

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**A PRODUÇÃO DO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: DE ESTOCOLMO À RIO-92**

Vilma de Fátima Machado

Orientadora: Laura Maria Goulart Duarte

Tese de Doutorado

Brasília-DF: Agosto/2005

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**A PRODUÇÃO DO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: DE ESTOCOLMO À RIO-92**

Vilma de Fátima Machado

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção Acadêmica.

Aprovado por:

Laura Maria Goulart Duarte, Dra. UnB
(Orientadora)

Marcel Bursztyn, Dr., UnB
(Examinador Interno)

José Augusto Drummond, Dr., UnB
(Examinador Interno)

Caetano Ernesto Pereira de Araújo, Dr. UnB
(Examinador Externo)

Maurício César Delamaro, Dr., UNESP
(Examinador Externo)

Brasília-DF, Agosto de 2005

MACHADO, VILMA DE FÁTIMA

A Produção do Discurso do Desenvolvimento Sustentável: de Estocolmo à Rio-92, 328 p., (UnB-CDS, Doutor, Política e Gestão Ambiental, 2005).

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

- | | |
|----------------------|--------------------------------|
| 1. Discurso | 2. Desenvolvimento Sustentável |
| 3. Questão Ambiental | 4. Poder – Saber |
| 5. Nações Unidas | 6. CEPAL |
| I. UnB-CDS | II. Título (série) |

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Vilma de Fátima Machado

Para o Luís, o Zé e a Nina,
Minhas asas e meu céu.

Para minha mãe, Lia
Carinho, colo e amparo.

E para o Ricardo,
Amigo querido.

AGRADECIMENTOS

Ao Luís, pela paciência, carinho e amor com que se empenhou em garantir as condições para que eu pudesse me dedicar mais ao curso de doutorado. Sem sua ajuda tudo teria sido muito mais difícil.

Ao Ricardo Barbosa, pelo estímulo e empenho para que eu fizesse a seleção do doutorado no CDS, pelo apoio e disposição com que esteve sempre presente durante todo o curso, seja nos momentos de comemoração ou nos muitos percalços enfrentados. Também devo a ele a apresentação ao trabalho de Arturo Escobar, que foi fundamental para os rumos que tomou a tese.

À Dona Lia, minha mãe, por ter prestado toda a ajuda que pôde, desde tomar conta de netos – uma recém-nascida – até deixar o sossego da sua casa para vir ajudar a cuidar da minha.

À professora Laura Duarte, pela confiança em mim depositada e pela liberdade com que me permitiu executar todo o trabalho.

Ao professor Marcel Bursztyn, com quem muito aprendi sobre a questão ambiental, seja em suas aulas, ou por meio da observação de sua incansável militância em favor da causa sócio-ambiental.

Ao professores José Augusto Drummond, Maurício César Delamaro, Caetano Ernesto Pereira de Araújo, pelas críticas e sugestões.

Aos colegas de trabalho, amigos e amigas do Museu Antropológico da UFG, por tornarem mais agradáveis as longas horas que passei trabalhando na tese. À Diretora, prof^a. Dilamar, pelo apoio. Em especial à Isabel e à Marize Farah, pela presteza e disposição em ajudar sempre, no que fosse necessário.

Ao Sr. Wilson e D. Vera, pela torcida carinhosa, pela “ajuda” com os netos e também pela disposição em conseguir e me enviar material bibliográfico.

À Berenice Melo, pelo carinho com que sempre me acolheu na sua casa, desde quando eu era “aluna especial”. E pelo “socorro” junto à biblioteca da Câmara e do Senado em Brasília. Ao Sales e à Ivonete, que também carinhosamente me acolheram. Ao amigo Araújo, pelo apoio.

A João Marcelo e Rildo, pela ajuda na coleta e organização dos documentos localizados na biblioteca da CEPAL, em Brasília, e na biblioteca das Nações Unidas, no Rio de Janeiro.

Às bibliotecárias Maria Pulcheria (CEPAL) e Evelyn (Nações Unidas), pela presteza e disposição em colaborar, solicitando às sedes documentos que não dispunham nas bibliotecas regionais.

Aos funcionários do CDS, Antonio, Shirley, William, Norma e Maurício, pelo humor e gentileza com que me atenderam sempre que deles precisei.

À Andréa Delgado, ao Manoel Napoleão, Henyo Barreto, Lunde Braghini e Sérgio Paulo, pelas preciosas sugestões.

À minha irmã, Branca, pelo carinho e pela paciência com desenhou e redesenhou inúmeras vezes a Figura que sintetiza a tese.

Às amigas Maria D’Carmo, Cristina Cássia, Maruska, Dora e Maria Inês, pelo apoio.

À Armênia, pela amizade e pelo amor com que tornou os dias “sem mãe” dos meus filhos uma festa.

À Albani, em especial, pelo carinho com que cuida dos meus filhos e pelo esforço em fazer sempre o melhor.

À Guilhermina, pela torcida, pela força e pelas palavras sábias.

Aos amigos, Jocelyn, Levy, Marquinho, Sílvio (*in memoriam*), Bolívar, Sérgio Prado e às amigas Rejane, Rute, Carol, Simone, pela torcida, paciência e carinho com que acompanharam meus momentos de mau humor nesses “tempos de tese”. À Marcinha, em especial, por além disso, me receber sempre com doçura na sua casa em Brasília.

RESUMO

A noção de desenvolvimento sustentável tem sido discutida, debatida e utilizada de diferentes perspectivas e pelos mais variados agentes sociais, seja no espaço acadêmico, seja no interior de instituições ligadas ao aparato estatal ou a outras organizações sociais. Este trabalho considera a noção de desenvolvimento sustentável como parte de uma Formação Discursiva mais ampla – a do “desenvolvimento”, palavra cujo sentido está incrustado na nossa maneira de ler, pensar e representar o mundo. O desenvolvimento sustentável é abordado, então, como eixo de uma *prática discursiva* – entendida na perspectiva construída por Foucault. Ao optar por este caminho, a abordagem aqui construída distancia-se de outro tipo de aporte historiográfico, que explícita ou implicitamente tem apresentado a noção de desenvolvimento sustentável como um “progresso” ou como resultado de um processo de evolução crescente da consciência ambiental e do ambientalismo. O objetivo foi o de apreender – a partir da análise das discussões encaminhadas no âmbito das Nações Unidas e da CEPAL, a respeito da problemática ambiental, entre a preparação da Conferência de Estocolmo e a realização da Conferência do Rio de Janeiro – a conformação de um campo de disputas de interesses no interior do qual noções, conceitos, idéias e práticas adquirem sentido e produtividade tática enquanto dispositivos de mediação das relações de poder travadas em torno da configuração da problemática ambiental, entendida como parte das contradições inerentes ao processo de produção e reprodução do sistema capitalista.

ABSTRACT

The notion of sustainable development has been discussed, debated and utilized from different perspectives and by the most varied social agents, both in academia and within institutions linked to the state apparatus or other social organizations. This paper considers the notion of sustainable development as part of a broader Discursive Formation – that of “development”, a word whose meaning is encrusted in our way of reading, thinking and representing the world. Sustainable development is therefore addressed as the axis of a *discursive practice*, understood from the perspective constructed by Foucault. By opting for this route, the approach constructed here distances itself from another type of historiography which explicitly or implicitly presents the notion of sustainable development as “progress” or the result of a process of steady evolution in environmental awareness and environmentalism. The object was to apprehend, based on an analysis of discussions on environmental issues held under the aegis of the United Nations and ECLAC between preparations for the Stockholm Conference and the Rio de Janeiro Conference, the conformation of a field of disputes among interests within which notions, concepts, ideas and practices acquire meaning and tactical productivity as devices for mediating the power relations engaged in configuring the environmental problematic, understood as part of the contradictions inherent in the process of production and reproduction of the capitalist system.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
I parte: AS PROMESSAS DO DESENVOLVIMENTO	32
1. A MODERNIDADE E AS PROMESSAS DO DESENVOLVIMENTO	33
1.1. O PROJETO SÓCIO CULTURAL DA MODERNIDADE	33
1.1.1. O capitalismo Liberal: a submissão da sociedade ao mercado auto regulado	40
1.1.2. A crise do Liberalismo Econômico: novos ajustes no Projeto Sócio Cultural da modernidade	45
1.1.3. A época de ouro do Capitalismo: o desenvolvimento como condição da emancipação social	54
2. O DESENVOLVIMENTO COMO PRÁTICA DISCURSIVA	62
2.1. DAS POLÍTICAS DE MODERNIZAÇÃO AO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO	66
2.2. A CEPAL E O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA	94
2.2.1. A produção da estratégia discursiva do subdesenvolvimento	100
II Parte: A PRODUÇÃO DO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	113
3. A CRISE DA MODERNIDADE	114
3.1. OS LIMITES DA ALIANÇA CAPITALISMO E MODERNIDADE	114
4. A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO AMBIENTAL E A CISÃO NO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO	137
4.1. OS ENUNCIADOS DA QUESTÃO AMBIENTAL	138
4.2. A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO E A FORMULAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL	152
4.2.1. Desenvolvimento e meio ambiente: marcos conceituais	158
4.2.2. A CEPAL e os preparativos para a Conferência: os seminários regionais	172
4.2.3. Contra os Limites do Crescimento	179
4.2.4. A Conferência de Estocolmo: o desenvolvimento como prioridade	185
5. O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	198
5.1. A CRISE NO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO: EM BUSCA DA JUSTIÇA SOCIAL	207
5.2. NAÇÕES UNIDAS E CEPAL PÓS ESTOCOLMO: REAFIRMANDO PRIORIDADES	212
5.2.1. A CEPAL e II EID: em busca de novos estilos de desenvolvimento	217
5.2.2. Estilos de desenvolvimento e meio ambiente	228
5.3. AVANÇO NEOLIBERAL, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE	240
5.4. O RELATÓRIO BRUNTLAND: APROFUNDANDO A CRÍTICA AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DOMINANTE	253
5.5. PREPARANDO A RIO-92	275

5.5.1. CEPAL: transformação Produtiva e meio ambiente	279
5.5.2. Nossa Própria Agenda: no rastro da CMMAD	288
5.6. A RIO-92: APROXIMAÇÃO ENTRE O DDS E O NEOLIBERALISMO	293
CONCLUSÃO	307
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	316

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATT – Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CDMAALC – Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe

CEPA – Comissão Econômica para África

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina

CEPAO – Comissão Econômica para Ásia Ocidental

CEPE – Comissão Econômica para a Europa

CESPAP – Comissão Econômica e Social para Ásia e o Pacífico

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED)

CNUMAH – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano

DD – Discurso do Desenvolvimento

DDC – Discurso do Desenvolvimento Competitivo

DDS – Discurso do Desenvolvimento Sustentável

ECOSOC – Conselho Econômico e Social (Nações Unidas)

EID – Estratégia Internacional de Desenvolvimento

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas

ILPES – Instituto Latinoamericano de Planejamento Econômico e Social

IMCO – Organização Consultiva Marítima Internacional

IUCN – União Internacional para Conservação da Natureza

MIT – Instituto de Tecnologia de Massachusetts

NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUB – Oficina para Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas em Beirut

ONUDI – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

OPS – Organização Pan-Americana de Saúde

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

TPE – Transformação Produtiva com Equidade

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCD)

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, ciência e Cultura

UNRISD – Instituto de Investigações das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social

WMO – Organização Mundial de Meteorologia

INTRODUÇÃO

O sentido da palavra desenvolvimento está incrustado na nossa maneira de ler, pensar e representar o mundo. Remete, na acepção mais geral e primária, ao processo pelo qual as potencialidades de um objeto ou organismo são realizadas, são completadas e amadurecidas. Partindo dessa idéia é possível construir inúmeras metáforas, fato que tem marcado profundamente a trajetória semântica do conceito.

A partir de meados do séc XVIII, o conceito de desenvolvimento, empregado nas primeiras formulações teóricas da biologia, passou a indicar tanto o processo pelo qual os organismos atingiam a maturidade da sua forma genética, como também o movimento que poderia transformar a forma de um ser em outra mais perfeita. Darwin, não só utilizou a palavra muitas vezes nessa acepção, mas também como sinônimo de evolução (ESTEVA, 2000).

A transferência da metáfora biológica para a análise de aspectos sociais abriu outro viés para o uso do termo, que passou a significar também um processo gradual de mudança nas sociedades. O triunfo da razão iluminista muito contribuiu nesse sentido. Ao transformar o progresso no dogma que passou a reger a edificação das sociedades capitalistas sobre os alicerces da indústria (HORKHEIMER e ADORNO, 1989), a razão iluminista também consolidou os vínculos já sinalizados entre a idéia de desenvolvimento e de progresso.

Em torno da palavra foi, então, constituindo-se um núcleo de sentidos correlatos: crescimento, progresso, evolução, melhora, etc. Esse núcleo tem condicionado todas as tentativas de redefini-lo. Independente do contexto e do esforço empreendido – seja agregando-lhe um qualificativo, ou tecendo explicações e definindo seus limites –, a expressão não escapa da idéia de “caminho percorrido”: do pior para o melhor, do simples para o complexo, do pouco para o muito, do inferior para o superior. Ela está sempre remetendo para uma escala evolutiva, para uma idéia de progresso.

Essa idéia de desenvolvimento é inerente à racionalidade ocidental moderna e em torno dela se constituíram os elementos de uma Formação Discursiva no sentido proposto por Foucault (2002). O conjunto de sentidos construídos em torno da idéia de desenvolvimento – grande parte, assentados em uma inabalável crença na capacidade dos recursos da ciência para

gerar não só aparatos tecnológicos, como, também, produzir sistemas de organização mais eficientes e alimentar um progresso constante na qualidade de vida das sociedades – tornou-se um elemento central no funcionamento da lógica de operação do capitalismo industrial, passando, no interior do processo de expansão deste, a colonizar o mundo.

Para Norgaard (1994), essa fé nos poderes da ciência foi reforçada pela idéia positivista de que, na produção do conhecimento científico, valores e fatos podem e devem ser separados nitidamente, e que, portanto, tal conhecimento é neutro. Essa visão tem conferido um crescente poder social aos chamados especialistas e também privilegiado os enfoques tecnocráticos na análise de problemas sociais.

Embora a crença no progresso linear e cumulativo das sociedades tenha gerado ambiciosas formulações, chegando a se constituir em uma das idéias centrais do pensamento socioeconômico do século das Luzes¹ (VIOLA, 2000: 13), foi somente depois da II Guerra Mundial que o sentido colonizador dessa noção pôde realizar toda sua potencialidade, passando a nortear um projeto geopolítico em escala global.

A II Guerra Mundial deixara como saldo uma profunda alteração na correlação de forças na ordem internacional, impondo inclusive a necessidade de uma redefinição das relações entre as economias industrializadas e suas antigas colônias e áreas de influência. Essa redefinição fazia-se ainda mais estratégica em face das disputas de hegemonia na ordem mundial, exacerbadas pela polarização entre EUA e URSS, que desembocou na Guerra Fria.

É, pois, no interior dessas redefinições que uma longa tradição de construção social da idéia de desenvolvimento foi transformada em arma contra o comunismo e em ponta de lança da expansão capitalista sob a hegemonia dos EUA (ESTEVA, 2000). O bloco capitalista, liderado pelos EUA, concentrou esforços na defesa dos seus interesses tanto econômicos quanto políticos. O poder colonizador da idéia de desenvolvimento constituiu-se em um dos principais eixos do funcionamento da estratégia empreendida no sentido de reafirmar os valores e os interesses das sociedades capitalistas industrializadas, garantindo não só a sua reprodução, mas também sua contínua expansão.

¹ A partir da idéia de que os povos descobertos no processo de expansão colonial estariam passando por estágios já superados pelos europeus, foram produzidas diferentes justificativas para os ambiciosos empreendimentos de colonização. Grande parte delas, assentada na idéia de que, por ainda viverem em um estágio primitivo no caminho da civilização, os povos colonizados seriam incapazes de decidir e comandar adequadamente seus destinos, necessitando da tutela daqueles que lhes eram superiores (os europeus). Além disso, desse processo de inferiorização foram derivadas as justificativas para a servidão e mesmo escravização a que foram submetidos os povos das colônias.

Nessa perspectiva é que, a partir do imediato pós-Segunda Guerra, tem início um imenso investimento envolvendo recursos econômicos, científicos e tecnológicos no sentido de reorientar a trajetória dos países do Terceiro Mundo, sob a promessa de finalmente colocá-los definitivamente nos trilhos do desenvolvimento. É, pois, no interior das complexas relações de poder estabelecidas tanto entre as nações na esfera mundial, como entre os diferentes setores ou classes sociais no âmbito de cada uma delas, que o desenvolvimento das regiões consideradas pobres entrou na *ordem do discurso* (FOUCAULT, 1996), colocando em ação uma série de dispositivos capazes tanto de orientar condutas e modos de intervenção numa determinada lógica estabelecida, como, e principalmente, de excluir alternativas que poderiam ameaçar essa mesma lógica.

O conjunto desses dispositivos colocados a serviço da salvaguarda dos valores culturais do ocidente capitalista a partir das disputas de hegemonia travadas na esfera internacional é que forma o núcleo do *discurso do desenvolvimento*. A construção da idéia de subdesenvolvimento como identidade dos países do Terceiro Mundo foi um dos mais sólidos produtos desse discurso. A produção do mundo “subdesenvolvido” *política, sociológica, ideológica, científica e imaginativamente*, como disse Said em relação ao orientalismo (1990, p.15), foi um trabalho para o qual contribuíram, e ainda contribuem, agentes os mais variados, seja em relação às intenções, à formação profissional ou ao credo político; seja no interior de instituições especializadas, seja em centros de produção de conhecimentos. No entanto, determinados espaços institucionais são particularmente relevantes na produção e difusão das estratégias discursivas que alimentam o discurso do desenvolvimento. As Nações Unidas e suas agências funcionaram desde suas origens como um desses espaços.

Longe de ser somente um conceito utilizado pela economia para qualificar um estágio transitório em que se encontra uma determinada nação, e mais do que uma inesgotável fonte de produção de teorias econômicas e soluções técnicas e científicas para problemas políticos e sociais, o discurso do desenvolvimento funciona como um mecanismo de hierarquização e dominação cultural. Um dos críticos mais radicais dos mecanismos de funcionamento desse discurso, Ivan Illich, considerou que embora suas conseqüências concretas fossem ilimitadas, a operação mais danosa que ele promoveu foi a transformação do subdesenvolvimento em um “estado de espírito”, uma forma de consciência. Neste sentido, afirmou:

O subdesenvolvimento é o resultado extremo daquilo que podemos qualificar, tanto em linguagem marxista como em linguagem freudiana, de *Verdinglichung*, isto é, coisificação. Com esta expressão quero designar a

consolidação da percepção das necessidades reais numa procura de produtos manufaturados de massa. (...) Implica a capitulação da consciência social diante das soluções pré-fabricadas. (ILLICH, 1975, p. 132)

A perspectiva analítica que busca colocar em evidência os mecanismos e dispositivos através dos quais operam formações discursivas determinadas emergiu no final da década de 1970 e início da de 1980, período em que começou a se generalizar no campo das ciências humanas o emprego de novos referenciais teóricos. Os estudos de Foucault sobre a dinâmica do discurso e do poder na conformação de uma determinada realidade, enquanto *representação social*, estão na base desses empreendimentos. Trabalhos como o de Edward Said (1990), sobre o Orientalismo; de V. Y. Mudimbe sobre o Africanismo², e de Homi Bhabha, sobre o Colonialismo³, inauguraram formas novas de examinar as representações sobre o terceiro mundo e o subdesenvolvimento.

Aproximando-se da trilha aberta por esses estudos, mas já na década de 1990, o colombiano Arturo Escobar (1998) realizou um extenso e profundo exame do desenvolvimento como regime de discurso e de representação social⁴, de onde se construiu o terceiro mundo. Para ele, existe uma proximidade entre o modo de operar já caracterizado nos estudos sobre o orientalismo, africanismo, colonialismo e o do que ele denominou de *desenvolvimentismo*, no sentido de que eles estabelecem aparatos de produção de conhecimento e exercício de poder bastante eficientes na conformação de um “régimen de gobierno sobre el Tercer Mundo, un espacio para ‘los pueblos sujeto’ que asegura cierto control sobre el” (ESCOBAR, 1998, p.30).

A lógica operativa que caracterizou o *desenvolvimentismo*⁵, de acordo com Escobar, faz parte do espaço global da modernidade e particularmente das práticas econômicas modernas. Assim, a “era do desenvolvimento” foi abordada por ele como um capítulo do que

² Mudimbe, V. Y. *The invention of África*. Bloomington: Indiana University Press, 1988.

³ Especialmente o capítulo III – A outra questão: o estereótipo, a discriminação e o discurso do colonialismo, o capítulo IV – Da mímica e do Homem: a ambivalência do Discurso Colonial; e o capítulo de conclusão: “Raça”, Tempo e a Revisão da Modernidade.

⁴ “Los ‘regímenes de representación’ pueden analizarse como lugares de encuentro en los cuales las identidades se construyen pero donde también se origina, simboliza y maneja la violencia. Esta útil hipótesis (...) concibe los regímenes de representación como lugares de encuentro de los lenguajes del pasado y del futuro (tales como los lenguajes de ‘civilización’ e ‘barbarie’ de la América Latina posindependentista, lenguajes externos e internos, y lenguajes de si y de los otros” (ESCOBAR, 1998, p.31).

⁵ Este termo será empregado neste trabalho para se referir ao modo de operação do Discurso do Desenvolvimento e não para caracterizar *especificamente* qualquer teoria de desenvolvimento.

Rabinow (1986, apud ESCOBAR, 1998)⁶ chamou de “antropologia da modernidade”, ou seja, a busca de um modo de estranhar o que nos é peculiar, uma maneira de mostrar como as pretensões de verdade que o ocidente construiu estão ligadas a práticas sociais – entre elas a epistemologia e a economia – que trabalham como forças efetivas no jogo de poder que se trava no interior das formações sociais.

No seu modo de ver,

La antropología de la modernidad se apoyaría en aproximaciones etnográficas, que veen las formas sociales como el resultado de prácticas históricas, que combinan conocimiento y poder. Buscaría estudiar cómo los reclamos de verdades están relacionados con prácticas y símbolos que producen y regulan la vida en sociedad. (...) Vistas desde muchos espacios del Tercer Mundo, hasta las prácticas sociales y culturales más razonables de Occidente pueden parecer bastante peculiares, incluso extrañas. Ello no obsta para que todavía hoy en día, la mayoría de la gente de Occidente (...) tenga grandes dificultades para pensar en la gente y las situaciones del Tercer Mundo en términos diferentes a los que proporciona el discurso del desarrollo. (...) Por ello es necesario examinar el desarrollo en relación con las experiencias modernas de conocer, ver cuantificar, economizar y otras por el estilo (ESCOBAR, 1998, p. 34-5).

A compreensão dos mecanismos de funcionamento de uma Formação Discursiva passa pela análise das interrelações entre os três eixos que a definem: as formas de conhecimento através das quais são elaborados seus objetos, conceitos e teorias; o sistema de poder que regula suas práticas; e as formas de subjetividade que se buscam moldar a partir desses saberes e dessas práticas (FOUCAULT, 2002).

Foi durante o período de expansão da economia mundial, considerado por Hobsbawm (1995) *a era de ouro do capitalismo*, que o Discurso do Desenvolvimento (DD) emergiu, funcionando como instrumento de mediação das relações de poder e dominação, historicamente estabelecidas, entre as nações industrializadas e aquelas de economias primárias.

A idéia de desenvolvimento veiculada e reafirmada pelo DD é um construto assentado numa determinada concepção da história da humanidade e das relações entre o ser humano e a natureza, centrada na trajetória das sociedades industrializadas europeias e também norte-americana, como uma espécie de transplantação geográfica dessas. Essas sociedades são

⁶ Rabinow, Paul. “Representations are Social Facts, Modernity and Post-Modernity in Anthropology”, in *Writing Culture, The Poetics and Politics of Ethnography*. James Clifford y; George Marcus, eds., pgs. 234-261. Berkeley, University of California Press, 1996

assumidas, implicitamente, como o modelo de sociedade considerado universalmente válido e desejável, sendo a partir delas estabelecidos os parâmetros tomados como universais para medir o relativo atraso ou progresso dos demais povos do globo (VIOLA, 2000). Em torno dessa concepção é que o conceito de subdesenvolvimento foi formulado e convertido em eixo e pilar de sustentação das políticas voltadas para a superação do “atraso” e da “pobreza” dos países do Terceiro Mundo – políticas essas orientadas pelo DD.

Quando no final da década de 1960 o ritmo da expansão econômica que vinha marcando a *era de ouro do capitalismo* começou a dar sinais de arrefecimento, instaurou-se uma profunda crise, cujo encaminhamento produziu transformações que foram alterando completamente a configuração da ordem internacional, afetando direta ou indiretamente quase todos os países do globo e o cotidiano de seus habitantes. Em linhas gerais, os desdobramentos da crise e os mecanismos engendrados pelo capital no sentido de superá-la colocaram em movimento uma transição no *regime de acumulação*⁷ e no *modo de regulamentação*⁸ social e política a ele associado. Ou seja, o regime de acumulação assentado no modelo fordista-keynesiano foi cedendo espaço para um regime de acumulação “flexível”, conforme a análise de Harvey (1992).

As transformações operadas, em todos os níveis da organização social, foram de tal envergadura que se configurou a chamada *crise da modernidade*. Como ressaltou Santos, foram transformações cujos “fenômenos mais importantes são simultaneamente econômicos, políticos e culturais, sem que seja fácil ou adequado tentar destriçar estas diferentes dimensões” (2001, p. 38).

O Discurso do Desenvolvimento (DD) foi diretamente afetado por essa crise e pelas mudanças dela decorrentes. Depois de ter orientando a conduta de governos e organizações internacionais, reiterando, de diferentes modos, as promessas de saneamento das mazelas sociais dos países do Terceiro Mundo, o *desenvolvimentismo* parece ter entrado em um período de hibernação. A produção de renovadas estratégias para alçar as economias do

⁷ “Um regime de acumulação descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados” (HARVEY, 1992, p. 117).

⁸ “O problema, no entanto, é fazer os comportamentos de todo tipo de indivíduos – capitalistas, trabalhadores, funcionários públicos, financistas e todas as outras espécies de agentes político-econômicos – assumirem alguma modalidade de configuração que mantenha o regime de acumulação, que toma a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação etc. que garantam a unidade do processo, isto é a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução. Esse corpo de regras e processos sociais interiorizados tem o nome de modo de regulamentação” (HARVEY, 1992, p. 117).

Terceiro Mundo à condição de desenvolvidas também arrefeceu, notadamente a partir do final da década de 1970. O processo de expansão da economia mundial no interior da qual a produção do DD havia desempenhado papel estratégico, mudou seu curso, colocando os países antes considerados como subdesenvolvidos e posteriormente promovidos à condição de *economias em desenvolvimento*, numa espécie de compasso de espera. A drástica redução nos investimentos dirigidos às políticas de desenvolvimento nos países latino-americanos, que caracterizou os anos mais agudos da crise, tornou o DD inoperante até que a necessidade – advogada e imposta pelas economias hegemônicas – dos ajustes neoliberais abrisse espaço para sua revitalização.

Assim, por volta da metade da década de 1980, quando se fizeram mais evidentes a extensão das transformações que vinham sendo operadas na economia internacional, sobretudo o acelerado processo de globalização, produziram-se as condições para que o DD retomasse sua produtividade tática. O neoliberalismo, que havia ganhado espaço nas economias européias e norte-americanas é colocado como alternativa para os países periféricos. Era preciso realizar reformas estruturais para que essas economias voltassem a crescer. O discurso do desenvolvimento começa a ser retomado tendo por base a alternativa neoliberal. Novas estratégias são propostas, mediante a identificação não só do agravamento de velhos problemas há muito associados ao subdesenvolvimento como também frente à emergência de novos, dentre os quais a *questão ambiental* se colocou como um dos mais graves.

No entanto, o DD que é recolocado em operação havia passado por deslocamentos significativos. Na verdade, observa-se que ele reemerge circulando em torno de *dois eixos relativamente distintos*. De um lado, produz-se um discurso centrado na necessidade de se garantir uma *inserção qualificada* na economia global; repondo grande parte dos pressupostos que haviam norteado as antigas estratégias de superação do subdesenvolvimento. Nesse sentido, muitos dos velhos caminhos são retomados: o desenvolvimento tecnológico, a modernização das estruturas produtivas, a criação de mecanismos de geração interna de capital, etc. Desaparece, no entanto, a ênfase sobre a regulação estatal, sobre o papel do Estado como investidor e agente econômico.

A idéia que se reafirma é a de que é preciso solidificar as bases de um desenvolvimento auto-sustentado, ou seja, um desenvolvimento que garanta e alimente um processo de crescimento econômico que se auto-reproduza, que perdure, que seja duradouro.

É preciso deixar que a lógica do mercado prevaleça na regulação das relações econômicas e no direcionamento dos investimentos. As estratégias de desenvolvimento deveriam facilitar esse processo. Esse discurso do desenvolvimento competitivo (DDC), como doravante será referido, define um dos eixos da cisão produzida no DD e se afirma sob a reiteração do modelo de desenvolvimento dominante.

Paralelamente a esse DDC, toma forma um outro discurso, que se pretende colocar como resposta às novas demandas sociais produzidas pelas transformações que resultaram da expansão do industrialismo. Demandas essas que a partir do final da década de 1960 levaram a um significativo esforço de crítica dos limites da racionalidade moderna, evidenciado na emergência dos chamados *novos movimentos sociais*, sobretudo com as questões encaminhadas pelo ambientalismo. Centrado na configuração de uma *questão ambiental* construída a partir da crítica ao padrão de desenvolvimento em curso, cuja lógica *consumista* é responsabilizada pela promoção de uma acelerada degradação do meio ambiente e das condições de vida no planeta, emerge o discurso do desenvolvimento sustentável (DDS).

O objeto da análise que será aqui empreendida é justamente o processo de produção desse discurso do desenvolvimento sustentável (DDS). Como foi gestado; quais os interesses que levaram à sua emergência; e, quais os principais elementos definidores de sua especificidade são as questões que norteiam este estudo.

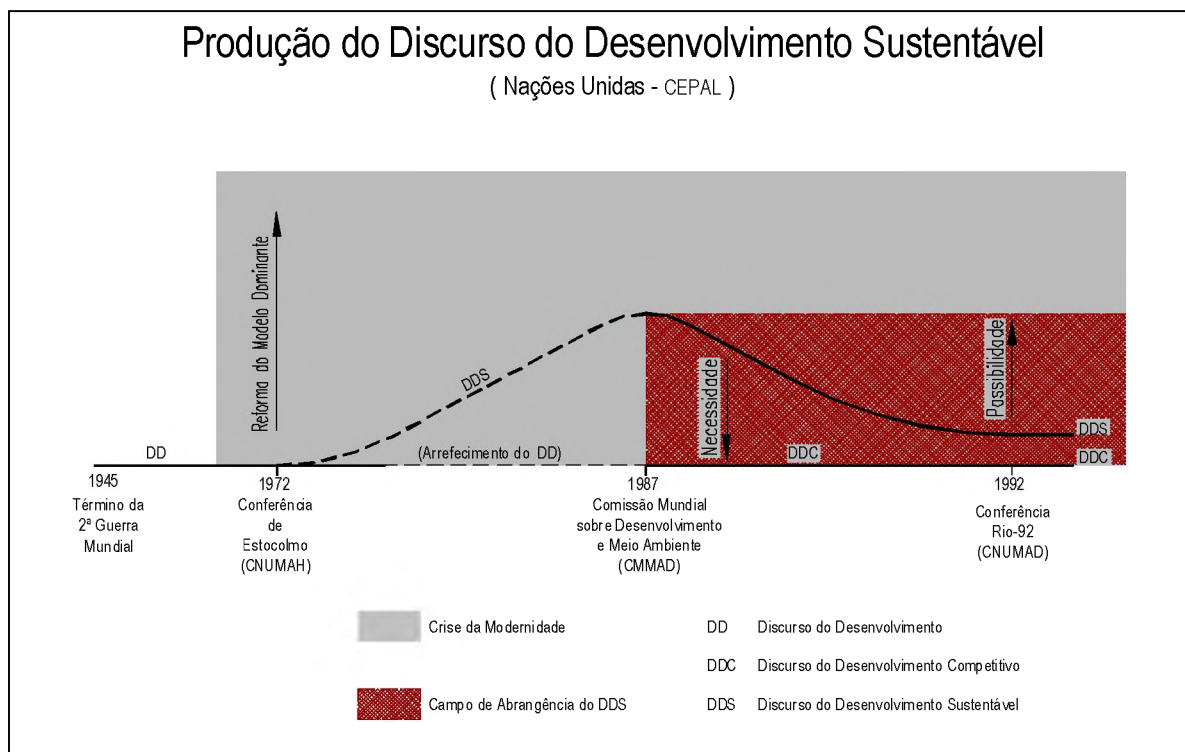
A hipótese mais geral a ser explorada na análise dessas questões é a de que o DDS resulta de *uma bifurcação*, de uma cisão *no interior da formação discursiva do desenvolvimento*. Cisão essa produzida em torno das disputas de poder e movimentação de interesses desencadeados a partir do conjunto de transformações que levaram à configuração do que se identificou como crise da modernidade; e, mais especificamente, como resultado dos questionamentos formulados pelo ambientalismo ao padrão de desenvolvimento industrial dominante.

A noção de desenvolvimento sustentável tem sido discutida, debatida e utilizada sob diferentes perspectivas e pelos mais variados agentes sociais, seja no espaço acadêmico, seja no interior de instituições ligadas ao aparato estatal ou a outras organizações sociais. Tem suscitado uma imensa gama de entendimentos e posições que variam entre dois extremos: de um lado, aqueles que postulam ser o DS um caminho possível para a instauração de uma nova racionalidade econômica capaz de oferecer respostas adequadas às contradições e mazelas sócio-ambientais geradas pelo capitalismo; de outro, aqueles que acreditam ser a noção um

artifício ou uma ideologia que busca mascarar o caráter essencialmente depredador do capitalismo. Mesmo entre os que partilham dessa última posição o esforço por negar a validade do conceito ou das práticas sociais nele ancoradas não deixa de alimentar a busca por precisar seu sentido, conteúdo e propósitos.

Abordar a noção de DS como eixo de uma prática discursiva – entendida na perspectiva trabalhada por Foucault (1979, 1984, 1996, 2002) – é uma tentativa de contribuir para esse debate, mas não na perspectiva de buscar a coerência, a precisão ou a eficácia desta ou daquela posição; ou de buscar uma nova definição para o conceito; ou ainda de avaliar proposições construídas como caminhos para se efetivar práticas assentadas nessa ou naquela idéia de desenvolvimento sustentável.

O objetivo foi apreender a conformação de um campo de disputas de interesses no interior do qual essas noções, conceitos, idéias e práticas adquirem sentido e produtividade tática enquanto dispositivos de mediação das relações de poder travadas em torno da configuração da problemática ambiental – entendida como parte das contradições inerentes ao processo de produção e reprodução do sistema capitalista.



Trata-se de buscar a história da emergência de um objeto de saber e da configuração de um campo de poder: a questão ambiental, núcleo do DDS. Daí a importância, nessa empreitada, das contribuições metodológicas de Foucault acerca da dinâmica dos discursos. Na abordagem foucaultiana o discurso é compreendido não apenas como grupo de signos, mas como a ordenação dos objetos, como relações de poder. O discurso é o espaço onde saber e poder se articulam em um jogo de ação e reação, dominação e resistência; enfim, como disputa, como luta.

Desta maneira a configuração de um objeto de discurso ocorre sempre em um jogo de relações e não pode ser concebido como exterior a essas relações, não existe fora delas. Como coloca Foucault:

Não basta abrir os olhos, prestar atenção, ou tomar consciência, para que novos objetos logo se iluminem e na superfície do solo, lancem sua primeira claridade. (...) O objeto não espera nos limbos a ordem que vai liberá-lo e permitir-lhe que se encarne em uma visível e loquaz objetividade; ele não preexiste a si mesmo, retido por algum obstáculo aos primeiros contornos da luz, mas existe sob as condições positivas de um feixe complexo de relações (2002, p. 51).

Para apreender melhor o caráter das relações que constituem, movimentam e articulam um espaço discursivo – ou como coloca Foucault para apreender a dinâmica das relações discursivas – é preciso ter claro que elas, assim como o objeto que fazem emergir, não são internas ao discurso:

Não ligam entre si os conceitos ou as palavras; não estabelecem entre as frases ou as proposições uma arquitetura dedutiva ou retórica. Mas não são, entretanto, relações exteriores ao discurso, que o limitariam ou lhe imporiam certas formas, ou o forçariam, em certas circunstâncias, a enunciar certas coisas. Elas estão, de alguma maneira, no limite do discurso: oferecem-lhe objetos de que pode falar, ou antes (pois essa imagem da oferta supõe que os objetos sejam formados de um lado e o discurso de outro), determinam o feixe de relações que o discurso deve efetuar para poder falar de tais ou quais objetos, para poder falar de tais ou quais objetos, para poder abordá-los nomeá-los, analisá-los, classificá-los, explicá-los etc. *Essas relações caracterizam* não a língua que o discurso utiliza, não as circunstâncias em que ele se desenvolve, mas *o próprio discurso enquanto prática* (2002, p. 53 – Grifos meus).

Busca-se evidenciar a produção do DDS como constituinte de uma arena de disputas de interesses e de movimentação de forças desencadeadas pela emergência da questão ambiental.

A abordagem aqui construída não compreende a emergência da noção de DS como resultado do progresso – ao longo de um *continuum* – da consciência social acerca dos limites do desgaste ambiental, como fazem crer, por exemplo, abordagens como as elaboradas por Cadwell (1996), ou mesmo por McCormick (1992). Nesses trabalhos, uma sucessão de fatos e eventos é encadeada de maneira a que a noção de DS emerge como resultado de um processo de evolução do ambientalismo. O que se quer mostrar aqui é que essa noção resulta do conflito e das disputas de interesse e poder vinculadas aos limites e contradições que a problemática ambiental coloca à expansão do capitalismo industrial. Ela é o resultado de uma determinada conformação de forças que busca trazer as demandas ambientalistas, subordinando-as à lógica da reprodução do sistema, em espaços que se tornam cada vez mais interdependentes em função dos mecanismos da acumulação flexível.

O DDS é produzido no interior do processo de crise da modernidade e da transição paradigmática que ela colocou em curso (SANTOS, 1989, 1997, 2001). Assim, ao mesmo tempo em que esse discurso se configurou como um apelo “falido” no sentido de articular modernidade e capitalismo, perspectiva apontada por Escobar (1998, p. 381), ele traz como promessa a superação dos problemas decorrentes dessa mesma articulação, sobretudo aqueles consubstanciados na configuração da questão ambiental. Ele tanto afirma a racionalidade moderna como promete negá-la. Trazer em si esta contradição confere ao DDS grande plasticidade e poder tático.

A problemática ambiental emerge como campo de disputas políticas no interior das sociedades ricas e industrializadas. Ela vinha sendo percebida e discutida pelos novos movimentos sociais como o resultado danoso do modelo de desenvolvimento assentado no industrialismo, modelo que era preciso reorientar, tornando-o menos degradante. No entanto, quando a crítica ambientalista procurou apontar limites para a expansão e generalização desse modelo para outras sociedades, desencadeou-se uma movimentação de interesses que foi imprimindo estratégicos deslocamentos na forma como a problemática ambiental vinha sendo construída. *O foco da produção dos problemas ambientais foi deslocado do mundo industrializado e rico para as sociedades pobres e periféricas.* Os temas da poluição e dos efeitos danosos do desenvolvimento industrial foram cedendo espaço para os problemas decorrentes da pobreza. A visibilidade da problemática ambiental foi sendo concentrada em aspectos relacionados com a falta de desenvolvimento e não com as conseqüências deste.

A formulação do DDS se produz no interior desse deslocamento, a partir das relações que o engendraram; relações que se vinculam tanto aos interesses ligados ao industrialismo como àqueles que buscavam questioná-lo ou apontar seus limites; relações que se inscrevem não só no âmbito da correlação de forças entre segmentos sociais no interior de uma região ou país, mas entre países na ordem mundial.

As disputas de poder travadas no espaço da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, foram o principal marco no processo de produção do deslocamento acima destacado. No espaço político criado em torno da Conferência definiram-se os eixos em torno dos quais se produziu a referida bifurcação no DD. Desde as discussões e proposições geradas naquela arena de disputas, a formulação da questão ambiental passou a se constituir no núcleo de produção do DDS. Embora ele tome forma mais definida na segunda metade da década de 1980, seus pressupostos e marcos referenciais serão produzidos no contexto de realização da Conferência de Estocolmo. O exame das questões ali discutidas – desde o processo de preparação, às articulações que se fizeram em torno dos possíveis encaminhamentos a serem dados para os problemas ambientais no âmbito de ação das Nações Unidas – fornece as evidências de que a Conferência de Estocolmo foi fundamental na definição dos rumos que tomariam, posteriormente, o tratamento dos problemas do meio ambiente em termos institucionais.

Entre a realização da Conferência de Estocolmo e a conclusão do Relatório da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, o DDS foi colocado em operação. O núcleo de suas estratégias discursivas foi construído em um movimento de transposição para a *questão ambiental* de grande parte dos elementos que constituíam a chamada *questão social*. Uma série de demandas formuladas como questão social foram sendo abordadas em termos de problemas ambientais, ou seja, foram sendo deslocadas para o campo de abrangência da questão ambiental: pobreza; má distribuição de renda; falta de estruturas adequadas na área de saúde, educação, transportes; problemas decorrentes de um descontrolado processo de urbanização etc.

As transformações que sinalizaram estar em processo a falência do projeto sócio cultural da modernidade (Santos 2001) contribuíram tanto para o arrefecimento do DD, como abriram espaço para a configuração de estratégias discursivas que vinculavam a noção de DS à necessidade de construção de um modelo de desenvolvimento alternativo àquele dominante

na esfera mundial, distanciando-se daquelas estratégias que, em momento anterior, haviam dado forma e conteúdo ao DD.

Nesse sentido as proposições elaboradas pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) absorvem parte das demandas por reordenação das relações de poder estabelecidas entre as nações na ordem mundial e, ao mesmo tempo, restringe a busca de alternativas a estratégias que visam a desencadear uma reforma do modelo dominante, ou promover uma gestão mais eficaz desse modelo. A Comissão busca propor uma reforma do modelo de maneira que se mantenha ativa, no entanto, a lógica operativa do sistema capitalista, ou seja, sua racionalidade. O DDS foi, nesta perspectiva, ganhando espaço por meio da catalisação das demandas sociais por emancipação e da busca de alternativas para a solução dos persistentes problemas ligados à pobreza e a sua estratégica associação com a degradação ambiental. As estratégias discursivas produzidas pela CMMAD são as que mais se distanciam da reafirmação do modelo dominante e buscam reformá-lo. Desta forma elas alargam a abrangência do campo discursivo do DDS.

De par com a emergência do DDS, o DD foi reanimado, servindo como âncora para a implementação das políticas neoliberais nos países periféricos, então consideradas – na ótica da reafirmação do modelo dominante – como a alternativa viável para a superação dos problemas sócio-econômicos agravados ainda mais a partir do final da década de 1970 e para inserção dessas economias na nova ordem econômica que se configurava com a reordenação dos mecanismos da acumulação capitalista. Esse DD reativado a partir da lógica neoliberal é chamado nesse trabalho de DDC.

Avançado o processo de liberalização econômica, reordenados os mecanismos da acumulação capitalista, o DDC continuou alimentando a produção de estratégias discursivas centradas na busca de uma inserção qualificada das economias periféricas na lógica produtiva ditada pelas economias hegemônicas. Assim, redefinida a correlação de forças que havia produzido um significativo distanciamento do DDS em relação ao DDC, eles tendem a aproximar suas estratégias discursivas.

O mesmo contexto que levou à formulação do DDS levou suas estratégias discursivas a centrarem na promessa de uma reorientação do modelo dominante na ordem mundial as possibilidades de construir, nas economias periféricas, um desenvolvimento sustentável. No entanto as dificuldades em tornar efetivas quaisquer políticas que visem a promover uma alteração na correlação de forças estabelecida entre as economias desenvolvidas e as

subdesenvolvidas – eixo das reformas postuladas – têm deslocado a formulação dessas estratégias no sentido de aproximá-las daquelas ligadas ao DDC ao mesmo tempo em que inscrevem as de caráter mais abrangente, voltadas para a construção do desenvolvimento sustentável, no campo das utopias.

Enquanto a formulação de estratégias mais abrangentes é inscrita no campo das *possibilidades*, a produção de estratégias discursivas voltadas para a mediação de disputas de poder e interesses em domínios e esferas mais restritos alimenta e nutre a difusão do DDS. As demandas produzidas na esfera do *local* são absorvidas e domesticadas no interior de uma imensa rede de organizações que buscam mediar a formulação de políticas e propostas voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável. Em síntese, frente às mudanças no regime de acumulação, a configuração dos campos de disputas vinculados às agendas e políticas de desenvolvimento voltadas para a reordenação do modelo de desenvolvimento dominante está cada vez mais circunscrita no âmbito local e menos no nacional.

De outra parte, as estratégias discursivas que alimentam o DDC são construídas no sentido de postular a referida inserção qualificada na ordem global – inserção essa que deve ser buscada por meio das reformas de mercado – como uma *necessidade*, como uma urgência da qual dependem as possibilidades da conquista da modernidade e do desenvolvimento.

Enfim a análise construída aqui busca tornar claro que o DDS foi produzido, e se reproduz, enquanto estratégia de mediação das relações de poder e dominação que se estabelecem entre aqueles interesses que controlam e dirigem os mecanismos de acumulação capitalista na ordem mundial e aqueles que de maneira subordinada alimentam esse processo. Assim como o DD produzido no pós-Segunda Guerra foi dirigido às regiões consideradas pobres, no sentido de inseri-las no processo de acumulação dos centros industrializados, o DDS vai, em parte, atualizar essa lógica de operação. Enquanto o DD foi alimentado pela promessa de abrir caminho para as sociedades do terceiro mundo conquistarem as benesses da modernidade, o DDS será nutrido pelo reconhecimento dos déficits acumulados ao longo de mais de três décadas de tentativas e pela perspectiva de um desenvolvimento mais justo equitativo e equilibrado.

Como produto de uma bifurcação produzida no interior da formação discursiva do desenvolvimento, o DDS reproduz grande parte dos elementos de hierarquização, dominação econômica e cultural que caracterizaram a trajetória do DD. Nesse sentido, a busca de um

desenvolvimento sustentável é um desafio construído como necessário prioritariamente para as nações pobres e periféricas.

A produtividade tática do DDC está diretamente relacionada à capacidade de, por diferentes meios e estratégias, imprimir legitimidade à idéia de que o padrão de vida atingido nas sociedades industrializadas é um ideal possível e desejado por todas as demais sociedades do globo. Assim, o que deve emergir como *efeitos de verdade* no DDC e no DDS é a idéia de que a desigualdade que se observa entre as nações no acesso às benesses da sociedade de consumo e de alta tecnologia decorre da incapacidade e ineficiência demonstrada por determinadas sociedades em romper os obstáculos que vão sendo encontrados ao longo das diferentes etapas que deveriam ser percorridas ao longo da “pré-estabelecida” trajetória rumo ao desenvolvimento; a problemática ambiental é colocada para os países periféricos como mais um desses obstáculos.

O DDC, e também o DDS, são alimentados por conjuntos mutantes e interrelacionados de estratégias discursivas. Essas estratégias resultam de uma determinada maneira de combinar, de relacionar enunciados, conceitos e teorias pertencentes e geradas em diferentes áreas ou campos de saber de maneira a produzir determinados efeitos de verdade, que funcionam como dispositivos táticos que medeiam as relações de poder que perpassam ou delimitam uma determinada arena ou campo de disputas de interesses, no caso aqui em discussão aqui, aquela referente às agendas e políticas de desenvolvimento. Dessa forma, não se trata de examinar a coerência de diferentes teorias ou conceitos, mas os interesses e as correlações de forças que atuam no sentido de estabelecer, a partir delas, conjuntos de relações capazes de criar efeitos de verdade que conformam determinadas representações sociais, criam demandas e conduzem práticas e ações.

Nessa perspectiva, ganha significado o esforço empreendido por diferentes agentes envolvidos na produção do DD para imprimir um caráter de neutralidade aos termos e conceitos empregados, para fazer referência aos efeitos da histórica desigualdade que tem caracterizado a apropriação de riquezas nas relações entre países e regiões, e, conseqüentemente, maximizando em uns e depreciando em outros as condições de reprodução social. Denota esse esforço o emprego de expressões como “países pobres” e “países ricos”, ou ainda, “países do Norte” e “países do Sul”.

O esquema teórico centro-periferia, proposto pela CEPAL no sentido de forjar uma interpretação dos mecanismos que dificultavam ou impediam a superação do

subdesenvolvimento, forneceu o eixo das estratégias discursivas a partir das quais as elites dirigentes dos países latino-americanos se colocaram na arena das disputas de interesses – tanto na esfera interna como externa – formadas em torno da proposição de agendas e da execução de políticas voltadas para o desenvolvimento.

Considerando no conjunto o funcionamento da economia capitalista, a teoria cepalina identificava um *centro* hegemônico ligado a uma *periferia* dependente, e, nas relações estabelecidas entre ambos, na esfera do comércio internacional, o eixo das dificuldades da periferia em alavancar seu processo de industrialização e, portanto, seu desenvolvimento econômico. Noções como países centrais e países periféricos foram elementos constituintes do DD. O esquema teórico erigido em torno desses conceitos foi o que de forma mais significativa abriu espaço para o questionamento das relações desiguais estabelecidas entre aqueles países que controlavam a economia mundial e os demais, ao menos no que diz respeito à América Latina. E foi justamente esse aspecto que por muito tempo conferiu um significado ainda mais relevante às estratégias discursivas ali produzidas.

O que se quer destacar é que, na dinâmica de funcionamento de uma prática discursiva, a adoção de teorias, a utilização de determinados termos ou conceitos, o emprego de determinados modos de nomear, nunca são neutros ou desinteressados. Eles resultam sempre de escolhas que se fazem estrategicamente num campo de lutas e disputas de poder. Assim a tarefa a ser enfrentada não é a de avaliar a capacidade heurística desta ou daquela vertente teórica, nem mesmo a de examinar a coerência de determinados conceitos ou conjuntos de relações construídas a partir deles, mas de buscar perceber a correlação de forças que lhes imprime efeitos de verdade.

Atuam na configuração do DD – e também do DDS enquanto uma bifurcação deste – vários agentes sociais e instituições. No entanto, o Sistema das Nações Unidas concentrou, por sua estrutura, condições privilegiadas de atuação nesse processo. Ao se constituir como um espaço político institucional, de certa maneira acima do Estado-Nação, cujo objetivo é a garantia da Paz e do equilíbrio mundial, as Nações Unidas trouxeram para o seu interior disputas de poder e interesses que perpassavam as relações de força na ordem mundial. Nesse espaço tem lugar a geração de estratégias discursivas e modos de intervenção que se constituem em instrumentos táticos nessas disputas de poder. O DD e o DDS são partes constitutivas desses instrumentos. A CEPAL, enquanto parte do Sistema formado pelas Nações Unidas, tem como principal tarefa a particularização destas estratégias para a América Latina.

Desta forma, esses dois espaços institucionais serão privilegiados, nesta tese, como centros de geração do DD e do DDS. A produção desses discursos será analisada a partir desse espaço político-institucional.

Considerando que o DDS é o produto de uma cisão estratégica no DD, a discussão foi organizada em duas partes. Na primeira, composta por dois capítulos, o objetivo geral foi mostrar como se produziu o DD e como a CEPAL particularizou esse discurso para a América Latina. O DD se constrói sobre os principais eixos de afirmação da racionalidade moderna e está assentado na promessa de reprodução dessa racionalidade – consubstanciada no industrialismo – nas nações periféricas. Assim, no capítulo *Modernidade e Desenvolvimento*, a tarefa colocada foi a de evidenciar a constituição da idéia de desenvolvimento como eixo da aliança estabelecida entre capitalismo e modernidade. Mostrar como essa idéia de desenvolvimento esteve, ao longo da trajetória do Projeto Sócio-Cultural da Modernidade (Santos, 2001) sendo colocada como base constituinte e como meio de garantir as condições econômicas para a concretização das demandas por emancipação social. Busca-se indicar, igualmente, como foi sendo operada a fusão que praticamente identificou modernidade e emancipação social com desenvolvimento industrial.

No segundo capítulo, *O Desenvolvimento como prática discursiva*, o foco da análise foi dirigido para a compreensão do processo de formação do discurso do desenvolvimento no pós-Segunda Guerra Mundial. A idéia foi evidenciar como a noção de desenvolvimento – identificada com progresso tecnológico e crescimento econômico – passou a nortear as estratégias políticas e econômicas voltadas para a reafirmação da hegemonia capitalista no interior das disputas de poder na ordem mundial.

Neste contexto, a noção de desenvolvimento foi convertida, sobretudo pelas Nações Unidas, no núcleo de um discurso que buscou não só legitimar os moldes em que estava sendo operada a expansão do sistema capitalista no pós-Segunda Guerra, como conduzir nesse processo de expansão o modo de inserção das economias periféricas. Trata-se de analisar a emergência do discurso do desenvolvimento e a produção da estratégia discursiva do subdesenvolvimento como seu eixo principal. Enfim, o objetivo foi colocar em relevo o modo de operação das prática discursivas ligadas ao DD.

Na segunda parte, composta pelos três capítulos restantes, o objetivo é analisar a produção do DDS. Como essa produção está situada no contexto de crise da modernidade, associada às transformações operadas no modo de produção e reprodução do sistema

capitalista, procura-se no capítulo *Crise da modernidade* apontar os aspectos dessas transformações que são mais significativos na configuração do contexto em que toma forma a cisão, ou bifurcação, no DD. Trata-se de compor o contexto histórico no qual o DDS vai ganhar sentido e condições de visibilidade.

No quarto capítulo, *A Emergência da Questão Ambiental*, são apontados os principais elementos da composição do contexto em que se produziu a bifurcação no discurso do desenvolvimento. De um lado, as Nações Unidas e suas agências especializadas atuavam na produção de estratégias discursivas que reforçavam a necessidade de intensificar o ritmo do crescimento econômico como instrumento indispensável na conquista da melhoria das condições sociais nos países do Terceiro Mundo. De outro, nas sociedades desenvolvidas, cresciam as críticas e as demonstrações de insatisfação com os resultados sociais do modelo de desenvolvimento dominante na ordem mundial – o industrialismo. Grande parte dessas insatisfações foram catalisadas pelo movimento ambientalista, que vinha ganhando crescente visibilidade e capacidade de mobilização social desde o início da década de 1960.

A convocação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano colocou em contato esses dois grupos de interesses, desencadeando acirradas disputas de poder e a movimentação de forças que levaram à produção da cisão no discurso do desenvolvimento. As condições de formulação do DDS, bem como a definição de suas principais diretrizes e marcos conceituais, configuraram-se em Estocolmo. Este capítulo trata especificamente desse processo.

No quinto capítulo, *O Discurso do Desenvolvimento Sustentável*, o esforço é por analisar a configuração desse discurso como produto das disputas de poder/saber travadas em torno da definição de estratégias voltadas para o encaminhamento da relação entre meio ambiente e desenvolvimento, essencialmente da perspectiva dos países do Terceiro Mundo. O DDS vai operar, de início, uma transposição do núcleo da chamada questão social para o núcleo da questão ambiental. Esse movimento de transposição ou deslocamento tanto lhe imprime singularidade como lhe confere valor tático nas disputas de poder que acompanham as relações de produção e apropriação de bens e riquezas no interior das sociedades capitalistas.

A Conferência de Estocolmo deu início à bifurcação do DD. A formulação da noção de DS como alternativa ao modelo de desenvolvimento dominante, que dá forma a essa bifurcação foi, enunciada pela CMMAD em 1987, definindo o caráter das reformas colocadas

como possíveis e desejáveis no sentido de compatibilizar expansão capitalista e preservação do meio ambiente. Formulado em um momento de crise profunda nas economias periféricas – sobretudo na América Latina –, e sob a possibilidade de rompimento de aspectos que garantiam a coesão social e a manutenção do *status quo*, a noção de DS trabalhada pela CMMAD representa o máximo distanciamento em relação às estratégias discursivas que animaram o DD.

Por outro lado, as estratégias discursivas elaboradas na Conferencia Rio-92 aproximam o DDS do DD, discurso que foi reativado por volta de meados da década de 1980 ancorado na perspectiva neoliberal, chamado aqui de DDC. A discussão desses deslocamentos no eixo do DDS – que acabam por alargar o campo discursivo do DDS – também é realizada no capítulo quinto.

E, por último, na conclusão buscou-se apontar, por meio de uma síntese das principais questões discutidas no trabalho, a movimentação de interesses que instituiu em torno da questão ambiental um campo de disputas de poder-saber no interior do qual o DDS não só foi produzido, como tem sido alimentado.

I parte:

AS PROMESSAS DO DESENVOLVIMENTO

1. A MODERNIDADE E AS PROMESSAS DO DESENVOLVIMENTO

A idéia de desenvolvimento como progresso, como ampliação constante dos níveis de satisfação social é inerente ao pensamento ocidental moderno e se constituiu no eixo da aliança estabelecida entre capitalismo e modernidade desde o processo de expansão colonial europeu. Ao longo da trajetória da modernidade ocidental esta idéia tem sido reafirmada, por meio de diferentes mecanismos, como único caminho para concretização de demandas por emancipação social. Depois da Revolução industrial, da perspectiva dos interesses envolvidos na expansão do sistema capitalista, a promessa de emancipação social foi sendo cada vez mais vinculada e condicionada à conquista do desenvolvimento industrial. Um dos objetivos desse capítulo é evidenciar esse processo. Além disso, a partir de uma descrição sumária das principais transformações operadas nos meios de acumulação e reprodução da economia capitalista em seu processo de expansão, busca-se apontar o contexto em que aquele vínculo – entre as promessas de emancipação e a conquista do desenvolvimento – ganha ainda mais relevo e legitimidade, preparando as condições de emergência do DD.

1. 1. O PROJETO SÓCIO-CULTURAL DA MODERNIDADE

A constituição da racionalidade moderna foi um processo que se iniciou com o Renascimento e culminou no Iluminismo do séc. XVIII. Ela se definiu em oposição ao sagrado, à ordem divina, como governo das coisas e dos homens. A idéia de modernidade estava inteiramente associada à racionalização, à substituição de Deus, no horizonte de referência da sociedade, pela ciência, como mecanismo de produção de conhecimentos livres de interferências políticas e religiosas. Weber (1982) entendia a modernidade como um processo de secularização e desencantamento, quando o homem, como ser racional, ocupou o papel de sujeito capaz de transformar o mundo e a si mesmo. Como sintetiza Touraine:

A idéia de modernidade, na sua forma mais ambiciosa, foi a afirmação de que o homem é o que ele faz, e que, portanto, deve existir uma correspondência cada vez mais estreita entre a produção, tornada mais eficaz pela ciência, a tecnologia ou a administração, a organização da sociedade, regulada pela lei e a vida pessoal, animada pelo interesse, mas também pela

vontade de se liberar de todas as opressões. Sobre o que repousa essa correspondência de uma cultura científica, de uma sociedade ordenada e de indivíduos livres, senão sobre o triunfo da razão? (...) É a razão que anima a ciência e suas aplicações; é ela também que comanda a adaptação da vida social às necessidades individuais ou coletivas; é ela, finalmente, que substitui a arbitrariedade e a violência pelo Estado de direito e pelo mercado. A humanidade agindo, segundo suas leis, avança simultaneamente em direção à abundância, à liberdade e à felicidade (1999, p. 9).

O Ocidente, na sua mais profunda identificação com a idéia de modernidade, “quis passar do papel essencial reconhecido à racionalização para a idéia mais ampla de uma sociedade racional” (Ibid, p.18), vivendo e pensando a modernidade como uma revolução¹, como busca por essa sociedade racional. O uso da razão foi tomado como o meio de construção de uma nova ordem para o mundo, como uma arma crítica, como um instrumento de libertação. A construção dessa sociedade racional se transformou pois, a partir do final do séc XVIII, em um dos aspectos centrais da modernidade.

A conversão dos princípios do pensamento racional em objetivos sociais e políticos de alcance geral – ou seja, a politização da filosofia iluminista – colocou a modernidade em ação. A ordem universal estava na natureza. O homem, usando a sua razão, poderia não só conhecê-la, como se harmonizar com ela. Tratava-se de unir o homem e o mundo e mais do que isso, deslocar o fundamento religioso, colocando em seu lugar o *social*. O vínculo entre a ação consciente dos homens e o conhecimento das leis da natureza assegurou uma continuidade entre o século das luzes e a era do progresso técnico-científico que o sucedeu (Ibidem).

A modernidade nasceu prenhe de promessas. A aliança razão/ciência/técnica parecia definir o caminho para libertar o homem não só dos mitos e das tradições religiosas, mas também das necessidades mais elementares da sobrevivência. Liberdade, igualdade, fraternidade e propriedade foram os princípios sobre os quais se edificou a sociedade moderna, burguesa e liberal. A democracia foi construída como o elemento que colocou em ação esses princípios, permitindo que a sociedade e o estado coincidissem nas suas ações e percorressem juntos a rota do progresso e do desenvolvimento econômico.

Para Santos (2001), mais que um conjunto de idéias, princípios e proposições políticas, a modernidade pode ser entendida como um *Projeto Sócio-Cultural*, gestado nas transformações que levaram à desagregação do sistema feudal. Ou seja, um projeto que

¹ “A idéia revolucionária reúne três elementos: a vontade de libertar as forças da modernidade, a luta contra um antigo regime que é obstáculo para a modernização e para o triunfo da razão e a afirmação de uma vontade nacional que se identifica com a modernização. Não existe revolução que não seja modernizadora, libertadora e nacional” (TOURAINÉ, 1999, p. 73).

ofereceu o paradigma sob o qual se desenvolveu a relação modernidade/capitalismo. No entanto, esse projeto sócio-cultural só foi colocado à prova depois da Revolução Industrial, quando se generalizou um sistema de produção e trocas caracteristicamente capitalista. Desde então, modernidade e capitalismo uniram suas trajetórias, pois o processo de modernização trazia em seu bojo as condições necessárias para o florescimento de uma sociedade industrial.

Na mesma perspectiva, Giddens (2002) enfatizou a conexão entre modernidade e desenvolvimento tecnológico, afirmando que embora o industrialismo não possa ser tomado como a única dimensão institucional da modernidade, esta pode ser entendida como um sinônimo aproximado para a idéia de mundo industrializado. A modernidade está diretamente vinculada ao desenvolvimento do capitalismo enquanto modo de produção de mercadorias, envolvendo não só mercados competitivos, como mercantilização da força de trabalho.²

O estado-nação se constituiu em um dos principais elos de manutenção do vínculo entre capitalismo e modernidade. Giddens o considerou como a forma social mais importante produzida pela modernidade, por contrastar de maneira fundamental com a ordem tradicional, no que diz respeito à territorialidade, à capacidade de vigilância, e ao monopólio e ao controle sobre os meios de violência. Os estados-nação podem ser considerados, de forma legítima, como agentes, atores sociais, pois eles “são sistemas reflexivamente monitorados que, mesmo que não ‘atuem’ no estrito sentido do termo, seguem políticas e planos coordenados numa escala geopolítica” (Ibid., p. 22). Corroborando a interpretação do estado-nação moderno como um ator, Touraine acrescenta:

A nação não é a figura política da *modernidade*, ela é o ator principal da *modernização*, o que significa que ela é o ator não moderno que cria uma modernidade sobre a qual ela procurará preservar o controle, ao mesmo tempo que aceitará perdê-lo em parte, em benefício de uma produção e de um consumo internacionalizados (1999, p. 146 – grifos do autor).

Estabelecido o vínculo entre modernidade e capitalismo, o projeto sócio-cultural da modernidade, cuja principal força esteve, na origem, voltada para a busca da emancipação do homem, se colocou no centro das disputas de poder que marcaram e definiram os caminhos tomados pela reprodução do capital e, de acordo com esses caminhos, sofreu reformulações. Ou seja, conforme a dinâmica social impunha alterações nos mecanismos de produção e reprodução do sistema capitalista no seu conjunto, reformulavam-se também as estratégias

² Além desses dois aspectos envolve, ainda, as instituições de vigilância. Estas se referem “ao controle e a supervisão ‘visível’, no sentido de Foucault, ou do uso da informação para coordenar atividades sociais” (GIDDENS, 2002, p. 21).

para que as promessas de emancipação fossem concretizadas. Na análise de Santos (1997, 2001) a trajetória do projeto sócio-cultural da modernidade esteve marcada por uma constante tensão entre *emancipação* e *regulação*.

Nesta perspectiva, ao ser colocado em ação, o projeto sócio-cultural da modernidade ancorou sua trajetória sobre dois pilares de sustentação, regidos por lógicas operativas distintas, mas complementares: o pilar da regulação e o pilar da emancipação. O pilar da regulação é regido por três princípios: o princípio do estado, o do mercado e o da comunidade³. O pilar da emancipação é regido por três lógicas de racionalidade: a estético-expressiva (da arte e literatura), a moral-prática (da ética e do direito) e a cognitivo-instrumental (da ciência e da técnica). Esses princípios e lógicas de racionalidade estão ligados entre si por cálculos de correspondência, e embora estas últimas “visassem orientar a vida prática dos cidadãos, cada uma delas tinha um modo de inserção privilegiado no pilar da regulação” (2001, p.77). Assim, a racionalidade moral-prática se relacionava com o princípio do Estado⁴, a cognitivo-instrumental com o do mercado⁵ e a estético-expressiva com o da comunidade⁶.

A trajetória do projeto sócio-cultural da modernidade vem sendo marcada por uma paulatina hipertrofia do pilar da regulação, promovida tanto pelos ajustes necessários à ampliação dos mecanismos de acumulação e reprodução do capital, como pelo enfraquecimento que essas mudanças produzem no pilar da emancipação. As tensões geradas entre a intensificação das demandas por emancipação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de regulação são elementos importantes na dinâmica de funcionamento da simbiose entre modernidade e capitalismo; essas tensões se relacionam tanto à produção das recorrentes crises que têm caracterizado a expansão do sistema capitalista quanto aos reordenamentos que resultam dessas crises.

Além das tensões, sempre renovadas, entre emancipação e regulação, a trajetória da aliança entre modernidade e capitalismo esteve assentada em uma outra dualidade, responsável por grande parte das contradições que contribuíram para o seu esgotamento. Conforme analisou Wallerstein (2002), em torno da idéia de modernidade foram se

³ O termo comunidade é utilizado por Santos como correspondente de Sociedade Civil e é empregado aqui nessa acepção.

⁴“(…) na medida em que a este compete definir e fazer cumprir um mínimo ético para o que é dotado do monopólio da produção e da distribuição do direito” (SANTOS, 2001, p.77)

⁵“(…) não só porque nele se condensam as idéias da individualidade e da concorrência, centrais ao desenvolvimento da ciência e da técnica, como também porque já no século XVIII são visíveis os sinais da conversão da ciência numa força produtiva” (SANTOS, 2001, p.77).

construindo duas percepções bastante distintas, embora historicamente elas tenham permanecido muito interligadas. De um lado, moderno era o que houvesse de mais avançado em tecnologia, e estava associado à crença, que se instalou principalmente depois da Revolução Industrial, no progresso técnico infundável, motor de inovações constantes. Nessa perspectiva, a modernidade era uma contínua superação de um avanço técnico por outro e, portanto, sempre passageira, fugaz. De outro lado, modernidade também era o triunfo da liberdade humana sobre as forças da ignorância, sobre os opressores e os privilegiados. E embora almejasse uma trajetória de progresso “tão inevitável como a do avanço tecnológico”, ela não era um triunfo sobre a natureza, mas da humanidade sobre si mesma:

Não era uma rota de descoberta intelectual, mas de conflito social. Esta modernidade não era aquela da tecnologia, de Prometeu desacorrentado, de riqueza ilimitada; era sim a modernidade da libertação, da democracia real (o governo do povo em contraposição ao da aristocracia, ou seja, dos melhores), da realização humana e, sim, da moderação. Esta modernidade da libertação não era fugaz, era eterna (Idem, p.134).

Em torno dessas duas idéias, desses dois discursos, o projeto sócio-cultural da modernidade foi constituído, dando lugar a disputas e jogos de poder no interior da geocultura capitalista. Até a eclosão da Revolução Francesa, prevalecia a crença iluminista assentada na identidade entre modernidade tecnológica e modernidade da libertação. A união entre modernidade e capitalismo conduziria, por si, à emancipação social: “o tempo era o amigo universal, que inexoravelmente haveria de trazer mais felicidade para cada vez mais pessoas” (SCHAPIRO, 1949, p. 13, apud WALLERSTEIN, 2002, p. 85).⁷

A Revolução Francesa, ao inspirar desde insurreições nativas a revoluções contra a escravidão, esteve ligada, direta ou indiretamente, “a libertações de diversos tipos, cuja luta estimulou, bem como a nacionalismos nascentes em toda a Europa e nos seus confins, da Irlanda à Rússia, da Espanha ao Egito” (WALLERSTEIN, 2002, p. 136). Ela tornou evidente, pela primeira vez, que nem sempre estavam do mesmo lado os defensores da modernidade tecnológica e os defensores da modernidade da libertação, abrindo espaço para a percepção de que as duas coisas não eram iguais. Ao mesmo tempo, acabou impondo, pelos fatos, a aceitação de que a mudança política resultava mais numa *norma* do que numa *exceção* e que a soberania residia não no rei, no dirigente, mas no povo. Essas mudanças político-culturais

⁶ “(...) porque é nela que se condensam as idéias de identidade e de comunhão sem as quais não é possível a contemplação estética” (SANTOS, 2001, p.77)

⁷ SCHAPIRO, J. Salwyn (1949). *Liberalism and the challenge of fascism: Social forces in England and France (1815-1870)* Nova York:Mc Fraw-Hill.

selaram a emergência de uma nova visão de mundo (modernidade) que sepultou definitivamente o que ainda restava do chamado antigo regime.

A definição da trajetória percorrida pelo projeto sócio-cultural da modernidade, bem como suas reformulações, esteve de certa forma vinculada às disputas e conflitos resultantes de percepções e posicionamentos diferentes, e por vezes antagônicos, frente à nova realidade que emergiu das ruínas do feudalismo, ou seja, a modernidade. Seguindo o esquema de análise proposto por Wallerstein (2002), essas disputas ocorreram a partir de três orientações distintas, ou seja, de três ideologias: o conservadorismo, o liberalismo e o socialismo⁸. Wallerstein ressalta, no entanto, que “uma ideologia não é em si mesma, uma *Weltanschauung* [visão de mundo], mas uma das respostas possíveis a esta *Weltanschauung* que chamamos modernidade” (Idem, p. 84), uma resposta que se faz pela construção de um programa político. As ideologias⁹ são programas políticos que estão ancorados numa determinada maneira de perceber e de se posicionar em relação a uma determinada realidade e sua dinâmica.

O conservadorismo expressava a reação daqueles que se opunham à modernidade, às mudanças sociais, políticas e culturais que haviam reconfigurado o arranjo de poder com a consolidação da sociedade burguesa. Entre seus adeptos estavam, tanto aqueles que pretendiam uma completa reversão dessas mudanças em curso, como os que, reconhecendo essa impossibilidade, concentravam esforços em frear e restringir ao máximo esse processo.

Do lado oposto do conservadorismo, posiciona-se o liberalismo, como a consciência de ser moderno. Buscava difundir suas idéias e fortalecer as mudanças em curso, seja reformando instituições antigas ou colocando novas em operação. “Acreditava que o progresso, embora inevitável, não seria alcançado sem algum empenho humano, sem um programa político” (WALLERSTEIN, 2002, p. 85). O programa liberal declarando-se universalista buscava mudanças constantes e não muito bruscas, de maneira que uma certa ordem pudesse ser mantida. Aproximava-se mais da modernidade tecnológica. Transformou-

⁸ Para Wallerstein (2001), a emergência das ideologias resulta, principalmente, de duas profundas transformações operadas no contexto de desagregação na ordem do “antigo regime” que a Revolução Francesa consolidou: a percepção da mudança política como norma e o deslocamento da soberania antes fixada no rei ou dirigente para o povo.

⁹ O termo ideologia, sempre que empregado neste trabalho, deverá ser entendido nesta perspectiva colocada por Wallerstein. Deve ser afastada, aqui, qualquer correlação com o sentido conferido ao termo pela tradição marxista, que traz consigo uma certa oposição a algo que se coloca como verdadeiro ou científico. Como afirma Foucault, “creio que o problema não é de se fazer a partilha entre o que num discurso releva da cientificidade e da verdade e o que relevaria de outra coisa; mas de ver historicamente como se produzem efeitos de verdade no interior de discursos que não são em si nem verdadeiros nem falsos”, além do inconveniente de que “a ideologia está em posição secundária com relação a alguma coisa que deve funcionar para ela como infra-estrutura ou determinação econômica, material, etc.” (1979, p. 7).

se rapidamente em emblema da economia capitalista internacional, decorrendo dessa junção, um afunilamento nas promessas da modernidade.

Faz-se necessária aqui uma ressalva. O programa político liberal não se confunde com a doutrina econômica assentada na defesa do mercado auto-regulador. Ou seja, o liberalismo político não está diretamente associado à adesão ao liberalismo econômico e sim a concepções políticas e filosóficas liberais. Nesta perspectiva o programa político liberal concentrou, em um primeiro momento, seus objetivos no sufrágio universal e na identidade nacional, passando a incluir, em um momento posterior, a construção do Estado do Bem-Estar Social (Ibidem).

Os socialistas, assim como os liberais, acreditavam que o progresso era inevitável e deveria ser estimulado e, principalmente, acelerado, mas renegavam quaisquer reformas neste sentido que não fossem feitas mediante uma inserção, cada vez mais ampla, da sociedade como agente no processo de transformação. Embora ansiassem pelos benefícios da modernidade tecnológica, seus objetivos políticos os aproximavam da modernidade libertadora. “Eles desconfiavam que os liberais pretendiam limitar o ‘liberalismo’, tanto no seu campo de aplicação, quanto no número de pessoas que desfrutariam de seus benefícios.” (Ibid., p. 138).

Por fim, é preciso deixar claro que apesar das diferenças que marcavam as concepções de cada uma dessas correntes políticas, tanto conservadores quanto liberais, e mesmo os socialistas, centravam no controle efetivo do estado e do seu aparato institucional a principal estratégia para garantir o triunfo de seus programas.

A imbricada relação entre as transformações no sistema capitalista e as reformulações que foram sendo operadas em termos das promessas da modernidade serão indicadas aqui em relação a três períodos distintos do desenvolvimento das economias industrializadas. O primeiro se iniciou com a Revolução Industrial, no final do séc. XVIII, e se estendeu até a Grande Depressão do final do séc. XIX: o período do *capitalismo liberal*. O segundo vai do final do século XIX até por volta do final da década de 1960 e foi caracterizado, de acordo com a tradição alemã (LASH, URRY¹⁰, 1987; OFFE, 1989) como o período do capitalismo organizado. Ainda dentro dessa tradição, o terceiro período, o do *capitalismo desorganizado*, tem início ao final da década de 1960 e alcança os dias de hoje.

Não interessa aqui fazer uma descrição cronológica e minuciosa dos acontecimentos ocorridos ao longo dos três períodos. A intenção é: i) indicar aspectos importantes na

caracterização da lógica de operação do sistema capitalista – essencialmente no período do capitalismo organizado – que dão relevo à expansão dos mecanismos de regulação em detrimento dos de emancipação – e que produzem, em paralelo, a crescente hegemonia da modernidade técnica sobre a modernidade da libertação; ii) relacionar os ajustes realizados nas promessas da modernidade, a partir dessa hegemonia (da modernidade técnica), com o contexto de emergência da formação discursiva do desenvolvimento.

1.1.10 Capitalismo Liberal: a Submissão da Sociedade ao Mercado Auto Regulado

Em relação ao período do capitalismo liberal, que vai da revolução industrial à crise de 1870, importa chamar a atenção para o fato de que foi durante essa fase que a economia capitalista industrial se consolidou e deu início à sua expansão para outras áreas fora do continente europeu. A consolidação dessa nova ordem se fez sob a hegemonia da ideologia liberal, tanto no aspecto político como econômico. E ainda, que foram as contradições produzidas nesse movimento de expansão da economia de mercado que teve lugar a primeira grande crise da economia capitalista industrial. Essa crise imprime a primeira grande reformulação no projeto sócio cultural da modernidade.

Houve no transcorrer desse período um progressivo afunilamento no projeto sócio-cultural da modernidade em função das contradições que explodiram entre as idéias (promessas) de solidariedade e identidade, justiça e autonomia, igualdade e liberdade (SANTOS, 2001). Tornou-se, cada vez mais clara a impossibilidade de um desenvolvimento harmonioso entre Estado, mercado e comunidade. A idéia de comunidade, enquanto agrupamento concreto de cidadãos detentores efetivos da soberania da nação, nos moldes postos por Rousseau, foi sendo diluída na noção de sociedade civil, como suporte da esfera pública, e de indivíduo formalmente livre e igual, como suporte da esfera privada e constituinte básico daquela (sociedade civil). O Estado, como ente descolado dessa noção de sociedade civil, foi sendo construído como o gestor ambíguo dos interesses concernentes ao público e ao privado, dando “origem ao que se considera o maior dualismo do pensamento político moderno, o dualismo Estado/sociedade civil”¹¹ (SANTOS, 2001, p. 81).

¹⁰ LASH, Scott; URRY, John (1987). *The end of Organized Capitalism*. Oxford: Polity Press.

¹¹ “À separação entre igreja e Estado é preciso acrescentar, mais importante e mais radical ainda, a separação entre sociedade e Estado, o que torna a afastar a idéia de sociedade como conjunto, sistema ou corpo social, e sublinhar a oposição entre a idéia de sociedade e a realidade da vida social, aberta, mutável e pluralista” (TOURAINÉ, 1999, 102-3).

Assim durante o primeiro ciclo de expansão da economia capitalista industrial – ou o período do capitalismo liberal – o princípio ou a lógica econômica do mercado se expandiu rápida e profundamente. Essa expansão do mercado foi atestada pelo crescimento vertiginoso da indústria e das cidades onde estas se concentravam, bem como daquelas que foram se especializando na distribuição. Regiões que antes se desenvolviam praticamente isoladas, ou se relacionavam de forma marginal, foram ligadas através de redes de comércio, que se constituíram e se intensificaram, acelerando o movimento de unificação de mercados que Hobsbawm (1982) descreveu como “unificação do mundo”.¹²

O braço do mercado auto-regulável se estendeu às nações emergentes nas colônias européias espalhadas pelo mundo promovendo a integração dessas regiões ao mercado mundial. Os setores ligados à exportação foram a porta de entrada das transformações estruturais que acompanharam a constituição da sociedade de mercado nessas regiões, em níveis e graus diferenciados. Esse processo foi, em geral, comandado pelos interesses das oligarquias locais e dos comerciantes estrangeiros.

O equilíbrio de poder entre as nações européias durante o séc. XIX foi construído em torno da hegemonia econômica, tecnológica e militar que a Inglaterra passou a exercer, paralela à expansão do comércio mundial, após a Revolução Industrial. Além dos domínios coloniais, que lhe permitiam, tanto manter a oferta de matérias primas como garantir mercados para a produção, a libra, sendo a moeda de troca internacional, ancorada no padrão-ouro, trabalhava a seu favor na regulação do mercado de capitais. Entre as demais nações nenhuma possuía condições de se opor ao poderio inglês. Todas elas se viam presas numa divisão global do trabalho, cujo centro era ocupado pelo Reino Unido. Este havia se tornado “o ‘mercado’ mais conveniente e eficiente para obter meios de pagamento e de produção e para colocar produtos primários” (ARRIGHI, 1996, p. 169).

Para que a expansão da economia capitalista fosse mantida a intervenção do Estado foi se tornando cada vez mais necessária, aspecto que sinalizava uma crescente aproximação entre a lógica da dominação política e as exigências da acumulação de capital. Nessa

¹² Especialmente, cap.III – O mundo unificado. Hobsbawm, ressaltando os limites dos levantamentos estatísticos europeus na época, afirma que o comércio internacional “no período da Revolução Dual (1780-1840) tinha mais que triplicado”. E ainda, “As exportações britânicas para a Turquia e o Oriente Médio cresceram de 3,5 milhões de libras em 1848 para um máximo de 16 milhões em 1870; para a Ásia, de 7 milhões para 41 milhões em 1875; para as Américas Central e do Sul, de 6 milhões pra 25 milhões em 1872; para a Índia, de perto de 5 milhões para 24 milhões em 1875; para a Austrália, de 1,5 milhão para mais de 20 milhões em 1875. Em outras palavras, em 35 anos, o valor das trocas entre a mais industrializada das economias e as regiões mais atrasadas ou remotas do mundo havia se multiplicado por seis (1982, 69).

aproximação, o “mercado” enquanto instituição social ganhou uma importância e um significado que jamais fora lhe conferido antes; sua função mudou radicalmente.

O princípio do mercado auto-regulável foi convertido em fundamento da organização social, em eixo de todo o sistema econômico que deveria, a partir daí, ser dirigido pelos preços do mercado e somente por eles. Desde então a negação ou reafirmação dessa lógica tem se constituído em um elemento central na dinâmica das lutas sociais no interior das sociedades capitalistas.

Durante o período do capitalismo liberal a sociedade de mercado se constitui como suporte necessário para o florescimento de uma economia de mercado. Mas para que esse processo se efetivasse um conjunto de mudanças foi levado a cabo na esfera da produção, da sociedade e do Estado. Como explica Polanyi, “um mercado auto-regulável exigia, no mínimo, a separação institucional da sociedade em esferas econômica e política” (2000, p. 92), pois somente a partir dessa separação é possível subordinar as exigências sociais aos interesses do mercado, levando a uma completa inversão do seu caráter: em lugar de ser o resultado de determinadas relações sociais, ele, ao contrário, passa a determiná-las.

À medida que a indústria se tornou mais complexa e integrada ao mercado internacional, o retorno dos investimentos – cujo volume é crescente – passou a depender necessariamente da continuidade do processo produtivo no longo prazo. A partir daí, tornou-se fundamental a subordinação de todos os componentes da indústria, inclusive *terra*, *dinheiro* e *trabalho*, que não são genuinamente mercadorias, à lógica dos mecanismos do mercado. Foi esse processo de subordinação que Polanyi analisou a constituição das mercadorias fictícias, artifício que permite, não só o funcionamento do mercado auto-regulável, como o transforma em “um princípio de organização vital em relação à sociedade como um todo, afetando praticamente todas as suas instituições, nas formas mais variadas” (Ibid., p. 94). Desta feita, uma série de *regulações* seriam necessárias para que o mercado auto-regulável funcionasse efetivamente¹³. “Quaisquer medidas ou políticas que possam inibir a formação de tais mercados poriam em perigo, *ipso facto*, a auto-regulação do sistema” (Ibidem), ao interferir na continuidade da cadeia produtiva.

Embora na retórica liberal a intervenção fosse sempre questionada, em termos da ação política, ela acabava orientando a maioria das decisões. Mesmo a defesa do *laissez-faire*, esbarrava nas necessidades de criar condições para o mercado auto-regulável. A liberdade que

deveria orientar a circulação das mercadorias deveria também conduzir à ação do empreendedor, que poderia aumentar os preços assim que desejasse, sendo seguido por seus concorrentes. Na mesma lógica, o trabalhador também poderia decidir, individual ou coletivamente, a não trabalhar pelo salário oferecido. Entre a liberdade e o mercado prevalecia este último¹⁴.

A subordinação da sociedade aos desígnios do mercado auto-regulável não poderia ser completa, sob pena de colocar em risco a própria continuidade do sistema. Se a terra, o trabalho e o dinheiro foram transformados, pelos mecanismos de regulação, em mercadorias, para que o mercado auto-regulável se constituísse, também ocorreu um movimento de reação aos efeitos perniciosos desse processo. A sociedade se protegeu. Foi o que Polanyi analisou como *duplo movimento*, percebido como resultante da ação de dois princípios organizadores da sociedade capitalista, “cada um deles determinando seus objetivos institucionais específicos, com o apoio de forças sociais definidas e utilizando diferentes métodos próprios” (Idem, p. 163): o princípio do *liberalismo econômico* e o princípio da *proteção social*, cujo objetivo era

preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva, e que dependia do apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado – básica, mas não exclusivamente, as classes trabalhadoras e fundiárias – e que utilizava uma legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos (Ibid., p. 164)

Na análise de Polanyi, a consolidação da economia capitalista e a garantia das condições necessárias à sua expansão foram marcadas, então, por esse duplo movimento. De um lado a expansão das relações de produção capitalistas envolvem uma progressiva submissão da sociedade à lógica do mercado. Nessa submissão, as relações sociais foram sendo cada vez mais mercantilizadas: a obtenção de lucro, e não a satisfação de necessidades sociais, converteu-se na essência das relações de produção e de troca¹⁵. Mas essa

¹³ Polanyi (2000) menciona algumas das leis editadas na Inglaterra que de maneira direta ou indireta regularam a oferta de mão-de-obra para as indústrias, como, por exemplo, a Speenhamland Law, de 1795, a Reform Bill, de 1834, a Poor Law Amendment, de 1834.

¹⁴ “De forma estrita, o liberalismo econômico é o princípio organizador de uma sociedade na qual a indústria se baseia na instituição de um mercado auto-regulável. (...) Todavia, isso não quer dizer que sistema de mercado e intervenção são termos mutuamente exclusivos. Enquanto esse sistema não é estabelecido, os liberais econômicos apelarão, sem hesitar, para a intervenção do estado a fim de estabelecê-lo, uma vez estabelecido, a fim de mantê-lo. (...) A acusação de intervencionismo por parte de autores liberais é, portanto, um *slogan* vazio, implicando a denúncia de um único e idêntico conjunto de ações conforme eles possam aprová-las ou não. O único princípio que os liberais podem manter sem cair em contradição é o do mercado auto-regulável, quer ele os envolva em intervenção ou não” (Polanyi, 2000, p. 181).

¹⁵ Polanyi elabora essa discussão a partir da análise dos sistemas econômicos característicos de algumas sociedades não capitalistas. Apóia suas conclusões em trabalhos e etnografias que incluem, sobretudo, os de Malinowaki e Turnwald, conforme aponta no apêndice “notas sobre as fontes”(2000 p. 310). A partir desses

mercantilização trazia consigo a destruição de mecanismos e instrumentos tradicionais (conforme a organização social historicamente estabelecida) de proteção social. A sociedade, então, resiste à completa eliminação desses mecanismos, pois isso afetaria em grande medida os dispositivos de coesão social, colocando em risco a própria continuidade do sistema capitalista.

Entre as transformações que tornaram possível a inserção do homem/trabalho e da natureza/terra na ficção do mercado auto-regulável, está a separação entre homem/natureza, ou de maneira ainda mais específica, entre homem/terra. Para que a terra pudesse se comportar como mercadoria foi preciso eliminar todos os direitos tradicionais que regulavam o seu usufruto e que significavam entraves à sua inscrição na sociedade de contrato¹⁶, erguida como suporte da economia industrial.

Embora essa metamorfose sofrida pela terra fosse tão importante quanto aquela por que passou o dinheiro e o trabalho – ao menos em termos da estruturação interna da produção industrial – ,seu impacto se estendeu para espaços muito mais amplos do que o das economias propriamente capitalistas. Em certo sentido, essa separação forneceu a base de sustentação de velhos domínios coloniais, ao mesmo tempo em que impulsionou a aquisição de novos.

Uma vez submetido o uso da terra à lógica da economia de mercado, o passo seguinte foi subordiná-lo aos interesses da indústria. Tornou-se vital para o bom desempenho do sistema produtivo, em rápido crescimento, a sustentação da demanda de alimentos e matérias-primas. A extensão desse sistema de produção excedente aos territórios de além-mar e coloniais tornou planetária a divisão do trabalho industrial-agrícola que havia se iniciado na Europa Ocidental. “O resultado foi que os povos de zonas distantes foram engolfados pelo turbilhão da mudança, (...) enquanto as nações européias se tornavam dependentes de uma integração, ainda não garantida na vida da humanidade, para as suas atividades cotidianas” (POLANYI, 2000, p. 217).

estudos ele procura discutir e demonstrar que: a) a motivação do ganho não é “natural” no homem; b) contar com o pagamento do trabalho não é “natural” no homem; c) restringir o trabalho ao mínimo inevitável é não “natural” no homem; d) os incentivos habituais do trabalho não são o ganho, mas a reciprocidade, a competição, o prazer do trabalho e aprovação social; e) o homem é sempre o mesmo em todas as épocas; f) os sistemas econômicos, em regra, estão inseridos nas relações sociais, a distribuição dos bens materiais é assegurada por motivos não-econômicos; g) a coleta individual de alimentos para uso da própria pessoa e da família não é parte da vida do homem primitivo; h) a reciprocidade e a redistribuição são princípios de comportamento econômico que se aplicam não apenas a pequenas comunidades primitivas, mas também a grandes e poderosos impérios.

¹⁶ Na Inglaterra esse processo foi efetuado através dos cercamentos das terras comuns, do confisco das terras da Igreja, da implantação de leis restritivas aos direitos de heranças de certa maneira ainda relacionadas aos resquícios da estrutura feudal, etc. Os meios pelos quais a terra se tornou “livre” variaram de região para região de país para país. A eficiência do processo esteve, de certa forma relacionada à maior ou menor capacidade de resistência tanto da aristocracia quanto do campesinato.

À medida em que essa interdependência foi sendo ampliada, os efeitos da livre concorrência foram se fazendo sentir na economia como um todo. Em função do acirramento na concorrência, as taxas de lucro do capital investido foram sofrendo reduções e gerando falências; as reduções dos salários e crescimento do desemprego agravavam a situação, pois reduziam o poder de compra, enfraquecendo os mercados domésticos. A realização do valor produzido por cada empresa se tornava mais difícil. Tais dificuldades se espalharam para as regiões produtoras de matérias primas e consumidoras dos produtos manufaturados. A extensão da crise que se abateu sobre a economia mundial favoreceu a retomada de mecanismos de regulação social. Este movimento está na base do conjunto de transformações que conduziu à reorganização dos moldes em que vinha se processando a acumulação de capital na economia mundial desde a Grande Depressão de 1870. A partir daí tem início o período do *capitalismo organizado*.

Esse período – marcado essencialmente pela ascensão da grande empresa e da consolidação da hegemonia norte-americana na condução da economia mundial – poderia ser dividido em várias fases, conforme o aspecto a ser examinado em maior detalhe. Como o propósito aqui é chamar a atenção para as mudanças mais amplas no processo de reprodução do sistema capitalista, basta distinguir duas grandes fases: sendo a primeira a que vai da crise de 1870 até o término da Segunda Guerra Mundial, e, a segunda, que vai do imediato pós-Guerra ao início da década de 1970.

1.1.2 A crise do liberalismo econômico: novos reajustes no projeto sócio-cultural da modernidade

Entre a Grande Depressão de 1870 – passando pela eclosão da Primeira Guerra Mundial e pela crise de 1929 – e a Segunda Guerra Mundial a economia internacional foi completamente alterada. O liberalismo econômico deu lugar ao intervencionismo e a hegemonia e poder econômico inglês foi substituída pela norte-americana.

A crise tornou claro que a permanência da fusão modernidade/capitalismo envolvia reparos no papel a ser exercido pela livre concorrência e nas promessas de emancipação construídas em torno dessa aliança. Nessa perspectiva, é possível apontar as transformações desencadeadas em resposta à Grande Depressão de 1870 como o início do processo de “depuração”, ou de ajustes, que culminou na reorganização da economia mundial. A partir daí, a reprodução do capital foi inscrita em novos moldes e o projeto sócio-cultural da

modernidade foi paulatinamente se *concentrando* em torno de duas das suas promessas originais: liberdade (cada vez mais relacionada à democracia representativa) e desenvolvimento (transfigurado em avanço tecnológico e crescimento econômico).

A primeira grande crise da economia capitalista na era industrial, iniciada por volta de 1870, ao mesmo tempo em que solapou os fundamentos do liberalismo econômico fortaleceu o princípio da proteção social, frente ao exacerbamento dos efeitos deletérios da economia de mercado, fazendo avançar a outra face do *duplo movimento*, apontado por Polanyi (2000). Começaram a se desagregar os elementos da estrutura que haviam elevado o livre comércio à condição de motor do desenvolvimento da sociedade europeia sob hegemonia inglesa: o equilíbrio de poder, o padrão-ouro como suporte da economia internacional, o mercado auto-regulável e o Estado Liberal.

O movimento de proteção dos suportes fundamentais da reprodução social no capitalismo remonta ao processo de constituição da sociedade de mercado, ou seja, ao período de formação do capitalismo liberal. No entanto, a partir da Grande Depressão de 1870, ele se expandiu e se intensificou, tendo como pólo catalisador a intervenção do Estado. Na perspectiva do “nacional”, o princípio do Estado absorveu, por meio de novos mecanismos de regulação, a demanda por proteção, desencadeada em torno dos elementos que, transfigurados em mercadorias, foram convertidos em motores do processo produtivo: dinheiro/capital, homem/trabalho e natureza/terra.

Para a doutrina liberal, o termo mercado internacional não envolvia a ação de estados nacionais; tratava-se do encontro de indivíduos, cujos interesses eram efetuar transações de mercadorias. Portanto não interessava, especialmente aos ingleses, o efeito das trocas efetuadas no mercado internacional sobre as demais economias domésticas. A Grande Depressão tornou evidente, para essas nações, os perigos econômicos e sociais da manutenção dos mecanismos da auto-regulação. O equilíbrio de poder que imperava entre as nações europeias, desde as Guerras Napoleônicas, foi posto em xeque.

A separação entre as esferas da política e da economia, mais apregoada do que executada pelos liberais, tornou-se insustentável. As economias nacionais, apesar de continuarem mantendo o padrão-ouro, buscaram desenvolver políticas de proteção para suas moedas, ancorado-as na soberania de sistemas de bancos centrais de emissão. A idéia era colocar em ação uma política econômica que possibilitasse aplacar as oscilações no nível de preços, decorrentes das tentativas de manter estáveis as taxas de câmbio. Ou seja, era preciso regular tanto a oferta de dinheiro, como a de terra e a de trabalho, para que essas mercadorias

fictícias não fosse completamente arrasadas pelos efeitos da livre concorrência¹⁷. O Estado nacional vai absorvendo essas demandas e, portanto se colocando ao lado dos setores hegemônicos em suas sociedades. Os Estados assumiram também a proteção de suas indústrias, entrando definitivamente numa acirrada guerra por mercados consumidores. Estava em processo a era do capitalismo monopolista:

O mundo continuava a acreditar no internacionalismo e na interdependência, enquanto agia sob os impulsos do nacionalismo e da auto-suficiência. O nacionalismo liberal se transformava num liberalismo nacional, com seus mercados se apoiando no protecionismo e no imperialismo na área externa e no conservadorismo monopolista na área interna (POLANYI, 2000, p. 234/5).

Enfim, o projeto sócio-cultural da modernidade deixa de estar pautado na lógica da auto-regulação, sendo inscrito, então, na moldura dos interesses nacionais. No final do séc. XIX, o modelo da *sociedade nacional e de classe* se configurava na expressão concreta da modernidade. Touraine, nesse sentido, afirmou que de acordo com a realidade de cada país “a experiência coletiva possuía uma unidade fundamental que se chamava facilmente de sociedade”, onde “política, economia, educação e justiça constituíram as quatro funções principais desse corpo social” (1999, p. 108).

Cimentando o modelo de sociedade nacional, o nacionalismo, que não era em si novo, avançou sobre todo o ocidente – principalmente no período que se estendeu da Grande Depressão à Primeira Guerra –, ao mesmo tempo em que seu sentido foi sendo transformado. Por um lado, através da vinculação cada vez mais estreita à idéia de auto-determinação, à formação de estados independentes e soberanos, colocada como uma possibilidade aberta a qualquer povo que a reivindicasse. Por outro lado, consolidou-se a tendência a definir uma nação a partir de critérios étnicos, lingüísticos e também territoriais¹⁸. O nacionalismo passou a desempenhar papel crescente na política dos Estados. Não ficou restrito aos países europeus,

¹⁷ “Permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra resultaria no desmoronamento da sociedade. Esta suposta mercadoria ‘força de trabalho’, não pode ser impelida, usada indiscriminadamente, ou até mesmo não-utilizada, sem afetar também o indivíduo humano que acontece ser o portador dessa mercadoria peculiar. Ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema disporia também, incidentalmente, da entidade física, psicológica e moral do ‘homem’ ligado a essa etiqueta. Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício da perversão e do crime e da fome. A natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e os arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçadas e destruído o poder de produzir alimentos e matérias-primas. Finalmente, a administração do poder de compra por parte do mercado liquidaria empresas periodicamente, pois as faltas e os excessos de dinheiro seriam tão desastrosas para os negócios como as enchentes e as secas nas sociedades primitivas” (POLANYI, 2000, p. 95).

¹⁸ Passa a predominar uma vinculação entre estado nação e delimitação territorial, mas essa tendência foi contraposta em amplas áreas de migração em massa (os judeus da diáspora por exemplo) e também pela maioria dos movimentos socialistas (Cf. HOBBSBAWM, 1988, esp. cap. 6).

já consolidados ou emergentes, estendendo-se, tanto para as regiões das antigas colônias agora independentes, como também na direção daquelas que almejavam essa condição.

“A nação” era a nova religião cívica dos Estados. Oferecia um elemento de agregação que ligava todos os cidadãos ao Estado, um modo de trazer o Estado-nação diretamente a cada um dos cidadãos e um contrapeso aos que apelavam para outras lealdades acima da lealdade do Estado – para a religião, para a nacionalidade ou etnias não identificadas com o Estado, e talvez, acima de tudo, para a classe. Nos Estados constitucionais, quanto mais as massas eram trazidas para a política através das eleições, tanto maior era o campo em que tais apelos se faziam ouvir. (HOBSBAWM, 1988, p. 212).

À promessa moderna de que o predomínio de condutas racionais colocaria as sociedades na rota do progresso técnico e da satisfação das necessidades dos indivíduos, de maneira cada vez mais justa e equitativa, o liberalismo político – que triunfou com a consolidação da ordem burguesa – já havia imposto alguns limites. A possibilidade de realmente se libertar da prisão do reino da necessidade não estava aberta para todos indistintamente. As idéias de emancipação, progresso, autonomia e desenvolvimento foram postas como princípios universais a serem alcançados pelos indivíduos *mais capazes*, através do conhecimento técnico e sob a baliza da livre concorrência.

A partir do final do séc. XIX, se a capacidade dos indivíduos continuava um elemento central, de alguma maneira, ela foi vinculada também à capacidade da *nação* de resguardar-lhe condições favoráveis, seja em relação à produção ou ao comércio. Como bem lembrou Hobsbawm, a “luta pela existência forneceu a metáfora básica do pensamento econômico, político, social e biológico do mundo burguês”, sendo a capacidade dos indivíduos “atestada não só pela sobrevivência, mas também pela dominação” (1982, p. 135). Essa mesma metáfora foi ajustada pela racionalidade moderna aos contornos da expansão imperialista. Às economias industrializadas da Europa central e do norte, juntou-se a dos EUA, formando o bloco daquelas que ocupavam a condição de vencedores, e como tais assumiram, direta ou indiretamente, o domínio de grande parte do resto do mundo: África, Ásia, América Latina.¹⁹

O estado-nação passou, pois, a exercer um papel cada vez mais ativo nas transformações que se operaram no pilar da regulação. Além da proteção direta que passou a oferecer aos investimentos nacionais, sua ação se vinculou de maneira ainda mais estreita, ao princípio do mercado e da comunidade. As disputas, que antes ocorriam em termos das relações interempresariais, deslocaram-se para as relações interestatais.

¹⁹ “Essa repartição do mundo entre um pequeno número de Estados (...) foi a expressão mais espetacular da crescente divisão do planeta em fortes e fracos, em ‘avançados e ‘atrasados’” (HOBSBAWM, 1988, 91).

O princípio do mercado continuou sua expansão, no entanto, ela ocorreu em moldes diferentes do período anterior. Se antes o esforço foi para forjar as condições de funcionamento de um mercado de livre concorrência, agora, sob a proteção do Estado Nacional, observava-se o rompimento dos quadros institucionais anteriores.

A impossibilidade de manter a conversibilidade em ouro da libra britânica, depois da crise de 1929, eliminou definitivamente o último vestígio da hegemonia exercida pela Inglaterra na condução da economia mundial.²⁰ O colapso do padrão-ouro coroou as transformações no sistema internacional que a Grande Depressão de 1870 havia posto em marcha. “Nada menos do que uma destruição completa das instituições da sociedade do séc. XIX acompanhou a crise em grande parte do mundo, e em todos os lugares essas instituições foram modificadas e reformuladas além de todo o reconhecimento” (POLANYI, 2000, p. 44). Nem mesmo a Liga das Nações sobreviveu, pois a ela se impôs a força de impérios autárquicos²¹:

Os andaimes dos acordos multilaterais, que, antes de 1914, sustentavam a estrutura do comércio internacional, apoiavam-se em duas fundações principais. A primeira era o déficit do balanço de pagamentos indiano com a Grã-Bretanha e os excedentes com outros países, mediante os quais esse déficit era financiado; a segunda eram as balanças comerciais entre a Grã-Bretanha, a Europa e América do Norte. Essa estrutura de acordos, construída de forma muito gradativa, foi violentamente abalada pela Primeira Guerra Mundial, e a Segunda Guerra Mundial completou sua destruição (MILWARD, 1970, p. 45 apud ARRIGHI, 1996, p. 277-8).

A demanda por proteção que caracterizou o duplo movimento analisado por Polanyi (2000), da perspectiva do dinheiro/capital, resultou no estreitamento da relação entre o princípio do Estado e o do mercado. Esse estreitamento se traduziu numa mudança na estrutura que até então havia sustentado o modo de produção e reprodução do capital, ocorrendo um deslocamento do eixo organizador da economia mundial: da livre concorrência ela passou a se inscrever nos quadros fornecidos pelo nacionalismo, pelas disputas imperialistas e pela formação dos monopólios. Enfim, o novo ciclo da acumulação foi pautado

²⁰ O abandono do padrão ouro pela Inglaterra, “levou à destruição final da única rede de transações comerciais e financeiras em que se baseavam os destinos da City londrina. O protecionismo exacerbou-se furiosamente, a busca de moedas estáveis foi abandonada” e o capitalismo mundial centrou-se nas economias nacionais e seus respectivos impérios (ARRIGHI, 1996, p. 283).

²¹ Sendo os mais representativos, Rússia, EUA e Alemanha. Polanyi comenta ironicamente que com a crise da década de 30 “enquanto grandes nações reconstruíram o próprio molde do seu pensamento e se lançavam à guerra para escravizar o mundo em nome de concepções até então desconhecidas sobre a natureza do universo, nações ainda maiores corriam em defesa da liberdade, que passou a adquirir em suas mãos um significado igualmente ainda não conhecido” (2000, 44).

por uma dialética entre mercado e planejamento (ARRIGHI, 1996), que se estendeu a todo o sistema produtivo.

As empresas americanas (EUA) passaram a desempenhar um papel fundamental na configuração dos novos moldes assumidos pelo sistema produtivo. O processo de concentração do capital, da formação das corporações transnacionais e da constituição dos grandes monopólios, possibilitou à economia americana a capacidade de internalizar não só os custos de produção mas também os custos de transação²², ou seja, “os custos associados à transferência de insumos intermediários, através da longa cadeia de domínios organizacionais separados que vinculam a produção ao consumo final” (ARRIGHI, 1996, p. 247). Isso permitiu às empresas e corporações aumentarem a produção, otimizando a um só tempo a velocidade da produção, os custos por trabalhador e por máquina empregada.

A integração dos processos de produção foi possível graças tanto ao desenvolvimento tecnológico quanto à criação de métodos de planejamento organizacional, que permitiram controlar e coordenar o volume dos fluxos entre os diversos segmentos do processo produtivo. Mas as mudanças não se restringiram ao âmbito da produção, ocorrendo paralelamente, uma completa reorganização nos mecanismos de distribuição, configurados na estrutura que acompanhou a emergência do mercado de massa. Arrighi sintetizou o encadeamento das mudanças que revolucionaram a estrutura da acumulação nos Estados Unidos, e que, através da internacionalização, forneceram as bases do novo ciclo de expansão da economia mundial:

A integração dos processos de produção em massa com os de distribuição em massa numa só organização deu origem a um novo tipo de empresa capitalista. Havendo internalizado toda uma seqüência de subprocessos de produção e de troca, desde a obtenção dos insumos primários até a entrega dos produtos finais, esse novo tipo de empresa capitalista ficou em condições de submeter os custos, riscos e incertezas da movimentação de mercadorias, através dessa seqüência, à lógica racionalizadora da ação administrativa e do planejamento empresarial a longo prazo (1996, p. 248).

Os cartéis e trustes passaram a comandar o novo ciclo de expansão, que foi impulsionado pela descoberta de novas fontes de energias e pelo desenvolvimento

²² Arrighi analisa o desenvolvimento do capitalismo histórico a partir da configuração de quatro ciclos sistêmicos de acumulação, marcados por um determinado conjunto de condições moldadas de par com a construção de hegemonias políticas que acompanham a ascensão e crise de cada um deles – o genovês, o holandês, o inglês e o americano. Para ele, cada um desses ciclos foi marcado por uma transformação essencial na internalização dos custos da lógica econômica de reprodução do capital. Assim, em síntese: “Tal como o regime holandês levava os processos de acumulação de capital em escala mundial um passo adiante dos genoveses, ao internalizar os custos de proteção, e tal como o regime britânico os levava um passo além dos holandeses, ao internalizar os custos de produção, o regime norte-americano fez o mesmo em relação ao britânico, ao internalizar os custos de transação” (1996, 247).

tecnológico, permitindo grande aumento da escala produtiva e exacerbando a disputa de mercados consumidores e matérias-primas. Estavam estabelecidas as bases de uma nova ordem mundial, consolidada em um sistema de mercados nacionais e empresas transnacionais, cujo centro gravitacional estava centrado na economia americana.

Ao lado das transformações no sistema produtivo das economias centrais, ou mais especificamente, a partir da economia americana, operou-se um amplo movimento de exportação de capitais para as regiões produtoras de matérias-primas, o que não só permitiu uma oferta maior daqueles produtos, como dinamizou o consumo dos bens industrializados. Na América Latina, cuja maioria dos países havia conseguido a independência política nos primeiros anos do séc. XIX, observou-se, ao lado da modernização da estrutura agro-exportadora, não só uma maior integração ao mercado mundial de produtos agrícolas e minerais, mas também a emergência de uma incipiente industrialização, voltada para as necessidades do mercado interno, que não eram atendidas pelas economias centrais. Em essência, as economias não industrializadas, a partir das transformações desencadeadas pela Grande Depressão de 1870, foram aprofundando sua integração à economia mundial, ao passo que foram sendo ampliados no seu interior, em moldes cada vez mais capitalistas, os mercados de terra e de trabalho²³.

O montante vultoso de capitais investidos, tanto na produção industrial quanto na dinamização das áreas produtoras de matérias-primas, somado ao acirramento da concorrência por mercados, levou o capitalismo a sofrer, no final da década de 1920, uma grave crise de superprodução. Os abalos decorrentes dessa segunda Grande Depressão foram bastante danosos às economias agro-exportadoras, forçando uma certa remodelação em termos da estrutura produtiva interna. Conforme o grau de dependência em relação aos capitais externos, à diferenciação de produtos e à conformação social de cada país, essa remodelação foi mais ou menos profunda. De qualquer forma, estava posto também para as economias centrais, mas mais ainda para as periféricas, os perigos que grassavam nas economias assentadas exclusivamente no setor vinculado ao mercado externo. Por outro lado, o avanço tecnológico nas economias centrais e o crescimento nos investimentos na produção de bens de capital abriram a possibilidade de ampliar a transferência de tecnologias voltadas para a produção de bens de consumo para as economias periféricas, acompanhadas também das inversões de capitais, aspectos que estreitaram, ainda mais, os vínculos de dependência.

²³ No Brasil, por exemplo, esse processo envolve desde a aprovação em 1850 da lei de terras, à extinção da escravidão e a política de imigração estrangeira amparada pelo Estado. Ver a esse respeito MARTINS, José de Souza (1979). *O Cativo da terra*. Livraria Editora Ciências Humanas. São Paulo.

Acompanhando a expansão da economia industrial, o mercado de trabalho, sobretudo nas sociedades européias e norte-americana, foi ampliado e ao mesmo tempo diversificado, aumentando a participação do operariado e do setor de serviços na sua composição. A classe média também se fortaleceu, política e socialmente. O acirramento da concorrência interempresas e a instabilidade que ela produzia no mercado de trabalho forneceram as bases da luta por proteção. Os sindicatos e organizações patronais dinamizaram os caminhos e os resultados das negociações entre capital/trabalho, cada vez mais intensas.

As pressões vindas do mundo do trabalho envolveram não só a implantação de uma legislação social que estabelecesse parâmetros mínimos de regulação das relações de trabalho, mas também a criação de mecanismos que lhes permitissem ampliar seu raio de influência nas decisões políticas dos governos. Forçaram o ajuste do projeto sócio-cultural da modernidade, no sentido de tornar mais efetiva a lógica democrática, então muito abstrata, que regia a relação Estado/sociedade civil, esta, em tese, composta de cidadãos formalmente livres e iguais. Assim, frente à ampliação dos conflitos, “tornou-se cada vez mais claro que a democratização da política dos Estados era inteiramente inevitável. As massas marchariam para o palco da política, quer isto agradasse ou não aos governantes” (HOBSBAWM, 1988, p. 127)”. Em conseqüência, sistemas eleitorais baseados na ampliação do direito de voto espalharam-se pelo mundo ocidental capitalista. “Entre 1880 e 1914 a maioria dos Estados ocidentais havia se resignado ao inevitável: a política democrática não podia mais ser protelada. Daí em diante, o problema foi manipulá-la” (HOBSBAWM, 1988, p 128).

Da perspectiva das demandas por proteção vindas do mundo do trabalho ocorreu, então, um adensamento da relação entre o princípio do Estado e o da comunidade, visível no processo de “rematerialização da comunidade através da emergência das práticas de classe e da tradução destas em políticas de classe” (SANTOS, 2001, p. 84). A implantação de uma legislação de proteção social e o alargamento dos mecanismos de participação social foram instrumentos essenciais na gerência que o Estado foi exercendo sobre as economias nacionais, sobretudo depois da Crise de 1929.

A partir da demanda por auto-proteção do trabalho, da terra e do capital foram efetuados os ajustes centrais no projeto sócio-cultural da modernidade. Eles ocorreram no sentido de deslocar a centralidade do princípio do mercado para o princípio do Estado. A partir de seus domínios, tomados agora em sua acepção mais ampla, incluindo o espacial, a inter-relação entre os princípios da comunidade e do mercado foi efetuada. Esse deslocamento

pode ser sintetizado, pois, na passagem da economia de mercado para a economia dirigida e protegida pelo Estado-Nação.

A racionalidade cognitivo-instrumental não permaneceu imune às transformações sociais operadas a partir da segunda metade do séc. XIX. A crença inabalável no desenvolvimento científico e tecnológico, como elemento central no enfrentamento das dificuldades práticas impostas ao homem pela natureza, começou a ser solapada. As bases da incerteza foram assentadas na profundidade dos conhecimentos produzidos até então e que sinalizavam os limites das concepções e métodos empregados, e também pela percepção que a burguesia foi adquirindo, sobretudo depois da crise de 1870, de que os frutos do progresso nem sempre correspondiam às expectativas e poderiam ser mesmo desastrosos.²⁴

Essa incerteza resvalou, mesmo de maneira tênue e socialmente localizada, nos domínios do conhecimento científico. Claro que ela não se fez sentir da mesma forma em todas as áreas do conhecimento. Uma abordagem detalhada realçaria muitas distinções²⁵, o que não é nosso objetivo. O que estava sendo posto em questão pelo próprio desenvolvimento da ciência, era a concepção do universo como “um edifício baseado ‘nos fatos’, ligados entre si pelos firmes andaimes de causas determinando efeitos, pelas ‘leis da natureza’, e construído com as ferramentas confiáveis da razão e do método científico” (HOBSBAWM, 1988, p. 340). Tornaram-se evidentes, embora o fossem para um círculo muito restrito de cientistas, os limites de uma determinada maneira de compreender o universo. A percepção desses limites, indicava um ponto de erupção em um processo – prenhe de discontinuidades – cujo aprofundamento estaria no cerne da falência do projeto sócio-cultural da modernidade, no período posterior. Antes disso, “a solução menos perturbadora era refugiar-se naquele neopositivismo que se tornaria o que há de mais próximo a uma filosofia da ciência aceita no séc. XX” (HOBSBAWM, 1988, p. 357).

Sob as várias epistemologias positivistas ocorreu o reforço de uma concepção de ciência neutra e autônoma em relação aos interesses e valores da política e da economia. E, como assinala Santos, a consequência mais importante desse processo “é que a representação luxuriante do campo cognoscível e racional vai de par com uma ditadura das demarcações,

²⁴“Para usar uma metáfora adequada à Era do Capital, esperava-se que os trilhos de estradas de ferro construídos pela humanidade levassem a destinos que os viajantes podiam não conhecer, pois lá ainda não haviam chegado, mas sobre cuja existência e natureza não haviam dúvida. (...) O séc. XX podia ser predito, por extrapolação, como uma versão melhorada e mais esplêndida dos meados do séc. XIX. E, ainda assim, a paisagem imprevista, enigmática e perturbadora que os viajantes viam pela janela do trem da humanidade (...) seria realmente a do caminho que levava ao destino indicado em suas passagens? (HOBSBAWM, 1988: 358).

com o policiamento despótico das fronteiras, com a liquidação sumária das transgressões” (2001, p. 86).

Nesse regime de fronteiras definidas, o conhecimento científico e tecnológico continuou subsidiando o desenvolvimento e o progresso. Em que pese os abalos, ainda restritos a determinados ramos de especialização, a crença no progresso e na ciência permaneceu viva e atuante. Na ótica das nações dependentes, essa crença na ciência e no desenvolvimento foi convertida em instrumento cada vez mais destacado na luta dos setores que advogavam a autodeterminação e a real soberania política e econômica. A modernidade técnica era a estratégia para alcançar a modernidade da libertação.

No período que vai da Grande Depressão de 1870 até a Crise de 1929 a economia capitalista foi inteiramente reformulada. O mercado auto-regulável cedeu lugar à intervenção cada vez mais intensa do Estado nos destinos das economias nacionais, ao lado da emergência dos trustes e monopólios, na condução das transformações em todos os níveis da estrutura produtiva, envolvendo inclusive o estabelecimento de políticas de proteção e reserva de mercados consumidores. A Segunda Guerra Mundial não só selou esse processo como consolidou a hegemonia da economia norte-americana na ordem internacional.

1.1.3. A época de ouro do capitalismo: o desenvolvimento como condição da emancipação social

A Segunda Guerra Mundial, em certa medida uma continuação da Primeira, foi produto da intensificação das disputas pelo controle e expansão de mercados consumidores e fontes de matérias primas. Enquanto para as nações européias que ingressaram tardiamente no processo de industrialização a conquista de áreas de influência se mostrava cada vez mais vital para a continuidade da expansão de suas economias, a economia norte-americana encontrava em seu próprio território condições para se expandir. Este aspecto, aliado a uma política estatal francamente protecionista, resultou em um sólido crescimento econômico dos EUA ao longo dos anos que se seguiram à primeira grande depressão da economia mundial. De maneira que quando eclode a Primeira Guerra Mundial as empresas norte americanas se beneficiaram enormemente por meio do fornecimento de armas, alimentos e matérias-primas para os países beligerantes.

²⁵ Entre, por exemplo, aquelas ciências que experimentavam um desenvolvimento linear, nos moldes da ciência normal de KHUN (1970), e aquelas que estavam sendo revolucionadas em seus pressupostos e paradigmas. No

As empresas norte-americanas expandiram-se ancoradas não só na reordenação de métodos de produção, como também no protecionismo. Acentuadamente a partir do entre-guerras elas “transformaram-se num punhado de ‘cavalos de Tróia’ nos mercados internos de outros Estados, mobilizando recursos externos e poder aquisitivo em prol de sua própria expansão burocrática” (ARRIGHI, 1996, p. 304). Ao fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA haviam consolidado a posição de principal potência econômica capitalista, passando a comandar o novo ciclo de expansão do capitalismo no ocidente.

O modelo de acumulação fordista – que se espalhou primeiro pelas empresas norte-americanas e depois para as demais – aliado aos mecanismos de regulação keynesianos produziu um duradouro ciclo de crescimento econômico mundial, conhecido como a *era de ouro* do capitalismo (HOBBSAWM 1995). A inovação trazida pelo fordismo era menos a separação entre gerência, concepção, controle e execução no processo industrial, e mais a visão e o reconhecimento explícito de que, “produção em massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista” (HARVEY, 1992, p. 121). Em que pese as resistências enfrentadas²⁶, o fordismo acabou se generalizando também entre os países europeus industrializados.

O estabelecimento de mecanismos de regulação e intervenção estatal com o intuito de evitar ou debelar as desordens econômicas produzidas pelos movimentos do mercado capitalista se intensificou, sobretudo, depois da crise de 1929. Além das políticas protecionistas o Estado Nação passou também a planejar e realizar investimentos tanto no sentido de impulsionar o setor produtivo como no de implementar políticas voltadas para ampliação dos níveis de emprego e da capacidade de consumo.²⁷ As demandas por proteção

primeiro grupo teríamos a medicina e no segundo a química, a matemática, a física e a biologia.

²⁶ “(...) O estado das relações de classe no mundo capitalista dificilmente era propício à fácil aceitação de um sistema de produção que se apoiava tanto na familiarização do trabalhador com longas horas de trabalho puramente rotinizado exigindo pouco das habilidades manuais tradicionais e concedendo um controle quase inexistente ao trabalhador sobre o projeto, o ritmo e a organização do processo produtivo. (...) A linha de montagem para produção de massa, implantada em muitos pontos dos Estados Unidos, tinha um desenvolvimento muito fraco na Europa antes da metade dos anos 30. (...) Foi preciso uma enorme revolução das relações de classe (uma revolução que começou nos anos 30, mas só deu frutos nos anos 50) para acomodar a disseminação do fordismo à Europa” (HARVEY, 1992, p. 123-124).

²⁷ “O Estado assumia uma variedade de obrigações. Na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa, o Estado se esforçava por controlar ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essa políticas eram dirigidas para áreas de investimento público – em setores como o transporte, os equipamentos públicos etc. – vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um

social advindas do mundo do trabalho – um dos elementos do duplo movimento analisado por Polanyi (2000) – foram absorvidas e ajustadas no interior das políticas que instituíram o aparato de seguridade do Estado do Bem Estar Social.

Implantam-se, assim os instrumentos de uma socialização das condições da produção. Com a aplicação dos princípios Keynesianos, a economia não é mais concebida como uma esfera separada. É maleável à custa de intervenções – sobre os preços, salários, investimentos, subsídios a alguns setores etc. O Estado dirige a economia. Constrói uma correspondência entre objetivos econômicos, objetivos políticos e objetivos sociais. *Circularidade de uma regulação que pesa sobre o econômico para promover o social e que faz do social o meio de tirar de apuros a economia quando esta se abate* (CASTEL, 1998, p. 487 – Grifo meu).

No campo econômico, com a retomada do crescimento da economia mundial no pós-Guerra, uma série de indústrias floresceram e se expandiram ancoradas nos avanços tecnológicos produzidos desde o entre-Guerras e amadurecidas durante a Segunda Guerra. Essas tecnologias alimentaram o incremento da produção tanto de bens de consumo de massas como de equipamentos de transporte, de produtos petroquímicos, de aço etc.

Uma rápida enumeração de alguns dos novos produtos que foram inseridos no mercado de consumo de massas – passando a fazer parte do cotidiano das sociedades dos países ricos e, em menor escala, dos pobres – pode dar uma idéia da abrangência das mudanças provocadas a partir do desenvolvimento tecnológico e da expansão econômica ocorridos na “era de ouro”, e ainda das conseqüentes alterações na cultura e no cotidiano das sociedades industrializadas que delas decorreram. A partir do final da década de 1950 já se encontravam no mercado: comida desidratada, comida congelada, hortifrutigranjeiros industrializados, carnes com variações de sabor, produtos frescos de várias regiões do mundo, utensílios de plástico (incluindo sandálias), rádio, televisão, discos de vinil, fitas cassete, relógios digitais, calculadoras, equipamentos de fotografia etc (HOBSBAWM, 1995). Ilustrando o clima de euforia produzido pela explosão de consumo do pós-Segunda Guerra, Hobsbawm mencionou que “um primeiro ministro conservador britânico disputou e venceu uma eleição geral em 1959 com o slogan ‘você nunca esteve tão bem’” (1995, p. 253).

A produção dos bens – de consumo e de capital – se concentrou essencialmente nas economias desenvolvidas onde o regime de acumulação fordista/keynesiano contribuía para que, concomitantemente, a demanda efetiva por esses bens também se expandisse.

forte complemento e ao salário social com gasto de seguridade social, assistência medida, educação, habitação etc” (HARVEY, 1992, p. 129).

Desempenhou papel essencial nesse processo (de estímulo e expansão de demanda) a reconstrução patrocinada pelo Estado de economias devastadas pela guerra (HARVEY, 1992). O acúmulo de capital que vinha sendo produzido na economia norte-americana desde o início do século XX pode, com as políticas de reconstrução e também com as políticas de ajuda ao desenvolvimento dirigidas aos países do Terceiro Mundo (América Latina em particular) ser investido, consolidando a hegemonia dos EUA no comando da economia capitalista na ordem mundial.

No entanto, os EUA não foram os únicos a saírem fortalecidos da Segunda Guerra Mundial. A URSS também emergia como uma potência econômica e militar. Assim desde a demonstração de força e supremacia militar realizada pelos norte-americanos em Hiroshima as tensões entre as duas superpotências foram aumentando. Embora os dois lados tenham aceitado a distribuição global de forças estabelecida ao final da Guerra²⁸ havia a possibilidade de qualquer um deles tentar alterá-la. Essa possibilidade alimentou o clima de tensão que envolveu as disputas de interesses e poder entre as duas potências e suas respectivas áreas de influência até a derrocada do regime soviético. Assim o domínio e a garantia das áreas de influência do bloco capitalista e o esforço por barrar ou dirimir potenciais intentos de adesão ao regime socialista se converteu em um dos eixos centrais da estratégia geopolítica norte americana. Neste sentido a expansão das relações capitalistas tanto na América Latina como nas regiões descolonizadas na África e na Ásia adquiria nessa geopolítica um novo sentido.

A Segunda Guerra coroou o processo de reordenação tanto econômico como político que vinha se processando na ordem mundial desde o entre guerras. Desta forma vale destacar que embora o liberalismo econômico tenha sido suplantado, o liberalismo político não perdeu força, ao contrário ele foi reforçado enquanto projeto político das classes dirigentes e emblema da economia capitalista mundial.

Retomando, rapidamente, a trajetória dos projetos políticos em disputa desde a conformação da ordem burguesa na Europa iluminista observa-se que o projeto liberal alcançou significativas vitórias, frente aos conservadores e aos socialistas, adequando seus objetivos às necessidades da expansão capitalista (WALLERSTEIN, 2001).

A velocidade das mudanças operadas na ordem mundial, desde a crise do antigo regime, levou os conservadores a deslocarem seus objetivos políticos, não no sentido de frear

²⁸ “A URSS controlava uma parte do globo, ou sobre ela exercia predominante influência – a zona ocupada pelo Exército Vermelho e/ou outras Forças Armadas comunistas no término da guerra – e não tentava ampliá-la com o uso de força militar. Os EUA exerciam controle e predominância sobre o resto do mundo capitalista, além do

as mudanças, mas de controlar o ritmo e conservar, na medida do possível, a ordem e a estrutura social, fazendo para isso as concessões necessárias às pressões das classes trabalhadoras. Mas não conseguiram se impor aos liberais.

Os socialistas, em que pese a ênfase que inicialmente colocaram no enfoque internacionalista de suas reivindicações e nas estratégias de implementação de seu projeto político, cerraram fileiras em torno do nacionalismo e da conquista e fortalecimento do Estado, frente às alianças e disputas de poder na ordem mundial, explícitas durante a I Guerra. Depois que a Revolução Russa colocou em execução o projeto socialista, ele passou por um significativo processo de desradicalização que o levou a se tornar cada vez menos uma ideologia de oposição ao liberalismo (Idem), sinalizando em certa medida uma aproximação entre ambos. As disputas de poder e interesses travadas entre o projeto socialista sob liderança da URSS e o projeto liberal comandado pelos EUA estavam assentadas em um conjunto de pressupostos básicos que estabeleciam pontos de contato significativos entre eles. Assim,

(...) Concordavam em pelo menos seis programas e visões do mundo de grande relevância, embora por vezes expusessem essa concordância em linguagem um pouco diferente: 1) defendiam o princípio da autodeterminação das nações; 2) eram favoráveis ao desenvolvimento econômico de todos os países, ou seja, urbanização, comercialização, proletarização e industrialização, com prosperidade e igualdade no fim do processo; 3) declaravam acreditar na existência de valores universais que tinham a mesma transcendência para todos os povos; 4) declaravam-se confiantes na validade do conhecimento científico (basicamente em sua forma newtoniana) como única base racional do aperfeiçoamento tecnológico; 5) acreditavam que o progresso humano era inevitável e desejável, e para esse progresso acontecer deviam existir Estados fortes, estáveis e centralizados; 6) afirmavam sua crença no poder do povo – democracia – mas definiam a democracia como uma situação na qual as decisões políticas essenciais eram tomadas por especialistas em reformas racionais (Idem, p.58).

Depois da Segunda Guerra Mundial, essa concordância subliminar facilitou a manutenção de uma divisão do poder mundial entre o bloco socialista e o capitalista, nos termos do acordo de Ialta. No entanto, se existia uma aproximação em termos do projeto político a ser levado a cabo, havia também uma divergência, centrada muito mais nos moldes em que deveria ser implementado, do que propriamente no teor das mudanças. Enquanto para os liberais capitalistas essas mudanças deveriam respeitar uma determinada ordem e serem realizadas de maneira gradual, acomodando tanto os interesses das antigas metrópoles como

hemisfério norte e oceanos, assumindo o que restava da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais. Em troca, não intervinha na zona aceita de hegemonia soviética” (HOBSBAWM, 1995, p. 224).

das elites locais, os socialistas pregavam a via revolucionária para a libertação nacional, desacreditando a possibilidade de essa libertação ocorrer de maneira pacífica.

Do lado do bloco capitalista, as disputas em torno da Guerra Fria e do processo de descolonização imprimiram ao projeto liberal as reformulações que desembocaram na construção do Estado do Bem-Estar Social, nos países do núcleo industrializado da economia capitalista – basicamente Europa Ocidental e EUA – e na estratégia do desenvolvimento econômico, como plataforma política dirigida para as regiões de economia de incipiente industrialização, desde então denominadas subdesenvolvidas. O projeto sócio-cultural da modernidade foi então reduzido e concentrado em dois eixos: a conquista do desenvolvimento e do avanço tecnológico como o caminho necessário à ampliação do bem estar social e a ampliação das bases da democracia representativa.

O liberalismo, nessa perspectiva, “renovou seu papel assumindo a expressão de um projeto destinado a lidar com as classes populares dos países periféricos” (Idem, p. 111), concentrando seu programa na adaptação, em nível mundial, de duas das suas principais propostas, quais sejam: o sufrágio universal e o direito à autodeterminação; este último atrelado à conquista do desenvolvimento econômico. “Ambos instrumentos eram os equivalentes estruturais, em escala mundial, do sufrágio universal e do Estado de bem-estar propostos no nível nacional da zona central” (Idem, p. 143). Essa renovação da ideologia liberal foi conduzida em parte e de maneira direta, pelos EUA, e ofereceu a todos os povos e nações livres (assumidamente capitalistas e liberais) todo um arsenal montado em torno da ajuda econômica e assistência técnica ao desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos (processo que teve início no governo de Woodrow Wilson e que foi aprimorado pelos governos de Roosevelt, Truman e Kennedy). Contou ainda com a ajuda dos organismos multilaterais, como importantes financiadores da estratégia de assistência das Nações Unidas, que passaram a coordenar os planos e projetos de desenvolvimento, voltados para as nações subdesenvolvidas.

O que interessa ressaltar nessa discussão é o fato de que tanto capitalistas como socialistas convergiram para a estratégia do desenvolvimento econômico como uma tarefa urgente e necessária à superação do atraso (tomado não só no sentido econômico, mas também cultural e político) das regiões não industrializadas do globo. A questão era decidir sob a influência de qual das duas orientações ideológicas cada área lograria esse feito. Assim, a implementação de políticas estatais adequadas era o caminho a ser percorrido, tanto por socialistas como por capitalistas, e como adverte Wallerstein, essas políticas impulsionadoras

do desenvolvimento abrangiam a totalidade do leque ideológico: “da facilidade para o fluxo irrestrito de capital, mercadorias e mão-de-obra através das fronteiras nacionais (num extremo) ao absoluto controle estatal de atividades produtivas e de intercâmbio dentro de fronteiras geralmente fechadas (no outro extremo)” (Idem, p. 122). Todas as variações em torno das políticas de desenvolvimento estavam inscritas entre esses dois extremos.

Em síntese, no clima instaurado pela Guerra Fria, os EUA direcionaram sua política e investimentos no sentido de fortalecer as empresas e corporações multinacionais de origem americana, ao mesmo tempo em que promoveram e financiaram a corrida armamentista e o desenvolvimento tecnológico. A recuperação das economias capitalistas industrializadas e o desenvolvimento econômico das regiões não industrializadas tornaram-se a ponta de lança da sua estratégia geopolítica, nas disputas pela ampliação e domínio de áreas de influência. Sob comando da economia norte-americana teve início a partir do pós-guerra um vigoroso ciclo de expansão da economia capitalista, onde o papel desempenhado pelas economias periféricas ganhou novo relevo. Sob uma nova divisão internacional do trabalho elas foram sendo paulatinamente inseridas na era do desenvolvimento.

Embora sob ritmo e intensidade bastante diversos, o mundo industrial se expandiu de maneira global, ou seja, tanto nos países de economias avançadas quanto nos demais – incluindo os que formaram o bloco socialista. Na África subsaariana e na América Latina, por exemplo, diminuiu acentuadamente o número de países que dependiam basicamente da agricultura para financiar suas importações do resto do mundo (HOBSBAWM, 1995, p. 256). Considerando dados gerais sobre a economia mundial nesse período (1950/70), Hobsbawm afirma que a produção mundial de manufaturas quadruplicou, enquanto o comércio mundial de produtos manufaturados aumentou dez vezes (1995, p. 257).

Durante esse período de expansão vertiginosa do capitalismo emergiu o discurso do desenvolvimento. Ele funcionou como uma espécie de catalisador das demandas emancipatórias produzidas nas sociedades não industrializadas do globo. O desenvolvimento econômico e industrial foi colocado como o meio e condição para que essas demandas fossem concretizadas. O DD vai pautar, nas regiões de economia acentuadamente agro-exprotadora como a América Latina, a implementação de políticas e programas voltados para a modernização e o desenvolvimento econômico. Essas políticas cumprirão um duplo papel na geopolítica capitalista. Ao mesmo tempo em que alimentam o processo de acumulação nas regiões industrializadas, elas absorvem e amortecem as demandas por emancipação, autonomia, independência produzidas nas regiões de economia dependente e de

industrialização incipiente. Ou seja, o DD desempenhou, nesse sentido, função similar àquela desempenhada na montagem do Estado do Bem Estar Social nas economias de industrialização avançada: potencializar os mecanismos de acumulação e amortecer demandas sociais por emancipação.

A partir do pós-Segunda Guerra as idéias de autodeterminação das nações, de igualdade abstrata entre elas e de busca do desenvolvimento econômico “foram aceitas esmagadoramente e quase sem exceção como programa operativo dos movimentos políticos das regiões periféricas e semiperiféricas do sistema mundial” (WALLERSTEIN, 2002, p. 122). Foi nesse contexto que as Nações Unidas também mobilizaram suas energias, coordenando a implementação do liberalismo político em escala mundial, selando a emergência do discurso do desenvolvimento, que será abordada no capítulo seguinte.

2. O DESENVOLVIMENTO COMO PRÁTICA DISCURSIVA

A consolidação da sociedade liberal, capitaneada pela hegemonia inglesa, e erigida sobre os marcos do mercado auto-regulável, produziu um século de paz na Europa (POLANYI, 2001). No entanto, entre os primeiros sinais de esgotamento dessa estrutura e a consolidação de novos mecanismos no processo de reprodução do capital, transcorreu mais de meio século de catástrofes: Grande Depressão de 1870, I Guerra Mundial, Crise de 1929 e, a última delas, a II Guerra Mundial. Terminado esse longo período de ajustes, a economia mundial iniciou sua mais espetacular expansão em um cenário completamente mudado.

Além das transformações nos moldes de reprodução do capital (de liberal para monopolista), do deslocamento do centro da economia mundial da Europa, sob liderança inglesa, para a América do Norte, sob liderança dos EUA, emergiu como realidade concreta, uma economia socialista. As demais nações européias vinham – no interior do movimento de autoproteção social em relação aos danos da livre concorrência, especialmente aqueles relacionados ao homem/trabalho – conseguindo absorver politicamente a emergência dos movimentos socialistas, dos partidos de massas das classes trabalhadoras, ou mesmo, as agitações de grupos de cidadãos organizados que se colocavam contra o poder do Estado. Mediante a extensão dos mecanismos de proteção social foi sendo diluída a força daqueles que buscavam uma transformação no regime político/econômico.

O mesmo não ocorreu no antigo império russo, cuja periférica integração à expansão do capitalismo industrial havia solapado tanto a estrutura econômica como suas instituições e regimes políticos. Os intensos conflitos sociais desembocaram na revolução socialista, antes mesmo do término da I Guerra Mundial. Sob o impacto da Revolução de Outubro na Rússia, a atuação dos movimentos socialistas no mundo todo foi dinamizada, levando a uma intensificação dos levantes revolucionários. Em que pese muitos deles terem sido debelados, a possibilidade real de construir uma alternativa ao capitalismo fortaleceu sobremaneira os movimentos sociais, qualquer que fosse a orientação política.

Embora as experiências socialistas continuassem avançando desde o período entre-guerras, as mudanças que esse processo desencadeou na organização geopolítica das economias capitalistas se fizeram sentir de maneira mais intensa ao terminar a II Guerra, pois o peso político da URSS havia crescido enormemente. Além dela, que desempenhou um papel

decisivo na derrota do nazismo, muitos dos países que emergiram da reorganização política produzida em consequência dos conflitos engrossaram a lista daqueles que se colocavam sob o regime socialista. Na avaliação de Hobsbawm, “a Revolução de outubro produziu de longe o mais formidável movimento revolucionário organizado na história moderna. Sua expansão global não tem paralelo desde as conquistas do islã em seu primeiro século” (1995, p. 62). Depois da II Guerra e a partir da inclusão da China, um terço da humanidade passou a viver sob regimes políticos derivados daquele inaugurado pela URSS.

Ao final da II Guerra o mundo não estava mais dividido em torno das oposições que haviam delimitado o conflito entre *aliados* e *eixo*, mas em torno do amplo espectro de interesses que envolviam a estratégia das duas potências que emergiram no cenário internacional: os EUA, como líder hegemônico do bloco capitalista, e a URSS, como líder do bloco socialista.

Os interesses e disputas entre os dois blocos de poder deram a tônica das relações internacionais e embasaram o equilíbrio de poder mundial, a partir do pós-Segunda Guerra. A manutenção ou mesmo a ampliação das áreas de influência (econômica, política e cultural) constituía o horizonte das disputas estratégicas empreendidas, tanto pelo bloco capitalista como pelo socialista. Todo o globo foi envolvido direta ou indiretamente nessas disputas, sob a iminência de um conflito armado entre as duas potências.

Ao redefinir as linhas de ação que nortearam sua política externa voltada de maneira decisiva para a consolidação de sua liderança como potência capitalista, os EUA deram início à estratégia de “contenção do comunismo”. Essa política, sob diferentes matizes, perdurou até a derrocada da antiga URSS, na década de 1990. A Europa destruída era a fronteira mais urgente a ser protegida no imediato pós-Segunda Guerra. O Plano Marshall, além de cumprir essa função, foi um meio de ampliar a reprodução do capital americano que buscava investimentos. Mas a contenção do comunismo e a defesa da liberdade deveriam também chegar a outros povos.

Além do ambicioso plano de recuperação para a Europa Ocidental, foi colocada em execução uma ampla política de incentivo ao desenvolvimento, como instrumento na defesa das regiões não industrializadas, frente à ameaça comunista. A política externa americana, nessa perspectiva, elegeu, como alguns de seus pilares, os programas de cooperação e assistência técnica direcionados às nações *subdesenvolvidas*.

Truman, em seu discurso de posse, exaltou o papel do povo americano como guardião do progresso e da liberdade, missão que o *desenvolvimento* por ele atingido lhe impunha.

Lançou uma espécie de cruzada contra a pobreza e o subdesenvolvimento, conduzida pelos EUA, como líder das nações livres. O conteúdo e as conseqüências do empreendimento iniciado por Truman foram um marco no processo de construção do desenvolvimento, como um valor absoluto e universal, em busca do qual todos os países deveriam direcionar seus esforços¹.

O desenvolvimento econômico das regiões não industrializadas do globo não foi uma questão que apareceu no contexto da Guerra Fria. Ela remonta ao processo de desmonte dos impérios coloniais. Intensificou-se no período entre-guerras, de par com a descolonização da África e Ásia, e chegou a mobilizar esforços, tanto por parte da Inglaterra como da Liga das Nações, no sentido de estabelecer políticas de ajuda que permitissem a consolidação de Estados independentes, mas não refratários aos interesses das antigas metrópoles, seja em relação ao acesso seguro a matérias-primas, ou ao mercado consumidor.

No caso da América Latina, após o processo de independência, ocorrido ainda no séc. XIX, os Estados continuaram inseridos na economia mundial, como produtores de matérias-primas, e permaneceram vinculados à economia européia, até que esta fosse superada pela ascensão norte-americana. Os EUA, ao mesmo tempo em que acenavam para as elites latinas, ocupantes do poder local, com o estreitamento dos laços econômicos e apoio ao desenvolvimento, forçaram a abertura de espaço para uma intervenção crescente nos assuntos internos desses países. Desde a Doutrina Monroe (quando o governo americano demarcou seus interesses, em oposição à continuidade da presença das metrópoles européias na vida das recentes nações independentes)², a diplomacia do Big Stick³ de Roosevelt, a propagação da

¹ O discurso proferido por Truman em 20 de janeiro de 1949, quando ficam determinados os pontos-chave da política externa norte-americana é apontado por diversos autores como um marco na emergência do discurso desenvolvimentista. Apesar de o conceito ter sido já utilizado no sentido de crescimento econômico, Truman ao transformá-lo em eixo da estratégia política americana difunde em escala planetária essa retórica ao mesmo tempo em que provoca “uma explosión sin precedentes de nuevas instituciones, profesiones y disciplinas cuyo objeto y razón de ser era, explicitamente, el desarrollo” (VIOLA, 2000:13). A esse respeito ver, entre outros, ESTEVA (2000); ESCOBAR (1998); SACHS (2000,2003); WATTS (1993); RIST (1996); VIOLA (2000).

² Doutrina Monroe origina-se de um discurso ao Congresso, realizado pelo presidente James Monroe, dos Estados Unidos, em 1823, em oposição a tentativa por um lado, do império Russo que buscava colonizar o Alasca e por outro, de países europeus que reunidos em Verona (Santa Aliança) ameaçavam colaborar no envio de tropas às fracas repúblicas da América do Sul para sujeitarem-nas novamente ao domínio espanhol. Em sua mensagem ao Congresso Monroe declara: “que os continentes americanos ‘daqui por diante não serão considerados sujeitos, no futuro, à colonização por quaisquer das potências européias’; e, segundo, que qualquer intervenção européia ‘com o propósito de oprimir’ os países latino-americanos, ‘ou controlar seus destinos de qualquer forma’, seria considerada pelos Estados Unidos como prova de inimizade” (NEVINS, Allan & COMMANGER, Henry Steele. *História dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Bloch Ed., 1967, p.152)

³ O Destino Manifesto oferece o princípio a partir do qual toma forma a política do Big Stick (o grande bastão) segundo a qual os americanos deveriam; “*Speak softly and carry a big stick*”. Garantindo o controle do canal do Panamá, ilha de São Domingos (entre 1916 e 1929), Nicarágua (1912 a 1925 e 1928 a 1933), etc. (FICHOU,

idéia do Destino Manifesto⁴, a política da boa vizinhança que acompanhou o New Deal⁵, e as declarações de Truman, os EUA consolidaram sua influência política e econômica sobre a América Latina. Nesse processo, a questão do desenvolvimento das economias latinas foi um elemento em torno do qual se promoveu o estreitamento dos vínculos de dependência em relação à economia americana. Esse fato chegou a ser explicitado na política externa do governo Taff (1909/1913), assentada na *Diplomacia do Dólar*⁶.

Se a questão do desenvolvimento econômico das regiões não industrializadas não teve sua origem no pós-Segunda Guerra, tampouco eram novos os pressupostos que embasavam a emergência do discurso do desenvolvimento. A fé no progresso, no avanço científico tecnológico, como mecanismo essencial na garantia de uma crescente qualidade de vida, e a crença na neutralidade da técnica, como já apontamos, constituíram o cerne do projeto político cultural da modernidade.

O que mudou substancialmente no pós-Segunda Guerra foi o modo como, em torno do desenvolvimento foram sendo articuladas, para servir à lógica da acumulação capitalista, as relações de desigualdade, principalmente as desigualdades entre as regiões e países – no sentido das diferenças no modo de ser ou de fazer, sejam culturais, políticas ou econômicas. O desenvolvimento começou a funcionar como uma prática discursiva, como uma maneira de criar e estabelecer relações entre múltiplos aspectos da realidade social, convertendo-se em um espaço para a criação sistemática de conceitos, teorias e práticas.

Jean-Pierre. *A Civilização Americana*. Campinas, SP: Papirus, 1990, p.120 e www.bartleby.com/59/12/bigstickdipl.htm.

⁴ Expresso em 1845 por John O' Sullivan, o Manifest Destiny professava: “a revolução mundial que inventará uma nova sociedade nascerá nos Estados Unidos, pela vontade de Deus, que facilmente encontra-se ao lado dos americanos” (FICHOU, Jean-Pierre. *A Civilização Americana*. Campinas, SP: Papirus, 1990, p.110) Essa doutrina procura justificar inúmeras ações americanas, entre elas o Corolário Roosevelt, segundo o qual Teodoro Roosevelt (1901-1909), em complemento à Doutrina Monroe, estabelece que “Se os Estados Unidos impedem as nações européias de proteger seus interesses na América Latina, eles devem assumir os poderes de uma polícia internacional para proteger os interesses europeus quando são justos contra as ações dos países da América do Sul quando essas ações são manifestamente injustificadas” (Mensagem ao Congresso, 1904). (FICHOU, Jean-Pierre. *A Civilização Americana*. Campinas, SP: Papirus, 1990, p.118).

⁵ Para fazer frente a crise que havia atingido a economia em 1929 com a quebra da Bolsa de Nova York, Roosevelt anuncia um amplo programa de reformas durante seu discurso de posse, em 1933. Culpando os “mercados egoístas” dedicou-se (auxiliado por uma equipe de técnicos e cientistas conhecida como *brain trust*) à tarefa de combater a pobreza, restaurar o equilíbrio entre agricultura e indústria, supervisionar o sistema bancário e securitário” (NEVINS, Allan & COMMANGER, Henry Steele. *História dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Bloch Ed., 1967, p.386). “Uma vez passada a emergência bancária, o Sr. Roosevelt voltou sua atenção para as tarefas restantes: auxílio, recuperação e reforma (Relief, Recovery e Reform, os três “R” do New Deal)” (HUBERMAN Leo. *Nós o povo. A epopéia norte-americana*. São Paulo: Brasiliense, 1966). Por outro lado os EUA abandonam a política isolacionista e colocam em prática uma política de colaboração em escala internacional.

⁶ William H. Talf (1909 -1913), sucessor de Roosevelt e famoso por ter continuado a política interna anti-trust, Talf também dá continuidade à política expansionista recorrendo a meios mais eficazes que o exército, utilizando a diplomacia do dólar (FICHOU, Jean-Pierre. *A Civilização Americana*. Campinas, SP: Papirus, 1990, p.120-121).

2.1. A EMERGÊNCIA DO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO

Grande parte dos elementos que constituíram o discurso do desenvolvimento já estava em operação desde a consolidação e expansão do capitalismo industrial. No entanto, a mudança de natureza que se operou no modo de relacioná-los entre si começou a tomar forma com a difusão das idéias que embasaram as políticas voltadas para a modernização, ou seja, para a criação de uma estrutura que viabilizasse a industrialização e o desenvolvimento econômico de áreas ou regiões consideradas tradicionais, ou apenas parcialmente inseridas na lógica de uma economia de mercado. As políticas de modernização partiram da crença de que essa era a única saída para romper com as superstições, mitos e tradições que tornavam arcaicas as sociedades, e essas políticas deveriam ser levadas a cabo independentemente dos custos sociais, políticos e culturais (ESCOBAR, 1998). Modernizar era imprimir racionalidade e eficiência ao sistema produtivo, e para isso era necessário não só vontade política mas, principalmente, capital para ser investido.

Na América Latina a formulação de políticas e planos de modernização marcou, desde cedo, a maioria das plataformas de governo nos países que iam emergindo do desmonte do sistema colonial. No entanto, elas estavam ligadas muito mais ao reforço da estrutura necessária ao fortalecimento da economia agro-exportadora do que propriamente voltadas para a industrialização⁷. Com vistas a esse processo, o capital estrangeiro dirigido à América Latina, até a Grande Depressão de 1870, registrou montantes nunca vistos até então (GLADE, 2001, p. 64). Esses investimentos foram justificados pelo incremento do consumo de produtos primários em função da expansão das economias industrializadas.

As transformações na economia internacional que resultaram na I Guerra, e logo a seguir, na crise de 1929, e os transtornos delas decorrentes, afetaram sobremaneira as economias periféricas. Ao alterarem-se drasticamente os termos de troca em favor das economias industrializadas, ao mesmo tempo em que foram praticamente estancadas as linhas

⁷ A modernização do setor exportador envolvia investimentos não só na estrutura física – portos, ferrovias – mas também alterações nas relações de trabalho e ao lado da imigração estrangeira, os trabalhadores locais foram submetidos à lógica da economia de mercado. “O ritmo de trabalho, agora, é que deve modificar-se radicalmente, com o objetivo de aumentar a produtividade da mão de obra; as lamentações sobre a incurável preguiça do camponês da América espanhola, comuns a observadores estrangeiros e aos doutos expoentes locais dos novos regimes, documentam a presença de um problema insolúvel. Trata-se de fazer desse camponês uma espécie de produto híbrido, no qual estejam reunidas as vantagens do proletariado moderno (rapidez, eficiência devida a uma genérica vontade de trabalhar, além de uma atitude racional diante do trabalho) e as características do trabalhador tradicional da América Latina (escassas necessidades, no que se refere ao salário e a outras recompensas, mansuetude tal que o faça aceitar uma disciplina, que pouco lógica em si mesma permite uma ampla margem de arbítrio)” (DONGHI, 1975;131).

de crédito que poderiam amenizar o colapso dos setores de exportação e, ainda, o peso das dívidas acumuladas em decorrência das investidas modernizantes e das políticas de sustentação de preços, produziu-se a desestabilização da grande maioria dos regimes políticos que imperavam na América Latina. As elites que vinham se sustentando no poder, ancoradas na exportação, perderam força. Escancarada a vulnerabilidade das economias agro exportadoras às crises no mercado internacional, ganharam força as idéias de produção diversificada e de modernização, agora centradas na necessidade da industrialização (DONGHI, 1975).

Se o liberalismo já vinha com seu prestígio abalado, ele seria rapidamente abandonado, tanto por conservadores como por seus oponentes, diante da sua – agora patente – incapacidade de justificar uma política conforme os interesses dos grupos dirigentes. O intervencionismo do Estado passou a ser fortalecido, mesmo considerando o alcance limitado de sua ação em função da carência de recursos. Os esforços foram cada vez mais direcionados à dinamização de novos setores da economia, em um ambiente que permaneceu caótico até meados da década de 1940.

Foi nesse ambiente adverso que tiveram início as tentativas modernizadoras, calcadas nos pressupostos que conduziram ao discurso do Desenvolvimento no pós-Segunda Guerra. Desde a Grande Depressão de 1870, foram tomando forma os elementos que desembocaram, conforme seus modos de articulação, nas teorias do desenvolvimento – ou, como entende Foucault, (2000), nas estratégias discursivas⁸ que deram o suporte estrutural ao desenvolvimentismo, ou seja, à configuração do desenvolvimento como uma formação discursiva.

Os aspectos centrais no desencadeamento de mudanças qualitativas nos padrões produtivos tradicionais são considerados aqui como os componentes do discurso do desenvolvimento. Assim, de um lado, foi-se colocando a questão da formação de capital e os diversos fatores a ela relacionados, como: tecnologia, população e recursos, industrialização e desenvolvimento agrícola, estrutura agrária, comércio interno e externo, política fiscal e monetária; e também, considerações de cunho cultural, como por exemplo, a necessidade da difusão dos valores modernos, que dependia da ampliação dos parques sistemas formais de educação. De outro lado, a complexidade da tarefa sinalizava para a necessidade de

⁸ “Discursos como a economia, a medicina, a gramática, a ciência dos seres vivos, dão lugar a certas organizações de conceitos, a certos reagrupamentos de objetos, a certos tipos de enunciação, que formam, segundo seu grau de coerência, de rigor e de estabilidade, temas ou teorias (...). Qualquer que seja seu nível formal, chamaremos, convencionalmente, de ‘estratégias’ a esses temas e a essas teorias.” (FOUCAULT, 2002, p.71).

instituições que pudessem auxiliar no logro de novos empreendimentos, tanto em termos da captação de recursos, quanto no direcionamento de seu emprego, o que só poderia ser feito mediante ações planejadas. Mas, somente por volta de meados da década de 1940, organismos dessa natureza começaram a ser criados, como por exemplo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, com abrangência global, e as agências e departamentos de planejamento, em nível nacional. Estava em preparação o caminho para que o desenvolvimento passasse a funcionar como aspecto central de uma estratégia política de controle e dominação, que marcou profundamente a trajetória das economias periféricas.

Como ressaltou Escobar, a partir de Foucault (2002), para entender o desenvolvimento como discurso não se deve voltar os olhos somente para o modo como seus elementos foram gradualmente elaborados, nem tampouco para o aparecimento de novos aspectos e organizações a eles vinculados, e sim para o *sistema de relações* que a partir deles se estabeleceu. O discurso do desenvolvimento não se constituiu pela organização dos objetos que estavam sob seu domínio, mas sim “por la manera en que, gracias a este conjunto de relaciones, fue capaz de crear sistemáticamente los objetos de los que hablaba, agruparlos y disponer-los de ciertas maneras y conferirles unidad propia” (1998, p. 88).

Foi em torno desse conjunto de relações que se definiu o campo, o espaço discursivo⁹, a partir do qual o desenvolvimento passou a operar. Além de permitir a criação de objetos, conceitos e estratégias, foi a partir desse conjunto de relações que se determinou o que podia ser dito, quem estava autorizado a dizer e também as condições em que era possível incorporar novas teorias. Tratava-se da definição de regras e critérios, tanto para a qualificação dos locutores como para a codificação dos conteúdos (FOUCAULT, 1984).

O contexto do pós-Segunda Guerra foi determinante na emergência do discurso do desenvolvimento, seja pelos elementos novos que colocou em operação, ou pela maneira como os interesses em jogo conduziram o modo em que esses elementos foram combinados entre si, num sistema de relações que lhes conferisse unidade. No espaço de mais ou menos uma década foi sendo montada a arquitetura do desenvolvimentismo.

Os EUA, antes de seu envolvimento direto na guerra, procuravam salvaguardar seus interesses diante dos rumos que o conflito ia tomando. Em relação à América Latina, tentaram manter a política de boa vizinhança, o que não descartava pressões políticas diretas, no sentido de assegurar nos países do continente, regimes políticos ao mesmo tempo estáveis,

⁹ “Fazer aparecer, em sua pureza, o espaço em que se desenvolvem os acontecimentos discursivos não é tentar restabelece-lo em um isolamento que nada poderia superar; não é fechá-lo em si mesmo; é tornar-se livre para descrever, nele e fora dele, jogos de relações” (FOUCAULT, 2002: 33).

mas também, fiéis aos interesses americanos. Essa postura implicava um reforço estratégico das organizações pan-americanas¹⁰. Nessa ótica, e sob a resistência explícita de alguns países e adesão incontestável de outros¹¹, os Estados Unidos vinham expandindo seu controle e influência sobre a América Latina. Na Conferência do Panamá, em 1939, não só foi reiterada a neutralidade das Américas frente ao conflito, como se delimitou uma vasta zona oceânica em torno delas, no interior da qual se solicitava a não realização de operações de guerra. No ano seguinte, em Havana, diante do avanço do Eixo, foi aprovada uma declaração que proclamava a decisão de intervenção conjunta, caso houvesse qualquer movimento no sentido de transferência, entre os países beligerantes, de territórios coloniais situados na América (DONGHI, 1975). Nesse mesmo ano de 1940 foi criada a Comissão Interamericana para o Desenvolvimento, cujo objetivo era auxiliar a reorientação da produção latino-americana para o mercado dos EUA. Até o fim da guerra, foi dirigido às economias do continente um fluxo de capitais americanos relativamente significativo.

Terminada a guerra, os EUA voltaram sua atenção e recursos para a reconstrução da Europa, como uma estratégia para cortar a possibilidade da expansão soviética na direção ocidental. Mas enquanto as metrópoles européias se recuperavam, as suas possessões coloniais na África e na Ásia foram tomadas pelos movimentos de independência, levando ao fortalecimento de um nacionalismo de cunho esquerdista que desembocou na formação do bloco de não alinhados, a partir da conferência de Bandung, na Indonésia, em 1955.

Na América Latina – onde grande parte dos governos ditatoriais havia caído com o fim da Guerra – também se observou o fortalecimento de idéias nacionalistas, ao mesmo tempo em que cresceram as pretensões de um desenvolvimento soberano e autônomo para o qual a industrialização passou a ser considerada o único meio. No entanto, esse impulso nacionalista não levou os países do continente a se colocarem ao lado dos afro-asiáticos na política do não alinhamento. Sob pressão dos EUA, a instituição pan-americana foi sendo cada vez mais reforçada e inserida nas disputas estratégicas do bloco capitalista. Nessa perspectiva, em 1947, na Conferência do Rio de Janeiro, foram firmados pactos de assistência militar entre os

¹⁰ Antes de seu envolvimento direto no conflito os EUA não usaram em sua política internacional o mecanismo pan-americano. Este só foi recolocado em movimento a partir da conferência pan-americana de 1942 no Rio de Janeiro quando, apesar da oposição chilena e argentina, os americanos forçaram o rompimento de relações dos países integrantes do sistema com os países do Eixo (DONGHI, 1975).

¹¹ Chile e principalmente Argentina foram sistematicamente refratários à pretensão americana de estender via organizações pan-americanas seu controle sobre a América Latina, pois tradicionalmente estiveram mais próximos dos países europeus com os quais pretendiam estreitar os vínculos. A Argentina, sob pressão americana, chegou a ficar ausente de duas conferências, retornando em 1945. Por outro lado a maioria dos países da América Central tradicionalmente estiveram mais alinhados com os interesses dos EUA e foram em conjunto os primeiros a declararem guerra ao eixo em 1941 (DONGHI, 1975).

EUA e todos os países latino-americanos. Em 1948, na Conferência de Bogotá, criou-se a Organização dos Estados Americanos – OEA. “Do ponto de vista institucional, os Estados Unidos conseguiram formar uma organização pronta para enfrentar as conseqüências do ingresso da área americana na guerra fria”, segundo Donghi (1975, p. 222).

Apesar de os EUA tentarem manter, por meio do pan-americanismo, o maior controle possível sobre as nações latino-americanas, os recursos destinados à região não correspondiam ao mesmo patamar de pressão política que buscavam exercer. (BETHEL, 2001). A argumentação que justificava os restritos investimentos girava em torno da dificuldade dos países latinos em criar um clima adequado aos investimentos, o que incluía o controle do nacionalismo, do crescimento da esquerda e dos movimentos de trabalhadores da cidade e do campo (ESCOBAR, 1998).¹²

No ambiente econômico caótico do pós-Segunda Guerra, a continuidade da expansão da economia americana dependia de uma estratégia eficaz de recomposição do mercado internacional, onde a liquidez, o poder aquisitivo e a capacidade produtiva da economia mundial estivessem centralizados nos EUA. “Nenhuma isenção fiscal, esquema de seguros ou garantia cambial eram suficientes para superar a assimetria fundamental entre a coesão e a riqueza do mercado interno norte-americano e a fragmentação e a pobreza dos mercados externos”, segundo Arrighi (1996, p. 305).

Nessa perspectiva é que foi realizada a reconstrução da Europa Ocidental, através do Plano Marshall, e os investimentos na economia japonesa. À medida que aumentava o temor da expansão comunista, principalmente depois da Revolução Chinesa e da Guerra da Coreia, os pactos e alianças tecidos em torno da Guerra Fria, assumiram o caráter de doutrinas de segurança nacional, cada vez mais vinculadas às estratégias de desenvolvimento.

A ajuda para a reconstrução contribuiu para a decolagem da economia europeia, mas não foi suficiente para sanar a persistente escassez de dólares e manter equilibrado o balanço de pagamentos dos países europeus. A retomada da expansão da economia internacional,

¹² Na interpretação de Escobar (1998) os especialistas americanos reforçaram no pós-guerra avaliações acerca da economia latino-americana, seguindo o viés etnocêntrico que marcou a maioria dos relatórios de viagens ou as considerações de políticos e especialistas sobre o continente, marcadamente nos séc. XVIII e XIX. Recorrendo a estudos de política internacional, cita, por exemplo, trechos de um estudo onde um dos documentos analisado é o relatório elaborado por George Kennan (chefe de planejamento de políticas de desenvolvimento do Departamento de Estado Americano), que ao visitar a América Latina, no final da década de 1940, destacou no documento o cenário “desesperado e infeliz” em que se encontrava a região. De acordo com o estudo, “Ni siquiera los comunistas parecen viables ‘porque el carácter latinoamericano los inclina al individualismo y la indisciplina’. Siguiendo el lema de la naturaleza ‘infantil’ del área, sustuvo con condescendencia que si Estados Unidos trataba a los latinoamericanos como adultos, tal vez tendrían que portarse como tales” (KOLKO, G. *Confronting the Third World, United States Foreign policy, 1945-1980*, Nueva York, Panteón Books. 1988. pg. 39/40. Apud, ESCOBAR, 1998: 66).

exigiu uma contínua reposição de sua liquidez, numa intensidade que a estratégia da reconstrução europeia e da política de assistência ao desenvolvimento não foram suficientes para manter. Esse objetivo foi alcançado mediante o empreendimento de um maciço esforço de rearmamento, nunca antes experimentado em tempos de paz:

Esta estratégia forneceu uma solução brilhante para os grandes problemas da política econômica norte-americana. O rearmamento nacional proporcionaria um novo meio de sustentar a demanda, de modo que a economia não mais ficasse dependente da manutenção de um superávit de exportações. A assistência militar à Europa proporcionaria um meio de continuar a prestar-lhe assistência após o fim do Plano Marshall. E a estreita integração das forças militares europeias e norte-americanas proporcionaria um meio de impedir que a Europa, como região econômica, se fechasse para os Estados Unidos. (BLOCK, 1977, p. 103-4. Apud ARRIGHI, 1996, p. 306).¹³

Essa nova estratégia, submetida ao Conselho de Segurança Nacional americano, foi aprovada pelo presidente Truman, no início de seu governo. Mas para que isso pudesse ser efetivado eram necessários investimentos muito elevados. A radicalização da Guerra Fria, depois do início da Guerra da Coreia, forneceu a justificativa final para a liberação dos recursos necessários.¹⁴ “A ajuda militar a governos estrangeiros e os gastos militares diretos dos Estados Unidos no exterior – ambos os quais aumentaram constantemente entre 1950 e 1958, e novamente entre 1964 e 1973 – forneceram à economia mundial toda a liquidez de que ela precisava para se expandir”, de acordo com Arrighi (1996, p. 307).

A partir daí teve início a *era de ouro do capitalismo*¹⁵, quando se observou uma extraordinária expansão da economia capitalista. Ao lado do salto produtivo – ancorado no desenvolvimento tecnológico – houve também um grande avanço no processo de internacionalização e globalização da economia mundial. A explicação para esta fase excepcional inclui também as reformas que foram sendo operadas na estrutura dos mecanismos de acumulação, em função da intensificação das crises e transtornos que vinham grassando na ordem econômica mundial desde a Primeira Guerra. As crises reforçaram a

¹³ BLOCK, Fred. *The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States Monetary Policy from World War II to the present*. Berkeley, CA: University of California Press, 1977.

¹⁴ “Não era nada fácil para o governo, mesmo em nome do anti-comunismo, conseguir tantos recursos de um Congresso conservador em matéria fiscal. O que se fazia necessário era uma emergência internacional. Desde novembro de 1949, o secretário Acheson [secretário de Estado do Governo Truman] vinha prevenindo que ocorreria alguma, em algum momento de 1950, numa das regiões fronteiriças da Ásia – na Coreia, no Vietnã, em Formosa ou em todos os três (...). Mais tarde Acheson diria: ‘veio a Coreia e nos salvou’” (McCORMICK, Thomas J. *America’s Half Century: United States Foreign Policy in the Cold War*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1989, p.98. apud, ARRIGHI, 1996, p. 306-7).

¹⁵ O período transcorrido entre o início da Guerra da Coreia e o fim da Guerra do Vietnã foi “o período mais contínuo e lucrativo de crescimento econômico na história do capitalismo mundial” McCORMICK, Thomas. Op. cit. p. 99, apud, ARRIGHI, 1996, p. 307).

convicção – tanto de investidores quanto de governos – de que esses transtornos deveriam, a todo custo, ser evitados. E isso envolvia a estabilização do sistema comercial e financeiro global, o que, consensualmente, passava pelo estabelecimento de um novo e sólido padrão de referência, que só poderia ser oferecido pelos EUA e pelo dólar. Por último, estava claro que as crises resultaram do *fracasso da economia de mercado*.

Como apontou Polanyi (2000), nenhuma sociedade poderia sobreviver por muito tempo às agruras da auto-regulação de mercado. Consolidava-se o movimento de auto-proteção da sociedade, emergindo dele o chamado Estado do Bem-Estar Social. No contramovimento da expansão do livre mercado, uma completa reestruturação havia se processado, envolvendo não só o planejamento, mas também a participação do Estado, tanto no direcionamento de investimentos, como na administração da economia e na busca do pleno emprego. Em meados da década de 1950, o sistema capitalista havia se transformado “a ponto de ficar irreconhecível”, como afirmou Crosland (apud HOBBSAWN, 1995, p. 265)¹⁶.

Diante da radicalização da Guerra Fria, os EUA intensificaram suas preocupações em relação aos países do Terceiro Mundo. A oferta segura de matérias-primas e a garantia de mercado para os produtos da indústria, colocaram as economias não industrializadas, tanto da África e da Ásia, como da América Latina, na mira direta dos interesses americanos. A manutenção dessas áreas sob a influência do bloco capitalista era essencial inclusive para um bom desempenho da economia européia. “La confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética confirió con ello legitimidad a la empresa de la modernización y el desarrollo; y extender la esfera de influencia política y cultural se convirtió en un fin en si mismo”, segundo Escobar (1998, p. 75).

Resta ainda, apontar o elemento catalisador do discurso do desenvolvimento, aquele em torno do qual os demais foram articulados, conferindo-lhe unidade e, ao mesmo tempo, colocando seus dispositivos de funcionamento em ação: a “*descoberta*” da pobreza. Esta noção se inseriu no discurso do desenvolvimento a partir dos deslocamentos que vão sendo operados – desde a emergência da sociedade industrial e sua expansão – em torno do seu sentido, ou significado cultural.

Como afirma Rahnema, um especialista nessa temática, “durante muito tempo, e em muitas culturas do mundo, pobre nem sempre significou o oposto de rico” (2000, p. 229), podendo a idéia remeter às mais distintas condições de um indivíduo ou de um grupo, desde a falta de proteção até as agruras de uma humilhação pública. Foi a partir da estruturação da

¹⁶ CROSLAND, Anthony. *The future of socialism*. Londres, 1957.

sociedade de mercado que a noção começou a se deslocar, no sentido da cristalização de um conceito universal, perdendo o seu caráter cultural multifacetado. A expansão da sociedade industrial levou, primeiro, à “hegemonia das economias nacionais sobre atividades autóctones, depois, a da economia mundial sobre todas as outras. Essas mudanças drásticas muito afetaram a maneira pela qual vieram a ser interpretadas as materialidades subjacentes às várias concepções de pobreza” (RAHNEMA, 2000, p. 234).

A unificação do mundo, a partir da sociedade de mercado, foi estabelecendo um novo conjunto de referências universais – como a crença no desenvolvimento tecnológico, na produção infinita de bens de consumo, na associação entre progresso individual e talento, entre liberdade e posse de riquezas materiais – que resultaram, inclusive na produção de novas necessidades, cuja satisfação envolvia cada vez mais a posse de recursos materiais. Junto com o rompimento das concepções e respostas tradicionais à pobreza, foram sendo produzidas novas formas de administrá-la, ao passo que se tornava cada vez mais evidente o fato de que o aumento da pobreza acompanhava o da riqueza.

A origem de uma concepção padronizada de pobreza, como contraposição ao acúmulo de bens materiais, remonta à estruturação da sociedade de mercado. Na Inglaterra do séc. XIX, por exemplo, onde o aumento da miséria acompanhou a extraordinária expansão da produção e do comércio, a questão do pauperismo suscitou amplas discussões, tanto entre os dirigentes políticos como no campo da emergente economia política. Na interpretação de Polanyi, os princípios nos quais se assentaram os trabalhos de Malthus, Ricardo e James Mill apenas refletiam as tendências paradoxais do desenvolvimento que acompanhou a Revolução Industrial. “Foi em relação ao problema da pobreza que as pessoas começaram a explorar o significado da vida numa sociedade complexa” (2000, p. 108), decorrendo dessa exploração as modernas formas de pensamento, relacionadas à emergência da economia política e à administração da sociedade. O pauperismo foi paulatinamente sendo percebido como um problema social.¹⁷

Os questionamentos a respeito do modo como os governos e as instituições de assistência lidavam com a questão do pauperismo foram se intensificando, principalmente entre as camadas ligadas diretamente aos empreendimentos industriais, na medida em que a expansão da economia requeria um mercado de trabalho onde a mão-de-obra fosse abundante, barata e disponível. Esses questionamentos, em certa medida, estendiam seu alcance ao

¹⁷ “O problema da pobreza se concentrava em torno de dois termos estreitamente relacionados: pauperismo e economia política. Embora abordemos separadamente o impacto de ambos sobre a consciência moderna, eles eram parte de um todo indivisível: a descoberta da sociedade.” (POLANYI, 2000: 128)

campo de problemas aberto em torno da relação entre produção de riquezas e aumento da pobreza, na perspectiva da nação e das suas respectivas políticas de governo. Nesse campo se inscreveu a emergência da economia política. Mas não só. Em torno da questão da administração da pobreza, foi aberto um novo campo de estudo e investigação que não cessou de produzir conhecimentos e gerar políticas de intervenção: o *do social*. (CASTEL, 1998).

Uma das operações realizadas no seio da emergente economia política foi a construção da pobreza como uma decorrência de leis naturais que governariam a sociedade. Concepção que estava assentada nos mesmos princípios sob os quais a economia de mercado se solidificava. A lei do crescimento populacional, de Malthus, e a lei dos rendimentos decrescentes, de Ricardo, “tornaram a fertilidade do homem e do solo os elementos constitutivos do novo reino cuja existência havia sido descoberta. A sociedade econômica emergia como algo separado do estado político” (POLANYI, 2000, p. 142) e governada por leis não humanas. A pobreza passou a ser tomada paulatinamente como o resultado de uma incapacidade individual de garantir para si, nas condições do mercado, a propriedade de riquezas.

Essa noção econômica da pobreza acompanhou a expansão da sociedade industrial. Ela foi, pouco a pouco, estendida à caracterização de comunidades, regiões e mesmo países, tendo como parâmetro o padrão de riqueza das nações economicamente mais prósperas. A partir da década de 1940, com a ampliação e o desenvolvimento de recursos estatísticos, essa comparação foi legitimada em torno dos pretensos critérios científicos nos quais então se assentava:

When size of income is thought to indicate social perfection, as it does in the economic model of society, one is inclined to interpret any other society that does not follow that model as ‘low-income’. This way, the perception of poverty on a global scale was nothing more than the result of a comparative statistical operation, the first of which was carried out only in 1940 by the economist Colin Clark (SACHS, 1999, p. 8)¹⁸.

Diante dos conflitos gerados a partir da Guerra Fria, a *pobreza global* foi rapidamente transformada em instrumento político nas relações entre as economias industrializadas e as demais. Em 1948, quando o Banco Mundial publicou um de seus primeiros relatórios, a questão da pobreza foi apresentada como um problema estreitamente relacionado ao produto

¹⁸ “Quando a grandeza da renda é tida como medida de perfeição social, como o é no modelo econômico das sociedades [desenvolvidas], qualquer outra sociedade que não acompanhe aquele modelo tende a ser rotulada de “baixa-renda”. Assim, a percepção de pobreza em escala global não era mais do que o resultado de uma comparação estatística, realizada pela primeira vez em 1940 pelo economista Colin Clark”.

interno bruto de cada país. Estabelecendo como renda *per capita* mínima o valor de U\$100, todas as economias que se colocavam abaixo desse patamar foram consideradas pobres (RAHMENA, 2000, ESTEVA, 2000, SACHS, 1999)¹⁹. O documento declarava ainda, que era responsabilidade das nações mais ricas auxiliar os países pobres a elevar seus padrões de vida (RAHMENA, 2000).

Em torno da questão da pobreza foram se constituindo práticas discursivas que organizavam a realidade às quais se referiam, dando origem, não só a um campo de problemas, mas também à produção de saberes que iam aos poucos estabelecendo um determinado regime de verdade (FOUCAULT, 2002, 2003), erigido em torno da idéia de que a solução para a questão passava necessariamente pelo desenvolvimento econômico. Como afirmou SACHS, “poverty was diagnosed as a lack of spending power crying to be banished though economic growth. Under the banner of ‘poverty’ the enforced reorganization of many societies into money economies was subsequently conducted like a moral crusade” (2003, p. 9)²⁰.

Foi nessa perspectiva que o discurso proferido por Harry Truman, em janeiro de 1949, assumiu todo o seu significado como marco na constituição do discurso do desenvolvimento. A partir da “cruzada moral” que ele propôs em torno do desenvolvimento dos países pobres, o padrão do desenvolvimento americano foi erigido como modelo universal. A humanidade deveria ascender a todo custo a esse modelo, fora do qual ninguém poderia realizar suas potencialidades e experimentar a felicidade. Nas palavras de Truman:

(...) We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of undeveloped areas.

More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. (...) The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. (...) our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible. (...)

(...) Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge. (...) Democracy alone can supply the vitalizing force to stir

¹⁹ “In this way ‘poverty’ was used to define whole peoples, not according to what they are and want to be, but according to what they lack and are expected to become. Economic disdain had thus taken the place of colonial contempt” (SACHS, 1999; 9).

²⁰ A pobreza foi diagnosticada como a carência de poder de compra clamando por ser abolida através do crescimento econômico. Sob a bandeira da “pobreza”, a forçada reorganização de várias sociedades em economias monetárias foi subsequentemente conduzida como uma cruzada moral.

the peoples of the world into triumphant action, not only against their human oppressors, but also against their ancient enemies – hunger, misery, and despair.

On the basis of these four major courses of action we hope to help create the conditions that will lead eventually to personal freedom and happiness for all mankind²¹ (TRUMAN, 1949)²²

O governo dos EUA iniciou, a partir de então, um vigoroso investimento do qual fez parte, além de recursos econômicos, todo um aparelho de discurso, de análise e de conhecimento, que desencadeou a formação discursiva do desenvolvimento. A partir daí, o subdesenvolvimento emergiu como uma realidade quase irrefutável, como a contra-face da civilização.

Os EUA desempenharam papel central na estratégia de ampliação da área de influência e domínio capitalista, seja implementando seus próprios programas, seja em torno da influência que exerciam no direcionamento dos recursos dos organismos multilaterais, como a maior potência capitalista. O paradigma da assistência²³ e da cooperação técnica, patrocinadas pelos Estados Unidos, na declarada guerra contra o subdesenvolvimento, tornou-se evidente com o seu ousado Programa da Aliança para o Progresso, dirigido à América Latina, no intuito de levar seus países a integrarem o seleto grupo das nações industrializadas. Para isso, os EUA ofereciam aporte financeiro e tecnológico.

Os interesses americanos em torno da oferta de ajuda econômica e cooperação técnica para o desenvolvimento não eram desconhecidos e, muitas vezes, eram colocados abertamente nas discussões travadas com os países receptores dos recursos. Stoessinger (1975), avaliando

²¹ “Nós devemos deslanchar um novo programa para tornarmos disponíveis nossos avanços científicos e progresso industrial para a melhoria o crescimento de regiões subdesenvolvidas. Mais da metade da população mundial está vivendo em situação quase miserável. Sua alimentação é inadequada. As pessoas são vítimas de doenças. As condições econômicas são primitivas e estagnadas. A pobreza é um obstáculo e uma ameaça tanto para as regiões pobres como para regiões mais prósperas. (...) Os EUA são proeminentes no desenvolvimento industrial e científico. (...) nosso imponderável conhecimento tecnológico cresce constantemente e é inesgotável. (...) O crescimento econômico é a chave para a prosperidade e a paz. E a chave para o crescimento econômico é a aplicação mais extensa e vigorosa do moderno conhecimento científico e tecnológico. Somente a democracia pode suprir a força necessária para que os povos do mundo coloquem em prática ações triunfantes, não apenas voltadas contra seus opressores humanos, mas também contra seus velhos inimigos – fome, miséria e abandono. Com base nessas quatro principais diretrizes de ação, acreditamos que podemos ajudar a criar as condições que eventualmente conduzirão a humanidade à liberdade e à felicidade”.

²² Os quatro pontos que Truman definiu como pilares da política americana no pós-Guerra podem ser sintetizados em: 1) apoio às Nações Unidas e agências relacionadas, e meios para fortalecê-las; 2) continuidade dos programas de recuperação da economia mundial, que envolviam o plano de reconstrução da Europa e a redução de barreiras comerciais, visando ampliar o comércio mundial; 3) fortalecimento da segurança em torno do eixo do Atlântico Norte, provendo de equipamentos militares e consultorias as nações amigas; 4) disponibilidade de recursos econômicos e científicos para a melhoria das regiões subdesenvolvidas.

²³ A guerra contra a miséria – cujo principal arsenal de armas era composto por dinheiro, soldados e professores (ILLICH, 1975) – era travada também no plano interno, através de programas que visavam “à integração das assim chamadas minorias sub-privilegiadas dos Estados Unidos [maioria composta por negros e latinos] no caudal da *American way of life*” (ILLICH, 1975: 19).

as controvérsias que a questão da ajuda econômica suscitou, desde o Governo Truman, afirmou que estavam postos – seja entre os congressistas americanos, seja na volumosa bibliografia que estava sendo produzida a respeito, ou ainda na imprensa – como argumentos que justificavam a ajuda: a garantia de acesso dos EUA às matérias-primas essenciais às suas indústrias; o papel que a ajuda econômica desempenharia no bloqueio da expansão comunista; e, ainda, o fortalecimento militar dos aliados americanos, aspecto central na estratégia de expansão da economia capitalista mundial, desenhada pelos EUA, como já foi referido anteriormente.²⁴ Da parte dos países aos quais era destinada a assistência, falavam mais alto os interesses das elites que, ocupando o poder, tiravam proveito direto, mais do que as camadas pobres, do engajamento na luta pelo desenvolvimento. Conscientes dos interesses geopolíticos americanos, tentavam negociar na medida que podiam, nem sempre em favor da sociedade que dirigiam, montantes maiores de investimentos.²⁵

O destino das economias periféricas não era uma preocupação exclusiva da maior potência capitalista, mas também um assunto amplamente discutido e negociado no interior das Nações Unidas, desde sua criação no pós-Segunda Guerra (STOESSINGER, 1975). Na realidade o desenvolvimento econômico foi colocado já na Carta das Nações Unidas como um elemento central na manutenção da segurança, da paz e da prosperidade mundial. No seu preâmbulo anuncia:

“Nós povos das Nações Unidas determinamos poupar às gerações vindouras o flagelo da guerra, que por duas vezes em nossa geração trouxe tristezas indizíveis à humanidade, e (...) promover o progresso social e elevar os padrões de vida em mais ampla liberdade, e para esses fins (...) empregar o maquinismo internacional para promover o avanço econômico e social de todos os povos” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, apud STOESSINGER, 1975 p. 599).

Desta maneira, o objetivo primordial que havia levado à constituição das Nações Unidas, qual seja a montagem de uma estrutura política supranacional capaz de manter a paz

²⁴ “Quase 85 por cento do orçamento anual aprovado para auxílio externo eram destinados para equipamento e defesa militar. Os restantes 15 por cento eram destinados à ajuda econômica para apoio do desenvolvimento ou da defesa. Esse apoio era, em parte, ajuda militar mascarada de ajuda econômica” (STOESSINGER, 1975; 316). A primeira edição desse trabalho de Stoessinger é de 1961.

²⁵ Esse aspecto da ajuda financeira americana foi apontado nas críticas dirigidas à Aliança para o Progresso. Carpeaux, por exemplo, considerava, em um artigo publicado em 1964, que “as reformas exigidas pela Aliança para o Progresso eram tantos outros sacrifícios exigidos às oligarquias latino-americanas. Estas (...) não cederam. E aconteceu o fato surpreendente: os Estados Unidos, ainda em vida do presidente Kennedy, desistiram da tentativa de impor sua vontade. As classes médias nas quais se apoiava o Partido Democrata nos Estados Unidos, não existiam ou eram muito fracas na América Latina, ou então preferiam correr atrás de demagogos fascistas, aliando-se às oligarquias. Em face disso, até os auxiliares de Kennedy começaram a se desesperar. Só assim, se explica o fato de que democratas e progressistas como Adolf Berle, Adlai Stevenson, Averell Harriman, Lincoln Gordon, que são realmente democratas e progressistas nos Estados Unidos, comessem a comportar-se como antidemocratas e antiprogressistas em relação à América latina, aliando-se aos inimigos das reformas sociais. A hegemonia exploradora dos Estados Unidos não encontrou outros aliados” (CARPEAUX, 1965, p. 19).

mundial, vinculava-se diretamente à promoção do desenvolvimento de “todos os povos”. Mas não só isso, a legitimação desse espaço político se faz em nome dos interesses da humanidade, ou seja, de um conjunto universal, superior, que transcende a qualquer outro.

E esses interesses são estabelecidos em torno da paz e do “avanço econômico e social”, do progresso. Institui-se, em um só tempo, os pressupostos fundamentais para que esse espaço político otimize e legitime seus efeitos de poder: existem interesses universais, superiores a todos os demais e, portanto legítimos em si mesmos; enquanto espaço de arbitragem ele é tomado, por suposto, como neutro.

O equilíbrio da ordem internacional desde o triunfo da modernidade esteve assentado na soberania dos Estados-Nações e na disposição destes de estabelecerem aparatos jurídicos – pactos e tratados – capazes de regular as disputas de poder no interior dessa ordem. A guerra era o expediente utilizado quando esses aparatos não eram eficazes. A extensão e profundidade dos interesses movimentados na eclosão da Segunda Guerra e seus desdobramentos evidenciaram os limites desse expediente, se não pela ameaça de concretização de um domínio imperial vindo do nazi-fascismo, pela demonstração de força realizada pelos EUA em Hiroshima. O potencial de devastação das armas nucleares contribuiu para que a paz fosse colocada como sendo de interesse da humanidade. Mas sem dúvida o fato de os EUA terem demonstrado que dominavam aquela tecnologia foi um elemento determinante para que se fortalecesse, entre os demais, a disposição em buscar novos instrumentos, que não a guerra, para resolução de conflitos e disputas de poder. A constituição desse campo político se faz mediante a cessão do direito de soberania do Estado-Nação, justificada em nome de interesses universais, superiores à esfera determinada pelos interesses específicos de cada um desses Estados; aspecto que reforça a *aparência* de neutralidade que legitima as ações de dominação exercidas a partir desse espaço político supranacional. Conforme esclarece Magalhães, o próprio direito internacional caminha no sentido de tomar a humanidade em detrimento do Estado Nação como sujeito privilegiado,

Um dos traços que marcam o direito internacional contemporâneo é a gradativa superação da noção do Estado como sujeito único do Direito, com a conseqüente desconsideração das fronteiras nacionais e emergência do homem como sujeito último do Direito Internacional. Mais do que o homem, a própria humanidade, como um todo, surgiu na esfera internacional como aglutinadora dos interesses nacionais comuns. Ou como sintetiza René Jean Dupuy, “o conceito de humanidade repousa sobre uma idéia de integração; ela não é justaposição, mas união; todos os que compõem, sem

discriminação, tem um título igual para usufruir recursos do cosmos” (2005: p. 35)²⁶.

Auxilia o entendimento desse processo a reflexão proposta por Foucault ao considerar que “a política é a guerra prolongada por outros meios” (1979, p. 176). Remetendo a discussão para o período do pós-Segunda Guerra ele afirma que:

As relações de poder nas sociedades atuais têm essencialmente por base uma relação de força estabelecida, em um momento historicamente determinável, na guerra e pela guerra. E se é verdade que o poder político acaba a guerra, tenta impor a paz na sociedade civil, não é para suspender os efeitos da guerra ou neutralizar os desequilíbrios que se manifestaram na batalha final, mas para reinscrever perpetuamente estas relações de força, através de uma espécie de guerra silenciosa, nas instituições e nas desigualdades econômicas, na linguagem e até no corpo dos indivíduos (FOUCAULT, 1979, p. 176).

Ao colocar o progresso, identificado com desenvolvimento econômico, como um dos pilares de sustentação da paz e estabelecer como um dos objetivos das Nações Unidas, enquanto espaço político supranacional, promover tal avanço, estava determinada a linha de ação que conduziriam as disputas de poder no interior desse espaço.

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) foi, desde o início, um dos principais órgãos no Sistema das Nações Unidas. Sua função primordial era coordenar todas as atividades funcionais relacionadas às políticas de desenvolvimento²⁷.

À medida que a tarefa mostrava seu grau de complexidade, foram sendo criados, como parte integrante de sua composição, outros órgãos subsidiários, entre os quais se incluem as comissões regionais para o desenvolvimento: Comissão Econômica para África, com sede em Addis Abeba, Etiópia; Comissão Econômica e Social para Ásia e Pacífico, com sede em Bangkok, Tailândia; Comissão Econômica para Europa, com sede em Genebra, Suíça;

²⁶ DUPUY, René Jean. *Tours General de Droit Internacional Public*. RCADI: 1979, p. 219

²⁷ “Las funciones y los poderes del consejo Económico y social son los siguientes: servir de foro central para el examen de los problema económicos y sociales internacionales de índole global o interdisciplinarias y para la formulación de recomendaciones sustantivas acerca de esos problemas a los Estados Miembros y al sistema de las naciones Unidas en su conjunto; hacer o iniciar estudios e informes y formular recomendaciones sobre asuntos económicos, sociales, culturales, educativos y sanitarios y sobre asuntos conexos; promover el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos y la observancia de esos derechos y libertades; convocar conferencias internacionales y preparar proyectos de convención sobre cuestiones de su competencia para someterlos a la consideración de la Asamblea General; negociar con los organismos especializados acuerdos en que se definan sus relaciones con las Naciones Unidas; coordinar las actividades d8e los organismos especializados por medio de consultas con ellos y recomendaciones par ellos, así como de recomendaciones a la Asamblea General y a los miembros de las Naciones Unidas; con la aprobación de la Asamblea, prestar servicios a los miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados que los soliciten; celebrar consultas con las organizaciones no gubernamentales interesadas en los asuntos de que se ocupa el Consejo.” (NAÇÕES UNIDAS, 1994, p. 15)

Comissão Econômica e Social para Ásia Ocidental, com sede em Amman, na Jordânia; e, Comissão Econômica para América Latina e Caribe, com sede em Santiago, no Chile (Nações Unidas, 1994). Foi inclusive no contexto dessas discussões iniciadas no pós-Guerra que os termos *Terceiro Mundo*²⁸ e *Subdesenvolvido* foram se tornando conceitos operativos na descrição da situação das economias não industrializadas (ESCOBAR, 1998; LOVE, 1998; WALLERSTEIN, 2001, 2002).

No entanto vale ressaltar que as Comissões Econômicas Regionais e as Agências ligadas ao Sistema ONU funcionam com relativa autonomia, se constituindo em campos específicos de disputas de poder. A CEPAL, por exemplo, desde sua criação zelou por uma independência interpretativa, por uma autonomia na escolha de problemas e abordagens em relação à situação de seus países membros, atuando deliberadamente em defesa dos interesses destes e defendendo suas posições tanto na Assembléia Geral como no ECOSOC.

A forma como o sistema ONU foi organizado, ou seja, assentado na soberania dos Estados Nações permitia que os países não industrializados atuassem em bloco e impusessem decisões que nem sempre agradavam aos países industrializados. As resoluções aprovadas nos Conselhos da ONU e na Assembléia Geral, exceto no Conselho de Segurança, são prioritariamente obtidas por consenso e em não sendo possível alcançá-lo decide-se por maioria simples, considerando que cada país membro representa um voto. Sobretudo depois de encerrado o processo de descolonização os países não industrializados passaram a se constituir maioria. O que se quer enfatizar aqui é que, mais do que um espaço que serve à defesa de interesses universais, o sistema ONU se configura em um complexo campo de disputas de interesse e poder entre os Estados na esfera internacional.

As Nações Unidas desempenharam um papel extremamente importante, tanto na produção como na difusão das *estratégias discursivas* (FOUCAULT, 2002), sob as quais se solidificou o discurso do desenvolvimento. Os estudos acerca das condições gerais das economias subdesenvolvidas e os programas de desenvolvimento assentados nesses estudos foram parte importante na construção do terceiro mundo como uma realidade. As agências regionais da ONU foram, ao lado das instituições acadêmicas, as responsáveis pelo surgimento e consolidação de uma área específica de conhecimento que se formou em torno da *economia do desenvolvimento* (LOVE, 1998).

²⁸ O termo “Terceiro Mundo” foi cunhado pelo demógrafo francês Alfred Sauvy. Ele “baseou esse termo no modelo do Terceiro Estado, aludindo à célebre expressão do padre Siéyes, em 1789: ‘o que é o Terceiro Estado? Tudo. O que foi ele até hoje na Ordem Política? Nada. O que ele quer ser? Algo’” (LOVE, 1998, p. 525, nota nº 2).

A estrutura criada através do sistema das Nações Unidas permitiu que o discurso do desenvolvimento expandisse sua capacidade de capilarização – pela implementação de projetos e programas cujo fim era estimular o desenvolvimento – entre as áreas pobres do mundo. Mesmo considerando os limites do aporte direto de recursos do ECOSOC, a ONU contribuiu, e ainda contribui, para a implementação de atividades e programas de desenvolvimento, através de convênios firmados com organismo multilaterais de financiamento, ou mesmo, com governos dispostos a tais investimentos. Além disso, o trabalho de seus técnicos, especialistas e consultores, nas comissões e agências regionais direciona-se, em grande medida, ao fornecimento de estudos e subsídios ao planejamento de políticas de governos e à ação de instituições ligadas ao incentivo do desenvolvimento econômico.

O Sistema das Nações Unidas desempenhou papel central no processo de profissionalização e institucionalização do desenvolvimento enquanto construção historicamente determinada que “crea un espacio en el cual los países pobres son conocidos, definidos e intervenidos” (ESCOBAR, 1998, p. 95), mediante sua incorporação à política do conhecimento especializado, nos marcos da ciência moderna ocidental. Tratava-se de pôr em funcionamento os mecanismos que permitissem a um determinado conjunto de idéias e práticas alcançarem o status de verdade. Mediante a proliferação de disciplinas e subdisciplinas, a problemática construída em torno da questão do desenvolvimento se constituiu em uma área específica de conhecimento, “facilitando la incorporación progresiva de problemas al espacio del desarrollo, dando visibilidad a los problemas de un modo congruente com el sistema de conocimiento y poder establecido” (ESCOBAR, 1998, p. 95).

Esse processo de institucionalização e profissionalização do discurso do desenvolvimento permitiu ainda que o caráter eminentemente político que o envolvia, tanto no que diz respeito à forma como os problemas são construídos, como na escolha das soluções apresentadas, fosse deslocado para o campo aparentemente neutro da ciência, para a alçada dos técnicos e especialistas. A estrutura constituída em torno do Sistema das Nações Unidas desdobrou-se na tarefa de ampliar e qualificar, da maneira mais eficiente possível, os *profissionais do desenvolvimento*, considerada imprescindível para o sucesso da formulação e execução das políticas de desenvolvimento, fossem elas patrocinadas pelas Nações Unidas e os organismos multilaterais de financiamento, ou pelo setor privado. Nessa perspectiva, por exemplo, na ocasião do quarto encontro anual da CEPAL, em 1951, realizado no México, foi aprovada a Resolução IV, “en que se consideraba a necesidad común de todos los países

latinoamericanos de realizar investigaciones fundamentales y de preparar economistas en el campo de desarrollo económico” (Nações Unidas, 1958, p. 2). Para alcançar esse objetivo foi recomendada a criação de um Centro de Estudos da CEPAL, voltado para o desenvolvimento econômico da América Latina, em colaboração com a Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas. Assim, nasceu o “Programa CEPAL/ATT para a capacitação de economistas em matéria de desenvolvimento econômico – PCDE-CEPAL/ATT”.

As atividades desenvolvidas pelo Programa, no sentido de capacitação e qualificação de agentes do desenvolvimento, envolviam cursos, treinamentos e, ainda, a produção de estudos específicos acerca da realidade latino-americana, além da busca por mecanismos que facilitassem a divulgação de análises e teorias econômicas produzidas em outros idiomas, para que suprissem, mesmo parcialmente, a carência de bibliografia e, portanto, o contado com os progressos realizados nessa área de conhecimento. O objetivo era “lograr la meta mucho más ambiciosa, y tanto más importante, de difundir en América Latina el conocimiento del alcance y naturaleza de los problemas del desarrollo y los métodos y técnicas de que se dispone para solucionarlos (NAÇÕES UNIDAS, 1958, p. 2).

Sendo a economia uma ciência constituída em torno das questões relativas à produção e acúmulo de riquezas; sendo este acúmulo diretamente associado à idéia de economia desenvolvida, conhecer a “natureza dos problemas do desenvolvimento” tornou-se uma capacidade, em especial, atribuída aos economistas. Alçar as regiões do terceiro mundo a essa categoria converteu-se numa tarefa a eles reservada. A economia do desenvolvimento, enquanto ramo específico dessa ciência, centrou seus esforços no sentido de oferecer o mapa geral do caminho a ser trilhado. Com o auxílio das técnicas de planejamento, deveriam ser definidos os instrumentos mais eficientes e as rotas mais racionais, a serem empregados na destruição dos obstáculos encontrados (geralmente identificados pelos laços culturais construídos em torno da economia tradicional).

A construção do status de verdade de que se revestiam os conhecimentos produzidos em torno da economia do desenvolvimento ocorreu não só pelos métodos e procedimentos racionais empregados na sua geração, mas também pelo uso de termos e conceitos especificamente criados para nomear, a partir desses métodos, determinados processos e fenômenos de que tratam e que conferem poder àqueles que os dominam e manipulam. Esse arsenal de conceitos e jargões foi reforçado, ainda mais, pela agregação dos instrumentos e recursos da matemática e da estatística que lhe serviram de apoio. Ao ser utilizado pelos agentes das políticas de desenvolvimento, esse vocabulário criou a impressão de que a

realidade a que remetia era demasiadamente complexa; importantíssima e evidente, mas absolutamente incompreensível para os leigos, sem as explicações dos especialistas. “Para os leigos, o crescimento do ‘PNB’, por exemplo, ou sua alternativa, o ‘valor agregado’, sugeriam algo assim como uma medida de riqueza que imediatamente necessitava de uma interpretação profissional”, exemplifica Duden (2000, p. 255).

Ao lado da profissionalização do DD, ocorreu sua paulatina institucionalização. Aqui também a estrutura erigida em torno do Sistema das Nações Unidas forneceu os mecanismos-chave desse processo, na medida em que a partir dele, foram sendo produzidos e utilizados os dispositivos do discurso do desenvolvimento, incluindo a ampla e diversificada rede que se construiu em torno da chamada assistência e cooperação técnica ao desenvolvimento. A partir do início da década de 1950, a política de assistência ao desenvolvimento movimentou grande parte dos recursos das agências e organismos internacionais, em direção às áreas consideradas subdesenvolvidas²⁹.

Buscando ancoragem na estratégia de assistência e cooperação técnica ao desenvolvimento, as Nações Unidas imprimiram, às políticas relacionadas à questão da diminuição da pobreza, um caráter de guerra declarada, utilizando inclusive todo um léxico, cujo sentido remetia a imagens bélicas. Além das Comissões e Programas instituídos sob a coordenação do Conselho Econômico e Social, ingressaram nesse combate os chamados Organismos especializados³⁰, integrantes do Sistema ONU, entre os quais se colocam a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Organização Mundial de Saúde, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola e o Banco Mundial³¹.

A FAO foi um dos primeiros organismos especializados a ingressar na guerra contra a pobreza, declarada pelas Nações Unidas no imediato pós-Segunda Guerra. Em 1955, publicou, sob o título *Um propósito ambicioso: dez anos de cooperação internacional na luta*

²⁹ A política de assistência ao desenvolvimento foi uma estratégia utilizada tanto pelos EUA quanto pela URSS. Enquanto o primeiro dirigia seus esforços de maneira mais concentrada para o ocidente, os países pobres da Ásia e da África estavam sob a mira soviética. “A ajuda econômica se transformou num importante instrumento da luta internacional pelo poder, a qual também ilustra, (...) a extensão e intimidade em que essas duas fases principais daquela luta – a do ocidente *versus* oriente e a do colonialismo *versus* nacionalismo – dependem uma da outra” (STOESSINGER, 1975, p. 314).

³⁰ Os organismos especializados, conforme figuram na Carta das Nações Unidas, são instituições intergovernamentais autônomas que colaboram entre si e com a ONU, nesse caso, através de acordos especiais, coordenados pelo Conselho Econômico e Social. Devem inclusive apresentar ao Conselho seus informes anuais (NAÇÕES UNIDAS, 1994).

³¹ “El Banco Mundial es un grupo formado por cuatro instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), establecido en 1945; la corporación Financiera internacional (CFI), creada en 1956; la Asociación Internacional de Fomento (AIF), establecida en 1960, y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), creado en 1988” (NAÇÕES UNIDAS, 1994: 258).

contra a miséria, um volume comemorativo do primeiro decênio de existência da Organização. O conteúdo do documento retrata o clima misto de *guerra entusiasmada e missão moral* que revestia as políticas dirigidas à erradicação da pobreza. Depois de louvar os EUA, pela implementação de programas de ajuda econômica, e “demais nações”, que instituíram programas de auxílio bilateral, o documento ressalta o esforço dos organismos especializados das Nações Unidas como “manifestaciones del mismo estímulo moral, el impulso de llevar el auxilio más allá de los conciudadanos, hasta los más remotos rincones de la tierra”(FAO, 1955, p. 11). Na seqüência, a modernização da economia, o papel do desenvolvimento tecnológico e os conhecimentos científicos já acumulados são enfatizados como novas e eficientes armas a serem utilizadas no combate à miséria, pois as populações dos países pobres “clamam por el progreso material, por rentas monetárias y por todo el aparato de la ‘civilizacion’ Del siglo XX” (FAO, 1955, p. 12). A política de assistência e cooperação para o desenvolvimento deveria revolucionar o mundo:

Todas estas cosas nos dan una base firme para creer que durante los 100 años próximos podrá producirse en las dos restantes terceras partes del mundo lo que hasta ahora no se ha producido más que en una: la revolución en modos de vivir, en niveles de vida, en estructura social, artes y técnicas, cultura y pensamiento. Si esta apreciación es exacta, tendremos, pues, para el siglo venidero, la perspectiva más emocionante que jamás haya tenido ante sí el género humano. Por comparación, la mayoría de nuestras demás preocupaciones, han de parecer insignificantes: la guerra fría, la lucha de clases, los prejuicios de color, la intolerancia religiosa, etc. Lo que casi está al alcance de la mano del hombre es nada menos que la supresión de la pobreza primaria en los últimos baluartes que a la pobreza le quedan en pie, el poner a las gentes que padecen de ingresos bajos, no en nivel de igualdad con los más acaudalados, sino al alcance de su voz, de modo que no exista ya entre ellos un abismo social ni material (FAO, 1955, p. 13-14).

A primeira visita do Banco Mundial a um país latino-americano, com vistas a estabelecer um programa de incentivo ao desenvolvimento, foi dirigida à Colômbia, em 1949. Escobar (1998) analisa o relatório produzido pelos técnicos do Banco, demonstrando como estão presentes nele, vários dos princípios gerais sob os quais se estabelecia um novo enfoque para a questão do desenvolvimento. De início, vinha a identificação do país como sendo *pobre*, e em seguida a estratégia de desenvolvimento econômico, como uma espécie de guerra contra a pobreza, como a única possibilidade de romper com a condição de subdesenvolvimento em que essas economias não industrializadas se encontravam mergulhadas: “Solo mediante un ataque generalizado a través de toda la economía sobre la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y la productividad puede romperse

decisivamente el círculo vicioso de la pobreza, la ignorancia, la enfermedad y la baja productividad” (BANCO MUNDIAL, 1950, p. XV, apud ESCOBAR, 1998, p. 57).

A idéia de modernização ampla e irrestrita, como caminho para se chegar ao patamar de produção e consumo das economias industrializadas, era levada às últimas conseqüências. O empreendimento envolvia: desejo e decisão dos países pobres para mudar sua condição; produção de conhecimentos – diagnósticos – acerca da realidade que se desejava transformar; planejamento de ações; e, a assistência dos organismos internacionais especializados, que além de garantirem o adequado investimento de capitais, se responsabilizariam pela difusão de tecnologias modernas, imprescindíveis na luta contra a estagnação. A conclusão apresentada no relatório, realizado a partir da visita do Banco Mundial à Colômbia, vale como ilustração do novo enfoque sobre o desenvolvimento que entrava em operação.

No puede evitarse la conclusión de que *la dependencia de las fuerzas naturales no ha producido los resultados más felices*. Igualmente es inevitable la conclusión de que con el conocimiento de los hechos y los procesos económicos subyacentes, la buena planeación para fijar objetivos y asignar recursos, y la decisión de llevar a cabo un programa de mejoras y reformas, mucho puede hacerse para mejorar el medio ambiente económico creando políticas económicas que *satisfagan los requerimientos sociales verificados científicamente...* Colombia cuenta con una oportunidad única en su larga historia. Sus abundantes recursos naturales pueden ser tremendamente *productivos mediante la aplicación de técnicas modernas y prácticas eficientes*. Su posición internacional favorable en cuanto a endeudamiento y comercio la capacita par *obtener equipo y técnicas modernas del exterior*. Se han establecido organizaciones internacionales y nacionales para ayudar técnica y financieramente a las áreas subdesarrolladas. *Todo lo que se necesita para iniciar un período de crecimiento rápido y difundido es un esfuerzo decidido de parte de los mismos colombianos*. Al hacer un esfuerzo tal, Colombia no sólo lograría su propia salvación sino que al mismo tiempo daría un *ejemplo inspirador a todas las demás áreas subdesarrolladas del mundo*. (BANCO MUNDIAL, 1950, p. 615, apud ESCOBAR, 1998, p. 58. Grifos meus)³².

A cooperação técnica envolvia a qualificação de agentes comprometidos com a realidade em que deveriam atuar. A CEPAL, por exemplo, desde cedo demonstrou sua preocupação com o limitado número de técnicos e especialistas capacitados para propor e gerir projetos de desenvolvimento econômico nos países membros. A criação do PCDE-CEPAL/ATT foi uma tentativa de amenizar tal carência. A falta de *pessoal qualificado* representava um grande entrave para o sucesso da estratégia de arrebatar do subdesenvolvimento o continente americano. Isso fica claro nas considerações que

³² INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. *The Basis of a Development Program for Colombia*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1950.

introduzem a publicação – editada pelo PCDE-CEPAL/ATT – do Manual de Projetos de Desenvolvimento Econômico, em 1958:

Los comentarios desfavorables que suelen oírse respecto a la calidad de algunos proyectos de inversión originados en los países poco desarrollados permiten presumir que si se lograran presentar en forma adecuada las ventajas económicas de las iniciativas de inversión que les preocupan, podrían obtener más fácilmente – o en mayor proporción – la colaboración del capital externo que con tanta urgencia necesitan. Por otra parte, continuamente se registran importantes pérdidas en el sector público y en el privado por no escoger la mejor alternativa disponible para lograr determinada producción, o por llevar adelante iniciativas que nunca debieron pasar de la fase de estudio. Las deficiencias anotadas pueden deberse en gran medida a que no siempre se tiene un claro concepto de lo que es un buen estudio de proyecto de inversión, y a que no se cuenta con suficiente personal preparado para organizar, dirigir o inspirar los estudios necesarios. (NAÇÕES UNIDAS, 1958, p. 3).

As Nações Unidas, reforçando seu compromisso com a batalha pelo desenvolvimento, decidiram concentrar esforços para alavancar as economias não industrializadas a um patamar em que elas estariam capacitadas a se manterem numa rota ascendente de crescimento. Nessa perspectiva, declararam os anos de 1960 como a *Década do Desenvolvimento*:

Considerando que el *desarrollo económico y social de los países poco desarrollados económicamente* no sólo reviste importancia primordial para esos países sino que *es además fundamental para el logro de la paz y la seguridad internacionales* y para un incremento más rápido y mutuamente beneficioso de la prosperidad del mundo,

Convencida de que es necesaria una acción concertada para demostrar la decisión de los Estados Miembros de *impulsar más la cooperación económica internacional* durante el actual decenio, por conducto del sistema de organismo de las Naciones Unidas y sobre una base bilateral o multilateral,

1. Designa el presente decenio como Decenio de las naciones Unidas para el Desarrollo, durante el cual los Estados Miembros y sus pueblos intensificarán sus esfuerzos con objeto de obtener y mantener apoyo para las medidas que los países desarrollados y los que están en proceso de desarrollo deberán adoptar a fin de acelerar el avance hacia una situación en la que el crecimiento de la economía de las diversas naciones y su progreso social se sostengan por si mismos, de modo que en cada país insuficientemente desarrollado se logre un considerable aumento del ritmo de crecimiento, fijando cada país su propia meta y tomando como objetivo un ritmo mínimo anual de crecimiento del 5% en el ingreso nacional global al finalizar el decenio (NAÇÕES UNIDAS – R/1710 (XVI) de 19/12/1961. Decenio de Las Naciones Unidas para el Desarrollo –, in SALCEDO, 1973. Grifos meus)

De par com as estratégias de desenvolvimento, o controle do crescimento populacional foi sendo colocado, aos países pobres, como uma condição ao sucesso daquelas. Não demorou

muito para que se estabelecesse uma espécie de crença afirmando que nenhum país pobre poderia deixar o subdesenvolvimento, sem que fossem estabelecidos meios eficazes de amenizar a pressão populacional sobre os recursos e a capacidade produtiva do sistema econômico, enfim sobre o seu desenvolvimento.

A preocupação com o crescimento populacional nas economias tradicionais era um tema em discussão desde Malthus. No contexto da emergência do discurso do desenvolvimento no pós-Segunda Guerra, ele se tornou elemento cada vez mais central nas estratégias elaboradas, com vistas ao desenvolvimento das áreas pobres do Globo. Os discursos sobre população, freqüentemente assentados em pressupostos racistas ou vinculados aos princípios malthusianos, “se organizaban en los campos ‘científicos’ de la demografía, la salud pública, y la biología de poblaciones” (ESCOBAR, 1998, p.79).

O conceito de população, que passou a tomar parte ativa no discurso do desenvolvimento, foi resultado dos avanços realizados no campo da estatística, separada da matemática já na virada do séc. XX. O sentido de “relativo a pessoas”, que até por volta do final do séc. XVIII predominava, foi cedendo lugar a referências quantitativas, que tanto podiam dizer respeito a coisas e objetos (por exemplo, uma população de estrelas na astronomia, uma população de partículas para a física), ou ainda “a qualquer comunidade reprodutiva que se encontra e procria segundo uma probabilidade definida” (DUDEN, 2000, p. 254). A partir daí, o termo foi se desvinculando da idéia de “pessoas reais” e ganhando novos significados através do uso de termos agregados – controle populacional, distribuição populacional, explosão populacional, política populacional, pressão populacional, levantamento populacional etc. – que reforçavam seus vínculos com funções e fatores que transmitiam, além do sentido quantitativo e abstrato, a possibilidade de estudo e controle do comportamento das variáveis envolvidas (Idem, 2000).

No entanto, a população não foi incorporada de imediato, como uma variável das políticas voltadas para o desenvolvimento. Ela iniciou seu ingresso nessa estratégia a partir de uma dispersa ação filantrópica que, desde a década de 1920, vinha operando no sentido de difundir uma ainda incipiente idéia de planejamento familiar, entre populações economicamente carentes. No início da década de 1950, essas ações ganharam o reforço do Conselho Populacional, criado e financiado com recursos do que viria a ser a Fundação Rockefeller.³³

³³ “Em 1952, John D. Rockefeller III, com uma doação pessoal de alto valor, estabeleceu o Conselho Populacional. Essa agência (...) foi desde seu início, um foro e um instrumento de pressão para demógrafos

A população, enquanto uma variável importante no discurso do desenvolvimento, foi ganhando espaço à medida que a política desenvolvimentista foi produzindo resultados. A difusão de tecnologias de combate a epidemias, o acesso a antibióticos e a redução da mortalidade, no geral, e infantil, em particular, refletiram-se rapidamente no crescimento populacional (OHLIN, 1970). No final da década de 1950, os defensores de uma política de controle desse crescimento, dentre eles eminentes demógrafos, já formavam um grupo relativamente mobilizado, no sentido de pressionar o estabelecimento de políticas públicas voltadas para esse fim.

O argumento em prol de políticas de controle de natalidade, que girava em torno da ampliação do conforto privado das famílias, passou rapidamente a concentrar-se na esfera dos elementos necessários ao logro do desenvolvimento dos países pobres. A explosão populacional era um mal que ameaçava, não só o nível de desenvolvimento já alcançado, como a possibilidade de garantir sua continuidade no futuro próximo. A modernização da economia, ao mesmo tempo em que estava produzindo um PNB mais elevado, reduzia o alcance desse feito ao tornar, por meio do crescimento populacional, o PNB per capita ainda mais baixo.

A possibilidade de uma indução, no sentido descendente do comportamento demográfico, e seus efeitos positivos sobre as políticas de desenvolvimento, alçou a demografia à condição de uma técnica indispensável ao planejamento e implementação de programas e políticas voltadas ao desenvolvimento. O controle populacional passou a ser considerado condição essencial ao sucesso dos investimentos dirigidos à modernização (OHLIN, 1970).

Em meados da década de 1960, a necessidade dos governos de implementarem políticas de controle populacional, principalmente nas nações pobres, era tomada como um consenso universal. Nos EUA, menos de uma década antes, o governo chegou a afirmar que esse era um assunto que deveria ser de responsabilidade das famílias. Mas, nas comemorações do vigésimo aniversário das Nações Unidas, o então presidente americano Johnson, afirmou que “cada cinco dólares gastos com controle populacional eram equivalentes a cem dólares investidos em crescimento econômico” (DUDEN, 2000, p. 258), prometendo se engajar na busca de soluções para a explosão demográfica mundial.

ativistas, decididos a redefinir as metas de utilização de preservativos em uma época de explosão no crescimento populacional”. (DUDEN, 2000; p. 256).

As Nações Unidas, desde seus primeiros anos – no que diz respeito ao tratamento dispensado à questão da população – vinha concentrando seus esforços na melhoria das estatísticas demográficas, diante da carência quase absoluta desses dados em grande parte do mundo, especialmente naquelas regiões consideradas subdesenvolvidas. Em 1948, publicou o primeiro *Demographic Yearbook*, trazendo estudos estatísticos e projeções acerca da população mundial. Entretanto, somente a partir de meados da década de 1960, quando a superpopulação já era considerada um problema iminente, ela ingressou de maneira direta na batalha pelo controle populacional, sendo autorizada na reunião da Assembléia Geral de 1966 a oferecer assistência técnica em matéria de população. No ano seguinte foi criado um fundo fiduciário, mais tarde denominado Fundo de População das Nações Unidas, que entrou em operação no ano de 1969 (NAÇÕES UNIDAS, 1994). A partir daí a ajuda oficial para a assistência populacional passou a ocupar uma fatia significativa dos recursos destinados aos programas de desenvolvimento.³⁴

A questão da assistência técnica e ajuda financeira para assuntos relacionados à população não era tranqüila. Muito ao contrário, suscitava reações exaltadas, não só nos países subdesenvolvidos, mas também em grande parte dos setores da esquerda nos países desenvolvidos. Além dos aspectos culturais que estavam envolvidos na definição do número de filhos que cada família desejava ter, e que não eram levados em conta em políticas de controle demográfico, muitos entendiam tais tentativas como desrespeito à soberania das nações, afirmando ser esse um assunto de foro interno. Além do mais, a Declaração dos Direitos Humanos havia salvaguardado o direito de escolher o número de filhos como uma prerrogativa exclusiva da família.

À medida que se lograva um relativo crescimento econômico – medido em termos do PNB – e esse não vinha acompanhado das promessas de ampliação maciça do nível de consumo e bem estar para a maioria, o discurso em torno do desenvolvimento foi sendo ajustado. O enfoque dos primeiros anos do pós-Segunda Guerra, quando desenvolvimento era tomado como decorrência direta de um processo de crescimento econômico, foi abrindo espaço à incorporação de aspectos sociais. As Nações Unidas começaram, desde o início da década de 1950, a retratar, através de levantamentos estatísticos periódicos, a situação social

³⁴ “A ajuda oficial total para ‘assistência populacional’ entre 1961 e 1979 aumentou de \$ 96 milhões para \$ 455 milhões anuais. ‘Assistência populacional’ como uma porcentagem da ajuda externa para o desenvolvimento aumentou de 0,1 por cento (quando a ajuda total era de \$ 5 bilhões por ano) para 1,7 por cento em 1979 (quando a ajuda externa total para o desenvolvimento atingiu \$ 26 bilhões)” (DUDEN, 2000:259).

mundial³⁵, procurando documentar os progressos obtidos. A partir desses dados tornava-se evidente a relação entre desenvolvimento econômico e crescimento da desigualdade e, como decorrência, a intensificação da situação de pobreza nos estratos sociais mais baixos. Assim, considerações tangenciais acerca dessa relação foram sendo incorporadas ao discurso do desenvolvimento. O *econômico* e o *social*, entendidos como aspectos distintos do desenvolvimento, começaram a figurar como parte de um todo que deveria ser equilibrado. A expressão *desenvolvimento social* foi sendo introduzida nos relatórios produzidos pelas Nações Unidas, principalmente pelo Conselho Econômico e Social – que em 1962 recomendou a integração dos dois aspectos do desenvolvimento – como uma espécie de “complemento meio vago para ‘desenvolvimento econômico’ e como um substituto para a noção estática de ‘situação social’” (ESTEVA, 2000, p. 67).³⁶

Apesar dessas preocupações, a primeira Década do Desenvolvimento promovida pelas Nações Unidas permaneceu centrada no crescimento econômico como estratégia para o desenvolvimento, e o esforço passou a ser *integrar* nesse desenvolvimento os aspectos sociais. Ao final desse período, era forçoso reconhecer que o desenvolvimento vinha deixando em seu caminho miséria e marginalização social. A revisão da abordagem, inteiramente assentada em metas e indicadores quantitativos, fazia-se urgente. Ao propor a segunda Década do Desenvolvimento, as Nações Unidas procuravam afirmar os novos propósitos sob os quais ela estava sendo empreendida e os resultados que deveria produzir.

El objetivo último del desarrollo debe ser la consecución de mejoras constantes del bienestar individual y la aportación de ventajas para todos. Si persisten los privilegios inmerecidos, las diferencias extremas de riqueza y las injusticias sociales, entonces el desarrollo no logra su propósito esencial. Para evitar que ello suceda, *se requiere una estrategia global de desarrollo basada en una acción conjunta y concentrada de los países en desarrollo y desarrollados en todas las esferas de la vida económica y social: en la industria y la agricultura, en el comercio y las finanzas, en el empleo y la educación, en la salud y la vivienda, en la ciencia y la tecnología.* (NAÇÕES UNIDAS. R/2626 (XXV). Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, apud, SALCEDO, 1973, p. 230. Grifo meu).

³⁵ O primeiro relatório produzido pelas Nações Unidas acerca da Situação Social Mundial foi publicado em 1952, trazendo uma descrição das condições sociais, sem que fossem estabelecidas relações entre essas condições e o desenvolvimento econômico (DUDEN, 2000).

³⁶ A criação do Instituto de Investigações das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, em 1963, ilustra a emergente preocupação com os aspectos sociais do desenvolvimento. Estabelece-se como “una organización autónoma de investigación que se ocupa principalmente de los más urgentes problemas sociales Del desarrollo. Para el cumplimiento de su labor, el Instituto aplica un enfoque integral, multidisciplinario y de economía política” (Nações Unidas, 1994, p. 165).

Ao findar os anos de 1960, a percepção das mazelas que vinham acompanhando o crescimento econômico das regiões periféricas fornecia o cenário para a ampliação das apreciações críticas acerca dos moldes em que vinham sendo empreendidas, até então, as políticas de desenvolvimento. Se, em um momento anterior, as considerações desses mesmos agentes, acerca da necessidade do crescimento econômico, deram corpo e vida ao DD, o movimento de crítica deu continuidade a esse processo. Novos estudos, hipóteses e teorias deveriam ser buscados – pelo trabalho de técnicos, especialistas e consultores, incluindo a extensa camada de acadêmicos que vinham se dedicando às disciplinas cujo objeto de estudo era o desenvolvimento – no sentido de traçar as linhas de um novo paradigma para o desenvolvimento econômico e, agora também, *social*.

Assim, a partir das críticas feitas às concepções e métodos centrados essencialmente no desenvolvimento econômico, teve início a busca de uma abordagem mais unificada entre planejamento e análise de resultados, de maneira a permitir a integração setorial, espacial e regional das políticas de desenvolvimento que deveriam ainda contar com uma participação social maior. Nessa perspectiva, as Nações Unidas conclamaram a comunidade internacional a envidar esforços para empreender a *segunda* Década do Desenvolvimento. A formulação de políticas e programas deveria estar pautada pela unificação dos componentes econômicos e sociais do desenvolvimento, e para tanto deveria ter, entre outros objetivos, a preocupação em: a) não excluir nenhum setor da população das oportunidades de mudança e desenvolvimento; b) efetuar mudanças estruturais que favorecessem o desenvolvimento nacional e encorajar todos os setores da população a participarem no processo de desenvolvimento; c) buscar a igualdade social, incluindo a realização de uma distribuição justa de renda e de riqueza no país; c) dar alta prioridade ao desenvolvimento do potencial humano. (NAÇÕES UNIDAS. R/2626 (XXV). Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, apud, SALCEDO: 1973).

Os debates gerados em função das críticas ao tratamento economicista dispensado às políticas de desenvolvimento, bem como as tentativas de implementar programas que viabilizassem uma maior integração entre os aspectos econômicos e os demais (social, político e cultural), deram nova vida ao discurso do desenvolvimento nos anos seguintes. A busca de um princípio unificador continuou, tanto no interior do Sistema das Nações Unidas (UNESCO, UNRISD, OIT, Banco Mundial, etc), como fora dele, no círculo acadêmico, e nas organizações não governamentais (principalmente naquelas cujas atividades envolviam a

participação em programas de desenvolvimento, como as Fundações Ford, Rockefeller, Dag Hammarskjöld, etc).

Nesse movimento de *revitalização* do DD foram emergindo novas preocupações, conceitos e abordagens. A Organização Internacional do Trabalho, por exemplo, propôs tratar a questão em relação ao conceito de *necessidades básicas* e, nesta perspectiva, as políticas de desenvolvimento deveriam ser pensadas visando o alcance de um *padrão de vida mínimo*, em um determinado período de tempo (OIT: 1976), proposta encampada pelos técnicos do Banco Mundial. Em tempos mais recentes, o conceito unificador caminhou no sentido de estabelecer um referencial em termos de um novo indicador, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano³⁷.

Embora a segunda década do desenvolvimento das Nações Unidas tenha sido proposta na perspectiva de alcançar um desenvolvimento para além do aspecto econômico, e tenha se concentrado na busca de uma abordagem integrada, os resultados obtidos não foram os esperados. Conforme a urgência das demandas – seja via intensificação das críticas vindas de setores organizados da sociedade civil, ou resultantes da avaliação de projetos cujos resultados foram considerados insuficientes –, definiam-se os focos de atuação para os programas de desenvolvimento. Ao longo da década, vários *problemas* foram considerados merecedores de atenção: crescimento demográfico, opressão das mulheres, habitação, fome, desemprego, meio ambiente. Não demorou para que a relação desses problemas entre si fosse evidenciada: a questão passava a ser qual dos aspectos deveria servir de princípio unificador e como, a partir dele, hierarquizar prioridades e recursos (ESTEVA, 2000; NORGAARD, 1994).

As expectativas em relação aos resultados da Segunda Década do Desenvolvimento tiveram que ser revistas, antes que ela ultrapassasse sua primeira metade. De um lado era patente que a distância, em termos econômicos, entre os países considerados desenvolvidos e os considerados pobres, havia aumentado, desde o início das políticas de assistência ao desenvolvimento; de outro, os investimentos, já considerados insuficientes à amplitude e

³⁷ “O Banco Mundial tornou-se, desde fins dos anos 80, a principal agência de formulação de diretrizes para as políticas sociais e o enfrentamento da pobreza. A concepção de desenvolvimento social como desenvolvimento humano expressa a hegemonia daquela agência nessa área, pois a elaboração mais precisa de seus fundamentos se encontra nos relatórios anualmente produzidos pela instituição. (...) O desenvolvimento humano é conceituado no relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1990, como um processo de ampliação das escolhas pessoais.” Segundo o relatório, possui duas dimensões: “1) a capacitação humana, ou seja, a aquisição das possibilidades de escolher uma vida saudável, ser alfabetizado e ter alguma renda; e 2) uso dado a essas capacidades (no trabalho, no lazer, na vida familiar, no consumo). Não basta, pois, produzir situações que os induzam a um uso adequado de tais capacidades – por exemplo, a não-aceitação de trabalhos de baixa remuneração, a opção por determinadas atividades de lazer, mudança nos hábitos alimentares –, ou seja, aperfeiçoar suas atitudes” (MOTA, et al, 2001, p. 181-2).

diversidade dos aspectos a serem contemplados, minguaram ainda mais, frente à emergência dos primeiros sinais de restrição ao ciclo de expansão capitalista, em curso desde a Segunda Guerra. Em que pese as reorientações que foram sendo operadas no funcionamento da economia mundial, a crise – que se torna evidente a partir do primeiro choque do petróleo, em 1973 – se alastrou pela década seguinte, colocando fim à *época de ouro do capitalismo* e compondo o cenário para a bifurcação que se produziria no discurso do desenvolvimento.

2. 2. A CEPAL E O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

A criação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)³⁸, como uma agência integrante da estrutura das Nações Unidas, resultou da necessidade de considerar as especificidades da estrutura econômica dessa região com vistas ao estabelecimento de políticas mais eficazes na promoção do seu desenvolvimento. Ela forneceu ao processo de formação do discurso do desenvolvimento/subdesenvolvimento, um foco gerador de *estratégias discursivas*. Foi também um pólo catalisador de grande parte dos esforços que vinham sendo realizados no continente, com vistas à produção de saberes ligados à realidade local, integrando-os ao conjunto das estratégias geopolíticas, voltadas para a promoção do desenvolvimento capitalista na região.

Sob os auspícios das Nações Unidas estruturou-se uma unidade de produção de conhecimentos sobre a região, fundamental na complexa engrenagem de geração e funcionamento do DD, contribuindo sobremaneira para a elaboração de teorias e conceitos que lhe conferiram legitimidade. A CEPAL forneceu o núcleo em torno do qual foram geradas as bases de uma economia política latino-americana (MANTEGA, 1984, BIELSCHOWSKY, 2000), funcionando como um epicentro das discussões sobre o desenvolvimento dos países considerados atrasados em relação às economias industrializadas.

Na Europa, desde o fim da Primeira Guerra vinham tomando corpo novas interpretações teóricas no campo da economia política, voltadas para a superação da ineficiência das políticas liberais no controle das crises que abalavam a economia mundial, aspecto já considerado no capítulo anterior. Esses esforços – nos quais se incluem, entre outros, os trabalhos de Joan Robinson, Edward Chamberlin, Joseph Schumpeter, Michael

³⁸ A criação da CEPAL foi aprovada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em fevereiro de 1948. A primeira reunião da Comissão ocorreu em junho desse mesmo ano, presidida pelo ministro da Economia do Chile, Alberto Baltra Cortés (Love, 1998).

Kalecki (MANTEGA, 1984) – culminaram com os trabalhos de Keynes que inverteram completamente a interpretação liberal. Na perspectiva keynesiana, as forças do mercado não poderiam, por si, promover uma alocação ótima dos recursos e fatores produtivos causando, ao contrário, capacidade ociosa, desemprego e desperdício.

O liberalismo econômico vinha sendo questionado também pelas elites-latino americanas. Seus interesses estavam ligados à emergência de um entrecortado processo de industrialização, cujos impulsos ascendentes vinham da demanda por bens manufaturados, que não podia ser atendida satisfatoriamente nos momentos de desequilíbrio no mercado externo. A crise de 1929, ao solapar definitivamente o poder de sustentação política e econômica das elites ligadas à agro-exportação, fortaleceu os setores vinculados à industrialização. Impulsionando as políticas de modernização, esses setores intensificaram os esforços para reunir argumentos em favor da expansão da indústria e apontar os equívocos das políticas liberais, diante da realidade das nações do continente, fortemente dependentes do setor agro-exportador. No entanto, essas tentativas não se faziam acompanhar por uma teoria econômica que as fundamentasse³⁹. Quase todos os argumentos apresentados, freqüentemente pelos próprios industriais, estavam ancorados em situações conjunturalmente especiais, eram de reduzida abrangência e de pouca consistência, por contradizerem grande parte dos pressupostos econômicos neoclássicos, bem como a teoria ricardiana da divisão internacional do trabalho – pilares que sustentavam as concepções econômicas das elites agrárias do continente. Como afirma Love, “a industrialização, na América Latina, foi fato antes de ser política e foi política antes de ser teoria” (1998, p. 291).

Mesmo diante da ausência de uma teoria econômica voltada para a compreensão da especificidade dos países latino-americanos, cujas economias permaneciam estreitamente vinculadas ao setor primário, o fato é que a implementação de políticas de modernização já vinha, desde o período entre-guerras, preparando terreno para a frutificação do discurso do desenvolvimento na América Latina. Em torno da eficiência ou não dessas políticas, emergiram focos dispersos de discussão, que procuravam evidenciar os limites das teorias neoclássicas para compreender a realidade das economias agro-exportadoras. Desta feita,

³⁹ Em termos da realidade brasileira, o primeiro esboço de uma contraposição mais sistemática ao pensamento neoclássico foi produzido por Roberto Simonsen, um industrial representante da ala mais modernizadora da burguesia industrial, já durante a década de 1930. Defendendo a intervenção estatal na economia – proteção tarifária e investimentos em infra-estrutura e planejamento econômico – suas idéias ganham forma mais definida e espaço político sobretudo a partir do embate travado, já na década de 1940, com o professor de economia Eugênio Gudin, ferrenho defensor das políticas liberais (MANTEGA, 1984; BIELSCHOWSKY, 2000a).

quando a estratégia da industrialização – defendida pela burguesia local – foi ao encontro dos interesses geopolíticos dos EUA em relação à América Latina, no contexto do pós-Segunda Guerra, produziu-se, tanto o ambiente como o espaço político para a geração das estratégias discursivas, especificamente vinculadas à realidade dos principais países da região.

A constituição desse ambiente político, favorável à produção das estratégias discursivas do emergente DD, completou-se quando as Nações Unidas elegeram – na esteira dos interesses do capitalismo – como elemento chave à manutenção da paz mundial o crescimento econômico e a amenização das desigualdades entre as nações. Assim, a constituição da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – CEPAL foi fundamental para a consolidação, aprimoramento e difusão de uma teoria do subdesenvolvimento/desenvolvimento, que passou a embasar grande parte das ações de governos e organismos internacionais, na implementação de políticas voltadas para a industrialização e a superação do identificado “atraso” latino americano⁴⁰.

A CEPAL foi, entre as agências especializadas das Nações Unidas, a que de forma mais eficiente trabalhou na produção e difusão de estratégias especificamente dirigidas à orientação de políticas cujo objetivo principal era a promoção do desenvolvimento econômico industrial. (LOVE, 1998). O público-alvo da sua produção esteve prioritariamente constituído pelos *policy-makers* da América Latina e neste sentido “desde os primórdios da CEPAL os trabalhos eram fortemente *policy-oriented*” (BIELSCHOWSKY: 2000b, p. 35).

No sentido de corroborar essa perspectiva essencialmente dirigida para a orientação de ações e políticas de governos e instituições foi criado, em 1962, no âmbito da CEPAL o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), cujas atividades envolviam a formação de quadros técnicos governamentais em toda a América Latina (Ibid.), dando seguimento à linha política de atuação aberta com o convênio PCDE-CEPAL/ATT.

A criação do ILPES decorre da importância que era conferida à necessidade de instrumentalizar agentes para atuar nas políticas de desenvolvimento. O planejamento desempenha papel central na *produtividade tática* das estratégias discursivas do desenvolvimentismo. Considerado uma ferramenta técnica e científica neutra, ele é tomado como indispensável na otimização dos esforços empregados na superação de sistemas

⁴⁰ Bielschowsky, afirma que em termos analíticos, até o final da 1940 as tentativas de abordar especificamente o desenvolvimento econômico dos países latino americanos – como, por exemplo, a iniciativa de Simonsen – estavam mergulhadas em um verdadeiro vazio teórico. Para ele, “tal vazio só foi superado após a chegada da teoria cepalina do desenvolvimento, em 1949” (2000a, p. 82).

produtivos arcaicos, ou seja na introdução de instrumentos associados à promoção de uma racionalidade moderna, científica e objetiva. Como ironiza Escobar, “se todos desempenharem bem o seu papel (...), o sistema é infalível; o Estado planeja, a economia produz, e os trabalhadores concentram-se em suas atividades privadas do dia-a-dia: criar filhos, enriquecer-se, e consumir tudo aquilo que vier rolando de dentro da cornucópia” (2000, p. 218). Na avaliação de Love, a América Latina foi não só a primeira região do Terceiro Mundo a conquistar a independência formal, mas também a primeira a ver surgir “uma escola autóctone de teoria do desenvolvimento - a escola associada à Comissão Econômica para América Latina, ou CEPAL, da ONU”, cujas produções podem ser consideradas “as contribuições mais influentes do Terceiro Mundo para a teoria do desenvolvimento” (1998, p. 32).

Não é meu propósito aqui tecer uma análise da validade ou não das teses cepalinas, ou mesmo avaliar o alcance teórico de suas proposições. Ao sumariar o núcleo das idéias originais produzidas por pensadores a ela vinculados, a intenção é apontar o eixo constituinte de uma interpretação do desenvolvimento das nações latino-americanas, em torno da qual o discurso do desenvolvimento não só se nutre como se frutifica. As idéias defendidas pela CEPAL não foram recebidas sem críticas e polêmicas. As críticas não vieram somente dos adeptos da teoria clássica ou neoclássica acerca do comércio internacional que as análises cepalinas colocavam em questão. Também os setores vinculados à esquerda, levantaram inúmeras restrições às idéias da CEPAL, concentrando-se a maioria delas em torno do caráter classista e dos mecanismos de dominação imperialista que os trabalhos da Comissão pareciam ignorar. Foi justamente esse caráter controverso das idéias cepalinas que adubou o terreno para a frutificação do discurso do desenvolvimento. O que se quer evidenciar, essencialmente, é que a CEPAL inseriu o desenvolvimento latino-americano na *ordem do discurso*.

A teoria do subdesenvolvimento, um dos construtos basilares do pensamento cepalino, forneceu o núcleo do DD para a América Latina. Em torno de suas análises, concepções teóricas e proposições políticas foi produzida uma imensa gama de conhecimentos que fundamentaram direta ou indiretamente grande parte das políticas estatais, voltadas para a consolidação das economias capitalistas periféricas. O discurso do desenvolvimento tomou forma não só a partir dos desdobramentos de uma elaboração mais acurada da teoria do

subdesenvolvimento, mas também a partir dos esforços empreendidos para superá-lo ou mesmo negá-lo.⁴¹

Na medida em que a conjuntura histórica vai sendo alterada, seja no âmbito interno ou externo, a CEPAL procura adaptar suas análises, renovando interpretações ou deslocando ênfases, embora permaneçam os marcos analíticos que definiram sua singular interpretação do desenvolvimento latino-americano. De acordo com a análise de Bielschowsky esses marcos se relacionam em torno de quatro eixos principais:

O primeiro diz respeito ao método. Trata-se do *enfoque histórico-estruturalista*⁴², baseado na idéia da relação centro-periferia; dois outros referem-se a áreas temáticas: *Análise da inserção internacional* e *Análise dos condicionantes estruturais internos* (do crescimento e do progresso técnico, e das relações entre estes, o emprego e a distribuição de renda); por último, encontra-se o plano da *Análise das necessidades e possibilidades de ação estatal* (2000b, p. 17).

Ainda de acordo com Bielschowsky (2000b), na trajetória do pensamento da CEPAL, é possível identificar *fases*, definidas pela concentração em torno de determinadas “idéias-força” ou “mensagens”. Essas fases tiveram duração aproximada de uma década, cada uma delas, e se vincularam diretamente às mudanças históricas que foram sendo operadas, sobretudo no contexto internacional. Assim, ele identifica cinco fases e as correspondentes idéias-força que as definem conforme segue: i) origens e anos 1950 – industrialização; ii) anos 1960 – reformas para desobstruir a industrialização; iii) anos 1970 – reorientação dos “estilos” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora; iv) anos 1980 – superação do problema do endividamento externo, via ajuste com crescimento; v) anos 1990 – transformação produtiva com equidade. Assim tomarei como referência a periodização construída por Bielschowsky ressaltando que

⁴¹ “Pertenceram às fileiras cepalinas figuras da mais alta expressão do pensamento social brasileiro, como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Fernando H. Cardoso, Carlos Lessa, A. Barros de Castro e José Serra” (MANTEGA, 1987).

⁴² Para Love, o estruturalismo latino americano está associado às concepções de Prebisch, que “ressaltava o desemprego estrutural, devido à incapacidade de os setores de exportações tradicionais crescerem e portanto, absorverem o excesso de população rural; o desequilíbrio externo, devido à maior propensão a importar bens manufaturados do que a exportar os produtos agrícolas tradicionais; e a deterioração dos termos de troca a nível internacional – fatores esse que, em conjunto podem ser eliminados com uma política de industrialização (1998, p. 40). Em outra oportunidade acrescenta que se essa definição parecer demasiadamente ampla, pode-se “compará-la à de Hollis Chenery: ‘A abordagem estruturalista do desenvolvimento tenta identificar traços de rigidez e de retardamento, e outras características da estrutura das economias em desenvolvimento que afetam os ajustes econômicos e a escolha das políticas de desenvolvimento. [CHENEY, Hollis B. The structuralist Approach to Development Policy. in *American Economic Review* 65, n. 2, 1975, p. 310-316]’ (LOVE, 1998, p. 57) ”.

para os propósitos da análise que se intenta realizar aqui não se faz necessário abordar separadamente as duas primeiras fases.

Durante as décadas de 1950 e 1960 se produziram os marcos fundamentais do enfoque histórico estruturalista que orientou as análises e proposições políticas em torno do desenvolvimento latino americano ao longo da trajetória da CEPAL. Neste período, é que a CEPAL se consolida como o principal foco da produção de estratégias discursivas voltadas para a promoção do desenvolvimento latino americano, particularizando para os países da região as orientações geradas a partir das Nações Unidas. Este período será abordado neste capítulo.

Na fase seguinte, e que envolve toda a década de 1970, o trabalho da CEPAL se volta para a discussão de caminhos adequados para a superação das perversidades produzidas pelas estratégias de desenvolvimento que foram empreendidas na fase anterior. É durante esse período que a problemática ambiental emerge no cenário mundial e que a CEPAL é compelida a enfrentar os desafios colocados em torno da relação meio ambiente e desenvolvimento. A partir da convocação da Conferência de Estocolmo a Comissão se vê diante da tarefa de encaminhar a discussão dessa relação levando em conta os interesses dos países membros e as demandas ambientalistas geradas, sobretudo, nos países industrializados. A participação da CEPAL nas discussões travadas em torno da Conferência buscou fortalecer a posição dos países subdesenvolvidos no sentido de evidenciar as especificidades que condicionavam o tratamento da problemática ambiental nessas regiões. A CEPAL atuou de maneira a fortalecer a idéia de que o problema mais relevante dos países subdesenvolvidos, incluindo a degradação ambiental – decorria da falta de desenvolvimento e não de seu excesso como era o caso dos países industrializados. A participação da CEPAL na Conferência de Estocolmo será discutida no Capítulo 4 e tem por objetivo evidenciar o peso que os interesses ligados às políticas desenvolvimentistas tiveram na condução das discussões e definições ali produzidas. Foi a partir desses interesses e das disputas que eles engendraram que os marcos conceituais que iriam pautar daí em diante a condução da problemática ambiental no Sistema das Nações Unidas foram definidos. A partir desses marcos é que se produzem as condições de possibilidade da emergência do DDS.

Depois da Conferência de Estocolmo a problemática ambiental ganha novo relevo frente a preocupação dos governos membros com as conseqüências do choque do petróleo e uma possível crise no padrão energético mundial. A CEPAL dirigiu seus esforços em relação à problemática ambiental numa dupla linha de ação: na produção e sistematização de

informações sobre os recursos e as condições ambientais da região e na busca de estratégias para nortear a inserção da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento. Nesta última perspectiva a questão ambiental vai ser tratada no interior das discussões acerca da necessidade de reorientação do estilo de desenvolvimento predominante. No entanto os potenciais frutos dessa discussão foram minados pelo agravamento da crise econômica e o prolongado período recessivo que se abateu sobre os países da região. A partir do início da década de 1980 as questões voltadas para a construção de soluções para o problema do endividamento externo e a recuperação do crescimento econômico ocuparam o centro das preocupações da CEPAL e dos governos dos países membros. Essas duas fases – a da predominância da discussão sobre os estilos de desenvolvimento e a aquela centrada na busca de saídas para a crise da dívida – serão discutidas no Capítulo 5.

A partir da década de 1990 tem início a quarta fase, e a idéia força é a busca do desenvolvimento com equidade. Neste período, nos desdobramentos das modificações na conjuntura internacional acelerada com o processo de globalização, ocorreram mudanças no discurso do desenvolvimento no seu conjunto. Assim, enquanto as estratégias discursivas mais diretamente vinculadas a linha tradicional do subdesenvolvimento foram direcionadas no sentido de enfatizar a necessidade de uma maior inserção dos países periféricos na ordem econômica global (DDC), as estratégias discursivas ligadas a linha do desenvolvimento sustentável (DDS), correndo paralela àquela, foi sendo dirigida cada vez mais para esferas de abrangência reduzida, ou seja, para a produção de estratégias discursivas cujo o foco é o “local” e não o regional ou o “mundial”.

2.2.1 A Produção da Estratégia Discursiva do Subdesenvolvimento

A teoria do subdesenvolvimento deve grande parte de sua formulação aos trabalhos do economista argentino Raul Prebisch. A experiência acumulada nos cargos que ocupou nos altos escalões da administração do governo de seu país lhe permitiu uma visão ampla das relações entre as economias predominantemente agrárias e as industrializadas. Ele conviveu diretamente, como diretor do Banco Central argentino, por exemplo, com problemas monetários e de importação, em torno dos quais foi desenvolvendo suas convicções e teorias explicativas. Os trabalhos de Prebisch, relacionados ao problema da industrialização – argentina, inicialmente, e depois dos demais países latino americanos em geral – começaram a

ser produzidos ainda na década de 1930. No entanto, o sistema centro-periferia, ponto de partida do pensamento cepalino e eixo da teoria do subdesenvolvimento, foi sistematizado na CEPAL e tornou-se posição oficial da Comissão, entre 1949 e 1951 (RODRÍGUEZ, 1981).⁴³

No cabe duda que lo propuesto por Raúl Prebisch en sus primeros trabajos en la CEPAL es un paradigma o programa porque constituye un esquema ordenado de un campo problema – el desarrollo latinoamericano – constituido en contraposición al entonces predominante, a partir del cual organiza la búsqueda y acumulación de conocimiento de una manera colectiva y socialmente organizada (...) Su programa (...) es también el fundamento de la creación y consolidación de las instituciones que le servirán de ámbito propicio par el crecimiento y difusión de sus ideas, y sobre todo, el ariete con que penetra en la realidad para conocerla y transformarla (GURRIERI: 1982, p. 13, apud BIELSCHOWSKY: 2000b, p. 17).⁴⁴

A concepção de desenvolvimento expressa no pensamento cepalino está relacionada ao aumento do bem estar material da população de uma determinada região ou país. Ela se vincula a um incremento da renda real por habitante, condicionada pelo progresso tecnológico e pelo aumento da produtividade do trabalho. Assim, não destoa, em linhas gerais, das idéias predominantes, tanto nas formulações neoclássicas como nas keynesianas, que lhes rivalizavam (RODRÍGUEZ, 1981). A partir da concepção do sistema centro-periferia, no entanto, foram estabelecidas diferenças marcantes em relação às teorias existentes sobre crescimento econômico no longo prazo. A CEPAL procurou examinar esse crescimento não de maneira isolada, mas da perspectiva de um sistema econômico mundial cujo movimento é cíclico. O fio condutor das análises cepalinas buscou elucidar as relações que se estabeleceram historicamente entre o centro e a periferia desse sistema, ao longo dos movimentos de expansão e retração que o caracterizaram. Antes de ingressar na CEPAL, Prebisch já havia esboçado essa idéia:

Por que chamo os Estados Unidos de centro cíclico? Porque deste país, em função da sua magnitude e de suas características econômicas, partem os impulsos de expansão e contração na vida econômica mundial e especialmente na periferia latino americana, cujos países estão sujeitos às influências destes impulsos, como haviam estado anteriormente, quando a Grã-Bretanha tinha o papel de centro cíclico principal. Eu creio que o movimento cíclico é universal, que há um só movimento que vai se

⁴³ Dois documentos escritos por Presbisch são angulares na formulação da linha mestra do pensamento cepalino: *El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus Principales Problemas* e *Estudio Económico de America Latina*. Albert Hirschman denomina o primeiro deles, publicado em 1949, de *Manifiesto da Cepa,l* pois na sua interpretação nele estão esboçadas as idéias centrais da teoria do subdesenvolvimento, desenvolvidas posteriormente de maneira mais detalhada em outros trabalhos e também por outros autores na esfera de influência da Comissão (HIRSCHMAN, 1968).

⁴⁴ GURRIERI, Adolfo (ed.), *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México; Fondo de Cultura Económica, 1982.

propagando de país a país. Portanto, não se deveria dividir o processo em várias partes independentes; não há um ciclo nos Estados Unidos e um ciclo em cada um dos países da periferia. Tudo constitui um só movimento, mas dividido em fases muito distintas com características claramente diferentes, segundo se trate do centro cíclico ou da periferia (PREBISCH, R. 1946, p. 25/6, apud, RODRÍGUEZ, 1981, p. 34 nota n.º 10)⁴⁵.

A idéia de um sistema mundial composto de centro e periferia partiu do pressuposto de um desenvolvimento originário desigual. As economias do centro foram aquelas que ingressaram primeiro em um processo de industrialização, onde os métodos capitalistas de produção, assentados tanto no aprimoramento de aspectos organizativos como no avanço tecnológico, converteram-se no eixo do processo produtivo. As economias periféricas foram aquelas que permaneceram “atrasadas” sob os dois aspectos (organizativos e tecnológicos). A questão levantada pela CEPAL é que esse desenvolvimento desigual originário é repostado permanentemente através das relações de troca entre as duas esferas do sistema mundial, ao longo do tempo. Trata-se de elucidar os mecanismos que promovem essa reposição, ou seja, os mecanismos através dos quais o progresso tecnológico se distribui pela economia mundial.

Nessa perspectiva, as formulações teóricas da CEPAL tomaram corpo a partir do exame crítico dos pressupostos da divisão internacional do trabalho, vigentes no mundo capitalista e, conseqüentemente, da Teoria Clássica ou Neoclássica que explicavam e justificavam essa divisão. Investindo contra os argumentos da lei das vantagens comparativas⁴⁶, um dos eixos da teoria clássica, a CEPAL argumentava que a especialização na produção primária não conferia nenhuma vantagem diante das economias industrializadas, pois a *deterioração dos termos de troca* não permitia a transferência de ganhos de produtividade dos países avançados para os atrasados⁴⁷. Ocorrendo, ao contrário, a apropriação dos pequenos incrementos na produtividade das economias essencialmente de produção primária⁴⁸.

⁴⁵ Prebisch, R. In: *Memória: Primera reunión de técnicos sobre problemas de banca central del continente americano*, México, edição publicada pelo Banco do México, 1946. Discurso proferido no Banco do México por ocasião do evento.

⁴⁶ A teoria clássica do livre comércio procura demonstrar que se cada país se especializasse naquela atividade para a qual demonstrasse maior vocação, todos lucrariam, ao final. Assim, as economias que já estavam centradas na produção de produtos primários deveriam aprimorar nessa mesma vertente sua estrutura produtiva, pois absorveriam todo o diferencial de produtividade de seus parceiros avançados: “A elevação da produtividade dos países industrializados e, conseqüentemente, a diminuição de seus custos, deveria refletir-se na queda sistemática dos preços de seus produtos e, portanto, dos preços de suas exportações, a serem intercambiadas com as exportações dos países menos produtivos, cujos preços, em vista de sua menor eficiência, permaneceriam mais elevados. Dessa forma, haveria transferência dos ganhos de produtividade dos países avançados para os atrasados, de modo a propiciar maior desenvolvimento destes últimos”(MANTEGA, 1984, p. 35).

⁴⁷ Na análise de Oliveira, o esquema teórico interpretativo voltado para a explicação e superação do subdesenvolvimento parte de uma completa inversão da teoria das vantagens comparativas. “Estas convertem-se numa espécie de ‘desvantagens reiterativas’: é a partir da história da América Latina (...) que se produz a

Da deterioração dos termos de troca decorre, conseqüentemente, um processo de diferenciação na produção da renda média dos setores produtivos das economias periféricas, que crescem a uma taxa menor do que a produtividade do trabalho. Ou seja, essa deterioração faz com que os frutos do progresso técnico se concentrem nos centros industriais. Ao mesmo tempo, ocorre na periferia a geração de um excedente de mão de obra – seja pelo crescimento vegetativo, seja pelos deslocamentos produzidos pela introdução de inovações tecnológicas nos setores menos dinâmicos da economia – que leva a uma queda dos salários pagos na produção primária de exportação, influenciando o nível dos preços nesse setor e, desta forma, convertendo-se em mais um elemento no processo de deterioração.

A tese sobre a deterioração dos termos de troca levantada por Prebisch ganhou reforço com o trabalho de Hans W. Singer⁴⁹, do Departamento de Assuntos Econômicos da ONU, que examinando as tendências de longo prazo dos preços relativos dos produtos comercializados entre países produtores de bens industrializados, e os de matérias-primas, pôde demonstrar que os termos de troca haviam se voltado contra as economias agro- exportadoras. A pesquisa de Singer forneceu os dados empíricos para a tese defendida pela CEPAL (LOVE, 1998).

A industrialização, na concepção da CEPAL, era “uma etapa a mais do fenômeno de propagação universal das novas formas da técnica produtiva, ou, caso se prefira, do processo de desenvolvimento orgânico da economia do mundo” (RODRIGUES, 1981, p. 45), constituindo-se, pois, em caminho obrigatório do desenvolvimento periférico. A discussão levantada pela CEPAL dizia respeito, essencialmente, aos moldes em que essa industrialização tendia a ocorrer, se deixada à mercê das forças do mercado.

Considerando o movimento cíclico da expansão capitalista, argumentava-se que a dinamização produtiva que ocorria na periferia, durante os ciclos de expansão irradiados pelo centro, tendia a se concentrar nos setores vinculados ao mercado externo, pois a especialização (por vezes em um único produto agrícola, como por exemplo, o café, no caso do Brasil) não favorecia uma integração vertical entre o setor dinâmico (voltado para fora) e os demais setores da economia, atrelados a sistemas arcaicos e tradicionais de produção. Além

teorização. A especialização dos países da América Latina na produção de bens primários *converte-se em desvantagem* na medida em que os países centrais do sistema capitalista passam a ser predominantemente produtores e exportadores de manufaturados” (1983, p.8, grifos do autor).

⁴⁸ “Durante as fases de auge, os preços primários aumentam mais do que os preços industriais, porém baixam mais nas fases de declínio. E essa baixa é tão maior, que os preços dos produtos de exportação da periferia perdem, durante as fases de contração, mais do que haviam ganho nas fases de auge” (RODRÍGUEZ, 1981, p. 41).

⁴⁹ SINGER, Hans W. *Os Preços Relativos das Exportações e Importações dos Países Subdesenvolvidos*. Departamento de Assuntos Econômicos, Nações Unidas, 1949.

disso, a reduzida complementaridade inter-setorial funcionava como mais uma barreira à difusão dos efeitos dos incrementos de produtividade alcançados no setor primário, dificultando um processo de formação de capital que pudesse favorecer o desenvolvimento daqueles setores mais tradicionais. Essa estrutura produtiva era reforçada, no longo prazo, pelo aumento do desemprego estrutural e, também, em função dos desajustes produzidos nas relações de comércio entre centro e periferia.

Outro argumento arrolado pela CEPAL para explicar os diferenciais de ganho de produtividade entre centro e periferia foi construído a partir de dados relativos à diminuição do coeficiente de importação da economia americana, a partir da década de 1920. Com base nesses dados, a CEPAL procurou demonstrar que os EUA tendiam a vender mais para a América Latina e comprar cada vez menos, exaurindo as reservas dos países da região e criando um desequilíbrio permanente que operava em seu favor⁵⁰.

A CEPAL apontou, nesta perspectiva, a rigidez salarial e o monopólio dos preços de produtos industrializados, como aspectos a serem considerados nas relações comerciais entre centro e periferia, e que estavam completamente ausentes nas formulações neoclássicas, no que dizia respeito ao comércio internacional. Outro elemento considerado, posteriormente, como incidente no processo de fechamento do centro, é a tendência para a diminuição do consumo de produtos primários, em função do avanço tecnológico produzido nas indústrias das economias centrais, envolvendo inclusive, o desenvolvimento de matérias-primas sintéticas em substituição às naturais.

A intervenção *planejada* do Estado, no sentido de promover reformas estruturais que viabilizassem uma inversão do eixo da economia, até então centrado no mercado externo, era advogada pela CEPAL como indispensável na superação das barreiras que se apresentavam ao desenvolvimento dos países latino-americanos. Essas reformas deveriam promover uma alteração radical na estrutura fundiária e na política monetária e fiscal, de maneira a favorecer não só uma maior integração e complementaridade entre os setores produtivos mas, ainda, uma melhoria na alocação dos recursos. A industrialização era entendida pela CEPAL como caminho obrigatório para o desenvolvimento das nações periféricas. A questão central era identificar e corrigir os problemas que estavam dificultando a consolidação e continuidade

⁵⁰ A explicação era que os progressos tecnológicos, em alguns setores industriais, mostravam-se muito superiores à média permitindo a esses setores pagar salários muito mais altos, forçando uma elevação dos salários em geral e, no que se refere a alguns outros setores, acima dos ganhos de produtividade. Portanto, maiores custos levavam a um maior protecionismo médio e ao “fechamento” do centro (LOVE, 1998, p. 313).

desse processo, em função da estrutura produtiva heterogênea e diversificada que se observava na periferia. Em torno das análises da deterioração dos termos de troca e dos desequilíbrios externos advindos daí, advogava-se que a industrialização da periferia deveria realizar-se, necessariamente, através da substituição de importações⁵¹.

Tratava-se de fortalecer as economias nacionais, aumentando seu poder de barganha no mercado internacional. Para a CEPAL estava claro que esse fortalecimento passava por uma firme política industrial e por uma ampla inversão de recursos, que tornavam indispensáveis também, a atração de investimentos de capital estrangeiro.

Ao lado da tese da industrialização como substituta das importações, outro aspecto das análises cepalinas influenciou amplamente os setores vinculados à defesa de políticas desenvolvimentistas, oferecendo argumentos analíticos que eram usados no questionamento das políticas de estabilização, marcadamente de cunho restritivo. Tratava-se da tese estruturalista sobre a inflação. Desenvolvida como sub produto da teoria do desenvolvimento, os principais argumentos dessa tese já estavam presentes nos primeiros textos de Presbisch e foram aprofundados por outros analistas cepalinos.⁵² Eles afirmavam que a inflação não era a única causa dos déficits externos; estes resultariam também das características peculiares do desenvolvimento latino-americano. O único meio de evitar a inflação seria mudar as condições estruturais das economias periféricas que a produziam. Somente um crescimento econômico contínuo e planejado poderia evitar sua emergência. “Políticas creditícias e fiscais restritivas não apenas fracassam no tratamento da inflação, mas ao causarem recessão, reforçam as tendências inflacionárias estruturais, que se explicitam tão logo o crescimento é retomado” (BIELCHOWSKY, 2000, p. 21).

Na concepção da CEPAL, na medida em que a estrutura econômica da periferia fosse sendo alterada e fortalecida, através da industrialização, os ganhos de produtividade, a maior

⁵¹ Como descreve Bielschowsky, o processo se inicia com a substituição de importações de bens finais não duráveis, que envolvem uma tecnologia simples e pouco capital. As novas indústrias requerem a importação da maioria dos bens intermediários e de capital, necessários ao processo de produção, que as economias periféricas especializadas permanecerão incapazes de produzir até um estágio muito posterior da industrialização. Além disso, a expansão das importações também é indiretamente gerada pelas novas indústrias, já que elas constituem o carro-chefe de crescimento do novo estágio econômico, que envolve uma elevação das necessidades globais de bens estrangeiros. Isso reforça a insuficiência de capacidade para importar, ampliando as substituições de importações, num processo que tende a estender aos setores de bens duráveis finais e de bens intermediários e de capital (2000a, p. 25).

⁵² J. N. VÁSQUEZ (El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos, 1954); O. SUNKEL (Um esquema geral para a análise da inflação, 1957 e La inflación chilena: un enfoque heterodoxo, 1958); S. C. A. PINTO (El análisis de la inflación, estructuralistas y monetaristas: un recuento, 1961); D. SEERS (A theory of inflation and growth in underdeveloped economies based on the experience of Latin America, 1962). Cf. BIELSCHOWSKY, 2000a.

integração e a complementaridade entre setores produtivos resultariam em um crescente aumento da renda nacional e também do nível de consumo de toda a população. As preocupações iniciais da CEPAL estavam centradas essencialmente nos aspectos econômicos do desenvolvimento das economias periféricas, não destoando das discussões realizadas no seio das Nações Unidas, em relação ao desenvolvimento das regiões consideradas pobres. Também, os aspectos sociais do desenvolvimento não eram objeto específico das primeiras análises, ficando subentendido que os benefícios de uma economia sólida, autocrada e autônoma seriam estendidos a toda a população de maneira automática.

Voltadas para a consideração das peculiaridades e condicionantes que historicamente marcaram a trajetória das nações do continente, as interpretações e análises elaboradas pela CEPAL foram construídas não só no diálogo com a vertente liberal clássica ou neoclássica, mas também com as interpretações de filiação marxista. No entanto, a dificuldade dessas duas vertentes teóricas de compreender e incorporar, em seu arcabouço conceitual, tais condicionantes, conferiu mais relevo ao construto cepalino⁵³. É importante, todavia, ter em mente que as fronteiras entre esses diferentes vieses analíticos, eram muito mais definidas em termos ideológicos, havendo uma significativa relação entre as três perspectivas, senão no campo institucional no qual foram concebidas, ao menos no campo da análise crítica, quando se entrecruzam conceitos, interpretações, ou indicações político-operacionais.

A vertente de pensamento marxista estava, de certa forma, agrupada em torno de duas correntes teóricas: uma ligada às teses da III Internacional (1919), conduzidas essencialmente a partir das contribuições de Lenin; a outra, ligada às teses da IV Internacional (1938), sob influência direta dos trabalhos de Trotski.⁵⁴ Ambas advogavam que a condição de periferia só poderia ser superada a partir da Revolução Socialista.⁵⁵ A divergência estava no caminho propugnado por cada uma para se chegar a ela.

⁵³ Além disso, os temores da ascendente burguesia local em relação à expansão do comunismo na região fortaleciam as barreiras à penetração das idéias marxistas.

⁵⁴ Uma terceira vertente seria aquela que se agrupou em torno do pensamento do líder chinês Mao Tsé-Tung, mas esta acaba se aproximando bastante das teses da III Internacional, diferenciando-se apenas em questões políticas específicas (MANTEGA, 1987).

⁵⁵ No Brasil, vários trabalhos foram produzidos a partir dessas duas vertentes teórico-analíticas. Os intelectuais do Partido Comunista Brasileiro, por exemplo, se encarregaram de adaptar as teses leninistas da III Internacional para o caso brasileiro, advogando a necessidade de o Partido trabalhar a favor da incipiente burguesia local no

A vertente leninista advogava que o caminho para o socialismo passava pela revolução democrático-burguesa, uma vez que as transformações econômicas e políticas dela decorrentes liquidariam com os resquícios feudais e, dessa forma, estaria preparando o caminho para a revolução definitiva. Nesta perspectiva, os desdobramentos políticos de suas análises reforçavam as políticas de inspiração cepalina. Assim, o fomento da industrialização se colocava como a principal estratégia para minar o poder da aristocracia agrária e fortalecer a burguesia nacional, que desta feita levaria a cabo a implementação de relações capitalistas, etapa a ser cumprida antes da revolução socialista.

Para a vertente inspirada em Trotski, o sistema capitalista era, em seu processo de expansão, desigual e combinado, ou seja, as colônias e ex-colônias alimentavam, através de um processo de submissão econômica, a acumulação das metrópoles imperialistas. A manutenção da co-existência no interior dessas áreas (atrasadas) de formas econômicas primitivas com as mais avançadas técnicas capitalistas era uma das condições do funcionamento dos mecanismos de transferência de valores para o pólo dominante do sistema. Os interesses das burguesias locais coadunavam-se com os interesses do imperialismo e, portanto, não era possível nenhum tipo de aliança estratégica entre burguesia e proletariado. Nos países atrasados a tarefa do proletariado – existente em função dos pólos capitalistas que se formavam no interior dessas economias – era dupla: deveria trabalhar para a concretização de aspectos importantes da revolução burguesa (que a burguesia local não faria por si), como a democracia política e a reforma agrária, por exemplo, e também, preparar o caminho da revolução. O proletariado deveria assumir, como seu papel histórico, a construção do socialismo.

No início dos anos de 1960, com o avanço do processo de substituição de importações nos principais países do continente (Brasil, Argentina e Chile), a condição de vida da maioria da população parecia estar ainda mais precária, ao mesmo tempo em que havia se agravado a concentração de renda. A questão que se colocava, não só para os teóricos da CEPAL e das Nações Unidas, mas para todo o conjunto de agentes envolvidos com a questão do

sentido de fortalecer as condições de realização da revolução burguesa e assim chegar à industrialização e ao desenvolvimento. Do lado trotskista, desenvolveram-se as teses acerca do capitalismo colonial de Caio Prado, a teoria da superexploração do subimperialismo de Ruy Mauro Marini etc. (MANTEGA, 1987).

desenvolvimento das regiões consideradas subdesenvolvidas era a notória desvinculação entre crescimento econômico e avanços sociais. A crise econômica que sucedeu ao esgotamento do processo de substituição de importações aumentou as pressões sociais em favor de uma reorientação do modelo de desenvolvimento dominante.

Em termos mais gerais, o próprio Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, diante do agravamento das questões sociais, após a implementação de políticas de desenvolvimento, passou a recomendar a integração dos aspectos econômicos e sociais como princípio orientador de sua atuação, conforme foi, abordado aqui em tópicos anteriores. Como já foi referido em oportunidade anterior, o discurso do desenvolvimento foi sendo ajustado, no sentido de incorporar parte das pressões sociais advindas das críticas às mazelas da expansão capitalista industrial nas regiões de economias primárias.

Na medida em que se foram evidenciando os limites teóricos e políticos das promessas construídas sob inspiração cepalina teve início, no interior da instituição, um processo de revisão do seu enfoque, inicialmente otimista, em relação às possibilidades de um desenvolvimento nacional autônomo das nações latino-americanas. A partir daí, as preocupações foram centradas em torno da persistência dos limites estruturais desse desenvolvimento. Ficaram em evidência as dificuldades, tanto em relação à formação de capital para dar seqüência ao processo de industrialização, como também aquelas relacionadas à estreiteza dos mercados internos para alavancarem, definitivamente, um desenvolvimento autônomo. Ao avaliar a persistência dos limites estruturais ao desenvolvimento, suas análises conduziram a um viés interpretativo marcadamente estagnacionista. Diante de evidências estatísticas do aumento da concentração de renda e do agravamento das condições sociais, da diminuição do valor *per capita* das exportações e da acentuação nos níveis de deterioração dos termos de troca, a CEPAL foi levada a sustentar análises que apontavam a ausência real de uma dinâmica capitalista que produzisse desenvolvimento (CARDOSO, 1980).

Celso Furtado, por exemplo, ao dar continuidade a suas interpretações sobre o subdesenvolvimento acabou desembocando em análises de cunho estagnacionista⁵⁶. Na sua

⁵⁶ Dois trabalhos de Furtado são especialmente representativos desse aspecto. São eles *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1968) e *Teoria Política do Desenvolvimento Econômico* (1971).

perspectiva, o processo de substituição de importações – seu foco analítico era o Brasil – ocorreu em moldes completamente alheios à realidade e aos condicionantes locais, pois a implantação de técnicas poupadoras de mão de obra e a alta densidade de capital, levaram a uma má utilização dos recursos econômicos, acentuando obstáculos estruturais à continuidade do desenvolvimento.

Enfim, na compreensão da CEPAL, nos moldes em que a industrialização havia se processado, além de utilizar poucos trabalhadores, pagavam-se baixos salários e não se contribuía para a criação de seu próprio mercado consumidor. Estes aspectos tornaram-se ainda mais relevantes diante da permanência no poder das classes conservadoras ligadas ao latifúndio, perpetuando uma estrutura agrária concentrada e arcaica, onde predominava o uso de técnicas de cultivo rudimentares. O baixo aproveitamento das áreas rurais se refletia nos custos elevados da produção agrícola e no baixo nível de vida da população. A busca das razões estruturais que determinaram o “fechamento” da expansão capitalista, desembocou na idéia de estagnação como uma tendência intrínseca dos sistemas econômicos das regiões periféricas.

As tentativas de superação dos limites teóricos e práticos identificados nas análises que até então vinham sendo produzidas pela CEPAL levaram à emergência, no interior da própria instituição, de uma nova interpretação teórica, qual seja a da teoria da dependência. Na avaliação dessa vertente, as dificuldades teóricas que estavam se evidenciando no construto cepalino decorriam da falta de uma compreensão adequada do processo de transformação na divisão internacional do trabalho. Esta vinha sendo alterada em função da expansão das empresas multinacionais, que passaram a competir e operar em escala mundial, dificultando ainda mais a estratégia da industrialização em moldes “nacionais”⁵⁷. Além disso, era observada também a ausência de uma análise da exploração de classe que ocorreria tanto

⁵⁷ Para Oliveira a dificuldade essencial do esquema teórico cepalino reside em não considerar no seu interior o processo de internacionalização do capital, o que possibilitaria compreender a forma como, sob a hegemonia do capital financeiro dos países centrais se estrutura o próprio sistema de preços internacional “fazendo com que a moeda nos países dependentes expresse menos o valor da hora de trabalho e mais sua função na circulação interna do excedente e sua relação – a taxa cambial – com a moeda hegemônica” (1983, 11).

no interior da periferia como no centro e que marcava a relação entre as duas esferas do sistema mundial (CARDOSO:1980)⁵⁸.

O vigor das análises de viés estagnacionista arrefeceu, não só diante da radicalização dessas críticas, como também diante das evidências históricas que se encarregaram de ressaltar seus equívocos. Ao contrário, do que as teses cepalinas prognosticaram, as economias latinas não entraram em estagnação. Elas reiniciaram, na segunda metade da década de 1960, uma retomada do crescimento, a partir do novo ciclo de expansão da economia mundial, levando a CEPAL a aprofundar, nos marcos das teses estruturalistas – que historicamente marcaram as suas interpretações – o processo de revisão de suas estratégias discursivas que estava em curso.

As duas vertentes de orientação marxista, em que pese as divergências entre elas, também assinalaram, em confluência com as teses da CEPAL, a estagnação como tendência das economias latino-americanas no geral, e da brasileira especificamente, caso não fossem realizadas profundas mudanças estruturais. Entretanto, o desenrolar da história foi se encarregando de negar essa proposição, diante da capacidade do capital de engendrar, continuamente, novos meios e mecanismos para se reproduzir.

Assim, as interpretações mais diretamente vinculadas à teoria marxista permaneceram presas aos esquemas etapistas, ou mesmo estacionadas sob o clichê do colonialismo como marco da especificidade das condições históricas do desenvolvimento das áreas periféricas⁵⁹. O alargamento do vácuo que desde então foi se estabelecendo na produção teórica de inspiração marxista – em relação à construção de alternativas para as regiões periféricas – tomou proporções ainda maiores no transcorrer da década de 1980, diante das dificuldades enfrentadas pelas economias socialistas, que acabaram levando ao esfacelamento da antiga

⁵⁸ Ao tentar revisar este aspecto, incorporando aspectos sociais à teoria econômica, “contraditoriamente, o que poderia ter sido um acrescentamento à teoria, foi fator de perturbação quanto à análise da acumulação e do desenvolvimento.(...) porque o caráter elíptico da referência à exploração de classe, que ficava num segundo plano na análise original, mostrou sua fragilidade na versão renovada. Passou-se a criticar o ‘consumismo das classes altas’, a falta de mobilidade social para renovar as lideranças econômicas e a má distribuição de renda das sociedades subdesenvolvidas, como se elas acarretassem ‘distorções’ intransponíveis ao desenvolvimento capitalista” (1980, p. 46).

⁵⁹ Francisco de Oliveira atribui, em parte, esse “naufrágio” da teorização marxista à leitura enviesada e estreita do trabalho de Lênin *O desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*, onde a abertura de caminhos teóricos foi tomada como “aplicação” da teoria marxista (1983, p. 7).

URSS⁶⁰. Convém, entretanto, ressaltar que apesar da fragilidade e fraqueza analítica do pensamento econômico das correntes socialistas na América Latina, elas estiveram presentes e atuantes politicamente nos espaços que conseguiram ocupar, e seus intelectuais marcaram presença nos debates e discussões que alimentaram e colocaram em ação o discurso do desenvolvimento⁶¹.

Enquanto os acontecimentos se incumbiram de negar a estagnação das economias latinas, a CEPAL continuou a produzir seus relatórios, intensificando esforços no sentido de fortalecer, em suas análises, os aspectos sociais do desenvolvimento, passando a predominar preocupações em torno de temas como distribuição de renda e relação entre progresso técnico e bem-estar social (CARDOSO, 1980; COLISTETE, 2002). A partir de meados da década de 1960, a CEPAL voltou suas atenções para o caráter concentrador e excludente do desenvolvimento latino-americano. Como afirma um de seus analistas, tomando como referência trabalhos realizados pela instituição, “as formas atuais⁶² de funcionamento dos sistemas econômicos latino-americanos não concorrem para sustentar o conceito de que o crescimento pode levar de forma mais ou menos espontânea a uma melhoria na distribuição de renda” (BRAVO, 1976, p. 84).

No início da década de 1970 a vertiginosa expansão da economia capitalista iniciada no pós-Segunda Guerra, sob hegemonia Norte Americana, arrefecia, sinalizando que estava em processo uma nova reorganização da economia mundial. Ao mesmo tempo emergiam manifestações sociais de descontentamento com os resultados obtidos a partir dessa expansão, tanto nos países desenvolvidos como nos demais. Se entre os países industrializados tomavam forma manifestações sociais pós-materialistas, nos países periféricos a insatisfação era demonstrada pelo agravamento das condições de vida, pelo aumento da pobreza e das mazelas

⁶⁰ Harnecker (2000) analisa em profundidade a crise que se abate sobre a esquerda latino-americana a partir do final da década de 70. Para ela a crise da URSS resultou em uma desarticulação dos já cambaleantes projetos político/econômicos alternativos ao modelo dominante.

⁶¹ Como afirma Bielchowsky em relação à influência do pensamento econômico socialista no Brasil: “Como corrente de pensamento, eles foram, possivelmente, os principais responsáveis pela introdução, no debate econômico, da perspectiva das relações de produção. Tiveram também uma grande responsabilidade na introdução e preservação de uma perspectiva histórica de longo prazo no debate econômico e social brasileiro” (2000a, p. 207).

⁶² Este texto de Bravo foi publicado pela primeira vez em 1970, mas as conclusões do autor, como ele mesmo refere, resultam de trabalhos anteriores da CEPAL, bem como dos dados levantados em seus relatórios desde o começo da década de 1960.

que a acompanhavam. Impõe-se a necessidade de uma reorientação nas estratégias discursivas que haviam até então pautado o funcionamento do discurso do desenvolvimento.

Colocam-se em discurso as perversidades do desenvolvimento assentado essencialmente no crescimento econômico e a partir daí novas estratégias discursivas serão produzidas realimentando então os dispositivos de funcionamento da formação discursiva do desenvolvimento. Assim, tanto no que se refere às orientações e trabalhos produzidos sob a rubrica das Nações Unidas, como aqueles produzidos a partir das preocupações revisionistas, especificamente ligadas a CEPAL, caminharam no sentido de conferir uma importância cada vez mais central aos aspectos sociais.

A questão passava a ser buscar caminhos para uma reorientação no *estilo* de desenvolvimento que vinha tomando forma nos países subdesenvolvidos. A perversidade deste estilo dominante estava na sua demonstrada incapacidade de integrar as prioridades do crescimento econômico com as necessidades e demandas de cunhos sociais. Nesta perspectiva, as orientações dirigidas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas às Agências e Comissões regionais foram no sentido de que elas buscassem a construção de uma proposta de desenvolvimento integrado/equilibrado. Esse foi inclusive o desafio colocado pelas Nações Unidas para a Segunda Década do Desenvolvimento (II Estratégia Internacional do Desenvolvimento), como já mencionamos anteriormente.

Nos últimos anos da década de 1960 e nos primeiros da década de 1970 terão lugar uma série de acontecimentos⁶³ que irão compor a conjuntura histórica no interior da qual são criadas as condições essenciais para que se produza uma cisão no discurso do desenvolvimento. Essas condições serão dadas pela confluência de três processos, a partir daí colocados em relação: i) a crise do projeto sócio-cultural da modernidade e das promessas emancipatórias que lhe davam sustentação e legitimidade; ii) a emergência da questão ambiental; iii) a reafirmação do discurso do desenvolvimento assentada na incorporação do

⁶³ “É preciso entender por acontecimento não uma decisão, um tratado, um reino, ou uma batalha, mas uma relação de forças que se inverte, um poder confiscado, um vocabulário retomado e voltado contra seus utilizadores, uma dominação que se enfraquece, se distende, se envenena e uma outra que faz sua entrada, mascarada. As forças que se encontram em jogo na história não obedecem nem a uma destinação, nem a uma mecânica, mas ao acaso da luta. Elas não se manifestam como formas sucessivas de uma intenção primordial; como também não têm o aspecto de um resultado. Elas aparecem sempre na álea singular do acontecimento” (FOUCAULT: 1979, p. 28).

“social” às suas estratégias discursivas. O primeiro desses processos será objeto de análise do Capítulo 3, que tem por objetivo não só introduzir a discussão a ser realizada na segunda parte do trabalho como também compor o macro-cenário, ou o contexto histórico mais geral, no qual terá lugar a cisão no DD e a emergência do DDS.

II Parte:

**A PRODUÇÃO DO DISCURSO DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

3. A CRISE DA MODERNIDADE

No período do capitalismo organizado as disputas em torno da implementação das promessas da modernidade levaram os princípios do Estado e da Comunidade a prevalecerem sobre o princípio do mercado. As promessas emancipatórias foram concentradas em torno do desenvolvimento econômico e da liberdade democrática. A partir da Segunda Guerra a vertiginosa expansão econômica e a consolidação do Estado do Bem-Estar Social pareciam sinalizar que as sociedades, sob o avanço do capitalismo industrial, haviam dado o primeiro passo no sentido de alcançar a verdadeira liberdade e que as duas modernidades – modernidade técnica e modernidade da libertação (WALLERSTEIN, 2002) – finalmente se harmonizavam ou mesmo se confundiam.

No entanto, a expansão econômica e tecnológica havia colocado em operação alterações qualitativas, não só nos moldes de funcionamento da economia mundial, em termos políticos e econômicos, mas também na maneira como diferentes segmentos sociais foram se colocando frente a essas alterações, principalmente em relação às demandas por emancipação. As mudanças que foram sendo produzidas nos mecanismos de acumulação capitalista desembocaram numa generalizada e interdependente crise que se iniciou por volta do final da década de 1960 e se arrastou pelos primeiros anos da década seguinte. A profundidade, a extensão e o ritmo acelerado das transformações desencadeadas a partir dessa crise sinalizam o esgotamento da confluyente trajetória entre o capitalismo industrial e as promessas de emancipação que ancoraram o projeto sócio-cultural da modernidade. O objetivo desse capítulo é apontar os principais elementos dessa crise, pois é a partir dela que se produz a bifurcação no DD que levou a emergência do DDS.

3.1. OS LIMITES DA ALIANÇA CAPITALISMO E MODERNIDADE

Os teóricos da escola de Frankfurt foram os primeiros a chamarem a atenção para a tendência colonizadora da modernidade tecnológica. Ressaltaram, desde cedo, o processo de conversão da visão racionalista do mundo – razão objetiva – em razão instrumental, técnica. Horkheimer e Adorno, nesse sentido, afirmaram que a racionalidade moderna tornou-se “mero instrumento auxiliar do aparato econômico que tudo abrange” (1989, p. 22). A

racionalidade moderna não libertou o homem de seus medos e mitos, ao contrário, aprisionou-o no mundo da técnica e do consumo de massa, produzindo o que, um pouco mais tarde, Marcuse (1974) chamou de *sociedade tecnológica*¹.

Antes mesmo que as transformações que vinham ocorrendo na esfera produtiva mostrassem todo o potencial de desestabilização que exerciam sobre a ordem mundial, em diferentes locais, as sociedades começaram a manifestar a consciência de que a modernidade libertadora não havia sido, de fato, lograda e que, na verdade, estava em curso uma priorização da modernidade tecnológica, que se mostrava uma armadilha, um equívoco. Essa foi a denúncia que irrompeu com estardalhaço nas revoltas estudantis em 1968, e se espalhou rapidamente para outros segmentos.

Em que pese o caráter de aparente fugacidade desses movimentos e revoltas, eles sinalizaram tanto o rompimento de uma crise geral na ordem mundial vigente, como a emergência de uma outra mais complexa, interdependente e globalizada. Como pondera Melucci, os movimentos sociais que emergiram no final da década de 1960, principiando pelas revoltas estudantis de 1968, são como um sinal: “não são apenas produto da crise, os últimos efeitos de uma sociedade que morre. São a mensagem daquilo que está nascendo(...). Como os profetas, ‘falam à frente’, anunciam aquilo que está se formando sem que ainda disso esteja clara a direção e lúcida a consciência” (2001, p. 21).

Na interpretação de Wallerstein a emergência dos novos movimentos sociais que marcaram o final da década de 1960 produziram um impacto duradouro, pois foram responsáveis pelo início do processo de quebra do domínio exercido pela *ideologia liberal*², desde a consolidação do capitalismo industrial inglês. Para ele, esses movimentos produziram, politicamente, uma revolução mundial que,

¹ “Entiendo por sociedad tecnológica aquella que se caracteriza por la automatización progresiva del aparato material e intelectual que regula la producción, la distribución y el consumo, es decir, un aparato que se extiende tanto a las esferas públicas de la existencia como a las privadas, tanto al dominio cultural como al económico y político; en otras palabras, es un aparato total. Dicha sociedad se caracteriza también por un alto grado de concentración y acoplamiento del poder político y económico. El aparato tecnológico – en el cual las ciencias se han convertido en factores necesarios para el proceso de producción y consumo, fundamentalmente la matemática, pero también la psicología y la sociología – alcanza un grado de productividad en el trabajo que hace posible el aumento del nivel de vida a un amplio estrato de la población que antes se consideraba ‘no privilegiado’. Al mismo tiempo, esta sociedad desarrolla nuevas formas de control social (...) a consecuencia de las cuales la población, para usar el término de Weblin, la ‘población subyacente’, se integra al sistema de dominio y control científico y tecnológico que, si embargo, nunca elimina las fuerzas políticas y económicas que hay tras él” (MARCUSE, 1974; 51).

² Como já foi ressaltado, em oportunidade anterior, a ideologia liberal – entendida aqui como o programa político vinculado ao credo liberal – não se confunde com o liberalismo econômico.

Deslegitimou o liberalismo centrista e reformista como ideologia imperante da geocultura, reduzindo-o a não mais que uma ideologia em disputa na arena, cercada por forças poderosas à direita e à esquerda. Em toda parte, fez o povo desiludir-se do papel do Estado como ferramenta de transformação social, e destruiu a visão otimista da inevitabilidade do progresso, especialmente quando fracassou a última manifestação desse otimismo, a sua própria meteórica carreira. Os ânimos haviam mudado (2002, p. 62).

As mudanças foram em quase toda parte. Nos países ricos e industrializados, a insatisfação estava centrada em reivindicações pós-materialistas, na afirmação de identidades esmagadas pela sociedade de consumo e, portanto, no engodo em que havia se transformado a modernidade da libertação frente ao triunfo da modernidade tecnológica. A desilusão acerca das promessas emancipatórias não cumpridas era, em grande parte, atribuída à velha esquerda que havia negociado suas causas mais radicais, se contentando com as benesses sociais do Estado do Bem-Estar Social.

Conforme analisou Santos (2001), a aproximação entre o princípio do Estado e da Comunidade – que resultou no Estado do Bem-Estar Social – foi progressivamente sendo ancorada na expansão de soluções legislativas como forma de regular as relações entre comunidade e mercado. Isso foi conferindo um caráter essencialmente burocrático a essa aproximação, na medida em que as pressões emancipatórias foram em certa medida “pasteurizadas” no processo de “arbitragem” controlado pelo Estado, levando à ampliação e aprimoramento dos mecanismos de regulação social. Esse processo resultou em um exacerbamento da tensão entre regulação e emancipação que foi catalisada pelos novos movimentos sociais no final da década de 1960.

Nos países periféricos, a frustração girava em torno do fracasso das estratégias desenvolvimentistas. Não é que a produção de riquezas não houvesse aumentado, a questão é que junto com ela também estavam maiores a desigualdade, a pobreza e a dependência em relação às economias centrais.

Na verdade a crise, sob o aspecto do crescimento econômico, só foi realmente desastrosa para grande parte dos países do Terceiro Mundo. Neles, o incipiente processo de industrialização, o forte vínculo com o setor agro-exportador e a dependência em relação ao capital externo tornaram suas economias muito vulneráveis às oscilações no mercado internacional. Já as economias industriais, em ritmo mais lento, continuaram sua expansão, interrompida somente pelos breves períodos recessivos de 1973-5 e 1981-3 (HOBBSAWM, 1995). As mudanças que estavam em operação eram estruturais.

Os EUA, ao reconstruírem a economia europeia e financiarem a industrialização japonesa à sua imagem e semelhança, ou seja, centrada na expansão de empresas multinacionais, colocaram em movimento, não só o motor que produziu a *era de ouro*, como o que corroeu suas bases. A intensificação da concorrência entre essas economias e as políticas de proteção de mercados empreendidas pelos governos nacionais levou a uma crescente redução da taxa de lucros no setor produtivo. Somando-se a isso as conseqüências da política do pleno emprego e da proteção social, e, ainda, a pressão de sindicatos e movimentos de trabalhadores, que possibilitaram reajustes quase automáticos nos salários nas economias industrializadas, houve um aumento das dificuldades em manter taxas de lucro satisfatórias na reinversão de capitais na produção, desencadeando um processo de migração do capital para o mercado financeiro.

Esse processo de migração do capital do setor produtivo para o financeiro começou a pressionar as reservas de ouro americanas já nos primeiros anos da década de 1960. A política restritiva imposta pelo governo americano mais acelerou do que conteve esse movimento. Ele tomou proporções ainda mais preocupantes quando, no final da década, a alta de salários e insumos básicos ultrapassou os aumentos de produtividade.³ Os efeitos negativos sobre os lucros das empresas e corporações multinacionais americanas e europeias provocaram um boom no mercado de eurodivisas, que passou então a acumular um volume imenso de fundos e mercados líquidos, fora das regulações nacionais. As pressões salariais ainda eram significativas quando a alta do petróleo desfechou outro golpe nas tentativas de recuperação da economia mundial.

A hegemonia política e econômica exercida pelos EUA estava assentada na supremacia militar ancorada na tecnologia nuclear, no dólar como principal moeda de troca no mercado internacional e, também, na expansão de suas corporações e empresas multinacionais. Recolocar sob seu domínio as finanças internacionais era fundamental para garantir as condições de sustentação de seu poder e hegemonia em termos mundiais. Nesta perspectiva, as dificuldades enfrentadas tomaram proporções desastrosas, pois ocorreram em um contexto onde sua legitimidade já vinha sendo posta em xeque, tanto na esfera político militar como na ideológica. Os custos econômicos e sociais (incluindo o impacto do número crescente de baixas americanas) do fracasso no Vietnã restringiram a expansão e o

³ Dados a esse respeito podem ser encontrados em ITOH, Makoto. *The world economic crises and japanese capitalism*. New York: St. Martin's Press, 1990 e ARMSTRONG, Philip, GLYN, Andrew, HARRISON, John. *Capitalism since World War II: the making and breakup of the great Boon*. Londres: Fontana, 1984, segundo Arrighi (1996, p. 315).

fortalecimento do aparato militar industrial americano que vinha se alimentando das políticas de combate ao comunismo.

A estrutura organizacional desenvolvida em torno da expansão dos mercados *offshore* minava a possibilidade de regular a oferta de dinheiro no mundo, conforme vinha sendo feito pelo sistema de bancos centrais e o regime de taxas de câmbio fixas estabelecido em Bretton Woods (BELLUZZO, 1995). O governo americano reagiu eliminando o padrão ouro-dólar e restringindo os controles sobre a movimentação de capitais estrangeiros. A política norte-americana de aliança com as finanças privadas em nível internacional – explícita na desregulamentação dos movimentos de capitais – levou ao agravamento da depreciação das condições sociais em grande parte das economias do terceiro mundo durante a década de 1980, em decorrência da extensão do processo recessivo que elas viveram. Nas economias industrializadas essa depreciação resultou na crescente erosão dos recursos que vinham sustentando as políticas do Estado do Bem-Estar Social.

A partir daí, as desigualdades sociais cresceram não só no âmbito interno das economias nacionais (periféricas e centrais), mas também entre as nações. Alargou-se a brecha que separava os países ricos dos países pobres, e a pressão demográfica maior nas regiões mais pobres produziu um fluxo migratório em direção às regiões mais ricas, aumentando as possibilidades de conflitos sociais mais intensos, apesar das tentativas de restringir esse fluxo.

As mudanças que haviam possibilitado a expansão da *era de ouro* também levaram ao limite a contradição entre a modernidade tecnológica e a modernidade da libertação. A crise que se instalou a partir da desaceleração econômica e da crescente insatisfação social sinalizou o esgotamento do projeto sócio-cultural da modernidade. Para Wallerstein (2002), esse processo de crise da modernidade – corporificada na falência da ideologia liberal – aprofundou-se ainda mais a partir da derrocada do chamado socialismo real, com o esfacelamento da antiga URSS. Ficou claro que, também sob o manto socialista, a modernidade da libertação havia se convertido em uma fraude e caiu por terra a crença nessa estratégia para alcançá-la. Além disso, a modernidade tecnológica também não havia garantido o bastante para todos. Desde então, recomeçou a batalha aberta entre as duas modernidades e, a partir do final da década de 1970, o leque ideológico foi novamente estendido, entrando em colapso a indistinção que havia aproximado conservadores e socialistas do programa político liberal, e que havia sustentado a estabilidade política do sistema mundial.

A extensão da mudança, que tomou corpo na nova maneira em que passaram a se articular os princípios da regulação, tornou-se evidente diante do exacerbamento das contradições que se foram produzindo na estrutura de acumulação e reprodução do capital, centrada, de um lado, em um sistema mundial cujo eixo girava em torno do Estado-nação, e de outro, na crescente expansão e internacionalização das empresas e corporações multinacionais. À medida que a expansão econômica foi se intensificando e o mercado mundial foi aprofundando seu nível de integração e interdependência, ou seja, tornando-se mais globalizado, essas contradições foram tomando proporções ainda maiores, explicitando a ineficiência de muitos dos instrumentos políticos tradicionais. Instalou-se um conflito fundamental entre o planejamento nacional dos Estados, enquanto unidades políticas, e o planejamento internacional das empresas e corporações, cada vez mais transnacionalizadas (CHESNAIS, 1996).

Essas mudanças sinalizam a queda do predomínio do regime de acumulação fordista/keynesiano e a emergência de novos modos de regulação social envolvendo tanto o mundo do trabalho como o movimento do capital, ou seja, vai se constituindo um modo de acumulação flexível, conforme teorizou Harvey (1992). Ou seja, um modo de acumulação que está apoiado,

(...) na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (...) Envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (HARVEY, 1992, p. 140).

A configuração do regime de acumulação flexível assentou-se não só nos avanços tecnológicos realizados nos setores produtivos, mas também nos meios de comunicação, nos mecanismos de produção de informações, no aprimoramento do setor de transportes, enfim numa série de tecnologias que permitiram a “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista, isto é “os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram” mediante esses avanços tecnológicos, possibilitando também “cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado” (HARVEY, 1992 p. 140).

Essa compressão do espaço tempo é um elemento que contribui sobremaneira para aprofundar o processo de globalização, este último entendido não somente da perspectiva econômica, mas como um fenômeno multidimensional que se relaciona não só à tendência de interconectar todas as partes do globo, ampliando a interdependência e os impactos de fenômenos sociais, como também às transformações culturais que isso implica. Há que se ressaltar que a “globalização não significa necessariamente integração global. Pode também significar polarização global” (THERBORN, 2000, p. 92) na medida em que acentua, combina ou cria desigualdades entre regiões ou países ao subordiná-las à lógica operativa de um sistema de mercado único, mundial⁴.

O processo de globalização não é um fenômeno que ocorre à revelia de atores e sujeitos sociais. Nesta perspectiva, conforme analisa Therborn, ela pode ser de dois tipos diferentes, que se entrecruzam. O primeiro que ele caracteriza como sendo um processo de *interação global* se “fundamenta nos atores subglobais, gerados e enraizados fora da globalidade – por exemplo: nos processos de nacionalização, e sua interação, incluindo-se casos de superatores dominantes impondo sua vontade sobre um certo número de atores menos poderosos” (2000, p. 64). O outro tipo deriva da existência de um *sistema global*, onde os atores, “sejam eles estados, corporações, outras organizações ou indivíduos” (2000, p. 65) são participantes e sujeitos das operações⁵ que imprimem uma determinada configuração para a ordem mundial, operações essas que definem roteiros, posicionamentos e localização desses sujeitos na arena global.

O fenômeno da globalização é inerente à lógica expansionista que caracteriza historicamente o sistema capitalista. As mudanças operadas nos mecanismos de acumulação desse sistema a partir do final da década de 1960 aceleraram esse fenômeno tanto no que diz respeito à sua dimensão *extensiva*, ou seja, aquela ligada à incorporação de novos espaços geográficos à economia de mercado⁶, como também na *intensiva*. Conforme postula Sunkel,

⁴ “Um mercado mundial é aqui encarado como um mecanismo global comum pra a locação de renda, riqueza e oportunidades” (THERBORN, 2000, p. 69).

⁵ Para Therborn, a produção de igualizações ou desigualizações, ou seja, a redução ou ampliação das desigualdades no sistema global se produz a partir de quatro mecanismos principais: i) o esforço produtivo e/ ou produtividade; ii) estruturas de oportunidade; iii) “o domínio da política, isto é medidas e instituições sustentadas pelo poder, em especial pelo poder estatal (...) ele pode afetar virtualmente todas as dimensões da igualdade e em direções opostas”; iv) “é o sociocultural, operando principalmente através da comunicação, do conhecimento, da persuasão e da dissuasão de identidades e valores”(Idem).

⁶ “O colapso do socialismo significou que territórios fechados à economia de mercado durante mais de meio século, como os países socialistas, estão incorporando-se ao sistema capitalista rapidamente, mesmo com grandes dificuldades e incertezas. Mas não são apenas os novos territórios e as novas nações que se incorporaram ao capitalismo depois de estarem sob a égide do socialismo. Também o fazem amplas áreas

essa dimensão expressa as mudanças decorrentes do que ele chama de intensificação do capitalismo, processo marcado pela:

Transferência de empresas e atividades produtoras de bens e serviços tradicionalmente públicas para o setor privado e para a esfera de mercado, seguida de uma forte penetração na vida social, cultural e comportamental de uma visão mercantilista e individualista muito intensa na conduta e nos valores de indivíduos, famílias, classes sociais, instituições, governos e Estados. Atualmente, esse talvez seja o fenômeno mais impressionante. Todos os que vão sendo incorporados ao processo transformam condutas de diferentes tipos em comportamentos maximizadores, submetidos à análise custo-benefício, racionalizadores de utilidade no pleno sentido da racionalidade capitalista (2001, p. 279).

A partir da aceleração do processo de globalização, sobretudo na sua dimensão intensiva, o estado-nação enquanto elo central no processo de realização do projeto sócio-cultural da modernidade foi perdendo grande parte de sua capacidade de mediar os interesses que regiam a lógica operativa do mercado e a da comunidade (SANTOS, 2001). A expansão do princípio do mercado extravasou a órbita de ação do princípio do Estado, ao mesmo tempo em que submeteu o princípio da comunidade à sua lógica operativa. A derrocada das economias socialistas levou junto consigo a principal referência – direta ou indireta – dos movimentos de oposição à submissão da sociedade à lógica da reprodução capitalista e da sociedade de consumo. O neoliberalismo ascendeu como a possibilidade de reorganização da ordem internacional, sob os auspícios de um mercado global. As economias do Terceiro Mundo – cujo número foi ampliado pelo esfacelamento do Segundo Mundo – se viram às voltas com uma nova onda de modernização. A redução do papel do Estado, as reformas estruturais e as privatizações foram receitas adotadas em grande parte delas, na perspectiva de atrair investimentos, adquirir tecnologia, e garantir uma *inserção mais qualificada* nessa nova ordem.

Considerando esse renovado vigor do princípio do mercado frente ao princípio do Estado, Santos afirma que,

Não se trata do regresso do princípio do mercado. Na verdade, a fraqueza do Estado não foi o efeito secundário ou perverso da globalização da economia. Foi um processo político muito preciso destinado a construir um outro Estado forte, cuja força esteja mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global (1999, p. 254).

geográficas interiores de Estados nacionais capitalistas subdesenvolvidos que tinham ficado semimarginalizados do mercado e onde atualmente existe uma grande expansão da fronteira capitalista interna, como é o caso da Bacia Amazônica na América do Sul” (SUNKEL, 2001, p. 278).

A crise econômica e as dificuldades em se ajustarem à velocidade das transformações desencadeadas na ordem internacional arrastaram-se por toda a década de 1980 nos países latino-americanos. Neste contexto de reordenação da economia mundial o DD arrefece. No entanto, no final da década de par com o neoliberalismo o discurso do desenvolvimento é retomado, voltando a ocupar espaço na agenda de governos e organismos multilaterais. A globalização foi sendo tratada, nesse “novo” discurso, agora ancorado na retórica neoliberal adotada por governos de muitos países da América Latina⁷, como um fenômeno inevitável, fora do controle de qualquer Estado, sociedade ou conjunto de instituições, fornecendo “o lastro político com que muitos governos e elites periféricas aceitaram as novas regras do jogo” (CANO, 1999 p.299). Assim o DD emerge colado às proposições neoliberais. Centra suas estratégias na promessa de que finalmente a periferia poderia se modernizar. “Para isso necessitava daquele conjunto de reformulações, das quais a peça-chave seria expor à concorrência internacional o aparelho produtivo nacional, para que ele ganhasse maior eficiência, produtividade e competitividade”(Ibidem).

O movimento de rematerialização da comunidade, uma conquista alcançada pela pressão do movimento de autoproteção das sociedades (POLANYI, 2000), que havia desembocado no Estado do Bem-Estar Social, sofreu um processo de desestruturação diante dessa nova expansão do princípio do mercado e do enfraquecimento da capacidade regulatória do Estado Nação. Essas mudanças decorreram, em grande medida, da verdadeira revolução tecnológica que vinha condicionando os mecanismos de funcionamento do sistema produtivo, da estrutura das relações sociais, de uma maneira geral, e do mundo do trabalho, em especial.

Na medida em que a expansão do consumo foi centrada na contínua capacidade de inovação dos produtos, o desenvolvimento tecnológico tornou-se peça chave na concorrência entre as empresas, gerando uma necessidade crescente de investimentos em equipamentos e pesquisas continuadas, bem como na qualificação de uma mão-de-obra cada vez mais especializada. Essas novas tecnologias produtivas eram marcadamente de capital intensivo e exigiam uma mão-de-obra cada vez menos numerosa e mais qualificada (COUTINHO, 1992). Esse aspecto contribuiu, tanto para uma sensível queda do poder de barganha da classe trabalhadora, como para uma ampla reestruturação do mundo do trabalho⁸.

⁷ Entre os países latino americanos que aderiram às políticas neoliberais estão: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela, conforme, Cano (1999).

⁸ Uma discussão sistemática da relação entre desenvolvimento tecnológico e mudanças no mundo do trabalho pode ser encontrada em RIFKIN, J. *O fim dos empregos*. São Paulo: Makron Books, 1995; GORZ, A. *Adeus ao*

O esvaziamento da reserva mundial de mão-de-obra barata e disponível foi apontado por Wallerstein (2002) como um dos elementos do enfraquecimento dos pilares de sustentação do sistema sócio-econômico capitalista em nível mundial. Para ele, na medida em que se completa o processo de desruralização da mão-de-obra, os custos do trabalho tendem a subir em relação ao custo total da produção mundial, afetando a manutenção das taxas de acumulação.

Por outro lado, o desenvolvimento de tecnologias poupadoras de mão-de-obra acentuou a tendência à ampliação do chamado desemprego estrutural. Paralelamente à crescente restrição do número de empregos ligados à indústria e à agricultura ocorreu uma considerável expansão daqueles ligados ao setor de serviços (MATTOSO, 1993). Aprofundou-se a diferenciação da classe trabalhadora em estratos e frações, tanto em relação ao nível de especialização como de remuneração, o que por sua vez gerou novas lógicas de comportamento e estilos de vida. Como já foi ressaltado, o princípio da comunidade foi colocado cada vez mais sob a regência da lógica operativa do princípio do mercado. Ou seja, ganharam relevo novamente as políticas voltada para a instituição do mercado auto-regulador.

As organizações operárias, sindicatos e associações de trabalhadores que haviam sido, anteriormente, eficientes como canais de lutas em prol da defesa de salários e condições mais favoráveis de reprodução social, foram sendo esvaziados, perdendo ao mesmo tempo, a lealdade de seus membros e o poder de pressão e barganha que possuíam. A diminuição de postos de trabalho foi acompanhada ainda pela flexibilização de muitos dos que ainda estavam sendo preservados. Muitos desses postos de trabalho foram deslocados da centralidade que antes ocupavam no encaminhamento político das demandas distributivas – recursos e de poder decisório. As políticas de classe arrefeceram, levando inclusive a uma espécie de atrofia dos programas de grande parte dos partidos de esquerda, minando parte do tradicional apelo eleitoral que exerciam na defesa da chegada da classe trabalhadora ao controle do Estado.

Se as diferenças de classe foram deslocadas para um plano menos evidente no cenário político, emergiram, por outro lado, os chamados *novos movimentos sociais*⁹, cujas

proletariado. Forense Universitária: Rio de Janeiro, 1982; e do mesmo autor, *Métamorphoses du travail: quête du sens – Critique de la raison économique*. Paris: Galilée, 1988.

⁹ Os *novos movimentos sociais* diferem daqueles essencialmente ligados às políticas de classe, não só na composição social, “mas também nas formas de organização, métodos de ação política e objetivos políticos.” (GOLDBLAT, 1998, p. 185). Existe, no campo da teoria social, uma discussão acerca do caráter desses novos movimentos, que problematiza teoricamente tanto as condições sociais que os produziram, como o que eles realmente trazem de novo. Alguns aspectos dessa discussão são levantados por Goldblat (1998).

reivindicações estavam centradas não no acesso às benesses da modernidade tecnológica, mas no combate aos efeitos danosos produzidos pelo avanço tecnológico. A degradação do meio ambiente, a proliferação de armas nucleares, a extinção de espécies, foram questões que mobilizaram grande número de pessoas em todo o mundo – principalmente nas nações industrializadas, mas não só aí. Observou-se a emergência de movimentos que buscavam se contrapor à homogeneização cultural, à discriminação social e sexual, à degradação ambiental, etc. Ou seja, movimentos cuja

Questão principal não trata das compensações que o Estado-previdência pode proporcionar, mas de defender e recuperar formas de vida ameaçadas. Em suma, *os novos conflitos não são inflamados por problemas de distribuição mas por questões que tem a ver com a gramática das formas de vida* (HABERMAS, 1987, p. 392, apud GOLDBLAT, 1998, p.185 – grifos de GOLDBLAT)¹⁰.

Dentre os efeitos negativos da modernidade tecnológica, a degradação ambiental se mostrou especialmente relevante não só como um problema social, mas também pela pressão que exerceu sobre o sistema econômico internacional. A expansão da economia capitalista industrial esteve, desde seus primórdios, assentada no consumo crescente dos recursos naturais e na externalização dos custos sociais e ambientais resultantes, tanto do processo produtivo, como do uso dos artefatos produzidos. Na medida em que a escassez de recursos e a insatisfação social pressionaram a internalização desses custos, a lucratividade geral da economia foi diretamente afetada. As evidências da deterioração das condições de vida no planeta, associadas à dependência que o sistema produtivo mantinha em relação à renovação de produtos – a destruição criativa de Schumpeter¹¹ – e à sofisticação tecnológica, tornaram patente a contradição sob a qual se movia a acumulação de capital e a racionalidade científica.

Esse conjunto de transformações sumariamente apontadas acima, colocaram em xeque os dispositivos sob os quais estava assentada a execução do projeto sócio-cultural da modernidade, ou seja, os parâmetros fornecidos pela lógica da reprodução do capitalismo industrial como sistema mundial. Ao mesmo tempo, “nenhum dos princípios da regulação, quer seja o mercado, quer seja o Estado, quer seja a comunidade, parecia capaz de, por si só, garantir a regulação social em situação de tanta volatilidade” (SANTOS, 2001, p. 89). Tornaram-se explícitos os limites e a fragilidade da legitimação da riqueza das sociedades

¹⁰ HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action (vol. 2): Lifeworld and system – a critique of functionalism reason*. Cambridge, 1987.

¹¹ SCHUMPETER, Joseph (1982). *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural (Os Economistas).

capitalistas avançadas, diante do crescente déficit da modernidade da libertação em relação à modernidade tecnológica.

Foi no pilar da emancipação (SANTOS, 2001) – ou, na perspectiva da análise de Wallerstein (2002), em relação à modernidade da libertação – que se mostraram mais visíveis as evidências do esgotamento do projeto sócio-cultural da modernidade e da transição paradigmática, tanto no âmbito societal quanto no epistemológico, a que esse esgotamento deu início.

No âmbito da racionalidade cognitivo-instrumental, as contradições entre a priorização da modernidade tecnológica e o déficit gerado pelas demandas emancipatórias desnudaram o nível de irracionalidades promovidas sob o manto protetor da ciência moderna. Movida pela predominância de interesses econômicos, a ciência se constituiu cada vez mais em uma poderosa arma nas disputas que aqueles interesses engendraram, ao mesmo tempo em que o domínio de tecnologias militares tornou-se um dos elementos de organização das relações de poder em nível internacional.

O vínculo entre o desenvolvimento científico-tecnológico e a expansão da rede produtiva criada em torno da indústria militar continuou ocupando um espaço cada vez mais relevante na manutenção dos níveis de acumulação e reprodução do capital¹². De par com o aumento da exclusão social e a deterioração das condições de vida no Planeta, tornaram-se evidentes as contradições inerentes à expansão capitalista, bem como aprofundaram-se seus efeitos negativos. As idéias acerca da autonomia da ciência e do desinteresse e neutralidade do conhecimento científico foram abaladas progressivamente pelos rumos que tomou o desenvolvimento tecnológico – assentado nesses conhecimentos.

A crise que se instalou, pois, em decorrência das contradições acumuladas no âmbito da racionalidade cognitivo-instrumental evidenciaram os limites da racionalidade moderna, não só no nível societal, mas também no epistemológico, acentuando os sinais de que estava em curso um processo de transição paradigmática. Esta transição foi o resultado não só das transformações sociais como das teórico-epistemológicas, advindas da própria extensão e profundidade dos conhecimentos que, sob os condicionantes da racionalidade moderna, foram produzidos.

¹² “A ciência e a tecnologia têm vindo a revelar as duas faces de um processo histórico em que os interesses militares e os interesses econômicos vão convergindo até quase à indistinção” (SANTOS, 1997:35).

Em termos epistemológicos, o paradigma que guiou a ciência moderna ergueu-se sob os pilares da lógica matemática, derivando desses princípios: i) o método científico assentado na redução da complexidade,¹³ na idéia de que conhecer significa separar e quantificar; ii) o rigor científico balizado na manutenção de uma distância ascética entre sujeito e objeto; iii) a natureza do conhecimento produzido é causal e objetiva; a partir da observação de fenômenos e das suas regularidades chega-se à formulação de leis que destinam-se à previsão do comportamento futuro desses mesmos fenômenos. No entanto, esses princípios foram paulatinamente sendo questionados a partir da teoria da relatividade, da mecânica quântica, dos avanços no domínio da microfísica, da química, da biologia e da termodinâmica, sinalizando novas formas de compreender o mundo e agir sobre ele (SANTOS, 1997).¹⁴

Estava sendo posta em questão menos a validade dos conhecimentos produzidos a partir do paradigma moderno, mas principalmente sua abrangência. A realidade se mostrava muito mais complexa do que os dispositivos da ciência moderna permitiam considerar, sem ruírem seus pressupostos. Para compreender cientificamente a complexidade do mundo natural e seus fenômenos, era necessário ampliar tanto o contexto referencial como as ferramentas analíticas. A nova ciência ou ciência da complexidade promoveu um deslocamento na lógica linear, que era o alicerce da ciência moderna, impondo-lhe os desafios mais essenciais. O desenvolvimento dessa nova ciência, chamada ciência da complexidade, foi apontado por Wallerstein (2001) como um sinal incontestável do reconhecimento, não só da falência do projeto sócio-cultural da modernidade – indissociável da racionalidade moderna e do sentido estabelecido por ela para a relação desenvolvimento científico/tecnológico e progresso social – como do conflito aberto entre a modernidade da libertação e a modernidade tecnológica, como eixo da crise.

Uma evidência desse conflito está na emergência do movimento pós-modernista no interior das ciências sociais e humanas. Na interpretação de Wallerstein, esse movimento pode ser compreendido como,

uma forma de rejeitar a modernidade tecnológica em nome da modernidade da libertação. Se ganhou tão grotesca denominação, é porque os pós-modernos têm procurando fugir à sujeição lingüística que a ideologia liberal tem exercido sobre nosso discurso. Como conceito explicativo, o pós-

¹³ “O mundo é complicado e a mente humana não o pode compreender completamente. Conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou” (SANTOS, 1997, p.15).

¹⁴ “Em vez da eternidade, a história; em vez do determinismo, a imprevisibilidade; em vez do mecanicismo, a interpretação, a espontaneidade e a auto-organização; em vez da reversibilidade, a irreversibilidade e a evolução; em vez da ordem, a desordem; em vez da necessidade, a criatividade e o acidente” (Idem).

modernismo é confuso. Como doutrina anunciatória, ele é presciente, sem dúvida, porque de fato estamos caminhando para um outro sistema histórico(2002, p. 150).

A crise do paradigma epistemológico da ciência moderna, e as transformações que tem ensejado no interior das ciências sociais levaram, de início, a um intenso debate acerca de teorias e métodos até então empregados, dando lugar à configuração de novos objetos de análise e pesquisa, bem como a novas teorias e abordagens. Não nos interessa nesse momento, discutir a validade ou os méritos dessas teorias em si, mas evidenciar o caráter desestabilizador que elas adquiriram como elementos de crítica contundente da falência dos pressupostos básicos da ciência moderna.

Nesse sentido, é preciso reconhecer o poder crítico das abordagens e proposições teóricas pós-modernas. No campo das ciências sociais elas procuraram se contrapor à lógica das oposições binárias como um dos aspectos constituintes da racionalidade moderna – que definiram, por exemplo, o Eu e o Outro, o negro e branco, o dominador e o dominado, o sujeito e o objeto, o dentro e o fora, o desenvolvido e o subdesenvolvido, o civilizado e o selvagem etc. – e, evidenciaram o caráter híbrido e ambivalente de nossas culturas, oferecendo elementos para a desconstrução de uma ampla gama de discursos, que legitimaram uma hierarquia de poder e dominação, erigida a partir dessa lógica de oposições. Como salientaram Hardt e Negri, da mesma forma, as abordagens pós-modernas, ao insistirem na política da diferença e na busca da especificidade, levantaram barreiras mais firmes “contra o totalitarismo de discursos e estruturas de poder universalizantes” e, ainda nessa perspectiva, a “afirmação de identidades sociais fragmentárias apareceram como uma maneira de contestar a soberania do indivíduo moderno e do estado nação, juntamente com todas as hierarquias que eles implicam” (2001, p. 157).

Este aspecto é particularmente relevante para a compreensão do DDS. Ao emergir no contexto de crise da racionalidade moderna, ao contrário do DD, ele vai sendo paulatinamente dirigido para a esfera *local*. Não que o DDS se desvincule de políticas mais amplas de desenvolvimento, mas o esforço é sempre particularizar de acordo com as condições locais e específicas – uma comunidade determinada, um grupo étnico, um setor produtivo etc. – os modos de regulação e os mecanismos apropriados para dirigir e conduzir comportamentos. O esforço por alcançar a diversidade, a particularidade, as identidades fragmentárias leva o DDS a adquirir cada vez mais um caráter normativo. Além disso, a produção das estratégias discursivas que irão conduzir a ancoragem do modo de operação desse discurso na dinâmica

de relações mais circunscritas a espaços locais torna ainda mais essencial a produção/apropriação de saberes relativos a esses espaços. Em torno desses saberes é que são travadas as disputas de poder que conduzem a inserção desses espaços na lógica de reprodução do capital. O local é o espaço em que se concentram as disputas de poder na nova ordem instaurada a partir da crise da modernidade. É neste espaço que o DDS busca se colocar como mediador das relações de poder/saber travadas na definição de uma nova racionalidade na condução das relações sociedade natureza.

Há que se ponderar, no entanto, que o reconhecimento daquela mencionada “sensibilidade crítica pós-modernista” (HARDT; NEGRI, 2001, p. 157), e seu caráter desestabilizador e anunciatório (WALLERSTEIN, 2002), não implicam a aceitação acrítica das suas anunciadas potencialidades libertadoras. Como relativizaram Hardt e Negri, enquanto discursos voltados para a desconstrução das bases de poder e dominação modernos, eles alimentaram a busca de alternativas possíveis, mas em relação a estratégias para lidar com uma nova configuração de poder, emergente da desagregação da ordem moderna, os limites são mais evidentes. A questão que colocam é:

E se a forma moderna de poder que esses críticos (inclusive nós mesmos) penosamente descrevem e contestam já não tiver influência em nossa sociedade? E se esses teóricos estiverem tão empenhados em combater os remanescentes de uma forma passada de dominação que não reconhecem a nova forma que surge diante deles no presente? E se os poderes dominantes, que são o alvo visado pela crítica tiverem mudado a ponto de despontualizar essas disputas pós-modernistas? Em resumo, e se um novo paradigma de poder, uma soberania pós-moderna, tiver substituído o paradigma moderno e estiver exercendo o seu domínio por meio de hierarquias diferenciais das subjetividades híbridas e fragmentárias que essas teorias celebram (HARDT; NEGRI, 2001, p. 156).

A partir dessas considerações, neste trabalho, as referências a uma ciência pós-moderna ou a uma ordem pós-moderna, deverão ser entendidas como uma tentativa de remeter ao extenso processo de crítica da modernidade. Ou, em outras palavras, à configuração de um conjunto de novas relações sociais, econômicas, políticas e culturais que foram tomando forma a partir das transformações que apontaram o esgotamento do projeto sócio-cultural da modernidade.

O esgotamento do projeto sócio-cultural da modernidade se fez visível também diante da emergência, no campo da racionalidade moral-prática, de dilemas éticos fundamentais. Valores como autonomia e subjetividade se mostraram cada vez mais distantes das práticas políticas cotidianas. Ao mesmo tempo, esse cotidiano vem sofrendo, de maneira intensa, a

expansão de instrumentos de regulação – pela regulamentação jurídica da vida social – que aprisionam o cidadão. Este, “esmagado por um conhecimento jurídico especializado e hermético e pela sobrejuridificação da sua vida, foi levado a dispensar o bom senso ou o senso comum com que a burguesia no séc. XVIII demonstrou à aristocracia que também sabia pensar” (SANTOS, 2001, p. 91).

O triunfo da modernidade foi apoiado na configuração de uma ética individualista, que se mostrou absolutamente inadequada para responder aos desafios impostos pela configuração de problemas globais, como as catástrofes nucleares e os desequilíbrios ecológicos, pelos quais ninguém individualmente poderia ser responsabilizado. Neste aspecto, é particularmente elucidativa a análise construída por U. Beck¹⁵ quando ele considera que esse conjunto de transformações – que se buscou descrever aqui como sinalizadoras da crise do projeto sócio cultural da modernidade – têm levado as sociedades contemporâneas a se aproximarem cada vez mais do ele denomina sociedades de risco.

Na leitura construída por Beck esse conjunto de mudanças que colocaram em xeque os fundamentos da modernidade entre os quais ele destaca a problemática ambiental, fazem das sociedades de alta industrialização (marcadas pelo regime de acumulação flexível) *sociedades de risco*. Para Beck, o risco que caracteriza as sociedades contemporâneas difere quantitativa e qualitativamente dos riscos que ameaçaram as sociedades industriais anteriormente. Primeiro, eles não estão limitados espacialmente ao âmbito do seu impacto e nem estão restritos em termos sociais a determinados grupos ou comunidades, são, ao contrário, potencialmente de alcance global. Segundo, existem riscos ecológicos na atualidade cujo potencial é catastrófico: acidentes nucleares em grande escala, liberação de produtos químicos de alta toxicidade também em grande escala, as alterações genéticas tanto na flora como na fauna, são alguns exemplos que ele aponta. Terceiro, os pontos de impacto dos riscos atuais não estão ligados ao seu ponto de origem e transmissão e seus movimentos são muitas vezes invisíveis e de difícil percepção na vida cotidiana (GOLDBLAT, 1998).

E ainda, um contraste evidente: “na sociedade industrial, as posições de classe e as posições de risco estão mais ou menos relacionadas; nas sociedades de risco deixam de estar” (GOLDBLAT: 1998, p. 235). Em função desse aspecto a importância das políticas baseadas na dinâmica das classes diminui e cede espaço para a política de conhecimento. Ou seja, a predominante invisibilidade social que caracteriza o risco nas sociedades contemporâneas

¹⁵ BECK, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage, 1991; e também: *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity, 1995.

confere *poder* ainda maior àqueles que produzem, divulgam e interpretam conhecimentos. “A política de risco é intrinsecamente uma política de conhecimento, perícia e contraperícia” (p. 233).

Na medida em que os conhecimentos sobre os riscos vão sendo produzidos no bojo dos conflitos e disputas de interesses que permeiam e caracterizam a dinâmica das formações sociais, intensificam-se as tensões entre a *irresponsabilidade organizada*¹⁶ e a *explosividade social do perigo*,¹⁷ dois conceitos a partir dos quais Beck procura analisar as conseqüências sociais do que ele considera “o mais sistemático e abrangente de todos os riscos e perigos que as sociedades modernas criaram: a degradação ambiental” (GOLDBLAT: 1998, p. 240). Assim essa tensão se traduz na ampliação do grau de incerteza, medo e insegurança no seio das sociedades contemporâneas que se colocam frente a uma situação paradoxal:

Temos que viver com as ameaças óbvias do desenvolvimento industrial incontrolado, mas somos incapazes de assumir a sua existência ou determinar com precisão o grau de culpa, quer de indivíduos quer de organizações, em relação a estas ameaças. No entanto, a dimensão dos riscos que enfrentamos é tal, e os meios pelos quais tentamos lutar contra eles, em nível político e institucional são tão deploráveis, que a fina capa de tranquilidade e normalidade é constantemente quebrada pela realidade bem dura de perigos e ameaças inevitáveis (GOLDBLAT: 1998, p. 240).

Este aspecto das análises de Beck em relação à sociedade de risco ajuda a compreender o clima de preocupação em relação às conseqüências do industrialismo que tomou conta das sociedades desenvolvidas a partir do início da década de 1970. Esse clima de insegurança e incerteza em relação ao futuro tendeu a se ampliar na medida em que se tornavam visíveis as conseqüências sociais da reordenação que estava se processando nos mecanismos da acumulação capitalista que levaram inclusive ao desmonte do Estado do Bem Estar Social. Outro aspecto que deve ser levado em conta na compreensão da ampla penetração social das idéias ambientalistas foram as conseqüências da crise energética que teve início nos primeiros anos da década de 1970 e se prolongou até o início da seguinte, uma vez que ela favoreceu a percepção social do risco. A partir daí tornaram-se evidentes não só a dependência de fontes de energia não renováveis na sustentação do desenvolvimento

¹⁶ Beck emprega esse termo para “descrever os meios pelos quais os sistemas político e judicial das sociedades de risco, intencional ou involuntariamente, tornam invisíveis as origens e conseqüências sociais dos perigos ecológicos em grande escala” (GOLDBLAT: 1998, p. 240).

¹⁷ Sob o conceito de explosividade social do perigo Beck “investiga os meios pelos quais a consciência de perigos em grande escala e de riscos catastróficos provoca uma dinâmica de transformação política e cultural que abala as burocracias do Estado, desafia o predomínio da ciência e traça de novo as fronteiras e linhas de combate da política contemporânea” (GOLDBLAT: 1998, p. 230).

tecnológico alcançado como também a necessidade e urgência em buscar alternativas para sua substituição. Entre as alternativas possíveis se colocava a energia nuclear, o que aumentava a consciência das encruzilhadas que o modelo de desenvolvimento dominante havia levado as sociedades contemporâneas. Durante a década de 1980 essas preocupações alimentaram o crescimento e a força do movimento ambientalista ampliando inclusive a participação das organizações não governamentais que militavam em favor da problemática ambiental. Sem dúvida alimentaram as pressões sociais no sentido de busca de caminhos para o equacionamento desses problemas. No entendimento de Santos (2003), os desdobramentos dessas pressões encaminhadas inclusive pelos novos movimentos sociais têm apontado para a emergência de novas maneiras de regulação, assentes na formulação de concepções novas acerca da idéia de direitos humanos e, também, na requalificação da idéia de direito à autodeterminação dos povos.

Existe um relativo consenso acerca da idéia de que, nos últimos trinta anos, as estruturas de funcionamento da ordem internacional vêm sendo completamente alteradas. Até aqui procuramos, resumidamente, apontar a direção dessas mudanças, no intuito de caracterizar o período de transição entre a falência da ordem moderna (projeto sócio-cultural da modernidade) e a emergência de uma nova ordem, cuja configuração ainda não se fez completa. Para isso foram apontados aspectos considerados importantes na desestruturação dos mecanismos e dispositivos sob os quais se garantia a reprodução social (entendida em sentido amplo) nos marcos estabelecidos pelo paradigma moderno.

Em que pese a ordem emergente não estar ainda completamente visível, alguns estudos já começaram a apontar para aspectos delineadores desses contornos.¹⁸ Nesta perspectiva, Hardt e Negri (2001) buscaram caracterizar, de maneira ampla, a nova lógica de poder e domínio que está sendo constituída a partir da desagregação da anterior. Para eles, as transformações que levaram ao aprofundamento da globalização, com a ampliação dos circuitos de trocas, tanto econômicas quanto culturais, ao lado da estrutura cada vez mais transnacionalizada da produção mundial de bens e serviços, estão no centro da constituição do que eles chamaram de Império. O esmaecimento das fronteiras nacionais e o paulatino enfraquecimento da supremacia político-regulatória do estado-nação, decorrentes dessas mudanças, deram lugar à formação de uma nova supremacia, não mais nacional, mas imperial. Uma nova substância política, uma nova forma de poder global.

¹⁸ Entre outros autores podem ser buscados os trabalhos de Fredric Jameson, David Havey, Michael Shapiro, Arif Dirlik, Edward Said, Giovanni Arrighi, Gaytri Spivak, Arjun Appadurai, Antonio Negri.

Império é uma noção trabalhada como conceito explicativo, e busca sintetizar os novos mecanismos de funcionamento e reprodução da ordem global. Deve, portanto, estar completamente dissociado da idéia construída em torno do conceito de imperialismo. Trata-se da superação deste, pois não mais se vincula a um centro territorial de poder, ele se coloca para além de fronteiras fixas, está acima delas. Seus mecanismos de funcionamento estruturaram um aparelho descentralizado e desterritorializado, que “incorporou gradualmente o mundo inteiro dentro de suas fronteiras abertas e em expansão. O Império administra entidades híbridas, hierarquias flexíveis e permutas plurais, por meio de estruturas de comando reguladoras” (Idem, p. 13).

Dentre a ampla gama de aspectos abordados no sentido de construir o conceito de império e indicar os principais dispositivos que fazem parte da sua lógica operativa, dois deles interessam aqui, particularmente, por esboçarem elementos que se fazem presentes – mesmo que as vezes de maneira latente – no interior do DDS e, de certa maneira, podem ajudar a entender os seus mecanismos de funcionamento. O primeiro diz respeito à substituição do modo de regulação da ordem internacional, antes assentado no extenso arcabouço institucional montado a partir da soberania dos estados-nação, por um outro relativamente autônomo e capaz de funcionar como centro da nova ordem mundial.

Para esses autores, o conceito de ordem internacional proposto pela modernidade, completamente vinculado à soberania dos estados-nação, foi sempre instável e passou por várias crises. A constituição das Nações Unidas no contexto da Segunda Guerra Mundial foi o ponto culminante de um longo processo de construção desse conceito. Se de um lado a estrutura conceitual e jurídica da ONU estava assentada no direito internacional – cuja base é a soberania do estado-nação – definido em torno de pactos e tratados; por outro, essa estrutura só ganhou legitimidade e eficácia mediante a transferência do direito soberano para um centro supranacional. Nesse sentido a ONU “funcionou como um gonzo na genealogia de estruturas jurídicas internacionais em sua evolução para estruturas globais” (Idem, p. 23).

Ao lado das Nações Unidas e da capilar rede de organismos e agências que compõe sua estrutura, colocaram-se as agências transnacionais ligadas às finanças e ao comércio mundial – GATT, o FMI, o Banco Mundial etc. – como elementos importantes também na própria dinâmica de produção de uma nova ordem internacional, na medida em que ampliavam suas funções ou as renovavam. A possibilidade de as Nações Unidas terem funcionado também como uma alavanca que impulsionou a transição para um sistema verdadeiramente global, estava posta no conteúdo da sua Carta. Esta apontava a constituição

da organização como uma fonte positiva de produção jurídica, como centro de produção normativa, soberano em relação ao estado-nação, acima destes. Germinou aí o embrião de um novo paradigma de poder global.

As transformações jurídicas que enunciaram essa transição estão certamente vinculadas às mudanças ocorridas no interior dos processos de reprodução social, não só no que diz respeito ao seu caráter cada vez mais interdependente e globalizado, mas também às mudanças nas relações de poder na esfera interna dos países. Segundo Hardt e Negri,

Em resumo, a mudança de paradigma é definida, pelo menos inicialmente pelo reconhecimento de que só um poder estabelecido, superdeterminado com relação aos estados-nações e relativamente autônomo é capaz de funcionar como centro da nova ordem mundial, exercendo sobre ela uma norma efetiva e, caso necessário, coerção (...) A capacidade de formar um sistema é, com efeito, pressuposta pelo processo real de sua formação. Além disso, o processo de formação e os sujeitos que agem nele são atraídos com antecedência para o positivamente definido vórtex do centro, e essa atração torna-se irresistível, não apenas em nome da capacidade que tem o centro de exercer a força, mas também em nome do poder formal, que reside no centro, para traçar e sistematizar a totalidade (Idem, p. 32-33).

No interior das mudanças nos mecanismos de regulação global, o potencial exercício de um poder supranacional ou Imperial, como conceituam Hardt e Negri, foi sinalizado pela reelaboração coordenada de dispositivos, como a noção de guerra justa e do direito de intervenção, ancorados no exercício do poder de exceção. Características tradicionais da noção de guerra justa, que a modernidade tentou a todo custo eliminar, reapareceram na aurora da pós-modernidade, quando a guerra foi reduzida ao status de ação policial, ao mesmo tempo em que sua justificação e legitimidade foram atreladas à eficácia da ação e à sua fundamentação como instrumento ético.

Dentre as prerrogativas conferidas às Nações Unidas, já na sua Carta de fundação, estava o direito de intervenção, concebido basicamente como direito ou dever de intervir em favor de causas humanitárias, ou para impor o cumprimento de tratados e acordos globais estabelecidos voluntariamente em defesa da paz internacional. Essa prerrogativa foi estendida a outras situações, consideradas de emergência, ou em nome de princípios éticos superiores, definidos não mais em torno do direito, mas do consenso. Por outro lado, a intervenção foi sempre caracterizada como uma exceção¹⁹ e, portanto, como um poder temporário e soberano,

¹⁹ “A função da exceção neste caso é muito importante. Para assumir o controle de situação tão completamente fluida, e dominá-la, é necessário assegurar à autoridade que intervém (1) a capacidade de definir, sempre de forma excepcional, as demandas de intervenção; (2) a capacidade de mobilizar forças e instrumentos que, de várias maneiras, podem ser aplicados à pluralidade e diversidade dos arranjos em crise. Aqui, portanto, nasce,

cujo apelo residia em valores universais de justiça. Tratava-se, no entanto, de uma forma especial de soberania, “uma forma descontínua que deveria ser considerada liminar ou marginal, na medida em que atuava como ‘última instância’, uma soberania que localizava seu único ponto de referência na incondicionalidade definitiva do poder que pode exercer” (Idem, p. 58).

O segundo aspecto que interessa aqui na discussão do conceito de Império diz respeito aos mecanismos de produção social, no sentido da produção e reprodução da ordem material, e também no sentido da produção de subjetividades a elas relacionadas, de maneira positiva ou não. Nessa análise, o que mais interessa são as considerações acerca da constituição de um biopoder²⁰, convertido no novo paradigma da lógica condutora da reprodução social. Hardt e Negri, partindo dos trabalhos de Foucault, consideraram que a lógica que regia a reprodução social na ordem imperial foi produzida na transição da sociedade disciplinar para a sociedade de controle. Enquanto naquela o comando social foi sendo estruturado em torno de uma rede difusa de dispositivos reguladores de condutas e práticas produtivas – que vão desde a prisão aos hospitais, passando pelas fábricas, escolas, asilos etc. – que estabeleciam as regras e mecanismos de inclusão e exclusão e, portanto, garantiam o seu funcionamento, na sociedade de controle, essa lógica foi alterada. Nela, os mecanismos de comando foram difundidos na sociedade e não centralizados em instituições. Eles se tornaram “cada vez mais imanentes ao campo social, distribuídos por corpos e cérebros dos cidadãos. Os comportamentos de integração social e de exclusão próprios do mando foram assim, cada vez mais interiorizados nos próprios súditos” (2001, p. 42).

Parte considerável do “tecido conectivo fundamental do mundo biopolítico” foi construído pelas corporações transnacionais, à medida em elas passam a funcionar como um complexo aparelho que seleciona, distribui e dirige, tanto recursos monetários como mão de obra, ao mesmo tempo em que organizava hierarquicamente os setores mundiais de produção. Elas tendem cada vez mais a “fazer dos estados-nações meramente instrumentos de registro do fluxo de mercadorias, dinheiro e populações que punham em movimento” (HARDT e

em nome da excepcionalidade da intervenção, uma forma de direito que é realmente *direito de policia*. A formação de um novo direito está inscrita no emprego da prevenção, da repressão e da força retórica destinadas à reconstrução do equilíbrio social.”(HARDT e NEGRI, 2001, p. 34. Grifo dos autores).

²⁰ “Biopoder é a forma de poder que regula a vida social por dentro, acompanhando-a, interpretando-a, absorvendo-a e a rearticulando. O poder só pode adquirir comando efetivo sobre a vida total da população quando se torna função integral, vital, que todos os indivíduos abraçam e reativam por sua própria vontade.(...) A função mais elevada desse poder é envolver a vida totalmente, e sua tarefa primordial é administrá-la. O biopoder, portanto se refere a uma situação na qual o que está diretamente em jogo no poder é a produção e a reprodução da própria vida” (HARDT e NEGRI, 2001, p. 43).

NEGRI, 2001, p. 50). No interior desse movimento são produzidas não só mercadorias, mas também subjetividades. São produzidas necessidades, relações sociais, corpos e mentes.

Os mecanismos de interiorização dos controles sociais são múltiplos e agem, tanto na organização das mentes – pela conexão entre redes de informação e sistemas de comunicação²¹ – como na organização dos corpos, através da montagem de sistemas de segurança, desenvolvimento de atividades monitoradas etc., penetrando inteiramente as práticas diárias e comuns dos indivíduos e estruturando o controle social fora de instituições específicas, deslocando-os para redes flexíveis e flutuantes.

O projeto sócio-cultural da modernidade esteve desde a sua configuração e, sobretudo, depois de coincidir sua trajetória com a do capitalismo industrial, vinculado à idéia de desenvolvimento. Ancorado no avanço científico-tecnológico como principal mecanismo para impulsionar o crescimento econômico e assim possibilitar aos indivíduos – de acordo com a capacidade de cada um – conquistarem a liberdade (capacidade de governar a si mesmo) tornou-se a principal promessa da modernidade e um dos eixos sobre os quais moveu-se a expansão capitalista.

O discurso do desenvolvimento que toma corpo a partir do pós-Segunda Guerra funcionou tanto como um patente reconhecimento desses déficits, quanto como um mecanismo de reiteração da possibilidade de saldá-los. Através de suas *estratégias discursivas* as promessas da modernidade foram constantemente repostas, recolocadas. Neste sentido, o DD se inscreveu inteiramente no interior do projeto sócio-cultural da modernidade, pautado nos marcos construídos pelo paradigma moderno. Já o DDS foi produzido no interior do processo de crise do paradigma moderno e se inscreveu no contexto da transição deste para um outro, ainda dito emergente ou pós-moderno.

A falência do projeto sócio-cultural da modernidade resultou não só do considerável alargamento daquele déficit, como da evidente impossibilidade de ele ser saldado, o que desfechou um forte golpe na legitimidade do discurso do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, as mazelas que acompanharam a vertiginosa expansão capitalista, ocorrida a partir do término

²¹ “A comunicação não apenas expressa mas também organiza o movimento de globalização. Organiza o movimento multiplicando e estruturando interconexões por intermédio de redes. Expressa o movimento, controla o sentido de direção do imaginário que percorre essas conexões comunicativas; em outras palavras, o imaginário é guiado e canalizado dentro da máquina de comunicação. O que as teorias de poder da modernidade foram forçadas a considerar transcendente, quer dizer exterior às relações produtivas e sociais, é aqui formado no interior imanente às relações produtivas e sociais. A mediação é absorvida dentro da máquina produtiva. A síntese de espaço social é fixada no espaço de comunicação” (HARDT e NEGRI, 2001, p. 51-2).

da Segunda Guerra, destacando-se a degradação ambiental, colocaram em questão não só os limites impostos ao crescimento pela escassez de matérias-primas, mas a própria sobrevivência do planeta. As transformações que levaram à crescente percepção social da falência do projeto sócio-cultural da modernidade levaram também ao processo de cisão ou bifurcação no discurso do desenvolvimento. Esse processo será objeto de análise do capítulo seguinte.

4. A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO AMBIENTAL E A BIFURCAÇÃO NO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO

Os descontentamentos que produziram as manifestações de contestação no final da década de 1960 cravaram os marcos das primeiras fissuras significativas na trajetória do DD. Apesar da aparente fugacidade dos efeitos políticos daquelas manifestações, que eclodiram especialmente entre a juventude do mundo desenvolvido, mas não só aí¹, o alcance das questões que foram levantadas sobre as promessas que a *modernidade tecnológica* não cumpriu, foi de alcance mundial. Deste contexto, emergiu um conjunto de *novos movimentos sociais*, que ao acentuarem de maneira mais sistemática os questionamentos e dúvidas acerca da capacidade emancipatória do projeto civilizatório ocidental, assentado no avanço científico e tecnológico, produziram diferentes focos de pressões no sentido da busca de reformulações radicais no modelo de desenvolvimento em curso.

Dentre as questões levantadas pelos novos movimentos sociais, aquelas vinculadas às preocupações de cunho ambiental ganharam ampla penetração social, catalisando sob a esfera de influência do movimento ambientalista parte das insatisfações mais gerais com o modelo de desenvolvimento assentado no industrialismo. Tanto nos EUA como nos países desenvolvidos Europeus a opinião pública foi sendo envolvida na discussão sobre o agravamento de problemas como a elevação dos níveis de poluição, a contaminação por produtos tóxicos, o avanço de processos de desertificação etc. O clima de preocupação foi se generalizando e se transformando em pressões mais consistentes sobre governos e políticos. No final da década de 1960, a recorrência de precipitações de chuva ácida nos países escandinavos levou a Suécia a solicitar que as Nações Unidas se envolvessem na busca de soluções para os problemas ambientais que ultrapassavam as fronteiras nacionais, propondo a realização de uma Conferência Mundial para discutir e encontrar soluções para esses problemas. A movimentação de interesses desencadeada a partir da convocação da Conferência e do seu processo de preparação produziu um significativo deslocamento nos moldes como vinham sendo abordados os problemas ambientais, dando início à inscrição desses problemas no campo das políticas de desenvolvimento e das relações entre países ricos

¹ “[Em 1968] Nos Estados Unidos e na França, na Tchecoslováquia e na China, no México e na Tunísia, na Alemanha e no Japão, houve insurreições (em certos casos com mortes) que, embora diferentes no aspecto local,

e industrializados com os países em processo de industrialização. Ou seja, desde Estocolmo, a problemática ambiental é inscrita no DD produzindo uma cisão nesse discurso. Cisão essa que será posteriormente formulada como DDS. Este capítulo tem por objetivo analisar esse processo. No tópico seguinte procura-se - por meio de uma resenha das principais questões que mobilizaram a opinião pública nos EUA e também na Europa em torno da problemática ambiental - compor não só o contexto em que a Conferência de Estocolmo foi convocada, mas, sobretudo, fornecer elementos que indiquem o eixo das preocupações que mobilizavam diferentes segmentos sociais em defesa do meio ambiente no mundo industrializado.

4.1. OS ENUNCIADOS DA QUESTÃO AMBIENTAL

Preocupações difusas com aspectos danosos da relação entre desenvolvimento tecnológico e degradação do meio ambiente ganharam relevo desde o término da Segunda Guerra Mundial, quando a utilização de armas nucleares em Hiroshima demonstrou ao mundo o gigantesco alcance dos instrumentos de destruição produzidos pelo homem. A corrida armamentista fomentada pela Guerra Fria levou a humanidade, já na segunda metade da década de 1950, a atingir a capacidade de auto-extermínio (VIOLA, 1987; SCHELL, 1985). Nos anos seguintes, as incertezas acerca do futuro da humanidade foram se agravando e as indicações nesse sentido foram ficando cada vez mais visíveis.

Quando, por volta de meados da década de 1970, começou a arrefecer o entusiasmo desenvolvimentista, grande parte dos elementos constitutivos do discurso do Desenvolvimento Sustentável já estava posta. Mas, foi somente depois de ganharem forma as mudanças que vinham sendo operadas na ordem mundial – no sentido do aprofundamento da globalização e da maior visibilidade das múltiplas conseqüências desse processo – que esse discurso entrou em ação.

Se o discurso do desenvolvimento/ subdesenvolvimento foi construído como meio para solucionar aspectos centrais de uma *questão social*, o discurso do Desenvolvimento Sustentável foi construído como resposta a uma *questão ambiental*. Esta por sua vez foi se constituindo e ganhando relevo na medida em que “peças supostamente desconexas de um quebra-cabeça global” começaram a se encaixar, tornando claros os riscos da continuidade do

tinham como motivação essencial as mesmas questões: a modernidade da libertação é tudo, e não foi atingida. A

processo de degradação das condições de sustentação da vida no Planeta, no ritmo e nos moldes em que vinha ocorrendo (PNUMA, 2004, p. 4), agravando, inclusive, os descontentamentos com os efeitos da afluência. Contribuíram para isso: o terror em torno da utilização de armas nucleares; a publicação de estudos que levavam para um público mais amplo questões até então restritas às discussões técnicas no campo científico e acadêmico, politizando-as; a ocorrência de uma série de desastres ambientais que ganharam ampla divulgação social; a emergência dos novos movimentos sociais; e, ainda, os avanços no conhecimento que foram sendo produzidos, sobretudo, no campo da biologia.

O *ambientalismo*,² dentre os *novos movimentos sociais*,³ desempenhou papel de destaque no encaixe das peças que foram compondo a *questão ambiental*, trabalhando inclusive para dar a ela uma maior visibilidade social, ao mesmo tempo em que, através de inúmeros mecanismos de ação, procurou colocar em discussão o modelo de desenvolvimento em curso. Mas, se o ambientalismo estava envolvido na configuração da *questão ambiental*, esta relação não era de mão única. O aumento da percepção acerca de problemas ambientais foi, ao mesmo tempo, causa e efeito do fortalecimento daquele movimento social.

Os temores relacionados à capacidade destrutiva e poluidora das armas atômicas se intensificaram durante a década de 1950, em função da corrida armamentista e conseqüentemente dos programas de testes lançados pelos EUA, Grã-Bretanha, França e, claro, pela URSS. “Entre 1945 e 1962, um total de 423 detonações nucleares foram

modernidade tecnológica é um armadilha enganosa” (WALLERSTEIN, 2002, p. 144).

² O movimento ambientalista que emerge na década de 1960 difere essencialmente dos movimentos de proteção e conservação da natureza – cuja origem remonta ao séc. XIX, principalmente nos EUA e na Europa –, na medida em que, ao contrário daqueles, os movimentos contemporâneos estão empenhados, de alguma forma, na busca de transformações sociais de base. Em que pese esse aspecto geral, merece atenção o questionamento formulado por Goldblat acerca da novidade dos *novos movimentos ambientalistas*: “A ‘novidade’ dos movimentos alternativos, ambientalistas e de paz, baseia-se habitualmente num contraste com o movimento dos trabalhadores. O contraste é definido, não só em termos das diferenças óbvias nos objetivos e aspirações, mas também em termos do seu local de atuação política (sociedade civil e cultura em vez do Estado e política), estrutura organizativa (aberta, fluida e participativa), composição social (alinhada segundo clivagens sem classes), motivações para a participação (de ordem moral e de ideais em oposição a políticas baseadas em interesses), formas não convencionais de atividade política (ação direta, protesto simbólico, mobilização da opinião pública) e aspectos essenciais das suas posições ideológicas. Dito isto, é certo que a novidade dos movimentos foi exageradamente acentuada. A participação é, muitas vezes, baseada em interesses, as estruturas cultivam uma permanente burocratização, e a atividade política é muitas vezes orientada para negociações com os lobbies e as empresas, bem como a ação direta e o protesto simbólico. Todavia, é evidente que existem diferenças suficientes entre os movimentos sociais antigos e os movimentos recentes para merecerem alguma forma de distinção e alguma forma de explicação histórica coletiva” (1998, p. 198).

³ Habermas distingue duas categorias entre os novos movimentos sociais, uma que agrega aqueles de caráter emancipatório e outra que agrega os de resistência e retirada. “O movimento das mulheres é um movimento de emancipação *par excellence*, enquanto o movimento ecológico recai na segunda categoria. Os movimentos de resistência podem subdividir-se na ‘defesa das classes sociais e tradicionais (baseado no patrimônio) e uma defesa que já atua na base de um mundo natural racionalizado e experimenta novas formas de cooperação de vida em conjunto” (GOLDBLAT, 1998, p.185/6).

anunciadas pelos Estados Unidos (271), URSS (124), Grã-Bretanha (23) e França (5)” (McCORMICK, 1992, p. 67). A ocorrência de chuvas radioativas a milhares de quilômetros dos locais de realização dos testes acendeu um caloroso debate no seio da comunidade científica. No entanto, esse debate não permaneceu restrito. Outras ocorrências de danos à população e à fauna marinha – dos quais são exemplares as conseqüências dos testes com a bomba de hidrogênio realizado pelos EUA, no atol de Bikini, no Pacífico ocidental⁴ – não só levaram a discussão para a sociedade, como difundiram ainda mais o medo e a tensão que aquelas armas inspiravam. Assim, a poluição nuclear se configurou como o primeiro problema ambiental global do pós Segunda Guerra. As negociações entre as potências que desenvolviam tecnologia nuclear, para o cessamento dos testes, estenderam-se até agosto de 1962, quando foi, finalmente, assinado o Tratado de Proibição Parcial de Testes (McCORMICK, 1992; WARD, DUBOS, 1973). Assim, estes ficaram proibidos de serem realizados no ar, acima da atmosfera e no mar, podendo, entretanto, ser realizados no subsolo.

Ao medo de uma catástrofe nuclear vieram se juntar as preocupações com os riscos produzidos pelo uso de inseticidas e pesticidas químicos sintéticos, um problema levantado pela bióloga marinha Rachel Carson. Já uma celebridade em função do sucesso de “The sea around us” de 1951 – que havia ocupado o topo das vendas nos EUA por 96 semanas e foi traduzido em 33 línguas (McCORMICK, 1992) –, seu novo livro, *Silent Spring* de 1962, causou um enorme impacto na sociedade americana. Vendeu, de imediato, meio milhão de cópias e em 1963 já havia sido publicado em outros 15 países (McCORMICK, 1992).

Em *Silent Spring*, Carson descreve, usando muitos exemplos, como pesticidas e inseticidas são aplicados quase universalmente nas lavouras, florestas, jardins e mesmo domesticamente, sem a devida atenção para a contaminação do ambiente e a vasta destruição da vida que provocam. O livro teve uma grande repercussão, especialmente nos EUA, atraindo a atenção não só da sociedade de uma maneira geral, enquanto consumidora de produtos envenenados, mas também de políticos e membros do governo⁵. E como não poderia

⁴ Esse teste foi realizado sob o nome de código BRAVO, em março de 1954. McCormick, descreve o alcance do incidente ocorrido: “A quantidade de partículas espalhadas pela explosão foi duas vezes superior à esperada e uma mudança imprevista de ventos levou as cinzas radioativas na direção das ilhas Marshall, habitadas, em vez de caírem no oceano como planejado. Cerca de 18 mil Km² de oceano foram seriamente contaminados por uma nuvem radioativa que se estendeu por 410 km, alcançando 75 km de largura. Duas semanas depois do teste, uma traineira japonesa que pescava atum, (...) retornou ao porto com 23 dos membros de sua equipe sofrendo de doenças de radiação. A embarcação havia estado na direção do vento do teste BRAVO; (...). Verificou-se que os peixes que chegaram subseqüentemente aos portos japoneses em embarcações provenientes da mesma região, estavam contaminados” (1992, 67). Ele observa, ainda, que a partir do acidente toda a Ásia se uniu para impedir novos testes.

⁵ Para se ter uma idéia da força do alerta lançado em *Silent Spring*: “The most alarming of all man’s assaults upon the environment is the contamination of air, earth, rivers and sea with dangerous and even lethal materials.

deixar de ser, exaltou os ânimos dos setores ligados à agricultura e à indústria química, cujos interesses seriam afetados caso houvesse um controle do uso dos “defensivos” químicos. A partir das controvérsias e discussões suscitadas com sua publicação foi, inclusive, instituído um *Comitê para Assuntos Ambientais* no Senado Americano, a partir da iniciativa de John F. Kennedy (NELISSEN et al, 1997). O debate sobre o uso de pesticidas continuou aceso por toda a década de 1960⁶.

Ainda em 1962, veio a público um outro estudo, muito menos impactante que o de Rachel Carson, mas que trazia consigo uma perspectiva de análise da relação entre sociedade e natureza, completamente inovadora, fornecendo mais argumentos ao movimento ambientalista em expansão. Trata-se do livro de L. Reid intitulado *The Sociology of Nature*, onde aparece pela primeira vez, de maneira consistente, uma abordagem ecocêntrica, segundo Nelissen (Idem). Ao contrário das abordagens tradicionais, essencialmente antropocêntricas, Reid procura demonstrar que na natureza (da qual o homem é parte) o que ele chama de “Princípio da Dependência” governa a existência de todas as criaturas, de todas as formas de vida. A natureza possui uma ordem ditada por uma emaranhada rede de relações e interdependências entre plantas, animais, clima, solo, água e ar⁷. A luta pela existência está inscrita nessa ordem, seja através de uma acirrada e dolorosa competição, seja através da cooperação entre animais e plantas, entre uma espécie animal e outras, ou ainda, entre animais da mesma espécie. Depois de apontar inúmeros exemplos dessas complexas relações, Reid chama atenção para os perigos da excessiva especialização na produção de conhecimentos a respeito da biodiversidade no planeta, advogando a necessidade de se conhecer as partes, mas também a relação delas entre si e com o todo.

(...) In this now universal contamination of the environment, chemicals are the sinister and little-recognized partners of radiation in changing the very nature of the world the very nature of its life. Strontium 90, released through nuclear explosions into the air, comes to earth in rain or drifts down as fallout lodges in soil, enters into the grass or corn or wheat grown there, and in time takes up its abode in the bones of a human being, there to remain until his death. Similarly, chemicals sprayed on croplands or forests or gardens lie long in soil, entering into living organisms, passing from one to another in a chain of poisoning and death” (CARSON, R. *Silent Spring*, 1962, p. 23. apud NELISSEN, et al, 1997, p.68).

⁶ McCormick (1992) recupera parte das críticas dirigidas ao livro *Silent Spring*, mostrando, inclusive que no início da década de 1970 elas não só ainda estavam vivas como tomaram novo ímpeto a partir daquelas críticas dirigidas aos trabalhos surgidos posteriormente ao de Carson e que se ocuparam de apontar os limites do crescimento econômico impostos pelo caráter finito dos recursos naturais e pelo crescimento populacional. Ver especialmente as páginas 69-71 e 94-96.

⁷ “The more deeply ecology is studied, and it is still in its early stages, the clearer does it become that mutual dependence is a governing principle, that animals are bound to one another by unbreakable ties of dependence. But that is no more than a fraction of the truth, for the ties of dependence linking animals with one another are no closer than those linking animals with plants, while plants in their turn cannot be dissociated from climate, nor from the earth itself in the form of rocks and soil. Without plants there could be no animals, without soil and without rainfall there could be no plants. Nor are the several ties traceable in one direction only” (REID, L. *The Sociology of Nature*, 1962, p 14, apud NELISSEN et al, 1997, p.58).

O aumento das preocupações com a degradação do meio ambiente trouxe consigo a percepção da necessidade de ampliar o nível do conhecimento já acumulado pela biologia, bem como, na perspectiva sinalizada por Reid, estender sua abrangência. Como afirmou McCormick: “os cientistas compreenderam isso exatamente tanto quanto os ambientalistas, e o crescimento do Novo Ambientalismo foi paralelo a novas e substanciais iniciativas na pesquisa científica internacional” (1992, p. 74). Uma das mais ambiciosas foi organizada por iniciativa do International Council of Scientific Unions (ICSU), que em parceria com outras instituições internacionais (International Union of Biological Sciences – IUBS e a International Union for Conservation of Nature – IUCN), e contando com o apoio da Unesco lançaram, em 1964, um programa de pesquisa no campo da biologia ambiental, envolvendo vários países. Intitulado International Biological Program, o principal objetivo do Programa era promover os estudos internacionais em torno da produção orgânica, dos recursos naturais novos e existentes, e das possibilidades e mecanismos de adaptação dos seres humanos às transformações no ambiente. A carência de recursos limitou as pretensões do Programa, mas estudiosos avaliam⁸ que seu papel foi significativo, tanto pela produção de conhecimentos que conseguiu realizar, como pelo fato de colocar um grande número de pesquisadores em contato, estimulando o desenvolvimento das pesquisas em ecologia e produzindo métodos de pesquisa confiáveis. Além do impacto que exerceu ao chamar a atenção para problemas que ameaçam a biosfera global (MCCORMICK, 1992).

Esses trabalhos contribuíram fortemente para que as incertezas e angústias em relação ao futuro da humanidade ganhassem espaço no seio das sociedades desenvolvidas e colocassem em movimento, de forma cada vez mais sistemática, elementos que favoreciam a percepção social da amplitude e características singulares dos riscos que estavam sendo produzidos em função do desenfreado avanço tecnológico; o que ampliou a mobilização em torno da defesa das idéias e proposições de cunho ambientalista.

Ao ser problematizada a relação entre homem e meio ambiente, a biologia ganhou espaço na discussão. Não demorou muito para reaparecer, agora sobre o prisma ambiental, tentativas de explicar o funcionamento das sociedades humanas nos quadros dessa disciplina. Sob essa ótica, todo o conhecimento sobre os animais é válido também para os homens, ou seja, os homens são mamíferos típicos e se comportam como tais. Assim, a população sofre influências similares àquelas sofridas por outros animais: o alimento é um fator dominante. O

⁸ WORTHINGTON, E. B (org). *The evolution of IBP*. Cambridge: Cambridge University Press, 1975; HOLDGATE, M. et al. *The world environment 1972*. Dublin: Tycooly, 1982.

nível em que se encontra a população é dado pela sua capacidade em obter alimentos. Esta foi a perspectiva do estudo de P. Ehrlich, em *The Population Bomb*, realizado por encomenda do Sierra Club⁹ e publicado em 1968 (NELLISSSEN et al, 1997).

Em uma abordagem fortemente assentada nos estudos de Malthus sobre a lei dos rendimentos decrescentes, e de Darwin a respeito da sobrevivência dos melhores, o biólogo Ehrlich, argumentou que o ritmo do crescimento populacional, sobretudo nos países subdesenvolvidos, não poderia ser sustentado, pois a capacidade de produzir alimentos não acompanharia esta expansão. A saída racional seria, óbvio, o controle da natalidade. *The population Bomb* tornou-se “um dos livros sobre meio-ambiente mais vendidos de todos os tempos, com três milhões de exemplares, em meados da década de 1970” (McCORMICK, 1992, p. 82).

Preocupações específicas com a relação entre crescimento populacional e aumento da pressão ambiental foram levantadas ao longo das décadas de 1940 e 1950 por clubes e instituições de proteção ambiental, como a Wilderness Society¹⁰ e o já mencionado Sierra Club e, também, por estudiosos vinculados aos programas de segurança alimentar da Liga das Nações, e posteriormente da ONU. A FAO, ao mesmo tempo em que incentivava o desenvolvimento e a exploração dos recursos naturais como meio de aumentar a eficiência na produção de alimentos, levantava preocupações com o desgaste destes recursos, principalmente o solo, a água e as florestas. Não tardou para que a FAO começasse a colocar o crescimento populacional como um dos fatores explicativos da carência mundial de alimentos que ela diagnosticava. Aos seus programas, voltados sobretudo para as regiões do recém nomeado *Terceiro Mundo*, foram sendo incorporadas discussões de conotação neo-malthusianas, voltadas para a necessidade do controle populacional.¹¹ Em 1953, o Nobel da Paz, John Boyd Orr – cujo prêmio lhe fora conferido, em 1949, pelos trabalhos realizados

⁹ O Sierra Club foi fundado por John Muir em 28 de maio de 1892. A primeira sede da organização foi fixada numa sala da Academia de Ciências da Califórnia em São Francisco. O objetivo da associação era a preservação ambiental, dedicando-se à criação e proteção de reservas e parques nacionais. A definição dos limites do Parque Nacional de Yosemite foi uma das primeiras causas em que se empenharam seus fundadores (www.sierraclub.org/history/timeline.asp).

¹⁰ Fundada em 1935, nos EUA, a partir das reações provocadas pelas tentativas da chamada “administração racional” implementada como política de governo por Theodore Roosevelt e que envolvia o extermínio de animais considerados prejudiciais à produtividade dos recursos utilizados pelo homem (McCORMICK, 1992, p. 37/8).

¹¹ A FAO, desde sua fundação, preocupada com a relação entre produção de alimentos e seu consumo, acaba corroborando as preocupações que foram crescendo no pós Segunda Guerra com o crescimento populacional. Em 1951, por exemplo, a FAO realizou uma conferência no Ceilão para tratar da conservação do solo na Ásia. Nesta ocasião o povoamento e o aumento da pressão demográfica estiveram no centro do debate sobre as pressões que contribuíam para a degradação do solo (HAMBIDGE, 1955).

como membro da FAO – publicou um estudo onde discutia o patrimônio ambiental desperdiçado, degradado e mal utilizado; afirmou que a falta de gêneros suficientes para alimentar a todos os necessitados fazia reaparecer o espectro de Malthus¹² (McCORMICK, 1992).

Bem antes do trabalho de Orr, o diretor da Seção de Conservação da União Pan-Americana, William Vogt, já havia publicado um estudo intitulado *Road to Survival* que pode ser considerado seu precursor *Road to Survival*¹³, onde ele destacava o caráter perdulário da sociedade americana e seu modelo de desenvolvimento, advogando que as leis da economia não poderiam governar o mundo. O equilíbrio só poderia advir da observância das leis biológicas e o homem deveria adequar seu comportamento às limitações naturais (McCORMICK, 1992). Outros dois estudos influentes produzidos neste período e publicados nos EUA, que abordavam a questão da pressão populacional sobre a degradação dos recursos naturais, foram *Our plundered planet*, de 1948, e *The limits of the earth*, de 1953, ambos de Firfield Osborn. Apesar desses trabalhos terem alcançado um grande público, a discussão não fermentou, pois, a partir da década de 1950, os EUA experimentaram um estável período de crescimento econômico e fortalecimento do consumo, o que tornou tais preocupações menos iminentes aos olhos da sociedade.

O clima de alerta em torno dos problemas relacionados à degradação ambiental e as perspectivas incertas para o futuro, que despontava no início da década de 1960, se transformaria em clima de alarme antes que a década chegasse ao fim. Para isso, contribuiu sobremaneira, uma seqüência de acidentes, que devido à sensibilização que já tomava conta das sociedades do mundo desenvolvido ganharam mais atenção e divulgação na mídia, e tiveram ampliados seus efeitos sobre a consciência social. Em outubro de 1966, ocorreu o desmoronamento de uma pilha de resíduos de uma mina no País de Gales, resultando na morte de 144 pessoas, das quais 116 eram crianças da escola local. Menos de seis meses depois, um navio petroleiro se chocou contra um recife na costa do extremo sudoeste da Inglaterra, despejando cerca de 117 mil toneladas de petróleo cru na costa da Cornualha. Os custos do acidente foram altos, tanto para o meio ambiente, quanto para o contribuinte inglês, que foi solicitado a arcar com parte dos gastos envolvidos nas tentativas de recuperação das áreas poluídas e da fauna afetada. Em 1969, um jorro fora de controle na plataforma de petróleo da Companhia *Union Oil*, na Califórnia, poluiu uma razoável extensão de praias na

¹² ORR, John Boyd (1953). *The white man's dilemma: food and the future*. Londres: George Allen & Unwin.

¹³ VOGT, William (1948). *Road to Survival*. Nova York: William Sloane & Associates.

região de Santa Bárbara, desencadeando uma forte reação entre os habitantes locais, a grande maioria rica e abastada (McCORMICK, 1992).

Desta forma, quando em 1968, Erlich publicou *The population bomb*, a conjuntura histórica era completamente outra. O clima de alarme em torno do desgaste do meio ambiente e do futuro nefasto que aguardava a humanidade estava estabelecido. Daí a repercussão causada pelo debate, reacendido, sobre as pressões que o crescimento demográfico exercia na configuração da questão ambiental, especialmente entre os países desenvolvidos do ocidente capitalista. Mas o significado do livro de Erlich não se esgota aí. Ele é importante, sobretudo, na definição do prisma em que a questão da população passou a ser considerada, no deslocamento que se efetuou no processo de sua transferência do discurso do desenvolvimento para o discurso do desenvolvimento sustentável.

A forma darwinista como Erlich encaminhou a discussão dos problemas concernentes à relação entre capacidade produtiva, crescimento populacional e pressão ambiental levou à conclusão de que este era um problema que dizia respeito essencialmente aos países subdesenvolvidos. A principal diferença que ele enxergou entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos foram os altos índices de incremento demográfico observados nesses últimos¹⁴. Não entraram nas suas considerações questões relativas à configuração de poder, que marcaram a relação entre as regiões desenvolvidas e as demais, e que definiram, inclusive, as condições de acesso dessas últimas aos recursos naturais e às tecnologias produtivas. Daí, na sua opinião, a relevância de se estabelecer um controle de natalidade nestas regiões. Ele também não conferiu, nesta obra, nenhuma importância à poluição e ao alto nível de consumo de recursos não renováveis pela produção industrial do mundo desenvolvido. Como ameaças plausíveis ao futuro da humanidade, apontou somente a pressão populacional sobre a capacidade de suporte do planeta¹⁵. Isso fez com que Nelissen et al

¹⁴ “Of course, population growth is not occurring uniformly over the face of the Earth. Indeed, countries are divided rather neatly into two groups: Those with rapid growth rates, and those with relatively slow growth rates. The first group, making up about two-thirds of the world population, coincides closely with what are known as the ‘undeveloped countries’ (UDCs). The UDCs are not industrialized, tend to have inefficient agriculture, very small gross national products, high illiteracy rates and related problems. That’s what UDCs are technically, but a short definition of undeveloped is ‘starving’. Most Latin American, African, and Asian countries fall into this category. The second group consists, in essence, of the ‘developed countries’ (DCs). The DCs are modern, industrial nations, such as the United States, Canada, most European countries, Israel, Russia, Japan, and Australia. Most people in these countries are adequately nourished” (ERLICH, A (1969). *The population bomb*. Ballantine, New York, p. 20, apud. NELISSEN, 1997, p. 117).

¹⁵ McCormick afirma que embora esses aspectos realmente estivessem ausentes da análise construída em *The population bomb*, Erlich em outras oportunidades, especialmente no debate que estabeleceu com Commoner (*The Closing Circle*, 1971), tomava posição diferente. Ele transcreve a seguinte afirmação de Erlich em 1973: “não estou tentando minimizar o problema da poluição em nenhum sentido. No momento, o mesmo é pelo

sugerissem que este aspecto foi o responsável pela especial popularidade que obteve o livro, tanto nos EUA como em alguns países desenvolvidos do ocidente. E continuassem:

The book gave strong arguments for safeguarding the American way of life and blamed the underdeveloped countries for causing problems by creating too much human life. By using simple Malthusian/Darwinian approach, the policy of blaming the victims of exploitation in the underdeveloped countries received pseudo-scientific support. (...) On the one hand, they were able to put the problem of overpopulation on the political agenda. On the other hand, this approach was often recognized as a neo-imperialistic attempt to guarantee control of the underdeveloped countries (1997, p. 87-8)¹⁶.

Numa perspectiva bastante semelhante à de Ehrlich, o biólogo Garret Hardin¹⁷ chamou atenção, especialmente da comunidade científica, dizendo que não havia soluções técnicas para os problemas relativos à poluição e ao crescimento demográfico. Utilizando como metáfora o que ele chamou de *a tragédia das áreas comuns*, Hardin argumentou que em áreas que pertenciam a todos, ou seja, que eram de uso comum (públicas), o desgaste e a degradação eram inevitáveis, pois cada um dos usuários estava compelido a retirar dali o máximo proveito que conseguisse, movido pela idéia de que se não se comportasse desta forma outro usuário o faria - e, só assim, levaria vantagem. Estendendo esse argumento para a questão do crescimento populacional, ele afirmou que este seria o grande fator de degradação dos recursos de uso comum - ar, água e também o solo que não fosse propriedade privada - pois cada indivíduo, não só se esforçaria para usá-los o máximo possível, como também depositaria resíduos sem tratamento nessas áreas, uma vez que os custos para tratá-los seriam individualmente elevados. Ao depositar esses resíduos nas áreas comuns, um usuário transferia o custo de seu tratamento para todos os outros usuários. Hardin defendeu em seu artigo que a “tragédia dos bens comuns como fonte de alimentos pode ser evitada pela propriedade privada, ou algo que se assemelhe formalmente a isso” (HARDIN, 1968, apud, PNUMA, 2004, p. 4). Mas, em relação à poluição, o problema passava pela criação de

menos tão sério quanto o do crescimento populacional, e possivelmente, nos Estados Unidos, mais sério do que este último” (1992, p. 84).

¹⁶ “O livro trouxe fortes argumentos para salvaguardar o modo de vida americano e culpou os países subdesenvolvidos por causarem problemas associados à excessiva geração de vidas humanas. Por fazer uso de uma simples abordagem malthusiana/darwiniana, a política de culpar as vítimas da exploração em países subdesenvolvidos recebeu apoio pseudo-científico. (...) De um lado, eles [neomalthusianos] foram capazes de colocar o problema da superpopulação na agenda política. De outro, essa abordagem era freqüentemente reconhecida como uma tentativa neo-imperialista de garantir o controle de países subdesenvolvidos”.

¹⁷ Garret Hardin era professor da Universidade da Califórnia, em Santa Bárbara, desde 1947; tornou-se professor de ecologia humana na mesma universidade a partir de 1964. Em dezembro de 1967, então, presidente da “Divisão do Pacífico da American Association for the Advancement of Science”, ele apresentou, como discurso presidencial, as idéias contidas no seu ensaio *The tragedy of the commons* (McCORMICK, 1992).

mecanismos de coerção que tornassem mais dispendioso despejar resíduos em áreas comuns do que tratá-los.

Para Hardin, o problema da poluição vinha da pressão populacional e esta precisava ser controlada. A renúncia à liberdade de procriar era a única saída. Nesta ótica, ele questionava a posição das Nações Unidas pela garantia da liberdade da família em escolher a quantidade de filhos que gostaria de ter, constante na Declaração dos Direitos Humanos.¹⁸ Na concepção de Hardin, entre as pessoas educadas e esclarecidas essa renúncia não só já vinha ocorrendo, como poderia ser, mais facilmente, ampliada. Assim, para que se evitasse a ruína total da humanidade, restrições à liberdade de procriar teriam que ser aceitas nos países subdesenvolvidos. Educar a população dessas regiões era uma alternativa que Hardin postulava viável, no sentido de torná-las mais compreensivas sobre suas responsabilidades no aumento da pressão demográfica. Como afirmam Nelissen et al ele entendia que: “(...) the people in Third World countries need to be educated in order to reduce the number of children they have. They do not know their responsibility in this respect, and Americans can explain to them how to behave by educating them”¹⁹ (1997, 85). Para Hardin, era preciso estabelecer mecanismos legais de coerção mútua, socialmente aceitos – e foi nesse sentido que considerou fundamental a educação, para que todos compreendessem sua parcela de responsabilidade .

A relação entre crescimento populacional, pobreza e subdesenvolvimento era um dos elementos em torno do qual o DD havia constituído parte de seus enunciados e estratégias discursivas, conforme já foi discutido aqui em capítulo precedente. A solução desses problemas passava, tanto pelo controle do aumento demográfico, perspectiva que as Nações Unidas havia, de certa forma, encampado, quanto pela indução do crescimento econômico, pela industrialização. Quando nos países industrializados se intensificaram as preocupações com a degradação ambiental, o crescimento populacional nos países subdesenvolvidos ganhou

¹⁸ “To couple the concept of freedom to breed with the belief that everyone born has an equal right to the commons is to lock the world into a tragic course of action. Unfortunately this is just the course of action that is being pursued by the United Nations. (...) At the present time, in liberal quarter, something like a taboo acts to inhibit criticism of the United Nations. There is a feeling that the United Nations is ‘our last and best hope’, that we shouldn’t find fault with it; we shouldn’t play into the hands of the archconservatives. However, let us not forget what Robert Louis Stevenson said ‘The truth that is suppressed by friends is the readiest weapon of the enemy.’ If we love the truth we must openly deny the validity of the universal Declaration of Human Rights, even though it is promoted by the United Nations. We should also join with Kingsley Davis in attempting to get Planned Parenthood-World Population to see the error of its ways in embracing the same tragic ideal” (HARDIN, G. The tragedy of the commons. In *Science* 162, 1968, p. 1245, apud, NELISSEN et al, 1997, p. 108).

¹⁹ “(...) a população dos países do Terceiro Mundo precisa ser educada de sorte a reduzir o número de filhos que concebe. As pessoas não entendem a responsabilidade que têm a esse respeito [aumento da pressão demográfica], e através da educação os americanos podem explicar a elas como devem se comportar”.

outra dimensão. Ele passou a merecer muito mais atenção, pois seus efeitos danosos não se restringiam àquelas áreas. A pressão que exerciam sobre a degradação dos recursos naturais do Planeta iria, na lógica de raciocínio que a questão foi encaminhada, mais cedo ou mais tarde, depreciar a qualidade de vida das sociedades ricas também. Passou então a ser uma questão de interesse global.

A pressão ambiental decorrente do acelerado crescimento demográfico, então recolocada por Erlich e também por Hardin, foi sistematicamente questionada por Commoner²⁰. Este, em um trabalho intitulado *The closing circle*, afirmou que o problema não estava no crescimento populacional e no aumento do consumo de bens daí decorrentes, mas na maneira como esses bens eram produzidos, pois os custos ambientais envolvidos na produção e destinação dos resíduos eram extremamente altos. A importância do trabalho de Commoner está na proposição de outra perspectiva para abordar o agravamento da pressão do desenvolvimento tecnológico sobre o meio ambiente. Para ele, era necessário investir na redução daqueles custos, ou seja, buscar tecnologias menos agressivas ao meio ambiente.

No início da década de 1970, as preocupações em torno da degradação ambiental e das condições de sustentação da vida no Planeta haviam se intensificado e generalizado nos países do ocidente desenvolvido. Ao lado do fortalecimento de uma consciência ambiental, foram colocadas outras questões, em torno de aspectos não diretamente vinculados à satisfação material ou econômica. O movimento pela garantia de direitos civis, empreendido pelos negros nos EUA, bem como a emergência de movimentos feministas nos EUA e nos países europeus, acentuavam o clima de anseio por mudanças. As manifestações estudantis, iniciadas na Europa no famoso maio de 1968, forneceram a fagulha para a onda de protestos sociais que se alastrou para outras partes do mundo.

O movimento ambientalista chegou ao final da década bastante fortalecido. Seus porta-vozes ganharam cada vez mais penetração, tanto na mídia como na sociedade. As organizações de cunho ambientalistas cresceram rapidamente no mundo desenvolvido. Nos EUA, por exemplo, houve um crescimento anual de 16% a 18% no número de membros dos cinco maiores grupos conservacionistas (McCORMICK, 1992, p. 79). A capacidade de mobilização de forças que atingiu o ambientalismo nos EUA foi demonstrada através da realização da maior manifestação ambientalista da história: o Dia da Terra. A manifestação,

²⁰ Barry Commoner era professor na Universidade de Washington, St. Louis, desde 1947. Foi um importante ativista em defesa do acesso da população a informações sobre os efeitos da energia nuclear e os efeitos dos

idealizada por um senador do Wisconsin, contou com o apoio de recursos e estruturas do governo federal. O objetivo era dar uma demonstração da preocupação com o meio ambiente, reinante na sociedade americana. McCormick, descreveu sua extensão:

Foram realizados comícios e palestras em estimadamente 1500 faculdades e dez mil colégios; ambas as casas do Congresso entraram em recesso; (...) os automóveis foram proibidos na Quinta Avenida de Nova York durante duas horas, permitindo que cem mil pedestres ocupassem inteiramente a via pública; e em Washington D. C., dez mil pessoas cercaram o Monumento a Washington para 12 horas de festejos (1992, p.79).

O crescimento das manifestações da sociedade acelerou a ampliação dos espaços institucionais de discussão da problemática ambiental.²¹ O nível de poluição do ar nas proximidades das áreas onde estavam situados complexos industriais em muitos países europeus – principalmente na Alemanha e na Inglaterra –, era considerado um problema de saúde pública. A poluição advinda do tráfego intenso de veículos nas grandes cidades, somada aos resíduos industriais, começou a produzir o fenômeno das chuvas ácidas, afetando principalmente os países escandinavos. Estava ficando mais evidente a complexidade das cadeias destrutivas geradas pela degradação ambiental e o alcance transnacional de muitos dos efeitos daí advindos. As tentativas de resolução exigiam, portanto, não só um tratamento mais amplo como a cooperação internacional.

Esta questão foi colocada em discussão no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) pela representação do governo da Suécia, particularmente preocupada com os efeitos da precipitação de chuvas ácidas sobre seu território²². Seu interesse era levantar uma discussão sobre as possibilidades de negociação, pelas Nações Unidas, de mecanismos de controle e redução das emissões de gases poluentes por parte de alguns países que ela julgava serem os principais responsáveis pela poluição geradora das chuvas ácidas sobre seu território. Nesta perspectiva, foi apresentada a solicitação da realização de uma conferência mundial sobre meio ambiente, que foi encaminhada pelo ECOSOC à Assembléia Geral das Nações Unidas. A realização da Conferência foi aprovada através da resolução 2398 (XXIII), de 3 de dezembro de 1968. Ficou decidido, ainda, que a Suécia iria sediar o evento.

testes que vinham sendo realizados. Fundou em 1958 o “St. Louis Committee for Nuclear Information,” cujo objetivo era justamente contribuir para que tais informações fossem divulgadas (McCORMICK, 1992).

²¹ É o que atesta por exemplo a organização do International Biological Programme – IBP, ou ainda, a realização em 1968 da primeira Conferência da Biosfera, organizada pela UNESCO.

²² Além dos transtornos causados nas atividades agrícolas, a alteração no pH das águas dos lagos estava causando uma elevada mortalidade de peixes em todos os lagos da Escandinávia. (NELISSEN, et al, 1997).

A rapidez com que a demanda por um espaço intergovernamental de discussão dos problemas ambientais foi encaminhada no interior das Nações Unidas refletia não só as preocupações de governos e regiões mais diretamente afetadas, mas também a pressão social que o ambientalismo vinha fomentando no interior dos países desenvolvidos, no sentido da busca de soluções para as conseqüências maléficas produzidas pela degradação ambiental e também para que se estabelecesse uma política mais ampla de proteção do meio ambiente.

No âmbito das Nações Unidas o peso da justificativa para a realização de uma conferência mundial sobre meio ambiente estava nas possibilidades de construção de uma perspectiva de avaliação mais ampla dos problemas ambientais e, ao mesmo tempo, na criação de um espaço de discussão que poderia facilitar a convergência entre governos e opinião pública, com vistas à recomendação de ações e encaminhamentos políticos. O eixo daquela avaliação deveria girar em torno da identificação de aspectos cuja solução envolvia a negociação de acordos e cooperação entre governos. Neste sentido, o foco principal das discussões a serem travadas na conferência deveria permanecer, em certa medida, restrito às disputas e interesses envolvidos no equacionamento dos efeitos danosos do avanço científico e tecnológico no mundo desenvolvido. Mas não foi isso o que ocorreu.

A convocação da Conferência despertou os países subdesenvolvidos da aparente passividade com que vinham acompanhando o crescimento da problemática ambiental. Até então, na perspectiva da maioria desses países, essa era uma questão que dizia respeito essencialmente ao mundo desenvolvido. Embora não ignorassem as preocupações da comunidade internacional com assuntos ambientais, que não era nova, a posição predominante era a de que essas preocupações *ainda* não lhes diziam respeito diretamente. As prioridades e diretrizes estabelecidas no mundo subdesenvolvido – e especialmente na América Latina como já foi observado aqui, no capítulo precedente – estavam relacionadas às necessidades urgentes de promover o desenvolvimento industrial e o crescimento econômico. Diretrizes essas construídas em estreita relação com as orientações estabelecidas pelos diferentes organismos, agências e programas das Nações Unidas (FAO, BANCO MUNDIAL, ECOSOC, ONUDI, FIDA, UNCTAD, CEPAL). O que estava na *ordem do discurso* para o Terceiro Mundo era o desenvolvimento e não o meio ambiente, e menos ainda, as relações entre ambos.

Na medida em que as discussões sobre os problemas ambientais ganhavam espaço político no mundo desenvolvido, entre os países do terceiro mundo cresciam as apreensões acerca dos possíveis reflexos negativos das medidas que poderiam ser tomadas com o objetivo

de equacionar aqueles problemas. A questão do uso de pesticidas, por exemplo, era uma fonte de tensões, pois era grande o receio de que o estabelecimento de políticas de restrição ao uso desses defensivos implicasse embargos à produção agrícola vinda dos países subdesenvolvidos. Também era motivo de apreensão o renovado alarde em torno dos malefícios advindos do crescimento demográfico – agora abordado sob a perspectiva da degradação dos recursos naturais. Não eram ignoradas as sinalizações que vinham sendo feitas pelos organismos multilaterais no sentido da inclusão de “condicionantes” nas diretrizes que orientavam a concessão de créditos, com o objetivo de induzir uma política de controle da pressão demográfica nos países do Terceiro Mundo.²³

Quando as Nações Unidas aprovaram a convocação da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente elas colocaram em movimento os interesses dos países do Terceiro Mundo em torno da defesa das políticas de desenvolvimento. Políticas estas centradas na busca da solidificação de um processo de industrialização e no avanço tecnológico. Houve, da parte dos governos dos países subdesenvolvidos, uma imediata mobilização com o objetivo de encaminhar a discussão da necessidade da proteção ambiental de maneira que as alternativas a serem propostas ou construídas não trouxessem consigo prejuízos ao crescimento de suas economias. Para eles, desde o início, ficou claro que durante os preparativos da Conferência seus esforços deveriam estar orientados para a elaboração de *uma resposta política* às possibilidades que estavam sendo sinalizadas no sentido da criação de entraves adicionais ao avanço do processo de industrialização e ao desenvolvimento econômico, então considerados suas prioridades.

A convocação da Conferência de Estocolmo instituiu um campo de disputas e movimentação de interesses a partir dos quais se produziram as condições de bifurcação no DD. As disputas de saber/poder engendradas em torno dos interesses ambientalistas, de um lado, e desenvolvimentistas, de outro, desencadearam um processo de reordenação das estratégias discursivas do desenvolvimento que levaram à constituição de uma cisão no seu interior. Em torno da formulação de uma questão ambiental foram constituídos conjuntos específicos de estratégias discursivas que deram forma ao discurso do desenvolvimento sustentável.

²³ “Uma nova filosofia política parece assim nascer e, *da mesma maneira que o controle demográfico constitui hoje um perigoso dogma das grandes organizações internacionais de crédito*, poderá um dia a filosofia antidesenvolvimentista ganhar terreno, com reflexos negativos nos poucos setores em que a cooperação econômica internacional tem-se revelado mais útil e promissora” (CAVALCANTI, s/d, 5, grifos meus).

A partir dos embates e disputas de saber/poder em torno de duas perspectivas distintas de percepção e construção da relação entre desenvolvimento e meio ambiente – ambientalistas e de desenvolvimentistas – é que foi constituído o núcleo a partir do qual passou a ser considerada a *Questão Ambiental*. Antes da convocação da Conferência, os elementos que iriam compor esse núcleo estavam postos, mas a relação entre eles, embora latente, não havia sido estabelecida. Desta maneira eles mantinham significados aparentemente independentes. Ou seja, existia um conjunto disperso de enunciados, tomando esse termo na acepção proposta por Foucault (2002)²⁴. Esses enunciados referiam-se a determinados “conjuntos de problemas ambientais”, de “preocupações ambientais”, ou “focos de degradação” etc., circulando em espaços discursivos relativamente restritos às disputas de interesses no interior das sociedades desenvolvidas. A Questão Ambiental foi moldada pelo conjunto de relações estabelecidas a partir da inserção dos problemas ambientais na ordem do discurso do desenvolvimento. Este processo será abordado a seguir.

4.2. A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO E A FORMULAÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL

Embora a Assembléia Geral da ONU tenha aprovado rapidamente a realização da Conferência de Estocolmo, os preparativos foram longos e envolveram decisões e acordos políticos mais complexos.

Na reunião da Assembléia Geral da ONU em 1969, foi instalada a Comissão responsável pela preparação da Conferência. Os países subdesenvolvidos prontamente manifestaram o desejo de integrarem-se na tarefa coletiva de buscar saídas para os problemas ambientais

Tanto porque estos problemas se estaban agudizando también en sus territorios, aunque con características diferentes, como por estimar que este

²⁴ “Não é preciso procurar no enunciado uma unidade longa ou breve, forte ou debilmente estruturada, mas tomada como as outras em um nexo lógico, gramatical ou locutório. Mais que um elemento entre outros, mais que um recorte demarcável em um certo nível de análise, trata-se, antes, de uma função que se exerce verticalmente, em relação às diversas unidades, e que permite dizer, a propósito de uma série de signos, se elas estão aí presentes ou não. O enunciado, não é pois uma estrutura (isto é, um conjunto de relações entre elementos variáveis, autorizando assim um número talvez infinito de modelos concretos); é uma função de existência que pertence, exclusivamente, aos signos, e a partir da qual se pode decidir, em seguida, pela análise ou pela intuição, se eles ‘fazem sentido’ ou não, segundo que regra se sucedem ou se justapõem, de que são signos, e que espécie de ato se encontra realizado por sua formulação (oral ou escrita). Não há razão para espanto por não se ter podido encontrar para o enunciado critérios estruturais de unidade; é que ele não é em si mesmo uma unidade, mas sim uma função que cruza um domínio de estruturas e de unidades possíveis e que faz com que apareçam, com conteúdos concretos, no tempo e no espaço” (FOUCAULT, 2002, p. 98-9).

tipo de problemas rebasa las fronteras y que las medidas que pudieran tomar los países más industrializados para defender su ambiente podrían tener repercusiones negativas para ellos (CEPAL, 1973, p. 3)

Essa Comissão Preparatória foi então composta por membros de 27 países – entre os quais estavam presentes como representação da América Latina: Argentina, Brasil, Costa Rica, Jamaica e México. Foram envolvidos nos trabalhos de preparação diversos departamentos das Nações Unidas, as secretarias das comissões econômicas regionais, os organismos especializados, além de organizações intergovernamentais e não governamentais (CEPAL, 1973). A vasta documentação produzida, tanto por governos (68 documentos) como pelos demais envolvidos no processo foi examinada ao longo de quatro encontros da Comissão Preparatória, sendo um encontro em Nova York e três em Genebra, ocorridos entre março de 1970 e março de 1972. Além das reuniões gerais da Comissão Preparatória ocorreram ainda seminários regionais e reuniões científicas em vários países.

As discussões iniciais no interior das comissões econômicas regionais e de alguns órgãos especializados e organismos intergovernamentais, que já vinham se desenvolvendo, possuíam interfaces com os problemas ambientais em discussão (UNESCO, FAO, OMS, IMCO, WMO, OIT), e começaram a demonstrar a complexidade da tarefa que se colocava à Comissão Preparatória.

De início esbarrava-se na reduzida quantidade de informações sobre as condições ambientais fora das regiões metropolitanas e dos complexos industriais no mundo desenvolvido. Além disso, a problemática ambiental inaugurava um campo novo e amplo de construção de saberes estratégicos, cujas disputas em torno de sua legitimação foram acirradas em função do movimento de interesses acionado desde a proposição da Conferência. Estas disputas envolviam embates de força que não estavam circunscritos ao interior das sociedades dos países desenvolvidos ou dos subdesenvolvidos, mas envolviam inclusive a relação de poder historicamente estabelecida entre eles.

Quando a arena de disputas – o espaço da Conferência – foi definida, os países do Terceiro Mundo, trataram rapidamente de demarcar sua posição chamando a atenção para a relação de forças desigual que atuava em desfavor de seus interesses. Eles questionaram com firmeza os propósitos do evento diante de problemas que eles consideravam muito mais urgentes, expressando suas dúvidas em relação à prioridade que poderiam ocupar as preocupações ambientais em suas agendas.

Os problemas ambientais que os países subdesenvolvidos reconheciam como importantes e específicos à sua realidade eram tomados como decorrentes da falta de desenvolvimento e não como produtos dele. Não é que não reconhecessem a existência dos problemas ambientais, mas era preciso diferenciá-los em relação às causas. Somente a partir daí era possível pensar em terapias adequadas a cada situação. Além dos mais, estavam perfeitamente cientes do jogo de forças desigual que marcava as relações econômicas e políticas na ordem internacional.

O foco de interesses dos países do Terceiro Mundo era outro. A América Latina, como um todo, estava completamente envolvida na implementação das estratégias desenvolvimentistas, engendradas no interior das transformações especificamente vinculadas à redefinição da ordem mundial, iniciada no pós Segunda Guerra. O Brasil, sob o comando político da tecnoburocracia militar, mostrou-se um dos mais aguerridos defensores das prioridades do desenvolvimento econômico como instrumento de superação dos problemas ambientais especificamente vinculados à realidade do mundo subdesenvolvido:

Se pareceria óbvia a existência de alguns problemas ambientais de certa gravidade, torna-se particularmente importante caracterizar as causas e respectiva localização geográfica. Exceto no que se refere àquelas situações que na verdade se identificam como *males específicos do subdesenvolvimento*, e que por isso mesmo *só se podem corrigir através do desenvolvimento* – é o caso, por exemplo, das populações urbanas não absorvidas no ciclo de produção de bens industriais e serviços e das práticas agrícolas prejudiciais à conservação dos solos – aquelas situações que se poderiam considerar como ‘problemas ambientais’ típicos são encontradas quase exclusivamente nos países desenvolvidos e, em suas formas mais notórias, se associam a determinadas condições de desenvolvimento industrial. (...) A conclusão é importante, do ponto de vista do Brasil e dos países em desenvolvimento, pois uma divisão internacional do trabalho mais eqüitativa e um maior aperfeiçoamento tecnológico então se impõem, em ambos os casos para benefício direto do Terceiro Mundo (CAVALCANTI: s/d, p. 2/3 – Grifos meus).

Em essência, o campo mais geral das disputas travadas desde a convocação da Conferência estava delimitado, de um lado, pelos interesses congregados a partir das demandas e pressões ambientalistas exercidas sobre governos e autoridades, sobretudo nos países desenvolvidos e, de outro, pelos interesses ligados ao desenvolvimentismo. Ou seja, os interesses que de alguma forma poderiam ser afetados negativamente em função de qualquer redefinição das diretrizes e das políticas de desenvolvimento, em função de preocupações ambientais. A análise do jogo de poder/saber entre esses dois grupos de interesse é

particularmente relevante para a compreensão do processo de construção do conjunto de relações de causa e efeito entre desenvolvimento e degradação do meio ambiente que passou, então, a constituir-se no núcleo da chamada Questão Ambiental.

Uma extensa e complexa rede de relações havia sido formada em torno das políticas de desenvolvimento voltadas para os países do Terceiro Mundo. Sob as malhas dessa rede, em diferentes níveis, do mais geral ao mais particular, foram sendo estabelecidas *alianças* e definidas *oposições*. A pressão exercida pelas demandas ambientalistas abriu a possibilidade de alterações na correlação das forças que, em outro contexto e arena de conflitos, haviam não só produzido os enunciados do discurso DD como estabelecido entre os mesmos, as relações e vínculos necessários para colocá-los em circulação, e serem capazes, portanto, de movimentar ações, orientar e definir modos de intervenção.

O fato de os países do Terceiro Mundo terem assumido, desde o início, a condição de porta-vozes do desenvolvimentismo não significa, que o cerne dos conflitos estivesse circunscrito à moldura fornecida por uma oposição entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, sendo os primeiros defensores das políticas ambientais, e os segundos contrários a elas. A reordenação de alianças, posta em movimento pela pressão ambientalista, atingia *no conjunto* os interesses desenvolvimentistas. O que fez com que a maioria dos governos de países subdesenvolvidos se mobilizasse contra qualquer medida que implicasse restrições ao crescimento foi, obviamente, a fragilidade dos instrumentos de pressão de que dispunham e a subalterna posição que ocupavam no campo das relações desiguais de dependência, estabelecidas na ordem internacional. A extensão e amplitude das conseqüências negativas que teriam sobre suas economias a introdução de condicionantes ambientais, seja no direcionamento de investimentos, ou na comercialização da produção, fez com que eles procurassem direcionar todas as suas possibilidades de negociação e alianças no sentido de reafirmarem a prioridade das políticas de desenvolvimento em relação à incorporação das demandas ambientalistas²⁵.

Ao inscrever a discussão das demandas ambientalistas nos quadros de uma oposição mais política do que econômica, entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, promoveu-se uma inversão essencial na perspectiva das disputas em jogo. A prioridade, antes ocupada

²⁵ A posição dos países subdesenvolvidos na Conferência, defendendo com significativo empenho os interesses desenvolvimentistas, tem alimentado análises que ao desconsiderar os interesses em jogo tomam a posição dos países do terceiro mundo como demonstração do caráter retrogrado de suas elites, sua falta de visão ou incapacidade, e em certa medida, reforçando esses aspectos como inerentes ao subdesenvolvimento, tomado como identidade desses países. Nesse sentido, Cf. Ferreira & Ferreira (1995), Ferreira (1996; 2003).

pelas demandas ambientalistas, foi deslocada para um segundo plano, e sua posição passou a ser ocupada pelas demandas em torno da erradicação da pobreza. Foram recolocados e ressignificados os imperativos *morais* que haviam tornado, desde o pós Segunda Guerra, a busca do desenvolvimento como uma necessidade inadiável.

Assim, apesar da Conferência ter sido convocada sob a pressão das demandas ambientalistas, a movimentação de forças e interesses, durante os preparativos, conduziu o jogo de poder em favor dos desenvolvimentistas. O deslocamento da centralidade das demandas ambientalistas, como eixo das discussões a serem realizadas na Conferência para a centralidade dos problemas do subdesenvolvimento pode ser evidenciado diante das estratégias utilizadas no encaminhamento da discussão que havia se tornado o eixo da Conferência, qual seja, a relação desenvolvimento x meio ambiente, bem como aos resultados aí obtidos.

Foram estabelecidas, desde o início dos preparativos, três comissões de trabalho, responsáveis, cada uma delas, pelo exame de duas das seis matérias de estudos em torno das quais se agregou a temática a ser discutida na Conferência. Assim, ficaram definidas as seguintes Matérias de Estudo: I) planejamento e ordenação dos assentamentos humanos do ponto de vista da qualidade do meio ambiente; II) a classificação dos recursos naturais e suas relações com o meio ambiente; III) definição dos agentes de contaminação, as perturbações do meio ambiente de importância internacional e a luta contra os mesmos; IV) aspectos educacionais, informativos, sociais e culturais das questões relativas ao meio ambiente; V) desenvolvimento e meio ambiente; VI) conseqüências institucionais no plano internacional das propostas de ação.

Durante o segundo período de Sessões da Comissão Preparatória (em Genebra, entre 8 a 19 de fevereiro de 1971), considerando-se a complexidade e extensão de questões levantadas desde o início dos preparativos, bem como as informações, estudos e documentações já produzidos, decidiu-se reorganizar alguns aspectos e diretrizes dos trabalhos de preparação. Assim, de acordo com as recomendações do Secretário Geral da Conferência à Comissão Preparatória, ficou definido que a abordagem das matérias de estudo deveria incluir três níveis de ação, sendo: I – nível *intelectual-conceitual*; II – nível *do plano de ação*; III – nível *da ação terminada*, ou seja aquelas que poderiam ter início antes da

Conferência e terminarem, ao menos em sua fase inicial, antes da Conferência²⁶ (NAÇÕES UNIDAS, 1971, p.1).

Diante das dificuldades em encaminhar os conflitos e divergências de opiniões e interesses em torno da elaboração do esboço dos *planos de ação*, a partir do trabalho realizado pelas três Comissões e levado para a discussão e aprovação na Conferência, decidiu-se que, além dos seminários regionais, que seriam promovidos pelas agências específicas das Nações Unidas (CEPAL, CEPA, CEPALO, ONUB), e do Simpósio programado pela CEPE, deveriam ser organizados grupos de trabalho intergovernamentais para tratarem de temas ou assuntos que a organização julgasse necessários²⁷. Outra *alternativa* para discussão de assuntos mais complexos e polêmicos foi encaminhada pelo Secretário Geral através de *informes produzidos por grupos de especialistas, e/ou*, em reuniões especialmente marcadas com esse intuito e patrocinadas pelas Nações Unidas.

Tornam-se evidentes, desta forma, os mecanismos de produção de verdades assumidos no espaço de disputas e conflitos gerados em torno da Conferência. Quando as disputas de poder/saber no interior das Comissões não eram capazes de definir as diretrizes em torno das quais era possível estabelecer um determinado regime de verdade para a questão em disputa (daí sua complexidade), essa definição ocorria a partir da transferência do poder de estabelecimento dos critérios de verdade para uma instância socialmente reconhecida como a mais capacitada para essa função, isto é, para o portador das regras e métodos mais autorizados na hierarquia estabelecida pela sociedade racional na produção de regimes de verdade: o cientista; o especialista.

A produção de *verdades* é o resultado de múltiplas coerções, ou seja, de efeitos regulamentados de poder (FOUCAULT, 1979):

Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua “política geral” de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro (1979, p. 12).

²⁶ Conforme foi detalhado no documento, especialmente parag. 23 a 28.

²⁷ Em relação à matéria de estudo II foi formado o Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre solos; no âmbito da matéria III organizou-se o Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre contaminação dos mares.

No regime mais geral de produção de verdades nas sociedades ocidentais o discurso científico ocupa, sem dúvida, espaço privilegiado. Foi, pois, a partir dele que foram estabelecidas as “regras do poder” e o “poder dos discursos verdadeiros” (FOUCAULT, 1979, p. 180) na articulação dos interesses em jogo na preparação e realização da Conferência de Estocolmo. Assim, ao se transformar na questão mais polêmica a ser discutida na Conferência, a relação entre meio ambiente e desenvolvimento ensejou a produção de dois documentos, cuja principal finalidade era estabelecer parâmetros de legitimação para a reafirmação dos imperativos do desenvolvimento, em detrimento das demandas ambientais. O primeiro foi o texto *Uma Terra somente* considerado o marco teórico intelectual que deveria embasar as discussões dos planos de ação a serem elaborados nas Comissões de Trabalho.

O segundo foi o Relatório de Founex, encarregado de examinar especificamente a relações meio ambiente e desenvolvimento. O tópico seguinte é dedicado à análise das referências construídas em *Uma Terra Somente*, no sentido de oferecer uma determinada linha de abordagem para a problemática ambiental. A abordagem que se busca afirmar é a de que desenvolvimento e meio ambiente não podem ser tratados de maneira desconexa, e que, no caso dos países do Terceiro Mundo, a prioridade deve ser o desenvolvimento.

4.2.1. Desenvolvimento e meio ambiente: marcos conceituais

O fato de a relação entre desenvolvimento e meio ambiente perpassar as discussões referentes a todas as matérias de estudo e vir causando repetidos focos de conflitos em relação a elaboração do *plano de ação* foi o que levou a Secretaria da Comissão Preparatória a conferir uma importância estratégica à necessidade de definir um *marco intelectual-conceitual* que pudesse funcionar como parâmetro geral para o direcionamento das discussões no interior das Comissões. A idéia era estabelecer um ponto de partida, um quadro geral de referência, ou seja, um conjunto de saberes legitimados pelo jogo de forças no interior dos grupos envolvidos na organização da Conferência, que pudesse oferecer as diretrizes político-conceituais que servissem de base para as discussões e a proposição de ações.

A primeira tentativa de viabilizar a elaboração desse marco conceitual foi encaminhada como uma etapa das discussões que deveriam ser realizadas no interior das Comissões de Trabalho. No entanto, o espaço discursivo se mostrou restrito, insuficiente e inadequado para que fosse operacionalizada uma discussão com o raio de abrangência que a

tarefa postulava. Frente a essa dificuldade, a Secretaria da Comissão Preparatória decidiu, estrategicamente, transferi-la para um grupo de especialistas consultores, deslocando as discussões e disputas para instâncias socialmente mais eficientes no processo de produção de regimes de verdades.

Após traçar os parâmetros básicos que deveriam orientar a confecção de um *informe* sobre a situação do meio ambiente humano, a Comissão Preparatória convidou para a coordenação operacional dos trabalhos, o Presidente do Comitê de Consultores das Nações Unidas, René Dubos²⁸. A redação do texto final ficou sob a responsabilidade de Bárbara Ward Jackson, especialmente contratada para essa função. Além do grupo de consultores da ONU foram convidadas “unas 150 *distinguidas personalidades* de más de 60 países” (NAÇÕES UNIDAS: 1971a, p. 11/12) para que contribuíssem com o comitê de assessores na produção do informe. Uma versão preliminar do informe circulou entre os grupos de trabalho da Comissão preparatória, no final de 1971, e o documento final foi publicado em fevereiro de 1972 sob o título “Only one earth”,²⁹ sendo considerado parte integrante dos preparativos para a Conferência, mas não um documento oficial das Nações Unidas.

É justamente o seu caráter oficioso que lhe confere mais significado, pois a tentativa é estabelecer um outro espaço de discussão e produção de verdades, onde a legitimidade do discurso é construída em torno do saber do especialista. A discussão passou a ser técnica e não política. Como justifica o Secretário Geral Maurice Strong, no prefácio de *Uma terra somente*, o relatório foi o resultado “do trabalho de indivíduos exercendo suas capacidades pessoais, sem as restrições impostas aos representantes governamentais e organizações internacionais”. Ressaltando que foi um relatório feito “para a Secretaria da Conferência das Nações Unidas, originado de um grupo independente de especialistas”, e esclarecendo ainda que:

²⁸ Foi decidido que o informe não deveria se estender por mais de 300 páginas, que deveriam ser empregados os melhores recursos científicos e técnicos disponíveis na comunidade mundial e que ele não deveria ser redigido em linguagem técnica. Em relação ao conteúdo, alcance e estilo “se consideró que no se podía llevar a cabo ninguna investigación original; que los documentos básicos que estaban preparando los gobiernos, organismo y otras entidades serían las fuentes principales, aunque no exclusivas, de información; que se comprobaría rigurosamente la autenticidad de los datos utilizados; que cuando los científicos u otras autoridades sostuvieran opiniones divergentes, o cuando simplemente se careciera de conocimientos, se haría constar así en el informe; que el objetivo principal era proporcionar una perspectiva de la situación ambiental actual en el tiempo y en el espacio; que la materia objeto del informe debía hacerse extensiva al ecosistema global del que depende la vida de todos los seres; que se debía prestar plena atención a los problemas derivados tanto de la pobreza como de la abundancia; y que habían de examinarse cuidadosamente los problemas concretos recogidos en el programa de la Conferência de Estocolmo, sin excluir por ello otras materias (NAÇÕES UNIDAS: 1971a, p. 11/12).

²⁹ WARD, Bárbara; DUBOS, René (1973). *Uma terra somente: a preservação de um pequeno planeta*. São Paulo: Melhoramentos/Editora da Universidade de São Paulo.

A única restrição imposta àqueles que prepararam o relatório foi um pedido para que não prejudicassem o trabalho dos governos junto à Conferência das Nações Unidas, propondo acordos ou ações internacionais específicos – sendo *seu objetivo principal fornecer informações fundamentais, importantes para as decisões oficiais* (STRONG, in WARD e DUBOS: 1973, p. 16. Grifos meus)

A abordagem construída em *Uma terra somente* tinha como preocupação expressa apresentar a problemática ambiental em suas várias dimensões – ecológica, econômica, social e política – de maneira a evidenciar as inter-relações entre elas. Assim, ao definir o enfoque geral da “nova economia planetária”, considera-se que “todas as nações estão em variados graus, envolvidas na nova ordem tecnológica” e, neste sentido, há “um sólido argumento em favor de tratar a economia planetária como um continuum” (WARD e DUBOS: 1973, p.84). No entanto, essa solidez não resiste ao imperativo das discontinuidades produzidas pelo desenvolvimento:

Há ainda uma série de razões convincentes para examinar, separadamente, os problemas dos países com renda relativamente alta e baixa. (...) A necessidade de separação se baseia mais em certos contrastes marcantes entre as condições e oportunidades existentes entre o que, na falta de uma melhor definição, convencionou-se chamar de Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento (WARD; DUBOS, 1973, p.84).

Desta forma todas as “inter-relações” são construídas essencialmente no interior desses dois campos analíticos distintos: os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Para os primeiros, os problemas ambientais são tratados como efeitos indesejáveis do desenvolvimento e, para os segundos, como efeitos da insuficiência do processo de desenvolvimento. No conjunto, os dois são responsáveis, cada um à sua maneira, pelos crescentes níveis de degradação das condições de sustentação da vida no Planeta. Mas cada um possui problemas específicos e estes devem ser tratados de maneira diferenciada. Definida esta estratégia política, o informe se dedicou a apontar, em linhas gerais, quais seriam os principais problemas a serem enfrentados, por uns e por outros.

Os problemas ambientais dos países desenvolvidos foram considerados como derivados do emprego de altas tecnologias. Foram examinadas as relações e interfaces do avanço tecnológico e da ampliação dos níveis de consumo com o aumento da degradação dos recursos naturais – água, solos e ar. Foram discutidos problemas como os elevados níveis de emissão de gases resultantes da queima de combustíveis; a grande quantidade de dejetos despejados no mar ou que careciam de espaço adequado de acondicionamento; as

conseqüências do uso intensivo de pesticidas e fertilizantes; a degradação dos solos em decorrência das práticas de cultivo mecanizadas e intensivas; os elevados índices de consumo de energia; as pressões ambientais da concentração urbana; os usos e cuidados em relação à energia nuclear, etc.

Este último ponto mereceu particular atenção. Houve na Comissão responsável pela discussão dos agentes contaminantes (Comissão 3), uma preocupação especial com a questão da produção e controle de resíduos nucleares. Os países do Terceiro Mundo manifestaram grande desconfiança em relação aos usos que as grandes potências poderiam fazer com tão poderosa tecnologia. Além disso, é preciso considerar o clima de tensão que marcou a discussão a respeito do uso de armas nucleares no contexto da Guerra Fria. Assim, o Informe coordenado por Ward dedicou um razoável espaço à discussão das benesses que poderiam advir do seu emprego em atividades produtivas e com fins pacíficos (geração de energia foi o que mereceu mais atenção) e, também, à necessidade de estabelecer restrições ao seu emprego com fins destrutivos.

A discussão desses problemas ambientais foi construída no sentido de caracterizar seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, como *deseconomias externas*³⁰ do desenvolvimento tecnológico. Ou seja, a sua contrapartida negativa e não quantificada em termos de valor, não inclusa no preço socialmente pago pelo bem estar por ele produzido. Assim as soluções implícitas apontaram no sentido de que esses *custos*, cujos impactos envolviam diferentes dimensões sócio-ambientais, fossem evidenciados e que pudessem ser socialmente avaliados. “Os custos não podem ser evitados. O cidadão paga, seja como consumidor, como contribuinte ou como vítima” (WARD; DUBOS, 1973, 86). Considerando esse fato, advogou-se que “a primeira necessidade é, portanto, que a sociedade reconheça que *há* uma conta a pagar e que, ou a salda (...), ou [esta] continuará crescendo na forma de aumentos letais e imprevisíveis no total de danos causados (...)” (Idem, p. 95. Grifo dos autores).

No entanto, ponderou-se que a imposição de interdições, bem como a cobrança de multas e tributos daqueles diretamente responsáveis pelos danos ambientais, podia resolver parte da questão. Os governos também deveriam arcar com uma parcela das despesas necessárias, tanto à prevenção como ao tratamento da degradação ambiental, com o intuito de

³⁰ Aspecto que será desenvolvido de forma mais sistemática pela economia ambiental e melhor formulado – a partir da incorporação das considerações realizadas pelo economista Pigou – como a necessidade da internalização das externalidades negativas do processo produtivo.

garantir uma maior equidade social na distribuição das *deseconomias* produzidas, e também no sentido de viabilizar a proteção ambiental de bens que culturalmente a sociedade vinha tratando como “bens livres” e, portanto, não se sentindo responsável pelo ônus da recuperação desses bens. Nesta perspectiva reivindicou-se que “o cidadão deve aprender a ver sua provisão como uma necessidade primordial que a Natureza pode ter proporcionado livremente no passado, mas que agora toma parte do orçamento essencial da civilização do Homem” (Idem, 1973, 97).

Ao discutir os problemas dos países “*em desenvolvimento*”, a primeira preocupação foi esclarecer o sentido em que essa expressão é empregada. Enfatizou-se que ela significa “em essência, *simplesmente* que uma sociedade ainda não cruzou o limiar para converter-se numa sociedade moderna, de alta tecnologia, com todas as vantagens e perigos que esta passagem implica” (Idem, 195. Grifo meu). Partindo dessa explicação – que já traz em si uma justificativa para a diferença entre aquelas sociedades e a dos países desenvolvidos – a discussão foi conduzida no sentido de ressaltar que, para as sociedades em desenvolvimento, deve-se levar em conta menos as *deseconomias* externas do desenvolvimento, e mais as *deseconomias* decorrentes da falta dele, ou seja, devem ser considerados os custos de um sistema produtivo arcaico:

Devemos recordar que, em várias formas importantes, a inadequação dos cálculos puramente econômicos, os riscos ambientais, o cálculo de lucros e perdas, no sentido mais geral da contabilidade econômica e social, *são uma vez diferentes e mais difíceis para aqueles que chegam atrasados à revolução tecnológica* (Idem, 197. Grifo meu).

Embora fossem identificados focos de problemas ambientais semelhantes àqueles experimentados pelo mundo desenvolvido, considerou-se que eles ainda não eram significativos. A pobreza e o crescimento populacional foram as duas grandes preocupações, o que justificou a “urgência por trás da necessidade do crescimento econômico” (Ibidem).

A complexidade da situação dos países em desenvolvimento está, pois, vinculada às dificuldades em lograr a tão almejada passagem para uma sociedade moderna e altamente tecnologizada, caminho que levaria por, conseqüência, à superação da pobreza e à estabilização da população. Mas essa tarefa esbarrava em várias dificuldades:

Cada obstrução tende a reforçar a seguinte. A população e a força de trabalho aumentam mais do que a industrialização. Os imigrantes derramam-se pelas cidades. A indústria, freqüentemente sob direção e propriedade estrangeiras, introduz tecnologias modernas que economizam mão-de-obra, quando sobra pessoal não qualificado. Os mercados externos estão

bloqueados pela presença, ali de monstros de eficiência – Mitsuis, IBMs, Volkswagens – e pelas tarifas estabelecidas para manter distantes os artigos produzidos mediante investimento intensivo de mão-de-obra barata. Os mercados domésticos permanecem limitados pela pobreza local ou, com muita frequência, pela extrema pequenez dos Estados pós-coloniais (Idem, 196-197).

Como se observa, os obstáculos apontados foram em grande parte os mesmos que vinham sendo colocados desde o final da década de 1940 e em torno dos quais se constituiu o cerne da formação discursiva do desenvolvimento. O crescimento populacional e a perpetuação da pobreza foram reforçados como os principais problemas dos Países do Terceiro Mundo. Além de bloquear a efetividade das políticas e programas empreendidos com objetivo de superar o subdesenvolvimento, eles foram apontados como os responsáveis por grande parte da pressão exercida por essas sociedades no processo de degradação ambiental

A solução para os velhos problemas, agora agravados, continuava sendo a busca do desenvolvimento. No entanto, deveria ser considerado que “todos os empenhos e conseqüências das únicas saídas da pobreza – a maior produtividade, o obter ‘mais com menos’ – produzem seu efeito sobre o ambiente” (Ibidem), ou seja, produzem deseconomias externas de cunho ambientais. Mas no caso dos países em desenvolvimento, além desse aspecto, deveria ser levado em conta a produção, também, de *deseconomias externas de cunho sociais*, ressaltando que essas deseconomias em grande parte não são resultantes do avanço tecnológico e do desenvolvimento mas, ao contrário, da falta dele.

Recolocaram-se desta forma as demandas desenvolvimentistas nos trilhos em que vinham caminhando e definindo sua trajetória desde o imediato pós Segunda Guerra Mundial, conforme já foi considerado. Por ocasião da convocação da Conferência de Estocolmo, as discussões em torno das políticas desenvolvimentistas dirigidas aos países do Terceiro Mundo estavam centradas na configuração da chamada *Questão Social*. Havia uma preocupação com a crescente insatisfação social frente à insuficiência dos resultados obtidos com o avanço do processo de industrialização e com as mazelas que vinham acompanhando o crescimento econômico logrado a partir dela: aumento da desigualdade na distribuição da renda; aumento do desemprego, tanto no campo como nas áreas urbanas; crescimento desordenado das cidades e conseqüente degradação das condições de vida de seus moradores, etc. Em torno dessa Questão Social, a urgência das políticas desenvolvimentistas foi reafirmada.

As estratégias para atingir o desenvolvimento e encaminhar a solução da questão social como prioridades “moralmente” inquestionáveis foram reafirmadas. A consideração

dos problemas ambientais devia ser levada em conta, desde que não comprometesse ou afetasse negativamente a continuidade do processo de desenvolvimento. Assim, o controle do crescimento populacional foi retomado como o principal eixo dos entraves à decolagem do desenvolvimento, pois além da produção de uma ampla gama de deseconomias sociais ele também gera deseconomias ambientais.

Ao abordar os problemas sociais e os ambientais na perspectiva de que eles são em essência deseconomias externas do desenvolvimento, ou da falta dele, promoveu-se o deslocamento da posição antes ocupada por esses problemas no DD e, mais especificamente, na composição das estratégias discursivas que lhe deram forma. As soluções desses problemas passaram a ser tratadas como uma questão pertinente à organização e funcionamento dos mercados. Tratava-se pois de criar eficientes sistemas de regulação, no campo do público ou do privado que forçassem uma *alocação ótima* de capitais, de recursos naturais, humanos ou tecnológicos, capazes de levar o sistema produtivo a internalizar os custos daqueles problemas (sociais e ambientais, no caso).

Outro aspecto importante é que o processo de consideração dessas deseconomias foi reinscrito em um campo de saber/poder *já estabelecido*, vinculado aos instrumentos técnicos já desenvolvidos no âmbito da economia e do planejamento. Tanto o diagnóstico como a escolha da terapêutica, passariam por uma questão matemática de se realizar os cálculos corretos, de fazer uma *contabilidade* dos custos do desenvolvimento e também dos custos do não desenvolvimento. Nesse processo, a disputa foi retirada da arena ampla da política e remetida para o campo da ciência e da técnica.

O crescimento populacional, sob várias perspectivas, é a principal obstrução ao desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento. Essa afirmação foi tomada no Informe como um fato. E toda a discussão foi construída no sentido de reunir argumentos em favor da sua demonstração. Por vezes, encontram-se considerações sobre as formas mais adequadas de controlá-lo e os amplos benefícios daí advindos. Procurou-se enfatizar a *irracionalidade econômica* expressa nos índices elevados de incremento populacional que se observava entre os países em desenvolvimento. Segundo Ward e Dubos,

(...) Com taxas de 3% no crescimento geral da população e de 2% no aumento da força de trabalho, o equilíbrio entre a quantidade de capital necessário, de um lado, para educar, treinar e alojar os trabalhadores e, de outro, para investir numa agricultura mais produtiva e na industrialização simplesmente se perde, como sucede na atualidade em grande parte da América latina. O operário não-qualificado não constitui uma adição líquida a uma força de trabalho produtiva ou a um mercado de consumo ativo.

Produz tão pouco que mesmo seu mínimo consumo representa uma perda econômica. Não contribui em nada para o crescimento ou fortalecimento de seu país. Pelo contrário, converte-se em outro lamentável “homem marginal” (Idem, p. 204).

O problema torna-se ainda mais grave, avalia o Informe, porque muitos governos dos países em desenvolvimento não se convenceram, apesar de todas as evidências, da irracionalidade da permanência das altas taxas de crescimento demográfico em seus países³¹ e portanto da urgência de estabelecer políticas adequadas de controle: “nenhum assessoramento racional ou bem intencionado, nem oferecimento de ajuda de outros governos ou organizações, podem ser eficientes enquanto essa decisão interna essencial não for tomada” (Idem, 1973, p. 202-3).

O trecho que vem na seqüência da passagem transcrita acima poderia ser lido como uma indicação feita no sentido da necessidade de uma ponderação mais ampla, mais abrangente, sobre a ênfase dada à pressão exercida pelo crescimento populacional dos países subdesenvolvidos no processo de degradação dos recursos ambientais do planeta: “Esses conselhos são particularmente desagradáveis quando provêm de países que, com menos de um terço da população mundial, consomem mais de 75% dos rendimentos do mundo” (Ibidem). Mas, ao contrário, ele é inserida no texto de maneira a reforçar os argumentos que estão sendo expostos em defesa da implantação de políticas de controle populacional.

Apesar de fazer concessão a um dos mais fortes contrapontos apresentados pelos opositores dessas políticas, a forma como ele foi inserido no argumento que vinha sendo construído no texto conduz à idéia de que *apesar* da visível injustiça que perpassa o tratamento desigual dispensado aos problemas do crescimento populacional nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, estes deveriam levar em conta as referidas ajudas e

³¹ Ressalta-se, entretanto a existência de um grupo de países em desenvolvimento que implementaram políticas de planejamento familiar direcionadas a reduzir os índices de natalidade. A justificativa apresentada pelo Ministro da Fazenda de Gana, na África, por ocasião do lançamento de um Programa de Planejamento Familiar para seu país é mencionada no Informe como exemplo de lucidez. O trecho a seguir é bastante significativo do referendo que se busca no seu conteúdo: “Há os que são vítimas da ilusão perigosa de que as grandes extensões de terras subdesenvolvidas invalidam o argumento a favor da regulamentação do crescimento demográfico em Gana. Não compreendem que invariavelmente a terra permanece subdesenvolvida devido à falta de capital e dos recursos técnicos necessários para seu desenvolvimento. Há também os que se prendem à noção errônea, igualmente perigosa, do prestígio oriundo de uma população grande, numa era tecnológica em que a qualidade de nosso povo é mais importante de que sua quantidade” (Idem, p. 204).

conselhos oferecidos, por aqueles³², pois seria uma forma de acelerar o desenvolvimento interno, amenizando grande parte dos seus problemas sociais mais graves.

Insistindo no peso que exerce o crescimento populacional na reiteração das condições do subdesenvolvimento, o Informe dedicou um considerável espaço para apresentar um contraponto a um outro argumento constantemente utilizado pelos países refratários à implementação de políticas de restrição ao crescimento populacional. Qual seja, o de que a questão do subdesenvolvimento não estava ligada em essência à pressão demográfica, mas à falta de investimentos, à falta de capital para viabilizar a implementação de uma infraestrutura produtiva moderna, capaz de se auto-sustentar. Assim enfatiza-se, em contraposição, o quanto os recursos investidos em políticas de controle da expansão demográfica são potencializados em seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico:

Existem, de fato, sólidas bases econômicas para argumentar que, se o capital pode ser investido de maneira efetiva em políticas, serviços e técnicas que ajudem a retardar o crescimento da população, o resultado pode render um benefício líquido maior e mais rápido do que investimentos comparáveis, digamos, num alto-forno ou num complexo petroquímico. O capital é, acima de tudo, economia. Em outras palavras, é uma renúncia ao consumo. Pode ser atingido um aumento muito rápido na produtividade – produção de mais bens mediante os mesmos recursos, com economia da diferença – ou por uma redução no consumo. No entanto, um aumento muito rápido na produtividade não acompanha os investimentos iniciais e mais básicos de uma economia. Rodovias, estradas de ferro, represas para irrigação e usinas geradoras de energia requerem o investimento de grandes somas de dinheiro e não produzem, imediatamente, um grande aumento nos recursos. Mas se o consumo pode ser contido mediante um aumento menor no número de bocas a alimentar, as demandas sobre os recursos resultam automática e imediatamente menores. Dessa maneira, o gasto público com um programa que reduza o tamanho da família numa porcentagem determinada poderia proporcionar um retorno maior do que a mesma quantia investida em obras essenciais e em todo os ou na maioria dos recursos considerados como indispensáveis para o investimento de capital na infra-estrutura do país. A

³² Este aspecto não passou despercebido pelo coordenador da edição brasileira, prof. Mario Guimarães Ferri, então professor do Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo, que vinha acompanhando a elaboração do documento desde o início do processo. Ele insere, no início do parágrafo que traz essa discussão, uma “nota do coordenador”, onde se lê: “Suponho que este ponto mereça melhor consideração. Creio que todos os países desenvolvidos ou em desenvolvimento, devem encarar muito seriamente a questão, a fim de determinarem, em cada caso, se há ou não necessidade de restrição da natalidade e, no caso afirmativo, em que grau. Será que o Brasil, por exemplo, com um território de 8,5 milhões de quilômetros quadrados e com uma população de pouco mais de 100 milhões de pessoas, já deve determinar providências no sentido de restringir a natalidade? Não há outros países, com território muito menor e com população muito maior, que estão com necessidade mais premente de restrição? E mesmo países com população equivalente em relação ao território, mas com um consumo *per capita* muito superior, não deveriam adotar uma política de restrição da natalidade muito mais severa do que o nosso? São questões que levamos para a reflexão do leitor” (WARD e DUBOS: 1973, p. 202, nota 1)

percepção de tais resultados potencialmente benéficos é fundamental para a auto-educação dos governos (Idem, p. 204-5).

As conseqüências da estratégia de direcionamento de investimentos, proposta acima, afetavam um dos principais pressupostos das estratégias discursivas do desenvolvimento, fortemente entranhadas nas administrações e governos dos países do Terceiro Mundo. Este pressuposto era o de que a criação de uma infra-estrutura produtiva moderna forneceria as bases sólidas de um processo de industrialização e desenvolvimento econômico estável e auto-sustentado. A implantação desta infra-estrutura era considerada um passo fundamental para que fosse adquirida a capacidade de formar, internamente, o montante de capitais necessários para uma sólida realimentação do processo produtivo; aspecto tomado como essencial na conquista da pretendida independência econômica daqueles países e, conseqüentemente, no reforço da soberania nacional.

A sugestão de que os países em desenvolvimento deveriam rever suas estratégias políticas e priorizar investimentos de menor envergadura e retorno mais rápido implicava no mínimo o retardo dos investimentos, já parcos, que poderiam ser dirigidos à montagem daquela infra-estrutura. Assim, apesar de chamar a atenção para a racionalidade da priorização dos investimentos em atividades relacionadas ao controle do crescimento demográfico, considera-se que, “ao modernizar a agricultura, acelerar a industrialização, construir a infra-estrutura urbana e criar novos empregos e oportunidades, os governos também estão fomentando novas atitudes familiares e estabilizando o tamanho da família” e conclui com a advertência: “o único problema reside no custo e na escala do programa global” (Idem, p. 205).

O sentido dessa advertência pode ser percebido melhor quando se considera o teor da reflexão proposta aos países subdesenvolvidos na introdução do primeiro capítulo especificamente dedicado ao tratamento dos problemas relativos aos países e regiões em desenvolvimento. A questão diz respeito aos desafios que eles teriam que enfrentar diante da necessidade “global” de equacionar desenvolvimento e meio ambiente:

As nações em desenvolvimento confrontam-se com um desafio singular, nesse ponto em que o crescimento econômico e o próprio interesse nacional se reforçam ou se destroem um ao outro. De um lado, o desenvolvimento econômico para satisfazer às aspirações de seus povos, particularmente no período imediato ao estado pós-colonial, constitui a meta efetiva da liderança política e da identidade nacional; de outro lado, todas as nações em desenvolvimento estão ligadas de modo tão íntimo aos circuitos nacionais de uma economia mundial (que elas não criaram e da qual são ainda membros

relativamente fracos: dispõem somente de 25% de seus recursos para uma população que corresponde a 75% da população total do planeta) que os maiores esforços para o crescimento, particularmente para um crescimento com sólidas garantias ambientais, coloca-as ante um dilema. Devemos perguntar-las, tratar de nos comprometermos mais e chegar a uma dependência maior, para obter rapidamente os recursos tão urgentemente necessários? Ou nos isolamos – como o fizeram o Japão no séc. XVII, os Estados Unidos no séc. XVIII, a Rússia e a China no XX – e seguiremos sós, correndo assim o risco de agravar a precária condição de nossos povos e, de fato, adiando esse último equilíbrio entre a independência e a interdependência, que pode ser o único objetivo final sensato em nossa inevitavelmente pequena e comprometida existência planetária? (Idem, p. 198).

Além de reafirmar o conjunto de problemas que haviam justificado desde o pós Segunda Guerra Mundial a necessidade das políticas desenvolvimentistas – e fundado nos enunciados da formação discursiva do desenvolvimento – o Informe conduz a discussão no sentido de ressaltar os aspectos técnico-rationais de tais políticas e ao mesmo tempo minimizar seu caráter político. Ou seja, a conquista do desenvolvimento se fazia ainda mais urgente, diante da pressão ambiental exercida pelo crescimento populacional e pela pobreza. Assim, os governos deveriam “sacrificar” seus projetos de desenvolvimento construídos sob a promessa da autonomia nacional em troca dos benefícios do desenvolvimento dependente, já que eles poderiam ser colhidos no curto prazo.

A decisão de retirar do interior das Comissões de trabalho as discussões em torno de um marco conceitual de referência como forma de deslocar para outro espaço discursivo os aspectos mais políticos e controversos das questões pertinentes à relação *desenvolvimento e meio ambiente* não foi suficiente para arrefecer os conflitos no interior das Comissões de Trabalho, sobretudo naquela responsável por essa matéria de estudo.

Assim, novamente se recorreu ao expediente de instituir um espaço discursivo paralelo às comissões, onde novos atores são chamados a intervir no debate, a partir da posição superior que lhes foi conferida pelo saber científico e especializado.³³ Foi nessa perspectiva que o Secretário Geral da Conferência convocou um grupo de especialistas em diferentes

³³ Outras matérias de estudo, além da V, também foram examinadas em encontros de especialistas, sendo os encontros realizados ao longo dos meses de junho e julho de 1971. Em muitos casos, os especialistas eram consultados em caráter oficioso. Sobre os trabalhos da Comissão responsável pela discussão da matéria de estudo VI, por exemplo, informa-se: “En la preparación del documento de posición sobre esta materia se han celebrado y siguen celebrando-se gran número de reuniones y consultas con altos funcionarios y expertos del sistema de las Naciones Unidas o ajenos al mismo, tanto a título oficial como personal. Uma de esas reuniones fue *um pequeño grupo oficioso de expertos* convocado por el Secretario general en Julio de 1971. Partiendo de las opiniones e información recibidas de este modo, el documento de posición indicará la gama de opciones que los gobiernos estimen oportuno considerar” (Nações Unidas: 1971a, p.59 – grifos meus).

disciplinas e vindos de diferentes regiões do mundo para debater especificamente a questão da relação entre desenvolvimento e meio ambiente de maneira a levar em consideração as preocupações manifestadas pelos países subdesenvolvidos. O encontro foi realizado em Founex, na Suíça, entre 4 e 12 de junho de 1971.

A convocação do Seminário de Founex em certa medida foi uma tentativa do Secretário Geral de dirimir parte dos embates gerados em torno da idéia de que desenvolvimento e conservação do meio ambiente eram incompatíveis. O aumento da preocupação, sobretudo no interior da Comissão Preparatória, em relação às possibilidades de um acordo mínimo entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos começava a instalar um clima de que a Conferência poderia caminhar para um impasse. O receio era de que fossem minadas, antes mesmo da realização do evento, as possibilidades da cooperação internacional como elemento básico para o sucesso de quaisquer políticas mais abrangentes de conservação do meio ambiente.³⁴

Os especialistas vinculados ao Terceiro Mundo, presentes em Founex, insistiram em reforçar a idéia de que as principais ameaças ao meio ambiente de seus países eram as mazelas do subdesenvolvimento e da pobreza. As conclusões, constantes do Informe *O desenvolvimento e o meio ambiente*, que apresenta os resultados do seminário, refletiram o predomínio dessa posição, enfatizando a necessidade de compatibilizar desenvolvimento e qualidade ambiental. Afirmava o documento,

Tanto en las ciudades como en medio rural, lo que está en peligro no son solamente “las condiciones de vida” sino la propia vida, debido a deficiencias en el abastecimiento de agua, la vivienda inadecuada, la falta de higiene y la baja nutrición, las enfermedades y las catástrofes naturales; son estos problemas los que, en grado no menor que los de contaminación producida por la industria, exigen atención en el contexto de la preocupación por el medio humano. (...) En gran medida, el tipo de problemas ambientales que tienen importancia en los países en desarrollo son aquellos que pueden ser superados por el próprio proceso de desarrollo. (...) La preocupación por el medio ambiente no debe debilitar, y no es preciso que lo haga, el compromiso mundial de dedicarse a la tarea principalísima de desarrollar las regiones más atrasadas del mundo” (CEPAL, 1971c, p.11/12)³⁵

³⁴ “Os países mais desenvolvidos tinham aparentemente suas próprias preocupações sobre o que a conferência poderia realizar. Pouco antes da conferência, o *Ecologist* sugeriu que os países mais desenvolvidos estavam ‘ansiosos para limitar tanto quanto possível a ação internacional sobre o meio ambiente no que se refere a medidas antipoluição, (temendo) que a conferência se tornasse em mais outra plataforma para a reivindicação de maior ajuda econômica por parte dos países pobres’” (McCORMICK, 1992, p. 100).

³⁵ O documento produzido em Founex, conforme já referido foi discutido em todos os Seminários Regionais. Foi consultada aqui a cópia que integrou o pacote de documentos analisados no seminário coordenado pela CEPAL.

A vinculação das questões ambientais das regiões subdesenvolvidas à necessidade de desenvolvimento não eliminava a necessidade de considerar outros tipos de problemas, relativos à degradação ambiental, que faziam parte do próprio processo de desenvolvimento. Alguns deles, inclusive, já se faziam presentes também entre os países subdesenvolvidos, ou se considerava que iriam emergir, à medida que avançasse o crescimento econômico. Após a enumeração de vários desses problemas³⁶, o documento enfatizava que a construção de uma terapêutica adequada não poderia significar, sob nenhuma hipótese, entraves à continuidade do crescimento econômico e do desenvolvimento, sobretudo nos países subdesenvolvidos. Os impasses ambientais que poderiam ser produzidos em decorrência do avanço do desenvolvimento deveriam ser evitados tanto através de uma política de planejamento adequada, como através de medidas corretivas. Neste sentido, a experiência dos países desenvolvidos deveria ser levada em conta pelos países subdesenvolvidos de maneira a minimizar os custos ambientais da promoção do desenvolvimento.

O documento chamava atenção para a necessidade de *conhecer* melhor as origens dos problemas ambientais, tanto entre os países desenvolvidos como entre os subdesenvolvidos, para que o planejamento de ações preventivas e curativas permitissem atingir um relativo *equilíbrio* entre desenvolvimento e meio ambiente. Mas o peso do subdesenvolvimento como um elemento de pressão sobre o meio ambiente mundial foi um dos principais eixos do enfoque dado ao informe:

Los problemas son ya suficientemente graves en los países en desarrollo. Pero, a menos que se emprenda una acción decidida, tenderán a adquirir tremendas dimensiones en las décadas venideras. El mismo crecimiento demográfico, cuando no va unido a un desarrollo económico suficiente, trae consigo la posibilidad de un mayor desempleo, de que se empobrezca todavía más el medio rural, de que se intensifique el éxodo a las ciudades u que se creen problemas humanos más agudos. Todo esto puede dar como resultado la intensificación de las fuertes tensiones de carácter social y político que ya existen en esas sociedades. Pocas dudas pueden haber acerca de la necesidad urgente de tomar medidas correctivas (CEPAL, 1971c, p.6).

³⁶ “Cabe esperar que a medida que el proceso de desarrollo vaya progresando este último tipo de problema [relativos ao próprio avanço no desenvolvimento] irá assumiendo una creciente importancia. Por ejemplo, el crecimiento agrícola y la transformación del agro requerirán la construcción de embalses y sistemas de riego, la tala de bosques, el empleo de fertilizantes y pesticidas y el establecimiento de nuevas poblaciones. Todo ello tendrá, sin duda, repercusiones en el plano ambiental. En forma análoga, la industrialización desencadenará diversos agentes contaminadores y reaccionará con el medio ambiente de diversas formas. Asimismo, el crecimiento de la infraestructura económica del transporte y de las comunicaciones tendrá consecuencias para los sistemas ecológicos. La urbanización constituirá un problema acuciante para muchos países en desarrollo, algunas de cuyas ciudades están experimentando ya problemas semejantes a los que afectan a los países industrializados. Además, con la necesidad urgente de que las zonas rurales sean capaces de mantener una población en crecimiento, los problemas relativos al medio ambiente rural adquieren nueva importancia” (CEPAL, 1971c, p. 26)

Durante as discussões em Founex e nas considerações expressas no documento resultante do encontro, predominaram a ênfase sobre os problemas dos países do Terceiro Mundo e a defesa de políticas de desenvolvimento para amenizá-los. Fato que surpreendeu àqueles que esperavam uma contenda acirrada entre desenvolvimentistas e conservacionistas. Houve quem avaliasse que “o que emergiu [do encontro] foi um consenso forjado sob liderança dos economistas do desenvolvimento do Terceiro Mundo, os quais identificam o meio ambiente como uma dimensão crítica do desenvolvimento bem-sucedido” (RODGERS, 1982, p. 6, apud MCCORMICK: 1992, p.101)³⁷.

O fato de o seminário congregar especialistas em desenvolvimento e especialistas em meio ambiente não significa que a correlação de forças estabelecida fosse equilibrada. Os especialistas em desenvolvimento dispunham de estratégias discursivas produzidas ao longo de mais de três décadas. Além do mais, uma das maiores dificuldades enfrentadas durante os preparativos da conferência dizia respeito à insuficiência de informações e certezas científicas em torno dos problemas ambientais que vinham emergindo. Qualquer prognóstico que envolvesse um período de tempo mais extenso esbarrava na falta de informações ou séries de dados históricos que pudessem servir de embasamento científico.

Também não parece lógico que economistas dos países desenvolvidos fossem buscar alianças com o movimento ambientalista em detrimento dos chamados economistas do Terceiro Mundo, grande parte deles formados no interior de programas de desenvolvimento patrocinados tanto pelas Nações Unidas como por organismos multilaterais a ela vinculados. Se de um lado não é possível minimizar o papel do ambientalismo e da pressão social exercida sobre governos e organizações internacionais, para que fossem devidamente encaminhadas soluções para os problemas ambientais que vinham alarmando as sociedades desenvolvidas, por outro lado não é possível desconsiderar os interesses, tanto dos países desenvolvidos como dos subdesenvolvidos, em torno das questões vinculadas ao crescimento econômico e ao desenvolvimento tecnológico. A reunião de Founex mais do que uma vitória dos economistas, ou dos interesses do Terceiro Mundo, foi uma vitória do desenvolvimentismo.

Não só o teor do documento produzido na reunião de Founex, mas a referência que ele passou a fornecer às discussões posteriores que abordassem qualquer aspecto da relação entre

³⁷ RODGERS, K (1982). With the developing countries at Founex. *Uniterra* n. 1, 1982.

meio ambiente e desenvolvimento, fizeram dele uma peça fundamental na estratégia política dos interesses desenvolvimentistas na Conferência. A partir daí a defesa do desenvolvimento econômico e tecnológico como meio de superação de grande parte dos problemas ambientais ganhou espaço e legitimidade política. O equacionamento dos problemas ambientais a partir de então, passou a ser examinado da perspectiva do reforço das políticas de desenvolvimento. Para os países desenvolvidos a questão passava pelo desenvolvimento de tecnologias limpas e por acordos e tratados de redução dos níveis de poluição e degradação dos solos, das águas e do ar. Caso qualquer medida tomada nesse sentido afetasse o desenvolvimento de países subdesenvolvidos elas deveriam ser reavaliadas no sentido de buscar medidas compensatórias. Quanto aos problemas ambientais dos países subdesenvolvidos a grande maioria estava de uma forma ou de outra relacionada à falta de desenvolvimento. Founex ofereceu a sustentação política dessas posições.

4.2.2. A CEPAL e os preparativos para a Conferência: os seminários regionais

A efetiva participação do Terceiro Mundo nas discussões preparatórias da Conferência de Estocolmo, foi sendo considerada cada vez mais um elemento importante no sentido de se garantir que a Conferência produzisse resultados satisfatórios. Buscando assegurar essa participação o Secretário Geral da Conferência, propôs, como parte dos preparativos, a realização de Seminários Regionais. Estes seriam coordenados pelas Comissões Econômicas Regionais ligadas às Nações Unidas contando ainda com a ajuda e apoio financeiro de organizações intergovernamentais. Além disso, a Assembleia Geral das Nações Unidas no seu XXV período de sessões, através da resolução 2657, de 7/12/1970, havia recomendado que a Comissão Preparatória da Conferência de Estocolmo incluísse, no programa do segundo e do terceiro período de sessões “uno o más temas concretos relativos a los aspectos económicos y sociales, a fin de proteger y promover los intereses de los países em desarrollo com miras a conciliar las políticas nacionales relativas al medio con sus prioridades y planes de desarrollo nacionales” (NAÇÕES UNIDAS, 1971c, p. 1).

Foram realizados três Seminários: na Ásia, coordenado pela CESPAP, em Bannngkok entre 17 e 23 de agosto de 1971; na África, coordenado pela CEPA, em Addis Abeba, entre 23 e 27 de agosto de 1971; na América Latina, coordenado pela CEPAL, no México, entre 6 e 12

de setembro de 1971³⁸. Além disso foi realizado um simpósio coordenado pela CEPE, em Praga, em maio de 1971. O Seminário organizado pela CEPAL foi o que discutiu, de maneira mais profunda e abrangente, as conseqüências dos custos envolvidos direta ou indiretamente na implementação de políticas ambientais sobre as economias dos países subdesenvolvidos. Ao contrário das outras Comissões Regionais ligadas ao Terceiro Mundo, a CEPAL não só havia desenvolvido uma interpretação própria acerca do subdesenvolvimento latino-americano, como participado ativamente na formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento e a industrialização, desde a primeira metade da década de 1950. Desta forma, possuía não só uma estrutura institucional que possibilitava uma efetiva discussão entre os países membros, como parte deles já havia avançado em um processo de industrialização que estavam ávidos por defender.

Quando se colocou a necessidade de levar avante junto dos países membros os preparativos para a Conferência de Estocolmo, a CEPAL estava completamente envolvida na discussão, também patrocinada pelas Nações Unidas, sobre as estratégias de superação do subdesenvolvimento. Entre os seus países membros, muitos governos haviam manifestado grande receio em relação à importância que vinha sendo conferida na esfera internacional aos problemas ambientais e os possíveis reflexos negativos que poderiam exercer sobre as políticas de desenvolvimento. Conforme relatou posteriormente a secretaria executiva da CEPAL, “aún más, algunos consideraron que la acción internacional en gran escala distraería la atención mundial y restaría recursos para la lucha contra el subdesarrollo” (CEPAL, 1973, p. 3).

O esforço inicial, desencadeado a partir da estrutura institucional que já possuía, foi concentrado em delinear a natureza dos problemas ambientais que afetavam seus países membros, em particular, ou mesmo à região, procurando apontar as origens e conseqüências daqueles que poderiam ser considerados os mais significativos³⁹. O movimento foi, pois, no sentido de buscar estabelecer marcos na relação *saber/poder* que iriam ser importantes na construção de argumentos a serem usados em uma esfera mais ampla de discussão acerca do

³⁸ O seminário que seria coordenado pela ONUB não foi realizado a tempo de os resultados serem apreciados durante o terceiro período de sessões. Estava previsto para se realizar em Beirute, entre 27 de setembro e 2 de outubro de 1971 (Nações Unidas, 1971c, p. 2)

³⁹ “Entre las iniciativas encaminadas a aclarar los problemas ambientales de la región cabe destacar el Seminario Centroamericano sobre el Medio Ambiente Físico y el Desarrollo (Antigua, Guatemala, julio de 1971), organizado por el Instituto Centroamericano de Ciencia Y Tecnología, con la cooperación de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos. (...) Se aprobó un conjunto de recomendaciones concretas para la acción nacional y la cooperación regional en materia de estadística e información; desarrollo industrial, agrícola y de las industrias de servicio; calidad de vida; educación; investigación, y planificación relacionados con el medio ambiente” (CEPAL, 1973, p.5).

que poderiam ser considerados problemas ambientais especificamente vinculados à realidade dos países não industrializados.

Recomendou-se que todos os governos dos países membros tomassem as medidas necessárias para fazerem efetivas suas participações na Conferência e em todas as atividades preparatórias, instando-lhes a cooperarem através da secretaria da CEPAL com os preparativos gerais para a Conferência e de maneira mais particular com os preparativos para o Seminário Regional a ser realizado no México. Essas orientações foram reforçadas durante o XIV período de sessões da CEPAL (Santiago do Chile, abril de 1971), ocasião em que foi realizado um balanço dos trabalhos em curso para a preparação da Conferência.

A convocação do Seminário Regional Latino Americano foi feita em conjunto pela CEPAL e pela Secretaria da Conferência. A CEPAL reafirmou, na ocasião, a importância do evento, pois ali, “expertos gubernamentales de toda la región examinarían por primera vez en conjunto sus problemas ambientales y tratarían de encontrar puntos de vista comunes, los que facilitaría la acción de las delegaciones latinoamericanas en la Conferência de Estocolmo” (CEPAL, 1973, p.5).

Subsidiaram as discussões trabalhos apresentados pelo Instituto Latinoamericano de Planejamento Econômico e Social (ILPES); pela oficina regional para a América Latina da FAO; pela Organização dos Estados Americanos (OEA); pelo Banco Interamericano de Desarrollo (BID); e pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPS). A CEPAL preparou em colaboração com o ILPES e com a oficina regional da FAO o documento *El medio humano e el desarrollo económico en América Latina* (1971b).

Foram abordados nas discussões realizadas no Seminário, em linhas gerais, todos os temas que constituíam matérias de estudo tratadas nas três Comissões da organização da Conferência. Novamente, assinalou-se a insuficiência de informações disponíveis sobre a região para subsidiar a tomada de decisões em matéria ambiental. Houve, então, um “llamado unánime a un mayor intercambio en este terreno, a la investigación, a la capacitación y a la educación general. En todo esto se vio la importancia del papel que pueden representar los organismos internacionales, sobre todo los regionales” (CEPAL, 1973, p. 6). Observa-se, pois, a importância cada vez maior conferida à necessidade da produção de saberes, social e politicamente legitimados como instrumentos fundamentais na disputa de interesses envolvendo a problemática ambiental.

Todas as questões examinadas no seminário foram dirigidas no sentido de enfatizar a necessidade de promover uma aceleração no desenvolvimento econômico e social dos países subdesenvolvidos da região; ou, ainda, no sentido de garantir que fossem minimizados os efeitos negativos sobre as suas economias das políticas ambientais a serem implementadas nos países desenvolvidos. O planejamento constituiu um ponto importante nas discussões sobre as medidas de caráter interno que poderiam ser tomadas com o objetivo de minimizar os problemas ambientais, insistindo-se, ao mesmo tempo, que ao incorporar as considerações ambientais no planejamento de políticas de desenvolvimento, as normas mínimas de preservação a serem fixadas deveriam estar de acordo com as condições e sistemas de valores de cada país:

Así se reconocía tanto el peligro de la generalización respecto de las situaciones de los países de la región – que difieren en tamaño, recursos y modos de desarrollo – como del uso de normas de países avanzados que pueden resultar inadaptables y de desproporcionado costo social, si bien atractivas por el prestigio y el apoyo financiero de que suelen venir precedidas. (CEPAL, 1973, p. 6).

Mereceram atenção, também, as possíveis alterações no comércio exterior que poderiam advir da adoção de políticas ambientais por parte dos países de economias centrais. Em função dessa preocupação decidiu-se que deveria ser preparado um estudo completo sobre as conseqüências, para os países subdesenvolvidos, das atividades realizadas nos países industrializados cujo objetivo fosse preservar o meio ambiente.

Ainda no que diz respeito às políticas ambientais dos países desenvolvidos, outro foco de preocupação levantado referia-se ao processo de transferência de tecnologias. Na avaliação predominante o problema era que estas “al estar fuertemente influenciadas por las medidas anticontaminantes que se exigen em los centros industriales, pudieran gravitar pesadamente sobre los presupuestos locales y distorsionar las prioridades” (CEPAL: 1973, p. 6). Conforme avaliava a cepal:

Cabe recordar que en la actualidad la transferencia de tecnología es un proceso inducido, a través del cual los países subdesarrollados reciben las técnicas prevalecientes en las actividades que se trasladan desde los países más avanzados. Con las técnicas se trasladan problemas económicos de costos de producción y de dimensión de mercado, que establecen ciertos límites a las decisiones económicas relativas a su adaptación a nivel de empresa en los países subdesarrollados. Trabajando con mercados relativamente pequeños, las márgenes de rentabilidad en las inversiones industriales que se van haciendo en los países latinoamericanos han sido exigüos y han demandado con frecuencia políticas de protección en sus etapas iniciales. De ello ha resultado que se tienda a reducir al mínimo

cualesquiera cosas adicionales que disminuyan aún más la economicidad de dichos sectores nuevos (CEPAL, 1971b, p. 77).

Além disso, os países em desenvolvimento manifestaram o desejo de que fossem colocadas de maneira mais explícita as diretrizes que poderiam orientar a transferência de indústrias altamente contaminantes para outros lugares. A explicitação dessas diretrizes ganhava importância diante do fato de que se “algunos países mostraron aprehensión contra el influjo de industrias ‘súcias’; otros, com grandes espacios semivacíos, vieron em ello oportunidades de empleo e ingresos” (CEPAL: 1973, p. 6).

O tema mais extensamente discutido no Seminário foi o que dizia respeito à cooperação internacional. Os governos dos países subdesenvolvidos insistiram na necessidade de se aproveitar a corrente favorável de ajuda externa dirigida para a implementação de políticas voltadas para a solução de problemas ambientais, enfatizando, ao mesmo tempo, que a disponibilidade de tais recursos não deveria implicar cortes ou realocação de montantes de capital que seriam dirigidos para as políticas de desenvolvimento, ou seja, deveria ser levado em conta o princípio da “adicionalidade”. A cooperação internacional financeira e técnica foi considerada essencial não só como o principal meio dos países subdesenvolvidos resolverem seus problemas ambientais, mas também para reduzir ao mínimo os efeitos negativos que as políticas de preservação ambiental das nações mais industrializadas pudessem ter sobre o esforço de desenvolvimento que vinham empreendendo (CEPAL, 1971b, 1971d, 1971e, 1971f, 1971g, 1971h, 1971i). Estas idéias foram defendidas vigorosamente pelas representações dos países subdesenvolvidos na Conferência.

Ao sintetizar as principais conclusões do Seminário, a serem encaminhadas para a Secretaria da Comissão Preparatória da Conferência, o primeiro ponto mencionado traduz o clima que envolveu as discussões no Seminário e pode ser tomado como uma declaração política. Procurou-se, demarcar, na oportunidade, a posição geral dos países subdesenvolvidos da América Latina frente às discussões sobre a problemática ambiental e suas crescentes demandas, sobretudo no que dizia respeito ao caráter universal de que se revestiam:

Lo Seminario destaco que todos los esfuerzos de cooperación internacional en el campo de la preservación ambiental debían basarse en el principio de que cada nación latinoamericana tiene el derecho soberano de adoptar las medidas que considere convenientes para preservar su medio, dentro de las necesidades y prioridades que aconseje su particular proceso de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta las responsabilidades regionales de cada

nación frente al interés colectivo por la preservación del medio humano en la América Latina (NAÇÕES UNIDAS, 1971c, p. 9)

Em linhas gerais as discussões realizadas no Seminário, apesar de reconhecerem a importância de planejar e implementar políticas voltadas para a solução de problemas ambientais, foram encaminhadas no sentido de destacar a responsabilidade, muito maior, dos países desenvolvidos, tanto no que dizia respeito à geração daqueles problemas, como também na construção de saídas, equitativas, para eles. Assim,

En plano internacional, el Seminario estimo conveniente: i) que todos los gobiernos latinoamericanos celebraran una reunión de consulta sobre los temas que se examinarían en la Conferencia de Estocolmo; ii) que se destinaran más recursos a la financiación en la esfera del medio ambiente; iii) que se señalaran plazos para la adopción oficial de normas internacionales de calidad, sobre todo en relación con el comercio de alimentos; iv) que se revisara a los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo a la luz de las necesidades adicionales de los países en desarrollo para salvaguardar y mejorar su medio ambiente; v) que se proporcionara asistencia técnica y financiera para adoptar los procesos de producción de los países en desarrollo a las nuevas condiciones establecidas por las naciones importadores; vi) que se mejoran en el plano internacional los conocimientos e investigaciones sobre los problema ambientales de los países en desarrollo, la difusión de estos conocimientos y la formación profesional del personal técnico y vii) que se establecieran sistemas de vigilancia a nivel internacional y regional (NAÇÕES UNIDAS, 1971c, p. 10).

A avaliação realizada pela Secretaria da CEPAL resume bem a tônica das discussões e o caráter das conclusões produzidas: “las relaciones entre el medio ambiente y el desarrollo constituyeron el tema principal del Seminario y sus conclusiones concordaron en general con los lineamientos de la reunión de expertos efectuada en Founex” (CEPAL, 1973, p. 5).

Participaram do Seminário coordenado pela CEPAL 24 de seus Estados membros⁴⁰. Mas ao final da reunião os representantes dos países que se consideravam desenvolvidos e que, portanto, não compartilhavam das mesmas preocupações dos demais, fizeram questão de que constasse nos documentos oficiais do seminário o registro de que, haviam enviado representantes ao Seminário na condição de membros da CEPAL, e também “por el interes que tenian sus países de conocer las opiniones de los demás participantes pero que sus

⁴⁰ Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, Estados Unidos, França, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Países Baixos, Panamá, Perú, Reino Unido, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay e Venezuela (Nações Unidas: 1971c, p. 4)

delegaciones no habían intervenido e las discusiones, ni en la preparación y aprobación del informe”⁴¹ (CEPAL, 1973, p. 7).

Em todos os Seminários, o Informe produzido na reunião em Founex foi um dos eixos condutores da discussão, além de documentos produzidos pelas Comissões Econômicas Regionais, pelos Organismos intergovernamentais e por consultores convidados. Considerando as discussões que foram realizadas tanto no Seminário da CESPAP como no da CEPA, observa-se que embora a ênfase sobre os aspectos políticos da discussão tenha sido menor do que a que foi dada no documento produzido pela CEPAL, o conteúdo do Informe de Founex forneceu uma base geral para as reivindicações em torno da defesa das políticas de desenvolvimento como prioridade absoluta dos países subdesenvolvidos. De maneira que detalhar a discussão realizada em cada um deles não acrescentaria nada aos argumentos que, aqui, já foram destacados.

Os resultados das discussões levadas avante nos três Seminários foram encaminhados para a Secretaria Geral da Comissão Preparatória e discutidos durante o terceiro período de sessões, realizado entre 13 e 24 de setembro de 1971, em Nova York.

Ao dar início àquela discussão o representante da Secretaria Geral da Conferência que estava coordenando os trabalhos assinalou que as conclusões e recomendações dos Seminários “no implicaban un compromiso oficial de los países participantes sino expresaban sus opiniones generales a fin de dar una orientación para la preparación de la Conferência de Estocolmo” (NAÇÕES UNIDAS, 1971f p. 11). Em seguida, apresentou um resumo, em dez pontos, das preocupações comuns aos três seminários, também contempladas na argumentação construída pela CEPAL e já descrita acima. Merece atenção aqui o fato de que durante as discussões os representantes dos países latino-americanos buscassem reforçar sua posição, sendo enfatizado por um deles que “las diez esferas de interes común, que habían surgido de los três seminários regionales celebrados hasta entonces, eran prueba del denominador común del sudesarrollo” (NAÇÕES UNIDAS, 1971f, p. 14). Neste sentido sublinhou três pontos que julgava essencial serem defendidos em conjunto pelos países subdesenvolvidos, quais sejam:

Que los países industrializados eran los responsables de los problemas de contaminación de importancia mundial, que los problemas del medio

⁴¹ Foram eles: Canadá, Colômbia, Estados Unidos, França, Países Baixos e Reino Unido (NAÇÕES UNIDAS, 1971c, anexo, p. 4).

resultantes de la pobreza sólo podían resolverse por medio del desarrollo económico y que los países en desarrollo debían ser indemnizados por toda repercusión adversa de las medidas tomadas por los países industrializados con respecto a los problemas del medio (NAÇÕES UNIDAS, 1971f, p. 13).

Em seguida, esse mesmo representante propôs, no que foi seguido por outros delegados presentes, que:

El informe Founex y el informe Del seminario del México constituían una base apropiada para el examen de los problemas del medio en los países en desarrollo y daban al Secretario General de la Conferência de Estocolmo directrices para su labor de preparación de dicha Conferência” (Nações Unidas, 1971f, p. 14).

Em síntese, durante os preparativos para a Conferência de Estocolmo os países do Terceiro Mundo vinham catalisando em torno da condição de subdesenvolvidos, que assumiram como identidade, todos os interesses que continuavam movimentando o DD e produzindo a partir dele modos de intervenção que reiteravam e recolocavam os pressupostos e estratégias discursivas do desenvolvimentismo.

4.2.3. Contra “os Limites do Crescimento”

A mobilização em torno da defesa dos imperativos do desenvolvimento intensificou-se com as discussões suscitadas a partir do estudo patrocinado pelo Clube de Roma, que foi publicado em março de 1972, poucos meses antes do início da Conferência, sob o título *The Limits to Growth*.

No mesmo ano em que foi convocada a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano, 1968, ocorrera em Roma a reunião de um grupo de trinta pessoas, de dez países diferentes, sob iniciativa do empresário italiano Aurélio Peccei, com o intuito de discutir e propor saídas para “os complexos problemas que afligem os povos de todas as nações”⁴² (WATTS, 1972, p. 11). Estava constituído o famoso Clube de Roma. A realização da primeira fase do projeto inicial – nomeado *Dilemas da Humanidade* – ficou sob

⁴² Watts nomeia parte desses problemas: “pobreza em meio à abundância; deterioração do meio ambiente; perda de confiança nas instituições; expansão urbana descontrolada; insegurança de emprego; alienação da juventude; rejeição de valores tradicionais; inflação e outros transtornos econômicos e monetários” (1972, p. 11).

responsabilidade de uma equipe de pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology – MIT, com apoio financeiro da Wolkswagen Foundation. A metodologia e o modelo utilizado no trabalho foram produzidos por Jay E. Forrester e a execução da pesquisa e a aplicação do modelo foi coordenada por Dennis Lynn Meadows.

Forrester vinha desenvolvendo, desde a década de 1940, estudos sobre a dinâmica de sistemas e aprimorando modelos descritivos. No seu entendimento, a importância dos modelos residia na descrição complexa de um determinado aspecto da realidade que eles permitiam simular e, com isso, produzir instrumentos válidos, ou de maior eficiência, na gestão e administração de problemas gerados do interior dos sistemas reais. A construção de modelos cada vez mais elaborados, incluindo o uso de computadores, tinha como meta abarcar um número cada vez maior das relações que compunham os sistemas fechados, pois “o cérebro humano, apesar de tão extraordinário, pode acompanhar apenas um número limitado das complicadas interações simultâneas que determinam a natureza do mundo real” (MEADOWS, et al, 1972, p. 17).

Para a equipe do MIT o modelo desenvolvido por Forrester para examinar os dilemas da humanidade, “era um modelo formal, escrito, do mundo”, e explicavam:

Ele constitui uma tentativa preliminar para melhorar nossos modelos mentais de problemas globais, em longo prazo, pela combinação de uma grande quantidade de informação que já existe na mente humana e nos registros escritos, como novos instrumentos de processamento de informação que o conhecimento crescente da humanidade produziu: o método científico, a análise de sistemas e o computador moderno (MEADOWS et al, 1972, p. 17)

A aplicação do modelo construído por Forrester, especificamente para este caso⁴³, tinha como objetivo examinar cinco grandes tendências de interesse global e suas inter-relações para um período aproximado de cem anos. São elas: o ritmo acelerado de industrialização; o rápido crescimento demográfico; a desnutrição generalizada; o esgotamento dos recursos naturais não renováveis e a deterioração ambiental. Ressalvando, em *Os limites do Crescimento*, que o importante no estudo não era a precisão do modelo, mas sim o que ele revelava do mundo, das tendências de comportamento das variáveis estudadas de acordo com os dados historicamente produzidos e disponíveis acerca de cada uma delas, a equipe do MIT concluía que:

⁴³ O modelo foi descrito em: FORRESTER, Jay W (1971). *World Dynamics*. Cambridge, Massachusetts: Wright-Allen Press.

1. Se as atuais tendências de crescimento da população mundial – industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais – continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial.
2. É possível modificar estas tendências de crescimento e formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se possa manter até um futuro remoto. O estado de equilíbrio global poderá ser planejado de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na terra sejam satisfeitas, e que cada pessoa tenha igual oportunidade de realizar seu potencial humano individual.
3. Se a população do mundo decidir empenhar-se em obter este segundo resultado, em vez de lutar pelo primeiro, quanto mais cedo ela começar a trabalhar para alcançá-lo, maiores serão suas possibilidades de êxito (MEADOWS, et al, 1972, p. 20).

O grande problema identificado no estudo residia na tendência para o crescimento exponencial das variáveis analisadas, sendo o crescimento populacional e a expansão industrial as peças-chave no processo de realimentação do sistema. Diante disso e considerando como objetivo desejável um horizonte de tempo razoavelmente longo para a existência da humanidade e uma média de vida também longa para cada indivíduo, tratava-se de estabelecer um conjunto de parâmetros mínimos exigidos para que o sistema fosse equilibrado, ou seja para que se chegasse a um estado de equilíbrio global. Nesta perspectiva o estudo recomenda:

1. A fonte de capital e a população devem ser constantes em tamanho. A taxa de natalidade é igual à taxa de mortalidade, e a taxa de investimento é igual à de depreciação.
2. Todas as taxas de aplicação de recursos e de produção – nascimento, mortes, investimentos e depreciação devem ser mantidas dentro de um mínimo.
3. Os níveis de capital e de população e a sua proporção devem se fixados de acordo com os valores da sociedade. Eles podem ser deliberadamente revisados e ajustados vagarosamente, à medida que os avanços tecnológicos criem novas opções (Idem, p. 171).

O estudo sobre *Os limites do crescimento*, ao identificar a expansão industrial e o aumento populacional como eixos principais da realimentação do desequilíbrio do sistema global, chama a atenção para a necessidade de se considerar esse desequilíbrio tanto na perspectiva dos países desenvolvidos como dos subdesenvolvidos. Enfatiza, ainda, que na medida em que esses dois eixos não são reorientados a tendência é que a distância entre os dois blocos (desenvolvidos/subdesenvolvidos) aumente, tornando “mais clara a base do

ditado, ‘O rico torna-se mais rico e o pobre ganha filhos’” (MEADOWS et al, 1972, p. 37). Desta forma, recomenda, além das medidas anteriores uma transferência de recursos dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos.⁴⁴

A comissão executiva do Clube de Roma agregou aos resultados publicados sob a coordenação de Meadows, seus próprios comentários, chamando atenção para a relevância das conclusões apresentadas no estudo e enfatizando aspectos delas decorrentes. Atentos às celeumas que poderiam ser geradas em consequência das recomendações em torno da necessidade de desacelerar o crescimento tanto da população quanto a expansão industrial, advertiam que:

Um freio imposto à espiral do crescimento demográfico e econômico não deve levar a um congelamento do *status quo* de desenvolvimento econômico de todas as nações do mundo. Se essa proposição fosse emitida pelas nações ricas ela seria considerada como um ato final de neocolonialismo. (...) O máximo de liderança será exigido dos países economicamente desenvolvidos, visto que o primeiro passo em direção a esse objetivo [equilíbrio global] deveria ser o de encorajar uma desaceleração no crescimento de sua própria produção material, ajudando ao mesmo tempo, as nações em desenvolvimento, no seu esforço para acelerar o crescimento de sua economia (Idem, 1972, p. 190).

Embora tenha sido alvo de inúmeras críticas – envolvendo desde o método empregado até as conclusões e seus desdobramentos políticos, econômicos e sociais,⁴⁵ passando pelo caráter pessimista e apocalíptico do enfoque⁴⁶ –, os limites do crescimento reforçou o peso que o desenvolvimento industrial exercia sobre a degradação ambiental, aspecto que vinha sendo tratado de maneira tangencial. Ao chamar a atenção para os efeitos degradantes do desenvolvimento, o informe potencializa o poder de articulação dos interesses envolvidos na reafirmação dos elementos constituintes do desenvolvimentismo. Além disso, a reorganização de forças que ele promove insere definitivamente a problemática ambiental na ordem do discurso do desenvolvimento.

⁴⁴ A Comissão Executiva do Clube de Roma reafirmando que a construção do equilíbrio global “exigia um empenho conjunto de todos os povos, qualquer que seja sua cultura, seu sistema econômico, ou seu nível de desenvolvimento”, chamava a atenção para a responsabilidade dos países ricos e industrializados, ponderando que “estas nações acabarão compreendendo que em um mundo onde há uma necessidade básica de estabilidade, seus altos níveis de desenvolvimento só podem ser justificados ou tolerados se servirem, não como um trampolim para alcançar níveis ainda mais altos, mas como plataformas, a partir das quais se possa organizar uma distribuição mundial mais equitativa da riqueza e da renda” (Idem, 1972, p. 180-190).

⁴⁵ De acordo com McCormick (1992), a crítica mais abrangente em torno de *Os limites do crescimento* foi empreendida por um grupo de 13 ensaístas ligados à Universidade de Sussex, na Grã Bretanha: Cole, H. S. D.; Freemam, C.; Joda, M; Pavit, K. L. R. (1973). *Thinking about the future: a critique of The limits to Growth*. Londres: Chatto & Windus/ Sussex university Press.

⁴⁶ Como a empreendida em: MADDUX, John (1972). *The doomsday syndrome*. Londres: Macmillan.

Apesar do esforço do Clube de Roma, através de seus comentários, em ressaltar o papel a ser desempenhado pelas Nações ricas e industrializadas diante da necessidade de estabilizar o sistema – o que envolvia inclusive, uma distribuição mundial da riqueza e da renda de forma menos desigual –, os limites do crescimento causaram um grande impacto não só nas nações desenvolvidas, mas principalmente entre as nações que lutavam para solidificar e expandir seu processo de industrialização.

As tensões aumentaram ainda mais quando, sob influência de *Os limites do crescimento*, e sob as bases lançadas por um artigo publicado em 1971 por Gerald Leach, intitulado *A blueprint for survival*, é construído um modelo, semelhante ao de Forrester, para a Grã-Bretanha. A execução deste modelo ficou sob a coordenação de Edward Goldsmith, editor do *Ecologist*. A idéia era propor alternativas radicais às atitudes consideradas moderadas das instituições de conservação britânicas (MCCORMICK, 1992). Partindo de premissas semelhantes às do MIT, afirmava-se que “se for permitido que as tendências atuais continuem, o colapso da sociedade e a ruptura irreversível dos sistemas de sustentação da vida neste planeta (...) são irreversíveis” (GOLDSMITH: 1972, p 9, apud, MCCORMICK: 1992, p. 89)⁴⁷. Dentre as recomendações apresentadas estavam: manejo eficiente de esgotos e redução da produção de dejetos industriais; o uso controlado de fertilizantes químicos e pesticidas; realização de uma contabilidade social onde os custos da poluição pudessem ser corretamente avaliados e assumidos pelas empresas/indústrias poluidoras; estabilização do crescimento populacional; criação de um sistema social descentralizado, de forma a permitir unidades organizacionais menores e mais adequadas aos ciclos de resiliência da natureza.

As discussões geradas em torno dos dois estudos – *The Limits to Growth* e *Blueprint survival* – redobram a atenção e a firmeza com que os países subdesenvolvidos demarcavam sua posição na defesa intransigente do desenvolvimento econômico e industrial como prioridades fora de qualquer negociação. As implicações que poderiam advir do conteúdo defendido nas duas publicações foram foco de atenção explícita do governo brasileiro:

Embora de aplicação supostamente universal, as teses do “Clube de Roma” visam evidentemente o mundo em desenvolvimento, cujo progresso econômico passaria a ser interpretado como um retrocesso e um risco para a Humanidade. Uma nova filosofia política parece assim nascer e, da mesma

⁴⁷ GOLDSMITH, E. et al. (1972), A blueprint for survival, in: *The Ecologist*, 2, 1972, p. 1-22. Robert Allen, também co-autor deste trabalho, assume a partir de 1978 a orientação do programa Estratégia Mundial de Conservação preparado e dirigido pela IUCN, mas que envolvia a participação indireta da FAO, do PNUMA e da UNESCO. Conf. MCCORMICK, 1992.

maneira que o controle demográfico constitui hoje um perigoso dogma das grandes organizações internacionais de crédito, poderá um dia a filosofia antidesenvolvimentista ganhar terreno, com reflexos negativos nos poucos setores em que a cooperação econômica internacional tem-se revelado mais útil e promissora. Mais importante ainda é o fato de que as teses alarmistas sobre um mundo com recursos supostamente em extinção constituem uma ameaça permanente para aqueles países que dispõem de maiores reservas naturais, e não é assim de admirar que, neste contexto, adquiram renovada significação certos esforços de internacionalização das grandes áreas virgens da Terra (CAVALCANTI: s/d, p. 5).

Independente das ponderações feitas no Informe patrocinado pelo Clube de Roma –a respeito do peso maior que recaía sobre as nações desenvolvidas no agravamento da problemática ambiental e da defesa do papel ativo que aqueles deveriam desempenhar no sentido de promover uma distribuição mais equitativa das riquezas e benesses do desenvolvimento tecnológico –, os países subdesenvolvidos, como porta vozes do desenvolvimentismo, não podiam aceitar a perspectiva em que a relação desenvolvimento e meio ambiente era abordada em *Os limites do crescimento*.

A necessidade de se contrapor firmemente a essa abordagem é defendida pelo governo brasileiro. Depois de assinalar a incompatibilidade estrutural da paralisação do crescimento tanto com a “dinâmica capitalista centrada na maximização dos lucros”, quanto com a dinâmica “socialista centrada na maximização da produção”, afirma-se que “mesmo do ponto de vista político e ético, não se poderia admitir a paralisação do desenvolvimento econômico sem uma ampla redistribuição internacional da riqueza, dificilmente viável” (CAVALCANTI: 1973, s/d, p. 6). E procurando deslocar o enfoque de cunho técnico e científico de que se revestia a discussão proposta pelo Clube de Roma, realça, em contraponto, o aspecto político da problemática ambiental:

O “meio ambiente” corresponde, portanto, a uma problemática essencialmente política; de fato, o planejamento e a implementação de um esquema de utilização racional de recursos não se constitui em questão científica, de vez que as soluções são inúmeras e as perspectivas tecnológicas praticamente ilimitadas. O que realmente importa saber é *quem* toma as decisões, *a quem* estas últimas devem beneficiar e *a quem* devem caber os ônus. Ora no âmbito interno uma parte substancial dos custos ecológicos são simplesmente transferidos ao público; no âmbito externo as transferências são feitas de país a país (CAVALCANTI: 1973, s/d, p. 6 – Grifos do autor).

A preocupação era de que ao vincular a solução das demandas ambientais à necessidade de restrições ao desenvolvimento, e ainda ao fazê-lo sob uma base argumentativa assentada em recursos cientificamente autorizados, o Informe colocava em questão os principais pilares de sustentação do desenvolvimentismo de uma maneira geral, ameaçando inclusive os setores da classe dominante dos países subdesenvolvidos, para as quais a continuidade dessas políticas era um elemento importante nas disputas de hegemonia na esfera interna. Enfim, os representantes desses países foram para a Conferência para defenderem não só a necessidade prioritária de alavancar o desenvolvimento, mas também para reafirmarem as responsabilidades que os países ricos deveriam assumir neste processo.

4.2.4. A Conferência de Estocolmo: o desenvolvimento como prioridade

Depois de um longo período de preparação, a Conferência de Estocolmo realizou-se entre os dias 5 e 16 de junho de 1972. As deliberações encaminhadas foram sintetizadas nos dois principais documentos produzidos como resultado final das discussões: a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano⁴⁸ e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano, onde são apresentadas 109 recomendações para a ação no âmbito internacional.

Na Declaração da Conferência formulam-se em 26 princípios as orientações que deveriam inspirar e conduzir os esforços de preservação do meio ambiente humano. No preâmbulo proclamam-se os critérios gerais, a partir dos quais aqueles princípios deveriam ser considerados. Proclama, de início, que a capacidade criativa e transformadora do homem deve ser usada com prudência e discernimento de maneira a produzir mais benefícios para todos e menos destruição e degradação. Considera como tarefa fundamental da humanidade e dever de todos os governos, a proteção do meio ambiente humano, natural ou artificial, em benefício das gerações atuais e futuras. A degradação ambiental, afirma-se, “afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero” (NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 3).

O documento reproduziu em essência, os encaminhamentos construídos durante o período preparatório. O eixo tanto das proclamações iniciais, como dos princípios

⁴⁸ Durante o Seminário regional organizado pela CEPAL, “se convino em que era preciso informar los criterios y conceptos y adoptar una terminología común pra abordar los problemas del medio ambiente. A este respecto, se

enumerados, é a relação entre meio ambiente e desenvolvimento. O critério mais geral colocado como guia para a consideração dessa relação é o fato de que ela assume características particularizadas de acordo com o nível de desenvolvimento econômico e social atingido por cada país ou região.

Assim, depois de postular a proteção ambiental como um dever de todos os governos, procura-se diferenciar os tipos de responsabilidades que caberiam aos países industrializados e aos países em desenvolvimento:

En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuados. Por ello, *los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo*, teniendo presentes sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio. Con el mismo fin, *los países industrializados, deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo*. En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico (NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 3 – Grifos meus).

As justificativas apresentadas para o apelo que se fez em defesa das prioridades do desenvolvimento econômico e do avanço tecnológico fazem lembrar o discurso de Truman em 1949. O desenvolvimento é recolocado como instrumento indispensável à superação da pobreza e todas as mazelas dela decorrentes e, conseqüentemente para a diminuição da *distância* que esses países ainda teriam que percorrer para deixar para trás a condição de subdesenvolvidos. Esta condição é, pois, reafirmada como uma questão de estágio, de fase. Ao percorrer o caminho da industrialização, já trilhado pelas nações desenvolvidas, os países subdesenvolvidos poderiam inclusive tirar proveito dos erros cometidos por aquelas nações e, evitar ou diminuir, por exemplo, os níveis de degradação ambiental que elas vinham produzindo. Mas, alcançar o desenvolvimento deveria ser o objetivo principal de suas ações em prol do meio ambiente.

Os primeiros princípios apresentados na Declaração procuram chamar a atenção para a necessidade da proteção do meio ambiente humano, de uma forma geral, exaltando que esta proteção deve ser interesse de todos. Condena-se, por demanda dos países

considero que la expresión ‘medio ambiente humano’ era la traducción más adecuada de ‘human environment’” (NAÇÕES UNIDAS, 1971a, p. 9).

subdesenvolvidos⁴⁹, o jugo e opressão colonial, mencionando-se de forma explícita o Apartheid. Reafirma-se a soberania do Estado Nacional para gerir e dispor de seus recursos naturais ou artificiais. A questão da utilização de armas nucleares foi condenada, como foi qualquer meio de destruição em massa. Os países do Terceiro Mundo, que não podiam partilhar daquele recurso tecnológico, e ainda estavam sujeitos aos seus efeitos deletérios, consideraram que a radical condenação do uso da energia nuclear não foi devidamente contemplada na Declaração (Nações Unidas, 1973).

A necessidade de proteger o meio ambiente e os seus recursos é abordada predominantemente do prisma das conseqüências negativas ou positivas que poderia desencadear em relação aos imperativos do desenvolvimento. Assim afirma-se, que os homens possuem direitos fundamentais, mas tem, também, a “solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras” (Nações Unidas, 1973, p. 4 – Princípio 1). E neste sentido, “al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres” (conf, Ibidem, Princípio 4), e deve-se evitar também as descargas tóxicas sejam elas no ar, no solo, ou na água.

As manifestações de insatisfação e descontentamento produzidas, sobretudo, nas sociedades industrializadas em relação às promessas não cumpridas da modernidade, foram em parte catalisadas em torno das demandas ambientalistas. O jogo de poder/saber desencadeado a partir dessas demandas, quando da convocação da Conferência de Estocolmo, deu início a um processo de reposicionamento dos interesses envolvidos na produção e dispersão do discurso do desenvolvimento, cuja relação de forças levou à reafirmação e fortalecimento desses interesses. Assim, diante, por exemplo, das discussões a respeito da necessidade de desacelerar o crescimento, contrapunha-se: “el desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida” (Ibidem, Princípio 8).

A Declaração da Conferência de Estocolmo pode ser considerada uma carta em defesa de uma mobilização global em favor da erradicação do subdesenvolvimento. Nela, e a partir dela, o subdesenvolvimento foi tratado como gerador dos focos de pressão mais intensos sobre a degradação do meio ambiente humano e como tal merecedor de todos os esforços para superá-lo. De acordo com os princípios 9, 11 e 12, postula-se que:

⁴⁹ Conforme pode ser inferido do Informe final do Grupo de Trabalho que ficou encarregado da preparação da

Las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo *acelerado* mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que complemente los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse.

Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían menoscabar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio, teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y cualesquiera gastos que pueda originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con ese fin (NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 4-5).

Todos os elementos que entraram na composição dos enunciados do discurso do desenvolvimento foram reconsiderados e repostos, de forma que o subdesenvolvimento é resignificado à luz das demandas ambientais. Alguns desses elementos ganharam mais relevo e importância. A defesa do planejamento como instrumento técnico e racional, por exemplo, tornou-se ainda mais indispensável diante da tarefa de conciliar *as exigências* do desenvolvimento e *a necessidade* de proteger e melhorar o meio ambiente (Cf., Princípios 13, 14, 15, Ibidem, p. 5). A taxa elevada de crescimento demográfico, interpretada pelo ambientalismo, como um dos principais focos de degradação ambiental, foi recolocada como uma variável a ser considerada de acordo com as políticas e as necessidades do desenvolvimento *e também* da proteção ambiental (Cf., Princípio 16, Ibidem, p. 5). A produção de conhecimentos, o desenvolvimento de novas tecnologias, a qualificação de agentes e atores, programas de educação ambiental e todo um rol de dispositivos de legitimação de estratégias discursivas foram realçadas como instrumentos necessários para que as exigências do desenvolvimento conseguissem absorver adequadamente as necessidades da proteção ambiental (Cf., Princípios 17, 18, 19, 20, p. 5).

No Plano de Ação essa reafirmação dos interesses desenvolvimentistas é desdobrada em recomendações que visam estabelecer diretrizes gerais para a ação de governos, agências das Nações Unidas, organismos intergovernamentais ou multilaterais no sentido de conciliá-los com os cuidados de preservação do meio ambiente. Desta forma abordaram-se todos os assuntos discutidos nas matérias de estudo: Planejamento e ordenação dos assentamentos humanos do ponto de vista da qualidade do meio ambiente humano; ordenação dos recursos naturais e suas relações com o meio ambiente; definição dos agentes contaminantes de grande importância internacional e a luta contra os mesmos; aspectos educacionais, informativos, sociais e culturais das questões relativas ao meio; desenvolvimento e o meio ambiente.

O tratamento dispensado aos problemas ambientais dos países subdesenvolvidos seguiu de perto as recomendações produzidas nos documentos preparados nos Seminários Regionais e no Encontro de Founex, conforme já foi discutido. Assim as *estratégias desenvolvimentistas* foram reafirmadas como sendo o melhor caminho para a superação do principal problema ambiental dos Países do Terceiro Mundo: as mazelas do subdesenvolvimento. Nessa perspectiva, ao tratar dos assentamentos humanos, uma das matérias de estudo que abordava de forma mais direta as conseqüências ambientais do subdesenvolvimento, recomenda-se:

- a) Que todos los organismos de ayuda al desarrollo, ya internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Internacional e Reconstrucción y Fomento, ya regionales o nacionales, den también alta prioridad, dentro de los recursos disponibles, en sus actividades de ayuda al desarrollo a las peticiones de asistencia procedentes de los gobiernos por la planificación de los asentamientos humanos (...); b) Que esos organismos estén asimismo dispuestos a ayudar a los países menos industrializados a resolver los problemas ambientales que plantean los proyectos de desarrollo; a tales efectos deberán apoyar activamente la formación profesional y alentar la contratación del personal necesario, en la medida de lo posible dentro de los propios países (NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 7).

A construção do subdesenvolvimento como o problema ambiental mais importante para o Terceiro Mundo foi o resultado da movimentação dos interesses ligados ao desenvolvimentismo em seu conjunto, conforme já foi discutido até aqui. No entanto a reafirmação das políticas desenvolvimentistas, no contexto em que ela foi realizada, abria novos campos de disputas estratégicas. Sinalizando a correlação de forças engendrada nessa arena, as recomendações para o Plano de Ação, aprovadas na Conferência, foram

encaminhadas no sentido de reiterar e fortalecer a hierarquia de poder já estabelecida como resultado do processo de reprodução das relações capitalistas em termos mundial.

Essas recomendações tomam como pressuposto as construções que estabeleceram, desde a formação discursiva do desenvolvimento, um conjunto de limitações e incapacidades como sendo inerentes à condição do subdesenvolvimento. Uma das incapacidades estrategicamente reforçadas está ligada a falta de condições necessárias à viabilização tanto da produção de conhecimentos sobre o meio ambiente, como da formação de agentes qualificados para administrar e gerir o uso dos recursos naturais de maneira adequada, considerando não só os interesses dos países que os detêm mas, principalmente, daqueles considerados superiores, evocados em nome da humanidade ou das gerações futuras.

A carência de informações, recursos financeiros e pessoal qualificado estava na base da incapacidade demonstrada pelos países subdesenvolvidos para romperem com forças próprias o *círculo vicioso da pobreza* em que estavam mergulhados. Neste sentido, recomenda-se que toda a estrutura institucional que havia sido montada em torno da implementação das estratégias desenvolvimentistas servisse de apoio também às atividades que pudessem promover a produção de conhecimentos e informações para subsidiar ações de conservação e uso racional dos recursos ambientais.

Além da reposição de certos dispositivos de funcionamento do discurso do desenvolvimento/subdesenvolvimento e também da reafirmação da prioridade do desenvolvimento econômico para os países do Terceiro Mundo, o plano de ação reflete a importância estratégica conferida à montagem de um *Sistema Mundial de Vigilância sobre o meio ambiente humano*, como instrumento privilegiado na produção e domínio de conjuntos de saberes especificamente orientados para o aprimoramento dos mecanismos de apropriação dos recursos ambientais.

Este tema foi discutido durante o período de preparação da Conferência, inicialmente por um Grupo de trabalho intergovernamental, convocado pelo Secretário Geral para essa tarefa específica. O Informe produzido por esse grupo foi discutido nas três Comissões de trabalho e a partir dessas discussões considerou-se que qualquer recomendação envolvendo questões de vigilância e supervisão perpassava o conjunto de temas ou matérias de estudo que

as Comissões abordavam. Nesta perspectiva decidiu-se que este deveria ser um dos eixos estruturais do Plano de Ação⁵⁰.

Uma das preocupações expressas no informe produzido pelo Grupo de Trabalho sobre Vigilância, foi a necessidade de definir o significado que estava sendo conferido ao termo vigilância. Assim registrou-se que ele seria empregado para referir-se a “um sistema de observación, medición y evaluación permanentes com fines concretos” (NAÇÕES UNIDAS, 1971b, p. 1). O objetivo principal desse sistema de vigilância seria proporcionar as informações necessárias para garantir a proteção “presente y futura de la salud y de la seguridad del hombre y la buena gestión del medio ambiente y de sus recursos” com vistas:

1. - a) el aumento cuantitativo de los conocimientos sobre las modificaciones naturales y artificiales del medio ambiente y sobre el impacto de éstas en la salud y el bienestar del hombre; b) la mejor comprensión del medio ambiente y, en particular, de la forma en que se mantiene el equilibrio dinámico en los ecosistemas, a fin de que sirva de base para la buena gestión de los recursos. 2. La detección de cualquier alteración importante del medio (inclusive los desastre naturales) en una fase suficientemente temprana para que puedan adoptarse las medidas de protección pertinentes. 3. La comprobación de la eficacia de los sistemas de regulación establecidos y la planificación más adecuada del desarrollo tecnológico (NAÇÕES UNIDAS, 1971, p. 2).

Os desdobramentos desses objetivos no Plano de Ação resultaram na recomendação de que fossem criados conjuntos de instrumentos de controle e produção de informações sobre o meio ambiente. Havia sido definido como princípio orientador que este sistema de vigilância fosse implementado, na medida do possível, a partir dos sistemas nacionais e internacionais existentes e que os organismos especializados das Nações Unidas deveriam ser utilizados ao máximo “como base institucional para coordinar y ejecutar los programas de vigilancia” (NAÇÕES UNIDAS, 1971, p. 2). Outro aspecto considerado essencial na montagem e eficiência desse sistema em nível nacional ou internacional era a necessidade de qualificar profissionais para atuarem nos programas existentes e nos que ainda seriam criados.

As recomendações propostas em todas as Comissões seguiram em linhas gerais essas diretrizes. Foi sugerida a montagem de sistemas de produção de informações, qualificação de profissionais, e monitoração de todos os recursos naturais – solos, vegetação, vida animal,

⁵⁰ O Plano de Ação foi estruturado em torno de três tipos principais de ação: a) aquelas dirigidas à elaboração de um programa global de avaliação do meio ambiente humano [abrangendo avaliação, investigação, vigilância e intercâmbio de informações]; b) as relacionadas à ordenação do meio ambiente humano [fixação de objetivos e planejamento, consultas e acordos internacionais]; c) e também aquelas consideradas medidas auxiliares

água e atmosfera. Assim além da recomendação em prol da elaboração de abrangentes inventários sobre os recursos naturais – cuja execução deveria ser coordenada pelos órgãos especializados ou comissões econômicas regionais das Nações Unidas –, propôs-se que fossem realizados também inventários sobre “los diversos tipos de personal calificado em problemas del medio necesarios en sus respectivas regiones y de los médios disponibles para satisfacer esas necesidades con miras a proporcionar más facilmente la formacion profesional pertinente en las regiones mismas” (NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 9).

Somente a partir da reunião de um conjunto de informações sobre todos os recursos ambientais – naturais ou produzidos pelo homem – suficientes para formar uma rede envolvendo diversos pontos de produção e acumulação desses saberes é que os mecanismos de vigilância poderiam ser acionados. A idéia era não só estabelecer mecanismos para inventariar esses recursos, como para acompanhar o seu comportamento ao longo do tempo, numa abrangência nunca antes imaginada.

Assim, todos os temas ou matérias de discussão, tratados, seja da perspectiva da priorização de conservação do meio ou de promoção do desenvolvimento, vieram acompanhados de recomendações para que fossem criados meios de produzir mais conhecimentos e qualificar mais pessoas a serem envolvidas no planejamento e execução de políticas e programas relacionados à questão abordada. Assim, na esfera do *planejamento e ordenação dos assentamentos humanos*, recomenda-se, “confiar la responsabilidad global de un programa concertado de investigación global de un programa concertado de investigación ambiental a nível internacional a um órgano central al que se encargue de la coordinación em la esfera del médio” (NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 8). E em seguida aponta como prioritários oito áreas ou setores e investigação, que vão desde “teorias, normas y métodos para el desarrollo global del médio em los asentamientos urbanos y rurales” até os “efectos físicos, mentales y sociales de las tensiones creadas por las condiciones de vida y de trabajo en los asentamientos humanos y em especial em los conglomerados urbanos”, passando ainda pelos “diseños, tecnologías, procedimientos financieros y administrativos para la construcción eficiente y ampliada de vivienda” (NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 8).

No âmbito da matéria de estudo sobre a *ordenación dos recursos naturais e suas relações com o meio ambiente humano* merece relevo a atenção conferida à necessidade de proteção dos “recursos genéticos mundiais”. O tratamento dispensado ao tema denota a

[educação, capacitação e informação pública diretamente ligados ao nível “a” e organização, financiamento e

importância das novas fronteiras de expansão do conhecimento sobre os recursos ambientais como forma de ampliar os dispositivos de apropriação da natureza pelo homem. São apresentadas sete recomendações⁵¹ que tratam especificamente da produção de informações e instrumentos de conservação e vigilância sobre os recursos genéticos. A de caráter mais abrangente, recomenda:

Que los gobiernos, en cooperación con el Secretario General de las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, cuando corresponda, acuerden la realización de un programa internacional encaminado a conservar los recursos genéticos mundiales:

a) Para ello se sugiere una activa participación a nivel nacional e internacional. Debería tenerse en cuenta, sin embargo, que si bien la búsqueda, recolección y diseminación de esos recursos genéticos se realizan de manera óptima sobre una base regional o internacional, su evaluación y utilización deben ser llevadas a cabo por determinados especialistas e instituciones; la participación internacional en estas últimas actividades debe incluir un intercambio de técnicas y conocimientos;

b) Se necesita una red internacional que posea las necesarias estructuras para facilitar el intercambio entre países de información y de material genético;

c) Se necesitan métodos tanto estáticos (“bancos de semillas” colecciones de cultivos, etc.) como dinámicos (conservación de poblaciones en medios naturales en evolución);

d) la acción es necesaria en seis esferas relacionadas entre si: i) compilación de datos sobre recursos genéticos; ii) registros de colecciones; iii) exploración y recolección; iv) documentación; v) evaluación y utilización; vi) conservación, que representa el punto focal con el que se relacionan todos los demás programas;

e) aunque el programa internacional se refiere a todo tipo de recursos genéticos, la acción necesaria para cada tipo habrá de variar según las necesidades y actividades existentes (NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 15 Recomendação 39).

O fato de grande parte dos estoques de recursos naturais estarem localizados nos países subdesenvolvidos conferiu ao domínio e controle da produção de conhecimentos a respeito desses recursos um valor ainda mais estratégico nas disputas de poder inscritas nos mecanismos de produção e reprodução da ordem mundial e presentes na correlação de forças estabelecida em Estocolmo. Nessa arena, a montagem de aparelhos de produção de conhecimentos se justifica como sendo de interesse da humanidade e, portanto, acima dos interesses de grupos ou classes. A legitimidade desses aparelhos e dos saberes que produzem advém não só dos objetivos declaradamente superiores que os justificam, mas também, e,

cooperação técnica mais diretamente vinculados ao nível “b”]. (NAÇÕES UNIDAS: 1973, p. 7)

⁵¹ (NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 15 a 18 – recomendações 39 a 45).

sobretudo, pela vinculação e observância de métodos, instrumentos e dispositivos de controles já instituídos pela ciência e inscritos no campo de abrangência definido pelas disciplinas. A neutralidade do saber científico e a humanidade enquanto sujeito coletivo foram colocados como dispositivos estratégicos nessas disputas de saber/poder.

A produção de conhecimentos sobre o meio ambiente, incluindo a identificação da ação humana como um dos principais fatores de degradação desse meio e de seus recursos, converteu-se em um instrumento central nas disputas travadas no interior do processo de crise da modernidade: de um lado os interesses vinculados à reafirmação das promessas da modernidade tecnológica como instrumento para a conquista da emancipação e, de outro, aqueles que apontavam para a falência desses instrumentos, questionando as possibilidades de se produzir a partir deles efeitos de emancipação.

Como já foi discutido anteriormente o “desenvolvimento” havia se colocado, desde o triunfo da razão iluminista, como o elemento de junção entre o Projeto Sócio-Cultural da Modernidade e a expansão do capitalismo industrial, sendo esta condição de realização daquele. A construção de mecanismos, cada vez mais eficientes e sofisticados, de acesso e apropriação do meio ambiente e seus recursos estava no cerne das estratégias desenvolvimentistas. Estas estratégias nutriam-se de um conjunto de saberes inscritos sobre diferentes registros na esfera da economia, da demografia, da estatística, do planejamento, da sociologia etc. – também vinculados ao regime de produção de verdade demarcado pela ciência moderna.

Parte das insatisfações em relação à prioridade que vinha assumindo a modernidade tecnológica em detrimento da modernidade da emancipação é catalisada nas demandas e proposições de uma nova ordem social veiculadas através do ambientalismo. As pressões políticas no sentido de buscar um encaminhamento dessas demandas⁵² levaram à convocação da Conferência de Estocolmo. Assim delimitou-se um espaço político institucional que catalisou a partir das demandas ambientais as disputas que vinham sendo travadas, no âmbito sobretudo das sociedades desenvolvidas, em relação à crise das promessas da modernidade.

Neste espaço foram postos em relação dois conjuntos de saberes a partir dos quais se originaram enunciados e estratégias discursivas especificamente dirigidas a produzir e legitimar uma determinada distribuição de poder. A configuração de uma *Questão Ambiental*

⁵² Cujo estopim foi a pressão dos países escandinavos para que se discutissem os efeitos transfronteiros da poluição atmosférica decorrentes do desenvolvimento industrial na Europa.

foi produzida nesta relação, ou seja na interface desses dois conjuntos de saberes em seus diferentes registros – de um lado aqueles enunciados⁵³ vinculados à promoção de estratégias de desenvolvimento e, de outro, aqueles vinculados à identificação dos efeitos deletérios que delas resultam e à promoção de novos sentidos de intervenção no meio ambiente.

No entanto é preciso ressaltar que a produção de saberes, seja sobre o meio ambiente, ou sobre os mecanismos do desenvolvimento tecnológico, não significa por si a constituição de instrumentos de poder a serviço direto de nenhum dos interesses em disputa, seja dos países desenvolvidos, dos subdesenvolvidos, dos ambientalistas, dos industrialistas, ou dos desenvolvimentistas.

As “distribuições de poder”, e as “apropriações de saber” não representam mais do que cortes instantâneos em processos, seja de reforço acumulado do elemento mais forte, seja de inversão da relação, seja de aumento simultâneo dos dois termos. As relações de poder-saber não são formas dadas de repartição são “matrizes de transformações”. (FOUCAULT, 1984, p. 94)

É, pois, a correlação de forças estabelecida entre esses interesses que irá determinar as apropriações e usos estratégicos desses saberes e é a partir dessas apropriações que se produzem determinadas distribuições de poder. Enfim, “é justamente no discurso que vêm a se articular poder e saber” (FOUCAULT, 1984, p. 95).

A *Questão Ambiental* pode ser compreendida como um conjunto de elementos discursivos produzidos no interior do complexo e móvel jogo de interesses em torno relação meio ambiente e desenvolvimento. Esses enunciados, ou elementos discursivos funcionam como dispositivos táticos a serem relacionados, dispostos ou ordenados a partir de uma dada correlação de forças de modo a produzirem instrumentos ou efeitos de poder. Por funcionarem como dispositivos táticos,

podem existir discursos diferentes e mesmo contraditórios dentro de uma mesma estratégia; podem, ao contrário, circular sem mudar de forma entre estratégias opostas. Não se trata de perguntar aos discursos (...) de que teoria

⁵³ “O enunciado não é a projeção direta, sobre o plano da linguagem, de uma situação determinada ou de um conjunto de representações. (...) De início, desde sua raiz ele se delinea em um campo enunciativo onde tem lugar e status, que lhe apresenta relações possíveis com o passado e que lhe abre um futuro eventual. Qualquer enunciado se encontra assim especificado: não há enunciado em geral, enunciado livre, neutro e independente; mas sempre um enunciado fazendo parte de uma série ou de um conjunto, desempenhando um papel no meio dos outros, neles se apoiando e deles se distinguindo: ele se integra sempre em um jogo enunciativo, onde tem sua participação, por ligeira e ínfima que seja. (...) Não há enunciados que não suponha outros; não há nenhum que não tenha, em torno de si, um campo de coexistências, efeitos de série e de sucessão, uma distribuição de funções e de papéis. Se se pode falar de enunciado, é na medida em que uma frase (uma proposição) figura em um ponto definido, com uma posição determinada, em um jogo enunciativo que a extrapola (FOUCAULT, 2002, p.113-114)

implícita derivam, ou que divisões morais introduzem, ou que ideologia – dominante ou dominada – representam; mas, ao contrário, cumpre interrogá-los nos dois níveis, o de sua produtividade tática (que efeitos recíprocos de poder e saber proporcionam) e o de sua integração estratégica (que conjuntura e que correlação de forças torna necessária sua utilização em tal ou qual episódio dos diversos confrontos produzidos) (FOUCAULT, 1984, p. 94)

Nesta perspectiva analítica, de acordo com a conjuntura e as correlações de forças estabelecidas, os elementos discursivos, ou os enunciados que vão compondo a chamada Questão Ambiental – cujo eixo está centrado nas relações entre desenvolvimento tecnológico e degradação do meio ambiente – tanto são integrados em estratégias de reafirmação das práticas discursivas produzidas no âmbito do desenvolvimentismo quanto dão origem a estratégias que buscam negá-las; mas a sua maior produtividade tática é conseguida na cisão que, a partir daquele conjunto de enunciados, se imprime ao discurso do desenvolvimento, levando à formulação do discurso do Desenvolvimento Sustentável.

A superfície de emergência do discurso do Desenvolvimento Sustentável foi produzida desde a Conferência de Estocolmo com a formulação da Questão Ambiental, pois a partir dela estavam postas as condições para tornar nomeável e descritível um novo objeto de discurso:

As condições para que apareça um objeto de discurso, as condições históricas pra que dele se possa “dizer alguma coisa” e para que dele várias pessoas possam dizer coisas diferentes, as condições para que ele se inscreva em um domínio de parentesco com outros objetos, para que possa estabelecer com eles relações de semelhança, de vizinhança, de afastamento, de diferença, de transformação – essas condições (...) são numerosas e importantes (FOUCAULT, 2002, p. 51).

A produção das condições que levaram à constituição da Questão Ambiental como objeto de discurso teve início com o agravamento da problemática ambiental nos primeiros anos da década de 1960, sendo estendidas no contexto de preparação e realização da Conferência de Estocolmo. No entanto a cisão que será produzida no discurso do desenvolvimento vai tomando forma a partir de um complexo feixe de relações que vai sendo engendrado em torno desse novo objeto de discurso:

Essas relações são estabelecidas entre instituições, processos econômicos e sociais, formas de comportamentos, sistemas de normas, técnicas, tipos de classificação, modos de caracterização; e essas relações não estão presentes no objeto; não são elas que são desenvolvidas quando se faz sua análise; elas não desenham a trama, a racionalidade imanente, essa nervura ideal que reaparece totalmente, ou em parte, quando o imaginamos na verdade de seu conceito. Elas *não definem a constituição interna do objeto, mas o que lhe*

permite aparecer, justapor-se a outros objetos, situar-se em relação a eles, definir sua diferença, sua irredutibilidade e, eventualmente, sua heterogeneidade; enfim, *ser colocado em um campo de exterioridade*. (FOUCAULT, 2002, p. 51– Grifos meus).

Desde a Conferência de Estocolmo, passando pela Comissão Bruntland, e pela Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio em 1992, a estrutura político institucional das Nações Unidas vem funcionando como espaço privilegiado na produção de estratégias discursivas que vêm servindo de eixo na definição dos contornos do discurso do Desenvolvimento Sustentável. A configuração desse discurso e os principais deslocamentos produzidos em torno do seu objeto – a Questão Ambiental – serão os assuntos abordados no capítulo seguinte.

5. O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Conferência de Estocolmo é o primeiro marco no processo de cisão no Discurso do Desenvolvimento. A partir as disputas de poder travadas no espaço político discursivo ali configurado, tanto a degradação do meio ambiente como a necessidade de preservá-lo foram vinculadas, direta ou indiretamente, ao DD. A relação entre meio ambiente e desenvolvimento foi transformada em um campo de problematizações; passando então a ser formulada como *questão*, ou seja, emergindo como problema político, como campo de disputas de poder.

Se as insatisfações produzidas diante da falência das promessas emancipatórias, em torno das quais o Projeto Sócio-Cultural da Modernidade havia erigido a sua legitimação, foram determinantes para a composição do contexto de emergência da problemática ambiental, as demandas produzidas a partir dessas insatisfações e as forças que as sustentavam não foram fortes o suficiente para quebrar a legitimidade da identificação entre modernidade tecnológica e modernidade da libertação. Esta identificação constitui o pressuposto básico do DD. No entanto o golpe foi significativo, tornando visíveis os limites intrínsecos dos moldes em que foi selada a aliança entre capitalismo e modernidade.

A problemática ambiental deu visibilidade aos limites da idéia moderna de natureza e às conseqüências desastrosas produzidas a partir dela. Assentada em uma dicotomia essencial entre o humano e não humano, a idéia de natureza inscrita no Projeto Sócio-Cultural da Modernidade derivava do construto filosófico empreendido pelo Iluminismo. É justamente essa capacidade de se diferenciar da natureza, de dominá-la, de se colocar fora dela, que definiria e distinguiria o *ser* humano.

O “gênero humano” para o iluminismo, não era apenas um conceito empírico significando os habitantes do globo; incorporava um arco do tempo. (...) Era algo ainda por vir, uma tarefa a ser realizada conforme o homem marchasse pelo caminho do progresso, gradualmente abandonando os laços de autoridade e superstição até que re nassem a autonomia e a razão (SACHS, 2000b, p. 357).

Com os desdobramentos dessa concepção, a natureza vai sendo cada vez mais instrumentalizada, tomada como um depósito de recursos infinitos, como “condición y necesidad para atender requerimientos cuya meta era el progreso perpetuo. Consecuentemente, paso a paso, se redefinía el entorno natural, y se acentuaban los medios de su manipulación y control” (GUDYNAS, 1999, p. 103). A consolidação da aliança entre

modernidade e capitalismo pode se realizar a partir não só da transformação da natureza em fonte de recursos; mas, sobretudo, pela inserção desses recursos na lógica da produção de mercadorias, na sua submissão ao mercado.

Assim a dinâmica de funcionamento da aliança capitalismo-modernidade está centrada na produção de instrumentos e mecanismo racionais de apropriação e transformação da natureza – sobretudo pela sua conversão em mercadorias –, para alimentar a produção e a reprodução de *sociedades insatisfeitas*, conforme sugere Heller:

O termo ‘sociedade insatisfeita’ foi cunhado para destacar um traço conspícuo da identidade ocidental.(...) Busca captar a especificidade de nossa época mundial da perspectiva das necessidades ou, mais particularmente da criação, percepção, distribuição e satisfação das necessidades. Isso sugere que a forma moderna de criação, percepção e distribuição de necessidades reforça a insatisfação, independente de alguma necessidade concreta ser ou não de fato satisfeita. Além disso, sugere que uma insatisfação geral atua como uma vigorosa força motivacional na reprodução das sociedades modernas. Disso se seguiria que se as pessoas deixassem de se sentir insatisfeitas com sua sorte – sua riqueza material, sua posição social, relações pessoais, conhecimento e desempenho, de um lado, e, de outro, suas instituições, organizações sociais e políticas, e a condição geral de tudo no mundo – a sociedade moderna não mais poderia reproduzir-se (1998, p. 29).

A promessa da sempre adiada “satisfação das necessidades” alimentou a busca incessante do avanço tecnológico e se constituiu na força motriz da modernidade. Ao longo da trajetória da modernidade, essa promessa foi renovada por meio de diferentes dispositivos. O DD foi um desses dispositivos, especificamente dirigido às regiões do Terceiro Mundo, em um contexto em que a hegemonia no controle e direcionamento do Projeto Sócio-Cultural da Modernidade ocupava o centro das disputas de poder na ordem mundial.

A emergência da problemática ambiental, em um contexto no qual as reivindicações pós-materialistas nas sociedades desenvolvidas tendiam a se aprofundar, convergiu no sentido de intensificar, naquelas sociedades, as críticas dirigidas à forma como a modernidade tecnológica havia sobrepujado a modernidade da libertação. Ao trazer à tona elementos que favoreciam uma avaliação social mais qualitativa do avanço tecnológico – sublinhando a sua contrapartida maléfica não só sobre a saúde humana, como também sobre os ecossistemas –, a crítica ambientalista aprofundou os questionamentos em torno da alienação que havia se apoderado da cultura dominante, voltada cada vez mais para o incremento do consumo. Esses questionamentos começaram a ganhar visibilidade quando deu mostras de esgotamento a fase

marcada pela mais extraordinária expansão e inovação tecnológica até então experimentada nas sociedades industrializadas (HOBSBAWN, 1995).

No entanto, essa não era a situação das sociedades do Terceiro Mundo, sobretudo na América Latina. Nessas, a legitimidade das promessas de bem estar e emancipação que viriam com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico *não* estava em questão.

No espaço político e institucional constituído em torno da Conferência de Estocolmo esses dois conjuntos de interesses – um que questiona a sociedade de consumo e outro que busca promovê-la – são colocados em relação; a partir dos embates aí travados, novas correlações de forças foram estabelecidas na perspectiva de que as demandas ambientalistas não afetassem os mecanismos de reprodução do sistema capitalista enquanto modo de produção de mercadorias. A questão ambiental é formulada de maneira a inscrever os problemas levantados em torno dos limites da racionalidade produtiva instaurada pela modernidade – assentada na produção de mercadorias – na ordem do Discurso do Desenvolvimento.

Depois da Conferência de Estocolmo e da ampla repercussão dos questionamentos levantados pelo Informe do Clube de Roma, em *Os Limites do Crescimento*, instaura-se no Sistema das Nações Unidas um esforço de reordenação de suas estratégias desenvolvimentistas. Ao mesmo tempo em que a ONU era tomada como o foro político mais adequado para a discussão e o encaminhamento da problemática ambiental global, o fato de sua trajetória estar intimamente ligada à promoção das políticas de ajuda e fomento ao desenvolvimento tornava ainda mais complexo o desafio de recolocar sob novos paradigmas tais políticas de ajuda.

O cenário traçado em *Os limites do crescimento* apontava um futuro bastante temerário para a humanidade no longo prazo e trazia embutida como imperativo a alteração nos padrões de organização do funcionamento da economia mundial. As Nações Unidas também possuíam um cenário prospectivo considerado alarmante, no entanto, ele não estava assentado nas mesmas premissas – centradas no esgotamento dos recursos físicos do planeta – das quais partiam o estudo patrocinado pelo Clube de Roma. Conforme analisa Seynes (1977), a constituição da ONU foi ancorada na promessa de alcançar uma ordem global mais pacífica e justa, não na promessa de prevenir catástrofes hipotéticas. Concebendo em certa medida o funcionamento da dinâmica mundial como derivada da dialética entre ricos e pobres a sua atuação está originariamente vinculada à idéia de que o desenvolvimento econômico e

social dos países pobres é a chave para a construção dessa ordem mundial mais justa¹. Como foi discutido no Capítulo 2, a vinculação entre a promoção do desenvolvimento e a promessa da conquista da autonomia dos países periféricos na economia mundial esteve na base de todo o edifício da cooperação e da assistência patrocinados pelo capilar Sistema das Nações Unidas.

Embora aspectos importantes da problemática ambiental fossem progressivamente inseridos em campos específicos de atuação das agências especializadas dentro do sistema ONU – alimentação, proteção dos mares, população, meio ambiente – estes eram tratados de certa forma, de maneira isolada. O desafio levantado durante os preparativos da Conferência de Estocolmo e substancialmente enfatizados a partir de *Os limites do crescimento* era tratar todos esses problemas de maneira a integrá-los às políticas de desenvolvimento. É em torno desse desafio que as Nações Unidas se constituirão no principal *locus* de formulação das estratégias discursivas que darão corpo ao DDS.

A questão ambiental para os países subdesenvolvidos foi, então, formulada em termos de “efeito da carência de desenvolvimento”; a carência é que produz efeitos negativos sobre o meio ambiente. Assim, levanta-se uma espécie de barreira ética contra a imposição de restrições ao desenvolvimento. A questão ambiental para os países desenvolvidos foi formulada não como “efeito da afluência”, mas como resultado de uma tecnologia que ainda não estava suficientemente aprimorada. Seria preciso buscar uma maior eficiência não só na utilização dos recursos, como também na diminuição de resíduos poluentes, seja em decorrência de processos produtivos seja em decorrência da utilização do *bem* (produto) dali resultante. Posta a questão ambiental nesses moldes, estavam dadas as condições de formulação do Discurso do Desenvolvimento Sustentável.

As Nações Unidas vão encaminhar a problemática ambiental da perspectiva dos países subdesenvolvidos a partir das orientações que já vinham sendo discutidas acerca da II EID. Assim a degradação ambiental – intimamente associada aos elevados níveis de pobreza material – era mais uma dimensão a ser considerada na proposição de políticas e programas voltados para a promoção de estratégias que levassem ao desenvolvimento integral.

¹ Para Seynes, o diagnóstico que fundamentava as proposições e políticas empreendidas na esfera do Sistema ONU “ponía énfasis en los defectos de la organización social que podían corregirse con voluntad política y esfuerzos internacionales concertados, y no en los límites físicos que amenazaban la supervivencia del planeta. Los modelos postulaban el crecimiento como fundamento mismo del progreso y la tecnología como principal motor del crecimiento, un factor básicamente propicio cuya posición ambivalente aún no se percibía (1977, p. 11).

Na esteira das discussões empreendidas acerca da II EID, houve a mobilização de governos dos países do Terceiro Mundo junto às Nações Unidas e aos organismos multilaterais de financiamento – sobretudo por parte daqueles países que haviam emergido do processo de descolonização e engrossavam o grupo dos “não alinhados” – no sentido de que fossem redefinidos aspectos das relações travadas no mercado internacional, principalmente em termos de comércio e crédito, que reiteravam e ao mesmo tempo aprofundavam as condições de dependência das economias não industrializadas em relação às industrializadas (STOESSINGER, 1975; LEÓN, 1983; MAGALHÃES, 2005). Davam suporte a essas pressões também as avaliações das Agências e Comissões econômicas integrantes do sistema ONU em relação a II EID, que apontavam como um dos principais entraves ao desenvolvimento das economias periféricas as restrições que lhes eram impostas pelos países que comandavam a ordem mundial (CEPAL, 1975, 1977)².

Essas pressões ganharam relevo e espaço político quando os países produtores de petróleo decidiram elevar os preços do produto, exercendo um poder de mercado que afetou fortemente as economias industrializadas, aprofundando a crise já instalada na economia mundial, ampliando também seus reflexos nas economias periféricas.

Embora a crise do petróleo sinalizasse uma demarcação de posição política e de defesa de interesses econômicos específicos, ao emergir ainda no clima apocalíptico que vinha sendo alimentado pela crítica ambientalista e pelas advertências contidas em *Os limites do crescimento*, ela favoreceu uma rápida associação entre os prognósticos de esgotamento dos recursos não renováveis e os limites da capacidade de carga do planeta. Estadistas e políticos de pronto reconheceram na crise do petróleo, se não evidências das profecias catastrofistas, ao menos sinais de que parte de suas convicções tradicionais estava sendo desafiada.

En su mayor parte se sintieron confundidos y, por así decirlo, cogidos de sorpresa, puesto que el mensaje no revelaba a las claras ideas de izquierda o de derecha, sino más bien cortaba a través de las afiliaciones partidistas tradicionales. Sugería la posibilidad de una nueva y mal comprendida polarización política en un momento en que las fronteras ideológicas a menudo ya se estaban desdibujando, y cuando la posición respecto de una serie de problemas hacía que las etiquetas de los partidos oficiales parecieran relativamente inaplicables (SEYNES, 1977, p. 10).

² A CEPAL desde sua constituição centrava – a partir do esquema teórico interpretativo centro-periferia – o cerne da reprodução e aprofundamento das desigualdades econômicas entre os países industrializados e não industrializados na esfera das trocas internacionais (através, sobretudo, da depreciação dos termos de troca em favor das economias industrializadas e das transferências dos ganhos de produtividade da periferia para o centro). Desta forma, ela sempre atuou no sentido de que fossem instituídos mecanismos de regulação que minimizassem os efeitos danosos sobre o esforço de industrialização empreendido pelos países periféricos.

De outra parte, as dificuldades enfrentadas pelas economias não industrializadas para manterem seu ritmo de crescimento foram agravadas pelas conseqüências da contração econômica resultante dos ajustes efetuados pelas economias industrializadas em decorrência do choque do petróleo. Neste contexto ganha relevância nas Nações Unidas as discussões que levaram à aprovação da *Declaração* e do *Programa de Ação* sobre o estabelecimento de *Uma Nova Ordem Econômica Mundial* (Res. 3201 S-VI e 3202 S-VI) durante a realização da Sexta Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas em maio de 1974 e, no mesmo ano na Assembléia Geral realizada em setembro, da *Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados* (3281 XXIX)³.

As proposições visando à instituição de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) foram o resultado das pressões exercidas pelos países não industrializados, que de fato não estavam integrados no sistema inaugurado em Bretton Woods – que havia remodelado a antiga ordem econômica então fundamentada no princípio da igualdade jurídica dos Estados (MAGALHÃES, 2005). A aspiração de integração efetiva no processo econômico mundial – alimentada pelas Nações Unidas seja a partir do ECOSOC ou das agências e Comissões Econômicas –, inspirou a pretensão de tais países, que se consideravam vítimas do sistema que desejavam substituir: “de fato, ao tomarem consciência de que, em conjunto, poderiam influir na tomada de decisões, as nações subdesenvolvidas, ou em vias de desenvolvimento, agruparam-se para atuar, com certa coordenação, nos órgãos da ONU” (MAGALHÃES, 2005, p. 78).

Na estrutura de funcionamento das Nações Unidas, o Conselho de Segurança desempenhou papel proeminente durante todo o período da Guerra Fria, mas aos poucos foi perdendo importância, não só pelo arrefecimento do clima de confronto entre as duas principais potências mundiais, como também pelo aumento no número de países membros da ONU, aspecto que passa a conferir à Assembléia Geral uma relevância significativa. O fato de as decisões serem tomadas pelo sistema de voto sem o direito de veto, permitiu aos países não industrializados, como maioria, imporem deliberações. Mesmo que se possa questionar a efetividade de resoluções ou decisões tomadas sem o apoio dos países economicamente mais

³ A proposição das Nações Unidas de que todos os países trabalhassem no sentido da construção de uma nova ordem mundial onde as oportunidades de desenvolvimento fossem mais equilibradas levou o Clube de Roma a ingressar nessa tarefa. Sob a coordenação do economista Jan Tinbergen, foi realizado um estudo do qual participaram um seleto grupo de 21 especialistas, muitos deles pertencentes aos quadros das Nações Unidas. O estudo deu origem ao 3º Informe ao Clube de Roma e foi publicado em 1976 sob o título “Para uma nova ordem internacional” (Publicado no Brasil em 1978. Cf. TIBERGEN, 1978).

fortes, o fato é que a ONU foi se constituindo em um foro político importante para aqueles países manifestarem suas reivindicações.

A Declaração e o Programa de Ação sobre o estabelecimento de uma Nova Ordem Mundial, embora tenham sido aprovados por consenso, não expressavam uma síntese de um entendimento global sobre os temas tratados. Delegações de países como Canadá e Estados Unidos deixaram expressas suas reservas e inconformidade com alguns dos princípios basilares da Declaração, inclusive com a nova resolução aprovada em relação ao tema da Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais⁴ e a possibilidade de expropriação sem pagamento de indenização pronta, efetiva e adequada (MAGALHÃES, 2005).

Mais conflituosa foi a aprovação da Carta dos Direitos Econômicos dos Estados, uma vez que seu conteúdo enfatizava as pretensões dos países não industrializados de criar dispositivos que reforçassem, dentre outras, suas posições em relação à soberania sobre os recursos e as riquezas nacionais. O art. 2º da Carta, que tratava especificamente dessa temática, foi aprovado, por exemplo, com nove votos contrários e duas abstenções, sendo todos de países desenvolvidos (MAGALHÃES, 2005)⁵. O § 1º desse artigo dispunha que “os estados detêm e exercem livremente uma soberania integral e permanente sobre todas as riquezas, recursos naturais e atividades econômicas, nela compreendidos a posse e o direito de os utilizar e deles dispor” (apud MAGALHÃES: 2005, p. 92). Desta forma a Carta foi aprovada contanto com manifestações de expressa reprovação de aspectos contidos no documento, feitas em separado pelos países desenvolvidos.

De acordo com Magalhães (2005), o mérito desses documentos reside precisamente na definição de entendimento sobre princípios de direito internacional, mostrando que não existe um consenso sobre alguns assuntos relevantes e, portanto, sobre normas de conduta qualificáveis como jurídicas. No entanto,

Esses documentos, que, sob aspecto jurídico-formal, não vinculam os Estados, por se tratar de resoluções da Assembléia Geral – e não, do Conselho de Segurança da ONU – tornaram-se parâmetro para se definir o estágio de evolução do direito internacional sobre as matérias neles tratadas

⁴ Esse tema relativo à soberania permanente dos países sobre os recursos naturais vinha sendo tratado no âmbito das Nações Unidas desde o início da década de 1950, sendo objeto de várias resoluções (n. 523 – VI e 626 – VI de 1952; n. 1314 – XII de 1958; n.1515 – XV de 1960; n.3.171 – XXVII), permanecendo todo o tempo uma dificuldade de se estabelecer uma uniformidade de entendimento sobre o tema, sobretudo no que dizia respeito às expropriações, ao pagamento de indenizações. Uma discussão detalhada dessas controversas é realizada por STERN, Brigitte. *Um Nouvel Ordre Économique International?* Paris: Econômica, 1983.

⁵ Votos contrários: Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Inglaterra, Japão, Luxemburgo e República Federal da Alemanha. Abstenções: Dinamarca, Irlanda e Itália (MAGALHÃES, 2005).

e importante fonte de aferição das tendências que refletem a da legitimidade de pretensões a elas concernentes (MAGALHÃES, 2005, p. 91 – grifos meus).

A partir da aprovação do conjunto de proposições concernentes ao estabelecimento de uma NOEI, as Nações Unidas passam a discutir as orientações propostas em torno da II EID, inclusive as avaliações realizadas pelas Agências especializadas e pelas Comissões Econômicas, como parte do esforço para sua implementação.

Centrando a construção dessa nova ordem em um conjunto de mudanças estruturais, as Nações Unidas enfatizavam a necessidade de alterações substanciais na divisão de trabalho que vinha imperando nas relações entre os países na esfera internacional. Considerando as políticas comerciais e as transferências de capital, nos moldes em que estavam estabelecidas, como insuficientes para promover essas alterações, as Nações Unidas – sob a atuação relativamente coordenada dos países subdesenvolvidos – assinalavam a importância de redefinir o sistema de cooperação internacional, estabelecendo vínculos mais estreitos com os objetivos nacionais.

Vale mencionar aqui que o esquema teórico interpretativo construído pela CEPAL em torno das relações desiguais entre centro e periferia – cujo eixo estava ligado à identificação de mecanismos de funcionamento das trocas no mercado internacional que favoreciam não só a transferência de renda da periferia para o centro, como, nesse processo, impedia que os avanços tecnológicos e os ganhos de produtividade decorrentes realimentassem o desenvolvimento do sistema produtivo – serviu de base para a atuação política em torno da defesa da alteração desses mecanismos de troca. A criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, como órgão permanente da Assembléia Geral da ONU e da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI) foi em grande medida resultado da mobilização e pressão exercida pelos países subdesenvolvidos nas Nações Unidas⁶. Presbisch não só militou ativamente na defesa da criação da UNCTAD como foi o seu primeiro presidente.

No entanto, na medida em que o processo de reordenação da economia mundial avançava e os novos mecanismos de acumulação e reprodução do capital – a crescente

⁶ A decisão de criar a CNUCD foi tomada em dezembro de 1964, por meio da Resolução nº 1995 (XIX). Dos 120 membros que àquela época integravam as Nações Unidas, 90 eram considerados, pelos parâmetros da própria ONU, como subdesenvolvidos. A resolução contou com o apoio de Nações desenvolvidas como França, Inglaterra e Bélgica, mas também com a franca oposição dos Estados Unidos, que defendiam o GATT como espaço para a resolução das questões relativas ao comércio internacional, onde os países subdesenvolvidos não tinham condições de influenciar nenhuma decisão.

importância adquirida pelo setor financeiro e a emergência de ramos produtivos cujo eixo deslocava-se para o regime de “acumulação flexível” (HARVEY, 1992) – foram ganhando contornos mais definidos, tornava-se ainda mais grave e visível a vulnerabilidade das economias periféricas, bem como os limites de uma efetiva reordenação nas posições de poder que conformavam as relações entre as nações na ordem mundial. As dificuldades das Nações Unidas em conseguir, neste contexto, efeitos positivos derivados das proposições relativas à II EID e também de avançar na implementação das medidas dirigidas para construção de uma nova ordem mundial cresceram frente à nova configuração que foi se desenhando na economia internacional, sobretudo com o avanço do processo de desregulamentação financeira.

O agravamento das condições sociais nas economias periféricas, sobretudo depois do choque do petróleo e a ineficácia das políticas e programas implementados com vistas a debelar a recessão econômica levaram grande parte dessas economias a ancorarem no endividamento externo as suas possibilidades de sobreviver à crise. Essa estratégia não só aprofundou ainda mais a degradação das condições sociais, como foi solapando, no médio prazo, as possibilidades de recuperação, como decorrência da pressão sobre a capacidade interna de gerar investimentos que era exercida pelo pagamento dos juros da dívida (BITAR, 1985; CANO, 1999).

A crise econômica e a recessão se arrastaram até o final da década de 1980 e neste contexto o problema mais urgente a ser enfrentado pelos governos dos países periféricos estava relacionado ao endividamento. Mais do que discutir políticas de desenvolvimento, tratava-se de garantir a solvência de suas economias e daí as condições de retomada do crescimento econômico, conforme a receita que passou a ser ditada pelos organismos multilaterais e as agências de financiamento, inclusive aquelas ligadas ao sistema ONU.

No período que se estende entre o primeiro choque do petróleo e a crise da dívida dos países “em desenvolvimento” toma forma um conjunto de transformações que levaram à aceleração do processo de globalização e à emergência da doutrina neoliberal como parâmetro orientador do posicionamento de governos e organismos internacionais na nova ordem em configuração, conforme apontado no Capítulo 3. Durante esse período, fora do campo de visibilidade que antes ocupava, o DD vai sendo atualizado na perspectiva de absorver a complexidade dos novos desafios colocados aos países subdesenvolvidos. Assim, à medida que essa nova ordem econômica mundial interdependente e globalizada foi ganhando

contornos mais definidos, a problemática do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos também foi sendo recolocada.

É nesse contexto que a cisão produzida desde Estocolmo no DD pode ser formulada, pode tornar-se visível. Este capítulo trata especificamente desse processo. A idéia aqui é mostrar que durante esse período de reordenação da economia mundial, quando o DD arrefece, é que aquela cisão vai ser construída, vai ser formulada em termos discursivos. Entre Estocolmo e a produção do Relatório Brundtland são estabelecidas as condições de dizibilidade (FOUCAULT, 2002) e, portanto, de visibilidade da bifurcação no DD, o que resultou no DDS. A configuração dessa bifurcação que levou ao DDS será analisada aqui a partir das principais discussões encaminhadas pelas Nações Unidas, em termos mais amplos, e pela CEPAL, no que diz respeito especificamente à América Latina, em torno da problemática do desenvolvimento.

Busca-se analisar, a partir desses espaços institucionais, o processo de formulação de um discurso que procura oferecer respostas para a problemática ambiental e ao mesmo tempo para as questões sociais produzidas em decorrência do modelo de desenvolvimento dominante na ordem mundial. Entre a Conferência de Estocolmo e a conclusão do Relatório Brundtland o conjunto de preocupações que constituía a *questão social* vai sendo transferido para o núcleo do que passou a ser formulado como *questão ambiental*, construída fundamentalmente em torno da relação pobreza-degradação ambiental. O DDS é construído, pois como uma alternativa possível ao modelo de desenvolvimento dominante que por sua vez é objeto do DD, que corre, daí em diante, paralelo ao DDS.

5.1. A CRISE NO DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO: EM A BUSCA DA JUSTIÇA SOCIAL

Quando as Nações Unidas propõem como eixo central da II Estratégia Internacional de Desenvolvimento (EID) a busca de uma integração entre as políticas dirigidas à promoção do crescimento econômico e a necessidade de encaminhamento da Questão Social, o objetivo era oferecer uma resposta às demandas geradas pelas manifestações de descontentamento com os resultados produzidos pelas políticas de desenvolvimento que vinham sendo implementadas sob seu patrocínio desde o início da década de 1950.

Todas as Agências e Comissões Regionais integrantes do Sistema ONU foram solicitadas a contribuírem com a produção de estratégias de desenvolvimento que visassem,

além do crescimento econômico, à distribuição de renda e conseqüentemente à diminuição da pobreza. As definições políticas empreendidas a partir do ECOSOC eram realizadas em estreita consonância com as avaliações e os relatórios produzidos pelas Agências e Comissões Econômicas Regionais sobre as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos países membros. A necessidade de incorporar tópicos relativos à questão social nas políticas de desenvolvimento era um aspecto já presente na CEPAL quando a EID é formulada.

A CEPAL vinha centrando os seus esforços na busca de saídas para as dificuldades que se colocavam para as principais economias latino-americanas manterem um ritmo de crescimento auto-sustentado quando a fase da industrialização por substituição de importações começava a se esgotar. No interior desse esforço, o caráter essencialmente concentrador e excludente dos resultados obtidos com as políticas de desenvolvimento nos países do continente era apontado como um dos pontos de estrangulamento. As tentativas de encaminhar essas discussões tanto levaram às teses estagnacionistas, como deram início a um movimento de revisão do instrumental teórico-analítico construído em torno da teoria do subdesenvolvimento, conforme apontado no Capítulo 2.

Nesse processo de revisão interpretativa foram sendo produzidas no interior da Comissão diferentes análises acerca das barreiras que se impunham à continuidade do processo de crescimento econômico e de desenvolvimento industrial nos principais países da região. Essas análises acabaram desembocando na configuração de linhas interpretativas distintas, embora em muitos pontos fosse possível identificar interfaces entre elas. De um lado, toma forma uma vertente analítica que acaba por romper com o enfoque estruturalista, levando à configuração da teoria da dependência⁷; de outro, permanecendo nos marcos teóricos do estruturalismo, intensificaram-se as discussões em torno da necessidade de considerar de forma mais sistemática os aspectos sociais nas políticas de desenvolvimento.

Muito desse esforço de renovação foi resultado do trabalho de sociólogos que haviam sido incorporados aos quadros da Comissão por meio do ILPES. Desde a criação desse Instituto, em 1962, vinha se fortalecendo uma linha interpretativa do subdesenvolvimento dos países latino-americanos que procurava incorporar nas discussões os aspectos sociais do desenvolvimento. José Medina Echavarria vinha conduzindo a difusão dos estudos no campo da sociologia do desenvolvimento na CEPAL desde a década de 1950. Depois que ele assumiu

⁷ Para Love, “o marxismo e o estruturalismo foram os discursos a partir dos quais viria a surgir, em fins dos anos 1960, uma nova literatura sobre a dependência” (1998, p. 427). Ele procura demonstrar, no entanto, que as críticas dirigidas ao estruturalismo foram as principais fontes de inspiração para a formulação da Teoria da Dependência.

a direção do ILPES, esses trabalhos ampliaram sua capacidade de influência. Love afirma, nessa perspectiva, que o ILPES era, em essência, o “complemento sociológico da CEPAL” (1998, p. 444). Assim, quando a questão social se constitui em um aspecto central dos debates sobre as estratégias de desenvolvimento, a CEPAL pode servir-se de discussões que vinham sendo acumuladas e amadurecidas no seio da instituição. Foi, inclusive, nos desdobramentos dessas reflexões de cunho mais sociológico que foram estabelecidas, dentro da CEPAL, as bases de aproximação com os marcos da teoria da dependência.

Questionando o suposto básico das interpretações cepalinas, que atribuíam as dificuldades enfrentadas pelo processo de industrialização e desenvolvimento nacional na América Latina à tendência expansionista das economias centrais e ao extremo desequilíbrio econômico-social herdado do período colonial, a teoria da dependência voltava o eixo de suas análises para a configuração interna das relações entre economia, sociedade e política, em momentos históricos e situações estruturais distintas. Ou seja, para os interesses e a luta entre as classes constitutivas da sociedade. O baixo dinamismo das economias periféricas deixou de ser entendido como produto de condições externas, passando a ser visto como produto do arranjo de forças interno. Assim, ao eliminar a necessidade de superar a dependência externa para se chegar ao mundo desenvolvido, o destino das sociedades periféricas passou a depender de estratégias de associação com o capital internacional, sob a suposição de que “dentro da temporalidade do sistema capitalista mundial, o capitalismo dependente teria um movimento próprio que poderia se aproximar mais ou menos do padrão de desenvolvimento das economias centrais” (SAMPAIO JR, 1997, p. 37).

Mantendo interfaces com as inovações metodológicas propostas pela emergente teoria da dependência, principalmente em sua vertente mais política⁸, formula-se na CEPAL a tese da *heterogeneidade estrutural*. Nessa abordagem, considerava-se que o caráter concentrador do sistema econômico e produtivo, tanto no que se refere à distribuição da renda entre as classes, como no que se refere ao progresso técnico entre as regiões de um mesmo país, reproduzia a heterogeneidade estrutural como uma característica das economias periféricas que havia sido

⁸ Para Bielschowsky (2000b), “a teoria da dependência tem duas vertentes, uma de análise predominantemente política e uma segunda de análise predominantemente econômica” (p. 41). A primeira, na trilha aberta por José Medina Echavarría, encontra parte de sua formulação nos trabalhos de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, sobretudo em *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. A vertente econômica “teve distintas tonalidades” (p. 42), que vão desde o enfoque abertamente marxista de André Gunder Frank ao menos ortodoxo de Oswaldo Sunkel.

estabelecida ainda na fase do predomínio das atividades ligadas à agro-exportação⁹ (PINTO, 1970).

Prebisch (1963), por outro lado, formula seu entendimento das dificuldades das economias latino-americanas em torno da identificação do que ele chama de *insuficiência dinâmica*¹⁰. Na sua avaliação, as saídas para a falta de dinamismo da economia passavam por reformas estruturais – entre elas a reforma agrária era considerada a mais importante – que promovessem uma distribuição de renda capaz de alterar a estrutura social.

De um modo geral, todas as interpretações centravam no agravamento dos aspectos sociais do desenvolvimento o cerne das dificuldades em manter o ritmo de crescimento experimentado na fase da industrialização substitutiva. Os desdobramentos políticos, de forma geral, também caminharam no sentido de propor reformas dentro do modelo de desenvolvimento capitalista em curso na região. Assim a CEPAL, na linha de ação definida pelo ECOSOC, procura refinar seu quadro conceitual, “para dirigi-lo em benefício da defesa de ‘estilos’ mais justos de crescimento econômico, no contexto do sistema vigente” (BIELSCHOWSKY: 2000b, p. 43).

No entanto, a instabilidade econômica gerada com o agravamento da crise no início da década de 1970 se estendeu também ao campo político; a instalação de governos militares nos principais países da região sinalizou a radicalização dos conflitos sociais e as ameaças que eles impunham ao funcionamento dos mecanismos de reprodução do capital, já estabelecidos.

Na medida em que a crise não era superada, as estratégias discursivas que vinham balizando as políticas de desenvolvimento iam perdendo força. As Nações Unidas e também a CEPAL, mesmo antes da radicalização da crise, já vinham procurando reorientar parte de suas estratégias discursivas diante do visível agravamento das condições sociais; aspecto considerado, por si, um entrave à continuidade das políticas já estabelecidas. No entanto, a

⁹ Anibal Pinto sintetiza a tese de que o processo de substituição de importações não levou à superação da heterogeneidade, concluindo que: “a dependência do exterior mudou de feições, porém, em muitos casos, tornou-se tão ou mais influente do que no passado (endividamento crônico, alienação das decisões da política econômica, subordinação tecnológica, estrangeirização de atividades básicas etc); grandes segmentos da população, da estrutura produtiva e do ‘espaço econômico’ foram marginalizados, em caráter absoluto ou substancial, do avanço registrado no ‘pólo moderno’. Em outras palavras, houve uma *tríplice concentração dos frutos do progresso técnico*’: no nível social, no das camadas econômicas e no nível regional” (1970, p. 575, grifos do autor).

¹⁰ “A taxa exígua de cerca de 1% anual com que vem crescendo a renda *per capita* no conjunto da América Latina, desde meados da década passada, é uma prova clara da insuficiência dinâmica que o desenvolvimento latino-americano vem acusando (...). Isso por si só, é muito sério. Mas há um outro fato que talvez seja um fator mais poderoso de tensões sociais. Uma sensível proporção do aumento da população ativa não é satisfatoriamente absorvida no processo produtivo: fica à margem do desenvolvimento econômico. Esse fenômeno ocorre, sobretudo com a população que se desloca do campo para a cidade” (PREBISCH, 1963, p.463).

conjuntura histórica que estava se desenhando na América Latina afetava diretamente a capacidade de liderança intelectual antes exercida pela CEPAL na região e, neste sentido, também a *produtividade tática* das estratégias discursivas derivadas de suas análises. Depois da derrubada do Governo de Allende as condições internas de produção na CEPAL também não eram mais as mesmas dos períodos anteriores.¹¹ Mesmo assim, a instituição continuou trabalhando na discussão de políticas de desenvolvimento, centrando parte de sua atenção na problemática proposta pelas Nações Unidas em torno da busca de uma estratégia voltada para um desenvolvimento integrado.

Desta forma, apesar da conjuntura adversa que se prolongou por toda a década de 1980, a CEPAL continuou sendo o principal centro de produção e difusão do DD na América Latina, sobretudo pelo movimento de revisão dos marcos interpretativos do subdesenvolvimento que foi desencadeado a partir do esgotamento do processo de substituição de importações; processo que teve início no interior da instituição, mas que *não* permaneceu restrito a ela. A falência das estratégias discursivas que marcaram as políticas de desenvolvimento no transcorrer das duas décadas anteriores servia, então, de alimento para a renovação da dinâmica de funcionamento da Formação Discursiva do Desenvolvimento.

A partir desse esforço de reorientação analítica, o foco central do DD desloca-se do econômico para o social. Novas estratégias discursivas serão produzidas, agora em torno da construção de um desenvolvimento integrado, da busca de um *estilo* que promova uma certa *homogeneidade social*. Passam a fazer parte da *ordem do discurso* (FOUCAULT, 1996) as perversidades do crescimento econômico sem distribuição de renda e as gritantes desigualdades sociais. A II Estratégia Internacional do Desenvolvimento inscrevia o social na ordem do DD.

Durante muitos anos a temática do desenvolvimento integral ocupou espaço central nas diferentes agências da ONU e foi objeto de centenas de *papers*, documentos, seminários congressos etc. Reconhecidamente a idéia de ‘estilos’ era inerente ao debate, já que ‘desenvolvimento integral’ correspondia ao desejo de alterar os estilos vigentes, na direção de uma modalidade de crescimento compatível com justiça social (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 52).

¹¹ “Entre 1973 e 1989 a sede da CEPAL no Chile perdia aquilo que havia sido até então um de seus principais ativos, o poder de convocatória da intelectualidade latino-americana. Economistas, sociólogos, tecnocratas e políticos da tradição democrática e progressista simplesmente pararam de poder ou querer circular no Chile. Além do problema chileno, a CEPAL enfrentava-se com a antipatia ostensiva de outras ditaduras, em particular da vizinha Argentina, ideologicamente oposta à CEPAL, inclusive nos fundamentos do modelo de abertura econômica à *outrance* que aplicava, tal como faziam Chile e Uruguai” (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 46).

A reorientação do *estilo perverso* de desenvolvimento passou a ocupar o centro das discussões na CEPAL. É, pois, no interior da discussão sobre os estilos de desenvolvimento que a problemática ambiental vai sendo inserida no conjunto de preocupações da Comissão. À medida que se aprofundam as discussões neste sentido, produz-se uma crescente aproximação da questão ambiental com a questão social. Por meio dessa aproximação, é que vão sendo definidos os contornos da cisão que se processa no interior do DD. Portanto, depois de absorver grande parte do conteúdo que definia a questão social, a questão ambiental torna-se o eixo de um conjunto de proposições que irão desembocar no DDS, aspecto que será discutido nos tópicos seguintes.

5.2. NAÇÕES UNIDAS E CEPAL PÓS-ESTOCOLMO: REARFIRMANDO PRIORIDADES

Durante os preparativos para a Conferência de Estocolmo, a discussão ambiental foi inserida oficialmente na agenda dos governos dos países latino-americanos. Conforme foi discutido no capítulo precedente, o esforço da CEPAL na redação dos informes dirigidos ao Secretário Geral e às Comissões encarregadas da coordenação daqueles preparativos foi evidenciar que a degradação do meio ambiente *não era* o problema mais importante da região, mas sim a precariedade das condições sociais. Estas, por sua vez, decorriam essencialmente da falta de um crescimento econômico capaz de saná-las. A solução dos problemas ambientais dos países do Terceiro Mundo estava vinculada às possibilidades de acelerar e aprofundar o processo de industrialização de maneira auto-sustentada. Tratava-se, pois, de compatibilizar desenvolvimento e meio ambiente.

Seguindo orientações da Assembléia Geral das Nações Unidas, havia ficado acordado que se procuraria evitar a criação de novos órgãos dentro do Sistema ONU para cuidar do meio ambiente e que seria conveniente aproveitar a estrutura institucional já existente¹². Considerava-se que, dada a abrangência e complexidade da questão ambiental, mais lógico do que pensar em um “super organismo mundial” era estabelecer, a partir, prioritariamente, de uma estrutura já existente, “una red de organizaciones nacionales, internacionales, funcionales y sectoriales, com los correspondientes nexos y mecanismos de enlace, en la que las organizaciones internacionales suplementen y complementen a las organizaciones nacionales”

¹² “Todas las funciones que puedan realizarse por las organizaciones existentes deberán asignarse a las que, em el plano internacional o nacional, estén mejor dotadas para llevarlas a cabo eficazmente. No debe crearse ningún organismo nuevo que no sea necesario” (NAÇÕES UNIDAS, 1971a, p. 60).

(NAÇÕES UNIDAS, 1971a, p. 60). A criação do PNUMA foi a forma encontrada para que essa rede fosse estabelecida.

Depois de Estocolmo, a tarefa colocada para os países membros das Nações Unidas era colaborar na implementação do Plano de Ação que havia sido aprovado. Essa implementação seria coordenada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O novo Programa foi estruturado a partir de quatro setores, sendo: um Conselho de Administração dos programas relativos ao meio ambiente humano; uma Secretaria que deveria servir de “punto central para la coordinación y la adopción de medidas relacionadas com el medio humano dentro del sistema de las Naciones Unidas, de modo que se consiga um alto grado de eficacia em la gestión”(NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 33); um Fundo para o meio ambiente humano, de caráter voluntário, para o qual os governos poderiam contribuir; e uma Junta de Coordenação Ambiental, formada por membros de todos os órgãos relevantes da ONU. O objetivo dessa Junta era favorecer a integração dos diferentes programas já existentes dentro do Sistema das Nações Unidas no que diz respeito às possíveis interfaces com a questão ambiental.

Ao centrar no PNUMA a coordenação das atividades dirigidas à implementação do Plano de Ação aprovado em Estocolmo, e ao estabelecer um fundo específico para essas atividades, contemplava-se uma das principais reivindicações dos países do Terceiro Mundo, qual seja, a de que fossem abertos novos mecanismos de financiamento de projetos voltados para o equacionamento da problemática ambiental, pois havia um receio de que os recursos para essas atividades fossem deslocados dos programas que tinham como objetivo a implementação de políticas de desenvolvimento.

Para que qualquer governo se beneficiasse da estrutura do PNUMA, incluindo os recursos para financiamento de programas e projetos, era preciso dispor de um aparato institucional mínimo; assim, depois de Estocolmo a montagem dessas estruturas foi uma tarefa que os governos dos países do Terceiro Mundo tentaram levar adiante. No geral, houve um considerável avanço nesse aspecto, pois “em 1971, apenas 12 países contavam com agências estatais para cuidar do meio ambiente. Dez anos depois, mais de 140 países tinham criado órgãos administrativos nessa área” (LEIS, 1999, p. 131)¹³.

¹³ O governo brasileiro cria inicialmente uma Comissão Permanente para Assuntos do Meio Ambiente, no âmbito do Ministério do Interior, cujo objetivo era analisar as recomendações do Plano de Ação e avaliar a sua aplicabilidade ao caso do Brasil, em seus aspectos técnicos, jurídicos e administrativos. A partir desse trabalho inicial a Comissão encaminharia “ao Ministro do Interior sugestões para o cumprimento das recomendações

As Comissões Regionais, como integrantes do Sistema das Nações Unidas, deveriam auxiliar na implementação do Plano de Ação aprovado na Conferência e colaborar no planejamento de políticas e programas voltados para o equacionamento da questão ambiental. Foram convidadas a redobrar seus esforços no sentido de contribuírem com a execução dos programas relativos ao meio ambiente humano “en vista de la especial necesidad de desarrollar rápidamente la cooperación regional en esa esfera” (NAÇÕES UNIDAS, 1973, p.34).

Considerando a complexidade de aspectos envolvidos no tratamento da problemática ambiental, foi atribuída especial importância às ações que deveriam ser levadas adiante nas esferas regionais e daí o papel central a ser ocupado pelas Comissões Regionais. A CEPAL procurou encaminhar internamente, assim que terminou a Conferência, a discussão de como levar avante a tarefa que lhe era designada. Considerando a amplitude do desafio que se desenhava na implementação do Plano de Ação, a CEPAL inicia estudos e discussões acerca da necessidade de reorganizar sua estrutura no sentido de abrir espaço e criar meios institucionais que levassem a uma otimização dos esforços empreendidos com aquela finalidade. É nesta perspectiva que posteriormente será criada uma divisão responsável pela coordenação de estudos e programas referentes ao meio ambiente.

O trabalho da CEPAL em relação às demandas ambientais caminhou em dois sentidos interrelacionados. De um lado, o esforço foi de incorporar aquelas demandas no interior das discussões e problemas que já vinham sendo tratados pela Comissão. Logo depois da Conferência, por ocasião de seu XV período de sessões, a secretaria da Comissão sugere aos países membros procurarem inserir a problemática ambiental nas suas agendas políticas, levantando inclusive um conjunto de temas a partir dos quais os governos poderiam constituir programas a serem gradualmente implementados, contanto com o apoio da Comissão e do PNUMA. Os temas apontados foram: desenvolvimento e meio ambiente; avaliação da situação do meio ambiente; desenvolvimento regional e meio ambiente; urbanização e meio ambiente; aspectos ambientais no uso de recursos, especialmente água e energia; população e meio ambiente; indústria e tecnologia; e, por último, as relações internacionais e o meio ambiente (CEPAL, 1973). A enumeração desse temas vinha acompanhada de uma pequena indicação das principais questões que poderiam ser consideradas no interior de cada um deles.

De outro lado, a incorporação da discussão ambiental esbarrava na quase completa falta de informações sobre o meio ambiente na região. Estava claro para a Comissão que o

julgadas pertinentes, sob a forma de minutas de textos legais, e de atos administrativos, relatórios técnicos e pareceres” (CAVALCANTI, s/d, anexo F).

primeiro passo deveria ser “conocer mejor la naturaleza general de los problemas ambientales en América Latina” (CEPAL, 1973, p. 11). As disputas de poder que tiveram lugar em torno da Conferência de Estocolmo haviam tornado evidente a necessidade estratégica da produção de informações e conhecimentos sobre o meio ambiente de uma maneira geral e principalmente sobre os recursos naturais, fossem eles renováveis ou não, sendo uma tarefa a que os governos e também a Comissão, a partir de então, dedicaram especial atenção.

As primeiras iniciativas tomadas pela CEPAL, com vistas a colocar em funcionamento as recomendações do Plano de Ação, foram concretizadas através do projeto de investigação montado em parceria com o PNUMA, cujo título era *Información sobre el medio ambiente: América Latina*. O objetivo do projeto, mais do que produzir informações, era coletar as que já existiam, de maneira a reunir uma base mínima para a orientação de projetos futuros¹⁴.

A partir da realização desse diagnóstico inicial¹⁵, foram se desenhando as dificuldades que deveriam ser enfrentadas não só nesse empreendimento, mas em qualquer atividade que a Comissão viesse a implementar com relação ao encaminhamento da questão ambiental. As preocupações levantadas nessa experiência inicial serviram para apontar as linhas gerais das diretrizes que conduziriam a atuação da CEPAL no processo de implementação das recomendações do Plano de Ação, em particular, e no enfrentamento da questão ambiental, de um modo geral.

Essas dificuldades eram de diferentes ordens e iam daquelas relativas à extensão territorial e à diversidade do meio ambiente, das condições sociais, econômicas e culturais que caracterizavam a região no seu conjunto, àquelas de caráter teórico-metodológicas, passando por questões técnicas e operacionais.¹⁶ A grande preocupação, no entanto, estava centrada na inexistência de uma teoria ampla sobre meio ambiente que pudesse pautar os juízos a serem

¹⁴ Os objetivos do projeto eram: “(i) identificar los principales problemas ambientales de la región; ii) conocer las condiciones generales dentro de las cuales los países hacen frente a esos problemas; iii) establecer contactos directos con personas e instituciones que están trabajando en el tema, y iv) aclarar, en lo posible, algunas relaciones de causa y efecto en los problemas observados” (CEPAL, 1976, p. 2).

¹⁵ O relatório final dessa pesquisa foi publicado em 1976, sob o título *El medio ambiente em América Latina*.

¹⁶ Em termos operacionais, a dificuldade principal dizia respeito à completa ausência de um sistema organizado de produção e coleta de dados ou informações sobre o meio ambiente entre os países da região; assim era preciso discutir e viabilizar metodologias que respaldassem em critérios e métodos científicos a produção desses dados. Este aspecto foi particularmente ressaltado pela equipe do projeto *Información sobre el medio ambiente: América Latina*: “en vista de las dimensiones del continente, la gran dispersión de la información y la falta de teoría general en que apoyarse, se decidió utilizar la capacidad de percepción directa de un grupo de trabajo multidisciplinario. Este visitaría los países de la región haría observaciones directas de la situación, recopilaría la información disponible y se entrevistaría con las autoridades y técnicos de los países” (CEPAL, 1976, p. 2).

estabelecidos tanto na coleta dos dados como na sua sistematização, interpretação e apresentação de conclusões:

Se tuvo plena conciencia de que la identificación de “problemas ambientales” y de la “capacidad de respuesta” de los países frente a ellos implica juicios que requieren alguna definición de los patrones de apreciación y de las circunstancias concomitantes. Ello hizo inevitable explorar la vinculación entre las situaciones del medio ambiente y del marco del desarrollo en que ellas tienen lugar, en el cual adquieren su verdadera perspectiva (CEPAL, 1976, p.6).

Nesta perspectiva, foram retomados os marcos que haviam orientado as discussões e a produção de documentos no âmbito da Conferência de Estocolmo. O trabalho redigido por Bárbara Ward (1973) e o Informe de Founex (CEPAL, 1971c) foram as principais fontes. O pressuposto geral de que o meio ambiente e desenvolvimento não devem ser considerados de maneira desvinculada, orientou, na ocasião, a execução da pesquisa. O que se quer chamar atenção aqui é que, na realidade, a diretriz ou a teoria geral de que se ressentia a Comissão para pautar o encaminhamento da problemática ambiental foi buscada nas definições realizadas no âmbito da Conferência de Estocolmo.

Desdobrando aquele pressuposto, o projeto já apontava o eixo a partir do qual a CEPAL conduziria o tratamento da problemática ambiental na região. Enfatizando, a partir da remissão às discussões travadas em Estocolmo, que o sentido de qualquer política ambiental deveria ser a de melhorar a qualidade de vida, recoloca-se a prioridade que deve ser dada às políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento. A qualidade do meio ambiente é um dos elementos a ser considerado numa esfera mais ampla, onde se busca atingir níveis cada vez mais elevados de qualidade de vida:

La amplia discusión del tema ha permitido llegar hoy a *conceptos más claros* que al mismo tiempo *impulsan a la acción*. No hay duda alguna de que la preocupación fundamental de toda acción política, tanto nacional como internacional, debe ser la de mejorar la calida de la vida de los habitantes del planeta. Ese objetivo compromete un esfuerzo de desarrollo sin el cual es imposible brindar a toda la comunidad los bienes que hacen posible, por lo menos, una existencia decente sobre el planeta. (...) Es preciso, pues considerar el medio ambiente como *una dimensión más del problema integral del desarrollo* económico y social (CEPAL, 1976b, p. 10 – Grifos meus).

Enfim, desde essas primeiras experiências levadas a cabo no interior da instituição, a perspectiva de atuação da CEPAL foi a de inserir a problemática ambiental nas políticas de desenvolvimento. No entanto, o espaço para que essa inserção fosse feita de maneira mais

sistemática foi aberto no interior dos desdobramentos da discussão empreendida em torno das proposições do desenvolvimento integrado elaboradas pelas Nações Unidas.

5.2.1 A CEPAL e a II EID: em busca de novos estilos de desenvolvimento

A emergência da Questão Ambiental ocorre de par com o movimento de renovação que se buscava empreender nas estratégias discursivas do desenvolvimento, desde as orientações da II EID. O esforço por construir as bases para a promoção de um desenvolvimento integrado passava a incluir além de questões sociais as de cunho ambiental.

No bojo do processo de revisão teórico-analítica, que havia sido deflagrado desde o final da década de 1960 na CEPAL, a discussão sobre os estilos de desenvolvimento se instaura. Ela se estrutura a partir do reconhecimento de que crescimento econômico não levava necessariamente a uma amenização das injustiças sociais; de que, mesmo sem alterações na estrutura agrária e na distribuição de renda, o crescimento econômico poderia ser mantido, conforme se observava nos países da região.

O envolvimento da CEPAL nessa discussão sobre a busca de critérios para a promoção do desenvolvimento integrado, ou do desenvolvimento humano, ocorre tanto em termos oficiais, como através da produção que os seus quadros intelectuais mais importantes publicavam. E é no interior destas produções individualizadas que a discussão sobre os estilos acaba ganhando força e consistência. Oficialmente, a Comissão dava seguimento à linha de trabalho que vinha se fortalecendo em torno da busca de mecanismos de inserção de aspectos sociais nas políticas de desenvolvimento; esta busca estava centrada na produção de estudos sobre estrutura de empregos, distribuição de renda, desenvolvimento rural e estrutura agrária.

Em meados da década de 1970, por solicitação do ECOSOC as Comissões Regionais procederam a uma avaliação da II EID, com o objetivo de propor ajustes necessários da perspectiva das regiões correspondentes. Sob a coordenação de Manuel Balboa e Marshall Wolfe, foi produzido o documento *Avaliação de Quito*, um informe que acabou por ser tomado, daí em diante, como uma referência no que dizia respeito às posições da CEPAL sobre a discussão do desenvolvimento integrado (BIELSCHOWSKY, 2000b).

O primeiro ponto discutido na Avaliação de Quito é o conceito de Desenvolvimento Integral. Retomando as idéias expostas na II EID, o Informe enfatiza que os esforços nesse

sentido devem orientar-se para a construção de *um novo tipo de sociedade* ou *sistema social*, “que priorize a igualdade e a dignidade dos homens, e que respeite e promova a expressão cultural da população”, e ainda frisa que “a participação social em todas as formas do processo de desenvolvimento deve ser aumentada, para que se chegue a uma sociedade mais justa” (CEPAL, 1975, p. 659).

A partir dessa diretriz, avaliou-se que, “em muitos casos, o crescimento econômico experimentado nas variáveis econômicas não deu lugar a mudanças qualitativas de importância equivalente no bem estar humano e na justiça social” (CEPAL, 1975, p. 653), permanecendo problemas como a pobreza em massa e elevados índices de desemprego e alijamento político e social da maioria da população.

O desenvolvimento econômico continuava sendo o eixo de qualquer mudança social¹⁷. A questão que se enfatizava é que ele não deveria vir dissociado desta. Daí a preocupação de buscar mecanismos que ajudassem a forçar essa integração. Na linha em que vinham sendo discutidas as estratégias de superação das crises que se agudizavam no continente, recolocava-se a prioridade que deveria ser dada às reformas estruturais, considerando que elas:

São uma condição indispensável de qualquer processo integrado de desenvolvimento, particularmente nos termos amplos, humanos e sociais em que a EID formula tal objetivo, incluem: o controle e a utilização soberana dos recursos naturais; a modificação dos sistemas de posse da terra, conforme ela se faça necessária para promover a justiça social e a eficiência das atividades agropecuárias; a criação de formas de propriedade social ou mista que cada país julgue conveniente (...) (CEPAL, 1975, p. 654).

A defesa da soberania no uso dos recursos naturais certamente refletia as preocupações em relação à emergência da problemática ambiental e o temor, da parte de muitos governos dos países do Terceiro Mundo, de haver ameaças por parte das grandes potências, sobre o controle que mantinham de grande quantidade de recursos naturais existentes no planeta. Enfim, havia preocupações com a manutenção da soberania.

A persistência do estilo perverso de desenvolvimento na América Latina estava assentada, na avaliação da CEPAL, na dificuldade que os países da região encontravam em levar avante as reformas estruturais. Apesar de enfatizar que “a responsabilidade primordial pelo desenvolvimento dos países em desenvolvimento cabe a eles mesmos” (CEPAL, 1975, p.

¹⁷ “O crescimento econômico acelerado, harmonioso e autônomo, é fundamental para assegurar o sucesso dessas mudanças qualitativas e estruturais e, conseqüentemente, dos objetivos da Estratégia, pois o crescimento acelerado da economia como um todo torna mais fácil a obtenção dos recursos necessários para os investimentos exigidos pelo desenvolvimento humano” (CEPAL, 1975, p. 654).

659), grande parte das dificuldades encontradas em promovê-lo foi atribuída a condicionantes externos¹⁸. A Comissão chamava a atenção para o fato de que o processo de implementação de reformas estruturais geralmente era acompanhado de períodos de grande instabilidade social e econômica, e que, nesses momentos, a ajuda internacional era fundamental para que esse processo não fosse abortado. Na sua avaliação isso não vinha ocorrendo. Ao contrário, nessas situações, o que se observava era que os países que tentavam implementar as reformas, advogadas pela EID, “às vezes enfrenta[va]m a hostilidade e a agressão econômica do exterior” (CEPAL, 1975, p. 655).

O documento procurou ressaltar a precariedade dos avanços obtidos no âmbito social na região. Assim, considerou a aceleração descontrolada do processo de urbanização, associada à falta de empregos e às precárias condições de moradias nos centros urbanos, como um dos efeitos mais danosos em termos do agravamento da qualidade de vida nas cidades e do aumento da pressão no sentido da degradação do meio ambiente urbano. A insuficiência e a má qualidade do sistema educacional, as dificuldades de a população de baixa renda manter níveis de nutrição adequados e a precariedade do sistema de saúde também foram destacadas como problemas sociais que não lograram melhorias. Enfim, embora a região houvesse experimentado, apesar de instável, um relativo crescimento econômico, as condições sociais não haviam melhorado. A estratégia de integrar crescimento econômico e desenvolvimento se fazia ainda mais urgente e necessária. Era preciso reorientar *o modelo* de desenvolvimento.

Essa discussão sobre as perversidades do modelo – ou estilo – de desenvolvimento que imperava na América Latina ocupou a atenção de grande parte dos pesquisadores vinculados à CEPAL. Os trabalhos produzidos por eles, embora não figurassem como posição oficial da Comissão, de certa forma forneciam os elementos para a produção e respaldo de idéias ali defendidas. A discussão sobre os estilos de desenvolvimento foi, nesta perspectiva, em grande parte sistematizada e discutida teoricamente fora dos documentos oficiais, sendo paulatinamente incorporada pela Comissão. As contribuições de Aníbal Pinto, Jorge Graciarena e Marshall Wolfe foram particularmente relevantes na condução dessa discussão no interior da CEPAL.

¹⁸ “É possível concluir que, em sua maioria, os governos da região empreenderam ou estão empreendendo esforços significativos para introduzir mudanças institucionais, a fim de impulsionar o desenvolvimento econômico e social, mas que, em muitos casos, eles se viram limitados por diversos fatores externos, entre estes a insuficiência de financiamento, tecnologia e assistência técnica, e a deterioração das relações de intercâmbio” (CEPAL, 1975, p. 661).

Em um contundente artigo publicado no primeiro número da revista da CEPAL, Aníbal Pinto retoma a discussão sobre os “estilos de desenvolvimento”, argumentando que é preciso sistematizá-la de forma a tornar a idéia e a reorientação do enfoque analítico que ela trazia consigo mais produtivas. Relembrando o quão demorado havia sido a transição da idéia de crescimento para a de desenvolvimento – cuja diferença conceitual, e não meramente semântica, na sua opinião, demorou a ser assimilada – chama a atenção para a necessidade de tornar explícito o que realmente estava em questão quando a discussão sobre a dinâmica do desenvolvimento era colocada em termos de “estilos”.

De início, Pinto procura indagar de onde partia a motivação para os questionamentos sobre o *estilo dominante* e a busca de *estilos alternativos*. Na sua opinião, ela provinha de fontes diversas: da crescente insatisfação com a qualidade de vida e com a deterioração do meio ambiente nas sociedades industrializadas ou pós-industriais; de uma reduzida parcela da elite dos países em desenvolvimento que absorveram aquelas preocupações; e da parte daquelas sociedades que não atingiram níveis mínimos de industrialização e modernização e que estão longe de alcançá-los¹⁹. Ou seja, essa demanda estava de certa forma “generalizada”; o que apontava para mudanças qualitativas em relação a experiências anteriores. Até então, as sociedades industrializadas vinham sendo tomadas como modelos a serem imitados, a serem reproduzidos e, era neste aspecto em particular que estavam sendo produzidas mudanças substantivas.

Apesar do espetacular crescimento que a economia internacional havia experimentado no último quarto de século (1945-70), argumentava Pinto, o clima reinante era de insatisfação – “o desalento de uns combina-se com a hostilidade e o ressentimento de outros” – conferindo à crise que se desenhava um “significado *sui generis*” (1976, p. 613). O economista ressaltava, entretanto, que o caráter generalizado da insatisfação que se observava era mais de cunho horizontal, por assim dizer, do que vertical. Ou seja, ela atingia sociedades em quase todos os continentes, mas no interior dessas sociedades ela se restringia a estratos bastante restritos. Sobre essas questões Pinto escreve:

Dito de outra maneira, elas estão alheias ao debate das grandes majorias, nos países centrais, nos semi-industrializados e na periferia. E mais, se

¹⁹ “Nesse caso o descontentamento é alimentado por uma combinação de elementos mais ou menos explícitos e racionalizados, como a visão pouco lisonjeira do modelo ocidental industrializado, a idéia de que esse padrão ameaça ou é antagônico a valores culturais de raízes antigas e dignos de ser preservados, e a consciência de que o esquema rechaçado não tem viabilidade nem possibilidade de resolver seus problemas cardeais” (PINTO: 1976, p. 612).

podéssemos vir a conhecer seus sentimentos sobre essas questões, parece-me quase evidente que a esmagadora maioria se inclinaria mais a padecer dos males da sociedade abastada e consumista do que a se manter em sua situação atual ou, no caso das massas dos países centrais, a arriscar aquilo que conseguiram (em época recente e com dificuldade) em favor de um outro estilo ou modalidade incertos de desenvolvimento. (PINTO, 1976, p. 614).

Na avaliação de Pinto, esse caráter “elitista” – embora ele não use esse termo, é a idéia que está subjacente às suas considerações – deve ser levado em conta na discussão “tanto para aquilatar a natureza e a profundidade das referidas preocupações quanto para compreender a importância vital de que se “*esclareçam outras vias, capazes de obter o apoio ou a compreensão das referidas maiorias*” (1976, p. 614 – grifos meus). A partir dessas considerações, Pinto tanto reconhece o caráter qualitativamente novo da crise que estava se produzindo em torno da idéia de desenvolvimento, e das políticas nela assentadas e dirigidas para os países subdesenvolvidos, como minimiza esse caráter, ao inscrevê-lo na ordem das preocupações pós-materialistas das sociedades desenvolvidas ou “daqueles que estão fartos e cansados da ‘sociedade abastada’” (1976, p. 612). O esforço era inscrever a multifacetada preocupação com os estilos de desenvolvimento nos quadros da discussão que vinha se fortalecendo na América Latina – capitaneada pela CEPAL –, a respeito da necessidade de equacionar o agravamento das condições sociais e das condições de vida da grande maioria da população dos países na região.

Pinto procurou então conduzir as suas considerações no sentido de definir marcos conceituais que pautassem a discussão sobre os estilos de desenvolvimento²⁰. De início, em função da grande variedade de termos empregados de maneira equivalente na discussão sobre estilos – estilo, sistema, padrão, modelo, perfil etc., Pinto assinala que seria produtivo procurar esclarecer o emprego de alguns conceitos básicos e nesta perspectiva julga conveniente precisar três conceitos que se entrecruzam na discussão: sistema, estrutura e estilo (ou modelo).

O primeiro é o de *sistema*, que, de acordo com o seu sentido mais geral, remete às duas formas de organização produtiva e institucional coexistentes na ordem internacional contemporânea: o sistema capitalista e o socialista. Na perspectiva da discussão, o contraste

²⁰ A discussão sobre estilos de desenvolvimento que Aníbal Pinto conduz na CEPAL foi tributária do trabalho que Oscar Varsavsky desenvolveu junto com Jorge Ahumada no Centro de Estudos do Desenvolvimento da Venezuela (CENDES). Conforme reconhece Aníbal Pinto, “eles fueron pioneros en la discusión y análisis sobre el tema de los estilos. Como todos saben, el CENDES de Venezuela – y Venezuela en este sentido merece un crédito que no puede desconocer ningún latinoamericano – por iniciativa de ambos, inició estos estudios que nosotros continuamos en la CEPAL, contando con la colaboración directa de Oscar Varsavsky” (PINTO, 1980, p. 56).

significativo entre eles “reside na importância relativa dos gastos públicos e privados, tanto de consumo como de investimentos” (1976, p. 614): enquanto no capitalismo a dinâmica do desenvolvimento está vinculada ao mercado e à esfera privada, no socialismo ela se vincula ao Estado e à esfera pública e coletiva.

À luz dessas considerações, entende-se que parte das insatisfações com o estilo de desenvolvimento “nada mais são do que um efeito ou um concomitante necessário das modalidades e contradições do sistema capitalista” (p. 615). Por contraste, o socialismo deveria estar isento dos problemas gerados no capitalismo. Colocada a discussão nesses termos, muitos dos que defendem novos estilos, afirma Pinto, tenderão a caracterizar a insatisfação ou a crise atual a partir de aspectos que transcendem essa dicotomia, como os “relacionados ao meio ambiente, a aglomeração urbana, a insatisfação juvenil etc.” (p. 615).

O segundo conceito está relacionado à separação entre países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. Trata-se de uma diferença de *estrutura*, que condiciona e é condicionada pela relação de subordinação e dominação que marca as nações no funcionamento da ordem mundial. Neste caso, a preocupação com os estilos está diretamente vinculada aos problemas decorrentes da industrialização, seja nas fases iniciais seja no seu apogeu, seja no sistema capitalista ou no socialista. Assim é a dinâmica assentada no desenvolvimento industrial que está sendo colocada como “indesejável ou inviável, ou ambas as coisas de uma só vez” (p. 616).

A partir da combinação das diferenças entre sistema e estrutura, Pinto afunila a discussão sobre o que seria um estilo de desenvolvimento. Assim, ele identifica quatro situações no interior das quais diferentes estilos de desenvolvimento são definidos ou produzidos: capitalista-industrializada; capitalista-subdesenvolvida; socialista-industrializada; e socialista-subdesenvolvida. Considerando, pois, esses contextos diferenciados de sistema e estrutura, ele entende que “em virtude de uma multiplicidade de fatores significativos, dentro de cada um desses grupos gerais perfilam-se *estilos* muito diferentes e específicos, que se manifestam em todos os níveis da vida social” (p. 617 – grifos do autor).

Isto posto, ele finalmente assume uma definição para a idéia de estilo; o que faz a partir da retomada de uma das indicações feitas por Graciarena,²¹ “segundo a qual o estilo seria ‘a modalidade concreta e dinâmica adotada por um sistema, num âmbito definido e num momento histórico determinado’”, entendendo a referência feita em termos de “âmbito”,

²¹ GRACIARENA, J. Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa. *Revista da CEPAL* n. 01, p.186,1976.

precisamente, “como uma consideração do fato estrutural do complexo ‘desenvolvidos-subdesenvolvidos’” (PINTO, 1976, p. 617).

Aceita essa acepção mais geral, é possível, na sua concepção, vislumbrar-se, então, várias possibilidades quanto à amplitude e ao conteúdo das proposições sobre os estilos.

Na perspectiva mais restrita, poderiam ser examinadas situações ou opções “dentro de um sistema e estrutura existentes, mas que acarretariam transformações do estilo predominante, mais ou menos significativas e de direções distintas, conforme os valores preponderantes” (PINTO, 1976, p. 617). Na perspectiva mais ampla, poderiam ser consideradas situações em que a crítica ao estilo vigente implique uma alteração global, ou seja, uma mudança de *sistema*, o que deslocaria as fronteiras conceituais do termo “estilo”.

Inscrevendo, pois, a idéia de estilo nos limites definidos por um sistema, ele finalmente propõe que poderia ser entendido por estilo de desenvolvimento “a maneira como, *dentro de um determinado sistema*, os recursos humanos e materiais são organizados e distribuídos, com o objetivo de resolver as indagações sobre o quê, para quem e como produzir os bens e serviços” (p. 619 – grifos do autor).

Apesar de enfatizar que a definição de estilo de desenvolvimento que estava procurando construir estava centrada em um enfoque eminentemente econômico, ao colocar o conceito em função da definição de *o quê e para quem*, Pinto ressaltava o caráter eminentemente político de que se revestia a discussão. Além disso, ele abria a possibilidade de que os esforços de repensar as estratégias de desenvolvimento, em curso na maioria dos países latino americanos, fossem coadunados em torno da construção de um *estilo* de desenvolvimento *socialmente mais justo*.

Os aspectos políticos envolvidos nas diferentes abordagens sobre a proposição de novos estilos de desenvolvimento constituem o cerne da discussão empreendida por dois outros cevalinos, Marshall Wolfe e Jorge Graciarena, que, na época, ocupavam respectivamente os cargos de Diretor e Diretor Adjunto da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL.

A preocupação de Graciarena ao elaborar uma extensa crítica dirigida às formas como estava sendo empregado o conceito de “estilos de desenvolvimento” – especialmente no bojo do esforço empreendido na configuração de um enfoque unificado do desenvolvimento,

segundo orientações da II EID²² – era apontar não só uma definição para o conceito, mas também critérios que deveriam orientar a análise desses estilos.

Na sua avaliação, quando o tratamento da problemática do desenvolvimento passa do exame de estratégias e políticas para o de estilos, produz-se um salto qualitativo. Antes o problema era mais circunscrito e concreto, pois se ligava a estratégias e governos. Quando se incorpora a idéia de estilos, “o objeto lógico passa a variar expressivamente e em termos que são majoritariamente qualitativos” (GRACIARENA, 1976, p. 700) Não se trata agora somente de compreender os mecanismos que poderiam impulsionar o crescimento econômico dentro de uma situação histórico-social determinada.

Na tarefa proposta pela EID e traduzida na discussão sobre os estilos, a questão é:

explicar de que maneira uma sociedade concreta se mobiliza e emprega seus recursos não apenas em prol do crescimento econômico, mas também para alcançar outros objetivos que constituem valores permanentes da condição humana (direitos humanos, desenvolvimento da personalidade, espírito criativo, justiça e equidade sociais, bem-estar individual e familiar, conservação de meio ambiente etc.) (GRACIARENA, 1976, p. 700).

O primeiro aspecto que ele discute na formulação de um conceito teórico para a discussão sobre estilos é a distinção que deveria ser feita entre essa idéia e a de sistema. O raciocínio desenvolvido corresponde àquele exposto por Aníbal Pinto e dispensa a repetição. Inscrito o estilo em um sistema, a preocupação de Graciarena passa a ser relacionar a definição de um estilo concreto de desenvolvimento às relações de poder que se estabelecem no interior da sociedade. Na sua concepção a definição do estilo de desenvolvimento não está dada pelas estruturas econômicas, mas pelas correlações de forças e interesses que confluem para sua realização. “Daí a centralidade estratégica do conflito como atributo de um estilo”²³ (Idem, p. 705). Dessa ótica, “um estilo é a estratégia de uma coalizão de forças sociais que

²² Nessa crítica ele procurava discutir o quanto a falta de uma definição teórica para a idéia de estilos de desenvolvimento permitia que o termo fosse usado com sentidos os mais diversos, esvaziando as potencialidades do conceito. Aponta, a partir de um trabalho produzido em torno do projeto do enfoque unificado, a profusão de sentidos em que o termo é empregado: estilos orientados para o valor e eventualmente orientados para o valor; estilos mundiais atuais, estilos nacionais e estilos nacionais viáveis; estilos politicamente possíveis, convencionais, preferenciais e vigentes; estilos original, radicalmente original e inovadores; novo estilo (em referência a Cuba); e finalmente, estilos de desenvolvimento polarizado. Ele conclui essa enumeração afirmando: “Talvez haja mais alguns, e é possível que, em outros trabalhos, encontrem-se novas contribuições para esse repertório de adjetivos. (...) É evidente de qualquer modo, que os estilos de desenvolvimento não são formados por geração espontânea nem se distinguem pelos adjetivos que seja possível atribuir-lhes” (GRACIARENA, 1976, p. 693)

²³ “O conhecimento das fontes de conflito, que se refletem tanto nos confrontos de interesses incompatíveis ou inconciliáveis – e nas diferenciações sociais não legitimadas nem institucionalizadas – quanto nas contradições observadas no seio dos processos sociais fundamentais, é da mais alta importância para caracterizar as situações que tipificam um estilo” (GRACIARENA, 1976, p. 706).

impõem seus objetivos e interesses, até se esgotar por suas contradições intrínsecas” (Idem, p. 707).

Considerando que a definição de um estilo ocorre no interior dos conflitos sociais, Graciarena chama a atenção para o papel do Estado nesse processo dialético, destacando que é a partir da estrutura organizativa do Estado que os grupos ou elites predominantes buscam estabelecer ou preservar um determinado estilo de desenvolvimento, dentro de possibilidades histórico-estruturais dadas. Tomando como exemplo a situação particular da América Latina, Graciarena afirma que historicamente o Estado tem se constituído “em uma peça essencial da maquinaria que promove o desenvolvimento”, peculiaridade que “pode conferir-lhe uma posição predominante, que lhe permite uma certa autonomia na fixação de suas políticas, frente às pretensões de seus grupos hegemônicos”²⁴ (Idem, p. 708).

Destacado o caráter político da discussão sobre os estilos, Graciarena volta a sua atenção para a questão das possibilidades de se construir *um estilo de desenvolvimento unificado*. Na sua avaliação, a dificuldade reside em integrar, no interior de uma dinâmica social concreta, a concepção e ação sobre o desenvolvimento:

Que é que se integra, realmente, quando se fala de um enfoque unificado do desenvolvimento? Tem que ser, sem dúvida, a concepção do desenvolvimento, porque este é apenas uma construção conceitual e, por conseguinte, uma entidade ideal, que fornece uma visão estreita e totalizadora de uma multiplicidade de processos parciais. Os processos reais são as situações e as ações sociais, assim como as políticas que promovem e norteiam o desenvolvimento, e são elas que podem ser mais ou menos unificadas a partir da referida concepção (GRACIARENA, 1976, p. 710).

Graciarena encerra a sua análise enfatizando que a construção de um estilo de desenvolvimento integrado, como propunham as Nações Unidas, era uma batalha a ser travada prioritariamente no campo da política. Tratava-se de orientar as estratégias de desenvolvimento de acordo com as decisões tomadas em relação a *quanto, como, o quê, e para quem* produzir. Este é o ponto de partida da abordagem construída por Wolfe sobre a estratégia do desenvolvimento integrado e a questão dos *estilos*.

Como indicou Graciarena, a promoção de um desenvolvimento integrado dizia respeito em essência à unificação de *uma concepção determinada de desenvolvimento* e um conjunto de ações voltadas à sua implementação. Assim, a partir da análise crítica das

²⁴ “Isso se explica pela transferência de poder para o Estado como instituição política máxima, poder este que é adjudicado, em grande parte, pelas diversas tecnocracias que planejam e executam suas estratégias. Assim, o Estado nacional e suas estratégias devem ser considerados como o contexto dentro do qual os estilos adquirem um sentido concreto e uma dimensão histórica” (GRACIARENA, 1976, p. 709).

dificuldades e controvérsias produzidas em relação à estratégia do desenvolvimento unificado, particularmente no que dizia respeito à definição dos objetivos e dos meios para alcançá-los, a pretensão de Wolfe não é mais que “sugerir una concepción existencial del desarrollo como un esfuerzo incesante para imponer una racionalidad valorativa dada a una realidad rebelde” (WOLFE, 1976b, p. 129).

A minuciosa²⁵ e radical crítica que Wolfe dirige às formulações que historicamente vinham embasando a concepção e execução de políticas de desenvolvimento, sobretudo na esfera do Sistema das Nações Unidas, é construída no sentido evidenciar que elas foram formuladas

dentro del consenso implícito de que solo puede haber una clase de desarrollo: un proceso con ciertas condiciones sociales previas, que atraviesa por etapas previsibles, requiere acumulación acelerada de capital e innovación tecnológica y empresarial y conduce a la formación de sociedades y economías nacionales predominantemente urbanas e industriales, imbuidas de actitudes “modernas” hacia el trabajo y la ciudadanía, capaces de elevar en forma permanente la producción de bienes y servicios y, con el tiempo, de satisfacer ampliamente las demandas de consumo de sus miembros (1976b, p. 130).

Decorria desse consenso tácito que bastava traçar as estratégias *adequadas* e qualquer sociedade poderia atingir com sucesso a condição de *desenvolvida*. No entanto, como a trajetória já está previamente definida, numa seqüência de etapas identificáveis, as estratégias serão mais ou menos adequadas na medida em que conduzirem a sociedade no sentido de transcender as sucessivas etapas necessárias. As inúmeras e, em grande medida, frustrantes experiências empreendidas nesta perspectiva começavam a tornar visíveis as raízes mais profundas da crise que se abatia sobre as políticas e estratégias de desenvolvimento que vinham orientando as ações de governos e organismos internacionais.

Na avaliação de Wolfe, as proposições da II EID buscavam equacionar a crise que se abatia sobre o suposto consenso internacional em torno da idéia de desenvolvimento. O que o reiterado fracasso das políticas de desenvolvimento estava tornando claro era a falência desse modelo de desenvolvimento erigido como um ideal a ser reproduzido no restante do globo. Diante disso é que o desenvolvimento vai sendo convertido em um caminho que cada sociedade nacional deveria traçar, considerando para isso os seus próprios valores. As

²⁵ Retomando, ponto por ponto, as concepções subjacentes às proposições da primeira e da segunda estratégia de desenvolvimento das Nações Unidas, bem como seus desdobramentos em termos das avaliações realizadas pelas Comissões Regionais (naturalmente o foco é dirigido a CEPAL), Wolfe analisa as suas possibilidades de vinculação com situações sociais concretas, com o intuito de demonstrar o quanto elas são elaboradas em absoluta desconsideração aos interesses dos sujeitos a que são dirigidas.

declarações e estratégias produzidas pelos organismos internacionais vão procurar justapor então diferentes concepções de desenvolvimento cimentadas por padrões utópico-normativos, cuja implementação passa a exigir estudos e projetos no sentido de adequá-los aos objetivos e realidades nacionais. Daí a emergência da noção de estilos de desenvolvimento.

Para Wolfe, em que pese o clamor por maior participação e justiça social que as proposições da II EID carregam, o mérito que ela produz não é no sentido de criar condições para que essa justiça seja efetivamente atingida; o seu mérito é quebrar a idéia de um único modelo de desenvolvimento e de um único caminho para atingí-lo, o que deste ponto de vista sinaliza um avanço. No entanto, esse avanço não dava lugar a otimismo, pois o que se observava era o reaparecimento das tendências subjacentes de voluntarismo, no raciocínio desenvolvimentista, com vistas à satisfação das mais diversas exigências políticas. Isso por sua vez, dá lugar à emergência de uma variedade de *agentes* que, dentro de combinações muito diversas de oportunidades e limitações, atuam “ en pos de un objetivo en constante redefinición; que recurren a formalismos verbales y burocráticos al no poder prever ni controlar el curso de los acontecimientos e que rechazan con violencia la realidad porque esta no se ajusta a sus conceptos e valores (1976b, p. 170).

Este aspecto é particularmente relevante na perspectiva em que o desenvolvimento está sendo abordado neste trabalho. O esgotamento do longo período de expansão iniciado no pós-Guerra levou as economias periféricas a mergulharem num profundo ciclo recessivo. Neste contexto, as estratégias discursivas do desenvolvimento que vinham orientando os moldes em que essas economias eram integradas no processo mais amplo de reprodução do capital perderam grande parte de sua produtividade tática, como já foi considerado nos Capítulos 2 e 3. Assim, quando a II EID redefine o eixo da noção anterior de desenvolvimento, ela produz as condições para que se reinicie a produção de novas estratégias discursivas, realimentando o DD. As conclusões apontadas por Wolfe a partir do exame da ampla discussão e tentativas de operacionalização, teóricas e práticas, que suscitaram as proposições da II EID em relação ao desenvolvimento unificado, são particularmente elucidativas desse processo:

Tanto en el ámbito internacional como en el nacional, la aceptación generalizada de la necesidad de criterios de desarrollo “unificados” y “orientados a la persona humana” se combinan con la concentración real del poder, los recursos y el interés público en objetivos que no guardan relación alguna con tales criterios o son abiertamente incompatibles con ellos. Se observa así que la promoción del “desarrollo” se ha convertido en una industria en la cual la oferta crea su propia demanda de expertos, que se diversifica continuamente; en la cual las conferencias engendran conferencias

y las declaraciones engendran declaraciones; en la cual las principales “áreas de problemas”, que se encaran con diferentes concepciones acerca de las prioridades en materia de desarrollo, continuamente generan nuevas organizaciones, reciben un reconocimiento simbólico en “años”, se expanden hasta abarcar todos los aspectos del “desarrollo” y dan a luz mecanismos de coordinación que se ramifican interminablemente (WOLFE, 1976b, p. 170).

O esforço empreendido na esfera de atuação da CEPAL – e também por seus quadros intelectuais fora dela –, apontando limitações e dificuldades, precisando conceitos e gerando estratégias, por mais crítico, realista e transformador, por mais que busquem se construir como “alternativa” elas inscrevem-se na ordem do DD e alimentam a sua reprodução, ou seja, *fornecem os insumos* necessários ao funcionamento da *indústria* em que se transformou o desenvolvimento, para usar a figura empregada por Wolfe.

No caudal da discussão sobre o enfoque unificado da II EID é que a CEPAL insere nas suas preocupações a necessidade de um tratamento mais sistemático da relação entre meio ambiente e desenvolvimento; mais precisamente, é em torno da idéia de *estilo* que a problemática ambiental ganha relevância no discurso cepalino.

5.2.2. Estilos de desenvolvimento e meio ambiente

Se a Conferência de Estocolmo havia iniciado a inserção da problemática ambiental na agenda de governos e organizações internacionais, a crise do petróleo, que eclodiu no ano seguinte ao da Conferência, acelerou esse processo. As conseqüências da alta vertiginosa nos preços do petróleo deram uma amostra bastante evidente das contradições inerentes à expansão econômica assentada no uso intensivo de recursos não renováveis, conferindo urgência à idéia, amplamente discutida em Estocolmo, de que era preciso buscar uma gestão racional desses recursos.

A crise energética tornou a preocupação com a degradação dos recursos naturais um problema concreto tanto para governos como para grande parte das sociedades ocidentais, fossem elas desenvolvidas ou não. Mais do que isso, tornou visíveis os limites do modelo de desenvolvimento que vinha sendo consolidado nos países subdesenvolvidos, essencialmente assentado na base energética dos combustíveis fósseis.

Nesse sentido, a partir da segunda metade da década de 1970 intensificam-se na América Latina, as discussões relativas à necessidade de reorientar, sob a ótica da incorporação da questão ambiental, o modelo de desenvolvimento em curso. Essas preocupações iam ao encontro daquelas que já estavam sendo empreendidas em torno da discussão do desenvolvimento integral. Assim o meio ambiente passa a ser mais um elemento a fazer parte dos esforços de construção de um modelo de desenvolvimento unificado.

A CEPAL encaminha essa nova demanda no interior da discussão sobre a busca de novos estilos de desenvolvimento. O esforço mais substantivo, nessa perspectiva foi empreendido em torno do projeto *Estilos de desenvolvimento e meio ambiente na América Latina*, patrocinado pelo PNUMA, em parceria com a CEPAL. Coordenado por Osvaldo Sunkel²⁶ e Nicolo Gligo, o projeto teve início em meados de 1978 e foi concluído em meados de 1980. O objetivo central era realizar estudos sobre problemas conceituais e teóricos concernentes às relações entre estilos de desenvolvimento e meio ambiente e sobre as manifestações concretas dessas relações nos países da região. A empreitada não era modesta. Envolvendo uma vasta equipe de técnicos, pesquisadores e especialistas em diversas disciplinas, os objetivos principais do projeto foram definidos nos seguintes termos:

a) estudiar y esclarecer las relaciones recíprocas que existen entre los estilos de desarrollo prevaecientes en América Latina y los problemas ambientales y de aprovechamiento de los recursos; b) promover el interés por otros estilos de desarrollo que propicien el mejoramiento de las condiciones ambientales y de la utilización de los recursos; y c) proponer medidas que tiendan a mejorar las condiciones de vida, en general, y del medio ambiente, en particular, incluidas las que tengan como meta el desarrollo de otros estilos (SUNKEL, 1981, p. 1).

As investigações e estudos resultaram na publicação de um denso informe, ainda em 1980, sob o mesmo título do projeto (SUNKEL e GLIGO, 1980). As versões preliminares desses estudos foram discutidas no Seminário Regional convocado para esse fim e que contou com a participação não só daqueles diretamente envolvidos no projeto, como também representantes dos governos dos países membros da Comissão²⁷. A parte que trata mais diretamente das discussões conceituais, que será priorizada na análise que se intenta realizar aqui, foi elaborada por Sunkel, enquanto coordenador do Projeto²⁸.

²⁶ Na ocasião ele ocupava o cargo de Coordenador da Seção de Desenvolvimento e Meio Ambiente da CEPAL.

²⁷ O Seminário Regional realizou-se na sede da CEPAL, em Santiago do Chile, entre os dias 19 e 23 de novembro de 1979.

²⁸ Grande parte dos trabalhos discutidos ali foi publicada no Informe. Outro conjunto foi publicado na Revista da CEPAL n. 12, de dezembro de 1980. O texto em que Sunkel procura sistematizar a discussão dos marcos teóricos

Como se percebe, a tarefa não se restringia a uma discussão meramente conceitual; visava, em essência, promover e orientar ações e condutas políticas, tanto de governos como de instituições, em relação às estratégias de desenvolvimento. Estava dirigida à inserção da questão ambiental na agenda dos governos dos países latino americanos.

A primeira questão que se colocava, obviamente, era definir qual entendimento estava sendo dado tanto à noção de *estilo* de desenvolvimento, como à de meio ambiente. Este último é entendido como “el ámbito biofísico natural y sus sucesivas transformaciones artificiales así como su despliegue espacial” (SUNKEL, 1981, p. 13).

Em relação à noção de estilo de desenvolvimento, assumindo as definições construídas por Pinto (1976)²⁹ e Graciarena (1976)³⁰, já apontadas, ressalva-se que a análise se restringia às *variantes nacionales* inscritas no *sistema* capitalista. No entanto, impunha-se a necessidade de precisar melhor o que deveria ser levado em conta na definição de um *estilo nacional*. Afirmava-se, então:

Cada estilo nacional real evoluciona a través de contradicciones y luchas entre fuerzas sociales que tratan de imponer o defender sus propias maneras de “resolver los interrogantes”. Hay que distinguir entre “estilo” como interpretación coherente e inevitablemente simplificada de ciertas tendencias ascendentes o dominantes a nivel regional o mundial, y “estilo” como la concreción nacional de procesos complejos y contradictorios (SUNKEL, 1981, p. 26).

A idéia era diferenciar o que se configurava enquanto *tendência* numa esfera mais ampla, dentro do sistema capitalista, seja em termos mundiais ou regionais, e a forma como uma determinada correlação de forças na esfera nacional se colocava diante dessa tendência e encaminhava a resolução dos interrogantes (o quê, para quem e como produzir os bens e serviços) que definiam concretamente o estilo.

conceituais que pautaram a discussão da relação entre estilos de desenvolvimento e meio ambiente – *La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina* – tanto consta do Informe como da Revista da CEPAL. Posteriormente, em 1981, publica em separado uma versão mais completa e revisada desse texto sob o título *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina* (SUNKEL, 1981). Conforme esclarece na introdução do texto, “El presente documento representa un esfuerzo por elaborar un marco conceptual e interpretar, sintetizar e integrar los diversos enfoques, estudios y discusiones derivados tanto del Proyecto como del Seminario. Una versión preliminar se presentó al Seminario y se revisó posteriormente a la luz de sus discusiones y conclusiones. La primera versión se preparó con la colaboración de Hernán Durán, Alvaro García, Nicolo Gliogo, Alejandro Rofman, Luciano Tomassini, Jose J. Villamil y Marshall Wolfe. Aníbal Pinto, Afonso Santa Cruz y Carlos Collantes formularon también valiosas observaciones” (SUNKEL, 1981 p. 1).

²⁹ “A maneira como, dentro de um determinado sistema, os recursos humanos e materiais são organizados e distribuídos, com o objetivo de resolver as indagações sobre o quê, para quem e como produzir os bens e serviços” (PINTO, 1976, p. 619, grifos do autor).

³⁰ “A modalidade concreta e dinâmica adotada por um sistema, num âmbito definido e num momento histórico determinado” (GRACIARENA, 1976, p. 703).

Outra distinção que se demarcava era entre esses estilos nacionais, enquanto situações concretas historicamente definidas, e *estilos de desenvolvimento*, propostos como algo que ainda deve ser, ou seja, em termos de projetos a serem realizados. “En este caso, se trata de formular ‘estilos alternativos’, proyectos nacionales’, o ‘utopias relevantes’”(SUNKEL, 1981, p. 27).

A discussão da relação entre estilos de desenvolvimento e meio ambiente foi construída num percurso analítico que ia da descrição do modelo dominante – passando pela definição de parâmetros para a análise de modelos nacionais especificamente relacionados à situação da América Latina – a indicações para a proposição de modelos alternativos.

Segundo os analistas, o estilo dominante na esfera de abrangência do sistema capitalista estaria associado, em termos mais gerais, com o estilo característico da potência que detém a hegemonia política e econômica na esfera das relações internacionais, posição ocupada pelos EUA desde o pós-Guerra. Assim, empreendia-se da ótica da relação entre meio ambiente e desenvolvimento uma ampla releitura da dinâmica de funcionamento da economia capitalista e da sua expansão, sob direção das empresas norte-americanas, enfatizando-se sob vários aspectos as conseqüências desse processo. Para caracterizar essa nova fase da organização e funcionamento do capitalismo, foram apontados como aspectos relevantes: a utilização massiva do petróleo como fonte energética, que vai se impondo em detrimento da busca de outras possibilidades; o crescimento acelerado de indústrias assentadas nessa fonte de energia, tais como a automobilística, a petroquímica, de eletrodomésticos; e o desenvolvimento de tecnologias de uso muito intensivo de energia e capital, na indústria, como nos serviços e na agricultura. Em linhas gerais, essa nova fase estaria assentada na transnacionalização do estilo de desenvolvimento norte-americano.

A partir dessa releitura indicava-se, principalmente do prisma do esgotamento e da degradação dos recursos, os limites da continuidade da reprodução desse estilo, sinalizados pela crise que vinha se abatendo sobre a economia mundial, aprofundada com o choque do petróleo. Concluía-se que esse estilo, em termos das economias nacionais desenvolvidas estava em crise, embora ainda fosse predominante.

Porém no caso dos países latino-americanos, constava-se que o estilo em crise nas economias centrais era o estilo em ascensão nas economias periféricas. O estilo de desenvolvimento que vinha se consolidando na América Latina desde o pós-Segunda Guerra

consistia fundamentalmente na incorporação desse estilo transnacionalizado³¹. No entanto, essa incorporação estava condicionada por estruturas produtivas e sociais historicamente produzidas e pela movimentação de forças e interesses que no interior dessas estruturas impunham e conduziavam a forma como o *estilo concretamente era definido*. Assim na América Latina seria possível identificar diferentes estilos nacionais concretos, pois:

En cada país persisten no sólo formas de capitalismo nacional y capitalismo del Estado, sino formas precapitalistas y campesinas que constituyen “estilos de vida” o “estilos de sobrevivencia” más bien que estilos de desarrollo. No han sido eliminados por el estilo ascendente, y conservan cierta capacidad de autodefensa y adaptación, pero se van subordinando crecientemente a él, y entran en decadencia o marginalización. (...) Las combinaciones e interacciones entre las actividades correspondientes al estilo ascendente y las correspondientes a otras maneras de organizar y asignar los recursos conforma la “heterogeneidad estructural” que caracteriza a los países periféricos dentro do sistema capitalista (SUNKEL, 1981, p. 26).

Por essa ótica analítica, o estilo de desenvolvimento periférico não constitui-se numa reprodução inevitável do modelo dominante na esfera mundial, sendo possível então chegar “a normas y estrategias para la modificación del estilo real o su reemplazo por algún otro estilo preferido y radicalmente diferente” (Idem, 1981, p. 27). É, pois, no sentido de reorientar as características do modelo dominante na esfera mundial e ascendente nas economias periféricas que deveria ser buscada a incorporação da questão ambiental no interior das estratégias voltadas para o desenvolvimento nacional.

Esse esforço de reorientação é discutido em dois níveis: o da gestão no curto e médio prazo do estilo nacional concreto, com vistas à utilização racional dos recursos, e uma distribuição mais justa dos bens e serviços produzidos; e o da proposição de estilos alternativos a serem perseguidos no longo prazo.

As perversidades do estilo ascendente na periferia são inseridas na ordem do DD por meio do empreendimento de uma ampla releitura, na perspectiva sócio-ambiental, da

³¹ Apontando características desse modelo, enfatizam-se: “el papel dominante de las empresas transnacionales en la difusión y fortalecimiento del estilo; la generación de caminos casi irreversibles en la economías y las sociedades nacionales; la disminución de las opciones que se abren a los gobiernos para establecer estilos autónomos de desarrollo; la homogeneización a escala mundial de patrones de producción, comercialización, uso de medios masivos de comunicación y consumo originados principalmente en los EUA; la intensificación de la explotación de los recursos naturales y la dependencia creciente de una sola fuente de energía: el petróleo; la innovación tecnológica intensa y continua, estimulada en parte por la necesidad de elevar y diversificar el consumo de bienes industriales, en parte por la competencia armamentista; la generación en escala sin precedentes de desechos y contaminantes que afectan a la atmósfera, el agua y el suelo; la formación de una *elite* transnacional, compuesta de las empresas transnacionales, sino de funcionarios de gobierno, profesores universitarios, investigadores científicos, periodistas y publicistas, identificados con la ideología del estilo y con sus patrones de consumo y cultura” (SUNKEL, 1981, p. 28)

dinâmica de funcionamento desse estilo. São analisadas as transformações – operadas principalmente a partir da década de 1950 – no sistema produtivo dos países da região, ressaltando-se que elas reproduziram o estilo de vida dos países desenvolvidos. Isso, por sua vez, fortaleceu a estreita dependência dessas economias periféricas em relação ao exterior. Assim, o modelo de desenvolvimento transnacional, assumido pelas elites latino-americanas, foi se expandindo do setor industrial para a agricultura, para o sistema de transporte e infraestrutura, acelerando e definindo os moldes em que estava se processando a urbanização. Ou seja, nesse movimento, ele foi deslocando e desorganizando padrões de desenvolvimento anteriores, o que é analisado de maneira detalhada nos documentos constantes do Informe³². A partir das discussões apresentadas nesses documentos, conclui-se que a introdução da perspectiva ambiental na análise dos estilos de desenvolvimento latino-americanos coloca em questão os pressupostos que vinham orientando as políticas de desenvolvimento no pós-Segunda Guerra. Em síntese, era preciso rever:

- a) La confianza en el crecimiento económico exponencial e ilimitado; b) la posibilidad de sostener a largo plazo un estilo de desarrollo basado en buena parte en la exportación del estilo característico de la civilización urbano-industrial contemporánea; c) la conducta orientada a acumular el máximo de bienes materiales de consumo; d) las ventajas de la concentración urbana; e) la fe indiscriminada en el progreso de la ciencia y la tecnología y su capacidad de artificializar en forma irrestricta la naturaleza; f) la posibilidad de compatibilizar los elevados y crecientes niveles de consumo de los países subdesarrollados, con la obtención de niveles de consumo similares para las grandes mayorías (SUNKEL, 1981, p. 62).

Diante do gigantesco desafio que o enfrentamento da questão ambiental colocava às sociedades periféricas, o informe chamava a atenção para dois aspectos nos quais os investimentos deveriam ser concentrados com vistas a viabilizar a execução de tão complexa tarefa e ao mesmo tempo otimizar os esforços a serem empreendidos: a produção de conhecimentos e a melhoria das técnicas de planejamento. Esses dois dispositivos centrais no

³² Excluindo os que tratam de aspectos relativos a estilos nacionais específicos, podem ser consultados: *El precio de progreso: crecimiento económico, explotación urbana y cuestión del medio ambiente*, de Lúcio Kowarick; *Distribución espacial de la actividad económica, migraciones y concentración poblacional en la América Latina*, de Armando Di Filippo; *Bases ecológicas de la modernización de la agricultura*, de Juan Gastó; *El estilo de desarrollo agrícola de la América Latina desde la perspectiva ambiental*, de Nicolo Gligo; *El sector forestal latinoamericano y sus relaciones con el medio ambiente*, de Sergio Salcedo y José Ignacio Leyton; *La interiorización espacial del estilo de desarrollo prevaleciente en la América Latina*, de Alejandro Rofman; *Investigación sobre algunos aspectos de la influencia que ejerce el automóvil privado en la sociedad latinoamericana*, de Ian Thomson; *El efecto de demostración y su importancia como factor explicativo del subdesarrollo*, de Frank Enrique Bracho; *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en la América Latina*, de Hernán Durán de la Fuente; *Localización y tecnología industrial en la América latina y sus efectos en el medio ambiente*, de Alberto Uribe y Francisco Szekely; *Efecto del desarrollo socioeconómico y el cambio ecológico sobre la salud y la nutrición en la América Latina*, de Giorgio Solimano y Georganne Chapin; *Los Nuevos problemas de la planificación energética en la América latina*, de Alfredo del Valle.

processo de alimentação do DD são agora dirigidos à nova fronteira aberta pela inserção da questão ambiental nessa dinâmica.

O agravamento das condições sociais nos países periféricos tornava urgente a busca de meios para viabilizar a satisfação das necessidades básicas da maioria da população, envolvendo da produção de alimentos, calçados, vestuários, à implementação de um sistema eficiente de segurança social, de atendimento à saúde e à educação. As dificuldades impostas pela estrutura e dinâmica do estilo dominante, somadas àquelas acrescidas pela questão ambiental e pela conjuntura histórica desfavorável, foram sintetizadas na proposição das seguintes questões sobre a satisfação dessas necessidades:

¿Será compatible con la continuación del estilo de desarrollo actual, en función de los recursos financieros y recursos naturales renovables y no renovables necesarios? ¿Será posible no obstante la subutilización masiva de recursos humanos que entraña la actual estrategia de desarrollo? ¿Es compatible con las tendencias actuales hacia la centralización administrativa, la concentración económica, la centralización urbana y la utilización de una tecnología que se caracteriza por ser de uso altamente intensivo de capital, energía e importaciones? (Idem, 1981, p. 52).

Na esteira dessas indagações, conclui-se que elas não foram satisfatoriamente investigadas em relação à realidade da América Latina, não havendo posições claras a esse respeito. Considerando que muito pouco se conhece em relação à capacidade do meio ambiente para sustentar um processo de desenvolvimento, no longo prazo, assentado nos parâmetros definidos pelo estilo ascendente na região, afirma-se que a tarefa prioritária é a *investigação* centrada nessa capacidade de sustentação, já que estava claro que seguir nos marcos desse estilo sem considerar os aspectos relacionados “con la energía, los recursos y el medio ambiente, sin mencionar los problemas de la inequidad, la dependencia y el subempleo, podría tener consecuencias catastróficas a largo plazo” (SUNKEL, 1981, p. 53).

Uma vez que sociedade e meio ambiente se condicionam mutuamente, as potencialidades de desenvolvimento de uma sociedade estão vinculadas em grande medida à sua base ecológica e aos recursos naturais que ela possui. Assim, resulta em prioridade absoluta a investigação exaustiva da base atual e potencial dos recursos naturais que os países latino-americanos possuem. No entanto, enfatizava-se que essa tarefa não era simples, pois “recursos” não são elementos dados na natureza, eles são histórica e socialmente definidos ou produzidos. Esse esforço, deve pois levar em consideração que:

A propia condición de “recurso” que se le atribuye a algún elemento de la naturaleza depende del conocimiento empírico, tecnológico y científico, y de

las prioridades sociales, de tal manera que – por un descubrimiento científico o un cambio de precios relativos – una materia que se consideraba un desecho puede transformarse en un recurso energético, o un mineral valioso perder todo interés económico y sociopolítico (Idem, 1981, p. 55).

Outra dificuldade a ser superada diz respeito ao fato de que a produção de conhecimentos científicos e tecnológicos está dirigida para a reprodução do estilo dominante ou ascendente, ao menos no curto prazo. Nesse sentido, dispõe-se de informações que satisfazem a essas necessidades, o que, não só limita um esforço de planejamento para períodos mais longos, como não dá lugar a investigações de caráter mais amplo e integrado; investigações que permitissem conhecer de forma dinâmica a inter-relação entre os sistemas sociais e os naturais³³.

Diante dessas imensas dificuldades e condicionantes, o planejamento é advogado como um instrumento capaz de permitir tanto uma gestão mais racional desses problemas no curto e médio prazo, como de abrir espaço para a implementação de estratégias que no longo prazo poderiam influenciar a transformação do *estilo* dominante na direção de um *estilo* alternativo. Obviamente esse processo será dado no interior das lutas e interesses em disputa na sociedade, conforme se discutiu na definição conceitual da dinâmica de funcionamento dos estilos.

A problemática ambiental, enfatiza-se, deve ser entendida e encaminhada como uma questão inerente à dinâmica do estilo de desenvolvimento ascendente na América Latina. Ela não deve ser considerada como *custo natural do progresso* material, científico e tecnológico, pois dessa forma são encobertos os interesses e disputas que ela envolve:

Los numerosos casos de aplicación de los adelantos científicos y tecnológicos en beneficio de unos pocos y perjuicio de la mayoría no son una fatalidad que esté implícita en el propio progreso, sino el resultado de las formas de desarrollo impulsadas por sectores y grupos en las distintas esferas de la vida social, incluso la ciencia (Idem, 1981, p. 56).

Qualquer esforço no sentido de reorientar o estilo de desenvolvimento teria que levar em consideração esses interesses. Em essência, para os pesquisadores o encaminhamento da questão ambiental não passava, sobretudo nos países latino americanos, por adoção de políticas e medidas de restrição ao crescimento econômico, advogada em outros enfoques.

³³ Disso “se deduce que las actividades destinadas a conocer y evaluar los recursos naturales de un país y su vigilancia permanente y sistemática, así como especialmente las dedicadas a conocer y comprender el comportamiento de sus ecosistemas, deberán ser una de las preocupaciones centrales de la planificación y de la política de ciencia y tecnología (SUNKEL, 1981, p. 56).

Fazia-se necessário garantir esse crescimento e ao mesmo tempo reorientar as suas bases. A inserção da questão ambiental na discussão do estilo de desenvolvimento significava reconhecer que esse processo de crescimento tanto condicionava como estava condicionado pelo meio ambiente tanto no nível local e nacional como no global, sendo afetado por ele de diversas maneiras.

Definidos esses marcos gerais para o encaminhamento da questão ambiental, é apresentado um conjunto de orientações que deveriam ser integradas às políticas de desenvolvimento por meio de um *planejamento* sistemático. Novamente o planejamento é alçado à condição de instrumento fundamental para que se conduza no longo prazo a concretização de estilos alternativos. As orientações sugeridas como eixo de um estilo alternativo antecipam o núcleo daquele que seria formulado pela Comissão Bruntland como sendo os marcos de um *Desenvolvimento Sustentável* (DS), conforme será analisado no tópico seguinte. A introdução da dimensão ambiental no desenvolvimento deveria estar voltada para:

- a) garantizar el acceso y adecuada utilización de los recursos naturales necesarios para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas presentes de toda la población;
- b) asegurar una adecuada utilización y reproducción de los recursos naturales que permitan sostener el desarrollo a largo plazo para *garantizar la sobrevivencia y bienestar de las generaciones futuras*;
- c) reorientar la actividad científica y tecnológica hacia la potencia y aprovechamiento del medio biofísico propio, y en especial, al uso de recursos renovables y al reciclaje de los desechos y desperdicios; esto es decisivo en el caso de la energía;
- d) adoptar una perspectiva integradora multidisciplinaria de los diferentes niveles y ámbitos de la planificación (...);
- e) sentar un preocupación profunda y sistemática por la forma en que la estructura y funcionamiento de la sociedad en todas sus dimensiones y recientemente en lo ambiental, está siendo permanentemente influida por su contexto internacional (...);
- f) buscar permanentemente formas de aumentar la participación y la organización social de los sectores populares y maneras de descentralizar el ejercicio de la planificación (...);
- g) dirigir un esfuerzo masivo a la reeducación de toda la población de manera que ésta adquiera conciencia e internalice la dimensión ambiental y los aspectos ecológicos del desarrollo (...) (Idem, 1981, p. 63 – Grifo meu).

Na perspectiva que Sunkel procura firmar, não se trata somente de agregar a dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento. Trata-se de promover a internalização da “conciencia de que la sociedad y la naturaleza se conforman mutuamente. (...) Se requiere un cambio de enfoque y de actitud” (SUNKEL, 1981, p. 62).

A discussão sobre os estilos de desenvolvimento traduzia parte do esforço empreendido pela CEPAL em reorientar as políticas desenvolvimentistas levadas a cabo em grande parte dos países da região no sentido de torná-las socialmente mais justas, mais eqüitativas, e estava inserida no interior da discussão deflagrada pelas Nações Unidas acerca da II EID e da construção de um desenvolvimento integrado. Nos moldes em que a abordagem dessa problemática vinha sendo construída, a reorientação de um estilo de desenvolvimento envolvia definições que passavam pela construção de um *projeto nacional*. A inserção da problemática ambiental no campo de preocupações da CEPAL se faz no contexto dessas discussões. Assim, a reorientação dos estilos concretos de desenvolvimento que imperavam na região se fazia necessária não só no sentido de viabilizar um crescimento econômico estável e criar mecanismos de distribuição social dos benefícios desse crescimento de maneira mais eqüitativa. Deveriam ser considerados também os aspectos relativos à degradação ambiental.

Aníbal Pinto, um dos principais quadros da CEPAL envolvidos na discussão da noção de estilos de desenvolvimento, insistia na necessidade de precisar seu significado real e específico, uma vez que ele poderia converter-se facilmente em um conceito desgastado e vazio pelo uso inadequado. Na sua avaliação a idéia de estilo não poderia ser desvinculada da noção de estrutura, entendida como uma ampla gama de aspectos que abarcam desde o entorno físico até instituições sociais, pois os estilos são resultantes da fusão desses aspectos estruturais com outros contextos no interior de formações sociais concretas. Assim, os estilos admitem uma grande variedade mesmo dentro de um sistema definido e estruturas parecidas. Mas reorientá-los envolve limites impostos por essas estruturas e que só podem ser transpostos por meio de projetos socialmente construídos. A partir da relação que estabelece entre estrutura e estilo, Aníbal Pinto externa, como sendo relevante, uma dificuldade que se coloca na busca de marcos conceituais para considerar a relação entre estilos de desenvolvimento e meio ambiente:

En este marco teórico, que no olvida la interrelación dinámica entre esas categorías [estructura e estilo], no tengo bien claro dónde se inserta el medio ambiente. Aún más, nuestros primeros trabajos han estado considerando el problema del medio ambiente, del entorno físico, como un elemento de la estructura. De hecho, en ciertas clasificaciones de los rasgos estructurales figuran aspectos sobresalientes del medio ambiente. Pero, a medida que uno se va familiarizando con los aportes de los expertos en estos temas y que nos han abierto tantos horizontes, va quedando la impresión que probablemente el medio ambiente es una categoría de tanta importancia y significación que quizá resulte forzado ubicarla entre los llamados factores estructurales. Por ello, dilucidar cómo se incluye, jerarquiza e integra el medio ambiente en la

discusión de los estilos es algo que requiere mucho trabajo y reflexión (PINTO, 1980, p. 56).

Na verdade, a questão levantada por Aníbal Pinto tornava explícito o desafio que a problemática ambiental colocava aos cânones desenvolvimentistas, que constituíam os pilares de sustentação da economia política cepalina. A construção de estratégias que levassem à promoção do desenvolvimento – em grande medida, associado à industrialização e ao avanço tecnológico – foi sempre a motivação existencial da CEPAL. As discussões empreendidas em torno da idéia de estilos de desenvolvimento buscavam abrir perspectivas de reorientação das políticas desenvolvimentistas no sentido de tornar os estilos dominantes entre os países latino americanos mais socialmente equitativos. O cerne da discussão estava na busca de estratégias que promovessem alterações não só nos mecanismos de produção como, sobretudo, na *distribuição* das riquezas. No entanto, a promoção da industrialização permanecia como elemento central na discussão das possibilidades concretas de reorientação do estilo dominante de desenvolvimento, sendo considerada estratégica não só no plano interno como também no externo. Desde a identificação das distorções que caracterizavam a industrialização voltada em grande parte para o mercado interno (substituição de importações) e os limites da continuidade desse processo, ganhou relevo a defesa da necessidade de reorientar as estratégias de industrialização, de forma a abrir espaço no mercado externo, o que desempenharia “o duplo papel de conferir ao processo de industrialização maior eficiência alocativa e reduzir as restrições externas” (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 48). A partir da segunda metade da década de 1970, esta estratégia é reforçada diante do agravamento da vulnerabilidade externa das economias periféricas frente ao endividamento externo. A proposição de reorientar o estilo de desenvolvimento predominante entre os países latino-americanos estava dirigida no sentido da implementação de reformas que alterassem a estrutura produtiva – a reforma agrária era considerada essencial no desencadeamento de mecanismos de distribuição de renda com rebatimentos no mercado de trabalho e na configuração do mercado interno – e promovessem uma relativa homogeneização social.

Esse aspecto é que estava no centro da dificuldade externada por Aníbal Pinto. A questão que ele levantou dizia respeito aos limites que a problemática ambiental colocava à própria noção de desenvolvimento que pautava a orientação cepalina. A preocupação era como conduzir as reformas estruturais considerando o meio ambiente não como um dos elementos da estrutura produtiva, mas como *elemento central* e, portanto *condicionante* dessa

estrutura. Esse é o eixo central da contradição entre produção/reprodução capitalista e meio ambiente que a emergência da problemática ambiental torna explícita.

A propósito da aproximação entre a discussão sobre estilo de desenvolvimento e a aquelas vinculadas à problemática ambiental, Aníbal Pinto considerando a complexidade e os desafios que a questão impunha às políticas de desenvolvimento temia que depois de algum tempo esse esforço “se diluya o desvanezca en las rutinas burocráticas. El problema es igual aquí que en el deporte: como mantener la intensidad del esfuerzo o del impulso. Se ha acumulado un material preciosos, amplio y puesto en categorías de análisis muy fértiles, pero el problema es cómo sostener el movimiento” (PINTO, 1980, p. 58).

Em que pese a CEPAL ter trabalhado na definição de um marco teórico analítico que permitisse uma aproximação entre equacionamento da questão ambiental e políticas de desenvolvimento, e a preocupação com a degradação ambiental continuar ganhando espaço e penetração social na América Latina, a discussão se esvaeceu, como temia Aníbal Pinto. Grande parte do esforço de reflexão produzido na CEPAL foi dirigido à busca de alternativas para as dificuldades decorrentes da crise da dívida e, sobretudo do longo período recessivo em que mergulhou a maioria das economias do continente. Conforme já foi apontado no Capítulo 2, a partir do final da década de 1980 as análises cepalinas voltaram-se para a construção de estratégias de ajustes da dívida e de retomada do crescimento econômico. Embora a problemática ambiental não tenha ficado completamente ausente dos trabalhos realizados pela CEPAL, por ocasião dos preparativos para a Conferência do Rio de Janeiro (CNUMAD), em 1992, ela voltou a ser abordada de maneira sistematizada e integrada diretamente às questões relativas às perspectivas do desenvolvimento da região.

Durante a década de 1980, no bojo do profundo e acelerado processo de reordenação nos mecanismo de funcionamento da economia mundial – incluindo os efeitos recessivos e desestabilizadores que a partir desse processo se abateram sobre as economias periféricas –, o DD arrefece. No entanto, é nesse período que se gestam as condições de emergência do DDS, cujos marcos haviam sido construídos em torno da Conferência de Estocolmo. O Relatório Brundtland é publicado em um momento em que a economia mundial parecia ingressar em um novo ciclo de expansão centrada nas políticas e reformas neoliberais. A agenda esboçada no Relatório vai alimentar a partir da noção de DS a produção de novas estratégias discursivas que irão mediar as disputas de interesses, e as relações de poder aí engendradas, no interior da reconfigurada ordem mundial, abarcando esferas que o DD não atingia. Esses aspectos é que serão discutidos a seguir.

5.3. AVANÇO NEOLIBERAL, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE

Antes de aprofundar a discussão da idéia de desenvolvimento sustentável como configuração de uma bifurcação produzida no DD, convém apontar alguns elementos que compuseram o contexto e fertilizaram o terreno para que essa cisão se configurasse enquanto elemento tático na mediação das relações de poder entre o mundo industrializado e o periférico.

No final da década de 1970, os efeitos do segundo choque do petróleo e a política do governo norte-americano para estancar o processo inflacionário levaram a economia mundial a uma nova crise econômica (1980-1983)³⁴. As alternativas adotadas pelos países industrializados para debelá-la, assentadas essencialmente na liberalização econômica, estratégia implantada pela Inglaterra e também pelo governo norte-americano³⁵, aceleraram o processo de globalização e a reordenação dos mecanismos de acumulação capitalista, conforme já foi apontado no Capítulo 3.

As dificuldades dos países periféricos em amenizarem a fragilidade de suas economias perante os efeitos desestabilizadores desse processo tornaram-se ainda maiores a partir do início da década de 1980. Se entre os países desenvolvidos a capacidade dos Estados em influenciarem o curso das mudanças estava sendo paulatinamente corroída pelos mecanismos da acumulação flexível, as economias periféricas e dependentes se viram praticamente à mercê dos efeitos desse processo.

A mobilização em defesa das reformas propostas pelas Nações Unidas, com o objetivo de abrir caminhos para a instauração de uma Nova Ordem Econômica Mundial, tornou-se

³⁴ A expressiva aceleração da inflação na virada da década de 70 para 80 – na esteira do segundo choque do petróleo – levou o banco central norte-americano a promover um abrupto aumento de juros. O objetivo, de abordagem monetarista, era conter a escalada de preços via enxugamento da liquidez (ou seja, da oferta de moeda). Isso escasseou e encareceu todo tipo de endividamento denominado em dólar, desencadeando a crise da dívida externa nos países da América Latina, a começar pelo México.

³⁵ A política de contenção inflacionária provocou um significativo desaquecimento da economia norte-americana. Em resposta, o recém-empossado governo Reagan promoveu um ambicioso corte de impostos, que beneficiou sobretudo as camadas mais abastadas da população. O objetivo era aumentar a riqueza corporativa e das famílias ricas, que fluiria em cascata para as camadas mais pobres da população – via, por exemplo, o aumento do emprego –, revigorando progressivamente a economia. Para fazer frente à perda de receita federal com o corte de impostos, Reagan promoveu uma relevante desaceleração dos gastos públicos, enunciando a importância de reduzir a presença do estado na economia (daí a sua famosa frase *only by reducing the growth of government can we increase the growth of the economy*). Estava, assim aberto e pavimentado o caminho da expansão do ideário liberal como estratégia para a recuperação econômica.

praticamente inócua diante do avanço das políticas neoliberais, tanto nos EUA como nos principais países europeus³⁶.

Na tentativa de discutir e encaminhar acordos que amenizassem os efeitos recessivos e desestabilizadores dessas políticas, foi convocada uma reunião extraordinária da UNCTAD, em Cancún, em 1981. Os EUA reafirmaram a sua posição em favor das reformas de mercado e da liberalização comercial e financeira, fazendo fracassar qualquer expectativa dos países periféricos em diminuir a fragilidade de suas economias frente às mudanças em curso³⁷. A administração Reagan procurou fortalecer o GATT como foro de discussão e regulação das relações comerciais na esfera mundial, ao mesmo tempo em que reforçou um incongruente discurso em favor das reformas de mercado³⁸.

O conjunto de alterações que estava em curso na esfera mundial, como já foi mencionado, ampliou as incertezas em relação ao futuro. Da perspectiva das sociedades do mundo industrializado essas apreensões estavam vinculadas não só aos aspectos relativos à desagregação dos aparatos de proteção social, decorrente das dificuldades de manutenção dos mecanismos de financiamento do Estado do Bem Estar Social, como também da crescente percepção dos perigos e riscos da crescente possibilidade da ocorrência de catástrofes ambientais; elas vão aproximando-se das condições descrita por Beck³⁹ como características de uma *sociedade de risco*. Ao passo que, no mundo subdesenvolvido, essas incertezas eram alimentadas pela degradação das condições sociais e os entraves históricos que acentuavam as dificuldades da retomada do crescimento econômico no interior da cada vez mais globalizada e interdependente ordem mundial.

³⁶ “Pode-se afirmar que o processo de desregulamentação financeira, iniciado nos EUA, foi implementado por outros países centrais e que o seu desdobramento em processo de internacionalização, também capitaneado pelos EUA, tem no crescimento da dívida pública e do seu financiamento pelas transações internacionais de títulos públicos a principal característica dos processos de liberalização financeira externa” (CARCANHOLO, 2002, p. 66).

³⁷ “O renovado deslumbramento com o mar turquesa do Caribe não me faz esquecer que estive aqui em Cancun em 1981, quando o presidente Reagan liquidou as esperanças de boa parte do mundo, no sentido de levar para um foro democrático como a ONU as negociações para vincular o comércio às finanças e à dívida. O México foi o primeiro país a pagar, no ano seguinte, o preço desse sistema injusto, com o desencadeamento da crise da dívida externa da qual até hoje não logrou sair a América Latina (RICUPERO, Rubens. “*Rebeldes por uma boa causa*”. *Folha de São Paulo*, 14/09/2003).

³⁸ “É mais no campo comercial do que no financeiro que o paradoxo entre o discurso neoliberal e a prática política se apresenta. Apesar do discurso propagado pró-abertura comercial tanto no âmbito regional como supranacional, o protecionismo comercial americano e europeu são bastante conhecidos. (...) A política comercial americana tem uma característica muito mais pragmática e protecionista do que de abertura.(...) As barreiras não-tarifárias, sua principal característica, superaram as tarifas como forma dominante de protecionismo nos anos 70 e 80” (CARCANHOLO, 2002, p. 66).

³⁹ BECK, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage, 1991; e também: *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity, 1995.

Mas não era somente na esfera econômica que o mundo estava mais interdependente. O aprimoramento na coleta e análise de dados vinha desde o final da década de 1960, sobretudo nos países desenvolvidos, ampliando a percepção e a consciência de que muitos problemas ambientais eram comuns a mais de um país, eram transnacionais ou mesmo globais. A preocupação com esses problemas globais, transformados pelas manifestações de cunho ambientalista em pressão política, produziu iniciativas importantes no sentido de reforçar a necessidade da produção de estratégias amplas e de longo prazo para o enfrentamento da problemática ambiental⁴⁰. Uma delas foi a Estratégia de Conservação Mundial, elaborada pela União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN), como encaminhamento das decisões tomadas antes da preparação da Conferência de Estocolmo para promover a cooperação internacional no tratamento da problemática ambiental.

Lançada simultaneamente em 40 países em março de 1980, a Estratégia proposta pela IUCN consolidava um processo de mudança na orientação geral da instituição, da priorização de estratégias de proteção para as de *conservação*⁴¹, estas últimas centradas na busca da conciliação entre desenvolvimento e conservação do meio ambiente⁴². Reforçando essa perspectiva, as Nações Unidas aprovam em 1982 a *Carta Mundial da Natureza*, cuja redação foi coordenada pela IUCN, e na qual se buscava inclusive chamar a atenção para o valor intrínseco dos ecossistemas.

Outra iniciativa partiu dos EUA, no governo Jimmy Carter, que em maio de 1977 orientou o Departamento de Estado no sentido de que realizasse um estudo sobre as prováveis mudanças no médio e longo prazo, em torno de três variáveis: população, recursos naturais e condições gerais do meio ambiente. O objetivo era reunir subsídios para o planejamento de uma política de longo prazo que respondesse de forma mais adequada às demandas

⁴⁰ A fonte utilizada aqui para a descrição dessas duas iniciativas foi McCormick (1992).

⁴¹ Barreto Filho (2001) – discutindo essa mudança de posicionamento da IUCN, que vai progressivamente se distanciando da defesa de políticas de proteção (cujo eixo não é a racionalização do uso) rumo à defesa de políticas de conservação – aponta como sintomático desse movimento a aproximação e cooperação cada vez mais estreita entre a IUCN e a ONU, esta última comprometida desde suas origens com a priorização das políticas de desenvolvimento.

⁴² “A estratégia começava reiterando a visão de que a conservação e o desenvolvimento há muito tempo vinham sendo encarados como incompatíveis e que os conservacionistas haviam alimentado essa visão ao parecerem resistir ao desenvolvimento. Os incrementadores do desenvolvimento, em conseqüência, passaram a ver a conservação como sendo irrelevante, perniciosa e anti-social. Na realidade, argumentava a estratégia, o desenvolvimento que fosse sustentável e capaz de atender em particular às necessidades das populações rurais pobres do mundo teria que ser baseado na conservação correta” (MCCORMICK, 1992, p. 167). McCormick argumenta, na seqüência do trecho citado, que a IUCN passa a estabelecer uma íntima relação entre o fracasso na realização dos objetivos da conservação com o fracasso na realização de objetivos de desenvolvimento econômico e social.

ambientais de cunho mais amplo ou global. As conclusões do estudo foram apresentadas à presidência em 1980, em um relatório intitulado *The Global 2000 Report*.

O documento concluiu que havia uma urgente necessidade de reorientar a linha de intervenção das políticas públicas, no sentido de enfrentar de forma mais aguerrida e sistemática os desafios que se colocavam à comunidade internacional diante do grande potencial para o agravamento de problemas ambientais globais, que fora constatado. Nele, advogava-se a intensificação dos esforços de cooperação e compromissos globais, como fator essencial para que fosse possível enfrentar a complexidade das mudanças e reorientações necessárias. A indicação dessas mudanças foi feita em um documento publicado no ano seguinte (1981), sob o título *Global Future: Time to Act*⁴³.

Em linhas gerais, o documento de 1981 recomendava que os EUA dedicassem mais recursos para a promoção de programas de assistência científica e financeira dirigidos à problemática ambiental global. De acordo com McCormick, para os autores do *Global Future*, “se havia uma lição a ser aprendida a partir do esforço do Global 2000 (...) era que o governo dos Estados Unidos carecia da capacidade de prever e reagir efetivamente a questões globais. Portanto (...) era preciso que houvesse mudanças nas instituições governamentais” (1992, p. 172).

No entanto, as mudanças que foram implementadas pelo sucessor de Carter na presidência não ocorreram no sentido apontado pelo *Global Future*. A administração Reagan desconsiderou completamente as conclusões do *Global 2000*. Os primeiros anos da década de 1980 não haviam começado bem, na perspectiva do mundo industrializado, e menos ainda, na dos países periféricos, sob o prisma econômico ou ambiental.

Na medida em que o processo de liberalização econômica avançava, agravando as dificuldades dos países periféricos em equilibrar suas economias, esses países procuraram reforçar a estratégia de buscar uma atuação mais coordenada nos diferentes espaços vinculados à estrutura do sistema ONU, no sentido de criarem focos de pressão política que forçassem a busca de caminhos para reestruturar as relações entre centro e periferia, de forma a torná-las menos desvantajosas e injustas para estes últimos⁴⁴.

⁴³ Council for Environmental Quality (1981). *Global Future: time to Act*. Washington, DC: CEQ.

⁴⁴ As tentativas de transferir as discussões sobre a regulação das relações de troca na esfera internacional do GATT para UNCTAD são um exemplo paradigmático – e também pragmático – desse esforço coordenado dos países periféricos (MAGALHÃES, 2005).

Todavia, a capacidade das Nações Unidas de aglutinar forças para influenciar uma reestruturação das relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos também vinha se mostrando insignificante frente às transformações em curso. Além disso, o expediente de convocar grandes conferências, que desde Estocolmo passou a ser cada vez mais utilizado pela ONU, com o objetivo de dinamizar discussões e então viabilizar a definição de critérios e princípios para orientar a construção de acordos e tratados, foi sendo minado.

Esse processo se deu tanto pelas dificuldades de levar avante as decisões tomadas, como também pela aceleração do processo de globalização e pelas conseguintes alterações na configuração da ordem mundial, particularmente aquelas vinculadas à corrosão do poder regulador dos Estados, enquanto atores ativos no planejamento e condução de políticas e programas de interesse nacionais. Corroborava para essa situação de esvaziamento da ONU – enquanto foro político importante na definição de princípios para a condução de relações mais justas entre as Nações – o deliberado movimento das grandes potências, notadamente os EUA, no sentido de colocá-la numa posição cada vez mais marginal nos processos de decisão sobre importantes questões internacionais (MAGALHÃES, 2005)⁴⁵. Na administração do governo Reagan, os EUA recrudescem, nesta linha, seu posicionamento (LE PRESTRE, 2000).

A dinâmica internacional em favor do meio ambiente parecia consideravelmente enfraquecida no início dos anos de 1980. Além do esvaziamento da ONU, importante foro na condução da problemática ambiental, o governo Reagan

Tomou a iniciativa de um ataque em regra simultaneamente contra a aplicação da legislação sobre proteção ambiental posta em prática pela administração Nixon e contra o sistema da ONU. A fim de combater a poluição, a nova administração, instalada em janeiro de 1982, promoveu métodos voluntaristas ou baseados no mercado. Ronald Reagan decidiu suprimir a contribuição americana ao PNUMA – em parte restabelecida pelo Congresso – e em seguida, abandonar a UNESCO (LE PRESTRE, 2000, p. 182).

Nesse contexto de expansão das políticas neoliberais e de fortalecimento do movimento ambientalista entre os países desenvolvidos, a situação dos países periféricos em relação à problemática ambiental se mostrava ainda mais complexa: i) o peso da crise econômica e das restrições impostas pelos impactos do serviço da dívida corroía ainda mais a

⁴⁵ “Diversos episódios relevantes na esfera internacional ocorreram sem a participação da ONU, dentre os quais podem ser lembrados a intervenção dos EUA no Panamá e no Haiti, as intervenções da antiga URSS na Hungria, Tchecoslováquia e Afeganistão. Da mesma forma, a guerra do Vietnã e seus desdobramentos e os diversos planos de paz para resolver os conflitos do Oriente Médio, entre os Estados Árabes e Israel, não envolveram a ONU (MAGALHÃES: 2005, p. 101).

capacidade desses países de assumirem acréscimos de despesas em função da proteção ambiental; ii) a inserção de condicionantes ambientais nas políticas das instituições internacionais de financiamento, no sentido responder às pressões ambientalistas, em alguns casos, funcionava como restrição de crédito; iii) os efeitos dos ajustes estruturais impostos por essas instituições – entre eles, a liberalização na esfera comercial – e da manutenção do pesado serviço da dívida levavam esses países a acelerar o ritmo de exploração dos recursos naturais como meio de ampliar as suas divisas.

A postura do governo Reagan em relação às questões ambientais impulsionou o ativismo das ONGs ambientalistas norte americanas, cujo número de associados cresceu consideravelmente durante os primeiros anos da década de 1980 (LE PRESTRE, 2000). Em que pese as ONGs norte americanas terem sido as primeiras a se manifestar, o movimento cresceu ganhando cada vez mais relevo por meio da formação de redes e multiplicação de núcleos e focos de pressão comandados por essas redes. Assim, a partir de 1982, elas intensificaram campanhas contra as políticas das instituições financeiras internacionais, em particular contra a política do Banco Mundial⁴⁶.

Neste contexto geral, mesmo diante dos limites efetivos à capacidade de intervenção das Nações Unidas sobre a definição da nova ordem mundial, seus órgãos e especialmente a Assembléia Geral catalisaram dois focos de pressões decorrentes em grande medida dessas mudanças em curso. Para os países periféricos não restava muito espaço fora do sistema ONU para tentar forçar reordenações que permitissem atenuar os efeitos desestabilizadores da imposição das reformas neoliberais nas relações de poder e dominação exercidas pelas potências hegemônicas na nova ordem mundial que estava se configurando. Ademais, as inquietações e os temores dos países periféricos em relação ao surgimento e imposição de novas condicionalidades em torno da proteção ambiental cresceram com a publicação da Estratégia Mundial para Conservação da Natureza elaborada pela UICN, com o aval da ONU, e também com a intensificação das pressões ambientalistas nos países desenvolvidos. Ao

⁴⁶ De acordo com Barros, as críticas das ONGs ambientalistas às políticas do Banco Mundial podem ser compreendidas a partir de três categorias, ou seja, aquelas ligadas: i) às políticas ambientais e sociais; ii) programas de ajuste estrutural; iii) governança e governabilidade. Em relação às primeiras afirma: “Na visão das ONGs, o modelo econômico do Banco tratava prejuízos ambientais como externalidades nas relações custo-benefício ou como *trade off*, em troca de outros benefícios, além de envolver uma definição bastante restrita de ‘bem estar social’ no planejamento e na avaliação dos objetivos. Fatores vitais na perspectiva das ONGs, como coesão social, equidade, preservação de culturas nativas e respeito aos direitos humanos eram ignorados em muitos projetos financiados pelo Banco. O modelo de desenvolvimento adotado por este priorizava as taxas de retorno econômico e ao mesmo tempo desconsiderava a influência de aspectos e impactos ambientais e sociais na dinâmica do desenvolvimento, os quais podiam também implicar custos econômicos no longo prazo (2005, p.138).

mesmo tempo, a ONU era tomada – tanto por governos como por ambientalistas – como o espaço mais adequado para a discussão e o encaminhamento de problemas considerados globais, cujas soluções envolviam uma estreita cooperação internacional.

De outra parte, por ocasião do décimo aniversário da Conferência de Estocolmo, a avaliação realizada pelo PNUMA acerca dos avanços produzidos no encaminhamento da problemática ambiental, não foi considerada positiva⁴⁷. Concluiu-se que os esforços necessários eram muito superiores ao que se previa e que as preocupações ambientalistas deveriam ser integradas à economia, em vez de simplesmente serem agregadas no sentido de compensar externalidades negativas (LE PRESTRE, 2000; MCCORMICK, 1992).

Neste contexto, a partir de uma iniciativa do Conselho de Administração do PNUMA discutida e aprovada pelo ECOSOC, solicitou-se à Assembléia Geral que fosse composto um Comitê Intergovernamental para elaborar um documento que servisse como um amplo marco de referência na adoção de medidas – em nível nacional ou na esfera da cooperação internacional – voltadas para a promoção de um desenvolvimento adequado do ponto de vista ambiental e que servisse concretamente como guia para a preparação dos futuros programas de médio prazo do PNUD e do PNUMA e também dos órgãos e organizações componentes do Sistema ONU (NAÇÕES UNIDAS: 1987a). Ficou então decidido que na execução dessa tarefa o Comitê seria apoiado por uma comissão especial encarregada de formular e apresentar propostas concretas e pertinentes, que a Assembléia Geral deveria aprovar, nas quais o Comitê se apoiaria para traçar o que foi chamado de *Perspectiva Ambiental até o ano 2000 e daí em diante* também a ser aprovado pela Assembléia Geral⁴⁸. A comissão especial recebeu o nome de Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) e foi presidida pela primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland.

A tarefa a ser realizado pela CMMAD era a proposição de uma *agenda global para mudança*. Em março de 1987, depois de mais de três anos de trabalho, a Comissão apresentou à Assembléia Geral da ONU o relatório intitulado *Nosso Futuro Comum* como resultado da ampla discussão que ela havia promovido. Conhecido como Relatório Brundtland, esse documento constituiu o mais significativo esforço no que diz respeito à necessidade de

⁴⁷ De acordo com Le Prestre, durante esse período, “a tendência à degradação prossegue, apesar dos esforços realizados. Acentuam-se a poluição atmosférica, a extinção das espécies, o desmatamento, a degradação dos solos, o empobrecimento dos mares (...). Assiste-se, sobretudo à emergência dos problemas em escala global: perda da diversidade biológica – terrestre e marinha –, efeito estufa, rarefação da camada de ozônio (2000, p. 186).

⁴⁸ O trabalho do Comitê Intergovernamental foi aprovado e adotado pela Assembléia Geral por meio da Resolução A/42/186 de 11 de dezembro de 1987.

conciliar desenvolvimento e meio ambiente. As proposições contidas nesse Relatório representam uma consistente e ousada tentativa de responder às críticas dirigidas ao modelo de desenvolvimento dominante na esfera mundial. Modelo esse considerado, do ponto de vista social e ambiental, insustentável.

A idéia de desenvolvimento sustentável construída no Relatório Brundtland – para além do postulado ético apresentado como definição do conceito –, procura consolidar o movimento iniciado em Estocolmo, no sentido de reafirmar as prioridades do desenvolvimento capitalista assentado no industrialismo perante os questionamentos que os novos movimentos sociais, sobretudo o ambientalismo, vinham intensificando aos limites da expansão desse modelo, sobretudo no que dizia respeito à progressiva degradação do meio ambiente e das condições de sobrevivência no planeta, que resultavam dessa expansão.

Estocolmo já havia deflagrado uma ampla movimentação de interesses em torno da defesa do modelo de desenvolvimento capitalista ancorado no industrialismo. A correlação de forças ali estabelecida levou os países subdesenvolvidos a se converterem em elemento estratégico nesse processo. A pobreza, que havia se constituído em eixo do DD, foi novamente trazida para o centro das discussões e reafirmada como sendo o principal problema do mundo subdesenvolvido também da perspectiva da degradação ambiental. Assim, as desigualdades tanto no interior como entre países e regiões, as mazelas sociais e a degradação ambiental, produzidas e repostas na esteira da expansão do sistema capitalista, foram transformadas em elementos para sua defesa. Ou seja, todas essas questões poderiam ser resolvidas, de acordo com a perspectiva que se construiu em Estocolmo, com mais desenvolvimento, com industrialização.

Quando os países do Terceiro Mundo centram na *questão social* – sendo a pobreza seu elemento principal – o eixo dos problemas que os afligiam, eles não só deslocam o foco da discussão como abrem o espaço político e oferecem os argumentos em torno dos quais estrategicamente os interesses vinculados ao desenvolvimentismo são rearticulados. As questões especificamente ligadas à poluição e à degradação dos recursos naturais no mundo industrializado são deslocadas para um segundo plano, cuja solução passaria pela construção de mecanismos capazes de promover a internalização pelo sistema produtivo dessas externalidades; a preocupação passa a se restringir, em grande medida, aos impactos dos custos desse processo.

Se a pressão ambientalista havia sido decisiva na convocação da Conferência de Estocolmo, os resultados produzidos, ao contrário do que esse movimento demandava,

procuravam reafirmar as prioridades do desenvolvimento, inserindo nos argumentos inclusive um certo apelo ético em favor dos menos favorecidos, da valorização da vida humana, em detrimento da tendência que permeava o movimento ambientalista nos países ricos e industrializados, no sentido de conferir um valor intrínseco ao meio ambiente e às demais formas de vida.

Em Estocolmo, o apelo à condição de subdesenvolvido foi utilizada pelos países do Terceiro Mundo para se resguardarem da imposição de condicionantes à continuidade das políticas de promoção e ajuda ao desenvolvimento que vinham no bojo da expansão capitalista desde o pós-Guerra, sustentando no poder as elites locais vinculadas a esses interesses. Os países industrializados corroboraram estrategicamente esse apelo, ao menos por duas razões: de um lado, as políticas desenvolvimentistas eram mecanismos importantes no processo de expansão e acumulação de capital que se fazia, comandado por e em favor do mundo industrializado; de outro, o apelo moral embutido na defesa do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, ao direcionar o foco dos problemas ambientais mais urgentes do primeiro para o terceiro mundo, e ainda centrando na falta de desenvolvimento a causa desses problemas, promove um deslocamento no eixo da perspectivas de enfrentamento da problemática ambiental e ao mesmo tempo coloca em um plano secundário as questões referentes aos problemas ambientais do mundo industrializado.

Se em Estocolmo a pobreza é colocada como o principal elo na cadeia de degradação ambiental e social que caracteriza as sociedades não industrializadas e se, ao mesmo tempo, é salientada a necessidade da promoção do desenvolvimento como o meio mais eficaz para quebrar essa cadeia, o modelo de desenvolvimento predominante nos países industrializados não é negado, ao contrario, é reafirmado.

Em torno da defesa de mais desenvolvimento para os países periféricos, ficaram subsumidas e esmaecidas as críticas mais radicais dirigidas aos limites da expansão do capitalismo industrial e do aprofundamento das mazelas – sociais e ambientais – que lhe são inerentes. Desde as disputas de poder e interesses travada em Estocolmo, produziu-se – sob a tática anuência dos países ricos e industrializados – um movimento em defesa do desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, ainda nos marcos das políticas de ajuda e assistência que vinham alimentando a expansão capitalista dependente na região desde o pós-Segunda Guerra.

Essa defesa partia da constatação de que havia um grande déficit entre o desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades mais elementares da maioria da

população e o que havia sido de fato conseguido. Déficit visível no progressivo aumento da pobreza e da degradação das condições sociais. Tratava-se, da perspectiva em que os países subdesenvolvidos encaminharam as discussões em Estocolmo, de diminuir esse déficit, em certa medida, produzido pelas relações desiguais e injustas que marcavam as relações entre as nações na esfera mundial. Havia um reconhecimento tácito dos países ricos de que essas relações deveriam ser mais justas, mas entre esse reconhecimento e a adesão às propostas dirigidas à reformá-las havia uma distância significativa.

Contudo, tanto a mobilização dos países do Terceiro Mundo como as críticas ambientalistas reforçaram os questionamentos em torno do modelo de desenvolvimento que engendrava tais desigualdades e ao mesmo tempo ampliava a degradação ambiental. A movimentação política gerada a partir de Estocolmo ampliou o espaço para que as relações de desigualdade entre o mundo industrializado e rico se convertessem em um dos principais eixos de questionamentos do modelo de desenvolvimento dominante na ordem mundial, estabelecendo os marcos sobre os quais a cisão no DD começou a tomar forma.

Depois de Estocolmo, foi-se aprofundando e acelerando o movimento de reordenação na economia mundial e a situação dos países periféricos se agravou tanto econômica como socialmente. Na esteira aberta pela movimentação em defesa de uma reforma na ordem econômica mundial é que se gesta o Relatório Brundtland. Aqui, o apelo por uma profunda reformulação nas relações entre as economias periféricas e centrais, no sentido de favorecer uma redução das distâncias que separam umas e outras, em termos de consumo, geração de riqueza e bem estar, é colocado como central para o equacionamento da problemática ambiental na esfera global e para a conquista de um desenvolvimento sustentável para toda a humanidade.

As proposições do Relatório Brundtland estabelecem um marcado deslocamento no eixo do DD, aprofundando a perspectiva aberta em Estocolmo. O DS que a CMMAD busca propor, embora esteja basicamente assentado numa reafirmação do industrialismo, distancia-se significativamente da defesa da expansão do modelo de desenvolvimento dominante na esfera mundial, e que começava a ser reafirmado pelas reformas neoliberais que vinham ganhando espaço desde o início da década de 1980. Nesse sentido, o DDS que a Comissão elaborou se colocou na contramão da direção que as transformações na economia mundial caminhavam.

No Relatório Brundtland, a associação entre subdesenvolvimento e degradação ambiental global é estabelecida no sentido de defender uma profunda reformulação do modelo

de desenvolvimento que vinha sendo reproduzido nos países do Terceiro Mundo em função das condições desiguais que imperam no funcionamento da economia mundial – cuja direção é definida pelos países ricos e industrializados a partir da supremacia que exercem nessa ordem.

Na avaliação da CMMAD, o cerne da problemática ambiental está relacionado às questões derivadas das desigualdades produzidas entre nações e regiões, que por sua vez decorrem ou são aprofundadas pelo modelo de desenvolvimento dominante na esfera mundial. Esse modelo deve ser reformulado globalmente. Enfim, o equacionamento da problemática ambiental passa, de acordo com o que defende a CMMAD, prioritariamente pelo estabelecimento de relações mais equitativas e pela busca de tecnologias mais adequadas. O eixo da abordagem da relação entre desenvolvimento e proteção ambiental é inscrito no campo da política e depois no do avanço técnico-científico.

A noção de DS construída pela CMMAD é a que de forma mais sistematizada procura absorver e encaminhar, em termos de proposição de agendas e da perspectiva dos países periféricos, as críticas sociais que apontavam os limites do modelo de desenvolvimento capitalista industrial para realizar as promessas de emancipação que sustentaram e conduziram a expansão desse modelo de forma acelerada no pós-Segunda Guerra. Críticas que tomaram forma tanto nos novos movimentos sociais, cujo ambientalismo se mostrou um dos mais fortes, como no movimento coordenado dos países do Terceiro Mundo, no espaço das Nações Unidas, em defesa de uma nova ordem econômica mundial.

Entre a realização da Conferência de Estocolmo (1972) e a publicação do Relatório Brundtland (1987), os países periféricos conseguiram manter uma linha de encaminhamento para as demandas ambientalistas e as críticas que dirigiam ao modelo de desenvolvimento dominante, numa perspectiva que lhes favorecia.

No entanto, na medida em que o curso das mudanças, ainda apenas sinalizadas à época da realização da Conferência de Estocolmo, foi se definindo e suas conseqüências se fazendo sentir nas economias periféricas, o DD vai perdendo espaço político e produtividade tática, conforme já foi discutido até aqui. Apesar do esforço demandado no sentido de reafirmar a necessidade de manter ativos os mecanismos de promoção do desenvolvimento como, por exemplo, a movimentação em favor da instauração de uma nova ordem econômica mundial, as transformações nos dispositivos da acumulação capitalista tornam anacrônicos alguns aspectos até então centrais no DD. Assim, questões como soberania nacional, industrialização

autônoma, independência econômica, projeto nacional, deixam de nutrir a produção das estratégias discursivas que davam suporte ao DD.

Na medida em que o contexto internacional permanecia desfavorável à manutenção das políticas de desenvolvimento e à superação da aguda recessão, os países periféricos procuram capitalizar em seu favor o aumento das pressões ambientalistas nos países desenvolvidos e industrializados. Procura-se, sobretudo no espaço das Nações Unidas enfatizar a pressão que a recessão econômica e o agravamento das condições sociais nos países periféricos exercem sobre a intensificação do processo de degradação do meio ambiente e dos recursos naturais. A associação entre pobreza e degradação ambiental, que foi feita em Estocolmo de forma reativa, vai sendo reafirmada nos anos seguintes de maneira a se converter em novo instrumento de pressão sobre os países desenvolvidos e as agências e organismos ligados ao financiamento e ajuda para o desenvolvimento.

Neste quadro, quando a ONU encarrega a CMMAD de elaborar uma “agenda global para mudança”, uma das questões centrais era a retomada da discussão de caminhos para o desenvolvimento dos países periféricos.

Durante o período em que o estudo da Comissão foi produzido, as perspectivas de superação do ciclo recessivo em que estava mergulhada a maioria desses países foram se desenhando no rastro das políticas neoliberais e das reformas de mercado que lhes davam suporte. O DD vai sendo recolocado em operação, assentado não mais sob “demandas ultrapassadas”, como independência e autonomia, mas sob a idéia de uma *necessária* integração à nova ordem, uma inserção qualificada na economia global.

No intuito de distinguir esse novo discurso daquele que se construiu desde o pós-Guerra e operou ativamente até meados da década de 1970, o mesmo será referido doravante como Discurso do Desenvolvimento Competitivo (DDC), uma vez que ele funciona, em grande medida, sustentado pela idéia de que a inserção qualificada na ordem globalizada, que é seu objetivo professado, passa pela conquista e melhoria das condições de competitividade no mercado internacional.

No bojo desse processo de retomada das perspectivas de desenvolvimento das economias periféricas, paralelo ao DDC que é alimentado pelo avanço neoliberal, a CMMAD abre o espaço político e cria legitimidade para a configuração de um outro discurso, latente desde Estocolmo: o DDS. Nesse processo, produziram-se as condições para que um amplo

espectro de demandas sociais de cunho emancipatório pudessem, de acordo com os interesses em jogo serem deslocadas do campo de forças do DDC para o do DDS⁴⁹.

Entre o início dos trabalhos da CMMAD, em 1984, e a realização da Conferência do Rio, em 1992, a correlação de forças na esfera mundial, reordenada no bojo do avanço do processo de globalização e liberalização financeira – que sinalizam a emergência de um novo regime de acumulação –, consolidou o predomínio das políticas neoliberais como instrumento de regulação, tanto no interior das Nações como na relação entre elas.

As proposições contidas no Relatório Brundtland, cujo conteúdo advogava uma profunda reformulação no caráter do desenvolvimento dominante, no sentido de torná-lo social e ambientalmente sustentável, foram tragadas por esse movimento de expansão do neoliberalismo. As decisões celebradas na Conferência do Rio como sendo a legitimação de um esforço universal em prol do DS colocam-se na contramão do esforço de reorientação que é proposto pela CMMAD. A *Agenda 21*, considerada o mais importante documento produzido pela Conferência do Rio trabalha em favor não só da legitimação da hegemonia do modelo de desenvolvimento dominante, como na inserção da problemática ambiental na lógica do livre mercado, lógica essa que, desde o início da década de 1980, sustenta e justifica a expansão do novo regime de acumulação.

A noção de DS que a Conferência do Rio de Janeiro procura solidificar distancia-se daquela defendida no Relatório Brundtland, fazendo o DDS se aproximar do DDC, que trabalha na reprodução e legitimação do *status quo*. No DDS, o modelo de desenvolvimento predominante na ordem mundial era questionado da perspectiva social e ambiental. No DDC tanto as mazelas sociais quanto ambientais são subordinadas à lógica da competição no mercado como instrumento de regulação e promoção do desenvolvimento. Desde a Rio 92 esses dois discursos, no que se refere à elaboração de políticas macro ou no que diz respeito ao estabelecimento de parâmetros e princípios de regulação das relações econômicas na esfera mundial, tendem a se aproximar.

O DDC em linhas gerais vai mediar as disputas de poder criadas em torno do processo de reordenação que o avanço da globalização impôs às economias periféricas, centrando na busca de condições competitivas para uma maior inserção no mercado internacional os caminhos para a promoção do desenvolvimento que se deveria traduzir em uma maior equidade social. Sob esse último conceito – equidade social –, vai sendo diluído o núcleo da

⁴⁹ A adoção do termo DDC não significa que o DDS não vincule muito de suas estratégias à lógica do mercado e da competitividade, no entanto ele não se constrói sobre esse eixo.

chamada questão social cuja promessa de equacionamento constituía aspecto central da maioria das estratégias discursivas do DD. O DDC vai dar continuidade àquela linha de abordagem construída em torno do subdesenvolvimento e que alimentou as estratégias discursivas que predominaram até meados da década de 1970. Ele se coloca como uma renovação daquele discurso, atualizado agora da perspectiva da implementação das chamadas reformas de mercado; as soluções para grande parte das demandas por emancipação social vão sendo deslocadas do campo das políticas públicas para os espaços competitivos do mercado e da esfera privada.

Entre Estocolmo e o Relatório Brundtland, o DDS é formulado como alternativa a esse modelo. A movimentação de interesses e a nova correlação de forças que se produz no avanço da globalização levam essas disputas a aproximarem cada vez mais o DDS do DDC, ao menos no que diz respeito às políticas mais amplas e macro de desenvolvimento e também no direcionamento das relações estabelecidas entre as nações no interior da ordem mundial globalizada e interdependente. A conferência do Rio define os caminhos dessa aproximação. Esse movimento, primeiro de distanciamento e depois de aproximação do DDS em relação ao DDC é o que se procura evidenciar nos tópicos seguintes.

5.4. O RELATÓRIO BRUNDTLAND: APROFUNDANDO A CRÍTICA AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DOMINANTE

A tarefa da CMMAD era propor uma agenda de mudanças capaz de apontar saídas para dois conjuntos de problemas: i) o agravamento do processo de degradação ambiental e a configuração dos chamados problemas ambientais globais; ii) a estagnação do desenvolvimento dos países periféricos e o agravamento das condições sociais e ambientais daí decorrentes.

Se a Conferência de Estocolmo havia estabelecido marcos para direcionar uma aproximação entre meio ambiente e desenvolvimento, o objetivo agora era construir propostas “inovadoras, concretas e realistas” que tornasse efetiva essa aproximação. A compatibilização entre meio ambiente e desenvolvimento foi tanto o pressuposto do trabalho da comissão como a diretriz das propostas a serem construídas.

Apesar do documento tratar também de problemas ambientais concernentes de maneira mais direta às economias desenvolvidas como, por exemplo, a poluição industrial e a

destinação de rejeitos industriais perigosos, toda a análise está construída na perspectiva da associação entre subdesenvolvimento e degradação ambiental. Embora não se observe o uso do termo subdesenvolvido para caracterizar a condição dos países de economias dependentes e periféricas, e se empregue de forma predominante o termo “em desenvolvimento”, os aspectos centrais do conceito de subdesenvolvimento servem de âncora ao conjunto de questões discutidas no documento como sendo problemas dos países do Terceiro Mundo.

Em essência, o diagnóstico sobre o qual trabalha a CMMAD para construir uma *agenda para mudança* é uma “atualização” do subdesenvolvimento sob o prisma da problemática ambiental. Todo um conjunto de problemas e demandas que constituíam a chamada *questão social* – cuja busca de soluções alimentavam as estratégias discursivas do DD – é considerado sob o prisma da degradação ambiental, passando, então, a se constituir no núcleo que nutre e sustenta o DDS. No entanto esse movimento visa colocar em relevo a necessidade de se construir um outro desenvolvimento. O modelo predominante é então colocado em questão. O que se intenta, aqui, a partir da análise do conteúdo do Relatório, é evidenciar esse aspecto, de forma a colocar em relevo o distanciamento, que então se tornou visível, entre as proposições ali apresentadas e aquelas estratégias discursivas que buscavam reafirmar o modelo de desenvolvimento dominante, agora, na perspectiva neoliberal.

No prefácio, redigido pela presidente da CMMAD, o eixo sobre o qual foram elaboradas as proposições referentes à construção do DS é apresentado a partir de uma rápida indicação dos problemas considerados como aqueles para os quais a Comissão deveria buscar saídas. O trecho a seguir denota o caráter desses problemas e a direção em que a “agenda para mudança” deveria ser conduzida:

Na década atual, verificou-se um retrocesso quanto às preocupações sociais. (...) A deterioração ambiental, vista a princípio como um problema sobretudo dos países ricos e como um efeito colateral da riqueza industrial, tornou-se uma questão de sobrevivência para os países em desenvolvimento. Ela faz parte da espiral descendente do declínio econômico e ecológico em que muitas das nações mais pobres se vêem enredadas. Apesar de esperanças oficiais expressadas por todos, *nenhuma das tendências hoje identificadas, nenhum programa ou política oferece qualquer esperança real de estreitar a lacuna cada vez maior entre nações ricas e pobres* (CMMAD: 1987, p. XIII. Grifos meus).

A indicação de direção é dada pelo anúncio de que a deterioração ambiental nos países em desenvolvimento é mais grave do que nos países ricos e desenvolvidos. Enquanto nesses ela decorre dos efeitos colaterais da riqueza industrial, naqueles, ela deriva da pobreza e afeta

diretamente as condições de sobrevivência das populações: “muitas questões críticas de sobrevivência estão relacionadas com desenvolvimento desigual, pobreza e aumento populacional. Todas elas impõem pressões sem precedentes sobre as terras, águas, florestas e outros recursos naturais do planeta, e não apenas nos países em desenvolvimento” (p. XIV). E se a pobreza é causa e efeito da degradação ambiental é ela que deve ser combatida; o caminho sugerido para esse combate é a diminuição da distância que separa países ricos de países pobres. Ou seja, o remédio é desenvolvimento, ou melhor, crescimento econômico, conforme sugere o trecho seguinte: “O necessário agora é uma nova era de crescimento econômico – um crescimento convincente e ao mesmo tempo duradouro do ponto de vista social e ambiental” (p. XIV).

O Relatório, conforme anuncia o prefácio, está dirigido para a construção de uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico, sobretudo dos países em desenvolvimento, vista como meio de equacionamento de uma das principais causas de pressão sobre a degradação do meio ambiente: a pobreza e todas as mazelas que a acompanham. Mais do que a pobreza, o círculo vicioso que alimenta a sua reprodução é que impõe desafios: “As questões referentes à população – pressão populacional, população e direitos humanos – e os vínculos entre estas e a pobreza, o meio ambiente e o desenvolvimento revelaram-se das mais difíceis dentre as que tínhamos que enfrentar” (p.XV) Esse círculo vicioso é o que caracterizou, em tempos anteriores, a descrição do subdesenvolvimento – e alimentou o DD – é agora recolocado sobre a perspectiva da degradação ambiental.

Em um documento dirigido principalmente a governos e chefes de Estados membros das Nações Unidas – e deve se ter em mente a pressão que os países subdesenvolvidos vinham tentando exercer nesse espaço –, a idéia defendida com maior vigor é a de que é preciso promover o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, pois da inter-relação entre pobreza, atraso tecnológico e crescimento populacional derivam as principais causas da degradação ambiental. A análise, as recomendações e os remédios estão orientados para que “o curso do desenvolvimento não sofra interrupções” (p. XVII).

Mas o esforço não é somente de traçar caminhos para promoção do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. O DDS traz um deslocamento significativo em relação ao DD que dirigiu e orientou a expansão capitalista nos países periféricos desde o pós-Segunda Guerra. Antes, o DD procurava traçar estratégias que permitissem a reprodução do modelo de desenvolvimento dominante. A promessa era tornar a periferia imagem e semelhança do

centro. O DDS se constrói como promessa de alternativa, como espécie de contraponto ao modelo dominante nos países desenvolvidos.

A agenda para mudança que a CMMAD constrói está voltada essencialmente para o equacionamento de questões relativas ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos e às relações desiguais entre estes e os países ricos e industrializados. Essas relações engendram os mecanismos que reproduzem essa desigualdade, acentuando a pobreza e conseqüentemente a degradação ambiental e desta maneira afetando a capacidade de sustentabilidade das condições de vida no planeta. É essa cadeia que deve ser quebrada. Mas para isso não basta somente reduzir as desigualdades entre as nações por meio da promoção do crescimento econômico das nações pobres, é preciso mudar esse modelo de desenvolvimento que tem caracterizado a trajetória das nações industrializadas e ricas do globo, pois ele é insustentável no longo prazo – sobretudo pela desigualdade que ele produz e reproduz, seja no interior das nações ou entre elas.

Ao longo do Relatório essas idéias vão sendo reforçadas por meio de explicações e análises que procuram dar suporte para as recomendações e orientações apresentadas como meios para que as sociedades ingressem numa era de desenvolvimento sustentável.

Da Terra ao Mundo: visão panorâmica da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento é o título do capítulo introdutório. Aqui, as idéias apenas sinalizadas no prefácio são reafirmadas, ao mesmo tempo em que é esboçada a cadeia de relações que fazem do modelo de desenvolvimento dominante nos países ricos, bem como da falta de desenvolvimento nos países pobres, os dois conjuntos de problemas integrados, que tornam esse modelo dominante insustentável e impõem a urgência de buscar superá-lo, pois caso contrário, as condições de sobrevivência das gerações futuras estariam irremediavelmente ameaçadas.

Todas as questões são colocadas da perspectiva de construir a pobreza como o mais grave problema ambiental, como o *desafio global* a ser enfrentado. Depois de fazer um rápido diagnóstico do aumento da pobreza no mundo e também da degradação ambiental, o problema é colocado nos seguintes termos:

Os governos e as instituições multilaterais tornam-se cada vez mais conscientes da impossibilidade de separar as questões relativas ao desenvolvimento econômico das questões relativas ao meio ambiente; *muitas formas de desenvolvimento desgastam os recursos ambientais* nos quais se deviam fundamentar, e a deterioração do meio ambiente pode prejudicar o desenvolvimento econômico. *A pobreza é uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais no mundo.*

Portanto, é inútil tentar abordar esses problemas sem uma perspectiva mais ampla, que englobe os fatores subjacentes à pobreza mundial e à desigualdade internacional (CMMAD: 1987, p. 4 – Grifos meus).

A ênfase colocada sobre a pressão que a pobreza exerce sobre a degradação do meio ambiente não desconsidera outras formas de pressão, como aquela exercida pelo desenvolvimento industrial. O modelo de desenvolvimento predominante entre as nações industrializadas não é absolvido. Ao contrário ele é considerado insustentável, não só pelos severos impactos que provoca sobre a biosfera uma vez que grande quantidade de recursos é consumida, como também pela pressão que exerce sobre o aumento da pobreza em escala global; enfim, pelas desigualdades que gera. No entanto a ênfase recai sobre esse segundo aspecto, sendo o primeiro tratado de maneira mais tangencial. Os efeitos colaterais da riqueza industrial – tais como poluição, chuva ácida, acúmulo de resíduos tóxicos, etc. – são tratados como se a solução para esses problemas já estivesse em curso, em função da busca de tecnologias mais adequadas, ou fosse uma questão mais de gestão, enfrentando menos obstáculos políticos. Mesmo a possibilidade de que essa gestão possa implicar na elevação dos custos de produção não parece ser considerado como problema muito complexo, pois, mais depauperante do que esse aumento de custo, o que realmente constituiria ameaça ao sistema econômico, seria permitir que esses custos não fossem internalizados e que prosseguisse a degradação em um ritmo demasiadamente acelerado.

Se entre os países industrializados, onde impera o modelo de desenvolvimento insustentável, é possível amenizar em parte seus efeitos degradantes, dada a capacidade econômica que possuem, a expansão desse modelo para outras áreas e regiões do globo é um problema cuja solução é muito mais complexa, pois a situação de pobreza que predomina em muitos países em desenvolvimento faz da busca do crescimento econômico um imperativo⁵⁰. É preciso promover o desenvolvimento das regiões pobres, mas esse desenvolvimento não pode estar assentado no mesmo modelo que foi construído nas sociedades industrializadas, sob pena de condenarmos o futuro da humanidade.

Outro aspecto que torna urgente a busca de um DS, tanto para países ricos como para países pobres, é o fato de a dinâmica da ordem mundial estar se tornando cada vez mais interdependente, não só em termos econômicos como também ecológicos:

⁵⁰ “(...) As indústrias que mais dependem de recursos do meio ambiente, e que mais poluem, se multiplicam com grande rapidez no mundo em desenvolvimento, onde o crescimento é mais urgente e há menos possibilidades de minimizar efeitos colaterais nocivos” (CMMAD, 1987, p. 5).

Mais recentemente tivemos de assistir ao aumento acentuado da interdependência econômica das nações. Agora temos de nos acostumar à sua crescente interdependência ecológica. A ecologia e a economia estão cada vez mais entrelaçadas – em âmbito local, regional, nacional e mundial – numa rede inteiriça de causas e efeitos (CMMAD: 1987, p. 5).

O que se quer chamar atenção é que mesmo fazendo referência aos problemas ambientais mais diretamente ligados aos países industrializados e à emergência de problemas ambientais globais, o eixo da preocupação da CMMAD é a pressão que a permanência de relações econômicas desiguais exerce sobre os países em desenvolvimento, no sentido do aprofundamento da pobreza e da degradação ambiental. A degradação ambiental decorre do círculo vicioso da pobreza – alimentado na esfera das relações desiguais entre países e regiões.

Essas relações desiguais impedem que o crescimento econômico conseguido pelos países em desenvolvimento se traduza em melhorias sociais, aumentando, em vez de diminuir, a pressão sobre a degradação do meio ambiente:

Nos últimos decênios, surgiram no mundo em desenvolvimento problemas ambientais que põem em risco a vida. (...) E, no entanto esses países em desenvolvimento têm de atuar num contexto em que se amplia o fosso entre a maioria das nações industrializadas e em desenvolvimento em matéria de recursos, em que o mundo industrializado impõe as normas que regem as principais organizações internacionais, e em que esse mundo industrializado já usou grande parte do capital ecológico do planeta. *Essa desigualdade é o maior problema “ambiental” da Terra; é também seu maior problema de “desenvolvimento”* (CMMAD: 1987, p. 6 – Grifos meus).

As análises e proposições elaboradas no Relatório com vistas a definir caminhos para um modelo de DS são construídas tendo por base esse diagnóstico. Às vezes o esforço é atacar diretamente a causa, outras vezes, as conseqüências, mas o eixo sempre é dado pela relação estabelecida entre pobreza e degradação do meio ambiente. A própria definição do conceito, que é enunciada ainda na introdução e discutida depois na primeira parte do documento, é acompanhada de considerações no sentido de reforçar que pobreza e DS são incompatíveis. Assim, depois de definir DS, como sendo aquele capaz de garantir “a satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas” (CMMAD: 1987, p. 9), afirma-se que a implementação de práticas e políticas voltadas para esse objetivo está condicionada pelo “estágio atual da tecnologia e da organização social” (CMMAD: 1987, p. 9). E conclui:

Mas tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico. Para a Comissão, a pobreza generalizada já não é inevitável. A pobreza não é apenas um mal em si mesma, mas para haver um desenvolvimento sustentável é preciso atender às necessidades básicas de todos e dar a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor. Um mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito a catástrofes, ecológicas ou de outra natureza” (CMMAD: 1987, p. 10).⁵¹

Se a satisfação das “necessidades e aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento”, na busca de um DS é preciso satisfazer “sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade” (Idem, p. 46).

A sustentabilidade do desenvolvimento não se define a partir de uma relação precisa de limites estabelecidos entre tamanho da população e uso dos recursos. Os limites, na avaliação da Comissão, diferem de um recurso para outro e em consequência da maneira como diferentes grupos populacionais se apropriam dele. Postula-se em relação a esses limites que,

Muitos deles se imporão por si mesmos mediante a elevação de custos e diminuição de retornos, e não mediante uma perda súbita de alguma base de recursos. O conhecimento acumulado e o desenvolvimento tecnológico podem aumentar a capacidade de produção da base de recursos. Mas há limites extremos, e para haver sustentabilidade é preciso que, bem antes de esses limites serem atingidos, *o mundo garanta acesso equitativo ao recurso ameaçado* e reoriente os esforços tecnológicos no sentido de aliviar a pressão (Idem, p. 48 – Grifo meu).

Como se pode depreender do que foi considerado até aqui, a noção de DS que a Comissão busca construir distancia-se do modelo de desenvolvimento dominante, mas ela não coloca em questão o desenvolvimento como eixo das promessas essenciais da modernidade. Tanto o vínculo entre o avanço científico-tecnológico e o desenvolvimento econômico é reafirmado, como também a conquista do desenvolvimento é tomada como o principal meio para a promoção da justiça social, sendo esta colocada pela Comissão como busca por equidade social.

⁵¹ Outros tipos de catástrofes que poderiam decorrer da pobreza são sugeridos, por exemplo, nas entrelinhas do trecho a seguir: “Em certas áreas da América Latina, Ásia, Oriente Médio e África, a deterioração do meio ambiente está se tornando fonte de inquietação política e tensão internacional. (...) No entanto, a maioria dos governos afetados ainda gasta bem mais para proteger seus povos de exércitos invasores do que de desertos em expansão. (...) A corrida armamentista – em todos os quadrantes do mundo – drena recursos que poderiam ser usados de modo mais produtivo para diminuir as ameaças à segurança gerada por conflitos ambientais e ressentimentos alimentados pela pobreza generalizada” (p. 7-8).

A promessa de que as benesses desfrutadas por um reduzido mundo desenvolvido pode ser estendida a todos aqueles que estão excluídos dele também é renovada na perspectiva do DDS; desde que o modelo de desenvolvimento dominante seja reformado e melhor administrado. A reafirmação do pressuposto de que o conhecimento científico é capaz de alimentar um progresso constante rumo à conquista do bem estar e da emancipação social servem de base à defesa da viabilidade de uma reforma neste caminho, conforme denota, por exemplo, o trecho a seguir:

É possível chegar a uma nova era de crescimento econômico, fundamentada em políticas que mantenham e ampliem a base de recurso da Terra; o progresso que alguns desfrutaram no século passado pode ser vivido por todos nos próximos anos. Mas para que isso aconteça, temos de compreender melhor os sintomas de desgaste que estão diante de nós, identificar suas causas e conceber novos métodos de administrar os recursos ambientais e manter o desenvolvimento humano (CMMAD: 1987, p. 30).

O trabalho da Comissão no sentido de elaborar uma agenda para mudança estava, pois, enunciado nessas tarefas apontadas como necessárias para que fosse aberto o caminho para uma “nova era de crescimento econômico”. Assim a primeira parte do Relatório, *Preocupações Comuns*, é dedicada à identificação e discussão dos sintomas e das causas do desgaste, além da indicação das estratégias mais amplas, no sentido da proposição de alternativas. O primeiro capítulo, *Um Futuro Ameaçado*, é dedicado a um panorama geral, e os dois capítulos seguintes, *Em Busca do Desenvolvimento Sustentável* e *O papel da Economia Internacional*, abordam as referidas estratégias da perspectiva do desenvolvimento nacional e das relações internacionais, respectivamente.

Como já foi apontado, a noção de DS construída pela CMMAD está assentada na proposição de uma ampla reforma nos mecanismos de funcionamento da economia mundial, que abarca desde a adoção de tecnologias mais eficientes e adequadas a um uso mais racional dos recursos naturais⁵², até o estabelecimento de princípios mais equitativos para pautar as relações entre as nações na esfera mundial. Considerando a pobreza como o principal problema ambiental do planeta⁵³, e entendendo que ela tanto é produto da falta de

⁵² “É preciso reorientar a tecnologia – o vínculo-chave ente os seres humanos e a natureza. Primeiro, a capacidade de inovação tecnológica precisa ser muito ampliada nos países em desenvolvimento, a fim de que eles possam reagir de modo mais eficaz aos desafios do desenvolvimento sustentável. Segundo, é preciso alterar a orientação do desenvolvimento tecnológico, de modo a conceder maior atenção aos fatores ambientais” (Idem, p. 64). “O que é necessário são tecnologias que produzam ‘bens sociais’, como melhor qualidade do ar ou produtos mais duráveis, ou então que solucionem problemas que geralmente não entram nos cálculos das empresas, como os custos externos da poluição ou da destinação de resíduos” (Idem, p. 65).

⁵³ “A pressão da pobreza deve ser considerada num contexto mais amplo. Em nível internacional, há grandes disparidades na renda *per capita* – que em 1984 variava de US\$ 190 nos países de baixa renda (exceto China e

desenvolvimento como de um desenvolvimento equivocados, a Comissão postula que a solução dos problemas ambientais locais, nacionais ou globais, passa pela construção de um desenvolvimento mais justo e menos desigual, que garanta a todos o acesso equitativo aos recursos e às riquezas produzidas a partir deles⁵⁴.

A conquista do DS, na avaliação da Comissão, envolve uma série de reordenações em termos de políticas internas de desenvolvimento. Não basta promover a elevação das taxas de crescimento, é preciso criar mecanismos mais eficientes de distribuição de renda. Isso é essencial, pois embora o crescimento econômico seja considerado o caminho para a eliminação da pobreza, caso ele ocorra sem distribuição de renda, não irá cumprir sua função essencial e conseqüentemente o desenvolvimento resultante não será sustentável no longo prazo⁵⁵.

Para que o desenvolvimento seja sustentável é preciso que o crescimento econômico ocorra de par com a melhoria das condições sociais. Desta forma, advoga que “é preciso uma visão das necessidades e do bem-estar humano que incorpora variáveis não-econômicas como educação e saúde, água e ar puros e a proteção de belezas naturais” (p. 57). Além disso, é preciso abrir espaço para a inclusão de grupos menos favorecidos, que são praticamente alijados dos benefícios do desenvolvimento, como as tribos indígenas, os povos nômades ou ainda populações que habitam áreas ecologicamente vulneráveis.

A CMMAD discute com relativa profundidade orientações políticas no sentido de que o desenvolvimento econômico a ser reativado e promovido pelos governos nacionais seja mais equitativo, pois considera que tanto no nível interno como no externo muitos problemas de destruição de recursos e desgaste do meio ambiente resultam de disparidades no poder econômico e político. Assim, em termos de políticas nacionais, aponta como caminho para a conquista de um desenvolvimento socialmente mais justo a ampliação dos mecanismos de

Índia) até US\$ 11.430 nas economias industriais de mercado” (Idem, p.31). E ainda: “Dentro dos países, a pobreza foi exacerbada pela distribuição desigual da terra e de outros bens. O rápido crescimento populacional prejudicou a capacidade de melhorar o padrão de vida. Esses fatores, aliados a uma necessidade cada vez maior de explorar comercialmente terras boas (muitas vezes para cultivar produtos de exportação), levaram muitos agricultores de subsistência a se transferirem para terras ruins, tirando-lhes assim qualquer esperança de participarem da vida econômica de seus países” (Idem, p. 31-2).

⁵⁴ “É necessária uma nova abordagem, pela qual todas as nações visem a um tipo de desenvolvimento que integre a produção com a conservação e ampliação dos recursos, e que as vincule ao objetivo de dar a todos uma base adequada de subsistência e um acesso equitativo aos recursos” (Idem, p. 43).

⁵⁵ “Em muitos países em desenvolvimento, por exemplo, a introdução da agricultura comercial em grande escala pode gerar receita com rapidez, mas também pode desalojar muitos pequenos agricultores e tornar mais injusta a distribuição de renda. A longo prazo, pode não ser uma estratégia viável, pois empobrece muita gente e aumenta a pressão sobre a base de recursos naturais mediante a supercomercialização da agricultura e a marginalização dos agricultores de subsistência. Dar preferência ao cultivo em pequenas propriedades pode proporcionar resultados mais lentos no princípio, mas a longo prazo pode ser mais viável” (CMMAD: 1987, p.56).

democratização das decisões sobre as políticas de desenvolvimento, advogando também por investimentos em educação, pelo desenvolvimento institucional e pelo fortalecimento legal⁵⁶. O eixo das orientações caminha no sentido da criação e ampliação de mecanismos que permitam um efetivo controle social sobre as decisões e políticas de desenvolvimento nacionais. A Comissão, nesse sentido, conclui que, “a busca do desenvolvimento sustentável requer”, entre outros imperativos, “um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório” (Idem, p. 70).

No entanto, todo o esforço empreendido no âmbito nacional para promover o desenvolvimento sustentável pode ser minado pelas relações desiguais que se estabelecem entre as Nações na esfera da economia mundial. Para a Comissão, a base de sustentação do DS tanto em termos nacionais como globais, deve estar assentada na construção de relações econômicas mais justas entre as Nações, de forma que a distância que separa um mundo desenvolvido de outro pobre e dependente deve ser reduzida a um mínimo possível.

De certa, forma a identificação feita pela CMMAD dos principais elementos que contribuem não só para a permanência como também para o alargamento da distância entre países ricos e industrializados e países pobres aproxima-se das análises cepalinas que atribuem aos mecanismos estabelecidos nas relações de troca internacionais os fatores que contribuem para a reiteração da chamada heterogeneidade estrutural. Por sua vez, ela impede os países periféricos de estancarem a drenagem de riquezas produzidas em suas economias para os países do centro do sistema, dificultando assim a absorção interna dos ganhos de produtividade decorrentes dos avanços tecnológicos conseguidos.

Chamando atenção para a maior interdependência que se observa no funcionamento da economia mundial, a Comissão pondera em relação ao alargamento dessas desigualdades, que

Os vínculos econômicos e ecológicos entre as nações aumentaram depressa, o que torna maior o impacto das crescentes desigualdades verificadas no desenvolvimento e no poder econômico das nações. A assimetria das relações econômicas internacionais agrava o desequilíbrio, pois as nações em desenvolvimento geralmente sofrem a influência das condições econômicas internacionais, mas não têm influência sobre elas (CMMAD, 1987, p. 72).

As assimetrias e os desequilíbrios que caracterizam as relações entre países desenvolvidos e países periféricos são acentuadas no contexto da crise dos anos de 1980,

⁵⁶ Considera ainda que: “A lei por si não pode impor o interesse comum. Este requer principalmente a conscientização e o apoio da comunidade, o que implica maior participação pública nas decisões que afetam o meio ambiente” (CMMAD, 1987, p. 69).

agravando ainda mais as dificuldades desses países em retomar de forma sustentável o crescimento econômico. A crise também tornou mais evidente a urgência de buscar amenizar esses desequilíbrios. Assim, a Comissão advoga que sejam estabelecidas condições mais favoráveis de financiamentos para os países em desenvolvimento, incluindo redução nos custos de empréstimos e termos de troca mais eqüitativos. Na avaliação da Comissão, o restabelecimento do fluxo de capitais dos países ricos para os pobres é fundamental para manter aberta a possibilidade do desenvolvimento econômico mundial sustentável. Nesse sentido, dirige uma crítica aberta às políticas restritivas implantadas pelo FMI e pelo Banco Mundial frente ao cenário da crise da dívida que se desenhou no início da década de 1980⁵⁷.

Considerando a performance sócio-econômica dos países da África e, sobretudo da América Latina, no contexto dessa crise, afirma que sua profundidade decorre em grande parte da drenagem de suas riquezas que foi feita por meio das transferências líquidas de recursos para pagamento de serviços da dívida, em função das elevadas taxas impostas pelos países desenvolvidos. E defende:

Assim, os recursos naturais da América Latina não estão sendo usados para o desenvolvimento ou a melhoria dos padrões de vida, e sim para atender às exigências financeiras dos países industrializados, os credores. Essa forma de lidar com o problema da dívida suscita problemas de sustentabilidade econômica, política e ambiental. Pretender que países relativamente pobres ao mesmo tempo baixem seus padrões de vida, aceitem o aumento da pobreza e exportem quantidades cada vez maiores de recursos escassos a fim de manter a capacidade creditícia reflete prioridades que poucos governos eleitos democraticamente conseguiram tolerar por muito tempo. A situação atual não é compatível com o desenvolvimento sustentável (CMMAD, 1987, p. 81).

Na defesa da priorização de relações econômicas mais justas na esfera internacional a Comissão chega a concordar que, mantidas as condições extorsivas para o pagamento dos serviços da dívida no contexto da crise que se aprofundava, a saída para alguns países não poderia ser outra senão “suspender ou limitar a saída líquida de fundos” (CMMAD, 1987, p. 81). Defendendo então uma diminuição no ônus da dívida, a Comissão complementa que, além disso, “entre as medidas discutidas contam-se novos empréstimos adicionais, perdão de

⁵⁷ “O ônus cada vez maior do serviço da dívida e a diminuição de novos fluxos de capital intensificam as forças que levam à deterioração do meio ambiente e ao esgotamento dos recursos, em prejuízo do desenvolvimento a longo prazo” (CMMAD, p. 72). “Após a crise, tornaram-se especialmente onerosos os programas de austeridade traçados pelo FMI como requisito para aumentar o crédito destinado a atender às necessidades a curto prazo do balanço de pagamentos. O crescimento foi interrompido e muitos objetivos sociais foram abandonados, inclusive os que diziam respeito a emprego, saúde educação, meio ambiente e assentamentos humanos” (CMMAD, p. 75).

parte da dívida, reescalonamento a prazo mais longo e adoção de termos mais brandos” (CMMAD, 1987, p. 81).

Outro aspecto que é discutido diz respeito ao papel cada vez mais relevante que as empresas transnacionais têm desempenhado em termos da condução de investimentos para as economias em desenvolvimento, promovendo e acelerando a interdependência e integração da economia mundial. Embora essas empresas sejam importantes elementos no processo de transferência de tecnologias para os países em desenvolvimento, permanecem receios bastante grandes por parte destes países, em função das desigualdades entre o poder de barganha que têm diante do imenso poder econômico das empresas. Na avaliação da Comissão, é preciso criar mecanismos para que os países em desenvolvimento ampliem a capacidade de lidar e negociar condições adequadas para a instalação de empresas multinacionais em seus territórios.

No entanto, a Comissão não discute e nem considera de forma direta o fato de as multinacionais transferirem as suas atividades para os países periféricos para se beneficiarem de uma redução de custos, tanto em relação ao desgaste do meio ambiente como da exploração da mão-de-obra diante da fragilidade e mesmo da incapacidade dos governos hospedeiros de impor-lhes condições restritivas nessas áreas. Limita-se a considerar que, apesar das dificuldades que estas negociações envolvem, deveriam ser discutidas e estabelecidas medidas internacionais que regulassem a conduta das empresas transnacionais. Tentativas nesse sentido, formuladas pela OCDE e em discussão na ONU, “deveriam lidar explicitamente com questões relativas ao meio ambiente e à meta do desenvolvimento sustentável” (CMMAD: 1987, p. 94).

A partir dessas considerações de caráter mais geral – centradas essencialmente na proposição de medidas dirigidas ao equacionamento dos mecanismos de reiteração das desigualdades entre as nações –, o documento volta a atenção para o exame de questões mais específicas. Na segunda parte, *Desafios Comuns*, são discutidas de forma mais aprofundada diretrizes políticas que deveriam ser consideradas nas áreas de população, segurança alimentar, extinção de espécies e esgotamento de recursos genéticos, energia, indústria e assentamentos humanos. As diretrizes apontadas para essas áreas deveriam estar integradas, já que todas elas estão de certa forma interligadas.

A terceira parte, *Esforços Comuns*, é dedicada ao exame de problemas inerente à ordem das relações internacionais, concentrados em temas como a administração das áreas comuns (oceanos, espaço cósmico e a Antártida), a relação entre desenvolvimento, segurança

internacional e paz mundial e, por último, a necessidade de mudanças institucionais na esfera das relações entre as nações, de modo a se construírem novos parâmetros de cooperação internacional para o desenvolvimento equitativo e a preservação do planeta.

Todos os temas e recomendações são abordados na perspectiva de reforçar que a conquista do DS envolve fundamentalmente uma mudança nas relações entre os países ricos e industrializados e os demais, no âmbito da economia mundial, de maneira a torná-las mais equânimes e justas. Assim, nas discussões realizadas nas duas partes restantes do documento, em que são tratados temas específicos, inscritos em uma área de abrangência mais restrita, as soluções também estão condicionadas àquelas transformações mais amplas. A conquista do DS no âmbito nacional passa pela sustentabilidade das relações entre as nações na esfera internacional.

Isso posto, resta evidenciar a aproximação que a noção de DS construída pela CMMAD faz entre o que ela aponta como *questão ambiental* e o que o DD apontava como *questão social*. É particularmente relevante, neste sentido, o tratamento dispensado ao tema *População e Recursos Humanos*.

A relação entre população e desenvolvimento foi um dos elementos constituintes do DD, conforme foi abordado no Capítulo 2. As elevadas taxas de crescimento demográfico observadas nos países subdesenvolvidos foram consideradas, mesmo gerando polêmicas e tentativas de relativização, como um dos entraves ao sucesso e consolidação das estratégias de desenvolvimento dirigidas a esses países. As discussões nesta esfera tornaram-se ainda mais calorosas quando, no bojo das preocupações ambientalistas, o crescimento populacional dos países pobres foi transformado em um dos principais focos de pressão sobre as reservas de recursos naturais do planeta.

Conforme apontado no Capítulo 4, no contexto das discussões travadas em torno da Conferência de Estocolmo, esse foi um dos temas mais polêmicos e em torno do qual os países periféricos mantiveram-se reativos à qualquer proposição dirigida à estabelecer controles ou condicionantes para programas de desenvolvimento. Era uma área considerada, da perspectiva dos países subdesenvolvidos, pertinente à esfera interna, e qualquer restrição imposta sinalizava uma agressão não só ao direito humano à autodeterminação como também

à autonomia que cada país julgava ter para decidir sobre soberanamente os seus interesses neste campo⁵⁸.

A abordagem feita pela CMMAD acerca da relação entre população, recursos naturais e desenvolvimento foi construída no sentido de associar as elevadas taxas de crescimento demográfico às condições ligadas ao subdesenvolvimento: pobreza, precariedade dos sistemas de educação, produção e difusão de informação, saúde, inexistência de aparatos de seguridade e proteção social, etc. Na linha aberta pelas discussões realizadas desde Estocolmo o aumento populacional vai ser tratado como produto da falta de desenvolvimento, como decorrência das precariedades sociais ligadas à pobreza. A redução das taxas de incremento demográfico nos países subdesenvolvidos passa pela redução da pobreza e pela melhoria das condições sociais. Como é enfatizado, avanços concretos e duradouros nesse sentido passam pela construção de uma ordem mundial mais equilibrada e justa⁵⁹.

No entanto, a Comissão reconhece que a questão da relação entre crescimento populacional e degradação ambiental e desenvolvimento é complexa e deve ser motivo de preocupações, uma vez que o objetivo é buscar caminhos para um DS; e mais, que essa preocupação não deve se restringir aos países periféricos e nem ser abordada de forma parcial e simplista. De início é preciso ter claro que “a questão da população não se limita ao número de pessoas” (Idem, p. 103). Argumenta-se que:

Pode haver pobreza e degradação de recursos em áreas muito pouco povoadas, como as terras áridas e as florestas tropicais. *As pessoas são o recurso fundamental. Mediante melhorias na educação, no saneamento e na nutrição, elas poderiam usar melhor os recursos de que dispõem e fazê-los durar mais.* Além disso, as ameaças ao uso sustentável dos recursos advêm tanto das desigualdades de acesso aos recursos e dos modos pelos quais são usados, quanto do número de pessoas (CMMAD, 1987, p. 103 –Grifos meus).

A referência à desigualdade de acesso aos recursos é, na seqüência, como que materializada, tornada concreta, pela menção aos diferentes padrões de consumo que caracterizam as sociedades ricas e desenvolvidas e aquelas consideradas pobres. Avalia a

⁵⁸ A CMMAD, embora reconheça a necessidade de que sejam reduzidas as taxas de incremento demográfico, considera que, além da promoção de um crescimento econômico estável, políticas de planejamento familiar seriam meios mais adequados a essa necessidade. Nesse sentido, defende que “dar às pessoas os meios para que escolham o tamanho de suas famílias não é apenas um método para manter o equilíbrio entre população e recursos; é um modo de garantir – sobretudo às mulheres – o direito humano básico da autodeterminação. A quantidade de meios disponíveis para o exercício dessa escolha mede o desenvolvimento de uma nação” (p. 104).

⁵⁹ A Comissão considera que as soluções para a redução das taxas de crescimento demográfico vão depender e variar de país para país, mas adverte que “todos devem ter em mente que o crescimento econômico sustentável e o acesso equitativo aos recursos são duas das formas mais seguras de se chegar a taxas de fecundidade mais baixas” (p. 104).

Comissão que a diminuição da pressão populacional sobre o desgaste dos recursos passa por uma discussão dos padrões e preferências de consumo, uma vez que eles são tão importantes quanto o número de consumidores. Pondera ainda que, “uma pessoa a mais num país industrializado consome muito mais e exerce pressão muito maior sobre os recursos naturais do que uma pessoa a mais no Terceiro Mundo” (CMMAD, 1987, p. 103).

No entanto, da perspectiva dos países subdesenvolvidos é preciso considerar, na avaliação da CMMAD, que é forte a pressão do crescimento populacional, não exatamente sobre os recursos naturais, mas sobre as possibilidades de manter o ritmo do crescimento econômico. Na medida em que esse crescimento é insuficiente, a pobreza aumenta e as condições sociais são agravadas; e, portanto se realimenta a cadeia que leva ao aumento da pressão sobre degradação ambiental. Mas a questão central não é existir taxas de incremento elevadas, a questão é a insuficiência de estrutura e de condições para manter um crescimento econômico capaz de atender satisfatoriamente a esse incremento. Desta forma, “a maioria dos países em desenvolvimento não dispõe de recursos para esperar algumas gerações até que a população se estabilize” (Idem, p. 105), sendo então justificável e necessária a imposição de controles restritivos, pois “se não houver medidas deliberadas, o desequilíbrio entre aumento populacional e desenvolvimento de recursos se agravará” (Ibidem).

Diante da manifesta preocupação dos países desenvolvidos acerca das elevadas taxas de incremento populacional nos países do Terceiro Mundo, a Comissão, colocando o problema na perspectiva da construção do DS, afirma que essa preocupação deveria ser dirigida para a promoção do crescimento econômico dessas regiões⁶⁰. Essa seria a estratégia mais adequada para enfrentar o problema, conforme se argumenta no trecho a seguir:

Os países industrializados seriamente preocupados com as altas taxas de aumento populacional verificadas em outras partes do mundo têm obrigações que vão além do simples fornecimento de pacotes de ajuda sob a forma de material para o planejamento familiar. O desenvolvimento econômico, por meio de seus efeitos indiretos sobre os fatores sociais e culturais, reduz as taxas de fecundidade. Portanto, as políticas internacionais que interferem no desenvolvimento econômico interferem também na capacidade de uma nação em desenvolvimento de administrar seu aumento populacional. É por isso que a preocupação com o aumento populacional deve fazer parte de uma preocupação mais ampla com um ritmo mais acelerado de desenvolvimento econômico e social nos países em desenvolvimento (CMMAD p.105-7).

⁶⁰ “Em última análise, a questão populacional, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos, refere-se a seres humanos e não a números. É falso e injusto pra com a condição humana considerar as pessoas meros consumidores. Seu bem-estar e segurança – segurança na velhice, declínio da mortalidade infantil, serviços médicos etc. – são a meta do desenvolvimento” (p. 108).

Se desde Estocolmo os interesses ligados à expansão capitalista nas regiões subdesenvolvidas movimentaram-se no sentido de submeter as demandas ambientalistas aos imperativos do desenvolvimento econômico, as recomendações da CMMAD aprofundam ainda mais essa submissão.

Na abordagem trabalhada pela Comissão, problemas ambientais e sociais praticamente se fundem em torno da unidade *pobreza-falta de desenvolvimento*. Não é possível distinguir problemas ambientais de problemas sociais decorrentes da falta de desenvolvimento ou das disparidades que se produzem em torno dele. Quando a CMMAD procura tecer, na perspectiva da construção do DS, as relações entre população, recursos naturais e desenvolvimento, esta fusão entre questão social e questão ambiental torna-se mais evidente. A pressão populacional sobre o desgaste das condições ambientais é mais intensa onde as condições sociais são precárias, onde não há desenvolvimento econômico e tecnologias disponíveis para tornar mais racional e eficiente a relação entre satisfação das necessidades e uso de recursos naturais.

Se “é imperativo reduzir as atuais taxas de aumento populacional a fim de atingir o desenvolvimento sustentável” (Idem, p. 114), essa redução se justifica não por qualquer apelo à pressão que, por si, o crescimento demográfico possa exercer sobre o desgaste dos recursos naturais, mas porque deve ser considerada a estrutura e a capacidade que a sociedade possui para absorver esse acréscimo, mantendo níveis adequados de satisfação das necessidades; isto é, que permitam a conquista de bem estar e de qualidade de vida.

Para que isso ocorra, a estratégia adequada e de resultados mais sólidos é a promoção do desenvolvimento econômico e, por esse meio, da superação da pobreza. É preciso que população tenha qualidade de vida. A falta de desenvolvimento é chave para explicar todo o funcionamento do círculo vicioso da pobreza, no qual a degradação do meio ambiente é só mais um dos elos dessa cadeia injusta e perversa. Mas desenvolvimento significa também empenho por justiça, por condições mais eqüitativas de acesso aos recursos ou ao bem estar e às riquezas geradas a partir deles.

Assim, para que o desenvolvimento seja sustentável, ele deve resultar em melhores condições de acesso à educação e à informação; em melhores condições de nutrição, higiene, habitação, saúde etc. Para a Comissão,

Um primeiro passo seria os governos abandonarem a falsa divisão entre gastos “produtivos” ou “econômicos” e gastos “sociais”. Os planejadores precisam entender que os gastos com atividades populacionais e com outros esforços para que o potencial humano se realize são cruciais para as

atividades econômicas e produtivas de uma nação e para a obtenção de um progresso humano sustentável – a finalidade dos governos (Idem, p.115).

O Relatório produzido pela CMMAD é acima de tudo um esforço substancial no sentido de reafirmar os imperativos do desenvolvimento científico e tecnológico como meio e instrumento da emancipação humana e da solidificação de seu domínio sobre a natureza, domínio este colocado em cheque pelo conjunto de questões apontadas como sinalizadoras da crise da modernidade.

O desenvolvimento é reafirmado como o único caminho para a conquista da emancipação social. A chave da sustentabilidade está na construção de uma maior equidade e no contínuo avanço tecnológico. Meios racionais, eficientes e adequados para a exploração dos recursos naturais são essenciais para que o desenvolvimento seja sustentável. A conservação de espécies e ecossistemas se justifica em função dos recursos que podem oferecer ao desenvolvimento, à satisfação das necessidades humanas. Conforme se argumenta no Relatório, “esta – a possibilidade de as espécies contribuírem sempre mais e de uma infinidade de formas para o bem estar da humanidade – é a principal justificativa para os esforços cada vez maiores no sentido de salvaguardar os milhões de espécies da Terra” (CMMAD, 1987, p. 162)⁶¹.

Também aqui o sucesso da conservação dos recursos depende em grande medida do sucesso que os países subdesenvolvidos alcançarem na promoção de seu crescimento econômico e desenvolvimento social, já que em seus territórios estão localizadas as áreas de maior biodiversidade do planeta. Embora esses recursos estejam sob a responsabilidade das nações pobres, elas não possuem condições de gerir de forma adequada e sustentável o seu uso. De acordo com CMMAD,

Muitas nações menos capacitadas a administrar seus recursos vivos são as mais ricas em espécies; os trópicos, onde estão pelo menos dois terços de todas as espécies e uma proporção maior de espécies ameaçadas, coincide aproximadamente com a área que se convencionou chamar de Terceiro Mundo. Muitas nações em desenvolvimento reconhecem a necessidade de proteger as espécies ameaçadas, mas não dispõem do instrumental científico, da capacidade institucional nem dos recursos financeiros necessários a essa conservação” (Idem, p. 172-3).

⁶¹ Depois de considerar que o ritmo de extinção de espécies, embora a certeza científica sobre isso não tenha sido estabelecida, vem aumentando em função dos desgastes mais acentuados dos ecossistemas produzido pela intensificação das atividades humanas, o documento afirma que “Seria bastante irônico que, justo no momento em que as novas técnicas da engenharia genética começam a permitir que conheçamos melhor a diversidade da vida e usemos os genes com mais eficácia para melhorar a condição humana, achemos esse tesouro lamentavelmente desgastado” (p. 165 – grifos meus).

Novamente o caminho seria tornar o desenvolvimento econômico na esfera mundial mais equitativo; os países ricos deveriam, pois, auxiliar a promoção do desenvolvimento dos países periféricos tendo em vista também a garantia de uma melhor conservação dos recursos genéticos. A Comissão advoga que os países ricos e industrializados deveriam arcar com parte da responsabilidade de conservar a biodiversidade, argumentando inclusive que esses países acabam colhendo muitos dos benefícios econômicos produzidos a partir desses recursos genéticos. Mas essa responsabilidade não deve implicar nenhuma ameaça ao princípio da soberania nacional sobre o uso e a conservação dos recursos naturais: “responsabilidade coletiva pelo patrimônio comum não significaria direitos internacionais coletivos aos recursos de uma nação. Não haveria interferência nos conceitos de soberania nacional” (CMMAD, 1987, p. 179).

A cooperação internacional é a chave para a conservação dos recursos genéticos sob jurisdição nacional e também para a administração e gestão adequada dos recursos considerados patrimônio comum da humanidade, como os oceanos, o espaço cósmico e a Antártida. Para essas áreas, cujos recursos e uso devem ser compartilhados, a CMMAD considera que uma gestão adequada envolve a elaboração de tratados, acordos e convenções no sentido de regular e garantir o acesso equitativo de todas as Nações. A direção apontada pela Comissão é, pois, o estabelecimento de instrumentos de regulação que sejam multilateralmente acordados.

A tarefa da Comissão foi essencialmente propor recomendações para fosse montada que uma agenda de conciliação entre desenvolvimento e meio ambiente. As discussões e as polêmicas foram encaminhadas em espaços mais restritos e não implicavam diretamente o estabelecimento de compromissos, como no caso da Conferência de Estocolmo. Dessa forma, as implicações em termos de reordenações de poder ligadas às recomendações apresentadas não foram tratadas, mencionadas ou discutidas no documento.

Por pressuposto, discussões acerca de questões desse tipo seriam realizadas no âmbito do Comitê Intergovernamental que, a partir das recomendações da CMMAD, deveria elaborar os marcos que orientariam a elaboração de políticas de desenvolvimento na esfera de atuação do Sistema ONU. As recomendações são colocadas de forma a enfatizar que, caso elas não fossem levadas em conta, o futuro de toda a humanidade estaria ameaçado. Apesar da CMMAD apontar caminhos para que, no longo prazo, essa nova ordem se concretizasse, grande parte deles estavam demarcados pela criação de instrumentos de regulação – em âmbito local,

nacional e multilateral. Esse aspecto envolvia, certamente, a necessidade de fortalecer a capacidade regulatória do Estado.

O Relatório Brundtland, considerado um documento fundamental na proposição do DS, é constantemente referido como formulador do conceito. No entanto, as estratégias que propôs não tiveram, no seu conjunto, a mesma disseminação; não foi em torno da lógica que elas apontavam que se manteve o DDS. As proposições elaboradas pela CMMAD, bem como o esforço no sentido de pautar a construção do DS por parâmetros éticos e morais, como a busca da justiça, abriram um significativo distanciamento entre o DDS construído no Relatório e o DDC que reanimou o DD.

Entre a publicação do Relatório em 1987 e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1992, o DDS ganhou espaço e penetração social, mesmo não conferindo relevo aos elementos-chave das proposições da CMMAD. As mudanças produzidas pelo aprofundamento da globalização e a consolidação das políticas neoliberais levaram a mudanças bastante significativas no eixo da noção de DS proposta pela CMMAD e aquela que foi celebrada pela aprovação da Agenda 21 na Conferência do Rio em 92. Essas mudanças aproximaram ainda mais o DDS e as proposições de cunho neoliberais.

A noção de DS sobre a qual trabalhou a CMMAD estava fundamentalmente vinculada à necessidade de uma profunda reordenação na estrutura de poder dominante na esfera internacional. Esse aspecto praticamente desaparece no DDS, que vai sendo disseminado nos embates travados acerca do encaminhamento da problemática ambiental. Ao contrário da formulação construída em *Nosso Futuro Comum*, com a qual se buscava considerar numa perspectiva global as possibilidades de se reorientar o modelo de desenvolvimento dominante na ordem mundial, a idéia de DS que ganha relevo e destaque difundiu-se como sendo um problema que dizia respeito às deficiências das economias subdesenvolvidas e periféricas e não ao mundo industrializado. O enfoque sistêmico da CMMAD foi sendo reduzido cada vez mais ao âmbito regional, nacional ou local.

Além disso, como apontado no item seguinte, perderam relevância outros aspectos que desde Estocolmo vinham sendo reafirmado. A associação entre pobreza e degradação do meio ambiente continuou presente no DDS que se difundiu depois da Conferência Rio-92, e embora tenha permanecido como um foco de geração de estratégias discursivas voltadas para a

promoção do DS⁶², essa relação deixou de ser considerada o eixo central da problemática ambiental nos países em desenvolvimento. A pobreza deixa de ser tomada como o principal problema ambiental dos países periféricos.

Na medida em que o DDS caminha no sentido de uma aproximação com as proposições neoliberais a relevância antes conferida à necessidade de amenizar a problemática social vai sendo corroída e suplantada por estratégias discursivas que colocam em primeiro plano a necessidade de tornar a economia nacional mais eficiente e competitiva. As estratégias de equacionamento da questão social e também ambiental devem ser buscadas na esteira dessa eficiência e competitividade, que deve conquistar os países periféricos com a abertura de seus mercados e as reformas estruturais que deveriam implementar.

A movimentação de forças iniciada a partir dos interesses desenvolvimentistas abriu, desde Estocolmo, os caminhos para que o encaminhamento da problemática ambiental fosse vinculado à promoção do crescimento econômico, criando, em torno da inserção das demandas ambientalistas no DD, os marcos de uma cisão neste discurso que encontrou no trabalho da CMMAD sua formulação mais elaborada; uma vez que representa o máximo distanciamento em relação ao DD ou ao DDC. Ou seja, o DDS começa a ser gestado desde Estocolmo já que seus marcos são ali estabelecidos, mas a constituição do conjunto de estratégias responsáveis por sua emergência como proposição de um modelo alternativo àquele dominante se faz por meio do Relatório Brundtland.

O que imprimiu um caráter alternativo ao modelo proposto pela CMMAD foi especialmente o fato de ter *condicionado* a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente à construção de uma ordem econômica global mais equitativa e justa. Embora reafirme a racionalidade moderna assentada no progresso, no crescimento econômico e nas possibilidades quase infinitas do conhecimento científico e do desenvolvimento tecnológico, postula-se no documento que caso não se efetive meios de tornar mais justo e equitativo o acesso a esse progresso o modelo dominante não pode se sustentar. Assim é preciso ter claro os limites do caráter alternativo do DS proposto pela CMMAD.

No documento *Perspectivas Ambientais*, cujo trabalho da CMMAD deveria servir de ancora, esse caráter alternativo já não estava presente⁶³. Apesar de fazer referência às

⁶² Uma análise da problemática ambiental focada na relação pobreza/meio ambiente pode ser encontrada, por exemplo, em: LEONARD, H. Jeffrey (1992) (org). *Meio Ambiente e Pobreza: estratégias de desenvolvimento para uma agenda comum*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. Numa perspectiva mais crítica que também considera a questão meio ambiente e pobreza pode ser examinada: MARTINE, George (1996) (org). *População, meio ambiente e desenvolvimento: verdade e contradições*. Campinas: Editora da UNICAMP.

dificuldades impostas pelo desequilíbrio que marca as relações entre os países de economias desenvolvidas e os periféricos e também à pobreza como sendo a principal causa da degradação entre esses últimos, a solução que vai sendo apontada *não* está centrada na construção de uma ordem econômica mundial mais justa e equitativa. Em essência a causa da degradação ambiental decorre de modelos de desenvolvimento defeituosos, sendo que os “adotados” pelos países em desenvolvimento são os que mais padecem dessa característica, pois não resolvem a questão da perpetuação da pobreza e suas mazelas.

Na avaliação do Comitê, a consciência pública a respeito dos problemas do meio ambiente era cada vez maior e apesar de se observar avanços consideráveis na implementação de medidas destinadas a enfrentar tais problemas elas ainda eram insuficientes. Mesmo depois da comunidade internacional conseguir chegar a pontos de vista comuns a respeito tanto das causas como das maneiras mais eficientes de equacioná-los o processo de degradação do meio ambiente continuava em um ritmo preocupante. Daí a necessidade de reafirmar esses pontos comuns e estabelecer a partir deles parâmetros para a implantação de programas e políticas que tornassem mais intensos e eficientes os esforços dirigidos a compatibilização entre desenvolvimento e meio ambiente.

No entanto, o Comitê procura relativizar a centralidade que a CMMAD havia conferido à necessidade de uma superação das relações desiguais entre os países na esfera mundial como condição para que houvesse um DS, conforme se observa nas afirmações abaixo:

El desequilibrio de la actual situación económica mundial torna extremadamente difícil mejorar de modo sostenido la situación del medio ambiente del mundo. Para que el desarrollo mundial se acelere en forma equilibrada y se puedan lograr mejoras ambientales duraderas *es preciso mejorar las condiciones económicas a nivel mundial, especialmente en los países en desarrollo;*

Dado que la pobreza generalizada suele ser una de las principales causas de la degradación del medio ambiente, su eliminación y el acceso equitativo de todos los seres humanos a los recursos son fundamentales para que se produzcan mejoras duraderas en el medio ambiente (NAÇÕES UNIDAS, 1987b, p. 148 – Grifos meus).

O desequilíbrio da situação econômica mundial já não é mais colocado como fruto de uma relação desigual entre países ricos e países pobres, mas como uma condição produzida

⁶³ Embora na Resolução A/42/186 que aprova e adota a Perspectiva Ambiental conter de início a afirmação de que se reconhece nas proposições ali contidas “que los conceptos, ideas y recomendaciones que figuran en el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se han incorporado en la Perspectiva Ambiental” (NAÇÕES UNIDAS: 1987b, p. 146).

essencialmente pelas dificuldades *dos* países pobres em encontrar meios adequados para crescer economicamente. Assim seria preciso melhorar as condições econômicas, sobretudo *nos* países em desenvolvimento.

O equacionamento da problemática ambiental foi encaminhado no documento no sentido de que fossem estabelecidos mecanismos de regulação assentados principalmente no princípio poluidor-pagador (PPP), ou seja, quem polui deve arcar com os custos de recuperação dos danos causados, conforme postula o seguinte trecho, “La degradación del medio ambiente *sólo podrá controlarse y revertir-se se vela porque quienes causen daños den cuenta de sus actos* y porque, teniendo libre acceso a la información disponible, participen en la tarea de mejorar la situación del medio ambiente” (NAÇÕES UNIDAS: 1987b, p. 149 – Grifos meus).

Enfim, a ênfase na necessidade de uma efetiva alteração no caráter desigual das relações entre as Nações como meio para criar condições de se construir um DS, não é incorporado pela ONU ao encaminhar as recomendações da CMMAD.

De outra parte, as transformações ocorridas ao longo da década de 1980 haviam não só colocado os países do Terceiro Mundo em uma crise econômica muito prolongada e intensa, como também haviam produzido mudanças no mundo do trabalho e nos mecanismos de funcionamento da acumulação de forma mais geral, que minaram os modos tradicionais da sociedade civil exercer de fato uma significativa pressão social por mudanças, ou ainda, a capacidade de construir e defender projetos alternativos para resistir àquele neoliberal em expansão.

Deve-se considerar ainda que a dificuldade para que emergissem ou se configurassem alternativas reais foi grandemente fortalecida pelo processo de derrocada das economias e do sistema político soviético. A falência da experiência do socialismo real na URSS tornou ainda mais combatida a resistência à expansão neoliberal (HARNECKER, 2000). O espaço para que as proposições elaboradas pela CMMAD desse lugar a estratégias discursivas que produzissem algum efeito tático estava consideravelmente minado e corroído pela hegemonia neoliberal.

Assim, o eixo alternativo do DDS não logrou gerar grandes frutos. A Conferência do Rio de Janeiro em 1992 promove uma reaproximação do DDS em relação ao DDC. Embora a bifurcação permaneça, as estratégias discursivas tendem a se aproximar. Essa aproximação é tanto mais estreita na medida em que o DDS deixa de condicionar a conquista da sustentabilidade à reordenação das relações de dominação que se estabelecem entre as Nações

na esfera mundial e dirige para as estratégias localizadas de gestão do uso dos recursos o eixo do equacionamento das pressões que geram degradação ambiental.

5.5. PREPARANDO A RIO 92

Desde a aprovação das decisões tomadas na Conferência de Estocolmo a Assembléia Geral da ONU havia recomendado a realização de uma segunda Conferência Mundial para avaliar e ajustar as decisões ali firmadas. Essa recomendação foi reafirmada depois, tanto pela CMMAD como pelo Comitê Intergovernamental, o que deu início ao processo de convocação – ou seja, desencadeou-se a discussão e definição dos objetivos, do conteúdo, do título e do alcance da Conferência⁶⁴. Desta forma a convocação da Conferência foi aprovada na Assembléia Geral pela Resolução nº A/44/228 de 22 de dezembro de 1989, sendo decidido que a sua realização deveria ocorrer em 1992.

A preparação da Conferência teve início no começo do ano seguinte (1990), sendo realizada a primeira reunião formal de abertura e organização entre 5 e 16 de março na sede das Nações Unidas, em Nova York. Nessa oportunidade, o Comitê Preparatório foi assim composto: a presidência ficou sob a responsabilidade de Tommy Hoh (Singapura), eleito por aclamação; o relator, escolhido em votação secreta, foi Ahmed Djoghlaif (Argélia); foram escolhidos, também em votação secreta, os 39 vice-presidentes, sendo observada a proporção numérica de oito representantes de países da América Latina e Caribe, onze da África, nove da Ásia, quatro da Europa Oriental e sete da Europa Ocidental e outros Estados (nos quais se incluíam Estados Unidos e Canadá).

Foram realizados quatro encontros do Comitê Preparatório entre 1990 a 1992, sendo: o *primeiro* em Nairobi, entre 6 e 31 de agosto de 1990; o *segundo*, entre 18 de março e 5 de abril de 1991, em Genebra; o *terceiro*, entre 12 de agosto e 4 de setembro de 1991, também

⁶⁴ De acordo com a Resolução A/43/196 de 1988 a Assembléia Geral solicita ao Secretário Geral que, com a assistência do Diretor Executivo, recolha as opiniões dos órgãos, organizações e programas a fim do Sistema ONU, das organizações governamentais e intergovernamentais e também das organizações não governamentais pertinentes considerações a respeito dos objetivos, conteúdo e alcance da Conferência. E ainda examinando as resoluções anteriores que tratam da necessidade da realização de uma segunda Conferência (A/42/186 e A/42/187 ambas de 1987; 2398 (XXIII) de 1968) e encaminhe uma proposta a ser aprovada pela Assembléia Geral. Afirma-se que a convocação dessa segunda Conferência deveria estar ancorada na “meta común de todos los países de reforzar la cooperación internacional para promover el crecimiento y el desarrollo en todo el mundo y reconociendo que, dado el carácter mundial de los principales problemas ambientales todos los países tienen un interés común en aplicar políticas destinadas a lograr un desarrollo sostenible y ambientalmente racional en el marco de un equilibrio ecológico adecuado” (NAÇÕES UNIDAS: 1988, p. 157).

em Genebra; e o *quarto*, entre 3 de março e 3 de abril de 1992, em Nova York. Foram montados três grupos de trabalho. O *Grupo I* ficou responsável pelos temas: i) proteção da atmosfera – mudanças climáticas, esgotamento da camada de ozônio e contaminação atmosférica transfronteiriça; ii) recursos da terra – desflorestamento, empobrecimento de solos, desertificação; iii) conservação da diversidade biológica; iv) gestão racional da biotecnologia. O *Grupo II* tratou dos temas: i) proteção dos mares, dos seus recursos vivos e das zonas costeiras; ii) proteção, aproveitamento e ordenação dos recursos de água doce; iii) gestão de dejetos perigosos e produtos químicos tóxicos, bem como prevenção de tráfico dos mesmos. O *Grupo III* ficou responsável por todas as questões legais relativas à definição de direitos e obrigações gerais e assuntos conexos, além dos aspectos jurídicos e institucionais das questões intersetoriais solicitadas pelos grupos I e II.

O trabalho de preparação envolveu, além dos governos, membros das Nações Unidas, ONGs ambientalistas, instituições multilaterais ligadas às políticas de desenvolvimento e a discussão de documentos produzidos pelos diversos órgãos e agências componentes do sistema ONU, inclusive as Comissões Regionais.

O processo de preparação da CNUMAD não envolveu discussões sobre a necessidade de conciliar as políticas de desenvolvimento com a questão ambiental. A conferência foi convocada para discutir diretrizes políticas que viabilizassem essa conciliação. Se durante a preparação da Conferência de Estocolmo as discussões foram centradas na definição de prioridades – as políticas de desenvolvimento ou a preservação ambiental – no processo de preparação da Rio-92 as prioridades já estavam definidas. Os marcos que definiram a perspectiva de encaminhamento da problemática ambiental foram estabelecidos em Estocolmo. Foi em torno dessas definições que teve início o processo de bifurcação no dd. Tratava-se de salvaguardar, sobretudo no que dizia respeito aos países subdesenvolvidos, a continuidade das políticas desenvolvimentistas diante da vislumbrada possibilidade de que fossem impostos condicionantes de cunho ambiental que pudessem gerar constrangimentos ou restrições à manutenção dessas políticas. Entre Estocolmo e a realização da Rio-92, as condições de financiamento de tais políticas haviam mudado e a necessidade de conciliar desenvolvimento e meio ambiente já estava estabelecida⁶⁵.

⁶⁵ As prioridades do desenvolvimento estavam estabelecidas. No entanto, isso não significa que fosse de todo eliminado o receio dos países subdesenvolvidos de que houvesse condicionantes ou restrições, sobretudo comerciais, sob justificativas de cunho ambiental.

Interessa, agora, chamar a atenção para o distanciamento que se produziu entre a noção de DS formulada pela CMMAD e aquela que foi celebrada pela CNUMAD. Enquanto a CMMAD sinalizava a necessidade de que o DS se construísse como alternativa ao modelo de desenvolvimento dominante, as recomendações produzidas na Rio-92 se aproximavam e, em certa medida, reafirmavam esse modelo. Tratava-se de estabelecer critérios e normas que permitiriam gerir melhor os “desajustes” desse modelo.

Os preparativos da Conferência ocorreram num contexto em que a economia mundial entrava em novo ciclo de expansão, agora regida sob os marcos do pensamento neoliberal – ao menos no que dizia respeito à esfera financeira, ao mundo do trabalho e à redução do poder de intervenção do Estado. O esforço dos países periféricos estava concentrado em buscar caminhos que lhes permitissem participar da forma mais satisfatória possível desse processo de retomada do crescimento econômico mundial. Nesse sentido, muitos deles vinham aderindo – uns de maneira mais intensa, outros menos – à maré das reformas estruturais.

A noção de DS que seria celebrada na Conferência Rio-92, como já foi mencionado, procurava reafirmar o modelo dominante que estava entrando numa nova fase de expansão. Se durante os anos mais duros da crise da década de 1980 a noção de DS postulava, sob a perspectiva da problemática ambiental, a impossibilidade de manter o modelo dominante, na medida em que esse modelo ganhava fôlego esse aspecto de crítica mais radical arrefeceu. Vale reforçar, no entanto, que essa radicalidade só pode ser identificada se for considerada em relação ao que foi postulado posteriormente. As proposições construídas pela CMMAD buscavam uma reforma do modelo, mas permanecia a lógica desenvolvimentista. A questão era estender ao maior número possível de pessoas as benesses que o desenvolvimento poderia proporcionar. Insustentável era a desigualdade, pois ela poderia, dependendo dos níveis que alcançasse, ameaçar o sistema como um todo.

A noção de DS foi sendo reformulada e adequada ao novo contexto e aos atualizados interesses em disputa – catalisados em torno da manutenção das políticas desenvolvimentistas e da retomada do crescimento econômico. Embora a disputa de interesse entre os países industrializados e os países periféricos continuasse central, nas discussões em torno do encaminhamento da problemática ambiental a questão ganhara amplitude e complexidade desde Estocolmo.

Da parte dos países industrializados, tratava-se de negociar caminhos para que fossem minimizadas as pressões sobre o meio ambiente global, de forma a afetar o mínimo possível o ritmo da expansão econômica. O crescimento e a consolidação das organizações de cunho

ambientalista intensificaram as pressões no sentido de que fossem buscadas soluções efetivas para a degradação da qualidade de vida no mundo industrializado e também para que fossem aliviadas as pressões geradoras dos problemas ambientais globais. Da parte dos países periféricos, as antigas questões vinculadas às dificuldades de manter o ritmo do crescimento econômico estavam aliados ao agravamento do processo de degradação ambiental, seja pelo desgaste dos recursos naturais nas áreas de economia agro-exportadora, seja pela emergência de problemas relacionados ao avanço do processo de industrialização que foi se intensificando (assentado, sobretudo, em tecnologias altamente poluentes).

Os países da América Latina participaram dos preparativos por meio dos representantes regionais que fizeram parte da composição da Comissão Preparatória. De outro lado, a CEPAL, enquanto parte integrante do Sistema ONU, foi encarregada de discutir e levar o posicionamento de seus países membros para o Comitê Preparatório. Foi produzido, nesse sentido, o documento *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, como subsídio para as discussões que se realizaram durante o Seminário Regional de preparação da Conferência, ocorrido na Cidade do México em março de 1991.

Outro documento que foi encaminhado à CNUMAD como contribuição regional aos preparativos foi produzido pela Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e Caribe. Esta comissão foi formada por iniciativa do PNUD, PNUMA e do BID, em 1989 – pouco depois de a ONU ter encaminhado a discussão do Relatório *Nosso Futuro Comum*, da *Perspectiva Ambiental*, e convocado a CNUMAD – com o objetivo de promover uma visão regional sobre a problemática ambiental. O trabalho realizado pela CDMAALC foi sintetizado em um relatório publicado sob o título *Nossa Própria Agenda* e publicado em 1991.

No processo de preparação da Conferência, os países latino-americanos pautaram as discussões em torno dos interesses que deveriam defender no campo das disputas entre países industrializados e países periféricos. Buscaram firmar posições já históricas, como a necessidade de que fossem estabelecidas garantias de que as medidas relacionadas à conservação do meio ambiente não implicassem na imposição de condicionalidades, sobretudo no que dizia respeito a fluxos de financiamento, nem dessem lugar a embargos e/ou à imposição de barreiras tarifárias que prejudicassem o crescimento de suas economias. Reiteravam, ainda, a necessidade de garantir que cada país exercesse de forma soberana o controle sobre todos os recursos ambientais sob a sua jurisdição. A partir desse controle postularam melhores condições de negociação em torno de aportes financeiros e tecnológicos para a exploração sustentável desses recursos.

De forma mais geral, os dois documentos reafirmavam que a solução da problemática ambiental no continente estaria associada à retomada do crescimento econômico em bases mais equitativas e socialmente mais justas. Apesar desse consenso, é possível observar tanto a defesa de que o equacionamento da problemática ambiental no sentido de se construir um DS envolvia necessariamente o equacionamento das desigualdades entre as nações, numa aproximação das proposições elaboradas pela CMMAD, posição defendida pelo CDMAALC, como também aqueles que viam no estabelecimento de instrumentos de regulação e gestão do uso dos recursos o caminho mais plausível e adequado, aspecto que predominava na avaliação cepalina. Apesar de não desconsiderar o peso das relações desiguais entre os países e regiões na esfera global, a CEPAL priorizava uma política de gestão dos processos de degradação sem dirigir uma crítica mais contundente ao modelo de desenvolvimento predominante.

A participação da América Latina no processo de preparação da CNUMAD será discutida aqui com o objetivo de evidenciar esses dois posicionamentos. A intenção é perceber como a região buscou se colocar na discussão, observando a partir daí as aproximações com a noção de DS que iria prevalecer ao final da Conferência.

5.5.1 CEPAL: Transformação Produtiva e Meio Ambiente

Depois de dirigir quase todos os seus esforços para a discussão das políticas de ajuste estrutural impostas pela crise da dívida e pelo imperativo de superar a recessão econômica, a CEPAL, ainda no final da década de 1980, voltou a sua atenção novamente para a discussão das perspectivas do desenvolvimento latino-americano na nova ordem mundial. Motivada pela relativa estabilização do fluxo de investimentos externos dirigidos à América Latina, a Comissão procurou retomar a discussão de estratégias de desenvolvimento para o médio e longo prazos. Se durante a década de 1980 a luta havia sido pela realização do *ajuste com crescimento*, agora era preciso buscar caminhos possíveis para uma adequação ao caráter flexível do processo de acumulação e reprodução do capital. Assim, a CEPAL propõe aos seus países membros uma agenda para o desenvolvimento centrada na idéia da *transformação produtiva com equidade* (TPE).

O processo de recuperação do crescimento econômico iniciado no final da década de 1980 vinha acompanhado do aprofundamento das reformas neoliberais, incluindo abertura comercial e financeira, privatizações e flexibilização no campo das relações de trabalho. Essas

reformas conformavam uma significativa alteração no comportamento dos agentes produtivos e da relação entre esses e o Estado – que a CEPAL não só buscava avaliar como se posicionar em relação a essa mudança. Para Bielschowsky, a CEPAL logrou se colocar com habilidade entre aquelas posições que consideravam as reformas com demasiado entusiasmo e aquelas que expressavam apreensões e advogavam resistências. Em sua análise ele considera que a Comissão,

Não colocou-se contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma estratégia reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos. (...) *São tempos de “compromisso” entre a admissão da conveniência de que se ampliem as funções do mercado e a defesa da prática de intervenção governamental mais seletiva.* O “compromisso” permite que a análise e as proposições de políticas voltem aos termos caros à CEPAL, ou seja, a progresso técnico e distribuição de renda, abrindo o diálogo à direita e à esquerda do espectro teórico e ideológico internacional (BIELSCHOWSKY: 2000b, p. 63-4 – Grifos meus).

Foi justamente nesse processo de reposicionamento diante da nova ordem mundial, seguindo viés aberto pela agenda da TPE, que a CEPAL foi solicitada a dinamizar a discussão da relação entre desenvolvimento e meio ambiente e participar da preparação da CNUMAD. A defesa da necessidade de buscar caminhos alternativos ao *estilo* de desenvolvimento *dominante* que havia sido advogada no início da década de 1980 não logrou permanecer ativa. Tratava-se de implementar as reformas necessárias para se adequar da melhor forma possível à nova ordem mundial.

Identificando dificuldades estruturais à retomada do crescimento econômico, a estratégia proposta em TPE buscava superá-las. Na avaliação da CEPAL, o peso da inércia recessiva, que acabava acentuando os efeitos da crise da dívida, tornou-se ainda mais grave pela “presencia de una fundamental inadecuación entre las estructuras de la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas e caribeñas” (1990, p. 11). Nesse sentido, era preciso ajustar a estrutura produtiva dos países da região de forma a conseguir:

Estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo, y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible (CEPAL, 1990, p. 13).

O esforço da CEPAL era suavizar o máximo possível os impactos sociais das reformas necessárias à transformação da estrutura produtiva. Neste sentido, a questão da equidade – entendida como a ampliação massiva e perdurável do acesso da população aos bens e serviços essenciais – ganhava relevo especial⁶⁶ e definia também o eixo da discussão da necessidade da incorporação da dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento. Permanecia a mesma lógica discursiva construída desde Estocolmo, no que diz respeito ao lugar das preocupações com a conservação do meio ambiente nas políticas de desenvolvimento: o crescimento econômico é a prioridade fundamental para os países periféricos.

Ao buscar uma “solução de compromisso” para a implementação das chamadas reformas de mercado, a CEPAL logrou manter na sua agenda questões que historicamente lhe foram caras, conforme analisou Bielschowsky (2000b). No entanto, esse *compromisso* se fazia a partir da rendição da Comissão ao modelo de desenvolvimento dominante na esfera mundial; tratava-se de tornar essa adesão política e economicamente qualificada. Nesse sentido, não havia espaço para a continuidade da discussão sobre as possibilidades, a viabilidade e os mecanismos necessários para a construção de modelos de desenvolvimento alternativos àquele hegemônico na esfera mundial (e ascendente na periferia). Essa era a perspectiva sob a qual a CEPAL vinha considerando a questão ambiental ao examinar a complexidade da relação entre desenvolvimento e degradação do meio ambiente, e que se aproximava bastante dos moldes em que, posteriormente, a CMMAD encaminhou a proposição de uma *agenda* para o desenvolvimento sustentável. Ou seja, entre a discussão sobre os *estilos de desenvolvimento e meio ambiente* e a preparação da Conferência Rio-92 a CEPAL passou, em relação à problemática ambiental, de uma posição de questionamento mais radical do modelo dominante para uma posição de compromisso com esse modelo.

Ao insistir na TPE a CEPAL tanto assumia a necessidade das reformas como, sob a promessa de uma maior equidade, tentava encaminhar demandas que historicamente alimentaram as suas estratégias discursivas. A partir da definição da TPE como tarefa primordial dos países da região para a década de 1990, a CEPAL pôde examinar a problemática ambiental como parte dessa tarefa e colocá-la na perspectiva do desenvolvimento integrado,

⁶⁶ Conforme considera a CEPAL ao mencionar a importância de colocar como meta da transformação produtiva a conquista da equidade “las orientaciones que ofrece el documento toman en cuenta que el mantenimiento de la cohesión social establece limites claros al contenido de las políticas y estrategias económicas” (CEPAL: 1990, p. 13). Ou seja, a necessidade de garantir um mínimo de equidade na promoção das reformas liberalizantes está relacionada também a uma preocupação em evitar a emergência de movimentos mais radicais ou rompimentos mais drásticos na estrutura social e na correlação de forças sobre a qual esta estrutura está assentada.

requalificando uma estratégia defendida pela ONU desde o início da década de 1970, por meio da EID.

Assim, em maio de 1991 a CEPAL publica o documento *El Desarrollo Sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* onde sintetiza as preocupações e recomendações da Comissão acerca do desafio de compatibilizar desenvolvimento e meio ambiente, proposto pela CNUMAD. O documento fora produzido pela Comissão como subsídio para a reunião regional de preparação da Conferência realizada no México em março do mesmo ano. Além desse propósito pretendia-se, “entrar en mayor detalle en el tema de *cómo incorporar la variable ambiental al proceso de desarrollo*; vale decir, al proceso de transformación productiva con equidad” (CEPAL: 1991, p. 9 – Grifo meu). Com esse objetivo, foram abordados os temas ou idéias consideradas centrais na discussão sobre meio ambiente e desenvolvimento, merecendo cada um deles um capítulo específico.

A primeira idéia defendida foi a de que a preocupação com o meio ambiente não poderia ser colocada numa linha de oposição às políticas de desenvolvimento.⁶⁷ Tratava-se, pois, fundamentalmente de inscrever a problemática ligada ao meio ambiente nos marcos definidos para a agenda da TPE. O núcleo das recomendações discutidas naquela agenda (CEPAL, 1990) foi reafirmado como condição para que o desenvolvimento a ser atingido seja sustentável. Neste sentido, partindo de um reconhecimento de que “las alteraciones del medio ambiente humano y natural constituyen en sustrato del proceso de desarrollo” (1991, p. 13), e de que a preocupação ambiental é legítima e, sobretudo, justificada, não só nos países desenvolvidos, como naqueles em desenvolvimento, postula-se que,

La gestión racional del capital natural es una condición necesaria para lograr crecimiento económico y niveles de vida sustentables para la población. El patrimonio o capital natural tiene una importancia fundamental para lograr la transformación productiva con equidad. La región ya entró en la etapa en que una explotación indiscriminada y abusiva de los recursos existentes significaría un freno para el desarrollo, y, por añadidura, haría sentir sus efectos en un período no muy largo (CEPAL, 1991, p. 13 – Grifos meus).

Pode-se observar, neste trecho, a direção em que a CEPAL buscava colocar novamente em pauta o encaminhamento da problemática ambiental e, portanto, do desenvolvimento sustentável. Era preciso aprimorar os mecanismos de gestão racional do uso dos recursos,

⁶⁷ Tema discutido no Capítulo I – El medio ambiente en el ámbito mundial: los desafíos actuales y sus antecedentes.

como parte dos esforços por levar a cabo uma TPE. Esta, por sua vez, “debe sustentarse en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, en el contexto de una mayor competitividad internacional con miras a lograr crecientes niveles de productividad” (CEPAL, 1991, p. 15). Frente ao novo contexto internacional, a CEPAL refez, sob a perspectiva da expansão neoliberal, a cadeia que outrora alimentou a produção das estratégias discursivas do DD. Uma maior eficiência produtiva e níveis de produtividade elevados forneceriam a chave para a conquista de maior competitividade internacional.

Desta forma, a transformação produtiva postulada tinha como objetivo principal conseguir níveis elevados de competitividade, que favoreceriam um melhor posicionamento no mercado externo. O documento enfatizava que os efeitos de uma melhor competitividade são sistêmicos, pois a sua conquista se produz numa rede de vinculações entre “la empresa y el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público e privado y el sistema financiero” (CEPAL, 1991, p. 15).

Outro aspecto considerado central para se alcançar uma TPE era a superação do que a Comissão chamava de *encapsulamento setorial*, em linhas gerais uma atualização do problema identificado anteriormente como heterogeneidade estrutural. Os avanços tecnológicos conseguidos em um determinado setor produtivo não deveriam ficar restritos a ele, distribuindo-se por diferentes ramos da cadeia produtiva e tornando todo os setores mais integrados – e também mais homogêneos os níveis de produtividade entre eles.

Em síntese, a primeira questão colocada no documento dirigido à CNUMAD foi a afirmação das prioridades do desenvolvimento sobre aquelas ligadas à conservação do meio ambiente. A agenda proposta para a promoção da TPE foi reafirmada como condição necessária para que houvesse um DS. Enfatizando que a natureza dos problemas ambientais, tanto em relação às causas como às conseqüências é distinta nos países industrializados e nos países em desenvolvimento⁶⁸, a Comissão apontava, sob a perspectiva desses últimos, o que se entendia por sustentabilidade do desenvolvimento.

Afirmava então que, de acordo com os estudos realizados na região, essa questão vinha sendo abordada sob dois ângulos. O primeiro se referiria às dimensões ambientais do desenvolvimento econômico e social. Dessa ótica, considerando que os fundamentos do DS

⁶⁸ “Tanto el origen como las consecuencias de los problemas ambientales son distintos en los países en desarrollo y en los desarrollados. En los primeros, dichos problemas suelen estar asociados a situaciones de escasez de recursos; en los desarrollados, al consumismo e incluso al derroche de recursos que surge de la abundancia. Así, los problemas ecológico-ambientales tienen expresiones distintas en unos y otros” (CEPAL: 1991, p. 10).

“se expresan, antes de mais nada, en ciertos acuerdos, o ‘críterios de trabajo’, que constituyen un enfoque determinado para analizar el tema” (CEPAL, 1991, p. 21), procurava-se relativizar os “críterios de trabalho” considerados mais ortodoxos que definem a sustentabilidade do desenvolvimento econômico e social em torno da não violação de certas leis naturais. A CEPAL, considerava, então, necessário ajustar as políticas de desenvolvimento às características naturais do recurso, definindo a sua *máxima capacidade de exploração*. No entanto, afirmava existir uma imensa dificuldade, dada a falta de conhecimento científico, em avaliar com precisão os níveis adequados de sustentabilidade de um determinado recurso, considerando os vários fatores exógenos que o afetam.

Assim, para a CEPAL essa questão não era somente técnica, mas sobretudo política. Se de um lado está claro que o desgaste ou a extinção dos recursos preocupa e deve ser cuidada, de outro não é possível continuar sustentando que as atividades econômicas vão caminhar permanentemente na contramão da conservação do meio ambiente. Depois de afirmar que os críterios mais ortodoxos tendem a perder importância frente à crescente *participação cidadã no desenvolvimento*, conclui-se que “lograr un desarrollo sustentable requiere compatibilizar ambos tipos de criterio de trabajo, es decir, los que sólo tienen en cuenta enfoques relativos al recurso mismo, y los que agregan al anterior la participación de quienes utilizan el recurso” (CEPAL, 1991, p. 22).

O segundo enfoque definido no encaminhamento da problemática ambiental apresentado pela Comissão estava centrado em uma abordagem da sustentabilidade que considera o desenvolvimento através do espaço e do tempo. Sob essa ótica, e recorrendo a várias análises já realizadas sobre a grande quantidade de experiências de desenvolvimento falidas na região, a CEPAL buscava demonstrar que as causas do insucesso dessas experiências iam além do desgaste do capital natural e ambiental. Esses fracassos estavam associados à falta de instituições adequadas, à debilidade do capital humano, a uma política de incentivos que não levava em conta o desgaste ambiental, e à falta de recursos físicos e financeiros para sustentar as políticas de desenvolvimento.

A CEPAL considerava, diante dessas avaliações e também levando em conta a posição de outros organismos internacionais, que “a sustentabilidad del desarrollo requiere un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o acervos que participan en el esfuerzo del desarrollo económico y social de los países”. Esse equilíbrio dinâmico é entendido como a situação em que a “a tasa de uso resultante de cada forma de capital no exceda su propia tasa de reproducción, habida cuenta de las relaciones de sustitución o complementariedad

existenes entre elas” (CEPAL, 1991, p. 24). Estabelecidos esses marcos, o documento finalmente aponta a linha norteadora das proposições elaboradas no sentido de garantir a construção de um DS na região. Conclui, então, que,

Esta perspectiva del desarrollo sustentable, es decir, la que apunta a la necesidad de que exista un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital, permite subrayar una serie de aspectos que son necesarios para lograr la transformación productiva con equidad. Entre éstos, se destaca la posibilidad de situar las cuestiones ambientales dentro del ámbito del desarrollo: así, el desarrollo y el medio ambiente se convierten en dimensiones de una realidad común e inseparable (CEPAL, 1991, p. 25).

É interessante perceber como a CEPAL se esforçava para colocar a problemática ambiental inteiramente na perspectiva do desenvolvimento econômico, deixando claro que se distanciava das abordagens que procuravam estabelecer um valor intrínseco à natureza. Enfatizava a compreensão de que as políticas em prol da conservação do meio ambiente deveriam ter como objetivo fundamental a melhoria das condições de vida dos seres humanos. Embora essa posição não seja nova na Comissão e tenha caracterizado a sua trajetória em defesa da prioridade que deveria ser dada às políticas de desenvolvimento, no novo contexto de expansão da globalização e dos enfoques neoliberais, ela usa nessa defesa grande parte dos termos e conceitos que historicamente marcaram as teorias do desenvolvimento. Esses conceitos que buscavam, sobretudo, conferir legitimidade científica aos construtos teóricos elaborados. A argumentação construída pela CEPAL em torno do DS estava assentada na idéia de que este resulta de uma combinação adequada dos fatores de produção. Essa adequação varia de acordo com as condições físicas, sociais e estruturais de cada sociedade. Assim o termo *recursos naturais* vai sendo substituído por *capital natural*, o que conferia mais ênfase à idéia de que esses recursos deveriam ser considerados como um dos elementos do sistema produtivo e, portanto, em relação com os demais. Desse modo, a sustentabilidade adviria de uma *alocação ótima* desses diferentes fatores: capital humano, capital natural, acervo institucional e cultural, capital físico e capital financeiro.

Na avaliação da CEPAL, a realização da CNUMAD poderia dar lugar a promissores desdobramentos, sobretudo no que dizia respeito aos esforços de cooperação destinados a resolver problemas comuns nos distintos domínios da agenda de cooperação econômica internacional, que vinha sendo debatida no bojo das mudanças produzidas com a intensificação do processo de globalização. A Comissão enxerga nos imensos estoques de

riquezas naturais detidos por países da região uma possibilidade de conseguir acordos e termos de cooperação voltados para políticas de desenvolvimento e conservação ambiental.⁶⁹

Uma vez firmada a posição de inseparabilidade entre meio ambiente e desenvolvimento, o documento voltou-se para a discussão e proposição de políticas que, de acordo com a abordagem estabelecida, atuam de forma sistêmica nessa relação sob diferentes aspectos. Foram tratados temas ligados à política econômica; à criação, transferência e adoção e novas tecnologias; às relações entre pobreza e meio ambiente; e, finalmente, à necessidade de reformar as instituições e as condições de financiamento. Todos esses temas foram tratados de uma forma bastante pragmática, coadunados à agenda da TPE. Observaram-se mudanças significativas em alguns aspectos antes considerados centrais na avaliação que a Comissão fazia da relação entre desenvolvimento nos países periféricos e a questão da degradação ambiental.

Embora o objetivo aqui não seja discutir cada um desses temas de forma detalhada, no que diz respeito à relação entre pobreza e degradação ambiental vale observar que a CEPAL amenizou consideravelmente a ênfase dada antes ao peso exercido pela população pobre sobre a degradação do meio ambiente. A pobreza deixava de ser considerada somente como resultado da “falta de desenvolvimento”, envolvendo de forma mais central a questão da distribuição dos benefícios gerados pelo desenvolvimento; ou seja, ela passaria a ser considerada na perspectiva da agenda da TPE. Advogava-se no documento que, para falar de pobreza, seria necessário levar em conta um número importante de dimensões do desenvolvimento econômico e social. Estas dimensões, afirmava, “marcarán las diferencias de carácter entre la pobreza existente en la región y aquélla en las demás regiones del mundo” (CEPAL, 1991, p. 67)

A relação entre crescimento populacional, pobreza e meio ambiente não deve ser considerada somente de uma ótica demográfica, e sim em conexão com outros fenômenos de ordem social, política e econômica, conforme se enfatizou no documento. Além disso, chamava-se a atenção para a significativa disparidade entre os países da região no que diz respeito aos níveis de pobreza e também às condições estruturais que cada um dispõe para enfrentá-la. A CEPAL avaliava ainda que,

⁶⁹ Considera-se nesse sentido: “Por ejemplo, América Latina y Caribe cuentan con activos considerables, dada su diversidad en términos de capital natural, para contribuir a atenuar o resolver algunos de los problemas ambientales globales de mayor relevancia, como sería el cambio climático. Los países desarrollados, por su parte, disponen del capital financiero y de la tecnología para que los países latinoamericanos y caribeños aprovechen aquel patrimonio natural” (CEPAL, 1991, p. 132).

En efecto, la pobreza en la región se concentra en algunos sectores de la población e en determinadas zonas del medio rural y urbano. Además, *en la mayoría de los países ella se da en el contexto de una relación baja o razonable entre la población y los recursos naturales* y en economías nacionales que, en su mayoría tienen capacidad para superar los problemas de pobreza en plazos razonables, es decir, entre diez y quince años (CEPAL, 1991, p. 68 – Grifos meus).

Assim além de amenizar a relação entre pobreza e desgaste dos recursos naturais o documento procurava enfatizar que mais importante é a relação entre população e os níveis de consumo, ressaltando que este aspecto conta a favor dos países em desenvolvimento, nos quais essa relação é baixa, conforme aludido no trecho supra citado.

A Comissão discutia e advogava a definição de normas e regras que estabelecessem relações mais favoráveis para os países em desenvolvimento no que diz respeito: ao acesso a tecnologias ambientalmente racionais; à mobilização de recursos para o financiamento do DS; à capacitação de agentes e à elaboração de programas de educação ambiental; à conservação dos recursos naturais e aos esforços de proteção da diversidade biológica; à vigilância, avaliação e prevenção de ameaças ao meio ambiente; e, finalmente, a um regime comercial internacional mais transparente e aberto que evitasse a discriminação, entre outras, por considerações ambientais.

Em que pese a CEPAL tentar manter ativo um conjunto de idéias voltadas à promoção do desenvolvimento dos países periféricos, as complexas transformações desencadeadas a partir da intensificação do processo de globalização e flexibilização da economia – descritas aqui como sinalizadoras da crise da modernidade – alteraram as condições que conferiam a essas estratégias um *poder tático* importante. Atuam nesse sentido sobretudo aquelas que contribuem de forma decisiva para a redução da capacidade do Estado Nação de decidir e comandar a montagem e execução de agendas voltadas para a promoção do desenvolvimento dos países periféricos. As disputas de poder travadas em torno das estratégias de desenvolvimento estão cada vez menos inscritas nos domínios da Nação e de projetos gerados nesta esfera.

A proposição da agenda TPE demonstrava o esforço empreendido no sentido de atualizar, tendo em vista a nova ordem internacional, as suas estratégias discursivas, alimentadas pela promessa de que por essa via os países periféricos criariam uma estrutura adequada às novas exigências do desenvolvimento, na qual a elevação dos níveis de competitividade no mercado era considerada peça fundamental. É no bojo desse esforço que a

CEPAL examina novamente a problemática ambiental com vistas a articular os interesses da região a serem defendidos na CNUMAD.

Se a preparação da Conferência de Estocolmo envolveu uma grande mobilização dos países da região para afirmarem as prioridades do desenvolvimento, quando da preparação da Conferência Rio-92 essa prioridade já estava estabelecida. Tratava-se, para a CEPAL, de conseguir que fossem estabelecidos acordos, normas e outros instrumentos de regulação, que favorecessem as economias periféricas em seu esforço de enfrentar a reconhecida necessidade de incorporar a variável ambiental às necessidades do desenvolvimento. A amplitude e diversidade do capital natural sob controle dos países da região era o aspecto mais importante no fortalecimento do poder de negociação que a Comissão esperava que os países da região demonstrassem na nova Conferência.

5.5.2 Nossa Própria Agenda: no rastro de Nosso Futuro Comum

Enquanto a CEPAL procurava se colocar no cenário mundial globalizado a partir de um compromisso com as reformas neoliberais, expresso na montagem da agenda da TPE, e examinava nessa perspectiva a questão do DS, a CDMAALC seguia uma postura mais crítica ao modelo dominante na ordem global e postulava que a construção do DS envolvia mudanças significativas nessa ordem.

As discussões e recomendações de políticas voltadas para a promoção do DS contidas em *Nossa Própria Agenda* caminharam na mesma direção daquelas apresentadas no relatório produzido pela CMMAD; ou seja, elas advogavam que as possibilidades de construção de um DS estavam diretamente vinculadas à efetividade dos esforços que poderiam e deveriam ser empreendidos em busca do estabelecimento de relações econômicas mais justas e equânimes entre os países na esfera das relações internacionais.

No prólogo do documento essa postura já vinha indicada no título do primeiro tópico abordado: *Condição de um pequeno planeta: a terra não deve abrigar um “terceiro mundo”*. Argumentava-se que os problemas ambientais afetavam tanto os países desenvolvidos como os em desenvolvimento e que a saída estaria na construção de relações mais solidárias e justas entre Norte e Sul. “A problemática do meio ambiente nos afeta a todos. Nenhuma nação é periférica. A busca de soluções ambientais deve envolver o Norte e o Sul, o Leste e o Oeste. Não deve haver um ‘terceiro mundo’ na terra” (CDMAALC: 1990, p. XI).

Na avaliação da CDMAALC, a crescente interdependência que se observa no funcionamento da economia mundial aprofunda o caráter de complementaridade entre os recursos para o desenvolvimento de que dispõem os países industrializados e os que possuem os países em desenvolvimento. Assim, as bases da sustentabilidade têm que ser buscadas numa relação de equilíbrio no uso desses recursos e no acesso aos benefícios deles advindos numa esfera que transcenda as desigualdades entre Norte e Sul.

De acordo com o documento, as causas do desequilíbrio ambiental que ameaça o futuro da humanidade estão ligadas à persistência de modelos de desenvolvimento defeituosos, imperfeitos. Uma das imperfeições sugeridas dizia respeito à centralidade ocupada pelos investimentos militares; numa referência implícita à derrocada da experiência socialista na URSS, entendia que o novo contexto mundial oferecia condições para que estes gastos fossem reduzidos e dirigidos para atividades mais sustentáveis. Mas o aspecto considerado mais significativo na configuração do caráter maléfico das modalidades predominantes de desenvolvimento estava vinculado “à economia da opulência e do desperdício no Norte e a economia da pobreza, da desigualdade e das necessidades prementes de sobrevivência em curto prazo no Sul” (CDMAALC, 1990, p. XIII).

De maneira mais explícita do que o fez a CMMAD, a CDMAALC enxerga na crise ambiental sinais de uma crise de civilização:

Os modelos de civilização que prevalecem no mundo e que produziram ganhos importantes para o desenvolvimento humano por várias décadas demonstraram sinais irrefutáveis de crise. Os sinais de progresso foram acompanhados pela evidência preocupante da degradação ambiental e de situações que pioram a qualidade de nossa vida diária. De fato, a configuração dos problemas ambientais ameaça a capacidade de manter este processo de desenvolvimento humano a médio e longo prazos. (CDMAALC, 1990, p. 2).

Se as conclusões apontadas pela CMMAD colocavam como eixo da reprodução da insustentabilidade do modelo de desenvolvimento predominante o caráter desigual das relações mantidas entre países ricos e industrializados e os países periféricos, a CDMAALC enfatiza ainda mais esse aspecto. Em linhas gerais, segue grande parte das recomendações sugeridas no Relatório Brundtland. A diferença que marca uma e outra abordagem não está na identificação dos problemas e nem propriamente na essência das soluções propostas, mas na explicitação do fato de que a busca dessas soluções envolveria conflitos e disputas de poder entre os interesses dos países industrializados e dos periféricos. Considerando o modelo dominante insustentável, postula-se no documento que,

Não parece viável, portanto, para a América Latina e o Caribe tentar se associar a um sistema que objetivamente é encarado como descompassado nos próprios países em que fora considerado um sucesso no passado. Assim, é essencial que os países dessa região adotem modelos diferentes de desenvolvimento que distribuam os benefícios do crescimento econômico de modo mais eqüitativo, que evitem um alto nível de deterioração ambiental e que verdadeiramente melhorem a qualidade de vida – e não somente o nível de renda *per capita* – da presente e das futuras gerações (CDMAALC, 1990, p. 3).

É interessante lembrar que a CDMAALC foi montada por uma iniciativa que partiu da diretoria do BID⁷⁰ e do PNUMA e foi levada ao PNUD e à CEPAL, que apoiaram e integraram os esforços para que o documento fosse produzido. Todos esses organismos foram agentes ativos na produção e difusão do DD que ancorou e sustentou a execução de uma imensa gama de políticas voltadas à reprodução, no continente latino-americano, desse modelo de desenvolvimento agora refutado. Até a crise da década de 1980, as principais estratégias defendidas como caminho para o desenvolvimento dos países da região trabalhavam na perspectiva da integração ao modelo dominante. Assim, na seqüência do trecho acima transcrito, pondera-se:

Como em todas as situações de crise, a nossa apresenta oportunidades de melhorar, assim como problemas. Até certo ponto, *a crise constitui uma negação da validade do que foi feito nos últimos anos e da maneira como foi feito*. Por esse motivo, podemos ter sido menos dependentes no passado e ser mais ousados e criativos em nossos esforços vindouros, evitando assim problemas atuais e futuros (CDMAALC, 1990, p. 3 – Grifos meus).

Para a CDMAALC, a configuração dos problemas ambientais coloca de forma mais evidente a interdependência e a complementaridade existente no sistema econômico mundial que faz com que os problemas e malefícios gerados por esse sistema sejam partilhados por todos. Soma-se a isso o fato de os países em desenvolvimento abrigarem três quartos da população mundial e deterem os estoques mais importantes de recursos naturais e riqueza biológica do planeta. Estes aspectos são considerados chave para que se vislumbre possibilidades concretas de que sejam encaminhadas mudanças significativas no modelo dominante, apesar da complexidade que as envolvem. Considera, ainda, que a implementação do DS na América Latina e no Caribe encontrará obstáculos que fogem do raio de ação de seus países e, nesse sentido, demarca o posicionamento que defende para o conjunto da região na Conferência:

⁷⁰ O diretor da instituição na época era Enrique V. Iglesias, que havia antes integrado os quadros da CEPAL, onde ocupou inclusive a presidência da Comissão.

Quando nos sentarmos lado a lado com o Norte para debater uma agenda comum sobre o desenvolvimento e meio ambiente, temos de estar a par dos fatores que nos enfraquecem e dos que contribuem para fortalecer nossas posições. Sabemos que no momento atual constituímos uma região empobrecida e endividada, suscetível de ser pressionada pelos países do Norte, que fortaleceram suas posições justamente por causa da crise. Por isso, temos de nos lembrar de que a região possui, além das dívidas acumuladas, riquezas inestimáveis, inclusive uma abundância de recursos naturais que podem formar a base de um desenvolvimento sustentável para toda a humanidade, assim como o potencial de sua rica biodiversidade e de seu rico patrimônio cultural, recursos valiosos por si mesmos. Além disso, tais riquezas se ampliam com a considerável dívida ambiental que os países industrializados contraíram com a região por longo tempo e que ainda não foi paga (CDMAALC, 1990, p. 12).

Para a Comissão, era preciso definir, a partir das esferas local, nacional e regional, o que para os países latino americanos constituía de fato o DS. Era preciso avaliar os equívocos das experiências anteriores e, a partir daí definir novas estratégias. Elas deveriam estar pautadas em uma posição regional comum baseada em pontos como “um acordo sobre nossa ordem do dia em termos ambientais, os conceitos estratégicos subjacentes ao tipo de desenvolvimento que almejamos alcançar, e sua experimentação global” (CDMAALC, 1990, p. 5), de maneira que o diálogo a ser estabelecido na Conferência fosse frutífero. O conteúdo de *Nossa Própria Agenda* visava contribuir nesse sentido.

A CDMAALC empreende uma releitura das políticas de desenvolvimento que marcaram a experiência dos países latino-americanos, sobretudo no pós-Segunda Guerra, enfatizando os aspectos considerados inadequados ou insuficientes; sendo os principais associados à persistência da pobreza e da ampliação dos níveis de desigualdade social. Essa releitura é feita de maneira a chamar a atenção para o caráter desigual e injusto do modelo de desenvolvimento dominante e ressaltar os mecanismos pelos quais os países que controlam a economia mundial continuavam mantendo o seu funcionamento. Nesse sentido, aponta os seguintes aspectos que deveriam ser o foco do diálogo a ser travado em favor da promoção do DS: i) o fluxo de capital da América Latina e o Caribe para os países desenvolvidos, enfatizando-se o peso das transferências líquidas realizadas em função dos serviços da dívida⁷¹; ii) a deterioração constante dos preços das matérias-primas produzidas pelos países

⁷¹ Este aspecto é ressaltado em várias oportunidades ao longo do documento. Já no prólogo afirma-se, “as altas somas de juros da dívida externa pagas entre 1982 e 1988 determinaram uma transferência líquida de capital da região para os países credores de duzentos bilhões de dólares. Isto obrigou a superexploração dos recursos naturais como meio de atender as necessidades prementes de curto prazo e promover um acelerado aumento das exportações” (CDMAALC: 1990, p. XIV). Ao propor um novo pacto internacional par o DS a questão da negociação ou troca da dívida por investimentos em programas de proteção ambiental ocupam papel de destaque (conferir, sobretudo, as páginas 8 a 9, 184 a 187 e 209 a 210).

da região; iii) a flutuação das taxas de juros, considerado um fator crítico na ampliação da dívida e no agravamento das condições econômicas dos países periféricos; iv) introdução de padrões tecnológicos inapropriados; v) os subsídios ao sistema produtivo e as medidas de protecionismo comercial; vi) o movimento de dispersão industrial iniciado nos países desenvolvidos dando origem a transferências de tecnologias sujas para as regiões periféricas; e vii) a transformação dos países pobres em depósitos de lixo e resíduos tóxicos produzidos nos países ricos.

O documento discute com relativa amplitude quais seriam os esforços internos a serem empreendidos para que o DS se efetivasse. Assim, antes de entrar na discussão do que qualifica como *estratégia seletiva*⁷², fazendo explícita menção ao conteúdo do Relatório Brundtland a CDMAALC chama a atenção para a noção de desenvolvimento sustentável com a qual está trabalhando,

Por desenvolvimento sustentável entendemos um processo de mudança social em que a exploração dos recursos, as opções de investimento, o progresso tecnológico e as reformas institucionais se realizam de maneira coordenada, ampliando as atuais e futuras possibilidades de satisfazer as necessidades e aspirações humanas (CDMAALC, 1990, p. 117).

Depois de anunciar o conceito, enfatiza-se que o objetivo último do DS, para a região, é a melhoria da qualidade de vida de toda a população. Nesse sentido, o maior desafio é a erradicação da pobreza. Para isso é essencial a retomada do crescimento econômico. A questão colocada é como fazer isso sob novas bases, sem repetir os esquemas do passado. O desafio é colocado nos seguintes termos:

O desenvolvimento sustentável só se tornará realidade na América Latina e no Caribe se for concebido como um processo de profundas mudanças na ordem política, social, econômica, institucional e tecnológica, bem como em nossas relações com os países desenvolvidos, a fim de que possamos reafirmar nosso controle sobre os recursos naturais e o meio ambiente. *Isso é muito mais do que simplesmente dar uma feição ambiental a formas, procedimentos e métodos tradicionais.* É sobretudo um esforço por modernizar nossas sociedades, para transformar os fatores internos e externos que impedem a consecução de nossos objetivos (CDMAALC, 1990, p. 119)

Os “nódulos” que impediam a região de alcançar o DS foram discutidos longamente na seqüência do documento, sendo que em torno de cada um deles foram sugeridas as diretrizes

⁷² “A estratégia não deve consistir num conjunto de medidas para corrigir todas as situações indesejáveis que venham a surgir. Trata-se, isto sim, de concentrar-se exclusivamente naqueles ‘nódulos’ que tendem a criar as condições que nos impedem de alcançar o desenvolvimento sustentável” (Idem, p. 119).

que a Comissão julgava adequadas para seu encaminhamento. Elas envolviam os seguintes temas ou eixos de ação: i) erradicação da pobreza; ii) uso sustentado dos recursos naturais; iii) zoneamento agrogeológico; iv) desenvolvimento tecnológico compatível com a realidade social e natural; v) uma nova estratégia econômico-social; vi) e, ainda, reforma governamental.

Enfim, as recomendações feitas em *Nossa Própria Agenda* procuravam particularizar do ponto de vista da região as linhas estabelecidas pela CMMAD. Portanto, também se distanciavam bastante do núcleo das estratégias discursivas voltadas para a reafirmação do modelo dominante que caracterizou o DDC. Enquanto, de outra parte, a posição defendida oficialmente pela CEPAL, muito menos crítica a esse modelo dominante, se aproxima mais da tônica que prevaleceu nas decisões resultantes das disputas travadas na CNUMAD.

5. 6. A RIO-92: APROXIMAÇÃO ENTRE O DDS E O NEOLIBERALISMO

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizou-se no Rio de Janeiro, entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, contando com a participação de delegações de 175 países. Foi a maior reunião já realizada para discutir a problemática ambiental, e também a primeira de grande magnitude a acontecer após o fim da Guerra Fria (MRE, 2005).

Os compromissos firmados como resultado da Conferência incluem duas convenções, uma sobre Mudanças Climáticas e outra sobre a Biodiversidade e também o documento Declaração sobre Florestas. As questões mais polêmicas no que diz respeito aos preparativos e às discussões estiveram vinculadas a esses temas e à definição dos termos em que deveriam ser firmadas as Convenções, pois elas implicavam o estabelecimento de compromisso explícito dos governos que aderissem, envolvendo a disputa e articulação de complexos interesses.

De um lado, a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) buscou regular questões relativas ao controle, ao uso e à conservação dos recursos naturais existentes, grande parte deles localizados em regiões subdesenvolvidas. As discussões contaram com a participação ativa dos países em desenvolvimento, que buscaram reafirmar o princípio da soberania nacional sobre os recursos naturais, envolvendo negociações sobre direitos de propriedade intelectual e transferência de tecnologias voltadas para a exploração dos recursos da

biodiversidade. A complexidade dos interesses envolvidos tornou o processo de implementação da Convenção lento e arrastado, apesar da rápida ratificação pelos governos que aderiram (IBAMA, 2004).

De outro, a Convenção sobre Mudanças Climáticas buscou assegurar compromissos com a redução dos níveis de emissão de gases causadores do efeito estufa. Assim, colocou em movimento os interesses vinculados à manutenção da taxa de crescimento e expansão das economias industrializadas, que certamente seria afetada, ao menos no curto e médio prazo, pela implementação da Convenção. Embora a Convenção fosse assinada, a ratificação por parte de importantes economias industriais como os EUA, por exemplo, ainda está em processo. O estabelecimento dessas convenções foi o primeiro passo em um longo processo de negociações em torno de sua posterior implementação.

Além desses documentos de caráter regulatório, foram produzidos dois outros de natureza política, nos quais não estão firmados compromissos, mas estabelecidas diretrizes amplas e abrangentes que deveriam ser, posteriormente, implementadas pelos países participantes por meio de políticas e programas específicos: a *Declaração do Rio* e a *Agenda 21*. A idéia de DS é trabalhada nesses dois documentos e é nessa perspectiva que eles serão discutidos aqui. Os princípios e recomendações neles contidos apontam no sentido da referida aproximação entre as estratégias voltadas para a construção do DS e aquelas que se vinculam à reafirmação do modelo de desenvolvimento dominante a partir da lógica do mercado e compõem o DDC.

Na Declaração do Rio, são estabelecidas as diretrizes mais gerais que deveriam pautar a necessidade do equacionamento das estreitas relações entre desenvolvimento e meio ambiente, com vistas à construção do DS. O documento, composto de 27 princípios, abordou os principais temas discutidos na Conferência.

Trata-se em essência de uma declaração em defesa da necessidade de compatibilizar desenvolvimento e conservação do meio ambiente, uma vez que este oferece as bases fundamentais para a continuidade daquele. O sentido da conservação ambiental é garantir os meios para que sejam estendidos e ampliados os níveis de satisfação e bem-estar das sociedades. Assim, o primeiro princípio enunciado é o de que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza” (NAÇÕES UNIDAS, 1992). Em termos gerais, o documento reforça a linha de encaminhamento da problemática ambiental estabelecida em Estocolmo, reafirma princípios ali definidos no sentido de demarcar o campo

das disputas de interesses entre os países industrializados e os periféricos em relação ao encaminhamento da problemática ambiental.

Em resposta a uma histórica demanda dos países em desenvolvimento, o segundo princípio enunciado no documento reafirma – mencionando a Carta das Nações Unidas e os princípios que regem o direito internacional – o direito de todos os países exercerem de forma autônoma e soberana o controle sobre o uso e gestão dos recursos naturais sob a sua jurisdição, bem como a liberdade de definirem de maneira autônoma e soberana o uso e gestão dos mesmos, desde que não prejudiquem o ambiente de outros Estados ou áreas que fogem da jurisdição nacional.

A necessidade da cooperação internacional para a erradicação da pobreza é postulada como tarefa fundamental na construção do DS, considerando-se que é indispensável nesta perspectiva reduzir a disparidade entre os níveis de vida, questão enunciada no princípio 5 da Declaração.

Outra questão em que desde Estocolmo os países periféricos insistiam em que fosse considerada e que é contemplada na Declaração, diz respeito à definição de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, no enfrentamento da degradação ambiental. Assim fica estabelecido no princípio 7 que “os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na procura do desenvolvimento sustentável em nível internacional, considerando as pressões exercidas pela suas sociedades sobre o ambiente global e as tecnologias e os recursos financeiros de que dispõem” (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

No princípio 16 postula-se que as autoridades nacionais se esforcem para promover a internalização dos custos e danos ambientais por meio da utilização de instrumentos econômicos adequados, bem como a implementação do princípio de que quem polui deve pagar os custos da poluição. Adverte-se, no entanto, que isso deve ocorrer “com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e os investimentos” (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

A preocupação dos países periféricos em garantir que não lhes fossem impostas restrições comerciais injustas em nome da proteção ambiental foi tratada de forma que não só este aspecto fosse firmado, mas também no sentido de sinalizar uma aproximação, que será mais bem desenhada nas diretrizes constantes da *Agenda 21*, em relação às preocupações com a garantia de liberalização comercial que estava sendo postuladas no bojo da expansão neoliberal. Nesta perspectiva, o princípio 12 reza que:

Os Estados deverão cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e apoiado que conduza ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países de forma a melhor tratar os problemas de degradação ambiental. As medidas de política comercial motivadas por razões ambientais não devem constituir um instrumento de discriminação arbitrária ou injustificada ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. As ações unilaterais para lidar com desafios ambientais fora da área de jurisdição do país importador devem ser evitadas. As medidas ambientais para lidar com problemas ambientais transfronteiriços ou globais devem, tanto quanto possível, ser baseados num consenso internacional (NAÇÕES UNIDAS, 1992 – Grifos meus).

Entre outros assuntos abordados⁷³, o documento enfatiza ainda a necessidade de que fossem estabelecidos instrumentos normativos eficazes de modo a facilitar a gestão da problemática ambiental, aspecto central nas proposições da *Agenda 21*. Não se observa, entretanto, nenhuma diretriz que não se destine a gerir as dificuldades do modelo de desenvolvimento dominante na esfera mundial. O DS é o resultado de uma *gestão* mais eficiente do modelo em curso. Não há, como postulam as recomendações da CMMAD, nenhum esforço por buscar uma reorientação sistêmica do modelo que na perspectiva daquela Comissão era considerado inadequado. As proposições da *Agenda 21* objetivam acelerar o processo de desenvolvimento em termos mundiais e nacionais e ao mesmo tempo inserir nesse processo a dimensão ambiental.

O documento *Agenda 21* pode ser tomado em essência como o plano de ação da CNUMAD para a promoção do DS. Considerado ainda como “um dos instrumentos sem validade legal mais importantes e influentes no campo do meio ambiente” (PNUMA, 2004, p. 17), ele estabelece as diretrizes e referências para a implementação de políticas e programas em torno de quatro áreas principais. Os temas abordados são descritos, cada um, em termos de bases para a ação, objetivos, atividades e meios de implementação.

Na esfera *das Relações Econômicas e Sociais* trata de questões ligadas à necessidade: de cooperação internacional para acelerar a promoção do DS; de combate à pobreza; de alterações nos padrões de consumo identificados como insustentáveis; de interferências em dinâmicas demográficas, com vistas à sustentabilidade; de proteger e promover a saúde humana; de considerar a relação entre DS e assentamentos humanos; de integrar meio ambiente e desenvolvimento no processo de tomada de decisões.

⁷³ Postula-se nos demais princípios, por exemplo, estímulo à ampliação da participação social na tomada de decisões que envolvam impactos ambientais; garantia de acesso à informação sobre produtos, atividades perigosas etc; proteção à vítimas de desastres ambientais; estimular atividades de prevenção de desastres; preservação de culturas e identidades ameaçadas etc.

Na esfera do *Manejo e Conservação dos Recursos para o Desenvolvimento*, aborda, entre outros temas: o combate à desertificação, à seca e ao desmatamento; a promoção de práticas de agricultura sustentável; a proteção atmosférica; a proteção e conservação dos recursos de água doce, dos oceanos e da diversidade biológica no geral; e o manejo racional de produtos e resíduos tóxicos e perigosos.

A terceira área contém diretrizes referentes ao *Fortalecimento do Papel dos Grupos Sociais*, contendo recomendações ligadas à promoção de uma ampla participação social nas políticas voltadas para o DS. E, finalmente, trata dos *Meios de Implementação* das diretrizes propostas, nas quais discutem-se temas como: recursos financeiros; transferência de tecnologias sustentáveis; promoção de programas de educação e conscientização pública; capacitação de agentes; arranjos institucionais; instrumentos legais; e, acesso à informação.

Considerando que a discussão das proposições constantes da *Agenda 21* objetiva essencialmente apontar o movimento de confluência entre as estratégias discursivas postuladas como meio para alcançar o DS e as políticas apregoadas pelas reformas neoliberais, produzindo uma reaproximação entre o DDS e o DDC, serão destacadas, na análise, as recomendações ligadas à área das relações econômicas e sociais, onde essa aproximação pode ser mais bem evidenciada.

A *Agenda 21* é um plano de ação a ser implementado na esfera nacional, aspecto que, no documento, desde o preâmbulo, enfatiza-se. Postula-se que o êxito das diretrizes ali propostas com vistas à promoção do DS é de responsabilidade dos governos. “Para concretizá-las, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais” (NAÇÕES UNIDAS: 1995, p. 11). Embora afirme que a conquista do DS está vinculada à existência de um ambiente econômico internacional dinâmico e estável e considere relevante, nesse sentido, tanto as políticas econômicas dos países individuais, como as relações econômicas entre as nações na esfera mundial, o documento visa orientar, sobretudo, estratégias políticas no plano nacional.

Ao centrar as diretrizes no plano nacional, o documento já sinaliza um distanciamento em relação à interpretação construída pela CMMAD no que diz respeito à identificação das causas da insustentabilidade do modelo de desenvolvimento dominante. As desigualdades entre as nações decorrem da adoção de modelos nacionais ineficientes e insustentáveis e não das relações de poder e dominação que se estabelecem na esfera internacional e que reforçam e reiteram as identificadas disparidades; aproximando-se ao mesmo tempo da lógica operativa que caracterizou o DD, antes da bifurcação aqui analisada, e posteriormente, o DDC.

Considera-se no documento que a “saúde” do ambiente econômico internacional depende em grande medida do comportamento das economias nacionais. Assim é fundamental, para que haja um DS em âmbito global, que as economias em desenvolvimento retomem e acelerem de forma sustentável a sua capacidade de crescimento. Levando em conta que durante a década de 1980 as dificuldades históricas que as economias periféricas vinham enfrentando foram agravadas pelas conseqüências dos pesados encargos da dívida externa, o documento defende que é essencial a ativação de políticas adequadas de desenvolvimento e que a cooperação internacional deve complementar e apoiar o esforço nacional empreendido nessa perspectiva. Diferentemente da CMMAD, a CNUMAD enfatiza a necessidade do cumprimento dos serviços da dívida para que possa ser garantido um ambiente favorável à cooperação internacional. Aqui é possível observar o contraste entre os enfoques que marcam os dois documentos, o Relatório Brundtland e a Agenda 21. Enquanto em *Nosso Futuro Comum* afirma-se:

(...) As transferências líquidas de sete dos principais países da América Latina para seus credores somaram quase US\$ 39 bilhões em 1984, e, nesse mesmo ano, 35% das receitas de exportação foram destinados ao pagamento dos juros da dívida externa. Essa drenagem maciça representa de 5 a 6% do produto interno bruto da região, cerca de um terço da poupança interna e quase 40% das receitas de exportação (...). A Comissão ressaltou que, em tais circunstâncias, alguns países devedores se viram forçados a suspender ou limitar a saída líquida de fundos. (...) Muitos devedores simplesmente não terão condições de manter o serviço de suas dívidas, a menos que o ônus seja diminuído. Entre as medidas discutidas contam-se novos empréstimos adicionais, perdão de parte da dívida, reescalonamento a prazo mais longo e adoção de termos mais brandos (CMMAD, 1991, p. 80-1).

Na *Agenda 21*, a questão é colocada nos seguintes termos:

São dignas de elogios as ações dos países de baixa renda com encargos substanciais da dívida que continuam, com grande dificuldade, a pagar os juros de suas dívidas e a salvaguardar sua credibilidade enquanto devedores. Atenção especial deve ser dedicada a suas necessidades de recursos. Outros países em desenvolvimento afligidos pela dívida e que envidam grandes esforços para não deixar de pagar os juros de suas dívidas e honrar suas obrigações financeiras externas também merecem a devida atenção. (...) Particularmente no caso de países de baixa renda em processo de reforma econômica, são bem-vindos o apoio das instituições financeiras multilaterais sob a forma de novos desembolsos, bem como o uso de fundos em condições favoráveis. Devem-se continuar utilizando grupos de apoio na provisão de recursos para saldar os atrasos no pagamento de países que venham encetando vigorosos programas de reforma econômica apoiados pelo fmi e pelo Banco Mundial (CNUMAD, 1995, p. 22-3).

A promoção do DS depende, conforme consta nas considerações apontadas na *Agenda 21*, essencialmente de uma alocação ótima dos fatores e recursos produtivos, exercendo papel fundamental nesse processo a liberalização do comércio. Assim o capítulo *Cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento e políticas internas correlatas*, no qual são apresentadas as linhas de ação mais amplas no que tange às dimensões econômicas do desenvolvimento, é inteiramente dedicado a traçar como eixo básico para a conquista do DS medidas que promovam e acelerem o referido processo de liberalização comercial. Afirma-se, nesse sentido que:

Cabe à economia internacional oferecer um clima internacional propício à realização das metas relativas a meio ambiente e desenvolvimento, das seguintes maneiras: a) *promoção do desenvolvimento sustentável por meio da liberalização do comércio*; b) estabelecimento de um apoio recíproco entre comércio e meio ambiente; c) oferta de recursos financeiros suficientes aos países em desenvolvimento e iniciativas concretas diante do problema da dívida internacional; d) *estímulo a políticas macroeconômicas favoráveis ao meio ambiente e ao desenvolvimento* (NAÇÕES UNIDAS: 1995, p. 14 – Grifos meus).

A liberalização comercial é colocada, pois, como condição necessária ao estabelecimento das bases do DS. Esse é o eixo das diretrizes mais amplas sugeridas como essenciais para a constituição de um ambiente nacional e internacional propício à implementação de políticas voltadas para a conquista do DS. As políticas macroeconômicas consideradas favoráveis ao meio ambiente estão relacionadas à liberalização comercial, na medida que não impliquem interferências no funcionamento do livre mercado. É o que se pode depreender de considerações como as tecidas no trecho a seguir:

Pressões protecionistas e ações políticas unilaterais continuam ameaçando o funcionamento de um sistema comercial multilateral aberto, o que afeta, em especial, os interesses dos países em desenvolvimento na área da exportação. Nesses últimos anos intensificaram-se os processos de integração econômica; é previsível que eles venham a conferir dinamismo ao comércio mundial e intensificar as possibilidades de progresso e comércio dos países em desenvolvimento. *Nos últimos anos muitos outros países em desenvolvimento adotaram reformas políticas corajosas que envolviam uma ambiciosa liberalização unilateral de seu comércio*, ao passo que os países da Europa central e do leste realizam reformas de amplo alcance e profundos processos de reestruturação, que hão de abrir caminho para sua integração à economia mundial e ao sistema comercial internacional. *Atenção crescente vem sendo dedicada ao fortalecimento do papel das empresas e à promoção de mercados competitivos por meio da adoção de políticas competitivas (...)*. As interações entre as políticas ambientais e as questões comerciais são inúmeras e ainda não foram totalmente avaliadas (Idem, p. 15 – Grifos meus).

Fazendo menção de forma mais direta à necessidade de os países em desenvolvimento promoverem reformas em suas políticas econômicas, afirma-se que eles devem considerar a possibilidade de implementar políticas econômicas “saudáveis” com o objetivo de manter uma disciplina monetária e fiscal adequada à promoção da estabilidade dos preços e do equilíbrio externo e de melhorar a rentabilidade dos investimentos. Considera-se ainda que é preciso aumentar a eficiência na alocação de recursos, de forma a aproveitar “as oportunidades oferecidas pelas mudanças no ambiente econômico mundial” (NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 24). Postulando que se levem em conta os objetivos e estratégias nacionais, afirma-se que os países, entre outras medidas, devem:

- a) Eliminar as barreiras ao progresso decorrentes de ineficiências burocráticas, os freios administrativos, os controles desnecessários e o descuido das condições de mercado;
- b) abrir espaço para a atuação de instrumentos econômicos adequados, inclusive mecanismos de mercado, em conformidade com os objetivos do desenvolvimento sustentável e da satisfação das necessidades básicas;
- c) eliminar as atitudes contrárias às exportações e favoráveis à substituição ineficiente de importações e estabelecer políticas que permitam um pleno aproveitamento dos fluxos de investimento externo, no quadro dos objetivos nacionais sociais, econômicos e do desenvolvimento;
- d) promover um ambiente econômico interno favorável a um equilíbrio ótimo entre a produção para o mercado interno e a produção para exportação (NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 25).

Argumenta-se que as dificuldades econômicas dos países em desenvolvimento, grande parte deles dependentes da exportação de produtos primários, agravaram-se durante a década de 1980 em decorrência da queda nos preços reais desses produtos no mercado internacional. Aponta-se ainda a questão da crise da dívida externa e considera-se que, certamente, a capacidade desses países para “mobilizar, por meio do comércio internacional, os recursos necessários para financiar os investimentos exigidos pelo desenvolvimento sustentável se veja prejudicada por esse fator” (Idem, p. 15) e também por impedimentos decorrentes da imposição de barreiras tarifárias que dificultam a competitividade desses países no mercado de exportações. Assim advoga-se que “é indispensável eliminar as atuais distorções do comércio internacional (...). Em decorrência, a liberalização do comércio deve ser perseguida em escala mundial em todos os setores da economia contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável” (Idem, p. 15).

As distorções identificadas no funcionamento da economia mundial são, pois, atribuídas às dificuldades impostas ao funcionamento da livre concorrência. Desconsideram-se idéias historicamente defendidas, até então, tanto por organismos das Nações Unidas, como pelos governos dos países periféricos, em relação aos mecanismos de transferência de renda

em favor dos países industrializados apor meio dos processos de financiamento das políticas de desenvolvimento – juros e encargos das dívidas decorrentes desses financiamentos, os quais os países devedores tinham pouca ou nenhuma condição de influenciar – havia problemas como a deterioração dos termos de troca.

O que se pode depreender das diretrizes estabelecidas na *Agenda 21* acerca das benesses que a ampla liberalização do comércio acarretaria para a economia mundial é que os países periféricos deveriam implementar de maneira mais eficiente possível um conjunto de reformas que pudessem melhorar a competitividade de seus produtos no mercado internacional, e, a partir do comércio internacional, viabilizar um processo de capitalização interna capaz de manter e estimular uma expansão do processo de desenvolvimento econômico e integração à economia mundial globalizada. As preocupações de cunho ambiental ou social caminham a reboque desse processo.

Se em Estocolmo o esforço era associar a problemática ambiental à problemática social e daí reivindicar que era fundamental para o equacionamento de ambas a aceleração do processo de desenvolvimento assentado no avanço tecnológico e no crescimento econômico, na Rio-92 esses vínculos entre degradação do meio ambiente e problemas sociais já não ocupam o centro das discussões e nem são estabelecidos de forma tão direta. Tanto as questões relativas ao desenvolvimento dos países periféricos como o equacionamento da problemática ambiental são vinculados de maneira mais direta à capacidade de auto-regulação do livre mercado.

Este aspecto é colocado de forma clara no trecho em que são apontadas as bases para as ações que seriam propostas com vistas ao estabelecimento de um apoio recíproco entre comércio e meio ambiente, questão considerada essencial na promoção do DS. Postula-se que *um sistema comercial aberto* promove uma alocação eficiente dos recursos para o desenvolvimento e desempenha papel positivo na proteção do meio ambiente. A questão é colocada nos seguintes termos:

Um sistema comercial aberto e multilateral possibilita maior eficiência na alocação e uso dos recursos, contribuindo assim para o aumento da produção e dos lucros e para diminuição das pressões sobre o meio ambiente. Dessa forma, proporciona recursos adicionais necessários para o crescimento econômico e o desenvolvimento e para uma melhor proteção ambiental (NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 19).

Enfim, a liberalização comercial e as reformas que deveriam lhe servir de âncora oferecem as diretrizes a serem perseguidas com vistas à construção do DS e constituem o

núcleo da produção de estratégias discursivas que irão marcar a ampla penetração do DDS em diferentes esferas da sociedade, depois da Conferência, no rastro das reformas neoliberais.

Como já foi mencionado, a associação entre pobreza e degradação ambiental deixa de ser considerada o centro da problemática ambiental dos países subdesenvolvidos, na medida em que o DDS vai se aproximando das estratégias discursivas neoliberais. Embora ainda permaneça ativa a associação, o seu equacionamento ocupa papel mais periférico nas estratégias voltadas para a promoção do DS. Nesse sentido, observa-se um significativo deslocamento na forma como a questão da pobreza vinha, até então, sendo relacionada tanto à problemática ambiental como à questão do desenvolvimento econômico.

Nas estratégias discursivas elaboradas pela CMMAD, pela CEPAL e pela CDMAALC, em relação à conquista do DS, mesmo considerando as variações de ênfase, a reprodução e o agravamento da pobreza estavam relacionados ao caráter desigual do modelo de desenvolvimento predominante, que não favorecia processos satisfatórios de distribuição de renda e acesso às riquezas produzidas como fruto do avanço econômico e tecnológico conseguido nos países em desenvolvimento. O modelo dominante na esfera mundial e ascendente nos países periféricos era considerado falho em termos de sua sustentabilidade no longo prazo, tanto numa avaliação centrada na perspectiva mais restrita ao nacional, como na perspectiva das relações entre as nações.

A insustentabilidade reside no fato de que, apesar do extraordinário progresso econômico e tecnológico conseguido, observava-se um aumento da pobreza, da degradação ambiental e do fosso que separava historicamente países ricos e pobres; considerava-se que, no longo prazo, essas desigualdades comprometeriam a capacidade do sistema de se reproduzir, tanto pelo agravamento da degradação ambiental como social. A problemática ambiental estava inextricavelmente ligada à questão social e à pobreza, sendo que o equacionamento desse conjunto de problemas passava necessariamente por uma reforma do modelo de desenvolvimento, tanto no sentido de buscar relações mais eqüitativas entre as nações e entre os diferentes segmentos sociais no âmbito interno das unidades nacionais.

Nas proposições *da Agenda 21*, a erradicação da pobreza e a solução para as questões sociais relacionadas à seguridade, ao acesso aos sistemas de saúde, educação, são colocadas na esteira da reativação do crescimento econômico, por sua vez atrelado à implementação das reformas e à conquista de melhores condições de competitividade no mercado internacional. As diretrizes que constam da *Agenda 21* não objetivam produzir alterações radicais no modelo de desenvolvimento dominante na esfera mundial, mas sim torná-lo mais eficiente, sendo o

equacionamento da problemática ambiental parte desse processo. A pobreza não é compreendida como resultado de deficiências inerentes ao modelo de desenvolvimento a ser gerido de forma mais adequada.

Partindo da consideração de que a pobreza é um problema “complexo e multidimensional, com origem ao mesmo tempo na área nacional e na área internacional” e que desta forma “não é possível encontrar uma solução uniforme, com aplicação universal para o combate à pobreza” (NAÇÕES UNIDAS, 1995, p. 27), postula-se que seu equacionamento é um desafio presente e “uma responsabilidade conjunta de todos os países” (Idem, p. 27). Colocada nesses termos já não são mencionados os vínculos de causa e efeito estabelecidos entre pobreza e degradação ambiental em estratégias discursivas anteriormente construídas em torno do DS. Não são explicitados ou apontados quaisquer elementos que sinalizem o caráter *complexo e multidimensional* da questão que merecesse ser considerado na proposição de programas de desenvolvimento. A relação entre pobreza e degradação ambiental levada em conta no documento pode ser apreendida das considerações tecidas quando se discutem as *bases para a ação* que deveriam ancorar a implementação de programas de combate à pobreza. Assim, conforme o trecho a seguir, considera-se que,

Uma política de meio ambiente voltada sobretudo para a conservação e a proteção dos recursos deve considerar devidamente aqueles que dependem dos recursos para sua sobrevivência, ademais de gerenciar os recursos de forma sustentável. Não sendo assim, tal política poderia ter um impacto adverso tanto sobre o combate à pobreza como sobre as possibilidades de êxito a longo prazo da conservação dos recursos e do meio ambiente. Do mesmo modo, qualquer política de desenvolvimento voltada principalmente para o aumento da produção de bens, caso deixe de levar em conta a sustentabilidade dos recursos sobre os quais se baseia a produção, mais cedo ou mais tarde haverá de defrontar-se com um declínio da produtividade – e isso também poderia ter um impacto adverso sobre a pobreza. Uma estratégia voltada especificamente para o combate à pobreza, portanto, é requisito básico para a existência de desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 27).

A pobreza é um problema que interfere diretamente no curso das políticas de desenvolvimento e, nessa perspectiva, deve merecer programas específicos para combatê-la. Ou seja, ela não está diretamente relacionada a ou decorre de deficiências do modelo de desenvolvimento. No entanto, a sua existência é um dos elementos que interfere na eficiência desse modelo, tanto da perspectiva da produção de bens como da conservação dos recursos naturais e do meio ambiente.

Da maneira como o problema da pobreza é colocado no documento, entende-se que ele decorre da incapacidade dos pobres de se integrarem ao processo de desenvolvimento e crescimento econômico. As diretrizes elaboradas para orientar as *atividades* de combate à pobreza são reduzidas a uma única área de programas, ou seja, devem ser conduzidas sob um único eixo. O título dado a essa área de programas é por si bastante elucidativo do teor das recomendações ali contidas e da forma como se compreende a essência do problema e os caminhos para o seu equacionamento: *capacitação dos pobres para a obtenção de meios de subsistência sustentáveis*. Afirma-se que o objetivo no longo prazo – “de capacitar todas as pessoas a atingir meios sustentáveis de subsistência” – deve ser perseguido e compreendido como “fator de integração que permita às políticas abordar simultaneamente questões de desenvolvimento, de manejo sustentável dos recursos e de erradicação da pobreza” (NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 28). Ou seja, à medida que os pobres vão sendo capazes de obter meios sustentáveis de subsistência, a pobreza diminui e o manejo sustentável dos recursos melhora.

Ainda no campo das diretrizes pertencentes à esfera das dimensões sociais e econômicas do DS, a *Agenda 21* incorpora dois aspectos, de certa forma co-relacionados, que desde a emergência da problemática ambiental têm se constituído em foco de controvérsias. Trata-se da pressão que gera a degradação do meio ambiente e o desgaste de seus recursos, exercida, de um lado, pela dinâmica demográfica dos países em desenvolvimento e, de outro, pelos elevados níveis de consumo dos países industrializados. No entanto as diretrizes propostas não contornam a dificuldade de propor medidas de relativo consenso em torno das duas questões, embora se reconheça que são aspectos que devem ser tratados nas políticas voltadas para a conquista da sustentabilidade. A saída estratégica adotada nas recomendações constantes da Agenda é propor que as duas questões sejam estudadas e melhor compreendidas, para que se possa, posteriormente, traçar políticas adequadas. Assim, em relação à necessidade de alterar os padrões insustentáveis de consumo das sociedades ou estratos sociais abastados, afirma-se:

Malgrado o reconhecimento crescente da importância dos problemas relativos ao consumo, ainda não houve uma compreensão plena de suas implicações. Alguns economistas vêm questionando os conceitos tradicionais do crescimento econômico e sublinhando a importância de que se persigam objetivos econômicos que levem plenamente em conta o valor dos recursos naturais. Para que haja condições de formular políticas internacionais e nacionais coerentes é preciso aumentar o conhecimento acerca do papel do consumo relativamente ao crescimento econômico e à dinâmica demográfica (NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 34).

Nesta perspectiva, as diretrizes apontadas para a orientação de políticas nessas duas esferas estão ligadas, predominantemente, a atividades de investigação.

A lógica que perpassa as diretrizes estabelecidas na *Agenda 21* com vistas à promoção do DS trabalha no sentido da legitimação do modelo de desenvolvimento predominante na esfera mundial, cujo eixo de expansão está assentado cada vez mais nos mecanismos da acumulação flexível e no ideário neoliberal. A idéia de sustentabilidade ali construída está ligada à conquista de uma maior eficiência no uso dos recursos naturais, que por sua vez guarda estreita relação com a capacidade do mercado de alocar, de forma mais adequada à conquista dessa eficiência, os fatores e recursos para o desenvolvimento.

Desde a configuração dada à problemática ambiental no contexto das discussões travadas em torno da Conferência de Estocolmo até a elaboração da *Agenda 21*, na Conferência Rio-92, o mais abrangente programa proposto para enfrentá-la, foram sendo produzidas estratégias discursivas que procuraram encaminhar a relação entre desenvolvimento e meio ambiente.

Em Estocolmo a problemática ambiental foi vinculada, definitivamente, ao campo de relações determinadas e conduzidas no e pelo processo de produção e reprodução do modelo de desenvolvimento dominante na esfera mundial assentado no industrialismo. À medida que essa relação é evidenciada as demandas e pressões sociais desencadeadas nas sociedades desenvolvidas – no sentido de que se buscassem alternativas que permitissem reorientar esse modelo – colocam em movimento não só os interesses ligados à reprodução do sistema no seu núcleo central como também na periferia. Assim o equacionamento da problemática ambiental se inscreve também no campo das relações desiguais entre economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, cuja reiteração é um dos mecanismos que alimenta a reprodução e expansão do sistema no seu conjunto.

Se o DD emergiu no pós-Segunda Guerra como um elemento de mediação das disputas de interesses e relações de poder que perpassam a esfera das relações entre economias industrializadas e não industrializadas no processo de expansão do sistema capitalista, o DDS vai mediar essa mesma relação inscrita em um novo campo de disputas aberto pelo lugar cada vez mais estratégico que vai sendo ocupado pelas questões relacionadas à degradação ambiental e ao desgaste, proteção, uso e controle dos recursos naturais.

Dessa forma na medida em que a dinâmica social, os conflitos e as disputas de interesses intensificam o movimento de crítica ao modelo dominante, o DDS, sinalizando a

correlação de forças estabelecida e a movimentação dos interesses envolvidos, tende a se distanciar das estratégias discursivas que visam a promover e expandir esse modelo. É o que se procurou evidenciar na discussão dos esforços empreendidos em torno das proposições relativas à necessidade de se reorientar o estilo de desenvolvimento dominante; esforços esses que culminaram nas proposições elencadas em *Nosso Futuro Comum* e que marcaram o *máximo distanciamento* das estratégias discursivas do DDS em relação ao modelo dominante, ou seja, a proposição do DS como um modelo alternativo.

No entanto, à medida que os interesses vinculados à reafirmação do sistema se fortalecem, abrindo novos caminhos para a retomada do processo de acumulação e expansão econômica, nova correlação de forças se estabelece. Sinalizando a desarticulação e o enfraquecimento da capacidade do movimento de oposição ao modelo dominante propor e encaminhar alternativas, o DDS tende a se aproximar daquelas estratégias discursivas que buscam reafirmar e legitimar o modelo dominante. As soluções para as identificadas e assumidas dificuldades que alimentaram outrora o movimento de crítica são inscritas no campo da gestão e administração, de onde se enfatiza, a partir da idéia da conquista da máxima eficiência, a viabilidade do modelo no longo prazo. É o que se intenta nas proposições da *Agenda 21*, celebradas na Conferência Rio-92.

CONCLUSÃO

A emergência da questão ambiental como um problema global deu lugar à configuração de um complexo campo de disputas de poder envolvendo diferentes formas de perceber e encaminhar as contradições produzidas no interior da relação entre desenvolvimento econômico e degradação do meio ambiente. O DDS resulta dessas disputas e se move a partir da correlação de forças que se estabelece em torno delas, bem como dos interesses que elas movimentam. Na discussão empreendida ao longo dessa tese buscou-se analisar o processo de produção desse discurso, evidenciando ao mesmo tempo a formação do referido campo de disputas que o engendrou.

O exame dos documentos produzidos no âmbito das Nações Unidas demonstra que a tentativa de equacionar as demandas ambientalistas neste espaço político desencadeia uma movimentação de forças e interesses que produz uma cisão no DD, dando lugar ao DDS. A problemática ambiental tornou visíveis as contradições inerentes ao processo de expansão do sistema capitalista. É em torno da manutenção desse processo de expansão e da necessidade de buscar caminhos para o equacionamento dessas contradições que se configura o campo de disputas no interior do qual se produz o DDS.

O DD havia tomado forma desde o pós-Segunda Guerra como elemento importante na mediação das disputas de poder e interesses então vinculadas à afirmação da hegemonia norte-americana na condução do processo de expansão e reprodução do capitalismo industrial na esfera mundial. O DDS resulta de uma bifurcação no DD provocada pela necessidade de equacionamento da problemática ambiental.

O campo de disputas de poder no qual se inscreve o DDS se configura em torno de dois conjuntos de interesses. De um lado, se colocam aqueles que historicamente nutriram e alimentaram o DD, cujas estratégias estavam assentadas na promessa de que o contínuo avanço científico e tecnológico era o caminho adequado para a conquista da emancipação social e a base mais firme para o exercício da liberdade dos indivíduos. De outro, estava, aqueles interesses que buscavam apontar os limites do modelo de desenvolvimento dominante para efetivar tal promessa. A problemática ambiental era apontada como um desses limites.

A emergência de problemas ambientais fertilizou ainda mais as críticas ao modelo dominante, tanto pelos vínculos estabelecidos entre esses problemas e o extraordinário avanço do industrialismo, como pelo fato de o movimento ambientalista ter conseguido catalisar grande parte das insatisfações presentes nas sociedades ricas e industrializadas em relação aos limites emancipatórios desse modelo, fortalecendo o poder de pressão exercido em defesa da busca de alternativas.

Quando as Nações Unidas, em 1968, convocaram a Conferência de Estocolmo, para discutir o encaminhamento das demandas ambientalistas, colocaram-se em relação esses dois conjuntos de interesses, desencadeando uma complexa movimentação de forças e disputas de poder que instituíram as bases da cisão produzida no DD. A partir dos embates entre essas duas perspectivas distintas – a ambientalista e a desenvolvimentista – é que foi lapidado o núcleo a partir do qual se formulou a *Questão Ambiental* – convertida, posteriormente, em eixo do DDS.

Os países do Terceiro Mundo, que acompanhavam com relativa distância e indiferença as movimentações ambientalistas nas sociedades industrializadas, foram despertados pela convocação da Conferência de Estocolmo. Houve uma imediata mobilização com o objetivo de encaminhar a discussão da necessidade da proteção ambiental, de maneira que as alternativas a serem propostas ou construídas, durante a Conferência, não trouxessem prejuízos ao crescimento econômico desses países. Trataram rapidamente de demarcar a sua posição já no início dos preparativos para a Conferência: os problemas que eles reconheciam e assumiam como prioridades relevantes estavam todos relacionados à falta de desenvolvimento, sendo o equacionamento da questão social apontado como o mais importante e urgente. Não é que os países do Terceiro Mundo não reconhecessem a existência dos problemas ambientais, mas argumentavam que era preciso diferenciar esses problemas e, a partir daí, pensar em terapias adequadas a cada situação. Nessa perspectiva, ressaltaram ainda as dificuldades que enfrentavam para promover o crescimento de suas economias e solucionar o que eles consideravam ser os seus problemas ambientais – pobreza – diante da relação de forças desigual e desfavorável estabelecida na dinâmica de funcionamento da economia mundial.

Quando os países do Terceiro Mundo centram na questão social o eixo dos problemas que os afligiam – sendo a pobreza o seu elemento principal –, eles deslocam o foco da discussão e abrem o espaço político e oferecem os argumentos em torno dos quais os interesses vinculados ao desenvolvimentismo são estrategicamente rearticulados.

Os países industrializados corroboraram essa estratégia ao menos por duas razões: de um lado, as políticas desenvolvimentistas eram mecanismos importantes no processo de expansão e acumulação de capital comandado pelo e em favor do mundo industrializado; de outro, o apelo ético embutido na defesa do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos permitia a um só tempo dois deslocamentos estratégicos: o foco dos problemas ambientais mais urgentes movia-se do primeiro para o terceiro mundo; enquanto as perspectivas de encaminhamento de soluções moviam-se da necessidade de reformulações na lógica de expansão do industrialismo para a sua reafirmação. Desta maneira, as questões referentes aos problemas ambientais do mundo industrializado passam a ocupar um plano secundário sendo trazida para o primeiro plano a relação entre pobreza e degradação ambiental.

A configuração da problemática ambiental trouxe à tona parte das contradições decorrentes da lógica sob a qual se move a acumulação capitalista. Mas a correlação de forças estabelecida na Conferência de Estocolmo, ao inscrever tal problemática na *ordem do discurso* do desenvolvimento, procura manter submersas aquelas contradições que sinalizam os limites de expansão do modelo no âmbito da produção de mercadorias e dirige o foco para aquelas que se produzem no processo de apropriação e circulação dessas mercadorias. Nessa perspectiva, as contradições que se tornam visíveis e passam a orientar a busca de alternativas são aquelas pertencentes à esfera das relações de poder e dominação, travadas entre os interesses que controlam e dirigem os mecanismos da acumulação capitalista na ordem mundial; e os que, de maneira subordinada, alimentam esse processo. Fica, assim, preservada a lógica motriz da produção e acumulação capitalista.

A Conferência de Estocolmo foi central na definição dos moldes que a problemática ambiental foi encaminhada posteriormente e para a configuração de um espaço político no interior das Nações Unidas. Neste espaço os interesses predominantes no campo de disputas constituído em torno da problemática ambiental se articulam para gestar e legitimar estratégias de encaminhamento dessa problemática de modo que elas lhes favoreçam. A configuração desse espaço é que permite à capilar estrutura das Nações Unidas funcionar como *locus* privilegiado na produção e também na difusão de estratégias discursivas que conformam a móvel trama do DDS. A CEPAL, como parte dessa estrutura se coloca como espaço de mediação entre os interesses predominantes na esfera internacional e aqueles predominantes na região sob a sua jurisdição, a América Latina.

Todavia, se na Conferência de Estocolmo foram estabelecidas as condições de possibilidade de se produzir uma bifurcação no DD, outros elementos foram necessários para

compor o contexto em que essa bifurcação ganhou sentido e tomou forma. Esses elementos foram produzidos a partir da crise que se abateu sobre a economia mundial diante dos sinais de esgotamento do longo ciclo de expansão econômica e industrial iniciado no pós Segunda Guerra – no interior do qual o DD havia tomado forma e se frutificado. A crise decorrente desse arrefecimento agravou-se com o choque do petróleo, tornando ainda mais profunda a recessão que se abateu sobre as economias periféricas e dependentes. Agravou-se, então, sobretudo nessas economias, a precariedade das condições sociais, observando-se um aumento das desigualdades e das mazelas que lhe acompanham. A extensão das mudanças produzidas em torno desse processo de reordenação é que configurou o que foi apontado nesta tese como esgotamento do projeto sócio-cultural da modernidade. Em decorrência do arrefecimento do ciclo de expansão que havia caracterizado a chamada *era de ouro do capitalismo*, e do processo de reordenação no funcionamento da economia mundial, o DD também arrefece. É a partir desse arrefecimento que são produzidas as condições de formulação do DDS.

As medidas tomadas pelos EUA e pelos principais países industrializados da Europa para debelar os efeitos da crise aceleraram o processo de reordenação dos mecanismos da acumulação capitalista, intensificando a globalização sob comando das empresas transnacionais. As dificuldades dos países periféricos de amenizar a fragilidade de suas economias ampliaram-se diante do avanço desse processo de reordenação e dos efeitos desestabilizadores que ele irradiou.

Neste contexto, as Nações Unidas irão catalisar, no fórum da Assembléia Geral, dois focos de pressões decorrentes em grande medida dessas mudanças. Para os países periféricos não restava muito espaço fora do sistema ONU para tentar abrir caminhos que lhes permitissem atenuar os efeitos do processo de reordenação. O agravamento da problemática ambiental, desde Estocolmo associada ao subdesenvolvimento, serve, agora, de reforço para que os países periféricos reivindiquem a retomada do crescimento de suas economias. Ao mesmo tempo, o descaso dos governos dos países industrializados, sobretudo dos EUA e da Inglaterra, em relação às demandas por implementação de políticas de proteção ambiental desencadeou uma reação do movimento ambientalista, que procurou acionar a ONU para que ela encaminhasse a busca de soluções, considerando que elas envolviam necessariamente uma estreita cooperação internacional.

Embora essas demandas encontrassem eco na Assembléia Geral, na qual os países pobres eram maioria, a capacidade da ONU de converter essas pressões em alguma medida

efetiva era bastante reduzida, não só pela crise econômica – que até meados da década de 1980 grassava tanto nas economias centrais como periféricas – como também pelos moldes em que a nova ordem mundial estava se configurando. Neste contexto, é criada a Comissão Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, encarregada de propor uma agenda que pautasse a retomada do crescimento da economia mundial de forma a equacionar a problemática ambiental e, ao mesmo tempo, acelerar o desenvolvimento dos países não-industrializados.

A noção de desenvolvimento sustentável elaborada pela CMMAD e as estratégias propostas para alcançá-lo tornam efetiva a bifurcação no DD colocando em ação o DDS. Ao mesmo tempo, as estratégias discursivas produzidas pela CMMAD delimitam o campo de abrangência do DDS, na perspectiva de abrigar ou produzir alternativas ao modelo de desenvolvimento dominante.

O DDS é colocado em ação na segunda metade da década de 1980, quando os contornos das alterações operadas no funcionamento da economia mundial já eram mais definidos e visíveis. A correlação de forças que essa nova ordem engendrou atuou no sentido de aproximar as estratégias discursivas do DDS daquelas que reafirmam e alimentam a reprodução do modelo dominante ancorado nessa nova ordem. As proposições contidas na *Agenda 21*, o documento de cunho político mais importante produzido na Conferência Rio-92, atestam essa aproximação.

Conforme foi discutido, se em Estocolmo o esforço era associar a problemática ambiental à problemática social e daí reivindicar que era fundamental para o equacionamento de ambas a aceleração do processo de desenvolvimento assentado no avanço tecnológico e no crescimento econômico, na Rio-92 esses vínculos entre degradação do meio ambiente e problemas sociais já não ocupam o centro das discussões e nem são estabelecidos de forma tão direta. Tanto as questões relativas ao desenvolvimento dos países periféricos, como àquelas relacionadas ao equacionamento da problemática ambiental são vinculadas de maneira mais direta à capacidade de auto-regulação do livre mercado.

A idéia de DS vinha sendo discutida como o caminho viável para a construção de alternativas ao modelo de desenvolvimento dominante. Entre a conclusão do trabalho da CMMAD e a realização da Conferência Rio-92 as políticas neoliberais se estabeleceram funcionando como aspecto importante no processo de reorganização da economia mundial e da consolidação dos novos mecanismos da acumulação. Ao mesmo tempo o caráter desestruturante da expansão neoliberal e da globalização dificultaram a construção de

alternativas que se contrapusessem ao caráter dessas mudanças. Ao longo da década de 1990, quando os impactos – desestruturantes – das reformas neoliberais vão se tornando visíveis é que aquela aproximação começa a ser questionada, e a dar lugar à novas remodelações no DDS. Observa-se que tanto as estratégias discursivas do DDC como o DDS ao longo da década de 1990 tendem a se fundir, fazendo desaparecer a cisão provocada pela emergência da problemática ambiental e dando lugar a reunificação do DD – o que ficou indicado na Figura 1 (p. 20) pela confluência da linha representativa do DDS e também do DDC em direção à posição antes ocupada pelo DD. Este aspecto poderia se constituir em eixo de novas pesquisas e análises. Caberia investigar, por exemplo, como opera esse novo DD e que conjunto de interesses ele coloca em disputa.

Outro aspecto que a análise aqui empreendida buscou evidenciar é que a produção do DDS, ao ocorrer em um contexto de reorientação dos marcos que definiam o projeto sócio-cultural da modernidade, confere a esse discurso a possibilidade de mediar disputas de interesse numa dupla perspectiva: ao mesmo tempo em que ele pode ser postulado como portador de uma potencial capacidade de superação dos aspectos colonizadores da racionalidade moderna, ele pode funcionar como mecanismo de reposição, mesmo que em outros termos, desses aspectos colonizadores.

Ao abrir espaço para essa dualidade, esse discurso amplia a sua capacidade de penetração social, ao mesmo tempo em que alarga o campo de absorção e “domesticação” das demandas emancipatórias advindas dos setores organizados da sociedade. Ao prevalecerem no DDS os aspectos que buscam *gerir* os problemas inerentes à expansão do capitalismo, ele tem funcionado como dispositivo importante na instituição e afirmação de um número cada vez maior de instrumentos de regulação – em detrimento de instrumentos cujo eixo seja a promoção da emancipação social.

Ao longo da discussão aqui empreendida, muitas vezes chamou-se a atenção para a paulatina perda da capacidade de regulação do Estado-Nação, sobretudo naquelas áreas que envolviam interferências na mobilidade dos fluxos de capitais e no seu direcionamento. Essa perda de capacidade regulatória como fruto das mudanças que se produziram nos mecanismos da acumulação capitalista na esfera global. Dessa forma, parece paradoxal que o DDS tenha se configurado como um dispositivo que tem funciona do predominantemente a favor da gestão do sistema dominante e da sua reafirmação por meio de uma hipertrofia dos mecanismos de regulação.

No entanto, o paradoxo é apenas aparente. Na realidade, se a capacidade de regulação do Estado-Nação se enfraquece em algumas esferas, ela se intensifica em outras. As mudanças nos mecanismos da acumulação capitalista implicam em alterações na *forma* como o Estado participa nesse processo de acumulação. Discordando das interpretações que enxergam na redução da capacidade de regulação do Estado o seu enfraquecimento, Santos alerta que ele só é fraco ao nível das estratégias de hegemonia. Em termos de estratégias de acumulação, “ele é mais forte do que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global” (2004, p. 4). Cabe lembrar, também, a contribuição de Polany (2000), quando ele demonstra que o funcionamento do livre mercado não pode prescindir de um Estado forte e regulador.

O DD tomou forma como dispositivo de mediação das relações de desigualdade entre as nações – tanto no que diz respeito à produção como à apropriação de riquezas –, que estão na base do processo de acumulação capitalista na esfera mundial, alimentando a expansão e reprodução do sistema. A emergência da problemática ambiental torna visíveis os limites das promessas alimentadas pelo DD, de que todas as nações poderiam atingir o nível de consumo e satisfação de necessidades observado nas sociedades industrializadas e ricas. Desta forma, o campo de disputas em torno da problemática ambiental, e que dá lugar à produção do DDS, entrecorta o campo de disputas que nutre o DD. Decorre daí que o DDS só se configura quando a problemática ambiental é inserida no campo de disputas do DD.

A problemática ambiental resulta do desenvolvimento de contradições inerentes à lógica de operação do sistema capitalista. A sua emergência configura campos de disputas de interesses a partir dos quais se definem os moldes em que a questão ambiental tanto é compreendida como é equacionada. Desta maneira, esse campo tanto pode se formar em torno de espaços e elementos restritos ao âmbito local, ou ao nacional, como pode envolver elementos circunscritos na esfera mundial ou nas relações entre países ou regiões.

No entanto, a *produção* do DDS ocorre em um espaço definido e em circunstâncias singulares, conforme se buscou demonstrar nesse trabalho. Ela é produto das disputas de interesse e poder travadas em torno da definição de estratégias de encaminhamento da problemática ambiental, no âmbito das relações entre países e regiões na esfera global. Todavia, se a gênese do DDS ocorre nessa esfera, a sua dinâmica produtiva, sua reprodução e sua dispersão, não se restringem a ela. Enquanto dispositivo de mediação de disputas de interesse em torno da problemática ambiental, o DDS atua em todos os âmbitos em que essa problemática emerge, dando lugar a estratégias discursivas que resultam dessas disputas e da

forma como, a partir delas, orientam-se políticas, implementam-se programas ou, em síntese, definem-se condutas e práticas.

A noção de DS tem servido aos mais diferentes propósitos e interesses. Ora é tomada como remédio para todos os males, ora desqualificada como mais uma forma encontrada pelo sistema para maquiagem as contradições do modelo de desenvolvimento hegemônico. O fato é que essa noção continua informando, em diferentes níveis, parte dos esforços demandados na busca de caminhos alternativos às mazelas socioambientais produzidas pelo modelo de desenvolvimento dominante. Seja entre os adeptos ou entre os críticos, há uma espécie de consenso de que a noção de DS é imprecisa, frágil, plástica, ambígua etc. Para os críticos, demonstrar essas imprecisões é uma forma de desmascarar o seu conteúdo ideológico. Para os seus adeptos, devem ser empreendidos esforços no sentido de precisar a noção de DS, pois assim ela poderia dar lugar a construtos teóricos mais elaborados e consistentes capazes de orientar a implementação de políticas eficazes.

Abordar o DS como prática discursiva implicou um esforço por compreender – para além do conteúdo dos enunciados, de suas imprecisões, plasticidade, e ambigüidades – a conformação de um campo móvel de disputas de interesses – perpassado por produção e legitimação de saberes – no interior do qual essas noções, conceitos, idéias – independente do grau de precisão que se possa a elas imputar – adquirem sentido e produzem efeitos táticos como elementos de mediação nas relações de poder-saber que se estabelecem em torno da problemática ambiental enquanto uma das contradições inerentes ao processo de expansão do sistema capitalista.

O esforço foi demonstrar que o DDS é um dispositivo tático que tanto pode servir para legitimar quanto para desqualificar ações ou práticas no interior de uma disputa de interesses. Desta forma, os seus contornos são móveis e suas estratégias discursivas são legitimadas por esses confrontos de poder-saber, nas esferas em que eles ocorrem.

A análise aqui empreendida concentrou-se na esfera das relações de poder travadas entre as nações. Desta perspectiva, as estratégias discursivas que alimentam o DDS resultam de uma correlação de forças que tem convertido as demandas por alteração de aspectos significativos da lógica de operação do sistema capitalista em estratégias de regulação, que trabalham no sentido de gerir o modelo dominante e não de transformá-lo.

Todavia, caberia investigar como essas estratégias discursivas produzidas em esferas abrangentes de disputas de poder – no caso as Nações Unidas – operam em nível local; como

elas são absorvidas e transformadas no interior de disputas mais restritas, onde a correlação de forças é outra. Programas, políticas ou práticas voltadas para comunidades mais restritas e pautadas em estratégias discursivas ligadas à noção de DS, não podem ser tomadas *a priori* como dispositivos de reafirmação do sistema dominante ou de práticas a ele vinculadas. A correlação de forças estabelecida é que irá definir o caráter transformador e a capacidade emancipatória de tais práticas. Coloca-se como desafio a novas pesquisas a investigação do processo de construção de estratégias discursivas na esfera local. Ela poderia revelar caminhos para a transformação de práticas e condutas definidas em outras esferas. Como sugere Santos (2004), tratar-se ia de revelar os confrontos entre as experiências locais e as que o modelo hegemônico estabelece como as únicas viáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTIMIR, Oscar (1990). Desarrollo, Crisis y Equidad. *Revista da CEPAL*, nº 40.
- ARBIX, Glauco et al (org) (2001). *Razões e Ficções do Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Unesp; Edusp.
- ARRIGHI, G. (1997). *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes.
- _____ (1996). *O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp.
- BARRETO FILHO, Henyo Trindade (2001). *Da Nação ao Planeta Através da Natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira*. São Paulo: USP/Programa de Pós Graduação em Antropologia Social (Tese de doutoramento).
- BARROS, Flávia Lessa de (2005). *Banco Mundial e ONGs Ambientalistas Internacionais: ambiente, desenvolvimento, governança global e participação da sociedade civil*. Brasília: UnB/Departamento de Sociologia (Tese de doutoramento).
- BELLUZZO, Luís Gonzaga M. (1995). O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados Globalizados. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 4 p. 11-20, jun. 1995
- BETHELL, Leslie (org). (2001). *História da América Latina: de 1870 a 1930*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa oficial do Estado; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000a). *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- _____ (2000b). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL (2 v)*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record.
- BITAR, Sérgio (1985). La Naturaleza de la Crisis Latinoamericana. In *Algunas intervenciones realizadas em la reunion de expertos sobre crisis y desarrollo de América Latina y el Caribe*. *Revista da CEPAL*, n. 27.
- BRAVO, P.V. (1976). A Distribuição da Renda e as Opções do Desenvolvimento. In SERRA, J. *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- CALDWELL, Lynton Keith (1996). *International Environmental Policy: from the twentieth to the twenty-first century*. Durham: Duke University Press.
- CANO, Wilson (1999). América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In FIORI, José Luís (1999) (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, RJ: Vozes.

- CARCANHOLO, Marcelo Dias (2002). *Abertura Externa e Liberalização Financeira: os impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90*. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia (Tese de doutoramento).
- CARDOSO, F. H. (1980). *As Idéias e Seu Lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes/São Paulo: CEBRAP.
- CARPEAUX, Otto Maria (1965). *A Batalha da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTEL, Robert (1998). *As Metaformoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.
- CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz E. W. e BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela (2000). *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo: Educ.
- CHESNAIS, François (1996). *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xama.
- COLISTETE, Renato Perim (2002). A Força das Idéias: a CEPAL e o industrialismo no Brasil no início dos anos 50. In, SZMERECSÁNYI, Tamas / SUZIGAN, Wilson (orgs). *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Hucitec/Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica/Editora da Universidade São Paulo/Imprensa oficial, 2002.
- DELL, Sidney (1978). Necesidades Básicas o Desarrollo Global. ¿Debe el PNUD tener una estratégia para el desarrollo? *Revista da CEPAL*, nº 5.
- DONGHI, Túlio Halperin (1975). *História da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DUDEN, Bárbara (2000). População. In, SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. (pgs.251-66).
- ESCOBAR, Arturo (2000). Planejamento. In, SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. (pgs. 211 - 228).
- _____ (1998). *La Invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma.
- ESTEVA, Gustavo. (2000) Desenvolvimento. In, SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. (pgs.59 - 83)
- FERREIRA, Leila da Costa (2003). *A Questão Ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Editora Boitempo.
- _____ (1996) Os Ambientalistas, os Direitos Sociais e o Universo da Cidadania. In FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (1995) (org) *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.

- FERREIRA, Leila da Costa; FERREIRA, Lúcia da Costa (1995). Limites Ecológicos; novos dilemas e desafios para o estado e para a sociedade. In HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (1995) (org). *Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.
- FIORI, José Luís (1999) (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- FOUCAULT, Michel. (2003-a). Poder e Saber. In MOTA, Manoel Barros da (org). *Estratégias, poder-saber*. Seleção de textos, coleção Ditos e Escritos vol. IV. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- _____ (2003b). *Vigiar e Punir: Nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes.
- _____ (2002). *A arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. [1969].
- _____ (1997). *Resumo dos Cursos do Collège de France [1970-1982]*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- _____ (1996). *Ordem do Discurso*. São Paulo: Edições Loyola. [1970].
- _____ (1984). *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- _____ (1979). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- FRANCO, Rolando; JUTKOWITZ, Joel e SOLARI, Aldo E. (1976). *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- GENTILI, Plabo (2000) (org.). *Globalização Excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires; CLACSO.
- GIDDENS, A. (2002). *Modernidade e Identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.
- _____ (1991). *As conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Editora Unesp.
- GIDDENS Anthony; BECK Ulrich e LASH, Scott (1997). *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora Unesp.
- GLADE, William (2001). América Latina e a Economia Internacional, 1870-1914. in BETHELL, Leslie (org). *História da América Latina: de 1870 a 1930*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa oficial do Estado; Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão.
- GLICO, Nicolo e SUNKEL, Osvaldo (org) (1980). *Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en la América Llatina* (2 v). México: Fundo de Cultura Econômica.
- GOLDBLATT, David. *Teoria Social e Ambiente*. Instituto Piaget, Lisboa, 1998.

- GONZÁLEZ, Norberto (1986). Reactivación y Desarrollo: el gran compromiso de América Latina y el Caribe. *Revista da CEPAL*, nº 30.
- GRACIARENA, Jorge (1979). La Estrategia de las Necesidades Básicas Como Alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano. *Revista da CEPAL*, agosto de 1979.
- _____ (1976). Poder e Estilos de Desenvolvimento: uma perspectiva heterodoxa. In, BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000b). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record. (vol. 2)
- GRONEMEYER, Marianne (2000). Ajuda. In, SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. (pgs. 18 – 39).
- GUDYNAS, Eduardo (1999). Concepciones de la Naturaleza y Desarrollo en América Latina. In, *Persona y Sociedad*, vol. XIII, nº 1. Santiago: ILADES
- GUIMARÃES, Roberto (1992). Patrón de Desarrollo y Medio Ambiente en Brasil. *Revista da CEPAL*, nº 47.
- _____ (1989). La Ecopolítica en el Desarrollo del Brasil. *Revista da CEPAL*, nº 38.
- HAMBIDGE, Gove (1955). *The Story of FAO*. Nova York: Van Nostrand.
- HARDT, Michael e NEGRI, Antonio (2001). *Império*. Rio de Janeiro: Record.
- HARKER, Trevor (1990). Desarrollo Sostenido Para el Caribe. *Revista da CEPAL*, nº 41.
- HARNECKER, Marta (2000). *Tornar Possível o Impossível: A esquerda no limiar do século XXI*. São Paulo: Paz e Terra.
- HARVEY, David (1992). *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola.
- HELLER, Agnes. (1998). *A condição Política Pós-Moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Monetarismo Versus Estruturalismo: um estudo sobre a América Latina*. Rio de Janeiro: Lidador.
- HOBBSAWM, Eric (1995) *A Era dos Extremos: 1914 – 1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____ (1988). *A Era dos Impérios: 1875 – 1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____ (1982). *A Era do Capital: 1848 – 1875*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HORKHEIMER, Max e ADORNO, Theodor W (1989). Textos Escolhidos. Crítica à razão Iluminista. In *Horkheimer e Adorno: textos escolhidos*. São Paulo: Nova Cultural. (col. Os Pensadores)

- IGLESIAS, Henrique V. (1985). Exposición Presentada a la Reunión de Expertos Sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe. *Revista da CEPAL*, nº 26.
- _____ (1979). América Latina en el Umbral de los Años Ochenta. *Revista da CEPAL*, nº 09.
- ILLICH, Ivan (2000). Necesidades. In, SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. (pgs. 155 - 172).
- _____ (1975). *A celebração da Consciência*. Petrópolis: Vozes.
- KUHN, Thomas S (1970). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva.
- LE PRESTRE, Philippe (2000). *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora SENAC.
- LEIS, Héctor Ricardo (1999). *A Modernidade Insustentável: As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes.
- LEÓN, Antônio Gozález (1983) No Intervención, la Autodetrminación y los Organismos Internacionales. In, CASANOVA, Pablo Gozález (org) (1983). *No Intervención Autodeterminación y Democracia en América Latina*. Mexico: Siglo Veintiuno Editores.
- LEONARD, H. Jeffrey (org), (1992). *Meio Ambiente e Pobreza: Estratégias de desenvolvimento para uma agenda comum*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- LOVE, Joseph Leroy (1998). *A construção do Terceiro Mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. [1996]
- NAÇÕES UNIDAS (1994). *ABC de las Naciones Unidas*. Nova York: Nações Unidas.
- MAGALHÃES, José Carlos de (2005). *Direito Econômico Internacional: tendências e perspectivas*. Curitiba: Juruá.
- MANTEGA, Guido. (1987). *A Economia Política Brasileira*. Petrópolis: Vozes.
- MARCUSE, Herbert. (1974) Libertad y Agresión en la Sociedad Tecnológica. In Escuela nacional de ciencias políticas y sociales da Universidad nacional autónoma de México. *La Sociedad Industrial Contemporánea*. México: Siglo XXI editores S.A. [1968]
- MATTOSO, Jorge E. L. (1993). *Trabalho e Desigualdade Social no Final do Século XX: um estudo dos efeitos do esgotamento do padrão de desenvolvimento norte-americano e da emergência da terceira revolução industrial sobre o mundo do trabalho*. Campinas: UNICAMP/Instituto de economia (Tese de doutoramento).
- MCCORMICK, John (1992). *Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- MEADOWS, Denis et al. (1972). *Os Limites do Crescimento*. São Paulo: Editora Perspectiva. (Col. Debates n. 90).

- MELUCCI, Alberto (2001). *A Invenção do Presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes.
- MOTA, Carlos Renato; FERREIRA, Geraldo de Souza; DELAMARO, Maurício César e BARTHOLO JR., Roberto dos Santos (orgs.) (2001). *Globalização, Identidade Brasileira e a Questão Social*. Brasília: SESI, Departamento Nacional.
- NELISSEN, Nico et al. (1997). *Classics in Environmental Studies: an overview of classic texts in environmental studies*. Utrecht: International Books.
- NORGAARD, Richard (1994). *Development Betrayed: the end of progress and a coevolutionary revisioning of the future*. London and New York: Routledge.
- OFFE, Claus (1989). *Capitalismo Desorganizado: as transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- OHLIN, Goran (1970). *Control de la Poblacion y Desarrollo Economico*. Mexico: Editorial Diana.
- OLIVEIRA, Francisco de (1983). A Navegação Venturosa. In, FURTADO, Celso. *Economia*. São Paulo: Ática.
- OIT (1976). *Employment, Growth and Basic Needs*, Genebra: OIT.
- PINTO, Aníbal (1980). Comentarios Sobre el Artículo “La interacción entre los estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina”. *Revista da CEPAL* nº. 12
- _____.(1978). Falsos Dilemas y Opciones Reales en la Discusión Latinoamericana Actual. *Revista da CEPAL*, n. 7.
- _____.(1976). Notas Sobre os Estilos de Desenvolvimento. In BIELSCHOWSKY, (2000). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record.
- _____.(1970). Natureza e Implicações da Heterogeneidade Estrutural na América Latina. In BIELSCHOWSKY, (2000). *Cinquenta anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record.
- PNUMA (2004). *Perspectivas do Meio Ambiente Mundial – 2002, GEO3: passado, presente e futuro*. Brasília: IBAMA/UMA – Universidade Livre da Mata Atlântica.
- POLANYI, Karl (2000). *A Grande Transformação; as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.
- PREBISCH, Raúl (2000). La periferia Latinoamericana en la Crisis Global del Capitalismo. *Revista da CEPAL*, nº 26.
- _____. (1980). Biosfera y Desarrollo. *Revista da CEPAL*, nº 12.

- _____ (1963). Por Uma Dinâmica do Desenvolvimento Latino Americano. In BIELSCHOWSKY, (2000). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record
- _____ (1962). El Desarrollo Economico de la América Latina y Algunos de Sus Principales Problemas. *Boletín Económico para América Latina*. (reimpressão)
- RAHNEMA, Majid (2000a). Pobreza. In, SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. (pgs. 229 –250).
- _____ (2000b). Participação. In, SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. (pgs. 190 - 210).
- RIBEIRO, Gustavo Lins (1992). *Ambientalismo e Desenvolvimento Sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento*. Serie Antropologia, nº 123. Brasília, UnB.
- RIST, G. (1996). *Le Développement, Histoire d'une Croyance Occidentale*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- RODRÍGUEZ, Octavio (1981). *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- ROZENTHAL, Gert (1989). El Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años Ochenta y sus perspectivas. *Revista da CEPAL*, nº 39.
- SACHS, Ignacy (2000). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.
- SACHS, Wolfgang (2003). The Archaeology of the Development idea. In *Planet Dialectics*. London: Zed Books.
- _____ (2000a). Meio Ambiente. In, SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. (pgs. 117 - 131).
- _____ (2000b). Um só mundo. In, SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. (pgs. 355 - 370).
- _____ (2000c). *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes.
- SAID, Edward W (1990). *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras. [1978]
- SÁINZ, Pedro; CALCAGNO, Alfredo (1992). En Busca de Outra Modalidad de Desarrollo. *Revista da CEPAL*, nº 48.
- SAMPAIO JR, Plínio Soares de Arruda (1997). *Entre a Nação e a Barbárie: uma leitura das contribuições de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado à crítica do capitalismo dependente*. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia (Tese de doutoramento).

- SANTOS, Boaventura de Souza (2003). Poderá o Direito ser Emancipatório. In, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N. 65 pgs. 3-76. Coimbra.
- _____ (2001). *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós modernidade*. São Paulo: Cortez.
- _____ (1999). A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. In, Pereira, Luís Carlos Bresser (org). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da Unesp.
- _____ (1997). *Um Discurso Sobre as Ciências*. Porto: Afrontamento.
- _____ (1989). *Introdução a Uma Ciência Pós Moderna*. Rio de Janeiro: Graal.
- SANTOS, Milton (2003). *Economia Espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Edusp.
- SALCEDO, Juan Antonio C. (1973). *Textos Básicos de Naciones Unidas*. Madrid: Editorial Tecnos S.A.
- SEYNES, Philippe de (1977). La Controvérsia de los “Futuros” en las Naciones Unidas. *Revista da CEPAL* nº 3.
- SCHELL, Jonathan (1985). *O Destino da Terra*. Rio de Janeiro: Record.
- SERRA, J.(1976) *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SHIVA, Vandana (2000). Recursos Naturais. In, SACHS, Wolfgang. *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes. (pgs. 300-316).
- STOESSINGER, John G. (1975). *O Poder das Nações: a política internacional de nosso tempo*. São Paulo: Editora Cultrix.
- SUNKEL, Osvaldo (2001). A Sustentabilidade do Desenvolvimento Atual na América Latina. In ARBIX, Glauco et al (org) (2001). *Razões e Ficções do Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Unesp; Edusp.
- _____ (1981). *La Dimensión Ambiental en Los Estilos de Desarrollo de América Latina*. Chile: Nações Unidas/CEPAL/PNUMA
- _____ (1980). La Interacción Entre los Estilos de Desarrollo y el Medio Ambiente en la América Latina. In, SUNKEL, Osvaldo; GLIGO, Nicolo (orgs) (1980). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. 2. vol.
- SUNKEL, Osvaldo; ZULETA, Gustavo (1990). El Neoestructuralismo Versus el Neoliberalismo en los Años Noventa. *Revista da CEPAL* nº 42.

- SUNKEL, Osvaldo; GLIGO, Nicolo (orgs) (1981). *Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. 2. vol.
- SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro (1976). *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo – Rio de Janeiro: DIFEL.
- THERBORN, Göran (2000). Dimensões da Globalização e a Dinâmica das (Des)igualdades. in GENTILI, Plabo (2000) (org). *Globalização Excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires; CLACSO.
- TINBERGEN, Jan (org), (1978). *Para Uma Nova Ordem Internacional*. Terceiro informe ao Clube de Roma. Rio de Janeiro: Agir Editora.
- TOMASSINI, Luciano (1980). Factores Ambientales, Crisis de los Centros y Cambio en las Relaciones Internacionales de los Países Periféricos. *Revista da CEPAL*, nº 12.
- TOLBA, Mostafá K. (1980). Los Actuales Estilos de Desarrollo y los Problemas Del Medio Ambiente. *Revista da CEPAL*, nº 12.
- TOURAINÉ, Allain (1999). *Crítica da Modernidade*. Petrópolis; Vozes [1994].
- URRY, John (1982). *Anatomia das Sociedades Capitalistas: a economia, a sociedade civil e o estado*. Rio de Janeiro: Zahar.
- VIEIRA, Paulo Freire (org). (1998). *Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil: A Contribuição de Ignacy Sachs*. Santa Catarina: Editora Pallotti/APED.
- VIOLA, Andreu (2000). *Antropología del Desarrollo: teorías y estudios etnográficos en América Latina*. Barcelona: Paidós.
- VIOLA, Eduardo (1987). O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In, PÁDUA, José Augusto (org). *Ecologia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/IUPERJ.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2002). *Após o Liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Vozes.
- _____ (2001). *Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- _____ (1985). *O Capitalismo Histórico*. São Paulo: Brasiliense.
- WATTS, William (1972). Prefácio. In, MEADOWS, Denis et al. *Os Limites do Crescimento*. São Paulo: Editora Perspectiva. (Col. Debates n. 90).
- WATTS, Michael. (1993). Development: power, knowledge, discursive practice. *Progress in Human Geography* 17(2). Hodder Arnold Editor.
- WEBER, Max (1982). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Editora LTC.

- WOLFE, Marshall (1991). Perspectivas Sobre la Equidad. *Revista da CEPAL*, n° 44.
- _____ (1987). Agentes Del ‘Desarrollo’. *Revista da CEPAL*, n° 31.
- _____ (1977). Para ‘Outro Desarrollo’: requisitos y proposiciones. *Revista da CEPAL*, n° 3.
- _____ (1976a). El Ambiente en la Palestra Política. *Revista da CEPAL*, n° 2.
- _____ (1976b). Enfoques del Desarrollo: ¿De quién y hacia qué? *Revista de la CEPAL* n° 01.
- _____ (1976c). *El Desarrollo Esquivo: exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica*. México: Fundo de Cultura Econômica.

DOCUMENTOS

- COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. (1991). *Nossa Própria Agenda*. BID/PNUD/PNUMA
- CAVALCANTI, José Costa (s/d). *Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente*. Ministério do Interior (mimeo).
- CEPAL (2002). *LC/G.2157 (SES.29/3): Globalización y desarrollo*. CEPAL: Brasília.
- _____ (2000a). *LC/G.2096. La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Santiago de Chile.
- _____ (2000b). *LC/R.2023. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconômicas: 1980 – 1990*. División de Médio Ambiente y Asentamientos Humanos de la CEPAL.
- _____ (1995). *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*. Santiago de Chile.
- _____ (1993). *LC/R. 1229. ¿Que hacer despues de Rio?: Lo que no se hizo antes de Estocolmo*. División de Recursos Naturales y Energia.
- _____ (1991). *El Desarrollo Sustentable: Transformacion Productiva, Equidad y Medio Ambiente*. Santiago do Chile.
- _____ (1990). *Transformación Productiva con equidad*. Santiago do Chile.
- _____ (1990). *LC/R.946: Políticas sociales y desarrollo social en el inicio de los años noventa*. División de Desenvolvimento Social.
- _____ (1989). *El medio ambiente como factor de desarrollo*. Santiago do Chile: CEPAL. Série Estudos e Informes da CEPAL, n° 75 .

- _____ (1987). Planificación para una nueva dinámica económica y social. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. *Revista da CEPAL*, n° 31.
- _____ (1985). Crisis y desarrollo en América Latina y el Caribe. Secretaría Ejecutiva. *Revista da CEPAL* n° 26.
- _____ (1980). América Latina em la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo. Centro de Proyecciones. *Revista da CEPAL* n° 11.
- _____. (1977). *Estrategia Internacional de Desarrollo y establecimiento de un nuevo orden economico internacional: tercer evaluacion regional*. Série Cadernos da CEPAL n° 17
- _____. (1975). Avaliação de Quito. In BIELSCHOWSKY, (2000). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record.
- _____ (1976). *E/CEPAL/L.132: El medio ambiente en América Latina*. Consejo Economico y Social.
- _____ (1976a). *E/CEPAL/L.131: El desarrollo latinoamericano: su evaluacion y perspectivas a largo plazo*. Consejo Economico y Social.
- _____ (1973). *E/CN.12/957: Actividades de la CEPAL respecto al programa de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente*. Nota de la secretaria. Quito, Ecuador.
- _____ (1971a). *ST/ECLA/CONF. 40/L.4: Informe del secretario general*. Consejo Economico y Social. México.
- _____ (1971b). *ST/ECLA/CONF.40/L.2: El medio ambiente humano y el desarrollo economico em América Latina*. Seminario regional latinoamericano sobre los problemas del medio ambiente humano y el desarrollo. Consejo Economico y Social. México.
- _____ (1971c). *ST/ECLA/CONF.40/L.3: El desarrollo y el medio ambiente*. Seminario regional latinoamericano sobre los problemas del medio ambiente humano y el desarrollo. Consejo Economico y Social. México.
- _____ (1971d). *E/CN.12/898: El medio humano em América Latina*. Nota de la Secretaría. Consejo Economico y Social: Décimocuarto período de sesiones. Santiago de Chile.
- _____ (1971e). *ST/ECLA/CONF.40/L.5/Rev.1: Informe del Seminario regional latinoamericano sobre los problemas del medio ambiente humano y el desarrollo*. Consejo Economico y Social. México.
- _____ (1971f). *Seminário regional latinoamericano sobre los problemas del medio ambiente humano y el desarrollo*. Documento informativo n° 15. México.
- _____ (1971g). *Seminário regional latinoamericano sobre los problemas del medio ambiente humano y el desarrollo*. Documento informativo n° 16. México.

- _____ (1971h). *Seminário regional latinoamericano sobre los problemas del medio ambiente humano y el desarrollo*. Documento informativo nº 26. México.
- _____ (1971i). *Seminário regional latinoamericano sobre los problemas del medio ambiente humano y el desarrollo*. Documento informativo nº 33. México.
- _____ (1968). *Política dinâmica de desenvolvimento para a América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Presença.
- CMMAD – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1991). *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- FAO (1955). *Un Proposito Ambicioso: Diez años de cooperación internacional en la lucha contra la miseria*. Roma: Fao.
- _____ (s/d). *La lucha contra el hambre*. Nações Unidas.
- NAÇÕES UNIDAS (1995). *Agenda 21*. [Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992; Rio de Janeiro)]. Brasília: Câmara dos Deputados.
- _____ (1992) Declaração do Rio Sobre Ambiente e Desenvolvimento (www.bio2000.hpg.ig.com.br/declaracao_do_rio.htm). Acessado em 15/07/2005.
- _____ (1992a). *A/46/48: Informe del comite preparatório de la conferencia de la Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Assembléia Geral, 43º período de Sessões. Suplemento nº 48. (Volume II) Nova York.
- _____ (1991a). *A/46/48: Informe del comite preparatório de la conferencia de la Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Assembléia Geral, 46º período de Sessões. Suplemento nº 48. (Volume I) Nova York.
- _____ (1991b). *A/44/48: Report of the preparatory committee for the United Nations conference on environment and development*. Assembléia Geral, 44º período de Sessões. Suplemento nº 48. Nova York.
- _____ (1991c). *A/45/46: Informe del comite preparatório de la conferencia de la Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Assembléia Gerral, 45º período de Sessões. Suplemento nº 46. Nova York.
- _____ (1990). *A/45/850: Conferencia de las naciones unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Assembléia Geral, 45º Período de Sessões.
- _____ (1988). *RES A/43/196: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo*. Assembléia Geral, 43º Período de Sessões.
- _____ (1988-a). *A/43/915/Add.7. Development and international economic co-operation: long-term strategy for sustainable and environmentally sound development*. Assembléia Geral, 43º Período de Sessões.

- _____ (1987). *A/C.2/42/L.80: Development and international economic co-operation, environment*. Assembléia Geral, 42º Período de Sessões.
- _____ (1987a). Res. A/42/186: *Perspectiva Ambiental hasta el año 2000 y más adelante*. Assembléia Geral, 42º Período de Sessões.
- _____ (1987b). A/C. 2/42/L.80 (Anexo da Res A/42/186): *Perspectiva Ambiental hasta el año 2000 y más adelante*. Assembléia Geral, 42º Período de Sessões.
- _____ (1975). *Yearbook of the United Nations 1972*. Volume 26. Nova York.
- _____ (1973). *A/CONF. 48/14/Rev.1: Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972. Nova York.
- _____ (1971). *A/CONF.48/PC.8: Informe del Secretario General*. 2º período de Sessões.
- _____ (1971a). *A/CONF. 48/PC.11: Informe del Secretario General*. Assembleia Geral, 3º período de Sessões.
- _____ (1971b). *A/CONF. 48/PC.11/Add.1: Grupo de trabajo intergubernamental sobre vigilancia o supervision*. Assembléia Geral, 3º período de Sessões.
- _____ (1971c). *A/CONF. 48/PC.11/Add.2: Seminários regionales sobre desarrollo y medio humano*. Assembléia Geral, 3º período de Sessões.
- _____ (1971d). *A/CONF. 48/PC.11/Add.3: Grupo de trabajo intergubernamental sobre conservación. Informe sobre la marcha de los trabajos adición*. Assembléia Geral, 3º período de Sessões.
- _____ (1971e). *A/CONF. 48/Add.12: Report of the intergubernamental working group on the declaration on the declaration on the human environment*. Assembléia Geral, 3º período de Sessões.
- _____ (1971f). *A/CONF. 48/PC.13: Informe de la comissão preparatória sobre su tercer período de sesiones*. Assembléia Geral, 3º período de Sessões.
- _____ (1958). *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico*. México: Nações Unidas.
- MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES/BRASIL (2005). *Meio Ambiente – Rio-92: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. (<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/por/relext/mre/aginter/meioamb/>) Acessado em 02/06/05.
- WARD, Bárbara e DUBOS, René (1973). *Uma Terra Somente: a preservação de um pequeno planeta*. São Paulo: Editora Melhoramentos/Editora da Universidade de São Paulo.