







## II. SUSTENTABILIDADE E PODER LOCAL: A TRAJETÓRIA AMBIENTAL

<b>1</b>	<b>Antecedentes históricos da sustentabilidade</b>	<b>23</b>
.....		
<b>2</b>	<b>Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: definições e interpretações</b>	<b>25</b>
.....		
<b>3</b>	<b>Dimensões da sustentabilidade</b>	<b>27</b>
.....		
<b>4</b>	<b>Sustentabilidade, globalização e descentralização</b>	<b>31</b>



## II. SUSTENTABILIDADE E PODER LOCAL: A TRAJETÓRIA AMBIENTAL

Este capítulo tem por objetivo analisar, por meio da verificação da trajetória ambiental fixada pelos vários discursos da sustentabilidade, as relações existentes entre globalização e descentralização.

Para tanto, serão abordados alguns aspectos considerados fundamentais para o pleno entendimento dessas questões, os quais passam pelo histórico da sustentabilidade, por definições de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, pelas dimensões da sustentabilidade, seus critérios operacionais e capacidade de suporte, finalizando com a análise de vários discursos, todos vinculados à relação sustentabilidade, globalização e descentralização.

### **1 Antecedentes históricos da sustentabilidade**

A questão ambiental, que se pauta inicialmente por princípios marcadamente preservacionistas, envolvendo novos movimentos sociais e reivindicações de caráter ecocêntrico (Lúcia Ferreira, 1998) (Eckersley, 1995), vai integrando ao seu discurso e às suas práticas aspectos relacionados a riscos e escassez, que irão influenciar a organização de políticas e reuniões internacionais ao longo das décadas de 70 e 80. O primeiro marco importante foi, sem dúvida, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972, onde se discutiu a relação meio ambiente e desenvolvimento. Já em suas reuniões preparatórias (Founeux, 1972), as visões tidas como reducionistas da ecologia e da economia começaram a ser revistas e retrabalhadas numa via intermediária, “a meio caminho entre o pessimismo dos malthusianos que denunciavam o perigo do esgotamento dos recursos, e o otimismo dos teóricos da abundância que acreditam nas soluções tecnológicas” (Sachs, 1994).

A partir de 1972 e até 1986, quando a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento elabora o Relatório Brundtland, vai se desenvolvendo o conceito de desenvolvimento sustentável, como promoção de um desenvolvimento socioeconômico equilibrado ou ecodesenvolvimento. Mas o próprio conceito de desenvolvimento, que carrega em seu bojo todas as contradições anteriores, relacionadas a apropriação desigual, iniquidades e degradação, foi objeto de ampla reflexão, e sua relação com o ambiente, fartamente discutida.

Emergiram dessas práticas duas grandes vertentes, as que estudam as relações Norte-Sul, e todas as assimetrias dela advindas, e os problemas ambientais globais, impactando todo o planeta e enfatizando as questões de risco ambiental.

Os problemas ambientais globais pertencem ao grupo de maior grau de periculosidade, pois põem em risco a própria sobrevivência do planeta e são constituídos pelos seguintes fenômenos: efeito estufa, depleção da camada de ozônio, acúmulo de lixo tóxico, perda de biodiversidade e esgotamento de recursos não renováveis (Martine, 1993). Ainda segundo Martine, num patamar inferior de gravidade, periculosidade e



irreversibilidade, encontram-se problemas derivados de três fatores, isolados ou combinados entre si: uso de tecnologias inadequadas, má administração de recursos naturais e crescimento populacional. São os fenômenos relativos a chuva ácida, desertificação, erosão, poluição do ar, enchentes e esgotamento de recursos hídricos. A contaminação radiativa, vista como reversível e portanto localizada, pode ser considerada, porém, questão de risco global, quando analisada na perspectiva de acidente nuclear de proporções não controláveis ou de guerra atômica. Goodland coloca essas questões no quadro dos limites do crescimento pressupostos pelo Clube de Roma (1972), demonstrando um alto grau de criticidade em cinco grandes esferas: apropriação de biomassa, aquecimento global, ruptura da camada de ozônio, degradação do solo e perda de biodiversidade (Goodland, 1991). Esses problemas ambientais globais situam-se, portanto, num arcabouço de questões ligadas a recursos disponíveis para todo o planeta, ameaçados pelas consequências globais da aplicação de modelos sociopolíticos e econômicos, que irão se evidenciar, com mais clareza, na sua análise e interação nos hemisférios norte e sul.

A relação Norte-Sul pode ser vista, principalmente, pela ótica dos agentes responsáveis pelos danos ambientais globais, e pela dos consumidores diferenciados. A responsabilidade dos países industrializados é quase total, excetuando a participação minoritária de alguns países em ações de desmatamento, contribuindo para o efeito estufa, depleção da camada de ozônio e perda de biodiversidade, entre eles China, Índia e Brasil (Martine, 1993). A inserção dos consumidores diferenciados coloca em questão os conceitos amplos de crescimento e desenvolvimento. Se em Estocolmo os pontos focais eram o limite do crescimento e as características da preservação a serem praticadas, no Relatório Brundtland deram lugar ao discurso do desenvolvimento sustentável. Ou como observa Sachs, de Founex a Estocolmo e até o Relatório Brundtland, a ênfase era dada a uma intensificação do crescimento econômico, que se acompanharia de uma mudança completa de suas formas, do seu conteúdo, dos seus usos sociais, e que seria orientada para a satisfação das necessidades essenciais, em direção a uma repartição equilibrada da renda e de técnicas de produção aproveitando os recursos. E que o debate causado pelo Relatório Brundtland, que opõe o “crescimento quantitativo” ao “desenvolvimento qualitativo”, considerando que falar de “crescimento durável” é uma contradição no próprio termo (ver Goodland et al., 1991), repousa em parte sobre um mal-entendido semântico. Apesar de se posicionar ao lado dos críticos do Relatório Brundtland, Goodland (1991: 24) e El Serafy (1991: 66) reconhecem que este propõe promover o crescimento por meio de um melhor rendimento dos recursos e de utilizar os frutos desse crescimento para reduzir os consumos intermediários, reabilitar o meio natural e operacionalizar uma redistribuição de renda (Sachs, 1994). Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade começam então a adquirir corpo e consistência no interior das ações das organizações não governamentais e das várias instâncias públicas, caracterizadas por organismos internacionais, Estados nacionais e agências multilaterais, criando assim condições políticas para a defesa, na ECO-92, do equacionamento de questões ambientais globais, via Acordos e Convenções, e da enunciação do conceito de sustentabilidade como um conceito global e paradigmático, como veremos a seguir.





## 2 Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: definições e interpretações

A história da sustentabilidade se inicia a partir da discussão de padrões econômicos relacionados a crescimento produtivo e populacional, disponibilidade de recursos, escala e limites (Goodland, 1995). Goodland analisa os estudos de Mill, Malthus, Ehrlich, Hardin e Daly, por meio da relação crescimento da economia com aumento de população e uso de recursos, para chegar a uma definição de sustentabilidade ambiental que distingue crescimento dos meios de produção de desenvolvimento, ou seja, que há diferenças entre acumulação de bens materiais, pelo aumento de seu volume, e expansão de potencialidades até um estágio mais avançado. Adianta também que, nossa economia, um subsistema numa Terra finita e estanque, pode se adaptar a um modelo de desenvolvimento sem crescimento dos meios de produção. E mais, aponta que o desenvolvimento alcançado pelos países do hemisfério norte deverá liberar recursos para o crescimento e o desenvolvimento tão urgentemente necessário dos países pobres.

Ao definir sustentabilidade como a manutenção do capital natural entre os quatro tipos de capital – natural, humano, construído e social –, assume a questão ambiental ainda de maneira setORIZADA, sem incluí-la nos outros setores constitutivos da vida na Terra, ressaltando ainda as causas de provável insustentabilidade em fatores como o limite da capacidade ambiental, perante a escala dos meios de produção, e a falha dos governos em admitir os perigos decorrentes da poluição e do rápido crescimento populacional. Finalmente, subdivide sustentabilidade em três níveis: fraco, forte e muito forte, que correspondem respectivamente à manutenção do funcionamento da totalidade do capital, à manutenção de alguns setores do capital total e à intocabilidade dos recursos naturais (renováveis e não renováveis).

Enquanto Goodland trabalha as noções de crescimento e desenvolvimento sustentável, relacionados economicamente, Hogan avança em direção a um conceito mais abrangente, analisando as premissas do Relatório Brundtland à luz de novos valores e responsabilidades, estabelecendo a diferença entre sustentável e desenvolvimento e entre os vários conceitos de desenvolvimento sustentável, obtidos a partir da alocação diferenciada de temas como redução do consumo material em países desenvolvidos e entre as elites dos países subdesenvolvidos, fé no progresso tecnológico para soluções ambientais, apelos a um crescimento populacional zero ou negativo, defesa do pré-requisito de justiça social, preocupação com as gerações futuras, confiança no desenvolvimento de novos substitutos para os recursos escassos *versus* um vigoroso e abrangente programa de reciclagem (Hogan, 1993b). Apóia suas premissas em dois fatores estruturais para sua análise: a primeira ligada a valores culturais, noção de necessidades e consumo, e a segunda referente a valores políticos, com referência explícita à cultura política democrática e de atuação descentralizada. Tal como Paehlke (in Vig & Kraft, 1994), alia o desenvolvimento sustentável a uma maior participação democrática no poder de decisão e de atividades produtivas. Baseia-se ainda na preservação de recursos naturais como objetivo sustentável ao enunciar que “a preservação dos recursos naturais será aprimorada por meio de maior participação, implicando



soluções de menor escala para os problemas de recursos. Reduzindo-se a escala das atividades de desenvolvimento, reduzem-se seus impactos ambientais e aumentam as possibilidades de participação local” (Hogan, 1993b: 61).

Guimarães (1997) continua a trabalhar a questão da sustentabilidade, introduzindo, com mais ênfase, os temas da globalização, dos novos aparatos político-institucionais, de mudanças no mercado internacional e da inserção de padrões culturais diferenciados, além das questões dos recursos naturais e da pobreza anteriormente citados. Define, assim, a sustentabilidade como um novo paradigma de desenvolvimento, considerado um pré-requisito fundamental para a governabilidade. Vê na política o grande instrumento de mediação a ser utilizado na transição para esse novo paradigma. Cita Vega (1995) ao dizer que “não obstante, desde uma perspectiva democrática, independentemente da pertinência de juízos com os que esta atividade e este ofício são assediados, não existem postulações capazes de defender solidamente a tese de que a elaboração e gestão da vida pública possa realizar-se sem a mediação da política”. Postula a participação de partidos políticos e de instituições de representatividade pública, bem como a atuação do Estado de forma concertada, como meios de garantir equilíbrio, ante a atuação dos mercados, dos mecanismos transnacionais de mundialização da economia e do uso indiscriminado de recursos naturais, pressionados pela competitividade e pelos modelos de consumo vigentes. Esse novo desenvolvimento exige, portanto, formas novas de enfrentamento da crise generalizada e global que atravessa, ao mesmo tempo, as diferentes regiões e sociedades, e que são definidas por Guimarães nos âmbitos ambiental, social, cultural, político e ético, os quais analisaremos, com mais acuidade, no próximo item deste trabalho. Mas, em síntese, aponta que um novo paradigma de desenvolvimento deve colocar o ser humano no centro do processo de desenvolvimento, considerar o crescimento econômico um processo ecologicamente limitado, um dos meios para alcançar maiores níveis de bem-estar humano e não um fim, proteger as oportunidades de vida das gerações atuais e futuras e, por fim, respeitar a integridade dos sistemas naturais que permitem a existência de vida no planeta (Guimarães, 1997: 6).

Por fim, algumas questões desenvolvidas por Sachs, as quais perpassam também a economia em suas funções produtiva e distributiva, o consumo mundial e as relações Norte-Sul, ganham grande relevância para o equacionamento das questões de sustentabilidade local. Sachs enumera alguns pontos sobre os quais vê um acordo relativamente amplo, todos vinculados ao que designou ecodesenvolvimento, um conceito fundante para todas as relações estabelecidas para a sustentabilidade que se seguiram. São eles a noção de falência do superconsumo, a noção de que os sistemas econômicos são tributários dos ecossistemas subjacentes, e a superestimação do poder das “soluções tecnológicas”. Trabalha, ainda, com o horizonte da planificação do desenvolvimento, abordando cinco aspectos de sua viabilidade, que descreveremos a seguir e analisaremos em item posterior. São eles: a viabilidade social, a viabilidade econômica, a viabilidade ecológica, a viabilidade espacial e a viabilidade cultural.

Resta ainda assinalar a sua visão precursora e abrangente no que tange à questão local. Demonstra que o local se move pela cultura, muitas vezes na pobreza, e enfren-





tando obstáculos de base política e institucional. Vale citar aqui a sua reflexão “Do conceito à ação”: “Na prática, a imaginação ecológica deve guiar a reflexão sobre o desenvolvimento. O objetivo é o de melhorar o destino de mais de um bilhão de indivíduos que vivem abaixo do limiar da pobreza, começando por assegurar-lhes “meios viáveis de existência” (Chambers, 1988), qualquer que seja o contexto ambiental ou cultural em que vivam, mostrando que as populações locais são capazes de respeitar o meio ambiente, desde que sejam eliminados os obstáculos que as impedem de adotar uma visão a longo prazo de conservação da base de seus recursos. Tais obstáculos são principalmente de ordem política e institucional. Estes são freqüentemente ligados a regimes agrários desiguais, ausência de reformas tributárias adequadas, privatização de propriedades comunais, marginalização das populações das regiões florestais, ou exploração predatória dos recursos naturais que visam maximizar lucros imediatos. É somente nas regiões de alta densidade populacional que as pressões impostas pelo meio ambiente e o nível de recursos constituem um limite absoluto (Sachs, 1994: 53). Podemos inferir, portanto, que nas relações Norte-Sul o autor contempla duas inflexões diferenciadas, visando o ecodesenvolvimento: para o Norte, mudança de valores estabelecidos, pela necessidade de modificações e redução do consumo, principalmente de produtos industrializados; para o Sul, mudanças político-institucionais, dando maior autonomia a poderes locais, privilegiando a descentralização de decisões e a luta por um ajuste social, buscando eficiência econômica com conservação de recursos naturais. Obviamente, essas são priorizações, o que não quer dizer que a questão da descentralização não seja adotada pelos países desenvolvidos, nem que países em desenvolvimento não reavaliem seus valores culturais.

As premissas desenvolvidas por Sachs, mais do que imaginação ecológica, transformaram-se em alguns dos principais objetivos de programas de sustentabilidade local, adotados pelo Banco Mundial (BIRD), em parceria com o Governo brasileiro, que executou, entre eles, o Programa PED – Projetos de Execução Descentralizada, em vinte Estados do país, com a participação de governos locais, ONGs, cooperativas e associações.

### **3 Dimensões da sustentabilidade**

O desenvolvimento, em sua perspectiva de sustentabilidade, começa a ser dimensionado a partir de seus aspectos econômicos, sociais e ambientais. Goodland reafirma a forte ligação entre sustentabilidade econômica e ambiental, ressaltando que esta última é pré-requisito para a sustentabilidade social. Cita Redclif, ao enfatizar que a redução da pobreza é o objetivo primordial do desenvolvimento sustentável e que esta redução deve vir do desenvolvimento qualitativo, da redistribuição e divisão eqüitativas, da estabilidade populacional e da estrutura comunitária, mais do que do crescimento dos bens de produção (Goodland, 1995: 2). Rebate argumentos da teoria econômica clássica relativos à alocação de recursos e eficiência no uso dos bens, defendendo um novo critério de escala a ser alocada nesta equação, e introduz o sistema ambiental de suporte de vida, conhecido como capacidade de suporte, imprescindível para a produção e a reprodução da humanidade. Reconhece ainda, numa afirmação que Guimarães irá retomar, que os mercados são quase sempre invariavelmente deficientes



como mecanismos distributivos quando neles se inclui a questão dos recursos naturais. E, finalmente, como já citamos anteriormente, dimensiona a sustentabilidade em três graus – fraco, forte e muito forte –, relacionados à capacidade de substituição que permeia os quatro tipos de capital, delimitados pelo sistema econômico: natural, humano, construído e social.

“Sintetizando, podemos apresentar os três graus de sustentabilidade como:

Sustentabilidade ambiental fraca: mantém o capital total intacto, sem considerar a sua repartição nas quatro subcategorias. Isto poderia implicar que os vários tipos de capital são mais ou menos substituíveis, ao menos dentro dos limites dos níveis atuais da atividade econômica e da utilização de recursos. Dadas a atual liquidação e as graves ineficiências no uso dos recursos, sustentabilidade fraca poderia ser um grande avanço, ainda num primeiro nível, mas não se constitui em sustentabilidade ambiental, tornando-se assim condição necessária mas não suficiente para tanto.

Sustentabilidade ambiental forte: requer a manutenção em separado dos quatro tipos de capital. Esta assume que o capital natural não é perfeitamente substituível, antes é complementar de funções produtivas e, agora, limitado; esta é uma proposta que vem sendo assumida por economistas ecológicos.

Sustentabilidade muito forte: não pode haver depleção de recursos naturais. Recursos não renováveis não podem ser usados, assim como todos os recursos minerais. Os recursos renováveis são utilizados, condicionados à reposição de estoques” (Goodland, 1995: 15-16).

Essas dimensões seriam acrescidas, à medida que o entendimento da sustentabilidade avançava para outros setores, estruturando os aparatos teóricos e político-institucionais da globalização, forjando novas alianças e novos atores sociais em ação, e tornando-se para alguns autores o discurso paradigmático das mudanças sociais, dentro da visão da ultramodernidade, vinculada a novos padrões de participação política e valores pós-materialistas. Beck, Paehlke, Giddens, Habermas e Offe trabalham essas questões envolvendo o aparato de Estado, os novos atores sociais e as políticas ambientais. Sachs e Guimarães buscaram traduzir esse avanço, desenvolvendo análises de viabilidade e de dimensionamento do ecodesenvolvimento (Sachs) e da sustentabilidade, em critérios de política (Guimarães), evidenciando e traduzindo esse avanço, ainda não desconstruindo a globalização, como o faria Yearley, mas organizando-a a partir de padrões de sustentabilidade específicos.

Sachs considera cinco aspectos de viabilidade, quais sejam, social, econômico, ecológico, espacial e cultural. Embora de natureza objetiva e direta, as formas de viabilidade construídas se referem às grandes questões mundiais ainda em seu arcabouço vigente, socioeconômico e institucional. A viabilidade social, tendo por objetivo “construir uma civilização caracterizada por uma maior justiça na repartição das riquezas e das rendas, tendo como objetivo a redução da distância no nível de vida entre providos e deserdados”, a viabilidade econômica, “tornada possível pela



repartição e pela gestão mais eficiente dos recursos, e por um fluxo regular de investimentos públicos e privados”, a viabilidade ecológica, buscando melhorias que vão do aumento da capacidade de exploração dos ecossistemas à definição de regras para uma adequada proteção do meio ambiente, passando pela viabilidade espacial que objetiva um melhor equilíbrio entre cidade e campo, a viabilidade cultural, vista como cultura agrária e social, tem o mérito, entre outros, de indicar os pressupostos iniciais e a forma de análise mais factível, e que seria retomada, ampliada e reestruturada por Guimarães em seus estudos sobre sustentabilidade, modernidade, meio ambiente e ética, considerados partes de um novo paradigma, como veremos a seguir.

Guimarães, em seus estudos, estabelece algumas premissas básicas de análise, sendo as principais a insustentabilidade do atual estilo de desenvolvimento, baseado no crescimento, o perigo que representa para o meio ambiente a hegemonia dos mecanismos de mercado sobre as ações do Estado e de outras organizações da sociedade, o novo papel do Estado, forte na sua capacidade reguladora e de planejamento estratégico, e o papel preponderante da ética e da política, para o equacionamento da crise atual e elaboração de novas estratégias (1997: 43). Como Sachs, refere-se também à criatividade, quando conclui que “o desafio da sustentabilidade é um desafio eminentemente político. Albert Einstein, ao referir-se ao início da guerra nuclear, dizia que ‘tudo mudou’ e que ‘precisamos uma maneira substancialmente distinta de pensar para que a humanidade possa sobreviver’. A crise atual também indica o surgimento de uma nova era. É possível que não saibamos como prevê-la, mas Charles Birch está coberto de razão: podemos inventá-la. O argumento ecológico é, por definição, político. Antes de reduzir a questão ambiental a termos técnicos para a tomada de decisões racionais, há que forjar alianças entre os distintos grupos sociais capazes de impulsionar as transformações necessárias” (1997: 43).

Lembra que a Rio-92 significou uma evolução importante do pensamento internacional para o terceiro milênio, evidenciando a crise ambiental como generalizada e global, com dimensões políticas, econômicas, institucionais, sociais e culturais. Projeta-se no âmbito ecológico, relativo ao patrimônio natural do planeta e seu empobrecimento, e no âmbito ambiental, relativo aos ecossistemas e seu declínio na capacidade de recuperação, e revela o caráter ecopolítico (político-institucional) relacionado aos sistemas institucionais e de poder que regulam a propriedade, distribuição e uso dos recursos naturais. Nota que não há dicotomia entre meio ambiente e desenvolvimento, posto que o primeiro é resultado do segundo, e se propõe a examinar as contradições ideológicas, sociais e institucionais do discurso da sustentabilidade e analisar distintas dimensões de sustentabilidade para transformá-las em critérios objetivos de política pública. Estabelece, nesse estudo, oito dimensões de sustentabilidade do desenvolvimento. São elas as dimensões planetária, ecológica, ambiental, demográfica, cultural, social, política e institucional.

. sustentabilidade planetária: relaciona-se com os problemas que extrapolam as fronteiras do Estado-nação, no que tange à necessidade de reversão dos processos globais de degradação ecológica e ambiental. Sublinha a urgência de políticas



integradas nas áreas de redução do efeito estufa, redução das taxas de desmatamento e desflorestamento, manutenção da camada de ozônio, manutenção do patrimônio biogenético do planeta e reconversão da matriz industrial, científica e tecnológica, incorporando a difusão de tecnologias baseadas na biodiversidade.

. sustentabilidade ecológica: refere-se à base física do processo de crescimento e objetiva a conservação e o uso racional do estoque de recursos naturais, renováveis e não renováveis, incorporados às atividades produtivas.

. sustentabilidade ambiental: esse item amplia a referência anterior, pois não trabalha os recursos separadamente em sua relação com as estruturas produtivas, mas integrando-os em ecossistemas e sua manutenção da capacidade de carga, ou seja, a capacidade da natureza para absorver e recuperar-se das agressões antrópicas. A outra diferença entre essas duas formas de sustentabilidade é que a ecológica trabalha com taxas de recomposição e de substituição, e a ambiental com as de regeneração e de recuperação.

. sustentabilidade demográfica: problematiza as duas anteriores, ao incluir como critério de política pública os impactos da dinâmica demográfica tanto nos aspectos de gestão da base de recursos naturais como de manutenção da capacidade de carga ou de recuperação dos ecossistemas.

. sustentabilidade cultural: prioriza a manutenção da diversidade em seu sentido mais amplo, relativo tanto às minorias sociais quanto aos aspectos de cultura agrícola.

. sustentabilidade social: em termos gerais, traduz-se como melhoria da qualidade de vida, com critérios básicos de justiça distributiva para bens e serviços, e de universalização de cobertura para as políticas globais de educação, saúde, habitação e seguridade social, especialmente em países periféricos.

. sustentabilidade política: é, a meu ver, a dimensão mais ordenadora, pois traduz as relações entre Estado e sociedade na busca efetiva de processos de democratização, base para a construção da cidadania e da incorporação plena dos indivíduos ao processo de desenvolvimento. Esses processos, exercidos pela construção de alianças entre diferentes grupos sociais, têm no Estado ainda um ator privilegiado para ordenar a luta de interesses, orientar o processo de desenvolvimento e forjar um pacto social que ofereça alternativas de solução à crise de desenvolvimento.

. sustentabilidade institucional: projeta no desenho das instituições que regulam a sociedade e a economia suas dimensões sociais e políticas. Traduz-se por impostos de consumo ambiental, taxação de emissões, redefinição das várias formas de contabilidade e do aparato institucional, bem como dos sistemas de regulação nacional e internacional (Guimarães, 1997: 32-40).

Em outro de seus trabalhos, o autor reafirma seus postulados mais importantes sobre critérios e dimensões de sustentabilidade, dilatando conceitos ambientais e políticos,



introduzindo novas questões como nova modernidade, mercado neoliberal & Estado, e governabilidade. Alguns trechos que reproduziremos a seguir indicam a continuidade e avanço desses conceitos:

“A necessidade de transição para um estilo de desenvolvimento sustentável implica uma mudança no próprio modelo de civilização hoje dominante, particularmente no que se refere ao padrão de articulação sociedade-natureza. Nesse sentido, talvez a modernidade emergente no Terceiro Milênio seja a modernidade da sustentabilidade, aonde o ser humano volte a ser parte, antes de estar aparte da natureza” (1998b: 10).

“Há também que evitar a sacralização do mercado a que conleva a nova modernidade, posto que pode produzir resultados ainda mais nefastos. Se a globalização levou ao endeusamento do mercado, levou também, em contrapartida, à demonização do Estado, o qual, como diria Silvio Rodriguez, ‘não é a mesma coisa mas é igual’” (1998b: 8).

“Se a governabilidade se definia, até recentemente, em função da transição de regimes autoritários a democráticos, ou em função de desafios antepostos pela hiperinflação e desestabilização econômica, esta se funda hoje nas possibilidades de superação da pobreza, da marginalização e da desigualdade” (Calderon, 1995, in Guimarães, 1998b: 9).

Reafirma sua visão antropocêntrica, isto é, de que o homem constitui o centro e a razão de ser do processo de desenvolvimento nos âmbitos já descritos das sustentabilidades ambiental, social, cultural e política, tendo como norte uma nova ética do crescimento, “uma ética no qual os objetivos econômicos de progresso se subordinam às leis de funcionamento dos sistemas naturais e aos critérios de respeito à dignidade humana e de melhoria da qualidade de vida das pessoas” (1998b: 10).

#### **4 Sustentabilidade, globalização e descentralização**

O discurso da globalização carrega consigo vários outros, que perpassam os campos do desenvolvimento, da sustentabilidade, das ideologias políticas, do ambientalismo, e nos indica várias opções para a crise geral que ora vivemos. Os caminhos da transição foram abordados por diversos autores, entre eles Goodland, Sachs, Guimarães, Ferreira e Hogan, e em relatórios oficiais como os do World Development Report 1992 (World Bank) e Nossa Própria Agenda (BID/PNUD).

No relatório do World Bank, a preocupação com a pobreza e com a proteção ambiental é evidente, assim como com as formas de gerenciá-las. Mas ali se mistura a pobreza como degradadora, pela qual pobres degradam campos por cultivo impróprio ou cidades, pelas condições de habitabilidade, nelas incluídas as precariedades em água e esgoto, de que dispõem (World Bank, 1992: 32-33), a soluções de pobreza subsidiada, via créditos e concessão de títulos de posse, ou ainda geração de empregos, via utilização de mão-de-obra intensiva, graças aos quais “os pobres não precisam mais dilapidar os recursos naturais em época de crise” (World Bank, 1992: 34). Além do mais, aponta o crescimento econômico como uma saída apropriada, aliada a serviços de saúde e educação, os quais propiciariam ainda um melhor controle demográfico,



“uma vez que casais mais instruídos e com melhores condições financeiras têm menos filhos” (World Bank, 1992: 34).

Já o Nossa Própria Agenda traz uma concretude maior em relação aos problemas enfrentados pelos países latinos, particularmente em relação a estratégias de desenvolvimento sustentável. Situa ainda a pobreza como causa e resultado da degradação ambiental, mas identificando como co-responsáveis as políticas econômicas existentes. Aponta para a participação da sociedade civil, mas de forma embrionária e generalista.

Revela alguma estratégia ao dizer que “em meio a todos os problemas que afetam os destinos da América Latina e do Caribe, não temos sido suficientemente perspicazes para perceber que tais problemas estão intimamente relacionados com o nosso conceito de sociedade e de natureza. Temos de modificar essa atitude, se quisermos esboçar uma estratégia de desenvolvimento em harmonia com a natureza. E se isso reformular e fortalecer a sociedade civil tornando-a mais participativa, então estaremos estabelecendo um mecanismo propício à criação de um desenvolvimento sustentável”. Porém, não descarta as hierarquias preexistentes ao afirmar que “os homens socialmente mobilizados e com um sentimento profundo da necessidade de resolver os problemas ambientais formarão uma liderança solidária, ousada e criativa, em defesa do meio ambiente de suas empresas e, ao mesmo tempo, do desenvolvimento sustentável” (BID/PNUD, pág. 7).

Goodland indica alguns caminhos de sustentabilidade para o hemisfério sul ao refutar alguns aspectos de desenvolvimento do norte, relativos aos riscos do aquecimento global, que são por eles praticados e repartidos para todo o mundo. O norte, diz ele, tem de se adaptar ao desenvolvimento sustentável mais do que o sul e, seguramente, antes do sul, considerando que o modelo de curto prazo e com opções corretivas dispendiosas foram um erro que não deve ser reproduzido (1995: 19-20). Valoriza os nossos recursos naturais, mas aponta ainda como um tremendo desafio a alimentação e o abrigo de dez bilhões de pessoas sem causar danos ao meio ambiente, vale dizer que a maioria delas habitando países periféricos. O desafio, que é o da valoração da natureza e do questionamento dos mercados, aliados a novos valores individuais e à instauração de uma nova ética, será mais claramente equacionado por Guimarães, que põe em discussão os significados, muitas vezes opostos, da acumulação da riqueza material e do desenvolvimento dos seres humanos e seu bem-estar. Além disso, registra uma discussão extremamente competente sobre valoração de serviços ambientais e de recursos naturais, mas ainda contra o estabelecimento de um “preço correto” para a natureza, que é como o mercado neoliberal, no seu afã de absolutizar o mercado, reduz todo o desafio da questão da sustentabilidade (1998b: 19). Sublinha que a valoração econômica deve estar subordinada a valores sociais e à ética do desenvolvimento, para que não se perca de vista que o objetivo último da valoração não é o mercado de transações entre consumidores, mas a melhoria das condições de vida dos seres humanos (1998b: 19). Coloca a questão da ética para valorar diferentemente custos e benefícios ambientais e discute a modernidade hegemônica nos dias de hoje, que oferece apenas as alternativas de inserção, de forma dependente





e subordinada, no mercado-mundo, ou a exclusão na ilusória autonomia do atraso. E propõe que “o verdadeiro problema que se deve debater não é a óbvia existência de tendências à inserção na economia globalizada, mas que tipo de inserção nos convém, que tipo de inserção permite manter as rendas do crescimento em bases nacionais, e que tipo de inserção permite manter a identidade cultural, a coesão social e a integridade ambiental em nossos países” (1998b: 19).

Existem ainda algumas posições sobre estratégias de transição para a sustentabilidade, como as de Martine (1993: 35), para quem o Brasil vai participar dos problemas ambientais globais por intermédio de suas áreas de adensamento demográfico, e não de suas matas; as de Hogan, quando relaciona a capacidade de suporte dos ecossistemas ao bem-estar da população. Situa esse conceito contido em relatório da UNESCO como um “conceito dinâmico que pode ser estendido ou restringido de inúmeras maneiras: em razão de mudanças nos valores culturais, de descobertas tecnológicas, de melhorias agrícolas ou dos sistemas de distribuição de terra, de mudanças nos sistemas educacionais, de modificações fiscais e legais, de descoberta de novos recursos minerais, ou do surgimento de uma nova vontade política” (Hogan, 1993b: 63). Sachs também descreve algumas estratégias de transição ao desenvolvimento sustentável a partir de quatro princípios: para ser eficaz, uma estratégia de transição deve estender-se por várias décadas; os países industrializados devem assumir a maior parte dos custos da transição e do esforço de ajustamento técnico; a eficiência de uma estratégia de transição depende da audácia das reformas institucionais, da capacidade de conceber políticas globais e pluridimensionais, e da aptidão para reorientar o progresso tecnológico; as estratégias de transição devem tender a modular a demanda, induzindo simultaneamente a mudanças de estilo de vida, de modos de consumo e de funções de produção, recorrendo a técnicas respeitosas do meio ambiente e a uma escolha cuidadosa dos lugares (1994: 56).

Como se vê, os conceitos expostos possuem um certo grau de coesão no que diz respeito a países em desenvolvimento, populações pobres, heterogeneidade cultural, novos valores de vida e de economia, busca de representatividade e de alternativas locais e inserção de atores multisetoriais ao processo de produção de alternativas para a sustentabilidade global e local.

Para terminar este capítulo não poderia deixar de citar Paehlke (1994) e Leila Ferreira (1998), que trabalham questões políticas e ideológicas da sustentabilidade. Ferreira ressalta que esse conceito foi uma proposição dos ecologistas moderados, com perspectiva de reversão de posições dos ecologistas radicais. Assume que a racionalidade crítica operada pelo projeto ecológico se contrapõe à racionalidade instrumental do projeto industrial consumista atual e que o compromisso com a melhoria da condição humana e com a sustentabilidade ambiental passam pela emergência de uma sociedade democrática (1998: 98-99). Paehlke, em seu trabalho sobre valores ambientais e democracia, define que a democracia é o valor primordial para analisar as relações entre proteção ambiental e outros grandes valores coletivos, como justiça social, prosperidade econômica e segurança nacional. E diz que “ninguém pode se contentar com os níveis atuais de participação



democrática. A própria democracia precisa crescer para dar conta dos problemas ambientais, tais como estão postos atualmente e como existirão no futuro. Uma maneira de fazer isso é expandindo os poderes ambientais aos níveis de governo regional e local. A outra é introduzindo a questão ambiental em todas as instâncias governamentais, abrangendo todos os níveis de atuação” (1994: 363).

Finalizando, gostaria de enfatizar que as questões de globalização, sustentabilidade e poder local, aqui examinadas, crescerão em abrangência quando complementadas com o estudo das políticas ambientais, globais e locais, e com o recorte apropriado de atores sociais relevantes, inseridos nos níveis de ação propostos.

