentabilidade, demanda do complexo produtivo da saúde a adoção e o investimento em práticas ambientalmente corretas, principalmente no que tange a diminuição do lançamento de gases de efeito estufa, utilização de energias limpas, desenvolvimento de tecnologias limpas, reaproveitamento de matéria-prima, implantação da logística reversa de resíduos de medicamentos e fármacos e o tratamento adequado de seus passivos e resíduos sólidos e líquidos.

Estratégias de construção de hospitais e clínicas verdes são exemplos de investimentos importantes não apenas do ponto de vista da sustentabilidade ecológica como da eficiência econômica

No Brasil, o impacto negativo das cadeias produtivas da saúde no ambiente, seja na produção de resíduos ou nas formas de organização do trabalho é expressivo. Seu modelo de organização é hegemonicamente o da economia marrom, tornando-se necessário projetar estratégias de mudança para um complexo produtivo verde. São exemplos: o Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde - PGRSS que significou uma evolução nos quesitos legais e normativos, principalmente no que se refere aos procedimentos e instrumentos de apoios para o gerenciamento de RSS nos estabelecimentos de saúde; e as Diretrizes da Promoção da Saúde dos Trabalhadores do SUS, que estabelece, um processo de governança intrasetorial com abordagem participativa, integrada a uma prescrição de conteúdos, técnicas e instrumentos de vigilância em saúde do trabalhador.

Neste cenário de disputa de projetos e interesses de atores, a governança e a articulação política são elementos-chave para a implementação da Agenda do Desenvolvimento Sustentável. Portanto, intervir sobre as distintas dimensões da determinação social da saúde, articulando diferentes escalas e integrando-se às agendas de economia solidária, gestão e uso do território, agroecologia, segurança alimentar, resgate e atualização cultural, entre outras, é fundamental para que se torne promotora de equidade e sustentabilidade. Seus focos de ação devem ser intersetoriais, e suas estratégias devem dar preferência às formas de conhecimento que garantam a maior participação dos grupos sociais envolvidos na concepção, na execução, no controle e na fruição da intervenção.

Um exemplo é a agricultura orgânica, baseada na economia solidária e no comércio justo, que deve ser desenvolvida como estratégia para garantir a segurança alimentar e nutricional, que é referendado na versão zero, em seus parágrafos 64, 66 e XX: “Nós reafirmamos o direito a alimentação e convocamos todos os Estados a darem prioridade à intensificação sustentável da produção de alimentos através da ampliação do investimento na produção local de alimentos, da melhoria do acesso a mercados locais e globais de agri-alimentos, e a redução do nível de dejetos em toda a cadeia de abastecimento, com atenção especial para mulheres, pequenos agricultores, jovens, e agricultores nativos. Nós estamos comprometidos em assegurar uma nutrição apropriada para nossos povos. Nós adicionalmente apoiamos iniciativas em todos os níveis que melhorem o acesso a

informações, melhorem as interações entre agricultores e peritos através de serviços de educação e extensão, e ampliem o uso de tecnologias apropriadas para a agricultura sustentável.”

Estes desafios, da mudança do modo de produção e consumo e da governança para a autonomia, a inclusão produtiva de populações carentes, a equidade e a sustentabilidade, da incorporação de tecnologias adequadas e seguras, do “esverdeamento” do complexo produtivo da saúde e da implantação de estratégias intersetoriais, interculturais, participativas e efetivas, aponta para a construção de territórios sustentáveis e saudáveis, que são o cotidiano da história após sua apropriação crítica pelos sujeitos, a partir da ecologia de saberes e por meio de uma pedagogia da autonomia, resultando em governança local solidária, produção sustentável e políticas efetivas de cidadania.

Indica que construir novos olhares e práticas sobre a saúde e a sustentabilidade significa compartilhar da certeza de que a humanidade vive em um período de responsabilidade planetária, que coloca a luta pela vida como preocupação central. A Rio+20 é o momento de significar e avançar nesse sentido.