

O DESAFIO POLÍTICO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO*

ROBERTO P. GUIMARÃES

Em que pese a importante evolução do pensamento mundial com relação à crise do desenvolvimento que se manifesta na crise do meio ambiente, uma avaliação geral das alternativas propostas — entre elas a de desenvolvimento sustentado — revela que não houve grandes avanços na busca de soluções definitivas, nem tampouco inovadoras. O receituário continuam obedecendo à farmacopéia neoliberal e incluindo programas de ajuste estrutural, de redução do gasto público, e de maior abertura ao comércio exterior e aos investimentos estrangeiras. A verdade dos fatos é que, com maiores ou menores níveis de sofisticação, as alternativas de solução da crise supõem mudanças de caráter ainda marginal nas instituições e regras do sistema econômico e financeiro internacional. Por isso mesmo ganha relevância decompor o discurso da sustentabilidade em suas dimensões e critérios operacionais, para identificar possíveis contradições entre eles e as propostas para a reforma do Estado, bem como para promover a sustentabilidade na região.

A noção de desenvolvimento sustentado tem sua origem mais remota no debate internacional iniciado em Estocolmo e consolidado no Rio de Janeiro, na Eco/92 (Guimarães, 1994). O tema assume importância no mesmo momento em que os centros de poder mundial declaram a falência do Estado como motor do desenvolvimento e propõem sua substituição pelo mercado, ao mesmo tempo que declaram também a falência do pla-

* Texto apresentado no "Foro sobre el desarrollo sostenible y la reforma del Estado en América Latina y el Caribe", Colegio de México e PNUMA/ONU, abril de 1994. As posições sustentadas são pessoais e de exclusiva responsabilidade do autor.

nejamento governamental. Uma revisão atenta da noção de sustentabilidade, ou pelo menos do que há em comum nas mais de cem definições identificadas na literatura — isto é, a manutenção do estoque de recursos e da qualidade ambiental para a satisfação das necessidades básicas das gerações atuais e futuras — constata-se, no entanto, que a sustentabilidade do desenvolvimento requer precisamente um mercado regulado e um horizonte de longo prazo para as decisões públicas. Entre outros motivos porque atores e variáveis como "gerações futuras" ou "longo prazo" são estranhas ao mercado, e não respondem à alocação ótima de recursos no curto prazo. O mesmo aplica-se, com maior razão, ao tipo específico de escassez atual. Se a escassez de recursos naturais pode, ainda que de modo imperfeito, ser enfrentada no mercado, elementos como o equilíbrio climático, a biodiversidade ou a capacidade de recuperação do ecossistema transcendem a ação do mercado. O primeiro paradoxo consiste, pois, em se estamos diante de uma dicotomia somente aparente ou se se trata de uma proposta cujos requisitos não estão presentes na realidade atual e somente podem ser harmonizados no nível teórico, constituindo-se portanto numa proposta desprovida de qualquer conteúdo social relevante.

Por outro lado, e vindo ao encontro do que foi afirmado acima, é na verdade impressionante, para não dizer contraditório do ponto de vista sociológico, a unanimidade com relação às propostas a favor da sustentabilidade. Torna-se impossível encontrar um só ator social relevante que seja contra o desenvolvimento sustentado. Se já não fosse suficiente o sentido comum com relação ao vazio que normalmente subjaz nos consensos sociais absolutos, o próprio pensamento sobre desenvolvimento, como também a própria história das lutas sociais que o põem em movimento, evolui baseado numa luta entre atores que têm a orientação de sua ação oscilando entre a disparidade e o antagonismo.

É assim, por exemplo, que a industrialização se contrapôs, durante um longo período, aos interesses agrários, deslocando o eixo da acumulação do campo para a cidade; da mesma maneira que o avanço dos estratos de trabalhadores urbanos provocou efeitos negativos para a massa camponesa. Não se trata de sugerir aqui uma visão da história em que os antagonismos entre classes ou estratos sociais se cristalizam ao longo do tempo. De fato, o capital agrícola vinculou-se cada vez mais fortemente ao capital industrial, enquanto o campesinato foi gradualmente se transformando em trabalhador rural, com padrões de conduta semelhantes aos do trabalhador urbano. Mesmo assim, é necessário formular a pergunta: Quais são os atores sociais promotores do desenvolvimento sustentado? Não é de se esperar que sejam os mesmos que constituem a base social do estilo atual, e que têm, claro, tudo a perder e muito pouco a ganhar com a mudança.

Torna-se inevitável sugerir, sobretudo a partir da realidade dos países subdesenvolvidos do Sul, que o desenvolvimento sustentado somente se transformará numa proposta séria na medida em que seja possível distinguir seus componentes reais, isto é, seus conteúdos setoriais, econômicos, ambientais e sociais. Não resta dúvida, por exemplo, de que um dos pilares do estilo atual é precisamente a indústria automobilística, com os conseqüentes congestionamentos urbanos, queima de combustíveis fósseis etc. Pois bem, o que poderia ser considerado sustentável para os empresários (por exemplo, veículos mais econômicos e dotados de conversores catalíticos) não necessariamente o seria do ponto de vista da sociedade (por exemplo, transporte público eficiente). O mesmo ocorre com relação aos recursos naturais. Para o setor produtor de móveis ou exportador de madeiras poderia ser considerada sustentável a exploração florestal que promova a substituição da cobertura natural por espécies homogêneas, uma vez que o mercado responde e incentiva a competitividade individual fundada na rentabilidade ótima dos recursos. E para o país, pode ser que seja sustentável precisamente a preservação desses mesmos recursos florestais, garantindo sua diversidade para investigações genéticas, para a manutenção cultural de populações autóctones etc., outorgando-se uma menor rentabilidade à exportação de madeiras ou de mobiliário.

Outra ilustração dessa disjuntiva, neste caso internacional, diz respeito aos recursos financeiros. A partir da Conferência do Rio, o principal gestor financeiro internacional da estratégia de desenvolvimento sustentado tem sido o Banco Mundial, responsável pelo financiamento do chamado Programa 21, uma espécie de programa mundial de ação para orientar a transição para a sustentabilidade, com 40 capítulos e 115 áreas de ação prioritária. É suficiente comparar os 2 milhões de dólares que o Banco destinou para financiar programas de redução de dióxido de carbono na China com os 310 milhões de dólares que se propõe a destinar para a construção de centrais geradoras de energia com base no carvão, ou com 1 bilhão de dólares que pretende atribuir para sistemas de transporte baseados em combustíveis fósseis (Rich, 1994). Na verdade, os estudos do Environmental Defence Fund indicam que dos 46 empréstimos concedidos pelo Banco Mundial a programas de energia, com um total de recursos superior a 7 bilhões de dólares, somente dois incorporam critérios de eficiência energética ou de conservação. Em resumo, que se tenha eleito um dos pilares financeiros do estilo atual como promotor da mudança parece ser tão "insustentável" quanto outorgar à Agência Internacional de Energia Atômica a liderança de programas de reconversão de fontes nucleares de energia para fontes renováveis.

Uma aproximação de caráter lógico-formal à pergunta dos "atores" que estariam por trás de uma estratégia de desenvolvimento sustentado consistiria em utilizar os próprios fundamentos econômicos do processo produtivo: Capital, Trabalho e Recursos Naturais. Historicamente, cada um desses elementos contou com uma base social diretamente vinculada à sua evolução, isto é, "portadora" dos interesses específicos desse fator. Dessa forma a acumulação de capital financeiro, comercial ou industrial pode nutrir-se e, por sua vez, sustentar o fortalecimento de uma classe capitalista, enquanto a incorporação da natureza através das relações de produção pode favorecer, e também favoreceu, a consolidação de uma classe trabalhadora. Para não prolongar o argumento basta recordar que o desenvolvimento das lutas sociais ocorreu, em termos históricos, no embate entre socialismo e capitalismo, mesmo quando alguns historiadores confundem o esgotamento do autoritarismo e a vitória da democracia com o "fim da história" das lutas sociais.

O dilema atual da sustentabilidade resumir-se-ia, portanto, à inexistência de um ator cuja razão de ser social fossem os recursos naturais, fundamento ao menos da sustentabilidade ecológica e ambiental do desenvolvimento. Isto torna-se ainda mais complexo quando se consideram outros elementos. Ocorre, que no que diz respeito ao Capital e ao Trabalho, seus atores detêm a propriedade dos respectivos fatores, enquanto a propriedade dos recursos naturais e dos processos ecológicos é, pelo menos em teoria, pública. Esta realidade demanda uma digressão, uma vez que subjaz a esse dilema a tendência a tentar "privatizar" a natureza, sob o pressuposto de que a atual crise radica precisamente na ambigüidade dos direitos de propriedade sobre os recursos naturais. Segundo esse raciocínio a sustentabilidade do desenvolvimento estaria garantida a partir do momento em que fosse possível atribuir um preço à natureza, uma noção que as limitações de espaço não permitem aprofundar na sua crítica. Limito-me a indicar que tal lógica obedece muito mais ao avanço ideológico do neoliberalismo do que à lógica de funcionamento dos ciclos vitais da natureza.

Por último, o debate internacional recente aumenta a confusão vigente, além dos paradoxos já assinalados: a contradição entre o discurso anti-estatista e os requerimentos do desenvolvimento sustentado, a unanimidade em torno da sustentabilidade, a ausência de atores "portadores" da sustentabilidade, e a tentativa de manter as propostas no discurso economicista. Com efeito, a própria reunião do Rio, que deveria ter sido o cenário para os acordos básicos para a mudança de estilo, frustrou as expectativas, contribuindo para confundir ainda mais o debate sobre sustentabilidade (Guimarães, 1992c). A Convenção Sobre Mudança Climática, que deveria

lançar as bases para a mudança da matriz energética mundial, desfez-se a tal ponto durante as discussões que acabou em simples declaração de intenções, somente "recomendando" a estabilização das emissões de dióxido de carbono nos níveis existentes em 1990, sem sequer fixar prazos para que esta se torne efetiva. A Convenção Sobre Biodiversidade, que tinha como objeto garantir a proteção e o uso racional dos recursos genéticos do planeta, sem bem seja verdade que recomenda medidas concretas para garantir que os países do Sul, "produtores" de biodiversidade, compartilhem dos benefícios científicos, tecnológicos e econômicos de sua exploração com os países "consumidores" do Norte, ainda apresenta qualificativos em demasia do tipo "sempre que isto seja possível ou adequado", o que debilita sobremaneira o texto original. O que havia sido formulado originalmente como uma Convenção Sobre Florestas acabou transformando-se numa simples declaração de princípios, em boa medida graças à visão estreita dos países do Sul. Mesmo assim, prevaleceu a posição do Norte, uma vez que foram excluídos do texto os mecanismos de compensação aos países em desenvolvimento pela preservação de suas florestas tropicais. Temas como o da dívida externa, cuja solução a Resolução 44/228 considerava condição *sine qua* para o desenvolvimento sustentado, ganharam destaque pela sua ausência, como também esteve ausente a dívida ecológica do Norte para com o Sul, tão veementemente defendida por atores tão diferentes como as ONGs, o BID, a CEPAL e outras instituições regionais (Guimarães, 1993). Por último, as empresas transacionais, com um impressionante aparato propagandístico, lograram sair incólumes do Rio, em que pese sua responsabilidade pela desordem ecológica mundial, e em que pese serem responsáveis por praticamente 80% do comércio mundial e por uma parcela equivalente das terras cultivadas para produtos de exportação. O mesmo sucedeu com as práticas de livre comércio, pelo jeito tão apreciadas nos dias de hoje que muito se prestaram a desconhecer as relações de causa e efeito entre deterioração dos termos de intercâmbio e sobre-exploração de recursos, ou entre comércio e exportação de indústrias e tecnologias poluentes.

Poder-se-ia afirmar que convivemos ainda com duas realidades contrapostas. Por um lado, todos concordam em que o estilo atual esgotou-se e é decididamente insustentável, não só do ponto de vista econômico e ambiental como (e principalmente) no que se refere à justiça social. Por outro lado, não se adotam as medidas indispensáveis para a transformação das instituições econômicas, sociais e políticas que deram sustentação ao estilo vigente. Ademais, faz-se uso da noção de sustentabilidade para introduzir o que equivaleria a uma restrição ambiental no processo de acumulação capitalista, sem enfrentar ainda os processos institucionais e

políticos que regulam a propriedade, controle, acesso e uso dos recursos naturais. Tampouco tornam-se evidentes as ações indispensáveis para mudar os padrões de consumo nos países industrializados que, como se sabe, determinam a internacionalização do estilo. Até o momento, o que se vê são transformações somente cosméticas, que tendem a "enverdecer" o estilo atual, sem de fato propiciar as mudanças com as quais os governos representados no Rio haviam se comprometido. Um fenômeno por demais conhecido de sociólogos e politólogos, que o classificam como do "conservadorismo dinâmico". Antes de ser uma teoria conspiratória de grupos ou estratos sociais, trata-se simplesmente da tendência inercial do sistema social para resistir à mudança, promovendo a aceitação do discurso transformador precisamente para garantir que nada mude (Schon, 1973 e Guimarães, 1990).

DESAFIOS GLOBAIS E REGIONAIS

A evolução do debate mundial sobre a crise supõe mudar nossa forma de encarar os desafios sócio-ambientais. Já não se trata, na atualidade, de acomodar nossos números, nossas aspirações e nossas necessidades à capacidade de sustentação do planeta, posto que os seres humanos demonstraram através da sua história uma capacidade impressionante de adaptação às mais diversas e adversas condições ambientais. O que está em jogo é mais do que a capacidade humana de "sintonia fina". É a possibilidade de imprimir uma mudança dramática na sua forma de organização social e de interação com os ciclos da natureza. Tornou-se popular uma analogia bastante eloqüente a esse respeito, e que descreve uma experiência de estudantes com uma rã. Quando a mergulharam numa vasilha com água fervendo ela saltou imediatamente — recusa instantânea de um ambiente que lhe era hostil. Mas quando os estudantes a colocaram numa vasilha com água fria, e esquentaram a água aos poucos, a rã pôs-se a nadar alegremente, adaptando-se à elevação gradual da temperatura, fervendo-se feliz até a morte.

A persistência da temática Norte-Sul no debate mundial permite indicar que os países em desenvolvimento sofrem as conseqüências dos dois extremos da crise. Situações de deterioração aguda do meio ambiente humano, características do "excesso" de desenvolvimento provocado por processos de industrialização e de urbanização acelerados e, ao mesmo tempo, um estado de subdesenvolvimento generalizado, que provoca demandas crescentes ao patrimônio natural. A globalização da economia e do meio ambiente inviabilizam, no entanto, as propostas autárquicas de de-

envolvimento (Guimarães, 1992b). Pareceria estar superado o falso dilema sobre se o desenvolvimento deve ser "para fora" ou "para dentro". A presente disjuntiva coloca, definitivamente, o "não ficar de fora", o que pressupõe a incorporação das economias e das sociedades nacionais às tendências de mudança mundial, no contexto de um estilo de desenvolvimento que, sem orientar-se unicamente pelas necessidades internas, deve respeitar o potencial, as limitações e os desafios específicos da realidade ecossocial de cada país.

A busca de soluções para os problemas ambientais em escala mundial requer novas formas de cooperação e de negociação entre os países da região, uma vez que os países mais desenvolvidos demonstraram uma inclinação permanente para atuar coordenadamente na identificação e defesa de seus interesses. Ao contrário do que ocorreu durante as negociações com relação à dívida externa, que ao permitirem a individualização dos devedores e credores solaparam as bases de uma negociação multilateral, a crise atual somente poderá oferecer novas oportunidades de desenvolvimento para os países da região se estes atuarem coordenadamente. Isto significa, por exemplo, que a região deve recusar as tentativas de introduzir nos organismos financeiros internacionais condicionalidades e restrições creditícias nos projetos dos países em desenvolvimento, sob o pretexto de critérios ambientais que traduzem exclusivamente as preocupações do mundo desenvolvido e não incorporam a realidade social da região. É necessário construir, mediante estratégias negociadas, novas modalidades de transferência de recursos e de tecnologia que permitam reverter os efeitos da crise e transitar para um novo estilo de desenvolvimento. Considerando que a América Latina, com 9% da população mundial, concentra 23% da terra potencialmente arável, 31% da água disponível, 23% dos recursos florestais, 46% dos bosques tropicais, 40% das espécies vegetais e animais, 20% do potencial de geração de energia renovável como a hidroeletricidade, assim como também uma parte significativa das reservas de minerais, as soluções para a crise devem necessariamente fazer justiça ao porte estratégico da região para o desenvolvimento sustentado em escala mundial. Isto implica que as modalidades de negociação sugeridas acima devem priorizar aspectos como: a utilização da informação contida na biodiversidade; as condições de uso de nosso potencial genético em biotecnologias desenvolvidas nos países industrializados; os critérios de importação de tecnologias adaptáveis a nossos ecossistemas; bem como os preços de matérias primas da região que incluam externalidades e os custos de regeneração dos recursos naturais exportados.

A crise ambiental impõe, também, reconstruir a estrutura institucional que media as relações internacionais. Sua evolução antecede o

consenso atual, quando ainda não se constatava a interdependência que caracteriza a sociedade-mundo do final do século, e quando se acreditava possível compartimentalizar os problemas (energia, saúde, pobreza) por meio de organizações burocráticas. Faz-se necessário internacionalizar de fato os organismos inter-governamentais, que tendem a cristalizar a distribuição de poder entre nações, e dotá-las do conhecimento necessário para enfrentar problemas relacionados entre si com enfoques igualmente multidisciplinares. Isso implica também reforçar os foros multilaterais para regular o uso dos recursos naturais e dos espaços comuns como os oceanos, o que se justifica pelo fato de muitos países do Norte não terem ainda aderido à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, resistindo à adoção de mecanismos eficazes de controle que possibilitem a adoção de uma convenção sobre movimentos transfronteiriços de dejetos tóxicos.

Não se pode perder de vista, portanto, que os problemas ambientais, antes de constituírem desafios tecnológicos ou financeiros, advêm de situações de iniquidade social e de desigualdade na distribuição de poder inter e transnacional. No nível internacional os únicos antídotos conhecidos para essas condições são o multilateralismo (para o mundo) e a negociação (para a região). No nível nacional ocupam lugar de destaque o ataque frontal à pobreza e a incorporação à cidadania plena — política, social e econômica — de amplas maiorias excluídas, assim como a revisão de padrões de consumo insustentáveis, ditados pela demanda de estratos sociais que refletem o consumo da elite mundial. Os problemas que compõem a agenda global apresentam, em resumo, desafios sem precedentes para os países da região. Desgraçadamente a crise surpreende a América Latina numa situação igualmente desfavorável em muitos outros âmbitos. Recuperar o processo de crescimento supõe o fortalecimento da democracia, mas ao mesmo tempo, a necessidade de estabilizar a economia, incorporá-la às correntes do intercâmbio tecnológico mundial, implantar padrões mais austeros de consumo e melhorar a distribuição da riqueza. Se isto já não constituísse um desafio sem precedentes para a região, os problemas ambientais colocam nossos países ante à disjuntiva de recolocar-se frente ao mundo e, por sua vez, de repensar suas relações internacionais e a cooperação regional.

Um novo paradigma de desenvolvimento para a região deve permitir uma revisão profunda nas práticas atuais de incorporação do patrimônio natural, por meio de novas formas de organização social e de novos padrões de produção e de consumo. Antes de tudo, não se pode conceber uma estratégia de desenvolvimento que possa ser ambientalmente sustentado sem incluir uma solução para os graves desequilíbrios provoca-

dos pelas situações de pobreza extrema e de desigualdade sócio-econômica que caracterizam a sociedade latino-americana do final do século. Em que pese a região ter experimentado mudanças verdadeiramente espetaculares nas três últimas décadas, destacando-se o grande dinamismo de suas economias, seus recursos concentraram-se ainda mais do ponto de vista geográfico e social. Qualquer que seja o ponto de partida para analisar a situação em nossos países, os 60% da população infantil que dormem mal alimentados ou os 196 milhões que estão abaixo da linha de pobreza constituem um claro indício dos resultados perversos das estratégias de desenvolvimento adotadas até o momento. As implicações desse legado, que atua como uma hipoteca sobre as perspectivas de desenvolvimento sustentado na América Latina, levaram a estrutura social a conviver com tensões de proporções dramáticas. Não somente a riqueza e o patrimônio natural se concentraram nos países da região. O acesso aos centros de decisão também se caracteriza pela iniquidade. Torna-se portanto, indispensável o aperfeiçoamento da democracia para se enfrentar o divórcio entre a sociedade e o Estado, e superar assim as situações de pobreza política que agravam e perpetuam a desigualdade sócio-econômica. O primeiro aspecto a se destacar consiste, pois, em que a simples recuperação do crescimento não bastará para solucionar esses graves desequilíbrios. A mudança das estruturas produtivas de nossos países, indispensável para recuperar o dinamismo econômico, deve estar entrelaçada com políticas que assegurem maior equidade social com relação às gerações atuais e futuras.

Antes de examinar o papel do Estado nessas propostas, porém, convém destacar o caráter muitas vezes equivocado com que se apresenta a "questão do Estado" na América Latina. Isso se justifica também porque o discurso sobre o Estado, além da confusão conceitual que o caracteriza — a tal ponto que se termina por não saber a que "Estado" se referem os defensores desta ou daquela posição— distinguiu-se, como nos lembra Alfredo Costa Filho (1988:45-6), por tratá-lo como uma nova "Geni", que a sociedade louva-denigre, louva-denigre. Segundo esta interpretação, vem ocorrendo um tratamento maníaco-depressivo do Estado na América Latina. Na fase maníaca os atores sociais bendizem o Estado e lhe pedem que assuma empréstimos com taxas de juros negativas, outorgue favores fiscais, faça obras de infra-estrutura, etc. Na fase depressiva, denigrem o Estado e o minimizam, acusando-o de representar o interesse exclusivo das classes dominantes, ou então exigem-lhe o corte de seu aparato burocrático e do gasto público. Conclui Costa Filho que, "na sucessão frenética de ambas as fases, enfartam-no: primeiro com uma diástole de funções; depois, com uma sístole de recursos". O resultado disto é a perda do significado do Estado, reduzindo-se o debate a um problema de diminuição do aparato estatal sob a lógica

do pensamento econômico clássico. A própria definição desse aludido "papel do Estado" também põe em relevo o reducionismo econômico. Constituiriam tarefas prioritárias do Estado, segundo essa perspectiva, tanto corrigir possíveis falhas dos mecanismos de mercado como complementar as ações dos demais agentes. Não surpreende que se concentre e se reduza a análise do Estado em nossa região a um problema de tamanho.

O processo de formação social e do Estado latino-americano faz com que esse enfoque, antes de se considerar se está ou não equivocado, ou se esgota todas as dimensões do tema, não tenha cabida em nosso contexto. O Estado foi, e continuará sendo durante muito tempo, o principal "agente econômico", independente de inclinações pessoais ou ideológicas. Por conseguinte, este será um Estado "grande" quanto à sua presença econômica, social e política, independentemente das recomendações que se façam em prol de sua redução. Esse mesmo raciocínio pode se aplicar, com evidente ganho de tempo, ao papel do Estado para "corrigir falhas dos mecanismos de mercado". Tem sentido apresentar conceitualmente o tema dessa maneira em situações em que existe sim um mercado; e seus mecanismos, sim, satisfazem na maior parte do tempo as necessidades do desenvolvimento. Onde não são cumpridas essas condições (para ficarmos somente com essas) carece de sentido supor a existência daquele Estado. Se bem esta argumentação seja aplicada particularmente aos países da região, uma comparação entre a situação da América Latina e das economias mais desenvolvidas do mundo reforça ainda mais o já assinalado. Quando se tomam os gastos do governo central com relação ao produto nacional bruto como indicador da presença do Estado na economia, e ao se comparar os países avançados com os países latino-americanos, constata-se uma maior presença do Estado nos primeiros. Com efeito, a média para o ano de 1982 em oito economias capitalistas avançadas (Estados Unidos, Alemanha Federal, Reino Unido e França, dentre outros) foi de 39,8%, enquanto para uma amostra de países latino-americanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile e Uruguai), ela foi de 28,8%. Durante a década 1972-1982, com exceção do México, todos os demais países da amostra aumentaram os gastos do governo central com relação ao PNB em taxas iguais, ou mesmo inferiores, às verificadas nos países desenvolvidos. Vale ressaltar também que mesmo num país como o Chile, onde a "desestatização" foi proposta e de fato realizada com mais ímpeto na América Latina — na verdade o único país que logrou diminuir os gastos do governo central entre 1972 e 1982 em 10 pontos — mesmo assim em 1982 apresentava um valor de 37,6 pontos percentuais, ou seja, maior que a média latino-americana e equivalente à média dos países de economia de mercado de maior desenvolvimento relativo.

Em resumo, propõe-se diminuir o Estado e passar para o setor privado e para o mercado a liderança do processo de mudança, esquecendo-se, se já não fosse suficiente a formação histórica da região, que a crise põe em tela de juízo precisamente a capacidade do setor privado e do mercado de assumirem um papel de protagonista na alocação de recursos. Isso não significa, de nenhum modo, avalizar o autoritarismo e o burocratismo que costuma resultar da hipertrofia estatal. Mas implica, ao mesmo tempo, sublinhar que qualquer opção pelo corte do aparato estatal — principalmente em seu papel empresarial — se bem constitua uma tarefa necessária e até urgente, tem alcance bastante limitado na América Latina. Tendo-se em conta que não se trata de propor uma expansão das atividades estatais, nem tampouco de estender a redução de suas projeções empresariais a todas as esferas da vida social, convém reiterar que cabe ao Estado a dupla função de impulsionar o processo de acumulação e promover a justiça social. Para fazer frente aos novos desafios da época atual, distinguindo-se com clareza a pugna antiestatal da pugna por maior controle social sobre as ações do Estado, torna-se necessário, antes de tudo, imprimir maior representatividade às instituições públicas e governamentais. Por outro lado, a superação institucional colocada pela crise baseia-se, no nível micro, na democratização da sociedade; e no nível macro, na democratização do Estado. O primeiro objetivo supõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição dos recursos e de informação para os setores subordinados, o aumento da capacidade de análise de suas organizações, e a capacitação para tomada de decisões. O segundo logra-se através da privatização dos monopólios estatais, da abertura do aparato estatal para o controle cidadão, da rearticulação dos partidos políticos e dos processos eleitorais, e da incorporação do conceito de responsabilidade política na atividade pública. É claro que estes desafios pressupõem um mínimo de estabilidade na condução das políticas públicas.

Não são poucas, sobre este último aspecto, as dificuldades institucionais para a materialização de um novo estilo de desenvolvimento na região. Utilizando o caso do Brasil como exemplo, constata-se que, a partir de meados da década passada, o país conheceu dez planos de estabilização, sua moeda mudou de nome em sete oportunidades, a política cambial sofreu 26 alterações, foram provadas mais de 60 políticas de preços, e o número de políticas salariais já é superior a vinte. A gestão ambiental experimentou também sua quota de instabilidade. A Secretaria do Meio Ambiente, criada em 1972 no nível federal, ocupou quatro "nichos" distintos na estrutura governamental, e teve seu nome mudado em três oportunidades. Se desde 1972 até 1986 teve um mesmo secretário, desde então nada menos do que treze titulares ocuparam a pasta. Para países com um quadro de instabilidade político-institucional tão pronunciado como o Brasil, a busca de um

novo estilo de desenvolvimento que permita uma relação mais harmônica entre as atividades econômicas e o funcionamento dos sistemas naturais não deixa de ser um exercício que requer das elites econômicas, dos dirigentes políticos, da classe trabalhadora, e da cidadania em seu conjunto, ousadia e imaginação criativa. Se ainda agregarmos à evolução recente as características de nossa formação social, com suas seqüelas de burocratização do conflito social, clientelismo e fragmentação de interesses, torna fácil identificar a magnitude dos obstáculos institucionais que se antepõem à formulação e implementação efetiva de estratégias de desenvolvimento sustentado naqueles países com trajetória similar a essa realidade.

Isso leva a sustentar a necessidade de diversas reformas institucionais. Tem-se, por exemplo, que estabelecer com absoluta clareza os objetivos das distintas políticas que compõem uma estratégia global a favor da sustentabilidade, assim como examinar as articulações entre estas e os instrumentos disponíveis para sua implementação, de modo a eliminar possíveis contradições e de estabelecer prioridades em função dos atores que constituem a base social do desenvolvimento sustentado. Isto supõe, ademais, uma adequada definição de "grupos-alvo" para quem são dirigidas políticas específicas, sejam indivíduos ou grupos, áreas territoriais ou ecológicas. Da mesma forma, faz-se necessário determinar o espaço estatal, público, comunitário e privado. Igualmente essencial é determinar a base de poder real dos gestores de cada política, um aspecto ao qual não se dedica muita atenção, e que explica em grande medida os fracassos das tentativas de mudança, como comprovam os programas de reforma agrária. Cabe também determinar em que medida a essência de muitas organizações públicas é contraditória com os objetivos, não só de sustentabilidade em termos gerais como em termos dos programas específicos que se quer implementar. No que diz respeito aos grupos sociais e à sua posição relativa na sociedade, a preocupação institucional obriga a precisar a natureza do grupo de interesse que surgirá com a implementação dos programas, assim como o grau de intervenção que estes poderiam exercer em sua execução. Haveria que atentar, por último, para que o interesse criado pela implementação dos programas represente amplos setores e não permita o surgimento de clientelas, muitas vezes como verdadeiras oligarquias, cujos objetivos de longo prazo costumam contrariar as ações propostas.

DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

Assinalou-se anteriormente o paradoxo de como o conceito e as propostas de desenvolvimento sustentado surgem num momento em que

se declara o triunfo da lógica do mercado sobre o Estado e o planejamento governamental, em circunstâncias em que a manutenção do estoque de recursos e da qualidade de vida requer um mercado regulado e uma visão de longo prazo. Foram destacados, ainda, os paradoxos de uma proposta de engenharia social sem contrapartida nas lutas sociais, evidenciadas pela ausência — resultado da retórica — de conflitos entre a base social do estilo dominante e os interesses dos atores sociais supostamente portadores da proposta de sustentabilidade. Antes de decompor o conceito de desenvolvimento sustentado nas dimensões que lhe conferem um sentido real, convém sublinhar as insuficiências da proposta neoliberal para resolver os desafios da crise.

Com efeito, o esgotamento do estilo vigente, particularmente nos países do Sul, implica o reconhecimento de que isto é o resultado de insuficiências *estruturais* das estratégias de crescimento adotadas nesses países, estratégias nas quais o alto dinamismo econômico foi acompanhado de igualmente elevados níveis de desigualdade social, agravados na última década por processos de exclusão absoluta. Este caráter estrutural da desigualdade no Sul (e entre o Sul e o Norte) constitui, na verdade, uma forma específica, *periférica*, de reprodução capitalista. Não tem sentido, portanto, propor, no que se refere à sustentabilidade *social* do desenvolvimento, o resgate da "dívida social" provocada pelo padrão de acumulação ainda vigente, ou ainda a correção de "distorções" de um processo de modernização social truncado. O que existe é um processo de construção de cidadania em que a incorporação de alguns setores se produz às custas da maioria e às custas dos ecossistemas.

A sustentabilidade do desenvolvimento exige, em consequência, a democratização do Estado, e não seu abandono e sua substituição pelo mercado. Assumir que a falência do Estado autoritário dê lugar a propostas de dismantelamento do aparato regulador público equivale "jogar a criança com a água do banho". Por um lado, o Estado continua oferecendo uma contribuição ao desenvolvimento que é, por sua vez, única e necessária. Única porque transcende a lógica do mercado, e necessária porque a própria lógica de acumulação capitalista requer a oferta de "bens comuns" que não podem ser produzidos por atores competitivos no mercado, ainda mais em mercados tão imperfeitos como os dos países periféricos. O Estado, nestas condições, continua sendo o único ator capaz de fazer frente ao poder das transnacionais, assim como ao complexo político que subjaz ao comércio internacional e às regulamentações internacionais de caráter ambiental. Não bastasse o consenso sobre este ponto, como sugerem muitos autores, se um Estado mal administrado é capaz de fazer barbaridade, um mercado deixado à sua própria sorte pode fazer maiores

barbaridades, como demonstraram as crises dos anos trinta — com suas seqüelas de fascismo e de guerra — e várias outras anteriores. Alguns chegam ao extremo de afirmar que "democratizar" o mercado seria simplesmente *nonsense*, posto que nesse reino privilegiado dos interesses privados não cabem os argumentos da justiça distributiva (Guimarães, 1990b). Por outro lado, se o Estado onipresente pode provocar esbanjamentos dramáticos em matéria de degradação ambiental, como o comprova a experiência dos países até há bem pouco sob a órbita do chamado "socialismo real", a verdade dos fatos é que os países de livre mercado do Norte são os campeões da degradação. Definitivamente, o maior desafio é "destronar" a ambos, Estado e mercado, subordinando-os aos interesses das comunidades e da sociedade civil.

Em síntese, as dificuldades provocadas por situações extremas de desigualdade social e de degradação ambiental não podem ser definidas como problemas *individuais*, constituindo de fato problemas *sociais*, coletivos. Não se trata simplesmente de garantir o acesso, via mercado, à educação, à habitação, à saúde, ou a um ambiente livre de contaminação, mas de recuperar práticas coletivas (solidárias) de satisfação dessas necessidades. Se bem seja certo que não se pode esperar a recuperação do processo de crescimento nos países do Sul sem que se incremente a disponibilidade de recursos produtivos, torna-se também irreal imaginar que tal recuperação adquira um sinal de sustentabilidade se não se resolvem as situações de extrema desigualdade no acesso e na distribuição dos recursos naturais, econômicos e políticos, intra e entre nações. Parece oportuno, sob esta lógica, delinear algumas dimensões e critérios operacionais de sustentabilidade. Ademais dos fundamentos já indicados (por exemplo, dotar de conteúdo real as propostas em voga), tal procedimento permite diferenciar de modo mais preciso atores e interesses, tornando ainda mais claro o papel do Estado. Por limitações de espaço a apresentação estará limitada à enunciação não exaustiva desses critérios, com o objetivo de sugerir a direção que o debate sobre desenvolvimento sustentado deveria seguir em nossos países.

A sustentabilidade *ecológica* do desenvolvimento refere-se à base física do processo de crescimento e objetiva a manutenção do estoque de recursos naturais incorporado às atividades produtivas. Utilizando a proposta inicial de Daly (1990), pode-se identificar pelo menos dois critérios para sua operacionalização por meio das políticas públicas (ver também Daly e Townsend, 1993). Para o caso dos recursos naturais *renováveis*, a taxa de utilização deve ser equivalente à taxa de recomposição do recurso. Para os recursos naturais *não-renováveis*, a taxa de utilização deve equivaler à taxa de substituição do recurso no processo

produtivo, pelo período de tempo previsto para seu esgotamento (medido pelas reservas atuais e pela taxa de utilização). Levando-se em conta que seu próprio caráter "não-renovável" impede um uso indefinidamente sustentado, é necessário limitar seu ritmo de utilização ao ritmo de desenvolvimento ou de descoberta de novos substitutos. Isto requer, entre outros aspectos, que os investimentos realizados para a exploração de recursos naturais não renováveis devem ser proporcionais aos investimentos destinados à busca de substitutos.

A sustentabilidade *ambiental* diz respeito à manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas, isto é, das capacidades da natureza para absorver e se recompor das agressões entrópicas. Fazendo uso do mesmo raciocínio anterior, ao se ilustrar formas de operacionalização do conceito, dois critérios aparecem como óbvios. Em primeiro lugar, as taxas de emissão de dejetos como resultado da atividade econômica devem equivaler às taxas de regeneração, que por sua vez são determinadas pela capacidade de recuperação do ecossistema. A título de ilustração, o esgoto doméstico de uma cidade de 100 mil habitantes produz efeitos dramaticamente distintos se é lançado de modo disperso num corpo de água como o Amazonas, ou se for lançado numa lagoa. Se no primeiro caso os dejetos poderiam ser objeto de um tratamento somente primário, e contribuiriam como nutrientes para a vida aquática, no segundo caso isto provocaria graves perturbações, e haveria que submetê-los a sistemas de tratamento mais complexos e onerosos. Um segundo critério de sustentabilidade ambiental seria a reconversão industrial com ênfase na redução da entropia, isto é, privilegiando a conservação de energia e das fontes renováveis. Isso significa que tanto as "taxas de recomposição" (para os recursos naturais) como as "taxas de regeneração" (para os ecossistemas) devem ser tratadas como "capital natural". A incapacidade de manutenção dessas taxas deve ser tratada, portanto, como consumo de capital, ou seja, *não-sustentável*.

É necessário destacar, no que diz respeito ainda à sustentabilidade ambiental, a importância de se fazer uso dos mecanismos de mercado, como é o caso de taxas e tarifas que incorporem a custo privado os custos de preservação ambiental, e através de mecanismos que incorporem o princípio do contaminador-pagador. Dentre muitos mecanismos, pode-se citar os "mercados de dejetos", em que as indústrias de uma determinada área transacionam os dejetos de suas atividades, muitas vezes convertidos em insumos para outras indústrias; e os "direitos de contaminação". Em que pese as importantes limitações desses mecanismos — dentre outras o problema das externalidades futuras incertas e a dificuldade de atribuir-se direitos de propriedade — ainda mais quando se lhes atribui um caráter

generalizado como solução de todos os problemas ambientais, os direitos de contaminação têm a vantagem de permitir, por meio de sua transferência intra-indústria, que o Estado diminua a regulação impositiva via o estabelecimento de limites de emissão por unidade industrial, e passe a regular limites regionais de dejetos, com base na capacidade de recuperação do ecossistema. Deste modo, uma parte significativa da manutenção da qualidade ambiental passaria para o mercado, na medida em que a comercialização desses direitos incentivam a modernização tecnológica e deixam de penalizar as indústrias que, no nível tecnológico atual, não possuem as condições de reduzir seus níveis de emissões. No sistema vigente, em que se privilegiam as multas, além de dificultar-se a internalização dos custos de degradação do meio ambiente, são penalizadas as indústrias que, mesmo utilizando a tecnologia mais avançada possível no mercado, continuam ultrapassando os limites estabelecidos, enquanto são premiadas aquelas que, mesmo operando dentro dos limites, se abstêm de aperfeiçoar seus processos produtivos.

A sustentabilidade *social* do desenvolvimento tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população. Para o caso específico dos países do Sul, com graves problemas de desigualdade e de exclusão sociais, os critérios básicos deveriam ser os da justiça distributiva, para o caso da distribuição de bens e de serviços, e da universalização da cobertura, para as políticas globais de educação, saúde, habitação e seguridade social. Em muitos países da América Latina, tais critérios deveriam ser complementados pelo da discriminação positiva, isto é, privilegiar os estratos excluídos em prejuízo do avanço dos já incluídos. Colocar em prática uma estratégia de desenvolvimento socialmente sustentado com base em tais critérios requer, ainda, outro tipo de critério macro-operacional, mediante o qual sejam examinados de forma explícita as diferentes vinculações entre distintas opções econômicas globais e suas implicações para a consecução dos objetivos de equidade e de diminuição da pobreza. A título de ilustração pode-se mencionar as opções de integração latino-americana *vis-a-vis* a reinserção das economias latino-americanas na nova divisão internacional do trabalho. Claro está que não se trata de opções opostas, muito menos excludentes, uma vez que a América Latina não pode deixar de se integrar cada vez mais à economia mundial. Em que pese isto, as opções de abertura enfatizam o desenvolvimento tecnológico dos setores mais dinâmicos, para não perder contato com a direção das mudanças em nível mundial; mas por sua vez tendem a perpetuar um perfil de demanda de bens e serviços característicos de um modelo esbanjador de recursos e excludente em sua base social. Uma política econômica que privilegie os mercados nacionais, a sua comple-

mentariedade a nível regional, e que esteja, também, orientada para a satisfação de necessidades básicas e a diminuição das disparidades na distribuição da riqueza pode implicar menores taxas de crescimento do produto, precisamente pela reorientação do processo de acumulação a partir dos setores mais dinâmicos para os setores de maior atraso relativo ou de fato excluídos do desenvolvimento. Mas sem dúvida ela apresenta maiores possibilidades quanto a seu caráter distributivo.

Em qualquer dos casos, o que se tem que ter claro é que as ações na esfera da produção que se orientam para elevar o nível de vida dos setores subordinados adquirem sentido na medida em que se destinem especificamente ao aumento da produção e da produtividade desses setores, bem como para produzir mudanças significativas tanto na estratificação social como nas relações entre a cidade e o campo. Isto requer aumentar o nível de renda dos estratos mais pobres, para que estes possam satisfazer suas necessidades básicas em matéria de alimentação, vestimenta, saúde, habitação e educação; e requer, ainda, priorizar o desenvolvimento do setor agropecuário. Os setores mais atrasados das sociedades latino-americanas caracterizam-se exatamente pela precariedade de sua inserção no mundo do trabalho, sobretudo no setor informal urbano. Por isso, ter-se-ia que privilegiar, por exemplo, a criação e o fortalecimento das pequenas e médias empresas mediante assessoria técnica e financeira e instrumentos creditícios, fiscais e tributários que permitam uma maior formalização do emprego urbano. A mesma lógica aplica-se ao se dar maior atenção ao desenvolvimento agropecuário. Seria necessária uma reforma agrária e, ao mesmo tempo, reverter a tendência de modernização agrícola com base exclusivamente na grande empresa capitalista, com demanda intensiva de maquinaria e de fertilizantes químicos, favorecendo a exploração através de pequenas unidades, de tipo familiar, associativo ou cooperativo. Novamente, uma opção desta natureza requer garantir o acesso à propriedade da terra aos setores despossuídos mediante a reforma agrária, acompanhada de mudanças profundas na política de crédito, de uma política fiscal de eliminação progressiva de subsídios e, em seu lugar, de uma política realista de preços para o pequeno produtor rural.

No que diz respeito ao desenvolvimento da infra-estrutura produtiva (geração de energia, estradas, irrigação) e social (recuperação e construção de escolas, postos e centros de saúde e habitação), ele requer outorgar prioridade aos equipamentos de uso coletivo, tendo como eixo o desenvolvimento comunitário e privilegiando a participação de capitais privados secundariamente frente aos recursos estatais. Por último, a sustentabilidade social do desenvolvimento impõe o desenho de políticas tributárias que promovam a redistribuição de recursos nacionais do centro

para a periferia. É difícil conceber uma política econômica equitativa que não seja acompanhada de uma descentralização crescente na distribuição de recursos públicos, assim como da desconcentração industrial que permita deter o processo de metropolização. Isto certamente tem que ser tratado com certa cautela, uma vez que implementar com êxito as mudanças requeridas para reduzir a pobreza e a distância econômica entre os grupos sociais exige algum grau de centralização de decisões. Não obstante, a justiça social, principalmente nas condições da formação social latino-americana, passa necessariamente pela revitalização do poder local, o que por sua vez carece de sentido sem uma transferência efetiva de recursos financeiros e de ativos produtivos que lhe dê fundamento.

Finalmente, a sustentabilidade *política* do desenvolvimento encontra-se estreitamente vinculada ao processo de construção da cidadania, e tem como objetivo garantir a incorporação plena das pessoas ao processo de desenvolvimento. Tal como já assinalado, ela se resume, no nível micro, na democratização da sociedade, e no nível macro, na democratização do Estado. É necessário reiterar, no entanto, que o primeiro objetivo supõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição dos recursos e da informação para os setores subordinados, o aumento da capacidade de análise de suas organizações, e a capacitação para a tomada de decisões. O segundo objetivo é alcançado com a abertura do aparato estatal para o controle cidadão, a reatualização dos partidos políticos e dos processos eleitorais, e pela incorporação do conceito de responsabilidade política na atividade pública. Ambos os processos constituem desafios claramente políticos, que só poderão ser enfrentados pela construção de alianças entre diferentes grupos sociais, de modo a fornecer a base de sustentação e de consenso para a mudança de estilo.

São conhecidas as tensões resultantes da formação do Estado latino-americano: a própria hipertrofia das funções estatais, o autoritarismo, o corporativismo e o burocratismo. As repercussões da crise fiscal demonstram, ademais, que se aprofundou a ruptura entre Estado e sociedade. Considerando-se, por fim, as distâncias econômicas e sociais entre os diversos setores da sociedade, com suas seqüelas de polarização, desconfiança e ressentimento, o Estado continua representando, ainda que com sérios problemas de legitimidade, um ator privilegiado na ordenação da luta de interesses, na orientação do processo de desenvolvimento e para que se possa forjar, em definitivo, um pacto social que ofereça sustentação às alternativas de solução da crise de sustentabilidade. Privilegiar, portanto, a democratização do Estado com relação à democratização do mercado deve-se, mais que a uma motivação ideológica, a uma constatação pragmática. Tal como se assinalou na sessão anterior, o Estado continua

oferecendo uma contribuição ao desenvolvimento capitalista que é ao mesmo tempo única e necessária. Única porque transcende a lógica do mercado, e necessária porque a própria lógica da acumulação capitalista requer a oferta de "bens comuns" que não podem ser produzidos por atores competitivos no mercado.

O objetivo de consolidar os esforços de democratização torna indispensável, em primeiro lugar, *fortalecer a capacidade política* do Estado, entendida como o aperfeiçoamento de sua capacidade para ordenar as relações entre as organizações da sociedade civil e as instituições políticas. Não se trata de substituir os partidos políticos em sua função de articulação de interesses mas, diante das debilidades do sistema partidário, buscar corrigir as distorções mais evidentes na distribuição do poder. O fortalecimento da capacidade política do Estado deve estar orientada para repartir recursos escassos como o acesso à propriedade e à informação, para a criação de múltiplas instâncias de intervenção no processo de decisão e para a própria capacitação para a tomada de decisões. Em segundo lugar, impõe-se também o *fortalecimento da capacidade técnico-administrativa do Estado*. Para esses fins a descentralização do processo de tomada de decisões constitui, sem dúvida, um instrumento-chave, sempre que entendida não só como a faculdade de realizar determinadas ações sem recorrer a instâncias superiores mas também como o poder para tomar decisões e mesmo transformá-las. A descentralização, para que adquira um significado para além da retórica, supõe portanto a transferência efetiva de importantes quotas de poder, isto é, de recursos, de ativos e de competências. Por outro lado, porém, para que a descentralização possa imprimir maior eficiência à ação estatal, ela deve ser acompanhada pelo fortalecimento da capacidade reguladora e fiscalizadora das organizações públicas, o que implica um certo grau de centralização de decisões, especialmente daquelas relacionadas com a orientação do processo de desenvolvimento, que abrangem a sociedade nacional em seu conjunto, e que respondam à necessidade de transformação das relações sociais e de consolidação de um novo padrão de incorporação do mundo natural nas atividades econômicas.

Em terceiro lugar, os desafios atuais requerem o *fortalecimento da capacidade de regulação e de planificação* do Estado. Uma estratégia de desenvolvimento sustentado dirige-se precisamente para a promoção de mudanças estruturais na sociedade, o que por sua vez supõe a emergência de interesses divergentes e até contraditórios. Faz-se necessário, portanto, fugir dos esquemas rígidos de formulação de políticas, o que perdeu sentido com a perda de legitimidade do Estado-empresário de antigamente; e, considerando que a planificação excessivamente centralizada é incompatível com a participação, enfatizar a capacidade de negociação e de per-

suasão em relação à do comando hierárquico. O tecnocratismo, como um conjunto de valores e práticas sociais resultantes da substituição da política na resolução de conflitos pela racionalidade técnica, instrumental, já não tem cabimento. Mas também é necessário opor resistência ao seu oposto, o assembleísmo, essa concepção extremada da democracia ateniense, em que as ONGs ou "as bases" devem ser chamadas para decidir sobre qualquer assunto, não se admitindo instâncias intermediárias de decisão. É igualmente importante a adoção de uma estratégia integrada de desenvolvimento, para o que tornam-se necessários o fortalecimento dos instrumentos existentes e a busca de novos instrumentos. Destaca-se, dentre estes, o estabelecimento de um sistema de contas patrimoniais satélites que permita incorporar na planificação macro-econômica o valor econômico da dotação de recursos naturais. Assim como a planificação governamental só pode afiançar-se com base num sólido sistema de contas nacionais, sem o que teria sido inviável destinar ao setor produtivo uma alocação ótima dos recursos, assim também uma estratégia de desenvolvimento que busque internalizar os custos ambientais da atividade econômica requer instrumentos de contabilização do patrimônio natural.

Finalmente, *não se pode desconhecer os limites que o ambiente externo impõe à ação do Estado*. A internacionalização dos mercados, da própria produção, e dos modelos culturais interdita a capacidade dos Estados de manter a unidade e a identidade nacional, provocando a fragmentação de seu poder monopolista para manejar as relações externas de uma sociedade, e fortalecendo os vínculos transnacionais entre diversos segmentos da sociedade. O Estado termina, é certo, assumindo muitos desses vínculos, como a negociação da dívida externa já o demonstrara, quando se passou de uma fase em que o tema se definia em termos privados, devido à índole dos bancos credores, para uma etapa em que o assunto adquiriu um caráter eminentemente político, quando o problema passou para o controle dos governos dos países devedores e credores, e também dos organismos internacionais. Em qualquer caso, porém, os problemas provocados pela crescente globalização da economia e do meio ambiente se tornaram sobremaneira complexos, impondo novos limites ao já reduzido espaço de manobra do Estado.

UM DESAFIO POLÍTICO

Não resta dúvida que entre a época de "uma só Terra" e a atualidade do "desenvolvimento sustentado" o mundo mudou sensivelmente sua percepção da crise. Já não se pode reduzi-la a uma questão

de manter o ar que respiramos limpo, a água que bebemos ou o solo que produz nossos alimentos. Não tem sentido, a esta altura do debate, opor o meio ambiente ao desenvolvimento, pois o primeiro é simplesmente o resultado do segundo. Os problemas ecológicos e ambientais são os problemas do desenvolvimento, os problemas de um desenvolvimento desigual para as sociedades humanas e nocivo para os sistemas naturais. Se bem seja certo que as sociedades pós-industriais foram capazes de estender, em mais de uma dimensão, os limites dos sistemas de apoio à vida no planeta, não é menos correto afirmar que a globalização da economia agrava os problemas atuais, ao despojar as sociedades nacionais de seus fundamentos ecológicos. A escassez absoluta ou relativa — a falta efetiva de recursos ou a falta de acesso a eles — afeta igualmente o Norte e o Sul.

Já é hora, pois, de as instituições sociais e políticas prepararem o caminho em direção futuro, para que nossas sociedades possam aprender a enfrentar, de modo sustentado, a má distribuição dos recursos e a vulnerabilidade do ecossistema. Tivemos oportunidade de assinalar algumas idéias que se perfilam como prioritárias na transição para o desenvolvimento sustentado. Os critérios de eficiência econômica, orientados exclusivamente pelas forças de mercado, não promovem a redução das desigualdades sociais e regionais, nem tampouco a exploração racional dos recursos naturais. A experiência mundial, e com mais razão a regional, demonstraram que a mobilização intensiva dos fatores produtivos induz ao uso predatório dos recursos ambientais e tende a reproduzir, deixada às forças do mercado, as condições sociais pré-existentes. Por outro lado, o processo de crescimento não ocorre num vazio social. Quaisquer que sejam os diagnósticos que fundamentem propostas de política em favor da sustentabilidade, impõe-se examinar as diferentes opções econômicas globais para a superação dos desafios atuais, por suas implicações com relação aos objetivos de equidade social, cidadania e qualidade ambiental.

Impõe-se, igualmente, uma revisão profunda dos paradigmas ainda dominantes. Além dos critérios econômicos para a exploração de recursos e a manutenção da qualidade do meio ambiente, aspectos já mencionados quando tratamos da sustentabilidade ecológica e ambiental, haveria que reverter a atual onda neoliberal ou, melhor, por seus postulados em seu devido lugar. O fato de que o Estado intervencionista e ator econômico direto deva ser cada vez mais uma realidade pretérita não deve dar cabida ao primado exclusivo do mercado. Já deveria ser suficientemente cristalino, a essas alturas, que o desenvolvimento sustentado requer um Estado ainda mais forte que o Estado intervencio-

nista do passado. Mas um Estado que seja forte em sua capacidade *reguladora* e de *planificação*, deixando ao mercado as atividades de natureza estritamente produtiva ou de infra-estrutura, e privilegiando, em troca, a complementariedade entre a regulação pública e os mecanismos de mercado.

Em conclusão, o desafio da sustentabilidade constitui um desafio eminentemente político. Antes de buscar os argumentos técnicos para decisões racionais, deve-se encontrar a aliança política correta. Em política não existe algo como a "racionalidade". Esta define-se de acordo com os interesses que se levam em conta em uma decisão. Na América Latina ainda falta a "vontade política" necessária para formular e aplicar ecopolíticas. Ainda não se formaram as alianças necessárias, mas atualmente dispõe-se de todos os antecedentes a partir dos quais se pode forjá-las. É de se esperar que os países latino-americanos saibam aproveitar o impulso da Conferência do Rio para iniciar a busca de compromissos, tanto internos como entre nações, que permitam o surgimento de um estilo de desenvolvimento que cumpra os requisitos de sustentabilidade analisados nas sessões anteriores.

Nesse sentido, o processo de negociação que teve início no Rio de Janeiro em 1992 indica que ainda resta um longo caminho pela frente. Na verdade é difícil não ter deixado o Rio com a impressão de que muitos países do Norte ainda insistem em se comportar como a rã da metáfora utilizada neste ensaio: seja recusando-se a aceitar a grave situação em que se encontram os sistemas vitais do planeta, inclusive os de governabilidade, seja solucionando os dilemas da humanidade somente no nível retórico. Por outro lado, se voltamos a Estocolmo, quando ainda acreditávamos que o deus Tecnológico viria nos resgatar, não resta dúvida que o caminho percorrido foi gigantesco. Se olharmos, por último, para o futuro, para o que ainda teremos que percorrer para transformar a retórica do desenvolvimento sustentado numa realidade sentida pelos grupos hoje excluídos de uma qualidade de vida digna, o caminho torna-se ainda mais longo.

Dessa forma, sobram evidências de que o debate aprofundado do Rio teve um significado *político* de proporções, tendo-se constituído num marco na história das relações internacionais. Uma vez definitivamente acendidos os refletores do planeta sobre a precariedade dos sistemas naturais que tornam a vida possível, como também sobre a precariedade da vida de imensas maiorias como resultado da super-exploração destes sistemas, será quase impossível apagar essa realidade. É uma incógnita se essa luz iluminará um novo estilo de desenvolvimento ou servirá tão-somente como um instrumento multicolorido do Norte, com a

cumplicidade de um Estado que se tornou impotente e inoperante, para mascarar a pálida realidade do Sul.

ROBERTO P. GUIMARÃES é administrador público e doutor em Ciência Política. Trabalha na CEPAL, em Santiago do Chile.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bacha, Edmar e Taylor, Lance, 1976. "The inequality spiral: a first growth model for Belindia". *Quarterly Journal of Economics*, 90, pp. 197-218.
- Brown, Lester et al., 1990, 1992. *State of the World: A Worldwatch Institute report on the progress toward a sustainable society*. New York, Pergamon Press.
- Brundtland, Gro Harlem, 1987. *Our common future: from one earth to one world*. New York, Oxford University Press.
- Costa Filho, Alfredo, 1988. *Planificación y construcción del futuro*. San José, Jiménez y Tanzi.
- CEPAL, 1990. "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta". *Notas sobre la economía y el desarrollo*, 494/495.
- CEPAL, 1993a. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social (LC/G.1648 (CONF.80/2)).
- CEPAL, 1993b. *Cambio climático y gestión del agua en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, División de Recursos Naturales y Energía (LC/G.1765).
- CEPAL y PNUMA, 1990. *El reto ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y Caribe, 1990. *Nuestra Propia Agenda*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Daly, Herman E., 1990. "Operational principles for sustainable development". *Ecological Economics*, vol.2, n.o 1, pp. 1-6.
- Daly, Herman E. y Townsend, Kenneth N., 1993. *Valuing the earth: economics, ecology, ethics*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Debrun, Michael, 1983. *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- Enloe, Cynthia H., 1975. *The politics of pollution in a comparative perspective: ecology and power in four nations*. New York, David McKay.
- Gibbon, Edward, 1909. *The history of the decline and fall of the Roman Empire*. Londres, Methuen. Editado por J.B. Bury.
- Guimarães, Roberto P., 1984. "Implicaciones político-sociales del desarrollo económico brasileño en el siglo XX (Quién lo dirá, que Marilyn Monroe iba terminar sus días en Pudahuel!)", Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, doc. mimeo.
- Guimarães, Roberto P., 1990a. "Desarrollo con equidade. Un nuevo cuento de hadas para América Latina?". *Síntesis*, n.o 10, pp.15-68.
- Guimarães, Roberto P., 1990b. "El Leviatán acorralado: continuidad y cambio en el papel del estado en América Latina". *Estudios Internacionales*, n.o 63, pp.45-81.
- Guimarães, Roberto P., 1991a. *The ecopolitics of development in the third world: politics and environment in Brazil*. Boulder e Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Guimarães, Roberto P., 1991b. "A assimetria dos interesses compartilhados: América Latina e a agenda global do meio ambiente". *Ecologia e política mundial* (Héctor R. Leis, org.). Rio de Janeiro, Editora Vozes, pp. 99-134.

- Guimarães, Roberto P., 1992a. "Patrón de desarrollo y medio ambiente en Brasil". *Revista de la CEPAL*, 47, pp.49-65.
- Guimarães, Roberto P., (coord. téc.), 1992b. *O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Brasília, Secretaria de Imprensa da Presidência da República.
- Guimarães, Roberto P., 1992c. "El discreto encanto de la cumbre de la Tierra: una evaluación impresionista de la Conferencia de Rio", *Nueva Sociedad*, 122 pp.86-103.
- Guimarães, Roberto P., 1993. *Deuda externa y desarrollo sustentable en América Latina: una perspectiva sociopolítica*. Santiago de Chile, Instituto de Ecología Política.
- Guimarães, Roberto P., 1994. "Da oposição entre desenvolvimento e meio ambiente ao desenvolvimento sustentável: uma perspectiva do sul", *Temas de Política Externa Brasileira - II* (1993). Sérgio H. Nabuco de Castro (org.). Brasília: Ministério de Relações Exteriores/IPRI.
- Lewis, Clive S., 1994. *The abolition of man*. New York, MacMillan Publishers.
- Lovelock, James E., 1979. *Gaia: a new look at life on Earth*. Oxford, Oxford University Press.
- Lovelock, James E., 1988. *The ages of Gaia: a biography of our living Earth*. New York, W.W. Norton.
- Pnuma, 1989. *Environmental perspective to the year 2000 and beyond*. Nairobi, UNEP.
- Rich, Bruce, 1994. *Mortgaging the Earth: the world bank, environmental impoverishment and the crisis of development*. Boston, Beacon Press.
- PREALC, 1988. *Deuda Social: Qué es, cuánto es, cómo se paga?* Santiago de Chile, PREALC.
- Schon, Donald A., 1973. *Beyond the stable state*. New York, W.W. Norton.
- Simonis, W. Ernst, 1984. "Environmental crisis: the missing dimension in the north-south dialogue". *Economics*, 30, pp.48-64.
- Ward, Barbara e Dubos, René, 1972. *Only one Earth: the care and maintenance of a small planet*. New York, W.W. Norton.
- Wilson, Edward O., 1992. *The diversity of life*. New York, W.W. Norton.

O DESAFIO POLÍTICO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

ROBERTO GUIMARÃES

A unanimidade que hoje parece haver em favor do desenvolvimento sustentado contrasta com a ausência de iniciativas políticas significativas para transformar as instituições econômicas, sociais e políticas que estão comprometidas com o estilo vigente de desenvolvimento. Em particular, há uma patente contradição entre o discurso antiestatista hegemônico e as exigências do desenvolvimento sustentado, que incluem um Estado ainda mais forte, em suas capacidades reguladoras e de planificação, que o Estado intervencionista do passado.

THE POLITICAL CHALLENGE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The seeming unanimity in favour of sustainable development stands in contrast to the absence of meaningful political initiatives in order to change the economic, social and political institutions linked to the ongoing style of development. In particular there is a patent contradiction between the hegemonic antistatist discourse and the requirements for sustainable development, including a state with even more regulatory and planning powers than the interventionist state of the past.