

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
NOTAS PARA A ELABORAÇÃO DE UM ESQUEMA DE REFERÊNCIA

Geraldo Müller \*

APRESENTAÇÃO

O “sustentável” do desenvolvimento não poderia ser substituído pelo antigo “longo prazo”, de modo que tudo ficaria como dantes no quartel do Abrantes? Essa troca de palavras não é mais uma dessas conversas moles em que se troca seis por meia dúzia? Agora não é moda a gente falar de competitividade ao invés da velha e conhecida concorrência? Agora não é mania a gente falar em equidade ao invés da velha e boa palavra justiça? O mesmo não acontece com a preservação inteligente dos recursos naturais, essa tal de ecologia? Afinal, capitalismo não é capitalismo? Mudam as palavras, mas as essências são as mesmas! Como esse pessoal não consegue mudar a realidade, fica mudando as palavras! “Words, words and words”, ah! meu velho Shakespeare!

Pois até que essa maneira de ver as coisas não faz mal. Obriga a muito esforço a quem pensa diferente.

Gente como o grande historiador Eric Hobsbawm (1995), inglês marxista de estirpe. Diz este autor que, ainda mais óbvia que as incertezas da economia e da política mundiais era a crise social e moral, refletindo as transformações pós-década de 1950 na vida humana, que também, encontraram expressão generalizada, embora confusa, nas décadas de crise, 1970 e 80 (poderíamos estender para os anos 90). Foi uma crise das crenças, dos supostos sobre os quais se apoiava a sociedade moderna desde que os Modernos ganharam sua famosa batalha contra os antigos, no início do século XVIII: uma crise das teorias racionalistas e iluministas abraçadas tanto pelo capitalismo liberal como pelo comunismo, e que tornaram

\* Pesquisador senior da Universidade Estadual Paulista (UNESP), área de Ciências Sociais. Consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

possível a breve mas decisiva aliança dos dois contra o facismo, que as rejeitava. Contudo, prossegue o historiador, a crise moral não dizia respeito apenas aos supostos da civilização moderna, mas também às estruturas históricas das relações humanas que a sociedade moderna herdara de um passado pré-industrial e pré-capitalista e que, agora vemos, haviam possibilitado seu funcionamento. Não era a crise de uma forma de organizar as sociedades, mas de todas as formas.

Bom, quando vivemos uma crise de tal envergadura - crise de todas as formas de organizar a sociedade - não parece descabido que as designações das coisas e dos processos mudem. Ainda que muita coisa rescende ao que já vimos e conhecemos. O passado sempre anda a cavalo do presente-futuro não realizado. De qualquer modo, este presente-futuro nos obriga a pensar. Ainda que o futuro nos é desconhecido, não podemos simplesmente lhe voltar as costas. O futuro nos chama: como organizar as sociedades? como expandir a produtividade do trabalho social sem terminar de vez com os recursos naturais e sem expandir o mundo das desigualdades sociais que poderá extinguir a coesão social mínima? Para pensar isso, necessitamos de teorias, e se não as temos de alguma maneira consensualmente organizadas, temos que dispor, pelo menos, de alguns quadros de referência.

O presente artigo é um conjunto de notas, muito elementares, rascunhadas à luz dessas preocupações. É um esboço parcial para um trabalho mais sistemático e de maior fôlego. Mas, são notas preliminares voltadas a uma pretensão maior - a de elaborar um esquema de referência.

### 1. AS MEGATENDÊNCIAS E O CAMPO MAGNÉTICO

Das mega-tendências mundiais consideradas por diversos autores, duas tem grande importância para nosso tema: a globalização e a descentralização. Ambas colocaram as economias e as sociedades no interior de três forças que parecem tender a conformar as configurações socioculturais futuras: a competitividade, a equidade e a ecologia; ou, em outras palavras, a nova forma de concorrência, a nova exigência de participação das populações nos resultados do crescimento econômico e o conjunto de questões sobre o meio ambiente. As noções que iremos abordar situam-se, por conseguinte, num *campo magnético* tri-polar, formado pelas três forças mencionadas.

A globalização se mostra, dentre outras maneiras, na abertura ao

exterior das economias e sociedades nacionais, o que nos leva a considerar as informações daí provenientes como cumprindo um papel relevante na formação das expectativas, na formulação e implementação das estratégias empresariais e de outros grupos sociais, e das políticas públicas, bem como da institucionalização de processos. A descentralização se mostra, dentre outras maneiras, pela propensão a formas de gestão regional e local, o que nos leva a considerar o papel determinante das especificidades locais e regionais das expectativas, da formulação das estratégias empresariais e outros grupos sociais, e das políticas públicas, assim como da institucionalização de processos.

A compatibilização dos inúmeros processos não-lineares oriundos das interações entre globalização e descentralização, *magnéticamente* polarizados pela competitividade, equidade e ecologia, tem nas instituições um dos principais conjuntos estabilizadores de expectativas e promotores de mudanças. Mas, as instituições sem o engajamento cívico, serão pouco eficientes.

### 2. GLOBALIZAÇÃO E ECONOMIA GLOBAL

A história da economia mundial, afirma Hobsbawm, desde a Revolução Industrial tem sido de acelerado progresso técnico, de contínuo mas irregular crescimento econômico, e de crescente "globalização", ou seja, de uma divisão mundial cada vez mais elaborada e complexa de trabalho; uma rede cada vez maior de fluxos e intercâmbios que ligam todas as partes da economia mundial ao sistema global. O progresso técnico continuou e até se acelerou na Era da Catástrofe (anos 70 e 80), transformando e sendo transformado pela era das guerras mundiais (1914-18 e 39-45).

Na década de 1970, diz o autor, observadores começam a chamar a atenção para uma nova divisão internacional do trabalho: uma maciça transferência de indústrias que produziam para o mercado mundial, da primeira geração de economias industriais, que antes as monopolizavam, para outras partes do mundo. A revolução nos transportes e comunicações modernos tornou possível uma economia de produção verdadeiramente mundial. Também se deveu aos esforços deliberados de governos do Terceiro Mundo para industrializarem-se, conquistando mercados de exportação, se necessário à custa da velha proteção de mercados internos. Essa globalização econômica desenvolveu-se lentamente na década de 60

e se acelerou de modo impressionante durante as décadas de perturbações econômicas mundiais após 1973.

A globalização, portanto, não é em si mesma algo novo. A expansão econômica mundial de base industrial data do século XVIII, da primeira Revolução Industrial. Cabe lembrar que a Grande Depressão (1929-33) mostrou claramente a globalidade da economia capitalista (a economia socialista soviética estava em plena construção e, pelo seu isolamento mundial, ficou "imune"). A catástrofe da Grande Depressão destruiu toda a esperança de restaurar a economia, e a sociedade, do longo século XIX. A globalização se deu, então, com o acirramento dos nacionalismos, notadamente através da ideologia reacionária facista, que acabou resultando na devastadora 2ª. Guerra mundial.

A globalização do pós-guerra, promovida pelas multinacionais e pela aspiração industrializante de vários países do Terceiro Mundo, provocou, em parte a queda do socialismo real da URSS e também da base econômica da China, afirma Hobsbawm. A primeira afundou não apenas por causa da inata ineficiência e inflexibilidade do sistema, mas porque a fraqueza era agravada pelas demandas de status de superpotência militar, que não podia ser sustentada em uma economia em declínio. A China passou a adotar a política de "não interessa a cor do gato, desde que ele caça os ratos", isto é, de um radical realismo econômico face à inevitável integração ao sistema mundial de mercado. *A globalização atual difere profundamente em sua forma*: ela não provocou o rompimento da economia mundial; antes, o contrário, seu segmento transnacional mais moderno se expandiu e continua a se expandir, mas provocou a crise do Estado-nação, a crise das economias nacionais e a crise nos âmbitos sociais, políticos e culturais.

A globalização não é uma megatendência redutível à economia. Sua compreensão não se confina ao aumento dos fluxos comerciais e de capitais, e mesmo aos de tecnologia. Tampouco à sua promoção de super acumulação de capitais e de riquezas, e o empobrecimento dos excluídos. Mas abarca também uma intensa mercantilização do mundo, uma exigência de negociações contínuas, um confronto entre valores e crenças. No entanto, a globalização não seria compreensível sem uma economia global.

O novo sistema de produção -uma produção de grandes volumes e flexível, que sucedeu à produção padronizada de linha (consulte-se os anexos 4, 5 e 6 em Becker: 1996)- não é o resultado das novas tecnologias

de informação, mas seria impossível sem elas, assinala Castells (1995). A formação de uma economia global se diferencia profundamente de uma economia mundial. Uma economia mundial existe pelo menos desde o século XVI, como atestam os trabalhos de Braudel e Wallerstein. Uma economia global é uma economia que funciona como uma unidade em tempo real, na qual os capitais e o gerenciamento, os mercados, o mercado de trabalho, os fluxos de informação e de tecnologia funcionam utilizando como seu espaço a globalidade, o planeta por inteiro. E mais: uma economia global não é aquela que abraça todos os países, regiões e cidades; é uma economia que seleciona, no mundo inteiro, pontos específicos e elementos conectando-os ao interior de seu sistema e desconectando outros deste mesmo sistema. Uma economia de caráter global, diz Castells, como a que surgiu de forma plena nesses últimos 20 anos e como será a do futuro, pode existir somente graças ao atual sistema de telecomunicações, de transporte aéreo, de trens de alta velocidade e de instrumentos tecnológicos.

Um outro componente da formação de uma economia global, prossegue Castells, é a mudança rumo a estruturas descentralizadas e de redes como forma predominante das organizações econômicas, sociais e institucionais. Por suas implicações culturais e políticas, esta mudança assinala o fato de estarmos indo rumo a uma economia e sociedade de redes.

### 3. GLOBALIZAÇÃO COMPETITIVA

A integração planetária das economias funcionando em tempo real -um processo em curso- significa que, imediata ou mediamente, economias, produtos, processos produtivos e organizacionais, empresas estão sendo colocadas umas ante as outras. Países se defrontam entre si confrontando suas empresas e instituições, valores e crenças. Há produtos, empresas, instituições e mercados que são mais atingidos que outros, e outros que até mesmo não o são. Mas, creio não estar forçando demais às coisas ao dizer que o atual processo de integração -expresso pela globalização- desencadeou um movimento geral de competição, de confronto, não restrito à economia, mas extensivos às formas de sociabilidade, à política e à cultura. Esse processo mais geral tem no âmbito econômico sua expressão na noção de competitividade. Daí que, pode-se dizer que as atividades e organizações humanas e suas perspectivas, senão estão imediatamente postas no campo da competitividade, estão pelo menos

transpassadas pela globalização competitiva.

Do *campo magnético* de forças acima indicado, a atratividade mais intensa certamente não está sendo exercida pela equidade, tampouco pela ecologia, mas, sim, pela competitividade. A noção de globalização competitiva visa a expressar, pelo menos é esta minha hipótese, a mais forte tendência contemporânea e, por conseguinte, a cor mais forte de um afresco que possa funcionar como um painel de referência para o desenvolvimento sustentável.

A noção expressa processos complexos, tais como a expansão das corporações transnacionais, em base das inovações tecnológicas e gerenciais; a expansão dos novos instrumentos financeiros, como os derivativos e os fundos de pensão, que estão afetando as políticas monetárias e cambiais dos países; a expansão das novas infraestruturas de redes comunicativas sob a forma de infovias; as inúmeras tentativas de inovações institucionais-legais que visam regular e coordenar as vigorosas forças de mercado; a criação e expansão de novas formas de negociação entre os agentes econômicos e os atores dos mais diversos sistemas sociais, políticos e culturais (atualmente, afirma-se que a maior indústria é a de entretenimento). Enfim, globalização competitiva é uma *tendência-força* que está mexendo com todas as empresas, países e instituições e culturas.

#### 4. ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Com a crise das instituições internacionais e também das instituições nacionais, ou seja, dos mecanismos de regulação e coordenação de extração keynesiana e neoliberal, está em aberto quais serão as instituições que promoverão as formas contemporâneas de coesão e coerção social. Enquanto isso, as instabilidades estruturais, internacionais e nacionais, vão sendo encaminhadas pela expansão e criação de mercados e suas instituições, com suas novas formas de financiamento e de negociações e os estados nacionais. No plano internacional destacam-se os atores que conformam o poder estrutural mundial, que contam, e muito -ainda que não exclusivamente- na formulação e implementação de um desenvolvimento sustentável.

Poder estrutural mundial, diz Strange (1988), é aquele poder que conforma e determina a estrutura da política econômica global na qual outros estados, suas políticas e instituições, suas empresas econômicas e seus cientistas e outros profissionais devem operar. O poder estrutural confere capacidade de decidir como as coisas devem ser feitas. É o poder

de determinar os quadros de referência nos quais cada estado se relaciona com o outro, com seu povo, ou com as corporações empresariais. É fácil ver aí o G-7, a Tríade (Estados Unidos, Japão e União Européia) e a OTAN. Mas, pode-se ver também os conflitos contínuos entre a expansão das corporações transnacionais e os estados nacionais desenvolvidos, a desregulação e a busca de novas regulações e instituições.

Creio que, por certo, podemos admitir a existência de um poder estrutural mundial, conformador de uma ordem mundial, mas sem que isso nos remeta de imediato a conceitos tais como imperialismo, via exploração econômico-social, ou dependência, principalmente via dívida externa e burguesia associada. Sem dúvida, seria fácil lançar mão destes conceitos para encaminhar nossas dificuldades, pois há abundância de material teórico. Mas, a crise de todas as formas de organizar a sociedade de Hobsbawm me impele a não cair nessa facilidade, sem que saiba bem para onde ir. No entanto, basta considerar o seguinte: a dependência do país ao poder estrutural mundial, via burguesia associada ou outra qualquer, certamente não explica a determinação de como são tratados os pobres e excluídos do referido país, tampouco com que inteligência este país aborda a questão ecológica. Há fortes componentes endógenos, como a estrutura e o funcionamento do poder interno, o modo de se abordar as atividades informais, o acesso à educação e à cultura, que não estão determinados desde fora do país. Até o contrário ocorre. A competitividade, exigida internacionalmente, está muito associada à capacitação geral básica dos povos, ao acesso aos códigos modernos mínimos, a um padrão mínimo de vida compatível com as aspirações de uma igualação social crescente. É um tema que, por controverso, exige muita atenção, sem dúvida.

De momento, o que nos interessa é a admissão de que existe um poder estrutural mundial, que coordena e regula o período atual. Não há apenas desordem. O que há é a *simultaneidade* da desordem - o esboroamento de uma ordem social, basicamente de sua estrutura econômica, gerencial e institucional-legal, mas com sintomas claros na ordem sociopolítica e cultural - com um monitoramento internacional contínuo de ensaios sobre uma nova ordem. Neste sentido aparece com clareza que não faz muito sentido distinguir entre poder econômico e poder político. E aqui vale a pena considerar a sugestão de Stranger: diz-se que alguém possui poder econômico se dispõe de muito dinheiro; se um banco, por controlar o crédito, dispõe do poder de emprestar. Por outro lado, dizemos que o povo tem poder político se controla a máquina do estado; o estado tem

poder se usa as instituições para compelir os demais à obediência e à conformidade. O problema destas distinções-analiticamente interessantes-é sua inoperacionalidade ao tratar de *situações particulares*. É muito difícil ter uma clara distinção entre poder econômico e político sem considerar o poder de compra, o comando sobre a produção, o comando sobre a mobilização de capitais, o controle sobre a segurança nacional e internacional.

Muitos estudiosos consideram a produção como a base do poder político e social na sociedade. A imagem disso é o sandwich: a produção seria o pão de baixo, o fundo, e a ordem mundial, o pão de cima, com o estado entre ambos, respondendo às mudanças estruturais da produção e do mundo. Strange utiliza a imagem do tetraedro, cujos lados são: segurança, finanças, conhecimento e tecnologia, e produção. Cada lado toca os outros três e é por eles sustentados e determinados. Cada lado representa uma das quatro estruturas através das quais o *poder é exercido numa situação particular*. Nenhuma face é sempre ou necessariamente mais importante que as outras três. Cada uma é sustentada, ligada e participa das outras três.

Para nós, a estas alturas, interessa sobremaneira registrar que o desenvolvimento sustentável diz respeito a um empreendimento que se inscreve no espaço mundial das megatendências da globalização e da descentralização, espaço no qual atua um poder estrutural mundial que busca promover uma nova ordem mundial, cujos princípios e parâmetros são controversos e bastante difusos. Nesta poeira danada, pode-se perceber uma linha de força bastante claramente delineada: a globalização competitiva, que não se reduz à economia, mas que é também política. Tanto a economia como a política -nas atuais particularidades- não são as mesmas da época do imperialismo capitalista e do capitalismo dependente. Mudou a economia, sua dinâmica e suas funções; mudou a política, suas formas de exercício de controle e poder e suas funções de representação; se na economia as coisas parecem mais claras e mais delineadas pelo futuro, na política parecem mais delineadas pelo passado. *Do que resulta residir no poder estrutural mundial o núcleo da crise internacional e no poder estrutural nacional os alicerces mais fortes da sustentação dessa crise*. Creio que as diversas tentativas sociais de organizar os países em "blocos econômicos" ilustra isso tudo.

##### 5. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E FORÇAS NO CAMPO MAGNÉTICO

A preponderância da competitividade na globalização, que poderia ser entendida como a concorrência renovada e expandida, encontra cada vez mais obstáculos em favorecer a construção de novas formas de coesão social, pelas dificuldades em incorporar, de um lado, as questões provenientes do uso dos recursos naturais, agora já aceitos como finitos - donde emerge a noção de *ecologia* - e, de outro, as questões que concernem à participação popular na riqueza social - donde emerge a noção de *equidade*. Os intentos em relacionar estas questões com a concorrência econômica, que anda solta mundo afora e carece de regulações e coordenações pertinentes, redundou na revisão desse conceito - donde emerge a noção de *competitividade*.

A questão do desenvolvimento, agora reposta através destas noções -daí a idéia geral de desenvolvimento sustentável- lança desafios imensos. Os defensores mais acerbos dos mercados como os principais reguladores, devem dar conta das implicações que os processos de acumulação de capitais e de riquezas tem na utilização dos recursos naturais; por exemplo, quem vai controlar e financiar as externalidades negativas sobre o meio ambiente e como se pode considerá-lo como um bem público? E mais: devem dar conta das condições educacionais, de saúde, de infraestrutura que propiciam a melhoria da qualidade de vida das populações; por exemplo, quem vai controlar e financiar essa gama de bens públicos hoje tidos como indispensáveis para que um país ou uma região adquira capacidade competitiva?

Por outro lado, os defensores de uma maior equidade, devem dar conta das necessárias articulações de suas posições com os mercados (que efetivamente facultam um extraordinário aumento da produtividade do trabalho social) e com a exploração inteligente do meio ambiente; por exemplo: como pensar os custos de transação e a eficiência da esfera pública, seja estatal seja não-estatal?

Por fim, os defensores da ecologia devem dar conta das relações desta com a competitividade; não se pode exigir um negócio agrário, por exemplo, fora dos padrões competitivos. Devem dar conta também das relações entre ecologia e a melhoria da qualidade de vida das populações: como, por exemplo, torná-las partícipes de tarefas ecológicas a partir de seus conhecimentos ancestrais, de suas culturas?

Não se trata de reduzir ecologia e equidade aos ditames simples da competitividade ou, de uma maneira simplória, da concorrência -ainda que na prática atual dos mercados e suas instituições predomine fortemente a concorrência a qualquer preço. O que as mencionadas forças do *campo magnético* anunciam, e a prática aqui e acolá já apresenta, é o preceito geral de considerar as transações econômicas, suas regulações e coordenações, transpassadas por componentes ecológicos e de equidade. Em todo o caso, o desenvolvimento somente será sustentável -e essa é a base da nova ideologia misturada com ciências sociais, biológicas e outras mais- se for *simultaneamente* competitivo, equitativo e ecológico.

#### 6. DESCENTRALIZAÇÃO: A DIMENSÃO REGIONAL

A descentralização é a globalização localizada. Com um detalhe importante: a globalização, vista como dinamizada pela economia global, de acordo com Castells, não abraça a todos os países, regiões e cidades; a economia global é uma economia que seleciona, no mundo inteiro, pontos e elementos específicos, inserindo-os no seu sistema e excluindo a os outros. Por isso toda e qualquer região que queira participar da globalização deve, senão possuir, buscar alguma vizinhança com algum centro de inovação. A descentralização tem várias formas: blocos regionais, blocos geopolíticos e econômicos; e também a nossa conhecida região-localidade. Nos interessa sobretudo esta última.

A dimensão regional do desenvolvimento é aceita como detentora de uma grande importância, prática e teórica, ainda que não se saiba muito bem que grande importância seja essa. Para nós, latino-americanos, o fato do regional ter importância não é nenhuma novidade, pois não faltaram experiências de planejamento regional, inseridas no modelo *hacia adentro* do pós-segunda guerra, que visavam criar polos de desenvolvimento e realizar as forças latentes das localidades. A importância atual parece residir, de um lado, na exaustão do modelo mais geral de industrialização e modernização de nossas sociedades, cujo epicentro era o estado nacional voltado à expansão do mercado interno e, de outro, na radical transformação no modo de produzir, distribuir, trocar e consumir, núcleo do furacão globalização-economia global que, por vias diversas, relaciona-se com a descentralização, sendo a região-localidade uma de suas dimensões.

As comunidades regionais e as sociedades nacionais, para se desenvolverem, estão sendo agora obrigadas a se valer, cada vez mais, de

*suas próprias forças*, através de suas capacidades adaptativas à inserção mundial e através da criação de empregos/ocupações e rendas regionais. Creio que é nas complexas interrelações entre globalização e descentralização que residem as forças, e as expectativas, da grande importância que a dimensão regional parece deter no desenvolvimento. E é nestas interrelações, no *campo magnético* de que falamos, que se divisam as já mencionadas três grandes forças que tendem a conformar o desenvolvimento que se situa a região: um determinado território no interior desse *campo magnético*. A região é, assim, um recorte territorial da realização dos citados princípios organizativos, provocado pela descentralização na globalização.

Teríamos, dessa feita, uma "racionalidade regional", com suas atividades agrárias e espaços rurais, com suas atividades industriais e de serviços e com suas organizações e instituições. Esta racionalidade seria um recorte territorial de outras racionalidades existentes. Seria e efetivamente é um recorte; mas, com uma diferença substancial: a mudança das determinações dinâmicas da vida regional. As categorias básicas tradicionais desta racionalidade, como "distância", "fricção do espaço" e "contiguidade", habituais na definição de região, estariam em franca e rápida mudança.

No contexto latino-americano dos anos 90, que é radicalmente distinto daquele das décadas anteriores, porque marcado pela democratização e pela aspiração à gestão regional, e pela abertura para o exterior, a "racionalidade regional" está sendo revista.

O *pertencimento simultâneo* de qualquer país, região ou localidade a vários processos e esquemas de inserção e de integração, criou possibilidades de novas formas de organização territorial. Certas regiões podem realizar acordos cooperativos táticos com outras regiões, não necessariamente contíguas, sequer do mesmo país. A nova infraestrutura que integra as tecnologias de dados com as de comunicações cumprem atualmente um papel de extrema relevância por seus impactos na localização e na gestão da produção e do trabalho, no acesso às informações e nos transportes; forças centrípetas e centrífugas foram, simultaneamente, desencadeadas, das quais uma de suas configurações pode tomar a forma regionalizada; sua efetivação reclama a institucionalização de um modo de regulação - a gestão regional (Boisier, 1994; Peitchinis, 1992).

Por conseguinte, o entendimento de região como um território determinado, transpassado pelos princípios de competitividade, equidade

e ecologia, não se define mais *tão sómente* pela contiguidade física de suas atividades econômicas e instituições específicas, mas *fundamentalmente* pela gestão das transformações econômicas, tecnológicas, ambientais e institucionais associadas à dinâmica da vida regional.

Nesta formulação está implícita a idéia da região constituir-se como um sistema complexo, aberto, vinculado com seu entorno, que procura sempre evitar a institucionalização do desenvolvimento regional em seus aspectos de rigidez e de burocratização, por outro lado busca suscitar a participação civil na gestão territorial.

Esses aspectos aparecem claramente numa das mais sistemáticas definições de desenvolvimento ecológicamente sustentável que conheço: afirma Berta Becker (1995) que o desenvolvimento reside na sinergia e na qualidade total do uso do território, alcançadas segundo três princípios básicos: a eficácia econômica mediante o uso de informação e tecnologia em atividades e produtos poupadores de matérias-primas e energia, e sua reutilização; a valorização da diversidade, visando as vantagens competitivas; a descentralização, entendida como discussão entre os atores envolvidos no processo para o estabelecimento de direitos e deveres.

#### 7. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: RUMO A UMA DEFINIÇÃO

O desenvolvimento sustentável diz respeito a uma sociedade ser capaz de manter, no médio e no longo prazos, um círculo virtuoso de crescimento econômico e um padrão de vida adequado. Não se trata de abolir os ciclos econômicos com suas flutuações, mas de manter expectativas, com realizações, de melhoria contínua do padrão de vida, a despeito das flutuações setoriais e crises econômicas localizadas. A sustentabilidade, portanto, é uma questão multidimensional e intertemporal.

A Unesco (1995) define desenvolvimento sustentável como *aquele que permite responder às necessidades presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações em responder às suas próprias necessidades*. A amplitude da definição requer algumas qualificações.

Desenvolvimento sustentável significa ir mais além da manutenção e a ampliação do *capital físico* que gera renda e o incremento dela com base

no crescimento demográfico, desenvolvimento tecnológico e referências intertemporais. Manutenção, reposição e crescimento dos capitais, físico e humano, são certamente um aspecto do desenvolvimento sustentável; o uso, a obsolescência e a depreciação dos capitais deve ser levado em conta. O *capital humano* ganha destaque: os conhecimentos técnicos e administrativos e sua disseminação através da educação podem ser substitutos ou complementares dos capitais físicos e ambiental. Na *capacidade inventiva humana*, afirma a Unesco, e em sua *criatividade em substituir trabalhos penosos, repousam as fontes da sustentabilidade*.

Recentemente, passou-se a considerar a manutenção física do meio ambiente como um dos constituintes do bem-estar. Ainda que os recursos ambientais sirvam como meios, sendo considerados como valores em si (como certamente o são a floresta amazônica), são os resultados, não os meios, que devem obedecer o princípio de sustentabilidade.

Como, então, evitar a poluição da água, da terra e do ar em que vivemos e dos quais dependem nosso trabalho? como evitar a exaustão dos recursos renováveis que são essenciais à produção? Não há como escapar de se fazer investimentos e, no caso dos recursos não renováveis, não há como não investir em substitutivos, de modo que a base produtiva de um bem-estar sustentável seja mantida.

O sistema como um todo deve ter capacidade de ajustar suas crises e choques, sendo suficientemente flexível e diversificado, tanto em relação aos recursos (incluindo a diversidade biológica) quanto às práticas, para manter a si mesmo frente às incertezas do futuro. Um outro aspecto, dos vários indicados pela Unesco diz respeito à sustentabilidade das medidas fiscais e administrativas e das políticas. Estas *devem ter credibilidade e aceitação por parte dos cidadãos para serem eficientes*.

O medo a protestos populares, como demonstrações de massa e distúrbios, podem frustrar as reformas; por isso, deve-se dispor de instituições e mecanismos com capacidade de darem conta dos antagonismos. O aparato administrativo deve ter capacidade de levar adiante uma gestão persistente das coisas públicas, e a arrecadação deve estar à altura para atender as necessidades públicas. *A paz internacional e a segurança interna, por exemplo, são dimensões importantes de uma política sustentável*.

Como se pode constatar, a Unesco arrolou uma série de aspectos caracterizadores do desenvolvimento sustentável que, praticamente, quer

dizer: devemos construir uma outra sociedade. A velha forma social não mais funciona, não permite enfrentar os novos problemas.

Em outros termos, a Unesco quer dizer: devemos construir uma sociedade inovadora. Ora, curiosamente, vários autores da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal, 1991) e da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Ocde, 1994) que se dedicaram a estudar a competitividade chegaram a conclusões semelhantes.

A conceitualização de competitividade está centrada no sistema sociocultural e não só no sistema econômico, como tradicionalmente é vista a competitividade. Este enfoque pode ser resumido, segundo Müller (1995), em dois pontos: (i) os novos imperativos tecnológicos, organizacionais, institucionais, legais, políticos e culturais se impõem como elementos que prescrevem o pensamento e a ação contemporâneos, e que tornam possível desenhar uma determinada configuração futura do sistema sociocultural, e (ii) a competitividade ganha força nas relações que estabelece com outros conceitos (ecológica e equidade) e com outros valores sociais (democracia, direitos humanos e participação social). A aplicação deste modelo de desenvolvimento implica na mudança social de atitudes e comportamentos em todos os segmentos sociais, em direção a uma sociedade inovadora.

A sobreposição de aspectos que caracterizam competitividade e sustentabilidade ecológica não é casual, assim como não são sua sobreposição com os de equidade. A indefinição dos limites entre as esferas privada e a pública, por exemplo, é a expressão da existência de uma área conflitiva, uma área não resolvida, na qual se sobrepõem, se misturam, os interesses ecológicos, os interesses econômicos e os interesses sociais. A sustentabilidade relacionada aos recursos naturais, por exemplo, não pode ser reduzida a uma visão ecológica dos processos de mudança, separando as mudanças biofísicas em geral em, de um lado, mudanças sociais e, de outro, mudanças no meio ambiente. Dessa feita, deve-se ultrapassar os limites de qualquer definição biológica de sustentabilidade ecológica, e deve-se dizer que a gestão dos recursos naturais depende também da participação dos cidadãos, dos que formulam e decidem sobre políticas, e criam, modificam as instituições.

A sustentabilidade ecológica implica numa institucionalização, como, de acordo com a Unesco, a adoção de um código de práticas, acompanhado de uma legislação no nível nacional ou regional com vistas

a controlar a coleção, manuseio e exportação de material biológico, com a supervisão de organizações de profissionais habilitados. Os governos e as associações não governamentais devem trabalhar em conjunto para criar ferramentas que incluam o conhecimento local, para desenvolver atividades baseadas na liderança local.

*A participação, a localidade ou região, a pesquisa científica com os conhecimentos do pessoal da região, são ingredientes fundamentais para uma estratégia ecologicamente sustentável.* Neste sentido, ainda que se deva buscar algum tipo de cálculo financeiro, o emprego do modelo de análise tradicional de custo-e-benefício mostra-se muito limitado.

O valor contido no princípio de sustentabilidade ecológica não pode ser deixado inteiramente em mãos dos mercados, sustenta a Unesco, pois as gerações futuras não estão aí representados, e não há razão para supor que a dinâmica dos mercados levará em consideração nossas obrigações para com o futuro. Taxas, subsídios e regulações servem para adaptar a estrutura de incentivos dirigida a proteger o meio ambiente e os recursos básicos. As decisões sobre isso passam, obviamente, pelas fronteiras conflitivas entre as esferas privada e pública, que estão em revisão; não se dispõe a contento uma nova esfera pública (Heilbroner, 1994).

## 8. PRINCÍPIOS E PARÂMETROS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Podemos, agora, apresentar uma primeira configuração de um esquema de referência sobre o desenvolvimento sustentável.

Antes, porém, convém formular uma pergunta fundamental. Um paradoxo.

Ferrer (1996), ao analisar as forças internas, nacionais, e o *bloco Mercosul* em formação, formula uma pergunta fundamental, válida para países como o nosso e de toda a América Latina e outros países mais: como fazer a inserção mundial *e ao mesmo tempo* desenvolver internamente? Em suas palavras: um dos maiores paradoxos da ordem mundial contemporânea e de mais difícil solução para as políticas nacionais de desenvolvimento e o Mercosul é o contraponto entre a inserção no sistema mundial e a

mobilização do potencial endógeno de crescimento.

As tendências que nos remetem à inserção mundial aparecem claramente nas comunicações, finanças e intercâmbios internacionais, e também nas corporações transnacionais e nas novas coordenações e integrações internacionais por parte dos estados nacionais. No entanto, diz Ferrer, apesar da importância destes processos, a acumulação e a mudança tecnológica internas continuam a desempenhar um papel crucial no desenvolvimento econômico e social dos países. Para termos uma idéia: em 1993, o produto nacional bruto mundial das 209 economias, somou 24,3 trilhões de dólares (The World Bank, 1994). Desse montante, os investimentos estrangeiros das transnacionais foi de 1% e os movimentos internacionais de capitais representaram uns 2%; outros e erros estatísticos, representaram outros 2%; os 95% restantes foram financiados com poupança interna. Isso vale para os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Deste modo, conclui nosso autor, apesar do processo de globalização, as decisões nacionais sobre a poupança e o investimento seguem sendo decisivas para o desenvolvimento econômico e social e para a integração regional.

Esta ênfase nas decisões internas e, portanto, nas responsabilidades das elites e grupos que conduzem as estratégias e políticas nacionais, é também realçada em Ocde (1994), em seu trabalho sobre a competitividade. Diz-se aí que as nações, sejam pequenas ou grandes, desenvolvidas ou em desenvolvimento, devem assumir a responsabilidade de suas próprias condições e não imputar a estagnação e o desemprego à competitividade internacional; a proposição básica é a de tomar como ponto de partida uma análise séria das políticas domésticas de promoção nacional da competitividade e do crescimento, e não considerar a perspectiva da competitividade internacional como básica para a análise das condições nacionais, e para a formulação de políticas internacionais, confrontando-as.

Estes excertos nos permitem formular algumas indagações básicas: pode um país em desenvolvimento partir de suas necessidades e daí ver como irá se inserir na economia mundial? O fato de o país ter que pôr 95% de suas poupanças para financiar sua economia lhe permite determinar seu crescimento sustentável? A falta de crescimento e o desemprego se deve basicamente à elite e aos grupos dirigentes de cada país? Ou será que é tudo, exatamente, o contrário: será o imperialismo dos países centrais, disfarçados em globalizadores, que nos condenam à estagnação? Nossos

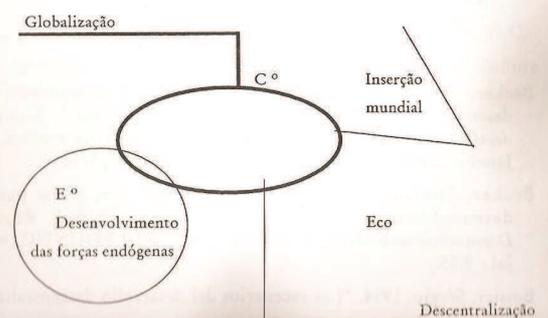
dirigentes não estão totalmente submetidos aos ditames estrangeiros? Ou será que nos encontramos numa nova etapa do desenvolvimento do capitalismo, do Estado, dos grupos e classes sociais, das estruturas socio-político culturais, que se parece com o que já conhecemos e vimos, mas que contém novos elementos, novos ingredientes, pouco claros?

A nós interessa agora situar o desenvolvimento sustentável no nosso contexto contemporâneo. E o paradoxo é este: como operar o desenvolvimento sustentável interno (brasileiro, mercosuliano ou outro) na exigência de, *simultaneamente*, inserirmos mundialmente e nos valer de nossas forças internas?

Interessa-nos, nestas notas preliminares, apresentar um esquema do desenvolvimento sustentável à luz dos requerimentos contemporâneos de países como o nosso, de países em desenvolvimento.

Para tanto, e buscando resumir o que expus, vamos considerar que a sustentabilidade, como qualificativo do desenvolvimento, é portadora de princípios e parâmetros. Os princípios são: a competitividade, a equidade e a ecologia. Os parâmetros são: as inovações, as negociações e os financiamentos.

A compatibilização dos inúmeros processos não-lineares oriundos das interrelações entre as duas megatendências, globalização e descentralização, polarizadas pelos princípios de competitividade, equidade e ecologia, tem nas inovações, nas negociações e nos financiamentos seus parâmetros básicos. Isso tudo pode ser representado pela figura abaixo.



### 9. RÁPIDA CONCLUSÃO PROVISÓRIA

Como indiquei na apresentação, o objetivo do artigo é apresentar algumas notas sobre uma noção que está sendo elaborada por muita gente. Por isso mesmo ela é objeto de muitas controvérsias e de um sem número de intentos de sistematização. Mas, trata-se de um tema sobre o qual não se pode ficar mudo, sob pena de comprometer a atualidade de nossas atividades universitárias, que devem estar comprometidas com o como pensar e como agir na contemporaneidade.

Que falta muita coisa, é verdade. Falta trabalhar os princípios e os parâmetros. Os conceitos de externalidades e de bem público. O conceito de capital humano e de capital social, o engajamento cívico. O papel e a extensão da economia informal e seus fundamentos nas regiões e localidades. O conceito de plano e suas implicações, como a de monitoramento contínuo. É um trabalho para mais gente.

A generalidade do esquema e sua precariedade é, de fato, um convite para uma troca de idéias com colegas, alunos, empresários, gente das esferas de governo e trabalhadores. Assim como o omelete se faz mesmo com a quebra dos ovos, o desenvolvimento sustentável se faz nas situações particulares, para as quais um esquema provisório como este serve apenas como um mapa, que apresenta os pontos básicos de trajetórias possíveis. E um mapa, às vezes, pode fazer falta.

### 10. REFERÊNCIAS

- Becker, Bertha. 1995. "Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica", Seminário *O desafio do desenvolvimento sustentável e a geografia política*, Rio de Janeiro, Resumos Expandidos do Seminário, 22-25/10.
- Becker, Dinizar. 1996. "Competitividade: um novo padrão de desenvolvimento regional", Santa Cruz do Sul, RS, *Redes, Desenvolvimento Regional (Revista do Mestrado)*, EDUNISC, v. 1, n. 1, jul.: 9-55.
- Boisier, Sérgio. 1994. "Los escenarios del desarrollo descentralizados en

- América Latina", Santiago de Chile, Ilpes/Cepal, *Serie Investigación*, Documento 94/09, 23 de junio.
- Cepal. 1991. *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago, Chile, Cepal-Naciones Unidas, febrero.
- Ferrer, Aldo. 1995. "El escenario internacional, los dilemas del Mercosur y la política cambiária", *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, MRE, n. 16: 61-69.
- Heilbroner, Robert. 1994. *O capitalismo do século XXI*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., tradução de Sérgio Goes de Paula.
- Hobsbawm, Eric. 1995. *Era dos Extremos. O breve século XX. 1914-1990*, São Paulo, Cia. De Letras, tradução de Marcos Santarrita.
- Castells, Manuel. 1995. "Innovazione tecnologica e sviluppo regionale", *Ripensare la tecnologia. Informatica, occupazione e sviluppo regionale*, A cura di Mariella Berra, Torino, Bollati Boronghieri, gennaio: 65-72.
- Müller, Geraldo. 1995. "The kaleidoscope of competitiveness", *Cepal Review*, Chile, Santiago, Cepal/United Nations, august.
- OCDE. 1994. Bradford Jr., Colin (ed). *The new paradigm of systemic competitiveness: toward more integrated policies in Latin America*, Paris, Development Center Documents.
- Peitchinis, Stephen. 1992. "Computer technology and the location of economic activity", *Futures*, Switzzland, Butterworth-Heinemann Ltd., october: 813-819.
- Strange, Susan. 1988. *States and markets*, London, pinter publishers.
- The World Bank. 1994. *The World Bank Atlas 1995*, Washington, D.C.
- Unesco. 1995. *Our Diversity*. Report of the World comission on Culture and Development, France, Egoprim.