

# Desenvolvimento Sustentável:

Institucionalização  
e um Conceito



Marcos Nobre  
Mauro de Carvalho Amazonas

ISBN 85 - 7300 - 103 - 8



 CEBRAP



  
Edições  
IBAMA

# *Desenvolvimento Sustentável:*

A Institucionalização  
de um Conceito

Parte III – Prolongamentos .....	287
Capítulo 1 – O desenvolvimento sustentável institucionalizado: uma incursão pelo <i>Global     Environment Facility</i> (GEF) .....	287
<i>Marcos Nobre</i>	
<i>Roland Jahn</i>	
<i>Maurício de Carvalho Amazonas</i>	
Capítulo 2 – Ética e ecologia: um levantamento sobre os fundamentos normativos da ética ambiental .....	315
<i>Andreas Stöhr</i>	
Capítulo 3 – Naturalizando o capital, capitalizando a natureza: o conceito de capital natural no desenvolvimento sustentável .....	343
<i>Gilberto Tadeu Lima</i>	

# Parte I

## Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual

*Marcos Nobre*

### Introdução

O debate sobre os “limites ecológicos do crescimento” não chegou ainda a conclusões definitivas sobre questões específicas. Aliás, há quem sustente, como Altvater (1995: 31), que os “valores-limites” na utilização de recursos naturais “não podem ser assinalados de modo preciso”. De qualquer maneira, a posição do problema já foi suficiente para colocar na defensiva os “otimistas tecnológicos”, aqueles que têm fé em que a ciência e a técnica acabarão por encontrar soluções para todos os problemas e tudo terminará bem.

De outro lado, a posição dos que defendem não apenas a relevância mas também a premência da questão ambiental tem por pressuposto a idéia de que a catástrofe é possível, de que a vida no planeta pode se extinguir se não forem tomadas providências enérgicas contra a utilização e o gerenciamento irresponsáveis dos recursos naturais. Em princípio, tal concepção aceita também que os recursos naturais são suficientes para satisfazer as necessidades humanas no longo prazo, desde que bem utilizados e gerenciados.

Deste modo, os que crêem na infinita capacidade inventiva da ciência e da técnica são alertados para o fato de que têm tudo a perder: se estiverem errados, se houver um “ponto sem retorno” na utilização dos recursos naturais, é a vida na Terra que se extinguirá. Estes, por sua vez, acreditam que os que apostam na finitude podem pôr a perder o que há de mais precioso: o desenvolvimento econômico, social e tecnológico, com todas as suas benéficas conseqüências. O conceito de desenvolvimento sustentável realizou a façanha de reunir sob si tais visões antagônicas.

Seja como for, esta primeira aproximação do problema já nos permite entrever a importância do elemento *normativo* presente na formulação do desenvolvimento sustentável: em qualquer dos casos, o que está em questão é a relação com a lógica de desenvolvimento da ciência e da técnica sob o capitalismo<sup>1</sup>. Mas não só. A questão mais geral e mais premente para aqueles que lidam e se preocupam com a questão ambiental é a da relação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente. Há muitas maneiras de apresentá-la e, certamente, muitas *formulações* diferentes para o problema, das mais genéricas às mais empíricas. Pretendo abordá-la aqui mediante o exame da noção de “desenvolvimento sustentável”. Também tentarei apreender esse conceito de ângulos e modos diversos no texto. A perspectiva geral, entretanto, é a de fornecer a *gênese* dessa noção, ou seja, a de apontar para seus pressupostos e implicações. Com isso, espero poder esclarecer melhor essa noção bastante vaga e confusa e indicar os seus limites teóricos e práticos.

Trata-se, entretanto, de uma abordagem exploratória. Isto quer dizer aqui que a discussão teórica em torno do conceito de desenvolvimento sustentável desliza — muitas vezes sem prévio aviso — para ancoragens institucionais, econômicas, políticas, sociais, diplomáticas. Não se trata, portanto, da reconstrução de um debate unicamente acadêmico, embora o esteio do trabalho esteja posto em trabalhos de cunho acadêmico. Como escrevem Eblinghaus e Stickler (1996: 17), tratar o conceito de desenvolvimento sustentável como um conceito acadêmico, científico, seria desconhecer que uma “separação

<sup>1</sup> Com respeito especificamente ao aspecto dos fundamentos normativos das várias vertentes da ética ambiental, consultar o apanhado de Andreas Stöhr na Parte III.

dos níveis científico e político do debate [...] é artificial”. Isto não significa, entretanto, que se vá adotar aqui como fio condutor o ambientalismo como movimento social (embora ele esteja sempre pressuposto nas análises), nem que o critério de reconstrução da categoria de desenvolvimento sustentável e seus desdobramentos esteja posto na operacionalização ou não (e em que grau e de que forma) do conceito (ainda que este seja um pano de fundo importante), nem que a discussão esteja unicamente balizada pelas regras das disputas político-diplomáticas (ainda que esta perspectiva compareça em momentos decisivos das análises). Trata-se de identificar e de trazer à luz no debate público (mas majoritariamente acadêmico) as diferentes orientações e os diferentes interesses políticos subjacentes às posições defendidas, tentando apreender as suas sucessivas modificações ao longo do tempo. Trata-se, portanto, de um trabalho prévio que nos parece necessário para enfrentar análises concretas de instituições e pesquisas empíricas de fôlego sobre a atual situação da problemática ambiental<sup>2</sup>. A pretensão é abrir portas, mesmo que seja para, no mais das vezes, olhar os problemas da soleira.

Um bom ponto de partida nesse sentido me parece ser dado por uma passagem inicial do importante artigo de Lélé (1991: 607): “Os últimos anos assistiram a uma dramática transformação no debate meio ambiente-desenvolvimento. A questão apresentada não é mais ‘Preocupações ambientais e desenvolvimento são contraditórios entre si?’, mas ‘Como pode ser alcançado o desenvolvimento sustentável?’. Subitamente, a expressão desenvolvimento sustentável (DS) tornou-se pervasiva. DS passou a ser a palavra-chave para agências internacionais de fomento, o jargão do planejador de desenvolvimento, o tema de conferências e *papers* eruditos e o *slogan* de ativistas do desenvolvimento e do meio ambiente. Parece ter ganhado o apoio amplo que faltou a conceitos de desenvolvimento anteriores como ‘ecodesenvolvimento’, e está fadado a se tornar o paradigma de desenvolvimento dos anos 1990”.

<sup>2</sup> Uma primeira tentativa com o objetivo de cumprir essa pauta de investigação pode ser encontrada no texto “O desenvolvimento sustentável institucionalizado: uma incursão pelo *Global Environment Facility* (GEF)”, Parte III.

Podemos começar constatando que a predição de que o DS viria a se tornar o paradigma de desenvolvimento dos anos 1990 (com uma ancoragem institucional bem-determinada, como veremos) tem-se verificado amplamente. De fato, desde que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a Rio-92, alçou a sustentabilidade (*sustainability*) o padrão de medida da política de desenvolvimento e de meio ambiente, o conceito e os objetivos do desenvolvimento sustentável circunscrevem “uma carreira quase sem similar. As Nações Unidas estabeleceram logo após a Rio-92 uma Comissão de Desenvolvimento Sustentável [...]. A Comunidade Européia designou o seu quinto programa de meio ambiente, na sua versão em inglês, como ‘Programme of policy and action in relation to environment and sustainable development’. O presidente dos Estados Unidos criou um conselho chamado ‘President’s Council of Sustainable Development’, o presidente da Costa Rica anunciou em maio de 1994 que faria de todo o país um projeto-piloto de ‘Sustainable Development’. Para a Holanda, há um plano de ação elaborado pela associação ambiental local de nome ‘Sustainable Netherlands’” (Schröder, 1996: 157).

De outro lado, é também importante notar que mesmo os que consideram que a questão continua a ser discutida em termos de “há ou não uma contradição entre desenvolvimento e meio ambiente?” também eles têm de enfrentar os desafios colocados pela noção de desenvolvimento sustentável. No caso de O’Connor (1988), por exemplo, para mostrar que a contradição em questão é a nova posição da “contradição fundamental” entre forças produtivas e relações de produção tal como apresentada por Marx. No caso de Altvater (1995), para denunciar o caráter mágico da palavra “sustentável” (p. 283ss), pois, se o “desenvolvimento é contrário ao meio ambiente” (p. 21ss), a única saída está numa “revolução ecológica”, ou seja, no surgimento de “um modo de produção e de vida solar” que venha a alterar radicalmente as *estruturas* da produção de energia e de bens de consumo (p. 315).

De todo modo, o citado texto de Lélé já coloca a primeira etapa do esforço a empreender. Trata-se justamente de mostrar como e por que a pergunta “desenvolvimento e preocupações ambientais são contraditórios?” se transformou na questão “como o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado?” O artigo de Lélé

tem méritos incontestes e será ainda revisitado ao longo desta Parte I. Mas é preciso desde já alertar para o fato de que Lélé, em sua “análise semântica” do termo “desenvolvimento sustentável”, transforma os dois elementos em *conceitos* (“sustentabilidade” e “desenvolvimento”). De meu ponto de vista, o problema começa pela *análise gramatical*: estamos diante de um *substantivo* (“desenvolvimento”) e de um *adjetivo* que o qualifica (“sustentável”). Vou tentar ver aqui como a gramática pode servir de fio condutor para uma retrospectiva histórica e para a apresentação da gênese conceitual da noção de “desenvolvimento sustentável”.

Tal apresentação do DS nos levará dos termos característicos do debate ambiental na década de 1970 (em que ainda não se estabelecera o conceito que nos servirá de fio condutor da análise) até as discussões mais recentes, passando pelo momento de inflexão do processo que representou a Rio-92. A idéia central que norteia este trabalho é a de que a problemática ambiental, a partir da década de 1970, vem marcada por diferentes e sucessivas tentativas de institucionalização, cujo elemento central passa a ser então o projeto de elevar a questão ambiental ao primeiro plano da agenda política internacional e fazer com que as preocupações ambientais penetrem e conformem as decisões sobre políticas públicas em todos os níveis. Tais projetos de institucionalização, como se verá, encontram primeiramente no conceito de desenvolvimento sustentável o veículo bem-sucedido de seus propósitos. A Rio-92 será caracterizada, portanto, simultaneamente como ponto culminante desse projeto de institucionalização e como ponto de partida de um novo arranjo teórico e político do debate ambiental.

Neste contexto, é preciso adiantar que o conceito de DS surgiu não só como noção fadada a produzir consenso, mas também como um enigma a ser criticado por sua vaguidão, imprecisão e caráter contraditório. De fato, o que mais se viu (e ainda se vê) desde a publicação do livro *Our common future* — o chamado “Relatório Brundtland”, de 1987 — foi a busca por uma “definição” de DS, o anseio pela resposta final sobre o que seja tal noção a que quase ninguém parece se opor. Não foi este o propósito das análises que se seguem. Ao contrário, penso que a força do conceito esteve inicialmente em sua vaguidão e imprecisão. Parece-me que o caminho de “explorar

contradições”, de apontar fraquezas e imprecisões, já foi trilhado e não trouxe resultados analíticos significativos. Daí a idéia de entender o conceito de DS simultaneamente como veículo de um acordo político mínimo em torno dos termos em que iria se dar a *institucionalização* de âmbito global da problemática ambiental e como ponto de partida da disputa política a ser travada nos limites por ele traçados. O conceito de DS, como veremos, está longe de estabelecer um campo “neuro” de disputa política. Mas é justamente a sua vaguidão que permitiu o engajamento por parte dos mais diferentes atores na disputa. Disputa para decidir exatamente “o que é” o desenvolvimento sustentável. É esta história que pretendo contar a partir de agora.

## Capítulo 1

### “Crescimento econômico” versus “preservação ambiental”: origens do conceito de desenvolvimento sustentável

O surgimento da problemática ambiental na década de 1960 tem a sua especificidade: a idéia de que, no caso da utilização dos recursos naturais, perseguir egoisticamente os próprios interesses não conduz à utopia liberal do crescimento incessante da riqueza nacional, mas sim à catástrofe sem volta da destruição do planeta.

Não é de surpreender, portanto, que tal temática traga consigo, inicialmente, uma semelhança de família com as posições expressas por Thomas Malthus nos primeiros anos do século XIX. Foi assim que, a partir dos anos 1960, a problemática ambiental surgiu acoplada à discussão sobre o crescimento demográfico e suas mazelas. O ano de 1968 foi marcado pela publicação do *best-seller* de Paul Ehrlich, *The population bomb* (Ehrlich, 1968), e pelo polêmico artigo de Garrett Hardin, “The tragedy of the commons” (Hardin, 1968), trilha que seria seguida, quatro anos mais tarde, pelo influente *The limits to growth* (Meadows et al., 1972).

Talvez o artigo de Hardin tenha tido mais influência nas discussões, não apenas pelo seu caráter inaugural (foi apresentado como conferência no congresso da Sociedade Americana para o Progresso da Ciência de dezembro de 1967), mas também porque generalizou o argumento da “explosão demográfica”<sup>1</sup> numa metáfora

<sup>1</sup> “Um mundo finito só pode comportar uma população finita; por conseguinte, o crescimento populacional deve ser, ao fim, igual a zero” (Hardin, 1968: 1.243).

de tocante singeleza e manifesta brutalidade ideológica. Escreve Hardin: “A tragédia das áreas comuns se desenvolve da seguinte maneira: imagine um pasto aberto a todos. É de se esperar que todo boiadeiro vá tentar manter tanto gado quanto possível nas áreas comuns. Um tal arranjo pode funcionar de maneira razoavelmente satisfatória por séculos em virtude das guerras tribais, das invasões a terras alheias e das doenças, que mantêm os números de homens e bestas bem abaixo da capacidade de suporte da terra. Por fim, entretanto, chega o dia do ajuste de contas, ou seja, o dia em que o tão desejado objetivo da estabilidade social se torna realidade [...]. Como um ser racional, todo boiadeiro busca maximizar seu ganho [...]. Cada homem está encerrado num sistema que o compele a aumentar seu rebanho sem limite — em um mundo que é limitado. A ruína é o destino ao qual se lançam todos os homens, cada um perseguindo o seu melhor interesse em uma sociedade que acredita na liberdade das áreas comuns. Liberdade em uma área comum traz ruína para todos” (Hardin, 1968: 1.244).

É evidente que a “singeleza” dos “argumentos” de Hardin não poderia sustentar por muito tempo o *revival* malthusiano — por assim dizer — daqueles anos. O marco nesse sentido é, sem dúvida, *The limits to growth*. Esse livro pautou em boa medida as discussões da década de 1970 e, mais importante, a primeira Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no mesmo ano de 1972. Um dos entrevistados por Peter Moll para o seu livro sobre o Clube de Roma — patrocinador do estudo coordenado por Dennis Meadows —, Saul Mendlovitz, diretor do Instituto de Política Mundial, ligado à ONU, pode nos dar uma idéia do impacto da publicação de *The limits to growth*. Apesar de não sustentar nenhuma posição neomalthusiana ou similar — como, sob muitos aspectos, pode-se afirmar de *Limits* —, Mendlovitz afirma que o livro “mudou a maneira como olhamos o mundo”, pois tornou claro que “temos de começar a colocar novas questões sobre a natureza e a validade do crescimento e da industrialização” (Moll, 1991: 121). Noutros termos, podemos dizer que *Limits* introduziu a finitude na discussão econômica de uma nova perspectiva: não apenas aduziu as problemáticas da poluição e da

utilização de recursos naturais finitos como variáveis fundamentais do processo econômico e social, mas também popularizou, de maneira antes impensada, a questão ambiental<sup>2</sup>.

A novidade do estudo da equipe de Meadows frente ao modelo malthusiano clássico está em ter produzido um modelo matemático que tratava simultaneamente cinco diferentes variáveis: industrialização (crescente), população (em rápido crescimento), má-nutrição (em expansão), recursos naturais não-renováveis (em extinção) e meio ambiente (em deterioração) (Meadows et al., 1972: 21). Uma outra diferença importante está em que, qualquer que seja o cenário futuro simulado, a situação encontrada será sempre a de catástrofe: mantidas as atuais tendências de crescimento para todas as variáveis, “os limites ao crescimento neste planeta serão alcançados nalgum momento nos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável tanto na população como na capacidade industrial” (p. 23). Não é de se espantar, portanto, que tantos estudiosos do tema aproximem essa tentativa neomalthusiana do próprio Marx (por exemplo, Moll, 1991: 130ss): afinal, não se encontra em Malthus um colapso do sistema. É como se pudéssemos dizer que a introdução da finitude no modo de produção de mercadorias (que funciona baseado numa falsa infinitude) só possa significar *catástrofe*.

Já é possível vislumbrar aqui o apelo que terá anos mais tarde o conceito de “desenvolvimento sustentável” (DS), tal como elaborado em *Our common future*, ou Relatório Brundtland (WCED, 1987). Sua

<sup>2</sup> Além de uma repercussão intensa e prolongada nos meios de comunicação do mundo todo, vale lembrar também como indicador que *Limits* vendeu somente na Europa 4 milhões de cópias até o final dos anos 1970 e 8 milhões de cópias até 1989 (cf. Moll, 1991: 104). Por outro lado, cabe lembrar também que foi uma publicação preliminar de uma pesquisa em andamento. A publicação contendo as análises computadorizadas completas só veio à luz um ano depois sob o título *The dynamics of growth in a finite world* (e grife-se “finite world”) (cf. Moll, 1991, p. 105-106). Dois elementos merecem ser ressaltados aqui. Em primeiro lugar, o título do estudo completo presta homenagem a Jay Forrester, cujo *World dynamics*, publicado em 1971, forneceu os instrumentos teóricos e técnicos (principalmente computacionais) para a realização do estudo. Em segundo lugar, a decisão de publicar um estudo ainda em andamento deve-se à pretensão dos membros do Clube de Roma (especialmente de Aurelio Peccei) de pautar o encontro da ONU sobre Meio Ambiente que ocorreu no mesmo ano de publicação de *Limits*, em 1972. Sobre a importância do elemento “publicitário” do livro, ver adiante.

força reside primeiramente em ter pretendido mostrar que finitude no interior do modo de produção capitalista não significa *necessariamente* catástrofe: “O impacto maior do movimento do DS é a rejeição de que conservação ambiental seja necessariamente um constrangimento ao desenvolvimento ou que o desenvolvimento signifique necessariamente poluição ambiental — não se trata certamente de um ganho desprezível” (Lélé, 1991: 613). Mas ainda estamos distantes da noção de “desenvolvimento sustentável”. O primeiro movimento será, aqui, o de reconstruir o percurso que nos leva de 1972 a 1987, ou, como bem o expressa o título do trabalho de Moll, o percurso que nos leva “da escassez à sustentabilidade”.

Neste sentido, o ano de 1972 é decisivo para a problemática ecológica não apenas pela publicação de *Limits*. Nesse mesmo ano foi realizada também a primeira grande Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, organizada pelo então recém-criado Programa Ambiental das Nações Unidas (Unep). Em mais de um sentido, a publicação do livro da equipe de Meadows esteve orientada para esse evento. Além da campanha de divulgação extensamente planejada (Moll, 1991: 94-107), o livro tinha um apelo especial: “com muitas tabelas de cruzamentos computadorizados e gráficos que permitiam visualizar as curvas dos cinco parâmetros do modelo de maneira bastante dramática, o estilo do livro contribuiu claramente para sua grande publicidade. O livro também tinha o ar de conhecimento superior e mistério que os computadores parecem ter tido naquele tempo” (Moll, 1991: 107).

Mas o apelo publicitário e os limites do modelo de Forrester, do qual partiu a equipe de Meadows, significavam também expor o conjunto do trabalho a duas objeções básicas. Em primeiro lugar, tratava-se de um modelo “altamente agregado”: não havia diferenciação por regiões, países, cidade e campo e nem se distinguiam Norte e Sul do globo. Em segundo lugar, o modelo pressupunha que nenhuma alteração significativa aconteceria no desenvolvimento social, político, técnico ou econômico (Moll, 1991: 108). Além disso, é importante lembrar que o debate em torno do livro se concentrou na premissa do “crescimento zero” como única solução para os problemas apresentados. Esses três pontos contêm os elementos de que precisamos para caracterizar as principais posições que balizarão o debate sobre meio ambiente por mais de uma década.

Começemos pela proposta do “crescimento zero”. Como já visto, dizer que *Limits* é sem-mais malthusiano significa não entendê-lo corretamente. Seria mais correto dizer, como Moll (1991: 131), que o livro “não tem uma teoria econômica muito clara”, embora o autor tenha de acrescentar em seguida que tal afirmação não significa que a imagem de “malthusiano” fosse inteiramente falsa. Mas parece incorreto afirmar, como o faz o próprio Moll, que o debate em torno do livro tenha sido “caótico e freqüentemente fora de foco”. Pois, se se conceder que o livro foi antes de tudo uma peça publicitária, deve-se reconhecer também que o livro é o que a sua recepção fez dele. E é importante entender por que o fato de o debate ter se concentrado na questão do crescimento não é casual. A idéia básica de *Limits* sob esse aspecto é a de que “desenvolvimento” não significa necessariamente “crescimento econômico” e que “crescimento zero” (ou “equilíbrio global”) não significa estagnação: “aqueles objetivos que muitas pessoas listariam como as atividades mais desejáveis e que mais satisfazem o homem — educação, arte, música, religião, pesquisa científica básica, esportes e interações sociais — poderiam florescer” (Meadows et al., 1972: 175). É também interessante notar que, sob alguns aspectos, tal posição foi levada adiante — num sentido diverso, é verdade — no debate ambiental também por expoentes do que viria a se chamar a “economia ecológica”, como é o caso de Herman Daly (cf., entre outros, Daly, 1991), para quem o conceito de “desenvolvimento sustentável” é uma brincadeira de mau gosto se se entender “desenvolvimento” como “crescimento econômico”.

Não parece difícil estabelecer que a problemática ambiental sempre esteve atrelada ao “desenvolvimento” e que este é freqüentemente definido pelo “crescimento econômico”. Esta trivialidade, entretanto, pode apontar caminhos interessantes para nossa investigação se pensarmos que o Programa Ambiental da ONU (Unep) começou promovendo uma “Conferência sobre Meio Ambiente Humano”, em Estocolmo em 1972, e que dez anos depois uma sessão especial do próprio Unep decidiu pela constituição da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (a chamada Comissão Brundtland) e que, em 1992, o nome da conferência já era “sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (Rio-92). A tarefa, portanto, é a de deslindar as configurações que vai assumindo “desenvolvimento” nesse processo, para que seja possível circunscrever o adjetivo “sustentável”.

Neste sentido, podemos começar pelo exame da seguinte passagem de *Limits*: “É possível alterar essas tendências de crescimento [das variáveis do estudo] e estabelecer uma condição de estabilidade ecológica e econômica que seja sustentável no futuro” (Meadows et al., 1972: 24, grifo meu). É evidente que o adjetivo “sustentável” ainda não tem o sentido que lhe será atribuído quinze anos depois. Mas nossa pergunta tem de ser: como “sustentável” pôde vir a assumir o papel e o significado que tem hoje no debate ambiental<sup>3</sup>?

Para tanto, precisamos lembrar as reações provocadas pela publicação de *Limits*, bem como o impacto que teve sobre a Conferência do Meio Ambiente de Estocolmo. A reação dos economistas do “mainstream” foi padrão, mas nem por isso desprezível: nada mais nada menos do que o Prêmio Nobel Robert Solow<sup>4</sup> se incumbiu mais uma vez de afastar os maus presságios malthusianos, ou, como o exprimiu um livro da mesma época, “a síndrome do juízo final” (Maddox, 1974). John Maddox, editor da revista *Nature* a partir de 1966, sugere que o florescimento do movimento de defesa do meio ambiente naqueles anos finais da década de 1960 e iniciais da década seguinte teve como um de seus importantes pontos de consolidação a chegada do homem à Lua, que “produziu nas pessoas que ficaram na Terra a vívida impressão de sua precária posição num sistema solar bastante inóspito” (p. 33). Solow (1973: 45) acentua a importância dessa sensação de “juízo final” provocada pelo “susto tecnológico” para garantir que o crescimento econômico pode e deve prosseguir até

<sup>3</sup> Optamos aqui por não seguir de perto os passos do “movimento ambientalista”, embora sejam patentes sua importância e influência no processo que tentamos descrever. De certa forma, tal veio de análise permanece pressuposto aqui, bem como o trabalho que, ao nosso ver, melhor o apresenta: o livro de John McCormick (1992), “um estudo de como e por que o estado e a condição do meio ambiente foram transformados de um tema privado em tema público”. Para McCormick, o “veículo ativo dessa transformação foi um movimento de massa popular. À medida que as preocupações privadas se tornavam públicas, os esforços desse movimento se refletiam crescentemente na legislação, na política pública, na criação e operação de organismos ambientais públicos, e nas mudanças dos valores sociais, econômicos e políticos” (p. 18).

<sup>4</sup> Cf. Solow, 1973 e 1974. Para uma análise crítica da posição de Solow, consultar a Parte II, desta publicação.

“o dia do juízo final”. Para Solow (1974: 10), a matéria-prima pode “ser substituída por outros fatores de produção, particularmente por meio do trabalho e do capital reprodutível”<sup>5</sup>.

Assim, podemos entender o ataque de Hans Magnus Enzensberger (1974) como uma tentativa de desmascarar o caráter ideológico da segunda premissa do Relatório do Clube de Roma, qual seja, a de que a estrutura econômica, política e social permaneceria a mesma no longo prazo. Para Enzensberger, certamente há “fatores ecológicos cujo efeito é global; entre eles as mudanças macroclimáticas, a poluição por elementos radioativos e venenos na atmosfera e nos oceanos. Como mostra o exemplo da China, não são estes fatores abrangentes que são decisivos, mas as variáveis sociais. A destruição da humanidade não pode ser considerada um processo puramente natural. Mas o alerta não será dado pela pregação de cientistas que apenas revelam sua cegueira e fragilidade no momento em que ultrapassam os estreitos limites de suas próprias áreas de competência específicas” (p. 31). Entretanto, este diagnóstico de Enzensberger o obrigava também a assinalar a “posição social” da problemática ecológica naquele momento do desenvolvimento capitalista: “No final das contas, é fácil entender que a classe trabalhadora preocupa-se pouco com problemas ambientais gerais e esteja disposta apenas a tomar parte em campanhas em que se trata de melhorar diretamente suas condições de vida e de trabalho. Na medida que pode ser considerada uma fonte de ideologia, a ecologia é uma questão que diz respeito à classe média. Se representantes declarados do capitalismo monopolista se tornaram seus porta-vozes — como no caso do Clube de Roma —,

<sup>5</sup> Não se pode deixar de observar, entretanto, que a problemática ambiental daqueles anos encontrou muito pouca ressonância na teoria econômica e no mundo acadêmico a ela vinculado. A alteração desse quadro deve-se em grande parte à construção do conceito de “desenvolvimento sustentável” que perseguimos aqui. Sobre a interface “desenvolvimento sustentável/economia neoclássica”, ver ainda a Parte II, e sobre a relação mais geral da teoria econômica neoclássica com a problemática ambiental, Amazonas, 1994 (sobre a importância de Solow neste contexto, ver especialmente p. 61ss e 91ss). O estudo mais completo sobre o tema que conheço permanece sendo o excelente *Ökologische Ökonomie. Individuum und Natur in der Neoklassik*, de Ulrich Hampicke (1992).

isto se deve a razões que pouco têm a ver com as condições de vida da classe dominante” (p. 10)<sup>6</sup>. A posição de Enzensberger não difere essencialmente da resposta marxista padrão, para a qual o livro da equipe de Meadows “visava quebrar a resistência da classe trabalhadora à autoridade”<sup>7</sup>.

Se se pode falar de uma reação conjunta dos países do Terceiro Mundo, é somente no sentido de que ela combinava elementos das duas reações que nomeamos acima e que exemplificamos por meio das posições de Solow e Enzensberger. Em todo caso, tratava-se de rejeitar veementemente qualquer proposta de “crescimento zero”, seja por representar uma ação imperialista dos países centrais, seja por partir do erro de que o desenvolvimento econômico seria a causa dos problemas ambientais. Como exemplo de uma dessas posições podemos lembrar trecho de documento produzido pela *Comissão Internacional Oi* no contexto da Conferência de Estocolmo: “Rejeitamos vigorosamente modelos de estagnação preparados por certos alarmistas ocidentais, ecológicos, industrializados e fãs de computador; e afirmamos que considerar a manutenção do crescimento econômico como *per se* responsável por males ambientais equivale a um diversionismo que desvia a atenção das reais causas do problema, que repousam na motivação para o lucro dos sistemas de produção no mundo capitalista. De forma similar, afirmamos que o nível de consumo (a afluência) *per se* não é causa dos problemas ambientais” (apud Moll, 1991: 119)<sup>8</sup>. Seja como for, uma mudança de posição do bloco

<sup>6</sup> Tal como no caso dos economistas neoclássicos, também a posição dos marxistas diante da questão ambiental irá se alterar radicalmente a partir do final da década de 1970, com o surgimento de poderosos movimentos sociais vinculados à causa ecológica. Sobre isso, ver, entre outras publicações, os artigos de Juan Martinez-Allier, Peter Fleissner, Stefanie Schultz e Helmut Brentel no volume indispensável organizado por Frank Beckenbach (1992). Não é possível, entretanto, passar por alto a crítica certeira de Michael Redcliff (1987): “a observação de Enzensberger de que movimentos sociais burgueses passaram a se interessar pelo meio ambiente somente quando as classes médias foram afetadas de maneira adversa esconde tanto quanto revela. Poder-se-ia igualmente argumentar que os marxistas não se interessaram pelo meio ambiente até ele se tornar uma questão no debate político burguês” (p. 50).

<sup>7</sup> Cf. National Caucus of Labor Committees. *Blueprint for extinction*. Nova York, NCLC, 1972, apud McCormick, 1992: 94.

<sup>8</sup> Neste contexto, cabe mencionar, no debate do período, aquela que é provavelmente a versão mais refletida da posição terceiro-mundista: a dos autores reunidos em torno do chamado Clube de Bariloche. A esse respeito, consultar, entre outros, Herrera et al., 1976.

de países agrupados sob o rótulo de “Terceiro Mundo” só se verificará em 1982, na sessão especial do Unep em Nairobi, dedicada a fazer um balanço dos dez anos decorridos desde a Conferência de Estocolmo. E, como veremos, esta mudança de posição é estratégica para entendermos a consolidação mundial do conceito de “desenvolvimento sustentável”.

Lida na chave de *Limits*, esta breve referência aos países do Terceiro Mundo é suficiente para entender que o nó não estava apenas na disputa acerca do conceito empregado de “desenvolvimento” mas também naquele “alto grau de agregação dos dados” do Relatório do Clube de Roma, que, na verdade, escondia profundas diferenças e variações locais, mas, principalmente, escondia o conflito Norte-Sul, seus pressupostos e implicações. Dessa constatação surgiram, de um lado, a Declaração de Cocoyok (1974) e o Relatório da Fundação Dag-Hammarskjöld (1975), e, de outro, o conceito de “ecodesenvolvimento” (1973 em diante).

O conceito de “ecodesenvolvimento” foi formulado primeiramente por Maurice Strong, primeiro diretor-executivo do Unep e que, posteriormente, viria a integrar a chamada Comissão Brundtland. Em sua formulação mais geral, o conceito se vincula a um princípio da *welfare economics* (cf. Riddell, 1981). Trata-se de estabelecer que o bem-estar aumenta quando melhora o padrão de vida de um ou mais indivíduos sem que decaia o padrão de vida de outro indivíduo e sem que diminua o estoque de capital natural ou o produzido pelo homem (cf. Harborth, 1993: 26). Na Proposta do Unep de 1975 encontramos a seguinte formulação do “ecodesenvolvimento”: “Desenvolvimento em níveis local e regional [...] consistentes com os potenciais da área envolvida, dando-se atenção ao uso adequado e racional dos recursos naturais e à aplicação de estilos tecnológicos” (apud Redcliff, 1987: 34). Daí que para Sachs (1986) o ecodesenvolvimento teria mais chances de florescer primeiramente em países do Terceiro Mundo. Harborth (1993: 27) retoma as “linhas mestras do ecodesenvolvimento” na versão de Sachs: satisfação das necessidades básicas com a ajuda de bases de recursos próprias, sem copiar os estilos de consumo dos países industrializados; desenvolvimento de um ecossistema social satisfatório; solidariedade prospectiva para com as futuras gerações; medidas para poupar recursos naturais e o meio ambiente; participação dos interessados (sob a égide da *self reliance* de Ghandi e Nyerere); programas educacionais de apoio e acompanhamento.

Entretanto, não se pode falar de uma identidade completa de posições, mesmo no paradigma do ecodesenvolvimento. Mesmo sendo comuns o apelo e o respeito à realidade e às tradições locais (princípios que remavam contra a corrente naqueles tempos, diga-se de passagem), bem como a “confiança nas próprias forças” contida na *self reliance*, a proposta original do Unep, por exemplo, era bem mais limitada do que o conceito proposto por Sachs. Para Ignacy Sachs, “as estruturas internacionais, bem como o comprometimento moral, têm de ser radicalmente transformados” (Redclift, 1987: 35). E a Declaração de Cocoyok e o Relatório Dag-Hammarskjöld não faziam senão vincular ainda mais enfaticamente o tema do poder ao problema ecológico, apontando para os impasses entre meio ambiente e desenvolvimento sob o capitalismo, um motivo que já havia surgido na própria Declaração de Estocolmo<sup>9</sup>.

Como quer que olhemos para o debate ambiental da década de 1970, é inevitável a constatação de que as balizas teóricas da discussão eram dadas pela pergunta sobre a relação entre desenvolvimento e meio ambiente. A posição tradicional diante do problema, representada principalmente pelos economistas do *mainstream*, era de que o problema simplesmente não existia. As respostas marxistas mais elaboradas procuravam desvelar o caráter ideológico da questão, o que tinha por consequência uma desqualificação do problema e não o seu verdadeiro enfrentamento. Tanto o neomalthusiano — por assim dizer — *The limits to growth* quanto o Relatório Dag-Hammarskjöld afirmavam o caráter contraditório da relação entre desenvolvimento (entendido como “crescimento econômico” ou “crescimento no consumo material”) e meio ambiente (entendido como “estoque de recursos naturais” e como “capacidade de absorção do ecossistema humano”). O primeiro, para concluir pela necessidade do “crescimento zero” e da compreensão do “desenvolvimento” como desenvolvimento social e não como

<sup>9</sup> Como escreve Guy Corcelle (1993: 108), “a Declaração de Estocolmo, em muitos de seus princípios, deixa transpirar a idéia de que as necessidades do desenvolvimento e as da proteção do meio ambiente não seriam sempre compatíveis”.

“crescimento econômico”. O segundo, para demonstrar a necessidade de os produtores terem o controle da propriedade dos meios de produção (*apud* Harborth, 1993: 33). E o paradigma do ecodesenvolvimento procurava responder à questão posta por Maurice Strong: as necessidades básicas de todos os homens podem ser satisfeitas sem que os “limites exteriores” sejam alcançados? Em outros termos, tratava-se de perguntar se o pressuposto da escassez, clássico na teoria política e atacado pela primeira vez de maneira severa por Marx, ganhava ou não novas forças com a entrada em cena da variável meio ambiente. Pois os “limites exteriores” significavam a superação da capacidade de absorção de um ecossistema humano ou a sua perda de equilíbrio a médio ou a longo prazo.

Neste contexto, a posição dos países do chamado Terceiro Mundo, embora diversificada, era unânime na rejeição da imposição de limitações ao crescimento econômico. Do ponto de vista diplomático, não havia meio de se chegar a algum acordo internacional de caráter global que fosse consistente<sup>10</sup>. Simplesmente porque a posição mesma do problema impedia qualquer acordo. E a equação era bastante simples: se há contradição entre desenvolvimento capitalista (no sentido de “crescimento econômico”) e meio ambiente, não há por que defender o capitalismo. Se não há contradição entre os dois termos, não há por que impor restrições à utilização dos recursos naturais. Já se indicou neste texto que a posição dos países do Terceiro Mundo irá se alterar na sessão especial do Unep em Nairobi, em 1982. Mas para chegarmos lá é preciso antes passar por mais um marco na discussão ambiental: a publicação *World Conservation Strategy*, de 1980, da International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN).

<sup>10</sup> O marco nesse sentido parece ser o Acordo de Proteção da Camada de Ozônio (ou Acordo de Viena), de 1985. A ele seguiu-se o importante Protocolo de Montreal de 1987. Examinando os diversos acordos internacionais de meio ambiente até 1989, Volkmar Hartje identificou apenas quatro de fato efetivos: a Convenção sobre o Dumping (Londres, 1972), o Acordo de Proteção Contra a Poluição dos Mares por Embarcações (Marpol, 1973 e 1978), a Conferência sobre os Direitos dos Mares (ONU, 1973-1982) e os já citados Acordo de Viena e Protocolo de Montreal (cf. Hartje, *Verteilung der Reduktionspflichten*. Berlim, 1989, mimeo, *apud* Simonis, 1996: 174). Para uma análise mais pormenorizada do sentido geral desses acordos, ver o conjunto do artigo de Simonis (1996).

Não se sabe ao certo quem primeiro utilizou a expressão “desenvolvimento sustentável”. Aliás, na linha em que estou argumentando, isto não é tão importante quanto apresentar o processo de transformação dessa palavra em princípio discursivo e de ação de aceitação universal. De qualquer modo, parece razoável supor que a expressão tenha sido pela primeira vez empregada no Simpósio das Nações Unidas sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, que teve lugar em Estocolmo em agosto de 1979, ocasião em que W. Burger apresentou um *paper* intitulado *A busca de padrões sustentáveis de desenvolvimento*. Mas o conceito só adquire proeminência quando da pretensão do *World Conservation Strategy* (WCS) “de alcançar o desenvolvimento sustentável por meio da conservação dos recursos vivos” (apud Lélé, 1991: 610).

Os pontos mais intrigantes do volume publicado pela IUCN estão no seu relativo descompromisso com as questões postas pelo debate ambiental da década de 1970. Como escreve A. Khosla, o livro “restringiu-se aos recursos vivos, centrando o foco principalmente na necessidade de manter a diversidade genética e processos ecológicos”, sendo “incapaz de lidar adequadamente com questões controversas ou delicadas — aquelas referentes à ordem política e econômica mundial, guerra e armamento, população e urbanização” (apud Lélé, 1991: 610). E, como observou O. Sunkel, o WCS ignorou o fato de que, “se se trata de perseguir um estilo sustentável de desenvolvimento, então tanto o nível como particularmente a estrutura da demanda têm de ser fundamentalmente alterados” (apud Lélé, 1991: 610).

O que era à primeira vista um recuo incompreensível tornou-se uma grande jogada estratégica, se pensarmos que abriu caminho para acordos futuros de importância. Ao estabelecer um vínculo mais fraco entre ecologia e desenvolvimento econômico, ao deixar em suspenso as questões políticas e institucionais, o WCS afastou exatamente o que emperrava qualquer avanço negociado. Com isso, veio para o primeiro plano a necessidade de preservar, de conservar, de maneira que, ao retornarem as velhas questões (crescimento econômico, desigualdades sociais, instituições políticas internacionais etc.), elas viriam reorganizadas segundo esse ponto de vista, abrindo caminho para o “desenvolvimento sustentável” tal como seria definido

depois pelo Relatório Brundtland. Isto explica por que o Unep, logo após a publicação do WCS, “esteve na linha de frente para articular e popularizar o conceito” (Lélé, 1991: 610)<sup>11</sup>.

A IUCN foi provavelmente a primeira a dar à noção de sustentabilidade a publicidade devida e a introduzir o conceito nas plataformas políticas internacionais (Moll, 1991: 211). Neste sentido devemos entender as palavras pioneiras de Asit Biswas (1980: 9), em seu artigo “Sustainable development”, sobre os dois grupos antagônicos, “preservacionistas” e “desenvolvimentistas”: “comumente, um grupo afirma categoricamente que ‘small is beautiful’ e o outro grupo está igualmente convencido de que ‘big is magnificent’. A coisa importante a lembrar é que ‘small’ pode ser ‘beautiful’ e ‘big’ ‘magnificent’ somente sob certas condições”.

Este encaminhamento resultou numa virada na atitude dos países do Terceiro Mundo diante da problemática ambiental na sessão especial do Unep de 1982 em Nairobi. No lugar da rejeição da perspectiva de “crescimento zero” de *Limits to growth*, no lugar da rejeição da problemática ambiental como insolúvel no quadro do modo de produção capitalista, alcançou-se um acordo com o apoio dos países em desenvolvimento para um conceito diferente de desenvolvimento que levasse mais a sério as questões ambientais. Foi naquela sessão especial do Unep que os participantes decidiram propor à Assembléia Geral da ONU o estabelecimento da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED), a chamada Comissão Brundtland, que iria publicar seu relatório cinco anos depois (cf. Moll, 1991: 120).

<sup>11</sup> O que, de sua parte, já permite introduzir o elemento fundamental da discussão: o DS (assim como todas as propostas de conceitos ambientais globais que o precederam) era o carro-chefe de uma estratégia de institucionalização da problemática ambiental que pretendia simultaneamente levar a questão ambiental à condição de *issue* de primeira grandeza na agenda política internacional e fazer com que preocupações ambientais passassem a enformar políticas públicas de variadas espécies em todos os níveis de decisão. Esta premissa fundamental do presente texto será explicitada e tratada no próximo capítulo.

Jim MacNeill, secretário da Comissão Brundtland, recapitulou os elementos desse percurso num artigo de 1989 (MacNeill, 1989). O mote do texto é o de que os estoques de capital ecológico estão sendo consumidos mais rapidamente do que sua capacidade de regeneração, mas o crescimento econômico pode ser reconciliado com a preservação do meio ambiente. Este mote estaria na base da decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1983, que decidiu pelo estabelecimento da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com 23 comissários de 22 países, que contava com uma sólida maioria de países em desenvolvimento (p. 105). Para MacNeill, o maior e mais urgente problema, especialmente no que se referia à África e à América Latina, era a dívida externa (p. 106-107). O problema da dívida “tem de ser resolvido antes que se possa esperar de tais países que dirijam sua atenção para a agenda urgente da pobreza e dos problemas interligados do declínio econômico e ecológico” — problema cuja solução era dificultada pela própria lógica dos planos de alívio da dívida, que impunham condições que impediam a devida consideração dos elementos sociais e ambientais em causa (p. 112).

Entende-se, portanto, por que, na apresentação do Relatório perante a Assembleia Geral da ONU, a presidente da Comissão, Gro Harlem Brundtland, tenha caracterizado o conceito de “desenvolvimento sustentável” como um conceito “político”, um “conceito amplo para o progresso econômico e social” (*Environmental Policy and Law – EPL*, 1987: 222). Temos aqui, de um lado, uma estratégia de institucionalização da problemática ambiental e, de outro, uma aliança com os países em desenvolvimento. Sob o primeiro aspecto, o do projeto de institucionalização da problemática ambiental, Brundtland afirmava que o primeiro momento desse projeto já fora conquistado: “A idéia de sustentabilidade e as questões interligadas do meio ambiente e do desenvolvimento elevaram-se agora ao topo da agenda política internacional. Nossas preocupações comuns quanto ao futuro podem criar o impulso para uma transformação”. Mas, em 1987, restava ainda por realizar a segunda etapa do projeto, vale dizer, o processo de institucionalização propriamente dito, o que Brundtland expressava da seguinte maneira: “Nosso relatório tem por objetivo aumentar o nível de conscientização dos governos, agências de auxílio e outras que se ocupam com o desenvolvimento, quanto à necessidade de integrar considerações ambientais no planejamento e nas tomadas de decisão econômicas em todos os níveis”.

Veremos nos próximos capítulos como tomaram forma depois de 1987 o processo de definição das amarras institucionais resultante da Rio-92 (Capítulo 2) e a subsequente discussão em torno do conceito de “desenvolvimento sustentável”, marcada pelas exigências próprias da operacionalização do conceito em marcos institucionais já definidos (Capítulo 3). É interessante notar desde já, entretanto, que esse processo irá trazer à tona cisões que estavam latentes no Relatório e no projeto de institucionalização que o enformou. É o caso, por exemplo, da divisão entre abordagens “técnicas” e “normativas”, que, apresentada de maneira crua, significa que o ponto de vista “vencedor” no processo de institucionalização se valeu dos imperativos técnicos necessários à implantação do DS, enquanto os pontos de vista minoritários tiveram de buscar forças numa “mudança de consciência”, em imperativos éticos capazes de subverter as regras do jogo estabelecidas. Tais elementos “técnicos” e “normativos” encontram-se amalgamados no texto do Relatório Brundtland, unidos, por exemplo, no “processo de tradução do apelo para o desenvolvimento sustentável em ação concreta” (Brundtland, 1991: 34) e na célebre preservação da possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades, presente na definição de “desenvolvimento sustentável” do texto do Relatório.

De qualquer maneira a força do Relatório Brundtland residia justamente na vaguidão com que propunha o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Na avaliação de Harold Brookfield (1988: 128), *Our common future* foi “intencionalmente um documento político, mais do que um tratado científico sobre os problemas do mundo. Apesar de aceitar acriticamente um grande número de afirmações mal-fundamentadas entre outras bem-embasadas, o relatório é sensato em muitas das questões políticas básicas [...]. Não é, portanto, de surpreender que a parte mais forte do Relatório resida em sua proposta detalhada de transformação legal e institucional, tanto nacional como internacionalmente. Bastante imperfeito como relatório ambiental, é uma importante contribuição para a politização dos problemas ambientais e sua inter-relação com problemas de desigualdade, pobreza e políticas de comércio internacionais”.

Isto significa, portanto, reforçar a importância da aliança com os países em desenvolvimento nesse processo, que será decisiva no próprio encaminhamento da Rio-92 e nos debates ali travados. A

“tradução do apelo para o desenvolvimento sustentável em ação concreta” não significava apenas a construção de uma “verdadeira cooperação global”, mas também, e principalmente, o estabelecimento dos “mecanismos necessários para as transferências financeiras e tecnológicas necessárias para combater a degradação ambiental e a pobreza no Terceiro Mundo” (Brundtland, 1991: 34). Portanto, não é de surpreender que, quando da apresentação do Relatório Brundtland à Assembléia Geral da ONU, o então dirigente do Movimento dos Países Não-alinhados, o presidente do Zimbábue, R. Mugabe, tenha afirmado que a defesa do desenvolvimento sustentável feita pelo Relatório não era substancialmente diferente das reivindicações apresentadas há muito pelos países em desenvolvimento (*Environmental Policy and Law*, 1987: 224), pois “dívidas debilitantes, taxas de juros elevadas, fluxos financeiros interrompidos e termos de troca adversos não oferecem aos países em desenvolvimento senão as poucas opções de usar sua base de recursos além do limite, enquanto sua capacidade de enfrentar questões ambientais permanece baixa” (p. 222).

Deste modo, temos de entender o conceito de “desenvolvimento sustentável” não como uma reformulação dos termos em que se colocava a questão ambiental na década de 1970, mas como uma resposta precisa àquela questão, vale dizer: desenvolvimento (no sentido de “crescimento econômico”) e meio ambiente (no sentido de “estoque de recursos naturais” e de “capacidade de absorção do ecossistema humano”) não são contraditórios. Se o Relatório Brundtland partia do pressuposto de que “existem limites últimos” para a utilização dos recursos naturais (WCED, 1987: 45), também aceitava que os recursos naturais disponíveis são suficientes para satisfazer as necessidades humanas no longo prazo, desde que adequadamente utilizados e gerenciados. Como escreveu O’Riordan (1993: 37), a “sustentabilidade” foi utilizada “como termo mediador para lançar uma ponte entre ‘desenvolvimentistas’ e ‘ambientalistas’”, sendo que o conceito é “deliberadamente vago e inerentemente contraditório, de modo que correntes sem fim, de acadêmicos e diplomatas, podiam passar muitas horas confortáveis tentando defini-lo, sem sucesso”.

Não se trata, entretanto, de qualificar-se mais o conceito de “desenvolvimento sustentável” como embuste, como a citação isolada desta passagem de O’Riordan pode dar a entender. Mas, como vimos,

O’Riordan aponta na direção certa. Como formulou a resenha do Relatório Brundtland feita por Ian Burton (1987: 26-27), em contraste com as discussões da Conferência de Estocolmo em 1972, diferentemente das teses de *Limits*, em que o próprio crescimento era o problema, “o Relatório Brundtland advoga o crescimento. De fato, ele vê o crescimento como uma necessidade urgente se se trata de reduzir a pobreza e minimizar os impactos ambientais”. O problema é saber como essa transformação foi possível e quais os seus pressupostos e conseqüências.

Pensamos que o ponto de partida para tanto pode bem ser a seguinte passagem de Hans-Jürgen Harborth (1993: 47-48): “Quem lê pela primeira vez esse relatório depara mais cedo ou mais tarde com formulações vagas ou recomendações não unívocas que podem dar margem a irritações. Mas antes de pôr de lado o Relatório que tanto fez pela propagação do conceito de desenvolvimento sustentável, é aconselhável dar uma olhada na história da sua gênese”. E, muito embora a ‘história da gênese’ do conceito de DS apresentada aqui não seja a de Harborth, pode-se utilizar palavras dele para retomar — negativamente — o percurso. O Relatório Brundtland apresenta, no seu conjunto, análises e recomendações que não contêm “nada de revolucionário ou de totalmente utópico. Não são propalados nem a *self-reliance* nem um abandono da sociedade do crescimento” (Harborth, 1993: 59). Noutras palavras, é o mesmo que dizer: não somos partidários das posições anticapitalistas da Declaração de Cocoyok ou do Relatório Dag-Hammarskjöld de 1975; não esposamos as teses de um “ecodesenvolvimento” que enfatiza mais o conflito Norte-Sul do que as possíveis complementaridades das realidades dos dois hemisférios<sup>12</sup>; e, por fim, não defendemos de modo algum a tese da necessidade de um “crescimento zero”, pois a solução dos problemas está num crescimento ordenado e não na ausência de crescimento.

<sup>12</sup> É preciso lembrar aqui que as críticas do Relatório às imposições macroeconômicas globais que estão na base de processos de degradação ambiental são críticas a um determinado modo de funcionamento de instituições como o Banco Mundial e o FMI, principalmente em relação aos países devedores do Terceiro Mundo. Os programas de austeridade impostos a esses países estariam bloqueando o crescimento econômico e, com isso, a solução de vários problemas, entre eles, o problema ambiental (cf. WCED, 1987: 70).

Mas o que constitui *positivamente* o conceito de DS apresentado pelo Relatório Brundtland? Como já vimos, trata-se de um conjunto vago de análises e recomendações, o que pode ser facilmente constatado pela enumeração e explicação dos oito “objetivos críticos” de *Our common future* (WCED, 1987: 49ss). Daí as críticas dos mais variados matizes que recebeu o Relatório, mesmo por parte daqueles que enfatizavam a importância da iniciativa. Para Lélé, por exemplo, o que pode ser chamado de “movimento DS” foi incapaz de desenvolver um conjunto de conceitos, critérios e políticas coerentes ou consistentes tanto do ponto de vista interno como do da realidade social e física (1991: 613). Para os autores reunidos por Rolf Kreibich (1996: 26-27), simpáticos às posições de H. E. Daly, as taxas de crescimento anuais propostas pelo Relatório (3% a 4% nos países centrais e 5% a 6% nos países periféricos) eram insustentáveis (e muito provavelmente provocariam danos irreversíveis ao meio ambiente), o que obrigava os autores do Relatório a superestimar o desenvolvimento de tecnologias ditas “limpas” e a apostar em possibilidades de substituição de técnicas que eles nem mesmo investigaram. Além disso, o “superconsumo” dos países ricos era pouco tematizado. Harborth (1993: 69), embora apresente uma perspectiva diferente do livro editado por Kreibich (1996), chegou antes deste à conclusão de que a defesa que o Relatório fazia do imprescindível crescimento exponencial duradouro para todos os países estava em conflito — o autor se corrige: “em contradição” — com seu próprio objetivo da sustentabilidade ecológica, tanto no que diz respeito ao uso dos recursos como à capacidade de absorção do meio ambiente. Para Harborth, a premissa do desenvolvimento exponencial é uma “amarra” que impede, por exemplo, que o “superconsumo” dos países industrializados seja de fato discutido e avaliado.

Podemos ver, então, que o caminho de “explorar contradições”, de apontar fraquezas e imprecisões, de pretender fornecer contornos mais nítidos ao conceito de DS não só já foi trilhado como não trouxe resultados satisfatórios. Na Alemanha, não se consegue nem mesmo chegar a um acordo sobre a *tradução* do termo “sustainable”, havendo pelo menos quatorze versões diferentes em circulação (cf. Kreibich, 1996: 40), e no Brasil há também quem defenda o uso de “sustentado”. Devemos, sim, neste novo contexto, retomar a afirmação de O’Riordan (1993: 7, grifos nossos): o conceito é

“*deliberadamente vago e inerentemente contraditório*”. Cabe-nos, portanto, trazer à luz a disputa teórica e política pela atribuição de sentido ao conceito de desenvolvimento sustentável que subjaz às “contradições” e “imprecisões” já fartamente documentadas pela literatura sobre o tema.

Retomando os elementos do debate ambiental que nos trouxeram até aqui neste texto, pode-se dizer que os termos em que se colocava o problema ambiental na década de 1970 foram deixados de lado pelo simples fato de que a grande operação diplomática, ideológica e social que deu origem ao conceito de DS significou também a solução daquele problema. A decisão fundamental já foi tomada. O conceito de “desenvolvimento sustentável” só é uma “contradição nos termos,” se os “termos” são contraditórios. E, no entanto, a força da noção de DS está exatamente em ter dito: desenvolvimento e meio ambiente *não são contraditórios*.

Neste sentido, é interessante acompanharmos criticamente a exposição que nos faz Karl Bruckmeier (1994) em seu livro *Estratégias da política de meio ambiente global*. Esta discussão nos permitirá não somente recapitular nosso percurso até aqui, como poderá servir de passagem ao próximo capítulo e suas teses. De início, cabe mencionar a concordância do presente trabalho com a caracterização que Bruckmeier dá à noção de “estratégia”, que chamamos neste texto no mais das vezes de “projeto de institucionalização”: “Por estratégia — à diferença da teoria ‘pura’ e de programas de ação políticos — entende-se um fenômeno híbrido, que tanto repousa sobre fundamentações teóricas como é pensado em categorias de ação políticas e formulado em vista da sua aplicação” (Bruckmeier 1994: 153). Bruckmeier distingue quatro estratégias de desenvolvimento ecológico que serão examinadas na seqüência: o programa da Unesco “Man and Biosphere” (MAB), o *World conservation strategy* da IUCN, o “ecodesenvolvimento” e o “desenvolvimento sustentável” (p. 152).

Bruckmeier se concentra nas três últimas estratégias, excluindo da exposição, o MAB. A razão para isto está em que, em primeiro lugar, trata-se de um programa de pesquisa e de gestão ambiental e, em segundo lugar, o MAB não tem uma estratégia política global de efetivação (p. 153). Tais argumentos parecem explicar, por sua vez, a relativa falta de atenção dada à Conferência da Biosfera, realizada em

Paris em setembro de 1968, que foi um momento decisivo do processo de constituição do MAB, lançado em novembro de 1971. Como escreve McCormick (1989: 99), o “significado da Conferência da Biosfera é geralmente negligenciado, principalmente por causa do impacto público e político muito maior da conferência de Estocolmo de 1972. Contudo, algumas iniciativas atribuídas a Estocolmo foram, em alguns casos, somente expansões de temas levantados em Paris. Alguns dos fundamentos intelectuais de Estocolmo refletiam os de Paris e algumas dentre as recomendações eram comuns a ambas as conferências. A diferença real reside no fato de que, enquanto Paris se voltou para os aspectos científicos dos problemas ambientais, Estocolmo se preocupou com questões políticas, sociais e econômicas mais amplas”.

Sendo assim, Bruckmeier segue, com diferenças, o esquema de apresentação das estratégias feito por Adams (1990). A diferença essencial está em que Adams apresenta as estratégias como sucessivas formulações “da ideologia do desenvolvimento sustentável”, tese que Bruckmeier não contesta, mas para ele tais concepções interessam mais fortemente em suas aplicações, “em que a ideologia é decifrada em orientações para as ações políticas e econômicas” (Bruckmeier 1994: 157). Ocorre que, com isso, se enfraquece exatamente o elemento diacrônico, ao nosso ver, essencial, que pode revelar o processo de constituição da problemática ambiental como questão da agenda política internacional e sua concomitante institucionalização.

Resulta daí que a exposição de Bruckmeier tende, conseqüentemente, a apresentar o WCS, o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável como estratégias concorrentes. Para tanto, Bruckmeier precisa dizer, por exemplo, que, embora a paternidade do conceito de ecodesenvolvimento seja atribuída a Maurice Strong, sua cunhagem se deve primeira e principalmente a Ignacy Sachs, do qual cita o volume de 1980, *Stratégies de l'écodéveloppement* (p. 162-163). No entanto, mesmo sem retomarmos aqui as diferenças e matizes já apontados anteriormente no interior do próprio campo do ecodesenvolvimento, é preciso lembrar que muitos dos importantes artigos de Sachs sobre o tema já haviam sido publicados na década de 1970. Além disso, perde-se de vista, dessa maneira, o fato de que o conceito de ecodesenvolvimento, apesar de ter tido também ele a pretensão de superar o dilema “crescimento *versus* preservação”, estava

por demais marcado pelos impasses da discussão ambiental próprios da década de 1970 para que pudesse alcançar a “unanimidade” própria do “desenvolvimento sustentável”.

Um outro exemplo das dificuldades de considerar as três estratégias em conjunto está em que, desse modo, Bruckmeier diminui em muito a importância do WCS tanto no que diz respeito ao processo de institucionalização da problemática ambiental como ao papel decisivo que desempenhou no surgimento do conceito de DS. É a seguinte a caracterização de Bruckmeier do WCS: não só não se pode falar de uma estratégia política consciente como também a sua contribuição “para a formulação de estratégias de política ambiental global tem de ser avaliada como ínfima” (Bruckmeier 1994: 162). Ora, como vimos, é justamente o vínculo frouxo entre ecologia e desenvolvimento do WCS de 1980 que abrirá caminho para a consolidação do DS como conceito-chave da problemática ambiental, razão pela qual, como afirma Lélé (1991: 610), o Unep se põe desde então na linha de frente para popularizar o conceito de DS, o que equivale a dizer que o DS passa a ser o bordão do novo projeto de institucionalização da problemática ambiental do Unep.

É certo, entretanto, que Bruckmeier tem toda razão em não aceitar como explicação para o declínio das estratégias do WCS e do ecodesenvolvimento o mero “ciclo da moda’ político que, de tempos em tempos, exige um novo conceito” (p. 168). Aliás, as razões que ele nos apresenta para tal declínio são inteiramente pertinentes (p. 169-170), mas tais fatores só ganham pleno sentido se entendermos todas essas sucessivas estratégias como *projetos de institucionalização da problemática ambiental*, vale dizer, a tentativa de produzir tanto a sua ascensão ao primeiro plano da agenda política internacional como a sua penetração em governos, agências de auxílio e outras que se ocupam com o desenvolvimento, de modo a estabelecer a “necessidade de integrar considerações ambientais no planejamento e nas tomadas de decisão econômicas em todos os níveis”<sup>13</sup>, o que desloca a ênfase da “aplicação” dos conceitos para a sua capacidade de delimitar um campo de disputa política e teórica de âmbito internacional.

<sup>13</sup> Discurso de Gro Brundtland quando da apresentação do Relatório (*Environmental Policy and Law*, 1987: 222).

Daí nos parecer inadequada a caracterização que nos dá Bruckmeier das “fraquezas” do conceito de DS, “fraquezas”, aliás, que ele compartilharia com as concepções de desenvolvimento já analisadas do WCS e do ecodesenvolvimento: dirige-se “a todos”, sem nomear seus sujeitos e atores; não pode nomear seus atores (e os respectivos interesses), nem os níveis políticos (global, local, nacional, setorial) envolvidos; não responde nem em termos sistemáticos-teóricos nem com respeito a estruturas sociais concretas quais devam ser os sujeitos sociais e os portadores do desenvolvimento ecológico; os atores são indeterminados também no que diz respeito a qual representação de mudança está implicada quando se toma em conta um desenvolvimento ecologicamente sustentável (p. 177-178).

Isto tudo é certamente verdade se se tem em vista um conceito ou uma idéia que nasce de um movimento social que já traz consigo o seu ator/autor. Mas não é o caso do DS. Bruckmeier diria então: é justamente o que pretendi demonstrar. Mas tal posição, a meu ver, encobre exatamente a novidade do conceito que examinamos: não se trata de maneira alguma de uma mera operação ideológica de tipo (com o perdão da expressão) “prussiano”, “pelo alto”, mas de uma operação de institucionalização da problemática ambiental que não apenas foi capaz de canalizar imensas quantidades de energias sociais e políticas para os problemas do meio ambiente, como foi um fator mobilizador de novas energias sociais e políticas. É certo que a denúncia de Bruckmeier do caráter abstrato e fantasmagórico do conceito de DS (uma idéia sem sujeito a sustentá-la) é pertinente e continua mais atual do que nunca. Mas o conceito de DS nasceu como proposta de delimitação de uma *arena de disputa política* pelo seu sentido prático e teórico, no âmbito de um projeto mais amplo de institucionalização da problemática ambiental: ele não nasceu como simples embuste nem os jogos já estavam feitos de antemão. Só retrospectivamente é que, determinados os vencedores da contenda, se pode dizer que ele não respondeu aos anseios e expectativas de parte significativa dos atores da sociedade civil envolvidos na disputa. Mas esta é uma história que será contada no próximo capítulo.

## Capítulo 2

### A Conferência do Rio: a definição das amarras institucionais e o novo estatuto do desenvolvimento sustentável

Se, como vimos, o nó górdio das discussões em torno do conceito de DS é a sua definição, vale aqui avançar mais uma, ela mesma sujeita a reformulação de acordo com os desenvolvimentos que serão apresentados neste capítulo: DS é o nome da estratégia inicial adotada pelo Unep e seus aliados para institucionalizar a problemática ambiental, dando-lhe o estatuto de *issue* de primeiro time na agenda política internacional.

Vimos também que tal projeto de institucionalização da problemática ambiental tinha duas facetas visíveis, duas etapas estratégicas a serem cumpridas: elevar a problemática ambiental ao primeiro plano da agenda política internacional e fazer com que preocupações ambientais penetrassem a formulação e implementação de políticas públicas em todos os níveis nos Estados nacionais e nos órgãos multilaterais e de caráter supranacional. A própria realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, a Rio-92, com todo o seu destaque internacional, já era prova suficiente de que a primeira dessas etapas havia sido alcançada. Cabia, portanto, durante a Conferência, iniciar a consolidação da segunda etapa: “integrar considerações ambientais no planejamento e nas tomadas de decisão econômicas em todos os níveis” (cf. Brundtland, *In: Environmental Policy and Law*, 1987: 222).

Deste modo, a compreensão do significado da Rio-92 exige que se examinem os projetos de institucionalização concorrentes ali apresentados, pois o do Unep não era o único a ser objeto de discussão. Seu principal concorrente, a meu ver, era o projeto dos países ricos, que tinha por modelo o Global Environmental Facility (GEF), criado em 1990 no âmbito do Banco Mundial<sup>1</sup>. Além disso, havia diversas propostas de ONGs e grupos de ONGs, mas que não tiveram o mesmo estatuto dessas duas nas negociações durante a Conferência. Há, entretanto, alguns elementos comuns entre essas duas principais propostas: o fato de que ambas pugnavam pelo “desenvolvimento sustentável” e organizavam seus discursos em torno desse conceito, e a idéia de que as Convenções Globais (do Clima e da Biodiversidade) estabeleceriam balizas importantes como modelos de negociação e de financiamento ambientais<sup>2</sup>.

Seja como for, o Unep e o Secretariado da Conferência estiveram em posição de estabelecer a pauta das discussões, de modo que suas propostas serão tomadas aqui como fio condutor para a compreensão das discussões travadas na Rio-92. Desta perspectiva, o DS significa, de um lado, a concretização de alianças em torno de um consenso mínimo a respeito da problemática ambiental (diante dos impasses típicos das discussões da década de 1970) e, de outro, a arguta tentativa de aproveitar um ambiente mundial de relativa distensão (como o foi o da segunda metade da década de 1980) e de intensa mobilização social em torno das questões ecológicas (que se pôde observar desde fins da década de 1970) para levar a questão ambiental ao primeiro plano da agenda política internacional<sup>3</sup>. Também não é casual que essa tentativa buscasse ancorar a institucionalização

<sup>1</sup> Um histórico e uma análise desse programa encontram-se no texto “O desenvolvimento sustentável institucionalizado: uma incursão pelo Global Environment Facility – GEF”, na Parte III, desta publicação.

<sup>2</sup> Sem pretender adiantar o final da história, é preciso lembrar que a Rio-92 decidiu que os órgãos das Convenções da Biodiversidade e do Clima deveriam ser incorporados ao GEF. Sobre isso, ver uma vez mais o texto sobre o GEF na Parte III.

<sup>3</sup> Note-se que a noção de “ecodesenvolvimento”, por exemplo, propunha-se a desempenhar um papel semelhante. Não o conseguiu por várias razões, dentre as quais cabe destacar exatamente o ambiente internacional marcado pelo confronto entre as “superpotências” (como se dizia então).

da problemática ambiental no sistema ONU: esta organização via na brecha aberta pelo abrandamento da Guerra Fria a oportunidade de se reformar e de se fortalecer. Como se sabe, nada mais “global” do que um problema ambiental, e nada mais “natural” do que uma instituição como a ONU para acolher o debate e o encaminhamento de soluções de problemas ambientais.

Tal tentativa do Unep não apenas coincidiu com os desafios então (e até hoje) postos para a ONU como instituição, mas também parecia ser um dos mais frutíferos encaminhamentos na direção da nova configuração do sistema de mecanismos internacionais de regulação. Mas tal processo teve por pressuposto exatamente a obsolescência dos organismos internacionais pós-1945, inadequação agravada pela derrocada do chamado “socialismo real” e pelas transformações econômicas, políticas e sociais abreviadas sob o rótulo “globalização”. Neste contexto, exigiu-se da ONU o que ela não podia fazer, já que, ao mesmo tempo, não se lhe eram fornecidos os necessários recursos políticos e financeiros. Como se expressou o então secretário-geral das Nações Unidas, B. Boutros Ghali, no Royal Institute of International Affairs em julho de 1992, a ONU sofria de excesso de credibilidade, e era chamada por vários governos a resolver conflitos complexos, para cuja solução não dispunha nem da autoridade política nem dos recursos necessários (Grubb et al., 1993: 45).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Unced), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, constituiu-se em momento decisivo do projeto de institucionalização da problemática ambiental. Trata-se, portanto, de um importante ponto de inflexão, já que não apenas se institucionalizou a problemática ambiental como também foram definidas as bases da institucionalização — vale dizer, foram estabelecidos os termos em que se deveria dar a institucionalização. Esta primeira definição das amarras institucionais não significa o fim da luta pela atribuição de sentido ao DS; mas indica, a partir daquele momento, não apenas onde se dá o conflito, mas igualmente quais os seus termos.

Neste sentido, é altamente significativo que a posição original do Unep (dirigido por Mostafa Tolba) e do secretário-geral da Unced, Maurice Strong, tenha sido basicamente derrotada na Rio-1992. O

Unep, em aliança (precária, é verdade) com o Sul e com muitas ONGs importantes, teve a pretensão de colocar na pauta e de encaminhar o problema do endividamento dos países pobres, bem como de regular as transferências de recursos no eixo Norte-Sul. Com isto, na perspectiva do Unep e do Secretariado da Conferência, a questão ecológica estaria posta nos termos do desenvolvimento desigual do Norte e do Sul, terreno que já havia sido preparado com cautela pelo Relatório Brundtland. O mecanismo para operacionalizar esta estratégia deveria provir fundamentalmente do incremento de fundos da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA): “No relatório preparado para o Rio, o secretariado da Unced sugere que a ODA deve ser mais que duplicada dos atuais U\$ 55 bilhões por ano, devendo alcançar cerca de 0,7% do PIB dos países industrializados. Também devem ser envidados esforços para reduzir as cargas impostas pelo pagamento da dívida e do serviço da dívida dos países em desenvolvimento” (*Environmental Policy and Law*, 1992: 217). Com isto, pretendia-se que os programas da família ONU tivessem controle sobre a maior parte dos projetos.

A aliança com os países do Sul não impediu, entretanto, que estes tivessem suas próprias propostas, que expressavam claramente seus interesses de maior autonomia e poder de decisão quanto à implementação dos projetos. Nasceu daí, por exemplo, a proposta da constituição de um “Fundo Verde” para financiar a implementação da Agenda 21, apresentada pelo Grupo dos 77 (G-77)<sup>4</sup> e pela China. Tratava-se da idéia de que “deveria ser estabelecido um mecanismo apropriado para permitir que o financiamento adicional para a implementação da Agenda 21 fosse separado dos compromissos assumidos pelos países em desenvolvimento quanto aos objetivos do âmbito da ODA. A direção de um tal fundo [...] deveria incluir critérios que zelassem por sua transparência, pela sua natureza democrática, com direitos a voz iguais para todos, bem como pelo acesso e recebimento de fundos para todos os países em desenvolvimento, sem qualquer condicionante” (*Environmental Policy and Law*, 1992: 217).

<sup>4</sup> Embora conhecido como G-77, este grupo de países em desenvolvimento contava com cerca de 130 “participantes”.

Também muitas ONGs importantes estabeleceram alianças sobre pontos específicos com as posições tanto de Maurice Strong quanto do G-77, mas mantiveram posições cautelosas quanto aos objetivos gerais de institucionalização propostos. Suas preocupações concerniam diretamente às relações entre Estado e sociedade civil, relações assinaladas inclusive geograficamente, pela distância entre a sede da conferência oficial e o Fórum Global. Jean Chesneaux sublinha esta ordem de questões invocando as análises de Martin Khor, principal animador do *Third World Network*: “A questão-chave posta por Martin Khor em seu balanço geral do Rio é a seguinte: é possível democratizar o sistema econômico Norte-Sul, incluindo as instituições financeiras herdadas da II Guerra Mundial, o FMI, o Banco Mundial, o Gatt? É preciso escapar da lógica de 1945, quer dizer, ‘um dólar, um voto’. Mas é igualmente impossível se satisfazer com a lógica das Nações Unidas, ‘um Estado, um voto’, porque isto significa dar aos Estados uma espécie de monopólio de organização da sociedade internacional e da democracia internacional. E como passar à lógica plenamente democrática, ‘um homem, um voto’, num mundo de 6 bilhões de seres humanos?” (cf. entrevista a Déléage, 1992: 16-17).

Todas essas diferentes concepções encontraram forte resistência por parte dos chamados “países doadores”, que, durante as negociações da Agenda 21, apesar de sublinharem com insistência a urgente necessidade de recursos adicionais, “conseguiram apagar qualquer referência a tais recursos, argumentando que o desenvolvimento sustentável não poderia mais ser considerado separadamente do auxílio-padrão de desenvolvimento” (*Environmental Policy and Law*, 1992: 217). Os “países doadores” não só não se comprometeram com a meta de 0,7% dos seus PIBs como procuraram vincular toda transferência de recursos ao GEF, que a partir de 1991 foi composto também pelo Unep e pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP). Com isto, diminuiu-se sensivelmente a força dos programas da família ONU e fortaleceu-se o papel a ser desempenhado pelo Banco Mundial. Falando em nome da Comunidade Européia, Carlos Borrego (Portugal) declarou que a “Comunidade Européia e seus Estados-membros consideram que o GEF, adaptado às novas exigências, deve desempenhar um papel de liderança como o mecanismo multilateral de financiamento a fornecer recursos financeiros novos e adicionais por intermédio de uma mistura de financiamentos

de tipo *grant e concessional* dos custos adicionais acordados para alcançar os benefícios ambientais globais acordados. O GEF deveria financiar programas e projetos dirigidos pelos países e consistentes com as prioridades nacionais indicadas para apoiar o desenvolvimento sustentável” (*Environmental Policy and Law*, 1992: 234).

A posição dos “países doadores” na Rio-92 pode ser considerada amplamente vitoriosa se se tem por parâmetro os resultados institucionais e diplomáticos do evento. Vamos nos concentrar a partir de agora em mostrar o sentido desta “vitória” e as conseqüências disto para a problemática ambiental em geral e para o destino do DS em particular. Não sem antes considerar brevemente o contexto internacional em que se consolidou a questão ambiental e que enformou os debates da própria Rio-92.

O ano de 1987 é de grande significado para a problemática ambiental. Marca não apenas a publicação do Relatório Brundtland, mas também o estabelecimento do Protocolo de Montreal para proteção da camada de ozônio, sucessor da Convenção de Viena de 1985 e primeiro protocolo ambiental de caráter plenamente “global”. Mas é igualmente significativo que 1987 marque a assinatura do Tratado de Armas Nucleares de Médio Alcance, um marco no declínio da Guerra Fria. Neste sentido, o espaço aberto pela distensão entre as superpotências vai ser rapidamente ocupado pela problemática ambiental, antes em grande parte restrita à ONGs e organizações intergovernamentais (cf. Thomas 1993: 6-8). Um exemplo claro deste movimento é a bandeira da paz lançada por Gorbachev, que continha um importante componente ambiental: “Somos todos passageiros a bordo de um barco, a Terra, e não podemos permitir que ele vá a pique. Não haverá uma segunda Arca de Noé” (Gorbachev, 1988: 12).

Esse processo de distensão, entretanto, tem um ponto de inflexão decisivo na derrocada do chamado “socialismo real”, cujos efeitos mais imediatos são a mudança do eixo das relações internacionais de Leste-Oeste para Norte-Sul e um alargamento do processo dito de “globalização”, que passa potencialmente a uma dimensão planetária. Com isso, a margem de manobra para as estratégias de desenvolvimento nacionais se estreitam, fato que torna ainda mais dramática a situação dos países do Sul, já às voltas com os sérios problemas advindos da crise da dívida. Esta a razão pela qual a

discussão na Rio-92 será essencialmente marcada pela divisão Norte-Sul e terá sua forma máxima de expressão na discussão sobre os mecanismos de financiamento e de transferência de tecnologia com vistas à implementação dos objetivos ambientais acordados pelos diversos países.

O resultado geral desse cruzamento de linhas de ação permite dizer que “a crise ambiental — que é evidentemente uma crise de desenvolvimento — será enfrentada com a manutenção das mesmas práticas e políticas que a causaram em primeiro lugar, ainda que talvez numa forma ligeiramente modificada. Os relatórios de impacto ambiental, por exemplo, farão pouco para amenizar o caráter destrutivo das políticas de ajuste estrutural do FMI/Banco Mundial que devastam sociedades e países em todo o mundo” (Thomas, 1993: 2). Já vemos aqui, portanto, o significado profundo da discussão sobre os mecanismos de financiamento durante e após a Rio-92, e as implicações da definição do GEF como mecanismo, por excelência, de tal financiamento, já que este programa tem uma clara hegemonia do Banco Mundial. Por outro lado, como ainda veremos, este movimento indica que a problemática ambiental é institucionalizada como *constraint* secundário e passa rapidamente a um papel também secundário na “agenda política internacional”.

Com isso, o mesmo movimento de distensão internacional e de declínio da Guerra Fria que permitiu que a questão ambiental passasse ao primeiro plano da agenda impediu que o tema mantivesse esta sua posição de centralidade. Neste sentido, vale a pena reproduzir a avaliação de Peter Tacher, figura central do Unep e um dos diretores de programa que preparou a Conferência de Estocolmo em 1972: “Agora que o fim da Guerra Fria enfraqueceu a motivação política para a ‘ajuda externa’, uma nova base é requerida se se pretende que os níveis da ODA sejam mantidos ou aumentados [...]. Entrementes, é mais difícil defender a ajuda externa, e grande parte dos países doadores acha cômodo fiar-se em programas bilaterais — dos quais têm completo controle — e naquelas instituições multilaterais nas quais o voto é pesado de acordo com as contribuições, principalmente as organizações de Bretton Woods e *trust funds* em que possam ser feitos arranjos especiais. Ao mesmo tempo em que a Agenda 21 apela para um aumento do financiamento para fortalecer a capacidade do sistema

ONU no apoio às atividades acordadas, uma porção declinante da ODA está disponível para ser desembolsada por meio do sistema ONU” (Tacher, 1992: 122). O que, por sua vez, parece confirmar a hipótese geral de Steve Smith (1993: 38) sobre a posição da questão ambiental na agenda política internacional: “a centralidade das questões ambientais pode depender da natureza de desenvolvimentos políticos e econômicos mais amplos. Posto de maneira crua, o meio ambiente pode ser mais importante durante períodos de menor tensão internacional, mas tem muito menos importância se a velha agenda ‘de alta política’ se reafirma. O destino das preocupações ambientais durante a Guerra do Golfo de 1990-91 é um caso ilustrativo disso; quando a guerra está em causa, as preocupações ambientais não adquirem uma posição central”. Não há aí nenhuma pretensão de que as questões ambientais devam permanecer na periferia no debate político internacional, mas simplesmente a constatação de que esta foi e deverá ser a posição da problemática ambiental no arranjo político internacional.

É dessa perspectiva que pretendo refletir sobre os objetivos ambiciosos postos para a Rio-92 pelo, digamos, “bloco Unep/países do Sul/ONGs”. Tratava-se nada menos do que realizar o movimento duplo e simultâneo de lançar as bases de uma nova ordem político-econômica mundial e de pôr a problemática ambiental no reto caminho, tudo isto sob o bordão “desenvolvimento sustentável”. Não é de espantar, portanto, que mesmo os mais próximos envolvidos no processo tenham esperado muito mais do que realmente foi alcançado no Rio (cf. Grubb et al. 1993: 55). Mas, segundo Smith, devemos considerar a problemática ambiental em sua devida magnitude. Trata-se de uma questão entre várias outras no cenário político internacional, que não vai alterar os mecanismos existentes por mais que se ponha e se afirme como “global”: “A história da capacidade do sistema de Estados para lidar com outras questões de alcance mundial, notadamente as armas químicas e biológicas e a fome; não é de bom augúrio. Em resumo, é possível que o meio ambiente seja apenas a mais recente de uma série de questões, não parecendo ter melhores chances de transcender as limitações do sistema de Estados do que suas predecessoras históricas” (Smith, 1993: 32).

No caso da Rio-92, os limites políticos estavam justamente nos dois elementos do “desenvolvimento sustentável” levantados pelo Secretariado da Conferência, pelos países do Sul e pelas ONGs: na

relação entre meio ambiente e desenvolvimento e na relação entre desenvolvidos e não-desenvolvidos. Estes dois *trade-offs* significam que colocar questões ambientais no centro do debate político internacional implicaria pôr em questão (Smith, 1993: 38-39) a relação entre proteção ambiental e crescimento econômico nas economias do Norte — ou, visto de outro ângulo, a relação entre proteção ambiental e padrões de vida — e a relação Norte-Sul, em que, por exemplo, “o Norte produz algo como 90% de todas as emissões de dióxido de carbono e só pode reabsorver 10% delas. Mas o Sul produz algo como 10% das emissões de dióxido de carbono e reabsorve 90% delas” (Middleton et al. 1993: 5).

Este último problema, como já vimos, foi uma questão pervasiva nos debates no Rio, sendo que o primeiro, ainda que sob fogo cerrado de ONGs importantes (Greenpeace à frente), recebeu pouca atenção. As divisões típicas do debate da década de 1970 ressurgem, ainda que em um novo patamar. Não se trata mais da ameaça (pois assim os países pobres interpretavam então a posição dos países ricos) de impedir o crescimento, mas de definir quem deve pagar pelo desenvolvimento sustentável e quem determina (e como determina) o que deve ser um desenvolvimento autenticamente sustentável.

À maneira de uma primeira aproximação, pode-se dizer que a problemática ambiental, apresentada sob o invólucro do DS, não é mais primariamente a da disputa política em torno de o *quê* seja o DS. A questão primeira passa a ser: *quem* é o DS? Mais precisamente: dá-se agora que o processo de institucionalização da problemática ecológica — capitaneada pela noção-síntese do DS — *determina* previamente os termos em que será discutido, definido e operacionalizado o conceito de DS. Por outras palavras, a disputa política em torno do que seja o DS é de antemão limitada por uma disputa política que a precede e enforma: a da definição do espaço institucional legítimo de decisão.

Um tal projeto de institucionalização não é evidente nem “natural”. Se por ele militam também os “países doadores”, é porque com ele pretendem garantir para si o controle das discussões e decisões (embora o discurso oficial diga respeito apenas à eficiência na alocação dos recursos), é porque com ele pretendem neutralizar ao máximo a instabilidade do cenário político provocada pela ação de ONGs

importantes (que, com a institucionalização, são chamadas a *colaborar*), é porque com ele pretendem responder às demandas e pressões dos diferentes públicos nacionais.

De outro lado, o projeto de institucionalização do Unep e do Secretariado da Rio-92 tem em vista, como objetivo geral, o fortalecimento da ONU e, mais especificamente, a ampliação do espaço institucional da *issue* ambiental no interior do sistema ONU, bastando para demonstrá-lo lembrar a proposta inicial de que a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CSD) a ser criada fosse instituída como órgão da Assembléia Geral da ONU (e não, como ficou enfim estabelecido, como uma comissão no interior do Conselho Econômico e Social, o Ecosoc). Para tanto, os organizadores da Rio-92 colocaram como ponto central da agenda as relações Norte-Sul e a questão da transparência e da representatividade dos fóruns de discussão e de decisão sobre políticas ambientais, de modo a lançar com isto as bases de uma aliança com os países do Sul e com muitas ONGs.

A estratégia de institucionalização da problemática ambiental traçada pelo Unep e pelo Secretariado da Conferência do Rio pode ser depreendida já na primeira sessão substantiva do Comitê Organizador da Conferência, ocorrida em Nairobi em agosto de 1990. Nela, o diretor-executivo do Unep, Mostafa Tolba, destacou as questões que acreditava serem as principais e que iriam exigir maior atenção por parte do Comitê, “se se pretende resolvê-las antes do Brasil: a necessidade dos países em desenvolvimento de recursos financeiros adicionais aos fluxos atuais, permitindo-lhes lidar com seus principais problemas ambientais; determinar metodologias concretas para integrar considerações ambientais em cada passo do planejamento do desenvolvimento econômico; e a questão gêmea da correção dos mecanismos de preço, de modo que reflitam o custo do dano ao meio ambiente e aos recursos naturais no preço dos bens e serviços negociados no mercado” (*Environmental Policy and Law*, 1990: 129).

Esta posição foi reiterada por Maurice Strong em 1992, quando afirmou que a “questão de recursos financeiros novos e adicionais que permitam aos países em desenvolvimento implementar a Agenda 21 é crucial e pervasiva. Esta, mais do que qualquer outra questão, irá claramente testar o grau de vontade política e de

compromisso de todos os países para com os propósitos e objetivos fundamentais desta Cúpula da Terra” (*Environmental Policy and Law*, 1992: 243). Neste sentido, também a proposta de que o GEF fosse o responsável por este financiamento foi vista com suspeição pelo secretário-geral da Conferência, que faz eco às críticas dos países do Sul: dos “países em desenvolvimento é também de se esperar que continuem a pressionar por reformas substantivas no GEF, antes de o aceitarem como o principal canal de financiamento” (p. 205).

Os países do Sul, de seu lado, já haviam formulado os princípios que iriam nortear sua ação na Rio-92 desde, pelo menos, um ano antes: “Duas considerações estratégicas devem guiar a posição de negociação do Sul [...]: assegurar que o Sul tenha o ‘espaço ambiental’ adequado para seu desenvolvimento futuro e reestruturar as relações econômicas globais, de tal maneira que o Sul obtenha os recursos e tecnologia requeridos e acesso a mercados [...]. Nas negociações da Unced propriamente ditas, o Sul deve [...] insistir em fazer pender a balança na direção do desenvolvimento e das considerações da reforma econômica global, de modo que seja oferecida ao Sul alguma esperança de ser capaz de seguir um caminho de desenvolvimento sustentável. As questões a respeito das quais o Sul deve receber compromissos firmes por parte do Norte são: alívio do débito; aumento da ODA; [...] acesso à liquidez internacional; estabilização e aumento do preço de commodities; e acesso a mercados no Norte” (South Centre, 1991, *apud* Grubb et al., 1993: 26).

Os países do Sul estavam empenhados, portanto, em garantir o maior montante de recursos financeiros e tecnológicos e a maior liberdade possível na sua aplicação, de modo que acenavam simultaneamente para uma aliança com o projeto do Unep, para uma posição cada vez mais independente (passando da idéia do incremento da ODA para a proposta do “Fundo Verde”) e para uma negociação a mais vantajosa possível nos termos ditados pelos “países doadores”, utilizando-se igualmente do potencial de pressão de muitas ONGs no sentido de obter concessões.

É o que podemos observar, por exemplo, no discurso do ministro das Relações Exteriores de Bangladesh, Mostafizur Rahman. Inicialmente, o diagnóstico: “É natural esperar que aqueles que são

primariamente responsáveis pela poluição e destruição dos recursos naturais mundiais devam assumir uma responsabilidade correspondentemente maior nos custos do ajuste. Devem comprometer-se a mudar seus próprios padrões de produção e consumo para modelos de desenvolvimento favoráveis à ecologia. Seria errado se devesse parecer que a proteção ambiental se tenha tornado um instrumento para ditar políticas de desenvolvimento. Os países em desenvolvimento dificilmente poderão arcar com condicionamentos adicionais” (*Environmental Policy and Law*, 1992: 227). Encontramos aqui reunidos vários dos elementos característicos das posições do G-77: a relação Norte-Sul como ponto central da discussão, os mecanismos de “compensação ecológica” a serem exigidos dos países doadores pelos países do Sul, a recusa de um aumento da ingerência nas políticas de desenvolvimento nacionais dos países pobres e, por fim, a exigência de uma transformação dos padrões de desenvolvimento e consumo dos países ricos, uma exigência que era ponto central da pauta de ONGs importantes.

Do ponto de vista da implementação, o representante de Bangladesh desenhava a seguinte proposta institucional: “É importante que os países em desenvolvimento devam desempenhar o papel devido na gestão dos novos recursos financeiros. É nossa crença que os recursos financeiros novos e adicionais seriam melhor administrados, em separado, por um Fundo Verde, que deveria ser usado para implementar as atividades aprovadas por esta Conferência. O Fundo deveria ser gerido democraticamente, com voz igual para todos os membros no estabelecimento de prioridades, na identificação de projetos e na tomada de decisões sobre desembolsos. Enquanto o GEF pode ser um mecanismo apropriado para financiar programas globais, não pode se aplicar aos problemas nacionais, para os quais um fundo separado será essencial. As instituições de financiamento existentes, como o Banco Mundial e o FMI, também deveriam ser reformadas para que se encarreguem de suas responsabilidades ampliadas [...]. Também o GEF necessita ser reformado, se se pretende que os países em desenvolvimento tenham a percepção de uma participação equânime, não apenas no corpo gestor que deveria se ocupar de *policy making* em sentido amplo, mas também da administração do dia-a-dia” (*Environmental Policy and Law*, 1992: 227).

Vemos aqui que a proposta do Secretariado da Conferência sobre o incremento da ODA não é sequer mencionada. O que significa simplesmente que, se o G-77 não se opunha a ela, também considerava

que a idéia de escapar ao controle dos países doadores para se submeter aos imperativos burocrático-institucionais da ONU não era a melhor solução. Deste modo, lançou-se a idéia do “Fundo Verde”, ao mesmo tempo que se deixava aberta a porta para negociar no âmbito do GEF, ainda que com severas restrições, que se estendiam — como pudemos ler — ao Banco Mundial e mesmo ao FMI.

Do ponto de vista dos “países doadores”, além dos problemas de administração decorrentes dos fenômenos já mencionados do chamado processo de globalização, da derrocada do socialismo de Estado e da conseqüente mudança do eixo das relações internacionais, há que se considerar as circunstâncias específicas em que se deu a Conferência do Rio. Como sintetizam Grubb et al. (1993: 24), a Conferência teve lugar “num tempo de recessão global e com as negociações do Gatt em um perturbador estado de apatia. A administração Bush consistentemente manifestava pouca simpatia por questões de desenvolvimento ou de meio ambiente internacional e, naquele momento, estava obcecada primariamente com questões domésticas, em vista das eleições presidenciais de 1992. A Comunidade Européia, que fazia ajustes para preencher o vácuo de liderança deixado pela posição americana, enveredou por complexas dificuldades internas no processo de integração e na conseqüente harmonização de políticas de meio ambiente e de desenvolvimento. O Japão, talvez o único país que parecia disposto a oferecer aumentos substanciais em ajuda internacional, estava (e ainda está) procurando seu lugar no mundo, preocupado em se distanciar demais dos Estados Unidos ou de ser visto como uma fonte monetária internacional geral. O governo japonês também estava envolvido em dificuldades internas, e o primeiro-ministro Miyazawa não pôde ir ao Rio”.

Visto desta perspectiva, entende-se por que Michael Grubb e colaboradores avançavam as seguintes razões de *Realpolitik* para entender as frustrações de expectativas da Conferência do Rio. Em primeiro lugar, muitos países em desenvolvimento superestimaram o poder de barganha que pensaram lhes fosse dado pela problemática ambiental. Além disso, em muitos pontos importantes, as exigências dos países em desenvolvimento eram pouco claras e inespecíficas. Em terceiro lugar, os países em desenvolvimento não souberam avaliar devidamente as limitações políticas enfrentadas pelos países

desenvolvidos e os requisitos políticos que poderiam tornar possíveis mudanças ou transferências em larga escala (Grubb et al., 1993: 27-29). De outro lado, na avaliação de Middleton et al. (1993: 5), “o mundo em desenvolvimento foi pela primeira vez chamado a ser um parceiro em igualdade de condições em um desafio de dimensões mundiais precisamente porque a ênfase foi deslocada das necessidades dos pobres. Apresentando uma agenda ambiental, o Norte uma vez mais concentrou-se em seus próprios interesses e os chamou ‘globalismo’”.

Seja como for, já é possível agora tentar uma síntese figurativa de alguns dos problemas centrais que enfrentamos. O quadro a seguir foi retirado de G. Simonis (1993: 23):

Grupos de países	Limitação de emissões de CO <sub>2</sub> do Norte para o Sul	Transferências de recursos
Estados Unidos	Contra	A favor, com restrições (GEF)
Comunidade Européia (OCDE)	A favor	A favor (GEF)
Europa do Leste	A favor de regras de exceção	Indiferente
Opec árabe	Contra	Indiferente
Países em desenvolvimento	Contra para países em desenvolvimento e a favor para desenvolvidos	A favor (Fundo Especial para o Clima)
Alliance of Small Islands States (Aosis)	A favor	A favor (Fundo Especial para o Clima)

Analisando este quadro, podemos retomar as discussões feitas anteriormente e tentar avançar na caracterização do “ponto de inflexão” representado pela Rio-92. Neste sentido, Andrew Jordan nos fornece as ferramentas de análise mais interessantes. Dois são os pontos que interessam mais diretamente. Em primeiro lugar, a Rio-92 consagrou uma *separação* das questões da mudança ambiental global e do desenvolvimento sustentável, que, embora relacionadas, foram tratadas

no Rio como quase independentes (Jordan, 1994: 23). Em segundo lugar, a problemática ambiental passou a se caracterizar pela divisão Norte-Sul.

No que diz respeito à caracterização da problemática ambiental pela divisão Norte-Sul, podemos lembrar os desenvolvimentos apresentados até agora neste capítulo, bem como no capítulo anterior, recordando como a noção mesma de “desenvolvimento sustentável” significou um ponto de inflexão na discussão ambiental e estabeleceu novas bases para o debate e a implementação de políticas de desenvolvimento. A visão de Jordan sobre estes resultados é a seguinte: “No início dos anos 1990, o debate meio ambiente/desenvolvimento amadureceu e poderia ser caracterizado como se segue. Para os países em desenvolvimento do Sul, a demanda imediata é pela mitigação da pobreza, pela segurança alimentar e por crescimento no sentido moderno. Se restrições ambientais se impõem a tal caminho de crescimento modernizado, então o Sul sente dispor da justificação moral e política para solicitar alguma forma de compensação do Norte, seja acesso a nova tecnologia ou a recursos financeiros. Entrementes, no Norte, sustentabilidade é quase exclusivamente interpretada como uma forma pós-moderna de gestão ambiental que diz respeito à necessidade de introduzir as mudanças tecnológicas apropriadas para afastar a ameaça da mudança ambiental global, mas não se questionam as premissas filosóficas e os valores fundamentais de uma sociedade moderna industrializada. Em vários aspectos, muitos dos conflitos e contestações que surgiram no Rio estão relacionados, em parte, a estas diferentes interpretações do conceito de sustentabilidade” (p. 24).

No que diz respeito ao outro ponto abordado por Jordan – o da separação das questões do desenvolvimento sustentável e dos riscos da mudança ambiental global – basta lembrar que a questão dos recursos foi tratada diferentemente no caso das convenções ambientais globais e do desenvolvimento sustentável (essencialmente, Agenda 21). Em um caso, o Secretariado da Conferência “supôs (de maneira um tanto arbitrária) que a implementação da Agenda 21 iria requerer a provisão de recursos ‘novos e adicionais’ substanciais. O Secretariado estimou os custos da implementação da Agenda 21 em U\$ 600 bilhões a.a., dos

quais o Norte precisaria contribuir com U\$ 125 bilhões a.a., por meio de empréstimos de tipo *grant* e *concessional* adicionais — aproximadamente o dobro do patamar atual” (p. 27-28). A este respeito, já acompanhamos os resultados práticos negativos dessa estratégia. De outro lado, no caso das convenções ambientais globais sobre a mudança do clima e a biodiversidade, “a abordagem foi ligeiramente diversa. O Norte comprometeu-se a fornecer recursos ‘novos e adicionais’ suficientes para financiar os ‘custos adicionais acordados’ das medidas de responsabilidade dos países em desenvolvimento para que pudessem se desincumbir de suas responsabilidades para com as convenções” (p. 28).

Encontramos aqui a consolidação de um importante elemento na história da problemática ambiental. Operou-se uma *fragmentação* desta problemática, de modo que as negociações que avançam são certamente “globais”, mas dizem respeito a problemas específicos, cuja delimitação, aliás, é uma das primeiras dificuldades. No dizer de Grubb et al. (1993: 57), a história da política internacional ambiental (e outras políticas ainda) sugere que pressões gerais provenientes das instituições internacionais têm impacto modesto quando o que está em causa são os diferentes interesses nacionais. Com isto, concluem os autores, “medidas mais substantivas para enfrentar problemas emergirão caso a caso. As questões mais significativas levantadas na Agenda 21 poderão ser pinçadas uma a uma em convenções internacionais posteriores ou — como protocolos para convenções existentes, como desastres individuais ou como o impacto cumulativo dos acontecimentos — mover problemas para o alto do espectro político”.

Com tais resultados, é preciso tentar agora apresentar o novo estatuto da noção de DS em sua articulação com o estabelecimento das amarras institucionais que passam a enformá-lo e com a separação da discussão do DS perante as negociações globais específicas. Neste sentido, vale a pena começarmos pela comparação dos termos em que se colocou o problema no assim chamado Relatório Brundtland e da discussão tal como levada a cabo durante a Conferência do Rio. Middleton et al. (1993: 7) fornecem-nos um quadro comparativo das duas agendas:

<i>Brundtland: “Uma agenda global de mudança”</i>	<i>Unced: “Determinando o destino da Terra”</i>
Um futuro ameaçado	Convenções sobre mudança climática
Desenvolvimento sustentável	Florestas
Economia internacional	Biodiversidade, biotecnologia, recursos agrícolas
População e recursos humanos	Lixo tóxico
Segurança alimentar	Produtos químicos tóxicos
Energia	Recursos hídricos
Indústria	Ações em vista do desenvolvimento sustentável para o século XXI
Urbanização	Consciência ambiental
Os “commons”	Pobreza e financiamento do meio ambiente
Conflito meio ambiente e desenvolvimento	Agenda 21 – questões transeitoriais
Propostas de mudanças legais e institucionais	Carta da Terra

Os comentários dos autores ao quadro comparativo são os seguintes: “para Brundtland, era essencial basear-se nas necessidades das pessoas, enquanto a Unced negociou primariamente problemas ecológicos globais. Onde Brundtland, em sua maneira confusa, pelo menos fixou as dimensões políticas dos problemas mundiais, a Unced os elidiu por relegá-los à posição secundária de questões ‘transeitoriais’. Em nenhuma outra parte isto é mais dramaticamente ilustrado do que na lista dos acordos, alguns regionais, outros globais, que já existem e que deveriam ter sido — não fosse pela falta de tempo — levados à cúpula para ratificação. São todos acordos ambientais ou referentes a recursos; nenhum deles diz respeito aos direitos e necessidades das pessoas” (p. 6).

Opinião semelhante também tem Frank Messner (1993: 53): “O conceito de desenvolvimento sustentável de Brundtland foi diluído pela Conferência do Rio. Abstraindo-se da ausência de uma definição do conceito nos documentos do Rio, os resultados da Conferência não marcaram quaisquer avanços significativos, seja do ponto de vista ambiental, seja do ponto de vista da política de desenvolvimento. Por causa desses resultados deficientes, o conceito de desenvolvimento

sustentável se degradou, em termos de conteúdo, a uma meta de grandeza imprecisa, que, depois do Rio, no âmbito oficial, não significa nada mais do que ‘um pouco mais de desenvolvimento e um pouco mais de proteção ambiental’”.

A preocupação aqui — ao contrário da dos autores citados acima — não é primariamente a de fazer um *juízo de valor* sobre os resultados da Conferência do Rio, mas, em primeiro lugar, o de tentar entender as transformações por que passou o conceito de DS e as conseqüências disso para a compreensão dos rumos da problemática ambiental em sentido mais amplo. Desta forma, cabe considerar que as observações apresentadas acima com respeito a uma “diluição” dos termos em que se pôs a problemática do DS no Relatório Brundtland, operada pela Conferência do Rio, só podem ser adequadamente avaliadas, segundo pensamos, se se examina o processo de conformação da questão ambiental ao conceito de DS e o projeto político que o acompanhava, bem como os seus desenvolvimentos subseqüentes.

Neste sentido, a “vaguidão” e a “ambigüidade” do Relatório Brundtland tinham por efeito demarcar um campo de disputa amplo, de baixo índice de “exclusão” de participantes, condição necessária para elevar a questão ambiental ao primeiro plano da agenda política internacional. Mas tal só podia se dar exatamente porque não se tratava ainda da “materialização” da noção de DS, vale dizer, nos termos deste capítulo, da sua completa institucionalização, muito embora tal completude do projeto de institucionalização estivesse na base do Relatório, tal como entendido pela própria primeira-ministra Gro Brundtland<sup>5</sup>. Torna-se compreensível, portanto, que o processo de institucionalização que tentei apresentar aqui signifique, de um lado, explicitar mais fortemente “ambigüidades” e “contradições” presentes

<sup>5</sup> “A tarefa agora — três anos depois que a Comissão submeteu seu relatório — é a de como continuar o processo de traduzir o apelo para o desenvolvimento sustentável em ação concreta, como construir uma verdadeira cooperação global e como estabelecer os mecanismos necessários para transferências financeiras e tecnológicas requeridas para combater a degradação ambiental e a pobreza no Terceiro Mundo” (Brundtland, 1991: 34, grifo meu).

no Relatório e, de outro, privilegiar determinados elementos em detrimento de outros, reformular alguns elementos e simplesmente abandonar outros.

Cabe lembrar, portanto, que a noção de DS se caracterizou sempre por demarcar uma arena de conflito que definia, antes do mais, os limites de uma disputa política e simbólica em torno dos destinos da questão ambiental na agenda internacional. É assim que, da perspectiva hegemônica até 1992, a noção de DS deveria servir de ponta-de-lança de um projeto de institucionalização da problemática ambiental capitaneado pelo Unep. Esse projeto se consubstanciou desde a primeira reunião de organização da Conferência, realizada em 1990, e tinha como pontos fundamentais o ancoramento da política ambiental internacional nos órgãos da família ONU e o estabelecimento de mecanismos de transferências maciças de recursos financeiros e tecnológicos do Norte para o Sul.

Tal projeto, como vimos, sofreu uma severa derrota na Conferência do Rio. A institucionalização da problemática ambiental resultante da Rio-92 não foi a pretendida pelo Unep e pelo Secretariado Geral da Conferência. Outros foram os resultados. Podemos tentar sintetizá-los da seguinte maneira: em primeiro lugar, a tentativa de institucionalização no âmbito da ONU coincide com uma profunda crise das instituições de regulação internacionais do pós-guerra, de modo que tal projeto esbarrava na necessidade de reformulação da própria ONU, um processo ainda em curso e cujo fim não parece estar à vista. Em segundo lugar, o desaparecimento da Guerra Fria e o processo dito de globalização dificultam em muito a defesa de um aumento da “ajuda externa” por parte dos “países doadores”, que, em vista dos arranjos internacionais precários, preferem se fiar “em programas bilaterais — dos quais têm completo controle — e naquelas instituições multilaterais nas quais o voto é pesado de acordo com as contribuições” (Tacher, 1992: 122).

Como conseqüência disso, a discussão ambiental sofre uma refração em que, de um lado, se consagra a separação entre negociações em torno de acordos ambientais globais e aquelas referentes à implementação de projetos de desenvolvimento sustentável de âmbito nacional (essencialmente Agenda 21). A primeira observação a fazer a este respeito é certamente a de que a noção de DS perde o caráter

“totalizante” que a marcou desde o seu nascimento, ou seja, a característica de ser um cruzamento de ações que caberia a ela concatenar e dirigir. Uma segunda observação diz respeito exatamente ao fato de que as negociações e acordos globais tendem a ser pontuais, não obstante o quão “globais” possam ser os temas em discussão. Por fim, cabe observar que as *policies* ambientais reunidas sob o rótulo geral de “desenvolvimento sustentável” passam a ser, no essencial, negociadas no plano internacional no âmbito do GEF. Neste sentido, mesmo aqueles projetos que não são implementados no âmbito do GEF tendem a respaldar suas formulações em padrões e critérios estabelecidos por aquele programa, vale dizer: o Banco Mundial passa a ter hegemonia na fixação de parâmetros de financiamento, auditoria e controle de projetos em escala planetária<sup>6</sup>. Note-se que tal hegemonia significa também a prevalência da teoria econômica ambiental de extração neoclássica na determinação do que seja o desenvolvimento sustentável<sup>7</sup>.

Tais observações não significam, evidentemente, que a luta pela atribuição de sentido à noção “vazia” de DS se tenha encerrado. Tome-se como exemplo disto a “primeira sessão substantiva”, em junho de 1993, da então recém-criada Comissão de Desenvolvimento Sustentável. No item “Compromissos financeiros iniciais, fluxos financeiros e arranjos”, a Comissão observou que, “apesar dos objetivos acordados refletidos no capítulo 33 da Agenda 21, respeitantes à necessidade de que os recursos financeiros sejam adequados, previsíveis, novos e adicionais, tais objetivos ainda não foram

<sup>6</sup> “Seria desprovido de sentido analisar a operação do GEF sem reconhecer o papel central desempenhado pelo Banco Mundial. O GEF foi estabelecido mediante uma resolução do Banco adotada por seus diretores-executivos. Este acordo foi então endossado pelas outras agências de implementação. O GEF é administrado pelo Banco de acordo com seus artigos e estatutos; o Banco preside as reuniões dos doadores, fornece a parte mais importante dos recursos de secretaria e é responsável pela aprovação dos desembolsos da maior parte dos fundos” (Jordan, 1994: 29-30). A referência de Jordan às “agências de implementação” (“*implementing agencies*”) do GEF remete ao Banco Mundial e UNDP. Note-se que também esta foi a avaliação do Greenpeace, feita no calor da hora. Sobre isso, ver Vorfelder, 1992: 48-49.

<sup>7</sup> “O Banco está sob a influência de três grupos de atores sociais ou profissionais que interagem: economistas, engenheiros e ambientalistas. Não cabe dúvida de que o Banco é dominado por economistas. Este fenômeno é visto em particular nas divisões operacionais e de políticas [...]. A maneira de pensar dos economistas e suas percepções do desenvolvimento e dos problemas ambientais são largamente influenciadas pela economia neoclássica” (Gan, 1993: 202).

cumpridos. Por conseguinte, a Comissão enfatizou a necessidade da implementação efetiva e rápida de todos os compromissos contidos no capítulo 33, incluindo aqueles relativos à meta da ONU de 0,7% do PIB para a ODA” (*Environmental Policy and Law*, 1993: 227). Observamos aqui que a Comissão não apenas toma a Agenda 21 como um “compromisso” (quando ela é apenas, do ponto de vista formal, uma declaração de intenções que não obriga) como retoma a proposta (“derrotada” na Conferência) de incremento da ODA em 0,7% do PIB dos “países doadores”.

Vemos, portanto, que a disputa pela definição — material, concreta, mas também teórica — do que seja o DS prossegue. Ocorre que os termos em que se dá a disputa se alteram sobremaneira depois da Conferência do Rio. Trata-se agora de uma disputa *em instituições determinadas*, uma disputa, portanto, com regras e limitações de poder bem-definidas. Deste modo, os recursos extra ou interinstitucionais de que se possa dispor têm de ser *convertidos* em poder institucional, no âmbito das instituições em causa, a cada vez. O que significa, portanto, que a pesquisa sobre a problemática ambiental — tendo o DS como carro-chefe — desloca-se para uma investigação de instituições e *policies* específicas. Mas significa também, por exemplo, que as diversas ONGs ambientais são chamadas cada vez mais a colaborar na implementação de programas e a desempenhar um papel de “sintonia fina” das decisões institucionais, o que produz uma séria crise de identidade dessas organizações<sup>8</sup>. O que significa, ainda, que o debate público em torno da sustentabilidade tende a ser informado por e dirigido a instituições com poder de decisão sobre a implementação de programas ambientais. Veremos no próximo capítulo como o debate teórico em torno do conceito de DS vem marcado pelos novos limites impostos por essas amarras institucionais estabelecidas na Conferência do Rio.

<sup>8</sup> O que levou Denis Chartier e Jean Paul Deléage (1998) a afirmar em que as ONGs “estão, a um só tempo, em continuidade e em ruptura com as estruturas sociais dominantes” (p. 36). Mas seu prognóstico a esse respeito é o seguinte: “Variadas formas de preocupação ambiental estiveram na vanguarda da crítica dos efeitos deletérios da evolução das sociedades industriais. Diferentemente do WWF, que tem uma herança de tradições anglo-saxônicas de proteção da fauna e da flora, FoE e Greenpeace constituíram, cada um à sua maneira, uma oposição à ideologia econômica neoliberal que já era hegemônica nos anos 1970. Entretanto — e isto é particularmente verdadeiro no caso do Greenpeace —, parece que um rápido processo de integração pode estar em curso” (p. 36-37).

## Capítulo 3

### O desenvolvimento sustentável no contexto pós-Rio-92: tendências atuais

A reconstrução histórico-conceitual da noção de “desenvolvimento sustentável” realizada até aqui tratou de mostrar como os termos do debate ambiental na década de 1970 (tornado então pela primeira vez mundial) são postos de lado pela entrada em cena do conceito de DS. Desse modo, a noção de DS mostrou-se como o resultado de uma operação diplomática, ideológica e social de grande envergadura, em que a questão que orientava o debate nos anos 1970 — na formulação de Lélé (1991: 607): “Preocupações ambientais e desenvolvimento são contraditórios entre si?” — encontrou uma “solução”: desenvolvimento e meio ambiente *não são contraditórios*.

Assim, DS permitiu a reunião de “desenvolvimentistas” e “ambientalistas”, conseguindo pôr sob seu guarda-chuva posições de início politicamente inconciliáveis, mas, para tanto, teve de se mostrar sob uma formulação (como escreveu O’Riordan, 1993:7) “deliberadamente vaga e inerentemente contraditória”. Por outras palavras, procuramos trazer à luz a disputa *teórica e política* pela atribuição de sentido ao conceito de DS e que subjaz às “contradições” e “imprecisões” próprias do conceito, já fartamente documentadas pela literatura sobre o tema.

Tal processo de constituição do conceito, também vimos, é inseparável do projeto de institucionalização da problemática ambiental levado adiante em primeira linha pelo Unep. Desta perspectiva, o DS deveria não apenas permitir a demarcação dos limites em que se

travaria o embate teórico e político no que diz respeito ao meio ambiente, como também servir de *passé-partout* para a penetração da problemática ambiental em órgãos, agências e instituições de todos os níveis envolvidos com decisões referentes a políticas públicas de meio ambiente.

No capítulo anterior, pudemos acompanhar o momento decisivo desse processo, que foi a Rio-92, em que sai amplamente derrotada a proposta específica de institucionalização formulada pelo Unep. Mas nem por isso a Rio-92 deixou de cumprir o papel de proceder à institucionalização da questão ambiental; ao contrário, os seus resultados indicam a constituição de amarras institucionais bastante precisas e determinadas, que passam então a enformar o debate teórico e a disputa política em torno da questão ambiental e do próprio conceito de DS. Não apenas há uma separação entre negociações de acordos ambientais globais e implementações de projetos de desenvolvimento sustentável de âmbito nacional, como a negociação em torno de projetos de desenvolvimento sustentável passa a se dar majoritariamente no âmbito do GEF. Mais que isso, mesmo aqueles projetos postos sob a rubrica “desenvolvimento sustentável” que não são implementados por meio do GEF passam a se valer dos padrões e critérios de avaliação estabelecidos por esse programa, de modo que o GEF passa a ter hegemonia no que diz respeito à determinação do que seja o “desenvolvimento sustentável”.

Seguem-se daí não apenas o prevalecimento do viés econômico na consideração do DS (e, conseqüentemente, da própria problemática ambiental), mas igualmente o prevalecimento de uma determinada teoria econômica, aquela de extração neoclássica<sup>1</sup>. Para conquistar e manter tal hegemonia, a teoria econômica neoclássica

<sup>1</sup> Tais resultados não fazem senão reforçar a importância das análises de Maurício Amazonas apresentadas na Parte II. Ver também nota 7 do Capítulo 2, acima.

teve então a tarefa de responder à disputa pela atribuição de sentido ao conceito de DS. Nesse processo, ela encontra dificuldades, pois a introdução do conceito traz elementos instabilizadores do quadro teórico da teoria econômica neoclássica relativo à questão ambiental, quadro este constituído anteriormente às discussões sobre sustentabilidade. E, de outro lado, encontramos os opositores desse *mainstream* buscando ampliar e/ou alterar as fronteiras do “econômico” para fazer frente à hegemonia neoclássica.

Dentre os fatores que permitiram a conquista e a manutenção da hegemonia, por parte da economia ambiental neoclássica, do conceito de DS, certamente é preponderante o processo de institucionalização da problemática ambiental que procurei descrever anteriormente. Mas poderíamos listar ainda outros fatores, como: a teoria econômica neoclássica já é previamente hegemônica no campo mais amplo da teoria econômica; o rigor formal das formulações neoclássicas em geral e para o DS em particular reveste tais formulações da chancela do “científico” e, portanto, garante sua aceitação como “verdade” em amplos círculos; a abordagem neoclássica demonstra grande capacidade de prover, nos seus termos, respostas “precisas” e diretrizes operacionais claras; as principais instituições econômicas, principalmente a dos países centrais e as agências multilaterais, apropriam-se política e ideologicamente das formulações ambientais neoclássicas, fechando e realimentando o ciclo de formação de hegemonia. Sendo a teoria econômica de extração neoclássica hoje hegemônica, a abordagem neoclássica da economia ambiental passa a exigir um tratamento especial por parte de qualquer investigação na área das políticas de meio ambiente e desenvolvimento. Hoje, a crítica da perspectiva neoclássica é também a crítica dessa determinada *apropriação* da noção de DS que desfruta de posição hegemônica no debate.

Partindo desses resultados, já se põem propriamente as tarefas a serem enfrentadas no presente capítulo. É preciso acompanhar o desenrolar das discussões mais recentes sobre o conceito de DS no quadro da economia ambiental de extração neoclássica. Como conseqüência disso, deve-se contrastar essas discussões com aquelas que se apresentam como soluções alternativas ao *mainstream*, agrupadas em torno da denominação “economia ecológica” (*ecological economics* – EE), que, em boa medida, se caracterizam pela recusa da

primazia do viés econômico de cunho neoclássico no debate e na prática ambientais. Como objetivo subsidiário do presente texto está a indicação de outras tentativas de síntese (extremamente marginais, diga-se de passagem) cujo significado é o de pretender *submeter* a economia a perspectivas de natureza distinta, como o são as tentativas de síntese sociológica ou de movimentos sociais, as perspectivas biocêntricas e as tentativas de síntese de cunho filosófico<sup>2</sup>. Não serão consideradas aqui, apesar de seu interesse, abordagens econômicas (ainda incipientes) que têm por eixo analítico o espaço institucional (e não apenas as instituições mercado e preferências individuais), como as teorias institucionalistas, regulacionistas e pós-keynesianas<sup>3</sup>.

A esta delimitação de objetivos é preciso também acrescentar uma qualificação da abordagem a ser adotada: não se trata de examinar o debate e as diferentes posições de um ponto de vista estrito da teoria econômica, mas, como já indicado, de prosseguir na compreensão do desenvolvimento histórico-conceitual do DS segundo a perspectiva da disputa teórica e política pela atribuição de sentido ao conceito. É com esta perspectiva que iniciamos a discussão por um texto de Ernst Ulrich von Weizsäcker (1997: 3): “Nosso século é o século da economia. Quem é realista ou assim se considera, age economicamente ou legitima sua ação com a economia: ciência e técnica, em séculos anteriores alinhadas às artes, são hoje fatores econômicos. A divisão do mundo se dá segundo critérios econômicos. O fato de um país ser ‘altamente desenvolvido’ ou ‘subdesenvolvido’ é hoje mais importante do que seu clima, sua forma de governo ou sua religião. Mesmo depois de Maastricht II, a União Européia ainda é uma comunidade econômica. A reviravolta no Leste Europeu foi sustentada por esperanças econômicas. Eleições democráticas são decididas segundo pontos de vista econômicos, seja no Ocidente, no Oriente ou no Sul. A principal disputa da ‘Cúpula da Terra’ no Rio de Janeiro dependia dos interesses econômicos da maioria dos estados participantes”.

<sup>2</sup> Sobre estas últimas, consultar o texto de Andreas Stöhr na Parte III.

<sup>3</sup> Sobre isso, consultar a Parte II.

Mas não se trata apenas de reconhecer um movimento mais geral e de subsumir a ele a problemática ecológica (segundo o fio condutor do “desenvolvimento sustentável”). Como já apontado no Capítulo 1, o viés econômico teve papel preponderante na formulação mesma da noção de DS. Trata-se agora de acompanhar esse processo em que a perspectiva econômica ganha primazia na discussão ambiental, buscando indicar os principais rumos e tendências das diversas abordagens propostas, mas sem desvincular a investigação da abordagem histórico-conceitual mais geral que tem caracterizado o trabalho até aqui. Nessa perspectiva, não se ignoram aqui os “diferentes sentidos” que “sustentabilidade” adquire nos diversos domínios de conhecimento e de intervenção<sup>4</sup>. Entretanto, trata-se antes de conceituar e entender as conseqüências da primazia da economia na discussão ambiental atual. Como veremos, é a própria noção do que seja o “econômico” que estará em causa. Desse modo, tomaremos como padrão do “econômico” a visão neoclássica hegemônica.

Podemos retomar então o desenvolvimento sugerido acima por Von Weizsäcker com a ajuda de Jürgen Kopfmüller, o que nos permitirá uma primeira aproximação no sentido da apresentação dos problemas já esboçados. Segundo Kopfmüller (1993: 7), há o perigo de que, “exatamente sob a bandeira do aparentemente consensual ‘desenvolvimento sustentável’, prossiga-se finalmente com os erros do passado no estilo (econômico e de vida) antigo”. Daí se segue também a classificação que apresenta Kopfmüller das duas principais posições respeitantes ao DS: “modernização ecológica/economia de mercado ecossocial” e “ecologização estrutural”. Vamos examinar mais de perto essa divisão proposta.

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, Basiago, 1995: 118: “Quando examinamos ‘sustentabilidade’ nesses diferentes domínios, vemos que é usada para descrever uma constelação de idéias. Em biologia, ‘sustentabilidade’ veio a ser associada com a proteção da biodiversidade. Na economia, ‘sustentabilidade’ é proposta por aqueles que favorecem a valoração dos recursos naturais. Na sociologia, ‘sustentabilidade’ envolve a defesa da justiça ambiental. No planejamento, ‘sustentabilidade’ é o processo de revitalização urbana. Na ética ambiental, ‘sustentabilidade’ significa alternativamente preservação, conservação ou ‘uso sustentável’ dos recursos naturais”.

A primeira posição, segundo o autor, é sustentada sobretudo pela maior parte dos economistas e empresários com preocupações ecológicas, por organizações como o Banco Mundial ou o FMI, mas também pela Comissão Brundtland nas suas propostas de medidas. Encontramos aqui “uma concentração cada vez maior em objetivos econômicos, com a idéia de que alcançar tais objetivos seria simultaneamente a solução dos problemas ecológicos essenciais”. A segunda posição seria defendida primordialmente por “ecólogos, ONGs e uns poucos políticos e economistas” e teria por base duas idéias fundamentais: um conceito de bem-estar ampliado, incorporando elementos ambientais, de justiça, de segurança, de participação ou mesmo elementos éticos; e uma economia que não ponha em perigo a preservação no longo prazo de potenciais ecológicos, o que só pode ser obtido por meio de mudanças estruturais no pensamento, na produção e no consumo (p. 8).

Essa primeira aproximação já nos permite ver que a discussão em torno da hegemonia da teoria econômica na questão ambiental é interna ao próprio debate ambiental. Sendo assim, podemos preliminarmente caracterizar os pólos do debate como a “primazia da economia” e a “primazia da ecologia”. Aliás, essa divisão se reproduz no interior da própria discussão da economia do meio ambiente por meio da divisão entre “economia ambiental neoclássica” (EN) e “economia ecológica” (EE), que inclui diversas perspectivas anti-mainstream. Vamos explicitar um pouco melhor os termos dessa divisão.

Como escreve Robert Kappel, a EE põe em questão os pressupostos fundamentais das teorias econômicas neoclássicas e keynesianas: estas sucumbiram ao “fetiche do crescimento econômico” e ignoraram a ameaça real resultante da destruição ecológica. Mas para a EN a combinação ótima dos fatores de produção segue sendo o principal fator de progresso da humanidade: o que é necessário é integrar o fator “natureza” na função de produção. Com isso, ainda segundo Kappel, a EN teria contribuído de modo decisivo para a “ecologia dos meios”, entre outros motivos porque se empenhou no desenvolvimento de instrumentos que permitissem levar em conta a natureza. A EE, ao contrário, aponta para a necessidade de transformações estruturais:

ela põe no centro de suas análises a “ecologia dos fins” com vistas a uma economia conforme à natureza, com o uso sustentável dos recursos (Kappel, 1994: 58)<sup>5</sup>.

Desse modo, o fato de uma perspectiva estar fundada na escassez e a outra na exauribilidade da natureza faz com que não haja um efetivo diálogo entre elas. A EE vê a Terra como um sistema global finito, o que põe no centro de suas análises noções provenientes da ecologia, como a de *carrying capacity*. Já para a EN o escasseamento de recursos naturais não-renováveis é sobretudo um problema econômico que tem conseqüências ambientais (p. 60). Tomemos o exemplo do preço do petróleo. Segundo Massarat (1994), a abordagem neoclássica seria desmentida pelo fato de que desde meados da década de 1980 os preços do petróleo vêm caindo consistentemente. Por outras palavras, a real escassez de recursos naturais não-renováveis não se reflete necessariamente nos preços (como sustentaria a EN), pois estes podem ser manejados por mecanismos de *dumping*, de modo que pode ocorrer um excesso de oferta de insumos não-renováveis apesar da sua exauribilidade. Entretanto, Kappel alerta para o fato de que a discussão é de difícil solução, pois de preços manipulados por mecanismos de *dumping* não se segue necessariamente que “nós” tenhamos alcançado o limite de exploração de um dado recurso natural. Ao contrário, seria possível, à maneira neoclássica, virar contra Massarat o seu próprio teorema, mostrando que ele é adequado “para provar o excesso de recursos atualmente disponível” (Kappel, 1994: 60-61).

De todo modo, no balanço que nos oferece Kappel, a superioridade da EN sobre a EE assim se justifica: “A EN, por meio do conceito de internalização de custos, fez um importante progresso. A teoria do crescimento (consciente em termos ecológicos) está em posição

<sup>5</sup> Registre-se que os conceitos “ecologia dos meios” e “ecologia dos fins” provêm de Sachs, 1993: 75. Essa caracterização, tal como manejada por Kappel, pretende apresentar as bases para uma conciliação (mesmo que parcial) das duas abordagens antagônicas, somando-se assim os “meios” desenvolvidos por uma aos “fins” elaborados pela outra.

de integrar o fator natureza e, ainda assim, defender um modelo de crescimento [...]. A EE não oferece nenhum contramodelo consistente. As tentativas heterodoxas ainda não levaram à almejada mudança de paradigma” (p. 72). Kappel não pretende com isso fazer apologia da EN contra a EE. Ao contrário, ele está ao mesmo tempo preocupado em detectar os pontos de convergência e a possibilidade de estabelecer pontes e espaços de interseção entre as duas abordagens: “Poder-se-ia dizer que o caminho é a meta. É de se esperar que a EE não apenas dê uma contribuição à utopia e ao aguçamento necessários de nossa consciência, mas dê uma contribuição também para o caminho. Nesse caso, estaria ainda no horizonte uma mudança de paradigma [...]. Mas a EN pode estar segura de que a EE não lhe oporá resistência pelo momento. Com isso, perde-se de vista o que há de comum entre EE & EN. Contra o fetichismo do crescimento, EN & EE poderiam perfeitamente estabelecer um discurso frutífero sobre elementos fundamentais para um modelo de sociedade e de economia sustentáveis, para uma economia orientada para a natureza” (p. 75). Ocorre que, como já foi indicado, o problema é anterior: o que divide o campo é antes de mais nada a discussão acerca da primazia do ponto de vista econômico e, mais ainda, acerca do próprio significado do “econômico” no debate da sustentabilidade. E esse elemento resulta do próprio desenrolar do debate e da prática ambientais internacionais que se cristalizaram em torno do conceito de DS. É dessa perspectiva que temos de continuar examinando a partir de agora a divisão entre “economia ambiental neoclássica” e “economia ecológica” no que diz respeito ao conceito de DS.

Segundo Giuseppe Munda (1997: 216ss), as principais características do desenvolvimento sustentável estão sintetizadas, em primeiro lugar, na questão da *equidade distributiva* (tanto intra quanto intergeracional), e, em segundo, na necessidade de *uma integração de economia e ecologia* (sobretudo com respeito ao uso dos recursos e às emissões de poluentes). A partir daí podem-se caracterizar a economia ambiental neoclássica e a economia ecológica. Como mostra Maurício Amazonas, na Parte II, o assim chamado “conceito de sustentabilidade fraca” é a tentativa mais consistente das abordagens neoclássicas em economia do meio ambiente. Tal conceito estabelece como critério da sustentabilidade o fato de uma determinada economia poupar mais do que a depreciação combinada de capital natural e artificial (Pearce

& Atkinson, 1993). Desse modo, a “sustentabilidade fraca” torna-se um simples subproduto da teoria do crescimento, na medida que responde as duas questões fundamentais postas acima da seguinte maneira: a definição de equidade intergeracional está restrita à condição de um nível não declinante de consumo *per capita* e a relação meio ambiente-economia está restrita à introdução na função de produção de um insumo chamado capital natural (Cabeza, 1996, apud Munda, 1997: 218)<sup>6</sup>. O que, por sua vez, levou Munda a escrever que, de fato, a “sustentabilidade fraca” não passa de uma variante da assim chamada “regra Hartwick-Solow”: para manter um nível constante de consumo até o infinito, a sociedade deve reinvestir todos os resultados da utilização dos fluxos do estoque de recursos exauríveis<sup>7</sup>.

A EE, ao contrário, reconhece a existência de uma “*incomensurabilidade* entre aspectos econômicos e ambientais”, o que a obriga a buscar um “novo paradigma científico” (Munda, 1997: 220). Desse modo, a questão da equidade intra e intergeracional está subordinada à relação mais geral de meio ambiente e economia. Assim, enquanto a economia ambiental neoclássica se orienta pelo princípio da escassez, a EE se orienta pela exauribilidade da natureza (Kappel, 1994: 58): a economia passa a ser entendida como um “subsistema” do ecossistema global, que é “fonte de todos os recursos necessários ao subsistema econômico, é finito e tem capacidades de assimilação e regeneração limitadas” (Costanza et al., 1997: 7). Com isso, entretanto, também a perspectiva da EE se põe em terreno minado e o presente texto pode já enveredar por novos caminhos. Dada a caracterização preliminar dos dois campos, interessa agora tentar apontar o *sentido* de suas abordagens, o que significa ao mesmo tempo introduzir nuances e diferenças. Começando pelo campo da própria EE.

Embora haja divergências nesse campo com respeito ao sentido que deve ter a expressão “desenvolvimento” presente em “desenvolvimento sustentável”, a maioria dos autores que se filiam aos

<sup>6</sup> Para uma análise do conceito de “capital natural”, consultar o artigo de Gilberto Tadeu Lima na Parte III, desta publicação.

<sup>7</sup> Sobre isso, ver ainda as análises de Maurício Amazonas na Parte II, desta obra.

princípios da EE defende a posição de que “desenvolvimento” não pode de maneira alguma ser identificado a “crescimento econômico”; ao contrário, em vista da plausibilidade de uma catástrofe ambiental global de grandes proporções, seria para muitos necessário sustentar a tese do “crescimento zero”, pois o crescimento baseado no consumo de recursos naturais não seria o caminho para a sustentabilidade (Costanza et al., 1997:7). Com isso, ficaria garantida parcialmente a equidade intergeracional, ainda que restrita apenas ao aspecto da manutenção do estoque de capital natural. Mas, e quanto à equidade intrageracional?

Para começar, nossos autores nos dizem que “parece improvável que o mundo possa sustentar um aumento de 100% da economia material, quando a Comissão Brundtland fala em um ‘aumento de 5 a 10 vezes’ [...]. Se, por um lado, parece inevitável que o próximo século seja ocupado pelo dobro do número de pessoas na economia humana consumindo recursos e sobrecarregando os depósitos com seus detritos, por outro parece duvidoso que essas pessoas possam ser mantidas de maneira sustentável em níveis de consumo material sequer semelhantes aos atualmente observados no Ocidente”. Nesta linha de raciocínio, podemos perguntar qual é o conceito de capitalismo aí pressuposto, já que a resposta ao problema da equidade intrageracional significa nesse caso defender simultaneamente o crescimento zero e o combate à pobreza, vale dizer, defender o crescimento zero associado à distribuição de renda pró-salários e a transferência de renda importante para os países pobres. A posição não poderia ser mais clara: “Os pobres necessitam de um mínimo irreduzível de condições básicas: comida, vestuário, abrigo. Essas condições básicas requerem um crescimento com consumo de recursos para os países pobres a ser compensado com reduções correspondentes nesse tipo de crescimento nos países ricos”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Posição semelhante é defendida por Joan Martinez Alier (1993: 68), embora a ênfase esteja, neste caso, posta com muito vigor no princípio de redistribuição de renda: “Adotei um ponto de vista mais realista, mostrando que, em geral, não podemos nos fiar no crescimento econômico para resolver tanto os problemas do meio ambiente quanto os da desigualdade, pois o crescimento econômico não é sustentável do ponto de vista ecológico. Os obstáculos distributivos à política de meio ambiente devem ser superados pela redistribuição, mais que pelo crescimento”.

Esse tipo de curto-circuito parece já típico para aqueles que acompanham o desenrolar das discussões em torno da sustentabilidade. No caso da EE, trata-se de um grupo de teóricos e ativistas que considerou possível aceitar os termos do debate postos pelo conceito de DS, esperando poder definir o sentido dos termos a seu favor. Ocorre que, nesse caso, a situação era extremamente desfavorável: a noção de DS resultou de uma ampla negociação internacional entre “ambientalistas” e “desenvolvimentistas” no sentido de estabelecer como premissa que “desenvolvimento” (no sentido de “crescimento econômico”) e “meio ambiente” (no sentido de “estoque de recursos naturais”) não são contraditórios entre si. Ora, nesse contexto, excluir do termo “desenvolvimento” o seu sentido de “crescimento econômico” é roer a própria base de sustentação do campo de debate do DS, reintroduzindo pelos fundos os termos do debate ambiental da década de 1970. Mas, ao mesmo tempo, entende-se por que a EE vai buscar alianças fora da economia, de maneira a deslocar a economia do centro das discussões e fazer dela uma “colaboradora” de um “estudo do mundo biofísico no qual a atividade econômica tem lugar” (Victor et al., 1995: 91).

Daí a caracterização da EE como “um novo campo de estudo *transdisciplinar* que considera as relações entre ecossistemas e sistemas econômicos no sentido mais amplo [...]. Por *transdisciplinar* queremos dizer que a *economia ecológica* vai além das nossas concepções normais das disciplinas científicas e tenta integrar e sintetizar muitas perspectivas disciplinares diferentes” (Costanza et al., 1991: 3). E o modelo científico dessa nova “transdisciplinaridade” é a ecologia, paradigma em que a economia tem de encontrar o seu lugar: “A ecologia emergiu como uma ciência apenas em meados do século XX, em torno das idéias de holismo e integração sistêmica. Ela deixou para trás a física newtoniana para desenvolver uma visão de mundo adaptada ao trabalho com sistemas vivos complexos. Ela é evolucionária e não-linear e reconhece a incapacidade de se lidar com problemas de escala por simples agregação [...]. ‘Ecologia’ neste sentido está se tornando o paradigma científico dominante e é uma perspectiva inerentemente interdisciplinar e ‘sistêmica’. A economia ecológica representa uma tentativa de enquadrar a economia nesse paradigma científico diferente, uma tentativa de reintegrar os muitos fios acadêmicos necessários para compor a vestimenta completa da sustentabilidade” (p. 17-18).

Mesmo sendo difícil hoje enxergar essa transformação da ecologia em “paradigma científico dominante”, ainda fica a questão: qual é o papel da economia como disciplina nesse contexto? A resposta de alguns dos mais importantes autores que estamos examinando é: “Nenhuma disciplina tem precedência intelectual num desafio tão importante quanto o é alcançar a sustentabilidade” (Costanza et al., 1991: 3). Mas esta resposta ainda é vaga e, por si mesma, não garante que o debate tenha de fato deslocado o seu centro da economia. E, além disso, não é a única resposta no campo da EE.

Para um grupo importante de fomentadores da EE, é preciso trabalhar nos parâmetros de uma ciência “pós-normal”, segundo resultados dos estudos sobre “complexidade” obtidos em diferentes contextos científicos. Para esses autores, tal perspectiva é adequada à incerteza típica dos problemas ambientais: “As incertezas científicas combinadas com exigências da escolha política traduzem-se em indeterminações da incidência custo-benefício. Torna-se extremamente difícil estimar com alguma segurança a incidência em sociedades (presentes e futuras) de custos e benefícios ecológicos de diferentes ações de gerenciamento de recursos” (O'Connor et al., 1996: 231). Trata-se, portanto, de fazer da EE uma ciência de “tomada de decisões” cujo elemento fundamental é a incerteza. Desse modo, a “economia ecológica se põe num caminho bem diferente da velha economia e da ciência orientada para predições” (p. 235).

Mas, nesse caso, qual seria o lugar da EE? Sabemos que ela deve estar em “diálogo pós-normal” com outras disciplinas igualmente pós-normais, de modo que o paradigma da “complexidade” faz com que ela incorpore padrões de racionalidade de outras disciplinas e “exporte”, por sua vez, padrões de racionalidade por ela descobertos<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> “Nossa perspectiva dos sistemas complexos emergentes permite que aqueles aspectos da atividade econômica que se assemelham ao comportamento dos átomos ou motores a vapor etc. possam ser estudados nas ‘baixas’ dimensões do sistema total. Da mesma forma, aqueles aspectos que envolvem estrutura e interações entre elementos constitutivos de um todo em funcionamento (isto é, organização biológica e ecológica e a estrutura econômica intersetorial) são mapeados nas dimensões médias, correspondentes à complexidade ordinária. Mas, finalmente, aqueles aspectos que envolvem políticas públicas, em que objetivos, consciência, incertezas e ética estão envolvidos, são reconhecidos como pertencendo às dimensões mais altas, às dimensões emergentes” (O'Connor et al., 1996: 245).

Ocorre que, no contexto do DS que vimos tentando reconstruir, a posição hegemônica da economia como disciplina não é casual, de modo que também essa posição da EE como “pós-normal” terminaria por transformar a economia ecológica em ponto de referência e padrão para as demais abordagens.

Também podemos observar um desenvolvimento semelhante no caso do trabalho de Faber, Manstetten & Proops (1996), outro grupo importante da EE. Para estes autores, a “economia ecológica estuda como se inter-relacionam ecossistemas e atividade econômica” (p. 10). Ocorre que esta definição estabelece um campo de abrangência de grande amplitude: “Fica claro a partir dessa definição que a matéria de estudo da economia ecológica abrange alguns dos mais sérios problemas que enfrentamos hoje. O uso de combustíveis fósseis e concentrações de dióxido de carbono; a acomodação do lixo atômico; as conseqüências da engenharia genética; o deflorestamento e a extinção de espécies; todos esses problemas pedem por uma abordagem de economia ecológica, e todos eles são problemas prementes de dimensões globais”. É difícil imaginar um campo de trabalho mais abrangente. E é igualmente difícil imaginar de que maneira a economia assim definida não seria a “disciplina-guia” do novo paradigma ecológico, já que o objeto de estudo da EE “é o processo de criação social e de transformação e destruição ecológica” (p. 16).

A especificidade desta tentativa está no caráter estruturante que lhe é dado pelas leis da termodinâmica. Embora o “paradigma termodinâmico” seja uma constante nos autores da EE, o livro de Faber, Manstetten & Proops (1996) parece ser até agora a tentativa mais consistente de conceituação desse paradigma desde os textos inaugurais de Georgescu-Roegen. Os autores entendem que a economia lida sempre com sistemas abertos e nunca com sistemas fechados ou isolados. Desse modo, se se puder considerar a Terra aproximadamente como um sistema fechado, o sistema econômico poderia ser visto como um subsistema aberto do sistema mais amplo que é o sistema Terra (p. 119)<sup>10</sup>. Com isso, entretanto, a segunda lei da termodinâmica não é de nenhum

<sup>10</sup> Esta citação do livro em questão, assim como as próximas, faz parte de um capítulo escrito em colaboração com Stefan Baumgärtner.

valor para descrever sistemas econômicos (p. 120), de modo que levar em conta as duas leis da termodinâmica não significa de nenhuma maneira proclamar uma teoria entrópica do valor ou algo similar, confusão aliás freqüente nas leituras (equivocadas, segundo nossos autores) que se fizeram da obra de Georgescu-Roegen (p. 124).

Donde a pergunta: “Mas, se as leis da termodinâmica não podem ser operacionalizadas para servir de base para uma teoria do valor, qual é então a relevância da termodinâmica para o processo econômico?”. E a resposta de nossos autores é a seguinte: “A Segunda Lei é muito peculiar entre as leis naturais, pois ela não nos diz nada sobre o que *vai* acontecer, mas nos diz apenas o que *não pode* acontecer” (p. 125). Com isso, tem-se já os parâmetros e os limites necessários para circunscrever o campo da sustentabilidade: “Uma vez reconhecidas a natureza e a necessidade da restrição à escala e ao crescimento econômicos pela lei da entropia e tendo sido posta em prática no sistema econômico pela ação coletiva, a alocação do produto agregado ecologicamente sustentável dentre os milhões de usos alternativos no nível micro é alcançada por um superior de Pareto por meio das escolhas individuais num sistema de mercado. Sendo assim, a relevância da termodinâmica para o processo econômico está em que, de acordo com Townsend (1992: 99), ‘a termodinâmica fornece à economia a consciência da restrição biológica, em lugar de fornecer uma nova economia’”.

Note-se aqui a diferença dessa posição diante das duas anteriores. Os autores propõem a EE como um “novo paradigma”, no sentido de um “paradigma ecológico”, mas não pretendem com isso introduzir uma “nova economia”. Trata-se antes de introduzir uma restrição necessária e, mais que isso, fundamental. É evidente que isso não deixa a economia como está; não se trata, afinal, de uma abordagem convencional. Mas, de qualquer forma, a idéia é a de que, introduzida a restrição e realizadas as transformações necessárias, é possível utilizar o arcabouço técnico disponível para enfrentar o problema ambiental. Além disso, segundo nossos autores, o paradigma interdisciplinar necessário à correta compreensão da questão ecológica exige um consenso dos participantes quanto aos objetivos comuns; mas o objetivo comum é expresso em termos econômicos, de forma que é difícil pensar de que modo a economia como disciplina não seria a “disciplina-guia” do processo: “A pesquisa interdisciplinar tem de emergir de maneira que

cientistas de diferentes disciplinas possam estar realmente no ‘mesmo barco’, de maneira que estejam aptos a contribuir para um verdadeiro desenvolvimento sustentável das economias do mundo” (p. 2-3).

Com isso, voltamos ainda uma vez ao ponto de partida: o problema da primazia do viés econômico na discussão ambiental. Podemos identificar na EE um movimento simultâneo de aceitar as regras do jogo do DS — vale dizer agora: aceitar a primazia da economia na discussão ambiental — e de tentar subverter essas mesmas regras implícitas — vale dizer: tirando a economia tal como pensada pelo *mainstream* do centro das discussões. Neste sentido, é sintomático que um autor que também se baseia em premissas termodinâmicas, como Elmar Altvater (1995: 281ss), recuse-se a utilizar o conceito de “desenvolvimento sustentável”, qualificado por ele de “palavra mágica”.

Mas não é só no campo da EE que as opiniões se dividem. Também no campo da economia ambiental de extração neoclássica a “internalização dos custos” da noção de DS é um processo conturbado. Não porque haja aqui qualquer problema quanto à primazia da economia que resultou do processo de constituição da noção de DS, mas porque certas premissas (ainda que vagas) presentes na noção de DS de fato põem em xeque elementos da economia neoclássica já de há muito cristalizados.

Sirva de exemplo disso a visada de alguns dos mais refletidos economistas desse campo: Michael Toman, John Pezzey & Jeffrey Krautkraemer (1995). Apesar de partilharem das posições paradigmáticas do *mainstream*, eles não pretendem tergiversar nem fugir das dificuldades. Antes de mais nada, concluem que não se pode identificar sustentabilidade com eficiência no sentido convencional de maximização do valor presente de utilidade ao longo do tempo (p. 157), o que traz ao primeiro plano o problema da capacidade de substituição e de inovação com respeito à escassez do capital natural e aos próprios padrões distributivos, elementos normalmente postos em segundo plano na abordagem hegemônica tradicional (p. 157-158).

Para esses autores, “a taxa total de poupança expressa tanto na acumulação de capital artificial quanto na manutenção de capital natural pode ser baixa demais para manter ou expandir a utilidade, mesmo sendo favoráveis as possibilidades de substituição e inovação. Se essas possibilidades forem menos favoráveis, então a manutenção

de capital natural se torna ainda mais importante na antecipação dos interesses básicos das futuras gerações” (p. 157). Segue-se daí a ineficácia das prescrições usuais de correção de falhas de mercado e de internalização das externalidades como instrumentos para circunscrever a sustentabilidade, o que significa também que a sustentabilidade, mesmo sendo perfeitamente consistente com uma eficiência de tipo Pareto, acaba por exigir intervenções coletivas diversas das normalmente prescritas. Com isso, a idéia de que a “sustentabilidade pode ser mais provável para economias com dotações significativas de capital artificial do que para sociedades mais pobres em capital parece particularmente relevante, já que aponta para um papel das políticas distributivas tanto quanto para políticas convencionais para se alcançar a sustentabilidade” (p. 157-158).

Com isso, vemos que a organização da discussão em torno da divisão *mainstream*/EE é útil, mas tem seus limites, já que as posições são muito mais nuançadas e divergentes do que parecem à primeira vista. E, no entanto, é preciso, ainda assim, tentar explicar o sentido geral da discussão sobre o DS, buscando atrelá-la ao desenvolvimento histórico-conceitual que vimos acompanhando. Neste sentido, é de grande interesse acompanharmos uma discussão em torno da “utilidade” do conceito de DS que se deu em alguns números da revista *Environmental Values*.

O artigo que deu início à discussão foi o de Wilfred Beckerman, “Sustainable development: is it a useful concept?”, publicado no número do outono de 1994 dessa revista (Beckerman, 1994). Esse artigo tem a vantagem de expor de maneira clara (e sobranceira) a situação atual do debate em torno da noção de DS que pretendemos ressaltar aqui. É importante lembrar que Beckerman participou desde a primeira hora do debate ambiental, tendo publicado um artigo furibundo contra *The limits to growth* (Beckerman, 1972), nitidamente alinhado à teoria econômica neoclássica e partidário dos ataques à “síndrome do fim do mundo”<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Sobre isso, ver o Capítulo 1 acima. Michael Jacobs (1997, p. 3 e 17), que, como veremos, também participa da polêmica, entende que posição de Beckerman é minoritária, alinhando-a à dos *contrarians*: aqueles que rejeitam cabalmente a caracterização dos problemas ambientais como um desafio para o sistema econômico. Não nos parece, entretanto, nem que a posição de Beckerman seja minoritária (principalmente em vista dos atuais arranjos institucionais), nem que — como vem sugerido pelo artigo — a posição de Beckerman pretenda ignorar a importância da problemática ambiental para a teoria e a prática econômicas, não obstante todas as consequências teóricas e políticas estreitas que daí decorrem.

Como já vimos, o conceito de DS está numa encruzilhada: ou bem se assume como simples subproduto da teoria do crescimento (e, com isso, reduz a problemática ambiental a uma operação de internalização de custos), ou induz a uma mudança rumo a um paradigma baseado na ecologia em que a economia não tem a primazia (caso em que se torna de difícil operacionalização e tem implicações duvidosas no que diz respeito a problemas distributivos). Beckerman formula esse impasse da seguinte maneira: “‘desenvolvimento sustentável’ foi definido de tal maneira que ou é moralmente repugnante ou logicamente redundante” (Beckerman 1994: 192).

É certo que a arrogância da argumentação de Beckerman é típica da abordagem *mainstream* que ele defende. No fundo, a mensagem é a seguinte: hegemonizada a discussão ambiental pela abordagem neoclássica, pode-se até mesmo jogar fora a escada — vale dizer: o conceito de DS já não tem mais utilidade. O que importa não é um conceito vago e impreciso, mas o que ele recobre: afinal de contas, se já se aceitou que é preciso incorporar certas variáveis e componentes ambientais, por que prosseguir com uma discussão estéril e sem sentido? Nas palavras de Beckerman: “É verdade que, no passado, a política pública econômica tendeu a ignorar as questões ambientais, particularmente aquelas com conseqüências no longo prazo. É correto, portanto, que elas devam ter agora o seu devido lugar na conduta da política pública. Mas isto pode ser feito sem que se eleve a sustentabilidade à posição de critério supremo de política pública”.

Apesar disso tudo, a posição de Beckerman é também um forte sintoma de que algo vai muito mal naquele aparente consenso em torno da noção de DS. A posição defendida por ele e o debate que se seguiu parecem trazer à tona o cerne do mal-estar atual. Para ele, o problema central está em que o conceito de DS “mistura as características técnicas de um caminho de desenvolvimento particular com uma injunção moral para que se o persiga” (p. 193). É importante notar que “características técnicas” significam aqui “elementos técnicos econômicos” e que a disjunção debate científico/problemas morais se faz em defesa de uma visão essencialmente tecnocrática dos problemas ambientais. Nas palavras de Beckerman, “uma definição de se um caminho de desenvolvimento particular é tecnicamente sustentável não

carrega em si mesma qualquer força moral especial. A definição de uma linha reta não implica que haja qualquer virtude moral particular em andar sempre em linha reta. Mas a maioria das definições de desenvolvimento sustentável no mercado tende a incorporar alguma injunção ética sem qualquer aparente reconhecimento da necessidade de demonstrar por que aquela injunção ética particular seria melhor que muitas outras que se pode imaginar”.

E aqui encontramos um dos fulcros decisivos do debate ambiental em geral e do debate em torno do DS em particular: também é a fronteira entre ciência e ideologia que está em discussão. Para os defensores da EE o novo paradigma ambiental exige também a formação de uma “visão de mundo” coletiva fundada em princípios sustentáveis. Com isso, entretanto, é difícil definir o estatuto do DS, já que se exige que ele seja ao mesmo tempo “científico” e bandeira de transformação política e social. De outro lado, temos uma pretensão de “cientificidade” do *mainstream* que é grandemente ideológica e arbitrária. Desse modo, do ponto de vista argumentativo, o debate ambiental gira em falso, já que o registro em que se dá a discussão oscila sem prévio aviso.

Nesse sentido, talvez seja instrutivo reproduzir algumas palavras de Henryk Skolimowski (1995: 70), que também participou da polêmica com Beckerman, embora com um artigo de alcance mais do que modesto: “O período da pureza cognitiva terminou. Não podemos mais separar o cognitivo e o ético, especialmente na economia — mas também nas ciências exatas, pois a idéia mesma de objetividade é moralmente carregada. Mesmo se alguma neutralidade pode ser reclamada para as teorias da ciência natural, não é assim na ciência social, especialmente na economia clássica; sua teoria de base contém implicitamente uma ética utilitária e também contém o conjunto do legado do progresso material — o qual ele mesmo está impregnado de valores e prescrições morais”.

Mas se não há objetividade na ciência (embora, como pudemos ler em Skolimowski, haja “alguma neutralidade” nas ciências naturais), se possuímos pontos de vista normativos que devem necessariamente ser levados em conta na elaboração científica e se a noção de DS nos permite fazer essa operação de maneira mais ampla,

qual seria então a diferença entre ciência e ideologia<sup>12</sup>? Se o diagnóstico indica que o fosso se põe entre “ciência” e “moralidade/eticidade”, aterrar o fosso significa destruir os pólos do problema. E note-se que os termos da discussão não estão restritos a esse breve e modesto artigo de Skolimowski. Também no prestigioso livro de Costanza et al. (1997: 177-178) pode-se ler: “Um consenso amplo, abrangente, está se formando em torno da meta da sustentabilidade [...]. Mas o movimento em direção a essa meta está sendo impedido não tanto por falta de conhecimento ou mesmo por falta de ‘vontade política’, mas antes pela falta de uma *visão coerente, relativamente detalhada, e partilhada do que possa ser realmente uma sociedade sustentável*. Desenvolver essa visão partilhada é um pré-requisito essencial para gerar qualquer movimento em direção a ela”.

Do outro lado, temos Beckerman defendendo enfaticamente a idéia de que “um caminho de desenvolvimento sustentável deveria ser definido simplesmente como aquele que possa ser sustentado durante um período de tempo determinado, e se ele *deve* ou não ser seguido é um outro problema. Em outras palavras, ele deveria ser tratado como um conceito puramente técnico — e não que isto torne fácil defini-lo operacionalmente” (Beckerman 1994: 193). Desse modo, o conceito de DS torna-se um conceito operacional como qualquer outro da teoria econômica. Ocorre que a discussão que se seguiu ao artigo de Beckerman indica que essa posição está longe de ser pacífica. Ao contrário, mostra-nos que na origem do conceito de DS estão não apenas um grande acordo entre “desenvolvimentistas” e “ambientalistas”, mas também um grande acordo entre “técnicos” e “ativistas”, ou mais precisamente uma “trégua” entre uma perspectiva que se entende como “técnico-operacional” e outra “normativa”. E, da mesma forma como a convivência tolerante entre defensores do crescimento econômico e preservacionistas está em via de se dissolver, também a convivência entre “tecnocratas” e “movimentos sociais” já não tem mais ponto de equilíbrio possível.

<sup>12</sup> Para uma caracterização das diversas vertentes da ética ambiental e suas fundamentações, consultar o artigo de Andreas Stöhr na Parte III, desta publicação.

E é interessante notar que, nesse ponto, a própria reconstrução histórico-conceitual do DS passa a ser o objeto de debate. Para Beckerman, é possível detectar uma tendência clara nas inúmeras definições de DS propostas ao longo dos últimos anos. Primeiro, teria surgido um conceito de sustentabilidade “forte” que prescrevia a preservação total do meio ambiente no seu estado presente. Essa concepção teria sido alijada da cena por ser “moralmente repugnante”, já que cristalizaria a injustiça e as desigualdades existentes. Em seu lugar, teria surgido um conceito de “sustentabilidade fraca” que permitia que alguns recursos não-renováveis pudessem ser explorados desde que houvesse uma adequada compensação, vale dizer, um crescimento de outros recursos, incluindo até mesmo o capital artificial. Mas neste caso, argumenta Beckerman (1994: 195), “se a escolha entre preservar o capital natural e adicionar (ou preservar) o capital artificial depende de quem faz a maior contribuição para o bem-estar, o conceito de desenvolvimento sustentável torna-se redundante. Na tentativa de extirpar do conceito ‘forte’, original, de desenvolvimento sustentável as suas óbvias fraquezas, o bebê foi jogado com a água do banho. Pois parece agora que o que a sociedade deveria almejar não é a ‘sustentabilidade’, mas a maximização do bem-estar. Em outras palavras, deveria perseguir o conceito econômico fora de moda da ‘otimização’”.

Mas as desventuras do conceito de DS na versão de Beckerman não param por aí. Para ele, o derradeiro recuo dos defensores dessa noção foi a sua transformação em “restrição” (*constraint*): “A idéia agora é a de que o bem-estar deveria ser maximizado, mas sujeito à restrição de que o caminho de desenvolvimento a ser trilhado seja sustentável” (p. 201-202). Ocorre que essa idéia, segundo Beckerman, parece ser uma má interpretação da noção de restrição, pois só faz sentido impor uma restrição onde há conflito; mas se essa derradeira definição do DS coincide justamente com a maximização do bem-estar, não tem sentido dizer que a sustentabilidade é uma restrição desse processo (p. 202). Com isso, Beckerman conclui que os defensores do DS como restrição se encontram diante de um dilema: “Ou vinculam-se à sustentabilidade ‘forte’ — que é lógica, mas requer que se subscreva um objetivo moralmente repugnante e totalmente impraticável —, ou mudam para algum conceito de sustentabilidade baseado no bem-estar,

caso em que estão advogando um conceito que parece redundante e incapaz de qualificar-se como uma restrição lógica à maximização do bem-estar” (p. 203).

A esta altura, vale a pena saltarmos momentaneamente alguns estágios do debate em torno do artigo de Beckerman para considerarmos as críticas de Salah El Serafy ao texto, publicadas quase dois anos depois. Para El Serafy (1996: 77), a “sustentabilidade fraca” não resultou do fracasso e da “insustentabilidade” da “sustentabilidade forte”: “A ‘sustentabilidade fraca’ não surgiu das cinzas da ‘sustentabilidade forte’, mas de fato pode ser dita sua precedente. Pois a ‘sustentabilidade fraca’ há muito já foi reconhecida como revolvendo em torno da correta medida da renda: não renda *per capita*, e certamente não ‘desenvolvimento’, seja ele sustentável ou outro”. Desse modo, a sustentabilidade fraca nasce de um alargamento — ou, segundo El Serafy, da correta interpretação — do conceito de capital de Hicks, em que o capital natural é parte integrante do mandamento “manter o capital intacto”.

Assim, El Serafy defende a tese de que a sustentabilidade forte resultou da ênfase dada a essa interpretação de Hicks, de modo que a sustentabilidade passou a ser uma injunção *normativa* para que se mantivesse o capital *natural* intacto (p. 79). É nesse sentido que o autor defende uma espécie de teoria dos estágios, em que economistas sem ligação com a problemática ecológica poderiam ser levados a ela por desenvolvimentos como o da sustentabilidade fraca, pois seriam mais sensíveis a argumentações de falhas de mercado, por exemplo, podendo posteriormente aderir a princípios de sustentabilidade forte (p. 76). Mas o resultado dessa argumentação não é apenas o de que ambas as noções — sustentabilidades “fraca” e “forte” — têm o seu lugar e devem ser preservadas. Há também uma espécie de “divisão do trabalho” entre elas, em que uma é um requisito técnico axiologicamente neutro e a outra é um conceito normativo: “Definir a renda genuína é de importância fundamental para os economistas e é a correta medida dessa renda que satisfará o critério da ‘sustentabilidade fraca’. Esta é uma exigência técnica ou neutra com respeito a valores que pouco têm a ver com o meio ambiente. Como tal, a ‘sustentabilidade fraca’ é indispensável para ter acesso acurado ao desempenho econômico. A

'sustentabilidade forte', por contraste, é um conceito normativo e está relacionada ao estoque incrivelmente complexo de propriedades e ativos ambientais" (p. 80).

El Serafy desloca a discussão na medida que procura separar o "técnico" do "normativo", mas sem abrir mão de nenhum dos dois. Beckerman, ao contrário, recusa qualquer conceito de sustentabilidade de caráter normativo, enquanto os defensores de uma noção de sustentabilidade "forte" submetem o "técnico" ao "normativo". Ocorre que El Serafy não fundamenta sua posição intermediária no debate, pois a apresenta sem nos dizer como se relacionam esses dois momentos, o "técnico" e o "normativo", que para ele são recobertos justamente pelas noções de sustentabilidade "fraca" e "forte". Além disso, ele aponta para uma origem, por assim dizer, no tempo dessas noções em que o normativo teria surgido depois e a partir do técnico. E, neste ponto, Beckerman tem certamente mais razão. Pois, como já vimos, a mudança de eixo da discussão ambiental provocada pela entrada em cena do conceito de DS faz com que muitos dos que partilhavam dos pressupostos da discussão dos anos 1970 entrem no debate para alterar os termos em favor de seus pontos de vista. Este é certamente o caso da grande maioria daqueles reunidos sob a rubrica da "economia ecológica", cujo ponto de convergência mais geral é o da conservação do estoque de capital natural (por exemplo, Kappel, 1994: 61-63). Desse modo, os termos da discussão da década de 1970 certamente se aproximam mais do que viria a ser a "sustentabilidade forte", e isto justamente porque a economia como disciplina não dispunha da primazia no debate: basta ver que os desenvolvimentos de Solow, de então, são marginais na discussão como um todo, adquirindo hegemonia apenas quando a discussão passa a ser enformada pela noção de DS.

Temos então, de um lado, a posição de um Beckerman, que expressa a hegemonização do conceito por abordagens de tipo *mainstream*, em que o DS passa a ser um instrumento teórico subalterno ou é simplesmente abandonado. De outro lado, aparecem posições como as da EE, em que o aspecto normativo da noção ganha tal destaque que passa a ser necessário um novo paradigma científico global e universal para realizá-la. Neste sentido, quando Herman Daly & Michael Jacobs escrevem suas respostas ao artigo de Beckerman, o

que está em causa, antes de mais nada, é se podemos considerar o meio ambiente simplesmente como uma outra forma de capital (Jacobs, 1995: 59). A partir daí, a discussão envereda pela possibilidade ou não de substituição de capital natural por capital artificial (Daly, 1995: 49-51; Jacobs, 1995: 59; Beckerman, 1995: 175-178), o que nos mostra mais uma vez que o que está em causa é a primazia ou não da economia no debate ambiental, assim como a relação entre ciência e normatividade.

A situação atual parece, portanto, cristalizar uma configuração nova na utilização da noção de DS. Se no seu nascedouro esta noção delimitou um campo de batalha de vastas dimensões pela determinação do seu significado e do seu alcance político, social e econômico, hoje a situação é de nítido estreitamento da arena da disputa política, situação resultante, como tentei mostrar aqui, dos novos parâmetros institucionais da categoria de DS. O DS se tornou, seja um instrumento subalterno de uma maquinaria econômica, seja uma bandeira de luta utópica. Neste contexto, vale a pena lembrar o alerta de Timothy O'Riordan, para quem o conceito de DS foi desde muito cedo uma "armadilha". Segundo ele, "o 'ecocirco', a diplomacia infundável das negociações ambientais internacionais, está se tornando um jogo de poder autônomo. O ambientalismo está se tornando uma força de dominação, em lugar de uma força de libertação" (O'Riordan, 1995: 234).

Neste mesmo sentido, podemos encontrar a "avaliação de um ativista", feita por David Kennedy, para quem o "desenvolvimento sustentável, tal como orquestrado na Cúpula da Terra, [...] é uma revolução pelo alto" (Kennedy, 1995: 12), pois na Rio-92 "uma poderosa elite global recuperou o controle da agenda popular e promoveu os mercados e os negócios como chaves para nosso futuro" (p. 13). Para ele, o sistema econômico internacional, FMI e Banco Mundial à frente, foi fortalecido, apesar de se saber que as políticas levadas a cabo por tais instituições são largamente responsáveis pela existência não-sustentável e miserável de bilhões de pessoas. Desse modo, "quando o grande momento da agenda verde chegou — o pináculo de décadas de luta para colocar o meio ambiente na posição central — lá estávamos nós, pegos pelo facho de luz como um canguru diante de

um carro se aproximando em alta velocidade numa estrada à noite! O ambientalismo como movimento social, a ecologia como visão de mundo, tornaram-se vítima inocente de uma nova *Realpolitik* global”.

Como interessante resultado, essa posição também irá reproduzir de outro modo as tentativas da EE e outras abordagens anti-mainstream. O problema aqui não se põe como um ponto de inflexão normativo que colocaria em questão a primazia da economia no debate ambiental, mas como uma cunha normativa que pretende atingir a lógica mesma do desenvolvimento da ciência e da técnica sob o capitalismo. Em lugar do DS, encontramos o “princípio da precaução”: “um dever de zelar pela manutenção dos sistemas críticos de apoio à vida em face da incerteza científica sobre o que esses processos realmente fazem e onde devem ser encontrados, mas reconhecendo os benefícios da ação antecipada e os custos da irreversibilidade. A precaução requer a ação antes da prova científica, quando o custo de efetividade de qualquer resposta não pode ser garantido e quando possíveis custos para o público — em termos de mudanças de comportamento, novas taxações ou alterações de política pública — possam causar dificuldade e indignação” (O’Riordan, 1995: 234).

É hoje prematuro conjecturar se este caminho defendido por O’Riordan poderá ou não servir de base de lançamento para novas estratégias de enfrentamento político, principalmente por parte de ONGs comprometidas com a radicalização do debate e da prática ambientais. Mas o fato é que o campo da discussão e das políticas ambientais se estreitou e se organizou em balizas muito determinadas, resultado, como vimos, de um processo de institucionalização da problemática ambiental que se estruturou em torno do conceito-chave de “desenvolvimento sustentável”. Deste modo, temos um campo de disputa cujos parâmetros são dados por uma posição hegemônica, restando às demais posições, seja a busca de brechas na posição hegemônica (a fim de alargar o campo de discussão), seja o estabelecimento de um campo de discussão alternativo.

## Considerações finais

O processo de progressiva institucionalização do debate e da disputa política em torno da questão ambiental — tendo o DS como carro-chefe — produziu um encantoamento de várias posições e o estabelecimento de uma posição hegemônica. Com isso, não só firmaram-se amarras institucionais determinadas em que passou a se travar a disputa em torno do DS, como uma das muitas versões para o DS tornou-se parâmetro da disputa. Isto obrigou aquelas concepções divergentes da hegemônica, seja a questionar as balizas impostas por tal posição hegemônica (para tentar alargar o espaço de discussão estabelecido), seja a procurar fundar um novo campo de discussão, questionando o próprio processo de institucionalização e, conseqüentemente, a própria noção de DS. Neste último caso, temos a repetição daquele processo de nascimento do conceito de DS, em que muitos preferiram se manter à margem do debate por recusar os termos em que ele passava a se pôr. Neste sentido — assim parece — devemos entender, por exemplo, a posição de Helga Eblinghaus & Armin Stickler (1996: 162), para quem não faz sentido pretender fazer das exigências de justiça e igualdade do conceito de DS uma bandeira e, com isso, ocupar o conceito “pela esquerda”.

Tal reação aos rumos da discussão sobre o DS — e, portanto, sobre a própria problemática ambiental — esteve intimamente relacionada com a mudança de postura do movimento de ONGs e com as transformações nos movimentos sociais cuja pauta incluísse o meio ambiente. O problema agora se punha, fundamentalmente, sob o viés de como transformar força política e social em força institucional, o que acarretou, por um lado, a aceitação — ainda que parcial, em

alguns casos — das regras do jogo assim estabelecidas, e, de outro, uma nova configuração da relação entre movimentos sociais ambientalistas e políticas ambientais enformadas pelo novo padrão de institucionalização<sup>1</sup>.

O problema é, portanto, o da atual situação da problemática ambiental como questão política. Pretendo aproveitar estas considerações finais para retomar os resultados mais gerais das análises realizadas, em vista de uma discussão de certos aspectos desse problema com algumas vertentes importantes da literatura atual, dedicadas à inserção da problemática ambiental (e do DS, portanto), em um *framework* conceitual mais abrangente. Vale a pena começar pelo exame de alguns artigos reunidos por Michael Jacobs (1997) em um número especial da revista *Political Quarterly*.

Jacobs parte da observação de Jonathon Porritt de que o meio ambiente não é mais uma arena de debate ideológico com posições nítidas e antagônicas. O discurso do “desenvolvimento sustentável” aplaina arestas e dificulta a percepção do conflito, o que é o mesmo que dizer: o fato de as interpretações acerca do que seja o DS serem diferentes e divergentes ocupa o segundo plano, surgindo primeiramente a convergência. Daí que Jacobs considere que o DS tenha funcionado tanto como impulso quanto como fardo para o movimento ambientalista: como impulso, na medida que hoje o meio ambiente é reconhecido universalmente como um elemento a ser tratado pela política pública, e como fardo, à proporção que o resultado desse processo é um arrefecimento do conflito. Em suas palavras: “O meio ambiente está sendo por fim levado a sério por governos e pelos negócios; compromissos públicos foram assumidos que podem obrigá-los; lançaram-se novas iniciativas em políticas públicas; os grupos de pressão eles próprios foram levados para o interior do processo político. Mas como tema *político* o meio ambiente perdeu seu gume. Onde antes questões ambientais

<sup>1</sup> Sobre alguns aspectos importantes desse estado de coisas, cf. Chartier & Deléage, 1998.

dramatizavam um acirrado conflito entre visões de mundo opostas, hoje ninguém mais está em discordância (ou, talvez pior, discordam, mas não o dizem em público)” (Jacobs, 1997: 4).

Essas considerações de Jacobs são extremamente frutíferas. Elas exprimem exatamente o resultado do processo de institucionalização da problemática ambiental descritas aqui. Nesse sentido, é a própria batalha ideológica que mudou de lugar, passando a estar ancorada em instituições no interior das quais, de um lado, o próprio debate ideológico é arrefecido e mediante as quais, de outro, produz-se uma nova configuração das forças em conflito, na medida que se impõe a escolha entre ficar de fora das decisões ou traduzir seu poder político em termos institucionais.

De certa maneira, esta é a análise de Ted Benton (1997: 34): “O discurso *catch-all* do ‘desenvolvimento sustentável’ abriu o caminho pelo qual as organizações ambientais, antes bastante radicais, adquiriram respeitabilidade e estatuto de *insiders*’ em algumas esferas da formação de políticas governamentais e intergovernamentais. Ao mesmo tempo, entretanto, movimentos e agrupamentos ecológicos radicais continuam em seu papel de *outsiders*’ como uma força oposicionista na sociedade”. Tudo isso é certamente verdadeiro, mas o dilema não é simplesmente o de ser *“insider”* ou *“outsider”*: ele se apresenta, também, no que diz respeito à natureza da inserção, vale dizer, em como um movimento ou grupo é *“insider”*. É preciso ver que a batalha ideológica se trava agora no interior das instituições em que são decididas as políticas públicas de meio ambiente e que participar ou não dessa batalha institucional tem conseqüências políticas de grande alcance.

É certo que, até o momento, a cooperação das ONGs com organizações estatais e internacionais, como escreve Bruckmeier (1997: 140) seguindo Altvater & Hirsch, não levou a uma maior democratização do sistema internacional. De outro lado, porém, essas mesmas ONGs “não podem renunciar à exigência de democratização como estratégia para alcançar um equilíbrio de poder entre sociedade civil e Estado e como parte integrante do processo transcultural de ‘ecologização’, sob pena de abrirem mão de sua própria identidade histórica” (p. 147-148). Assim, o dilema proposto por Benton é por demais simples em face da complexidade da situação do momento.

Uma maneira de traduzir o problema em termos normativos nos é dada por Ulrich Beck (1997): trata-se de saber se e como é possível tornar “reflexivas” instituições como, por exemplo, o Global Environment Facility – GEF, as Convenções do Clima e da Biodiversidade, os programas ambientais nacionais. Nas suas palavras, “seria necessário, na ciência e no direito, encontrar ou inventar um novo sistema de regras que redefina, negocie e estabeleça o que constitui ‘prova’, ‘adequação’, ‘verdade’ ou ‘justiça’ em vista de riscos e perigos globais prováveis. É necessário, por conseguinte, nada menos do que uma *segunda modernidade* com a qual nossos olhos, nosso entendimento e nossas instituições pudessem se abrir para a imaturidade auto-imposta da civilização industrial primeira, com os perigos que ela mesma se impõe” (p. 33).

O conjunto de análises que apresentamos neste livro não indica que este processo esteja em curso. Ao contrário, todos esses elementos destacados por Beck estão sendo de fato definidos, por exemplo, numa instituição como o GEF (consultar o artigo sobre este programa, na Parte III), e não de uma perspectiva “reflexiva”. Mas disto não resulta que se possa qualificá-la como uma instituição da “primeira modernidade” sem mais, para prosseguir utilizando os termos de Beck. O principal problema está em que — para continuarmos com o exemplo do GEF — lidamos aqui com uma instituição que produz um “congelamento” da política, vale dizer, procura conscientemente neutralizar os elementos reflexivos que a poderiam transformar, ao mesmo tempo que o seu próprio substrato — o problema ambiental — é de todos talvez o mais sensível aos apelos da “segunda modernidade”.

Se, como pretende Beck, a lição crucial da sociedade do risco está em que “a política e a moralidade estão (novamente?) ganhando prioridade sobre uma ciência cambiante e inerentemente incerta” (p. 24), é o próprio Beck quem afirma também que os perigos são “criados por indústrias, externalizados pelos negócios, individualizados pelo sistema legal e trivializados pela política. O vácuo de poder de legitimação assim criado só se manifesta se o sistema e seus agentes são testados concretamente, como nas ações do Greenpeace” (p. 26, grifo meu).

Desta forma, recolocamos o nosso problema em um outro nível: as instituições em que se trava hoje o debate sobre a questão ambiental são permeáveis à nova “prioridade da política e da moralidade”? É dado às ONGs opositoras permanecerem sem mais como *outsiders* nas decisões institucionais? É possível uma inserção institucional dessas organizações que impeça ao mesmo tempo um “congelamento” da política? Pode o “princípio da precaução” ser o caminho teórico e prático para uma reviravolta do atual estado de coisas? Como resistir a uma concepção hoje hegemônica do DS que vem acoplada à pauta nociva da chamada globalização econômica?

Tais são algumas das questões cruciais que resultam das análises aqui apresentadas. Para elas não há, evidentemente, resposta. Ou melhor, as respostas dependerão dos diagnósticos teóricos e políticos dos diferentes atores ambientais. Seja como for, o objetivo deste texto terá sido alcançado se servir como contribuição para o estabelecimento desses diversos diagnósticos que irão balizar a reflexão teórica e as ações políticas dos diferentes atores.

## Bibliografia

- ADAMS, W. M. **Green development environment and sustainability in the third world**. Londres, Nova York. 1990.
- ALIER, J. M. Após Rio: l'écologisme des pauvres. **Écologie Politique**, n. 6, 1993.
- ALTVATER, E. **O preço da riqueza pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial**. São Paulo: Unesp, 1995.
- AMAZONAS, M. **Economia do meio ambiente**: uma análise da abordagem neoclássica a partir de marcos evolucionista e institucionalista. Campinas, 1994. Dissertação (Mestrado) - IE-Unicamp.
- BASIAGO, A. D. Methods of defining sustainability. **Sustainable Development**, v. 3, n. 3, 1995.
- BECK, U. Global risk politics. In: MICHAEL JACOBS (Ed.). **The political quaterly**: greening the millenium? The new politics of the environment. 1997. (Edição especial)
- BECKENBACH, F. **Die ökologische Herausforderung für die ökonomische theorie**. Marburg: Metropolis, 1992.
- BECKERMAN, W. Economists, scientists and environmental catastrophe. **Oxford Economic Papers**, n. 24, 1972.
- \_\_\_\_\_. Sustainable development: is it a useful concept?. **Environmental Values**, v. 3, n. 3, 1994.
- \_\_\_\_\_. How would you like your sustainability, Sir? Weak or strong? A reply to my critics. **Environmental Values**, v. 4, n. 2, 1995.
- BENTON, T. Beyond left and right? Ecological politics, capitalism and modernity. In: MICHAEL JACOBS (Ed.). **The political quaterly**: greening the millenium? The new politics of the environment. 1997. (Edição especial)

BISWAS, A. Sustainable development. **Mazingira**, v. 4, n. 1, 1980.

BROOKFIELD, H. Sustainable development and the environment. **The Journal of Development Studies**, v. 25, n. 1, 1988.

BRUCKMEIER, K. **Strategien globaler Umweltpolitik**. Münster: Westfälisches Dampfboot, 1994.

\_\_\_\_\_. NGO (Netzwerke als globale Umweltakteure) In: BRAND, K. W. (Org.). **Nachhaltige Entwicklung**. Eine Herausforderung and die Soziologie. Opladen: Leske, Budrich. 1997.

BRUNDTLAND, G. H. Sustainable development: the challenges ahead. **The European Journal of Development Research**, v. 3, n. 1, 1991.

BURTON, I. Our common future. The World Commission on Environment and Development. **Environment**, v. 29, n. 5, 1987.

CABEZA, G. On the concept of weak sustainability. **Ecological Economics**, v. 17, n. 3, 1996.

CHARTIER, D.; DELÉAGE, J. P. The international environmental NGOs: from the revolutionary alternative to the pragmatism of reform. **Environmental Politics**, v. 7, n. 3, 1998.

CORCELLE, G. 20 anos après Stockholm: la Conférence des Nations Unies de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement: point de départ ou aboutissement?. **Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne**, n. 365, 1993.

COSTANZA, R.; DALY, H.; BARTHLOMEW, J. A. Goals, agenda and policy recommendations for ecological economics. In: COSTANZA, R. (Org.). **Ecological economics: the science and management of sustainability**. Columbia University Press, 1991.

COSTANZA, R. et al. **An introduction to ecological economics**. Boca Raton: St. Lucie Press, ISEE, 1997.

DALY, H. E. **Steady-state economics**. Washington, DC: Island Press, 1991.

\_\_\_\_\_. On Wilfred Beckerman's critique of sustainable development. **Environmental Values**, v. 4, n. 1, 1995.

DÉLÉAGE, J.-P. Bilan de Rio. Entretien avec Jean Chesneaux. **Écologie Politique**, n.3/4, 1992.

EBLINGHAUS, H.; STICKLER, A. **Nachhaltigkeit und Macht**. Zur Kritik von Sustainable Development. Frankfurt: IKO, 1996.

EHRlich, P. **The population bomb**. Nova York: Ballantine Books, 1968.

EL SERAFY, S. In defense of weak sustainability: a response to Beckerman.

**Environmental Values**, v. 5, n. 1, 1996.

**Environmental Policy and Law**, v. 17, n. 6, 1987.

\_\_\_\_\_. v. 20, n. 4/5, 1990.

\_\_\_\_\_. v. 22, n. 4, 1992.

\_\_\_\_\_. v. 23, n. 5, 1993.

ENZENSBERGER, H. M. A critique of political ecology. **New Left Review**, v. 84, p. 3-31, 1974.

FABER, M.; MANSTETTEN, R.; PROOPS, J. **Ecological economics: concepts and methods**. Cheltenham, Brookfield: Edward Elgar, 1996.

GAN, L. Global warming and the World Bank: a system in transition?. **Project Appraisal**, v. 8, n. 4, 1993.

GORBATCHEV, M. **Perestroika**. Londres: Collins, 1988.

GRUBB, M. et al. **The earth summit agreements**. A guide and assessment. Londres: Earthscan, The Royal Institute of International Affairs, 1993.

HAMPICKE, U. **Ökologische Ökonomie**. Individuum und Natur in der Neoklassik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1992.

HARBORTH, H.-J. **Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung**. Eine Einführung ind das Konzept des sustainable development. Berlin: Sigma, 1993.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, n. 162, 1968.

HERRERA, A. O. et al. **Catastrophe or new society?** A Latin American world model. Ottawa: IDRC, 1976.

IUCN. **World conservation strategy**. 1980.

JACOBS, M. Sustainable development, capital substitution and economic humility: a response to Beckerman. **Environmental Values**, v. 4, n. 1, 1995.

\_\_\_\_\_. Introduction: The new politics of the environment. In: MICHAEL JACOBS (Ed.). **The political quaterly: greening the millenium?** The new politics of the environment. 1997. (Edição especial)

JORDAN, A. The international organisational machinery for sustainable development: Rio and the road beyond. **The Environmentalist**, v. 14, n. 1, 1994.

KAPPEL, R. Von der Ökologie der Mittel zur Ökologie der Ziele? Die Natur in der Neoklassischen Ökonomie und ökologischen Ökonomik. **Peripherie**, n. 54, 1994.

KENNEDY, D. Do we really want to get where we are going? An activist's appraisal of the trade and enviroment debate since Rio. **Australian Geographer**, v. 26, n. 1, 1995.

KOPFMÜLLER, J. Die Idee einer zukunftsfähigen Entwicklung: sustainable development. Eine kritische Betrachtung. **Wechselwirkung**, n. 61, 1993.

KREIBICH, R. (Org.). **Nachhaltige Entwicklung. Leitbild für die Zukunft von Wirtschaft und Gesellschaft.** Weinheim, Basel: Beltz, 1996.

LÉLÉ, S. Sustainable development: a critical review. **World Development**, v. 19, n. 6, 1991.

MacNEILL, J. Strategies for sustainable economic development. **Scientific American**, n. 261, 1989.

MADDOX, J. **El síndrome del fin del mundo.** Barcelona: Barral, 1974.

MASSARAT, M. Warum Rohstoffpreise sinken. Das Dumpingpreistheorem. Fallstudie Öl. **Peripherie**, n. 54, 1994.

McCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MEADOWS, D. et al. **The limits to growth.** A report for the Club of Rome's project on the predicament of Mankind. Londres: Potomac, 1972.

MESSNER, F. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Dilemma internationaler Regimebildung. **Peripherie**, n. 51/52, 1993.

MIDDLETON, N.; O'KEEFE, PH.; MOYO, S. **Tears of the crocodile.** From Rio to reality in the developing world. Londres: Boulder, Pluto, 1993.

MOLL, P. **From scarcity to sustainability.** Futures studies and the environment: the role of the Club of Rome. Frankfurt, Nova York, Paris: Peter Lang, 1991.

MUNDA, G. Environmental economics, ecological economics, and the concept of sustainable development. **Environmental Values**, v. 6, n. 2, 1997.

O'CONNOR, J. Capitalism, nature, socialism. A theoretical introduction. **Journal of Socialist Ecology**, n. 1, 1988.

O'CONNOR, M. et al. Emergent complexity and procedural rationality: post-normal science for sustainability. In: COSTANZA, R.; SEGURA, O.; MARTINEZ-ALIER, J. (Org.). **Getting down to earth.** Practical applications of ecological economics. Washington, DC, Covelo: Island Press, ISEE, 1996.

O'RIORDAN, T. The politics of sustainability. In: TURNER, R. K. (Org.). **Sustainable environmental economics and management.** Principles and practice. Londres, Nova York: Belhaven, 1993.

\_\_\_\_\_. Linking the environmental and social agendas. **The Environmentalist**, n. 15, 1995.

PEARCE, D. W.; ATKINSON, G. D. Capital theory and the measurement of sustainable development: some empirical evidence. **Ecological Economics**, v. 8, n. 2, 1993.

PEARCE, D. W.; TURNER, R. K. **Economics of natural resources and the environment.** Nova York: Harvester Wheatsheaf, 1990.

REDCLIFT, M. **Sustainable development: exploring the contradictions.** Londres, Nova York: Methuen, 1987.

RIDDEL, R. **Ecodevelopment. economics, ecology and development: an alternative to growth imperative models.** Farnborough, UK: Westmead, 1981.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir.** São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, W. Die vier E's: Merkposten für einen massvollen Wirtschaftsstil. In: MAYER, J. (Org.). **Strukturanpassungen für den Norden.** Loccumer Protokolle, 61/93, 1993.

SCHRÖDER, M. Sustainable Development. Handlungsmaßstab und Instrument zur Sicherung der Überlebensbedingungen künftiger Generationen? Rechtswissenschaftliche Überlegungen". In: KASTENHOLZ, H. G. et al. **Nachhaltige Entwicklung. Zukunftschancen für Mensch und Umwelt.** Berlin, Heidelberg, Nova York: Springer, 1996.

SIMONIS, G. Der Erdgipfel von Rio. Versuch einer kritischen Verortung. **Peripherie**, n. 51/52, 1993.

SIMONIS, U. E. Elemente einer globalen Umweltpolitik. Eine institutionell-ökonomische Perspektive. In: KASTENHOLZ, H. G. et al. (Org.). **Nachhaltige Entwicklung**. Zukunftschancen für Mensch und Umwelt. Berlin, Heidelberg, Nova York: Springer, 1996.

SKOLIMOWSKI, H. In defense of sustainable development. **Environmental Values**, v. 4, n. 1, 1995.

SMITH, S. Environment on the periphery of international relations: an explanation. **Environmental Politics**, v. 2, n. 4, 1993.

SOLOW, R. M. Is the end of the world at hand?. **Challenge**, n. 16, 1973.

\_\_\_\_\_. The economics of resources or the resources of economics. **American Economic Review**, n. 64, 1974.

SOUTH Centre. **Environment and development**: towards a common strategy of the South in the Unced negotiations and beyond. Genebra: Dar-es-Salaam, nov. 1991.

TACHER, P. S. Evaluating the 1992 earth summit: an institutional perspective. **Security Dialogue**, v. 23, n. 3, 1992.

THOMAS, C. Beyond Unced: an introduction. **Environmental Politics**, v. 2, n. 4, 1993.

TOMAN, M. A.; PEZZEY, J.; KRAUTKRAEMER, J. Neoclassical economic growth theory and sustainability. In: BROMLEY, D. W. (Org.). **The handbook of environmental economics**. Cambridge, EUA, Oxford, GB: Blackwell, 1995.

TOWNSEND, K. N. Is the entropy law relevant to the economics of natural resource scarcity?. **Journal of Environmental Economics and Management**, n. 23, 1992.

VICTOR, P. A.; HANNA, J.; E KUBURSI, A. How strong is weak sustainability. **Economie Appliquée**, v. XLVIII, n. 2, 1995.

VON WEIZSÄCKER. **Erdpolitik**. Darmstadt: Primus, 1997.

VORFELDER, J. GEF – Die Verwalter des Elends. **Greenpeace Magazin**, n. III, 1992.

WCED. **Our common future**. Nova York: Oxford University Press, 1987.

# Parte

## Desenvolvimento sustentável e a teoria econômica: o debate conceitual nas perspectivas neoclássica, institucionalista e da economia ecológica

Maurício de Carvalho Amazonas

### Capítulo 1

#### Economia ambiental neoclássica e desenvolvimento sustentável

##### 1 Introdução

No debate sobre DS, um componente de destaque a ser analisado é a economia neoclássica. Por constituir o *mainstream* na teoria econômica, é dessa corrente que provém a maior parte do embasamento das formulações elaboradas pelos economistas em resposta às questões apontadas pela crítica ambientalista. Com isso, a teoria neoclássica veio conformar, entre suas diversas teorias setoriais, a sua chamada “economia ambiental”. Por sua posição hegemônica dominante, a visão neoclássica sobre DS torna-se de importância central, e será assim o ponto de partida deste trabalho.

Conforme mencionado, a sustentabilidade é algo em última instância referido a uma ética de perpetuação. Do ponto de vista econômico, mais especificamente, um dos aspectos que isto implica é