

Globalização e Desenvolvimento Sustentável: O Caso da Amazônia Brasileira*

Valérie de Campos Mello

1 – Teoria das Relações Internacionais e a Proteção Global do Meio Ambiente

No campo das relações internacionais, verifica-se uma ampliação da produção sobre temas relacionados às questões ecológicas globais do meio ambiente. Tanto as abordagens realistas como as institucionalistas neoliberais têm se referido à forma como os temas ecológicos são tratados no plano internacional. No entanto, as duas abordagens tendem a ocultar a natureza política das questões ecológicas. Ambas consideram os problemas ambientais como algo já dado, em lugar de analisá-los como resultado do atual modelo de desenvolvimento.

Este artigo sugere a adoção de uma perspectiva mais crítica em relação às questões ambientais. Depois de rever as principais tendências da literatura sobre os temas relacionados ao meio ambiente na área de Relações Internacionais, o atual consenso liberal em torno do conceito de “desenvolvimento sustentável” é questionado. As transformações políticas e as mudanças na política ambiental são analisadas no contexto da mudança estrutural da economia mundial e da redefinição da dinâmica do sistema capitalista em sua fase neoliberal. Mudança estrutural que é caracterizada pela internacionalização da produção e das finanças e pelo abandono do fordismo como modelo de acumulação dominante, tendo implicações sobre a maneira pela qual as questões ambientais são tratadas tanto direta como indiretamente. Direta-

* [Tradução de Maria Luiza Monteiro da Silva.]

mente, pois a degradação do meio ambiente é antes de mais nada resultado da atividade econômica e do modelo de desenvolvimento que atualmente é adotado no mundo inteiro, com raras exceções. Mas há também efeitos indiretos, tanto no âmbito nacional como internacional. No plano doméstico, produziu-se uma reconfiguração do Estado, desafiando-se sua habilidade de conduzir políticas autônomas não apenas no campo econômico, mas em todas as áreas de orientação política, incluindo-se a do meio ambiente. Na esfera internacional, criaram-se novas restrições aos países do Terceiro Mundo: parece não haver alternativa ao "Consenso de Washington", uma homogeneização de políticas econômicas em torno das perspectivas neoliberais.

As preocupações ecológicas, ao questionarem os efeitos da industrialização e do uso ultra-intensivo de recursos naturais, surgiram como um desafio potencial ao modelo econômico dominante. Como um projeto de emancipação, elas poderiam ter se tornado uma fonte de inspiração para caminhos alternativos de pensar o desenvolvimento econômico, a participação política e a vida social. No entanto, com a vitória do modelo neoliberal, elas acabaram sendo redefinidas de uma maneira que se quer "neutra", isto é, compatível com o desenvolvimento econômico. Elas se tornaram objeto de negociações internacionais, e o conceito de "desenvolvimento sustentável" foi criado para oficializar a reconciliação entre crescimento econômico e meio ambiente. A solução passou a ser um projeto liberal de "gerenciamento global" das questões ambientais por uma nova "ecocracia".

O artigo se encerra com uma breve análise das recentes mudanças na política ambiental brasileira que ilustram bem as deficiências da abordagem do "ecogerenciamento". Com toda a atenção internacional focada na destruição da Floresta Amazônica, o Brasil tem mudado importantes aspectos de suas diretrizes políticas em relação às florestas, mas essa tentativa de melhor "administrar" a Amazônia não alcança as causas cruciais da devastação florestal, que estão ligadas à questão da desigualdade e das lutas pelo poder no Brasil. Os problemas ecológicos são inerentemente políticos, e soluções que ignorem este fato somente contribuirão de maneira secundária para os progressos na luta pela proteção do meio ambiente.

Panorama das Principais Vertentes da Literatura sobre Políticas Globais Ambientalistas

A literatura sobre a política ambiental global tem sido amplamente dominada pela análise institucionalista neoliberal. Esta perspectiva enfoca os aspectos globais e universais das preocupações ambientalistas e enfatiza as oportunidades de cooperação internacional. O problema principal pode ser esquematizado da seguinte forma: dado o fato de os problemas ambientais afetarem

negativamente os interesses percebidos de mais de um país, eles apresentam oportunidades para a cooperação na base do interesse mútuo. A natureza “global” dos problemas do meio ambiente produz quase que automaticamente incentivos à cooperação. Os conflitos somente surgem devido à fragilidade da cooperação ambiental e às barreiras à administração coletiva de recursos.¹

Assim como vários outros temas na disciplina de Relações Internacionais, as questões ecológicas têm sido estudadas através da “teoria dos regimes”, que considera as origens, formação e a efetividade das organizações internacionais que lidam com a proteção ambiental.² A maior preocupação da literatura sobre regimes internacionais tem sido a de analisar o impacto das instituições no comportamento dos Estados e suas relações com a ordem e a estabilidade do sistema internacional. É precisamente esta preocupação com a estabilidade que tem levantado muitas críticas. Ao focar a ordem, a abordagem em termos de regime tende a tornar-se conservadora e pró *status-quo*. Toma-se como algo dado que a ordem e a interdependência são os objetivos comuns de todos os Estados e supõe-se a existência de um consenso universal na maneira de conduzir a vida internacional. No entanto, os regimes internacionais também podem ser arenas de conflito e de exercício do poder, e, freqüentemente, conduzem à institucionalização de desigualdades.³ Nesse sentido, a teoria dos regimes tem ajudado a despolitizar os problemas ambientais, fazendo-os parecer problemas técnicos de “gerenciamento de recursos”. Esta literatura trata os problemas de degradação ambiental como sendo de natureza essencialmente técnica e suscetíveis de serem resolvidos através de uma tecnologia melhor, um gerenciamento de qualidade e uma cooperação internacional crescente. O meio ambiente é considerado como algo neutro, não se observando o fato de que os custos e benefícios da proteção ambiental não são igualmente distribuídos.

Na outra extremidade do espectro, os realistas têm enfatizado os conflitos por recursos naturais e os aspectos de “alta política” das questões ambientais. O exemplo mais notável é a construção do conceito de “segurança ambiental”. A perspectiva realista tende a ver os regimes como impostos por um poder hegemônico defendendo seus interesses nacionais. Por focar o poder, ela limita a maneira de lidar com a mudança ambiental global ao conjunto de objetos convencionais do estudo das Relações Internacionais: acordos inter-governamentais, regimes internacionais, debates sobre soberania nacional e argumentos sobre ação coletiva. Além do mais, a abordagem realista apresenta uma visão de mundo homogeneizadora na qual o sistema político é naturalmente autoritário e tecnocrático. Subestima-se, portanto, como esse sistema possa ser desafiado por projetos alternativos como, por exemplo, o projeto ecológico.

Tanto a abordagem institucionalista neoliberal quanto a realista estão baseadas na crença na “ciência” e em sua capacidade de resolver todos os problemas ambientais. Consideram a mudança ambiental global como originando-se fora do sistema social no qual são avaliadas suas conseqüências. Não se entende as mudanças ambientais como resultado do desenvolvimento industrial e de práticas agrícolas insustentáveis. A conexão entre o modelo de desenvolvimento, com seu sistema particular de produção e acumulação, e a mudança ambiental, não é explicitada. Realismo e Institucionalismo Neoliberal não situam corretamente a destruição ambiental no contexto histórico do capitalismo, do colonialismo e da industrialização e falham em referir-se à economia política.

Além do mais, ao focar regimes internacionais e acordos, as duas abordagens, apesar de suas diferenças, tendem a se centrar no Estado e assumem que todos eles têm capacidade, legitimidade interna e vontade política para administrar os recursos existentes dentro de suas fronteiras. Ambas dão menor importância aos conflitos de poder que surgem entre o Estado e a sociedade no processo de alocação, controle e acesso de recursos. Conforme enfatizado por Peter Doran (1995, p.193).

“[...] a agenda acadêmica tem se caracterizado por ser não crítica e não refletiva, sendo uma mera extensão do desejo de controlar e integrar o sistema internacional, desta vez a serviço de uma ideologia ascendente de gerenciamento global do meio ambiente ou ‘ecocracia’, refletindo os valores e interesses das instituições internacionais existentes e de seus membros mais poderosos”.

A literatura sobre regimes internacionais para o meio ambiente tende a adotar o que Robert Cox chama de uma abordagem “de resolução de problemas”. Nas palavras de Cox,

“[a abordagem de resolução de problemas] toma o mundo como ela o encontra, com suas relações sociais e de poder existentes e as instituições onde estas se organizam, como marco dado para a ação. O grande objetivo da “resolução de problemas” é fazer com que essas relações e instituições trabalhem com menos arestas ao lidar efetivamente com fontes particulares de problemas”.⁴

Uma Abordagem Crítica da Crise Ecológica

Recentemente, abordagens mais interessantes e críticas têm sido desenvolvidas. Lafférière corretamente mostra como a crise ecológica pode representar uma fonte de mudança emancipatória: demonstrando que o presente modelo político-econômico não é capaz de assegurar os objetivos tradicionais da política, tais como seguridade e bem-estar, a crise ecológica indica a necessidade de uma mudança básica nas relações sociais, de uma reforma profunda no sistema político e de uma reformulação da relação entre os homens e a natureza.

A crise ecológica tem de ser entendida como uma crise política, associada a questões de poder e dominação. Ken Conca e Ronnie Lipschutz têm ressaltado que a mudança ecológica revela não só a distribuição do poder, mas também o significado do poder, a legitimidade das regras e a natureza da autoridade. Eles argumentam em favor de uma nova dinâmica social, em que a estrutura autoritária tradicional do mundo político daria lugar a uma estrutura mais descentralizada e democrática.

Uma abordagem crítica da crise ecológica considera os temas ecológicos como essencialmente políticos. Na realidade, se considerarmos que a política tem como referência valores competitivos e concepções do que é bom, desejável e apropriado à vida coletiva, fica claro que o debate sobre meio ambiente é intrinsecamente político. Trata-se da distribuição de responsabilidades e benefícios dos recursos naturais. Nesse sentido, deve-se considerar não apenas os recursos naturais a serem “administrados”, mas também quem tem o poder de decidir como eles devem ser gerenciados.

O pensamento ecológico crítico reconhece que a concepção humana da natureza é histórica e cultural. A maneira que os atores percebem as questões ecológicas está determinada pela ótica histórica e social da inter-relação do homem com a natureza. Peter Doran afirma que, na Europa, a construção do mito da natureza está baseado em uma representação da natureza como um objeto não problemático, matéria do discurso científico e manipulável para propósitos humanos. Esta representação da natureza se tornou dominante como o ponto de vista “Ocidental”. No entanto, em outras culturas, a natureza é percebida de diferentes maneiras. Por exemplo, a visão da natureza instrumental “ocidental” contrasta com os sistemas de conhecimento indígenas que atribuem significados sagrados à natureza. Esta, diz Doran, está sempre sendo vivenciada como uma “construção ideológica”, através da mediação da sociedade e interagindo com outros temas racionais, tais como ciência, desenvolvimento, industrialismo e capitalismo.

Uma abordagem crítica da crise ecológica, portanto, questiona a hipótese da “globalidade”. Como enfatizado por Shiva (1990) “global”, no discurso político dominante, é o espaço político em que um ator local dominador busca o controle global e se libera de restrições locais, nacionais e internacionais. O global não necessariamente representa os interesses universais humanos, mas, pelo contrário, um interesse particular que tenha sido globalizado.⁵

Do meu ponto de vista, a abordagem crítica é mais adaptada para compreender a emergência das preocupações ecológicas e para explicar por que elas são cada vez mais projetadas em uma perspectiva internacional. De fato, a aceitação da questão ecológica como sendo atualmente “global” não deve ser recebida sem críticas. Para compreendermos plenamente o processo

é interessante perguntar o que tem sido globalizado, por que e quais são os efeitos dessa globalização e globalização para quem.

2 – Globalização da Economia e Crise Ecológica: Deixando as Ligações Explícitas

Se a questão ambiental está se destacando, cada vez mais, no plano internacional, isto se deve ao processo de globalização, que tem afetado todas as áreas da vida social. Esta seção apresenta um breve panorama da globalização da economia, com suas características principais, para, em seguida, explicitar as conexões entre globalização econômica e proteção ambiental. A globalização da economia afeta a proteção ambiental de duas maneiras. Uma é uma relação direta: o aumento da atividade econômica relacionado à globalização econômica — aumento no volume do comércio, produção etc. — diretamente produz problemas ambientais, tais como poluição, produção de dejetos e o esgotamento de recursos naturais não renováveis. A outra é uma relação indireta. A globalização e a subsequente adoção do modelo neoliberal estreitaram o leque de opções políticas possíveis, com nítidas implicações na problemática do meio ambiente.

A Globalização da Economia Mundial

A globalização pode ser vista como um padrão histórico de mudança estrutural, mais do que uma transformação política e social total ou plenamente realizada. A globalização, na concepção robertsoniana, é “a compressão do mundo e a intensificação da consciência do mundo como um todo”.⁶

A Globalização da Produção e das Finanças

O processo de globalização é caracterizado pela intensa mudança estrutural da economia política internacional. A atividade econômica, hoje em dia, não é apenas “internacionalizada”, i.e., geograficamente dispersa, ela é “globalizada”: houve uma alteração qualitativa onde uma integração funcional da atividade econômica foi alcançada. Os dois principais aspectos da globalização econômica são a internacionalização da produção e a globalização das transações financeiras. A reestruturação da produção começou no início da década de 70, em um contexto de concorrência internacional crescente e de inovações tecnológicas, e foi acelerada por taxas de crescimento lentas e períodos de recessão na década de 80. Esse fenômeno provocou a globalização da atividade empresarial, tanto na área industrial quanto na de serviços. Na

realidade, as empresas multinacionais desempenharam um papel decisivo na alocação de investimentos de capital e na determinação das localidades para a produção espalhadas no mundo.⁷

Os mercados financeiros globais têm desempenhado um papel importante na construção da estrutura e da dinâmica da emergente ordem político-econômica. Os mercados financeiros estão adquirindo uma crescente hegemonia estrutural em amplas estruturas e processos econômicos e políticos.⁸ O movimento de capitais tem se tornado progressivamente autônomo dos Estados. O capital move-se de um lugar para outro na busca do máximo de retorno, e, ao realizar este trajeto, afeta fundamentalmente a capacidade de os Estados administrarem suas economias. A globalização financeira criou, portanto, uma forma de “governança sem governo” em que os Estados têm sido forçados a se tornar mais “internacionalizados”.⁹ Ainda que se possa argumentar sobre a existência, anteriormente, de períodos de intensa internacionalização na história do mundo, seu espectro, hoje, é bem mais intenso: afeta um amplo conjunto de políticas, um maior número de países e estes mais diretamente.

A Crise do Fordismo e a Mudança do Modelo de Acumulação

A globalização também desafia o modelo dominante de desenvolvimento econômico existente desde a Segunda Guerra Mundial. A crise da ordem do pós-guerra e do sistema de Bretton Woods provocou uma alteração no modelo fordista de acumulação¹⁰ — sistema de acumulação baseado na produção e consumo de massa. Este modelo começou a dar sinais de debilidade já no final da década de 60, com um declínio no crescimento da produtividade e uma crise na organização do trabalho. Modelos liberais e “flexíveis” começaram a ser adotados em vários países, direcionando-se a uma produção “pós-fordista” ancorada em informação, alta tecnologia, sendo exemplos notáveis os Estados Unidos e o Reino Unido. Esse direcionamento foi traduzido no plano global por uma gigantesca onda de desregulamentação, maior liberalização e privatização, conduzindo, na expressão de Lash e Urry, ao fim do “capitalismo organizado”.¹¹

O Surgimento do Consenso de Washington

Finalmente, a globalização permitiu uma transformação da “conjuntura histórica” que tem importantes implicações para os países do Terceiro Mundo e para a sua capacidade de lidar com a crise ecológica.¹² Nos idos de 1960 e 1970 o crescimento econômico criou a ilusão da possibilidade de maior autonomia no campo econômico para muitos países do Terceiro Mundo. No âmbito diplomático, iniciativas como as da Nova Ordem Econômica Internacional mos-

traram uma tentativa de reformular a estrutura das relações econômicas em uma perspectiva mais favorável ao hemisfério sul. No plano acadêmico, esta visão baseava-se na “teoria da dependência” que identificava subdesenvolvimento como resultado de uma estrutura desigual do sistema internacional. O desenvolvimento era definido em termos de crescimento com redistribuição e solidariedade.

Em contraste, na década de 90, com a globalização, o fim da Guerra Fria e a recessão que se seguiu à crise da dívida e à crise fiscal, essas reivindicações foram abandonadas e as metas políticas do chamado “Consenso de Washington” adotadas na maioria dos países do hemisfério sul. A concepção de desenvolvimento na década de 90 é profundamente diferente daquela reinante nos anos 60. O desenvolvimento é atualmente definido em termos de crescimento da capacidade produtiva e da competência econômica. Com a crise da dívida excluindo os países do Terceiro Mundo dos mercados de capitais, o discurso tornou-se menos ideológico. A premissa básica dessa nova maneira de pensar é que o subdesenvolvimento é antes o resultado de políticas econômicas distorcidas resultantes de intervenções do Estado, do que da estrutura do sistema internacional; de forma progressiva, o Estado é visto como estruturalmente impróprio para as tarefas de, diretamente, produzir bens produtivos e distributivos.

Williamson foi quem primeiro denominou esse “conhecimento convencional” sobre política econômica de “Consenso de Washington”. O Consenso de Washington pode ser definido como um conjunto de políticas macroeconômicas, reformas estruturais liberalizantes, tais como a liberalização do comércio, a privatização de empresas estatais, desregulamentação de mercados, reformas fiscais, promoção de investimentos estrangeiros, assim como de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizadas em vários países e regiões, com o objetivo de obter o apoio dos países desenvolvidos e de instituições internacionais. Essas práticas originaram um conjunto de textos acadêmicos criticando as políticas de substituição de importações e o intervencionismo do Estado, ganhando força com o sucesso de alguns novos países industrializados e o colapso das economias centralmente planejadas. Quanto aos países do Terceiro Mundo, devido à crise da dívida,¹³ foram forçados a cumpri-las.

Para Paul Krugman, o Consenso de Washington substituiu o consenso do pós-guerra: tanto como doutrina econômica como fenômeno cultural, o Consenso de Washington tende a ser aceito como “a” doutrina universal, conduzindo a um verdadeiro estreitamento das opções de políticas econômicas para os países em desenvolvimento. Em termos econômicos há poucas perspectivas para governos de esquerda implementarem políticas econômicas diferentes e independentes, criando-se restrições severas contra estratégias

nacionais autônomas. Parece não haver alternativa alguma a uma política doméstica plenamente sintonizada com o novo contexto internacional. De fato, desde o início dos 80, houve uma mudança de orientação de política, sem retorno. Depois de duas décadas de nacionalismo econômico, a década de 80 foi marcada por uma reversão na política econômica: a maioria dos países do hemisfério sul adotou políticas liberais e de orientação de mercado. Uma espécie de “consenso transnacional” parece estar surgindo, resultante da globalização, com a aceitação “universal” da liberalização. O mercado é visto como um componente constitutivo da condição humana, o princípio condutor da ação individual e coletiva, sendo transformado de um fenômeno particular em universal. Através desse processo, idéias neoliberais estão se tornando cada vez mais hegemônicas.¹⁴

Os Efeitos da Globalização

A Crise Ecológica como Resultado Direto da Globalização Econômica

Uma vez que o significado e o alcance da globalização foram focalizados, torna-se mais claro verificar seu impacto sobre as questões ecológicas. O primeiro e mais evidente impacto é o de que a atual crise ecológica é, por si mesma, o resultado direto do modelo econômico que, graças à globalização, vem sendo atualmente adotado em quase todos os países do mundo. Historicamente, esse modelo de desenvolvimento baseado na produção e consumo de massa pressupunha a existência de uma oferta infinita de recursos naturais, assim como a existência de depósitos para a colocação de dejetos originados da exploração desses recursos. Recursos naturais eram vistos como ilimitados e destituídos de valor, valor entendido como sendo exclusivamente o resultado de uma relação social entre pessoas, que assume uma forma material e está ligado ao processo produtivo. O efeito desse modelo pode ser visto em toda parte: a poluição do ar, do solo, dos rios e dos oceanos, a produção de rejeitos tóxicos, a exaustão dos recursos naturais não renováveis, o aquecimento global, a destruição da camada de ozônio...

Estes problemas tendem a ser intensificados com o processo de globalização das atividades econômicas. Por exemplo, a generalização do livre comércio estimulou a produção para exportação, o que significa um aumento do uso intensivo de recursos que provocaram a degradação. O aumento do comércio agrícola está baseado no uso intensivo da terra, na devastação florestal e no uso de pesticidas e outras substâncias tóxicas. Na África, por exemplo, uma importante proporção da degradação da terra é provocada pela mudança nos modos de produção, resultante da integração forçada à economia

mundial e ao sistema de comércio internacional.¹⁵ Com o aumento da produção e do comércio, resultantes da globalização, os problemas ecológicos foram intensificados.

Políticas de ajuste, que foram impostas a muitos países em desenvolvimento, também provocaram impacto sobre o meio ambiente. Nicolo Giglo enfatiza como as políticas objetivando a redução da demanda agregada, assim como as políticas direcionadas à modificação relativa dos preços das mercadorias, os dois principais componentes das políticas de ajuste, provocaram uma intensificação na degradação ambiental. Por exemplo, a contração de despesas e a redução do crédito interno levam à redução dos programas ambientais, de investimentos em novos projetos, das atividades de supervisão, causando a invasão de áreas protegidas, formação de depósitos inadequados de dejetos, poluição urbana, destruição de ecossistemas e processos múltiplos de deterioração a longo prazo, assim como uma crescente desigualdade social.¹⁶

Os Efeitos Indiretos: A Globalização da Economia Cria Condições Estruturais que Impedem Soluções Reais para a Crise Ecológica

A globalização influi de maneira indireta sobre o tratamento da questão ecológica, produzindo um interessante paradoxo. De um lado, a globalização tem acelerado a crise ecológica e mostrado a necessidade urgente de revertê-la. De outro, a globalização estrutura a economia política de forma a impedir soluções reais a serem adotadas em relação a essa crise. Estende-se o destrutivo modelo econômico do hemisfério norte ao Terceiro Mundo, o que significa que os países do Terceiro Mundo terão de encarar a mesma destruição ambiental. Em vez de colocar limites às atividades econômicas baseando-se nas preocupações ecológicas, a globalização tem fortalecido a visão de que o livre mercado maximizará o bem-estar social, colocando o mercado como solução para a crise ecológica.

Com a internacionalização da produção e das finanças, os Estados estão perdendo poder em relação ao mercado em numerosas áreas tradicionais e cruciais de intervenção. Os Estados não podem mais assegurar emprego, bem-estar social, seguridade e estabilidade monetária, entre outras coisas. Perdeu-se, em bases nacionais, a decisão de como atuar nesses campos políticos. As economias domésticas estão, atualmente, cada vez mais subordinadas às exigências da economia global. O próprio Estado tornou-se “globalizado”, no sentido de que objetivos internos e metas sociais estão crescentemente subordinados a considerações externas. O Estado torna-se uma espécie de faixa de transmissão da economia global para a nacional, enquanto, anteriormente, atuava mais como protetor do bem-estar social diante das pressões externas.

A capacidade de o Estado fornecer de forma eficiente os bens produtivos e distributivos foi consideravelmente reduzida com o processo de globalização.¹⁷

A globalização, assim, significa que a situação política no interior de cada país é progressivamente determinada por fatores internacionais, afetando cada área da vida política. Isto tem claras implicações para a política ambiental. A globalização tem desafiado a habilidade do Estado em lidar com temas de proteção ambiental que são freqüentemente relançados em um parâmetro internacional.

Os efeitos em termos das preocupações ambientais são duplos. Por um lado, a globalização e a crise do fordismo podem ser percebidas como uma crise de hegemonia, no sentido de que é a crise de um compromisso social específico e das ideologias que o sustentavam. O surgimento de um novo paradigma social foi assim favorecido como a resposta da elite dominante à crise. Este paradigma, que pode ser chamado de "produtivismo liberal", se apóia em uma sólida fé no resultado de uma nova revolução tecnológica e no desenvolvimento das forças produtivas. Nesse sentido, a crise do fordismo significa que a consciência dos problemas ambientais tende a ser vista como um desafio à tecnologia, e não como um sinal da existência de contradições no modelo econômico.¹⁸

Por outro lado, o afastamento do fordismo tem profundas implicações para os países do Terceiro Mundo. De fato, enquanto o paradigma fordista era facilmente transferível para economias menos avançadas, o novo paradigma técnico, com suas formas particulares de organização industrial e de gerenciamento do trabalho, tende a se limitar às economias industrializadas avançadas. As inovações tecnológicas transformaram-se em potentes armas de competição, tornando-se difícil para os países do Terceiro Mundo adquiri-las, e mais difícil ainda desenvolvê-las autonomamente. Portanto, se a solução para a crise ecológica é dependente da tecnologia, e, como a tecnologia é um monopólio dos países desenvolvidos, a probabilidade de que países em desenvolvimento consigam superar a crise ecológica torna-se extremamente remota. Além disso, essas tendências colocam os países do Terceiro Mundo sob um novo tipo de dependência. Com o Estado perdendo sua capacidade de levar à frente a política econômica, temas ligados ao bem-estar social e à proteção ambiental terminam por ter suas soluções deixadas ao "mercado", o mesmo mercado que criou esses problemas.¹⁹

Outro efeito significativo da globalização e do surgimento do Consenso de Washington é o crescente isolamento nas questões de política pública de considerações da estrutura do modelo econômico e da crise do padrão de acumulação. Despolitizou-se as políticas de ação, fazendo-as parecer algo "técnico", como uma questão de "racionalidade". Essa "Nova Política Econômi-

ca de Desenvolvimento”, baseada na aplicação de métodos da economia ao estudo de políticas, exclui fatores políticos e econômicos do marco de análise. Tende-se a ignorar a problemática da equidade e da justiça social e enfoca-se a eficiência como solução para todos os problemas. Como apontado por Amin, a nova maneira de pensar tenta “administrar o mundo como um mercado”.²⁰ Este processo tem implicações em todos os aspectos da vida social, em particular no caso da proteção ambiental.

A situação da economia política globalizada resultante da mudança estrutural é tanto causa da crise ecológica quanto um obstáculo à sua solução. Ela delimita e redefine o alcance das opções políticas e as diretrizes de ação disponíveis na área de proteção ambiental, ao mesmo tempo que amplia as possibilidades de ação política em alguns domínios e fortalece o papel de novos atores. A globalização também criou novas restrições aos Estados, especialmente no Terceiro Mundo, com impactos na política ambiental. A globalização econômica levou a uma despolitização das temáticas ambientais e à transformação destas em um alinhamento ao liberalismo, resultando na formação de um projeto liberal de “gerenciamento ambiental”.

Se a globalização criou condições estruturais que forçaram os países do Terceiro Mundo a aceitar interferências em sua política ambiental, isto se deu de forma a não desafiar as causas reais da crise ecológica. Em vez disso, sua contribuição foi transformar as preocupações ecológicas em considerações de “gerenciamento ambiental” e de “ecoeficiência”, destruindo, assim, o caráter emancipatório das demandas ecológicas.

3 – Da “Ecologia” a “Meio Ambiente”: A Formação de um Consenso sobre o Desenvolvimento Sustentável e o Projeto Neoliberal de “Gerenciamento Ambiental”

Os Três “Movimentos Verdes”

Qual era então o projeto original da ecologia e de seus defensores? Qual era a mensagem propagada? André Gorz identifica a origem do movimento ecológico como um protesto espontâneo contra a destruição da cultura pelo aparato econômico e administrativo. Esse protesto apontava para a defesa dos direitos do cidadão em autodeterminar sua maneira de viver, de produzir e de consumir. Para Gorz, iniciou-se como um movimento cultural, como uma tentativa dos indivíduos de manter controle e entendimento das conseqüências dos próprios atos. Foi em 1970 que o movimento ecológico se tornou um movimento político. A publicação do relatório *Limites do Crescimento*, pelo Clube de Roma, em 1972, deu suporte científico a essas demandas culturais e mostrou a necessidade de se repensar o modelo de crescimento industrial.

Não existe algo como um “movimento verde” unificado. A temática ambientalista significa diferentes coisas para diferentes pessoas, tem diversas formas e se expressa através de diferentes canais. Para Wolfgang Sachs, é precisamente essa ambivalência da ecologia que é responsável tanto pelo sucesso quanto pelo fracasso do movimento, pois “ecologia” pode ser vista tanto como “modelos de computador e ação política, como disciplina científica e ainda como visão de mundo abrangente”.²¹ Os três principais componentes do “movimento verde” podem ser distinguidos, ainda que algumas vezes eles possam se confundir.

O Movimento Ecológico Radical

Uma tendência do movimento ecológico, o ecologismo radical (*deep ecology*), é tipicamente um movimento pós-moderno. Em termos filosóficos o ecologismo radical desafia a separação entre homem e natureza que era o coração do humanismo moderno. O humanismo baseia-se na razão. A racionalidade sendo a norma absoluta, o que não tem racionalidade não pode ter valor. Neste sentido, o humanismo legitima a violência contra a natureza. É exatamente esse anti-humanismo que está na base do movimento ecológico radical. A ecologia radical não é “antropocêntrica”, ela é “ecocêntrica”. George Sessions, por exemplo, pondera a favor da edificação de uma filosofia “não-humanista” no sentido de combater o paradigma antropocêntrico dominante. Na realidade, o argumento a favor dos direitos da natureza implica a rejeição à idéia de democracia como legado da declaração dos direitos humanos. O ecologismo radical pretende desconstruir o humanismo moderno, uma vez que neste a natureza apenas ocupa o *status* de objeto e não o de sujeito.

Essas idéias têm influenciado grandes organizações não-governamentais, como o Greenpeace que reivindica “sistemas de valores humanistas substituídos por valores supra-humanistas que situam qualquer vida vegetal ou animal na esfera de consideração legal e moral”. O Greenpeace vai ainda mais longe, afirmando que para se alcançar esse objetivo, pode até ser necessário “apelar para a luta contra aqueles que continuam a deteriorar o meio ambiente”.²² No entanto, a tendência ecologista radical permanece como uma ala marginal do movimento verde.

Os “Ecologistas Sociais”

Uma fração verdadeiramente diferente do “movimento verde” é o que eu denomino de movimento de “ecologia social”, que é de maneira geral composto por pessoas da “nova esquerda” ou de indivíduos insatisfeitos com o marxismo. Contrário ao movimento ecologista radical, os ecologistas sociais mantêm uma

perspectiva antropocêntrica: a preocupação com a natureza é entendida como uma preocupação com o meio ambiente de seres humanos. Apesar de tudo, essa tendência aparece como bastante “radical”, por colocar pela primeira vez uma profunda crítica ao capitalismo em termos das questões ambientais. Em uma edição especial chamada *Ecologia, este Materialismo Histórico*, os editores do periódico *Actuel Marx* afirmam que a ecologia surge nos dias de hoje como a “alternativa radical e universalista que substituirá o marxismo e o socialismo”. Para eles, a “crise” ecológica deve-se ao capitalismo, como uma formação social histórica particular.

A facção radical do movimento ecológico objetiva subtrair a vida e o meio ambiente da dominação da economia. Neste sentido, faz uma profunda crítica ao capitalismo, uma vez que, como apontado por André Gorz, o predomínio da racionalidade econômica sobre todas as outras racionalidades é a essência do capitalismo. Busca-se um outro caminho que o da produtividade, uma ruptura com a concepção do progresso tecnológico infinito. A proteção ambiental não pode ser vinculada ao desenvolvimento, pela mesma razão que o desenvolvimento não pode mais ser considerado como uma meta desejável. O desenvolvimento, no seu sentido liberal, significa a subordinação de todos os aspectos da vida social à economia de mercado. Como apontado por Wolfgang Sachs, a “era do desenvolvimento” está em declínio, desde que as condições históricas que deram lugar à perspectiva desenvolvimentista desapareceram. O desenvolvimento era uma arma na competição entre dois sistemas políticos e ocultava, no seu programa, uma “ocidentalização” do mundo. Com o fim da Guerra Fria, ele foi reduzido à acumulação de capital e está sendo impulsionado essencialmente por valores ocidentais, tais como: progresso tecnológico, universalismo e domínio da natureza.

Os ecologistas sociais humanistas vêem uma contradição entre a lógica do capitalismo e a lógica da proteção ambiental. Na verdade, a lógica do regime de acumulação capitalista, fundada no crescimento intensivo, é “produzir” e estimular o consumo ao máximo. Enquanto toda produção envolve a transformação do meio ambiente, o meio natural (oceanos, subsolo, atmosfera) ou o previamente criado pelos homens, o crescimento não pode ser considerado como favorável à proteção ambiental. Desta perspectiva, a concepção preponderante do conceito de “desenvolvimento sustentável” não é satisfatória. Gustavo Esteva afirma que, nesta principal corrente de interpretação, o desenvolvimento sustentável foi concebido como uma estratégia para sustentar o “desenvolvimento”, não para proteger a diversidade do meio ambiente natural. Os ecologistas sociais propõem, ao invés disso, uma visão de desenvolvimento sustentável como uma alternativa aos paradigmas de desenvolvimento predominantes, mais do que uma modificação nos atuais modelos. Eles apelam para um repensar das bases teóricas do desenvolvimento que deveria incluir não

apenas as dimensões econômicas, mas também as políticas e epistemológicas, tais como as questões da participação e dos sistemas de conquista de poder e de conhecimento local. Para os ecologistas sociais o que torna o desenvolvimento “insustentável”, no plano global, é o padrão de consumo dos países ricos. A reflexão sobre a sustentabilidade implica, portanto, considerar as contradições impostas pelas desigualdades estruturais do sistema global.²³

A Tendência Tecnocrática

Finalmente, existe a tendência mais tecnocrática do movimento verde que busca preservar o meio ambiente mediante o estabelecimento de regulamentações, tarifas e outros instrumentos econômicos. A tentativa é de fazer o crescimento econômico e a proteção ambiental aparecerem como tendo objetivos comuns, não exigindo uma mudança de valores, motivações e interesses econômicos dos atores sociais. Ela separa políticas ambientais de conflitos distributivos e argumenta que o aumento de renda é benéfico para o meio ambiente. O resultado é, mais que tudo, uma abordagem apolítica que tende a dar poder aos especialistas que, no discurso de Gorz, “negam aos indivíduos a capacidade de julgar e submete-os a um “iluminado” poder, em nome do interesse superior de uma causa que ultrapasse seu entendimento”. Seus defensores são ambientalistas que, apesar de interessados na proteção ambiental, não estão fortemente comprometidos com as idéias de igualdade e justiça social.²⁴

A abordagem tecnocrática acabou prevalecendo sobre a biocêntrica (ecologia radical) e sobre a perspectiva humanista, tornando-se o que hoje é a corrente predominante cuja maior expressão é o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Apesar do desafio e da natureza radical da temática ambiental, o fato que ela revele contradições no presente modelo econômico e, portanto, *adquirir um potencial de mudança, ela acaba por moldar-se a uma forma conservadora e termina incorporada em um projeto liberal de “gerenciamento global ambientalista”.*

A Formação de um Consenso sobre Desenvolvimento Sustentável

É importante compreender como o consenso aparente sobre o conceito de “desenvolvimento sustentável” foi construído e como o projeto liberal de “gerenciamento ambientalista” tornou-se hegemônico. Dois agentes importantes contribuíram para a hegemonia do projeto liberal de “gerenciamento ambientalista”: um é a “comunidade ambientalista” e científica atuante nos programas de ação, ou, na expressão de Peter Haas, a “comunidade epistêmica” ambientalista; o outro ator é a indústria e o mundo dos negócios.

O Relatório Brundtland, a Conferência das Nações Unidas e a “Comunidade Epistêmica”

Em meados da década de 80 surgiu o conceito de *desenvolvimento sustentável* definido pelo Relatório Brundtland como um desenvolvimento que “atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem também às suas”. Tal conceito foi construído como uma expressão política do reconhecimento da “finitude” dos recursos naturais e do seu potencial impacto sobre as atividades econômicas. Na verdade, o Relatório afirma que “no passado, nos preocupamos com o impacto do crescimento econômico em relação ao meio ambiente. Agora somos forçados a nos preocupar com os impactos do ‘estresse’ ecológico — degradação de solos, recursos hídricos, atmosfera e a condição das florestas — acima das nossas perspectivas econômicas”. O Relatório também promove o enfoque de que a degradação global ambiental pode ser vista como uma fonte de desagregação econômica e tensão política, penetrando, portanto, na esfera das considerações estratégicas. Para a Comissão Brundtland, *as formas tradicionais de soberania nacional são cada vez mais desafiadas pela realidade da interdependência ecológica e econômica. Em nenhum outro lugar isto é mais verdade que nos ecossistemas partilhados e nas áreas de “patrimônio comum”, aquelas áreas do planeta que estão fora de jurisdições nacionais. Aqui, o desenvolvimento sustentável pode ser assegurado, apenas, através de cooperação internacional e regimes para supervisão, desenvolvimento e gerenciamento do interesse comum.*²⁵ Por exemplo, as conseqüências da mudança climática, tais como o aumento do nível do mar e os efeitos da variação de temperatura na produção agrícola, exigiriam grandes mudanças na economia e imporiam altos custos a todos os países, levando-se assim a situações de instabilidade. A questão da preservação das florestas também se adequa a esse contexto, uma vez que as florestas contribuem para a estabilidade do clima, atuando como reservas de carbono, além de assegurarem a regeneração do ecossistema, fornecendo reservatórios de diversidade biológica. A preservação das florestas torna-se algo além de uma preocupação ecológica: trata-se de um imperativo de segurança. Portanto, o discurso de “segurança ambiental” foi também um alimentador da necessidade de encontrar uma “solução consensual” para os temas de proteção ambiental.

A Eco-92 incorporou as preocupações ecológicas no discurso desenvolvimentista. Vinte anos depois da Conferência de Estocolmo que tratava do “Meio Ambiente Humano”, a Conferência do Rio significou a transformação do ambientalismo no último estágio do desenvolvimentismo. Reconheceu-se “a finitude global” do mundo, i.e., a escassez de recursos naturais disponíveis para o desenvolvimento, mas adotou-se o ponto de vista que, se o planeta tem

de ser salvo, isto deve ocorrer através de um desenvolvimento maior e melhor, através de um gerenciamento ambientalista e de “eficiência”. De acordo com Porter e Brown, o “paradigma de desenvolvimento sustentável” já tomou o lugar do “paradigma exclusivista” (i.e., a idéia de uma oferta infinita de recursos naturais) em algumas instituições financeiras multilaterais, da mesma forma que em certas burocracias de Estado e algumas comissões parlamentares. A maioria dos economistas atualmente reconhece que os recursos naturais são escassos e têm um valor que deve ser internalizado nos custos e preços.

Atualmente, mesmo o Banco Mundial, que tem uma longa história de contribuição à degradação ambiental por ter financiado projetos destrutivos, tem um “Departamento de Meio Ambiente” que conduz “avaliações de impacto ambiental” e impõe condicionalidades ambientais antes de ceder empréstimos. A Organização do Comércio Mundial tem uma “Comissão de Comércio e Meio Ambiente” [CTE] que está encarregada de assegurar que o livre comércio e a proteção ambiental sejam “mutuamente combinados”. Deste ponto de vista, o incremento do comércio internacional pode ser considerado como um fator contribuinte para a adoção de medidas de proteção ambiental, uma vez que gera riquezas e recursos que podem ser usados na luta contra a degradação do meio ambiente e para promover o desenvolvimento sustentável. O comércio também permite uma utilização mais eficiente dos recursos naturais e contribui para o desenvolvimento de “tecnologia verde” e “bens de consumo verdes”. Considerações ambientalistas foram incorporadas em todas as burocracias como uma dimensão a ser levada em conta no processo de tomada de decisões e como um desafio para o “gerenciamento global”.

Em parte, a abordagem “tecnocrática” tornou-se hegemônica devido ao fato de ela ter se afinado melhor com os interesses da elite desenvolvimentista internacional e por ampliar sua responsabilidade gerencial. Essa elite toma a sociedade global como unidade de análise e coloca a responsabilidade da degradação ambiental no Terceiro Mundo, ou melhor, na miséria do Terceiro Mundo. Em vez de considerar a sociedade afluenta, a produção e o consumo em excesso como causas principais da degradação ambiental, a tendência é reclamar da pobreza. O problema é transformado de um problema de afluência em um problema da pobreza. A responsabilidade é deslocada dos maiores poluidores para os habitantes do planeta. Para Chatterjee e Finger, o único elemento diferente nessa abordagem é que o desenvolvimento passa a ser visto de uma perspectiva global, fazendo do discurso desenvolvimentista algo universal. Esta visão acaba por dar uma nova legitimidade às organizações internacionais e às suas burocracias, que tendem a ter um papel condutor no “gerenciamento da Terra”. Com a promoção do crescimento econômico a um imperativo planetário e a reabilitação do progresso tecnológico, tanto as insti-

tuições de desenvolvimento como as organizações e Estados aparecem como agentes legítimos para resolver os problemas globais ambientais.²⁶

Essa abordagem também foi propagada pelas, assim chamadas por Peter Haas, “comunidades epistêmicas” — uma “elite internacional” composta por especialistas técnicos e cientistas aliados às autoridades das organizações internacionais, que partilham conhecimentos comuns, valores e abordagens. Esses atores estão ligados através de eficientes redes de comunicação e fortemente mobilizados para causas específicas, atuando como fontes de inovações de programas de ação e difusores dessas inovações.²⁷ Esses grupos tendem a acreditar que suas concepções morais são “cosmopolitas” e “universais”, e enfatizam a existência de uma sociedade internacional de seres humanos partilhando vínculos morais comuns. Nesse tipo de ideologia do “mesmo barco”, a temática ambientalista tende a ser apresentada como um imperativo moral, desvinculado da política e das vantagens econômicas. Seria uma questão consensual, um tipo de princípio “universal” aceito além das fronteiras e definições políticas. Alguns autores afirmam, ainda, que existe hoje em dia uma “moral ambiental internacional” universalmente aceita. Esta “moral universal” pode ser definida como “um conjunto de princípios e valores ou normas relacionados às possibilidades de interagirmos com nosso meio ambiente”. Consiste em um certo número de valores que, teoricamente, são partilhados pela humanidade como um todo, além das culturas e fronteiras políticas, que inclui além de criação, saúde e sobrevivência, ainda, posteridade, objetivos materiais, beleza, altruísmo, justiça, além de paz.²⁸

Essas idéias são partilhadas por uma instituição como a Comissão de Governança Global, que constitui um bom exemplo de uma visão tecnocrática-universalista.

“[...] nós acreditamos que uma ética cívica global para guiar a ação dentro da vizinhança global e a liderança infundida com esta ética são vitais para a qualidade da governança global. Nós apelamos por um compromisso comum para retirar o essencial dos valores em que toda a humanidade possa preservar [...]. Nós acreditamos profundamente que a humanidade como um todo será bem servida pelo reconhecimento de um conjunto de direitos comuns e responsabilidades”.²⁹

Parte do movimento verde veio em apoio a essa “ideologia do mesmo barco” fortalecida por organizações internacionais e incorporada à “comunidade epistêmica”. A principal corrente de ambientalistas conservadores foi admitida no “*establishment* de gerenciamento ambientalista global”, dando legitimidade aos resultados da Conferência da ONU e ao processo de negociação em andamento. Como resultado, o movimento verde tornou-se mais fraco e mais fragmentado.

Finalmente, a abordagem do “desenvolvimento sustentável” também serviu aos interesses dos governos do Terceiro Mundo que estão primordialmente comprometidos com o desenvolvimento e buscam obter concessões financeiras e tecnológicas em troca do seu apoio ao gerenciamento ambiental. A aliança entre “ambientalismo” e “desenvolvimento” foi, portanto, oficializada. Como descrito pelo vice-presidente do Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento [IIED], “não foi difícil colocar o *lobby* do ambientalismo do hemisfério norte e o *lobby* do desenvolvimento do hemisfério sul juntos. E, atualmente, existe de fato, uma distinção não nítida entre os dois, portanto, parece que eles estão chegando a um *consenso comum* sobre o tema de desenvolvimento sustentável”.³⁰

A Influência dos Negócios e da Indústria

Nesse processo de formação de consenso, os negócios e a indústria desempenharam os principais papéis. Eles tiveram êxito em fazer seu ponto de vista hegemônico e acabaram sendo considerados como a solução para a crise ecológica global. Como agentes econômicos, as empresas transnacionais (TNCs) têm atividades que influenciam diretamente a situação do meio ambiente. As TNCs têm sido um constante alvo das ONGs que apontam seu papel preponderante na degradação ambiental. Algumas campanhas públicas e boicotes têm sido organizados para chamar a atenção do público sobre o assunto e forçar as TNCs a cumprir com a legislação, adotar altos padrões ambientais ou mudar seus processos de produção. No entanto, o papel das empresas na degradação ambiental não foi realmente discutido no decorrer da UNCED. Isto não quer dizer que elas estivessem ausentes ou desinteressadas nas negociações realizadas; ao contrário, as TNCs foram muito ativas durante a UNCED. Elas fundaram o Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (Business Council for Sustainable Development — BCSD), um grupo de altos executivos de empresas de todas as regiões do mundo que estavam intimamente envolvidos na preparação da Conferência e que tinham um acesso privilegiado junto ao Secretariado. De acordo com Chatterjee e Finger, as corporações moldaram a forma como o meio ambiente e o desenvolvimento são vistos: “o ponto de vista da indústria e dos negócios saiu da Rio-92 como a solução para a crise ambiental global e não mais como a sua causa”.

Como resultado, depois da Conferência Rio-ECO 92, as empresas tornaram-se “parceiras no diálogo”. Sair da crise ecológica passou a ser visto como um problema técnico, um problema de eficiência e as soluções apontadas eram a ciência, a tecnologia, a informação, o capital e as instituições. A causa da crise não é mais identificada como sendo o desenvolvimento industrial, mas sim a própria existência dos seres humanos. A crise pode ser resolvida aumen-

tando-se a eficiência que deve ser conseguida não através de regulamentações governamentais, mas via mercados abertos, com a nova preocupação de “internalizar externalidades”. Nas palavras do Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável [BCSD], “a pedra angular do desenvolvimento sustentável é um sistema de mercados abertos, competitivos, em que os preços são realizados refletindo os custos do meio ambiente da mesma forma que outros recursos”. A questão ambiental tornou-se, assim, uma fonte de vantagens competitivas e até dá às empresas novas oportunidades de mercado.³¹

Uma Crítica ao “Gerenciamento Ambiental Global”

Com a adoção do projeto liberal de gerenciamento ambiental, uma compreensão particular do mundo tornou-se hegemônica e aparece como sendo universal. Este projeto advoga um modelo universalizado de produção e de consumo e, portanto, de lidar com problemas de proteção ambiental resultantes dessas atividades. Ao assumir sua universalidade, há uma tendência a marginalizar outros conhecimentos e outras soluções para os problemas de proteção ambiental.

A maior contradição presente nessa abordagem é o fato de que se dá uma resposta tecnocrática àquilo que, no meu ponto de vista, é um problema político. A natureza é vista como um recurso econômico a ser utilizado para o desenvolvimento futuro. A solução para os problemas ecológicos está na internalização dos custos ambientais e outras soluções baseadas no mercado, ao invés de na regulamentação e mecanismos de “comando e controle”. O desenvolvimento sustentável torna-se uma questão de capital humano e financeiro, tecnologia e capacidade organizacional. Como observado por Guimarães, a aparente unanimidade em favor do desenvolvimento sustentável contrasta com a ausência de iniciativas políticas significativas no sentido de mudar as instituições econômicas, sociais e políticas ligadas ao estilo existente de desenvolvimento.³² A questão da propriedade de recursos naturais, por exemplo, não é mencionada. Apesar disso, os problemas ambientais no hemisfério sul são frequentemente associados aos problemas da propriedade de recursos e da igualdade, como o caso da Amazônia bem exemplifica.

Um Exemplo de “Administração Ambientalista”: Políticas Públicas na Amazônia

O caso da devastação florestal no Brasil fornece um exemplo interessante da crise ecológica e de seus impasses. Na realidade, os problemas ecológicos na Amazônia são o resultado direto do modelo de desenvolvimento adotado no país. Além do mais, a floresta amazônica é a maior reserva de floresta tropical

no mundo e tem sido foco de atenção internacional, tanto da opinião pública como dos governos. Várias soluções foram consideradas para limitar a devastação florestal e “gerenciar de forma sustentável” a floresta. O próprio governo brasileiro reverteu sua posição e introduziu mudanças em suas políticas em relação à Amazônia. No entanto, como brevemente apresentarei, essas tentativas não trouxeram soluções reais para a crise ecológica da região, assim como elas falharam na identificação das raízes da devastação florestal e da degradação ambiental.

No Brasil, as causas do desmatamento são tanto geopolíticas quanto econômicas. A devastação florestal foi um passo necessário no plano de desenvolvimento e colonização elaborado para a região pelo regime militar. Deve ser, portanto, considerada no contexto da necessidade política de integração da região ao restante do país, que era uma das grandes preocupações do regime militar que dominou o Brasil de 1964 a 1984. O regime militar que tomou o poder em 1964 adotou a doutrina da “segurança nacional”, que deu prioridade à colonização interna de regiões de baixa população, tais como a Amazônia, vistas como ameaçadas de invasão externa. A “Operação Amazônica” foi lançada com o objetivo de desenvolver a região e integrá-la ao restante do país. O programa consistiu na criação de “pólos de desenvolvimento” (centros de industrialização por substituição de importação) e encorajou a migração para essa escassamente povoada região. A operação marcou o início de formas altamente destrutivas de atividade econômica na região amazônica. O governo militar não levou em consideração no seu projeto a necessidade de elaborar uma estratégia de desenvolvimento que correspondesse à singularidade do meio ambiente amazônico, tanto do ponto de vista físico como humano, resultando na destruição do *habitat* das populações indígenas, assim como das plantas e animais. Em termos gerais, a política econômica do Brasil como um todo, com a opção por uma industrialização massiva baseada em técnicas não adaptadas tanto às características culturais, como às necessidades sociais e ao potencial econômico do país, objetivou a reprodução de um estilo de sociedade e de produção diferente da nacional.³³

As políticas públicas buscaram estimular três tipos de atividades econômicas na Amazônia: a criação de gado e agricultura, os projetos de infraestrutura de desenvolvimento e as atividades relacionadas à madeira. Para realizar essas políticas, o governo lançou um programa de incentivos fiscais, empréstimos especiais e deu terras a custo baixo, fazendo as atividades muito lucrativas e encorajando a especulação da terra. O desmatamento era, portanto, parte da política do governo para a região. Isto se conectava à prioridade dada pelo governo para a agricultura de exportação, visando amortizar a dívida externa, levando a um desmatamento e deslocamento dos povos da floresta e dos camponeses da região amazônica. Uma outra causa foi a luta pela terra e

a migração de fazendeiros em busca de terras na região amazônica, o que por sua vez está ligada à estrutura da propriedade da terra e à falta de uma reforma agrária envolvendo redistribuição de terras.

Nos últimos anos, desde o começo de 1990, o Brasil tem mudado substancialmente sua política em relação à Amazônia, em parte devido à pressão internacional. Na realidade, como apontado por Hurrell, a discriminação que o Brasil vinha sofrendo por conta da questão da Amazônia começava a ter impacto nas metas mais amplas de política externa do país. A mudança de posição do governo em relação ao meio ambiente refletiu a vontade de preservar seus interesses políticos fundamentais em termos de comércio, dívida e desenvolvimento. Também refletiu novas demandas políticas de proteção ambiental expressas no âmbito interno desde o retorno do país à democracia em 1984. O novo regime democrático permitiu a manifestação de preocupações ambientalistas genuínas, presentes na identidade cultural do país. De fato, a problemática da destruição da natureza está bem enraizada no pensamento político brasileiro. Como foi mostrado por Pádua, a reflexão sobre o meio ambiente está ligada desde o início à reflexão sobre o significado histórico do Brasil como uma nação.³⁴ Com o retorno à democracia o movimento ecológico estabeleceu-se como um permanente agente político e os temas ambientais tornaram-se um espaço para o exercício dos direitos de cidadania. A nova Constituição de 1988 dedica um capítulo inteiro ao meio ambiente, criando leis específicas de ação pública no caso de dano ambiental com penalização para os responsáveis. Também declara a Floresta Amazônica como parte do patrimônio nacional.

Uma série de medidas foram introduzidas na área de política ambiental, mas com resultados moderados. A mudança mais importante foi a redução de subsídios fiscais que estimulavam a devastação florestal. Esta medida imediatamente liberou a pressão sobre a ocupação de terras na Amazônia. No início da década de 90, a taxa de desmatamento mostrou um sinal claro de declínio.

Uma outra medida importante foi a criação, em 1990, de um sistema de reservas extrativas para estimular a exploração sustentável dos recursos florestais por grupos locais. As reservas extrativas são terras públicas designadas para propósitos específicos de utilização sustentável de produtos da floresta, como borracha, palmito ou castanha, pela população residente. Trata-se do resultado da aliança entre o movimento dos seringueiros e cientistas e, concretamente, dá direitos legais às terras historicamente ocupadas por grupos sociais que efetivamente o façam de modo sustentável. Até meados de 1994, nove reservas extrativas foram criadas sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — (Ibama).³⁵ Some-se também o início da política de demarcação das terras indígenas. Outros instrumentos como o zoneamento ecológico, no qual o uso

da terra é ajustado ao perfil ecológico das microáreas com a ajuda de satélites e computadores, tornaram-se mais populares.

No plano internacional, as posições defensivas tradicionais baseadas no argumento da soberania deram lugar a uma postura mais cooperativa, culminando em 1992 com a oferta do governo brasileiro para sediar a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Várias propostas nacionais e internacionais de instrumentos para lidar com o problema do desmatamento na Amazônia foram consideradas e algumas delas adotadas. O governo brasileiro reverteu sua tradicional oposição aos chamados “*debt-for-nature swaps*” apesar das críticas de muitas ONGs brasileiras. Estas afirmam que o mecanismo de troca não apenas nada faz para resolver a crise da dívida externa brasileira, mas também legitima o duplo pagamento de uma dívida contraída por um governo não-democrático em benefício de uma elite econômica e política. Até agora a implementação dos projetos tem sido bloqueada por uma série de medidas financeiras.³⁶

Outras medidas incluem tentativas para desenvolver um programa de certificação de produtos florestais, que garantiria que a madeira vem de uma floresta que tem um gerenciamento sustentável. No plano da cooperação internacional, iniciativas como o Programa Piloto para a Amazônia foram lançadas depois de uma proposta do G-7, em Houston, com fundos do Banco Mundial e da União Européia. O Programa aprovado em 1991 envolve assistência externa na forma de doações, cooperação técnica e empréstimos concedidos para implementar atividades na área de zoneamento ambiental, educação ambiental, gerenciamento de recursos naturais, ciência e tecnologia. Contudo, o Programa tem sido criticado pela ausência de participação dos dois lados — as instituições estatais e as ONGs — e, ainda, por não considerar questões de políticas públicas importantes, tais como o impacto para a população local ou para a indústria madeireira e a sustentabilidade a longo prazo dessas atividades. Até agora, dos US\$280 milhões do fundo, apenas US\$165 milhões foram gastos, e projetos no valor de US\$64 milhões ainda estão sendo negociados.³⁷

Finalmente, em julho de 1995 o governo aprovou as diretrizes para um Plano Nacional de Ação Integrada para a Amazônia Legal, declarando que a região amazônica seja integrada economicamente ao restante do Brasil, através de infra-estrutura de desenvolvimento. O principal objetivo desta política é o de melhorar o padrão de vida da população da região através do “crescimento econômico sustentável”, e da integração das dimensões econômica, social e ambiental, em um esforço de superar o setorialismo das políticas passadas. O documento reconhece a falência das políticas passadas e declara a “importância estratégica” da Amazônia e sua posição como um “tema nacional central”.³⁸

Todas essas mudanças trouxeram resultados muito modestos e falharam na identificação das bases da degradação ambiental. O zoneamento agroecológico, por exemplo, foi apresentado como um ajuste tecnológico que permitiria a correção dos erros passados, ao colocar critérios ecológicos como centrais no processo de planejamento. Mas esse método *não reconhece a existência de atividades extrativas e de um importante setor informal, tampouco se adequa às necessidades dos pequenos proprietários, falhando em considerar a realidade social da região*. Outros instrumentos econômicos usados com o objetivo de “gerenciar de forma sustentável” a floresta, tal como a certificação da atividade madeireira, tiveram moderados resultados. De fato, uma vez que o comércio madeireiro não é a causa maior do desmatamento, o certificado mostra-se como um mero desvio dos problemas cruciais da propriedade da terra e das práticas agrícolas não-sustentáveis. Além disso, a questão de quem controla o processo de certificação é algo político e nada fácil de resolver.

A perspectiva de “gerenciamento”, que consiste em tentar encontrar formas de explorar a floresta de maneira não danosa e, ainda, alcançar lucro para o extrativismo, vê o desenvolvimento na Amazônia como um esquema de lucratividade mensurável em termos de mercado externo. Não reconhece o fato, por exemplo, de que os investidores, comumente, na Amazônia, não buscam “lucratividade” *stricto sensu*, mas sim buscam obter incentivos fiscais do Estado, em uma forma diferente de comportamento econômico racional. Como apontado por Nuggent, a abordagem do gerenciamento não representa, realmente, um rompimento com práticas anteriores, trata-se de algo mais técnico do que uma alternativa potencialmente transformadora e lucrativa. Não se refere à instabilidade desses mercados, e não se integra a uma agroestratégia, que daria crédito agrícola aos pequenos produtores. Segundo ele,

“As estratégias de ‘gerenciamento florestal’ representam uma melhora inegável nas formas de conversão que tem sofrido a Amazônia até este momento, mas sem estar integrada a programas que se atenham às imediatas necessidades dos produtores da Amazônia [...] as soluções técnicas oferecidas pela abordagem de gerenciamento florestal podem, apenas, servir para melhorar a imagem da Amazônia como um vasto domínio de recursos naturais, cujo destino será decidido por estranhos, para quem o valor da Amazônia é simplesmente o baixo custo de suas matérias-primas”.³⁹

A maior parte das iniciativas realizadas pelo Estado e por organizações internacionais tem falhado em identificar as causas reais da devastação florestal e em considerar as necessidades da população local que depende da floresta para viver. Não estão sendo revertidas as condições estruturais que proporcionaram o desmatamento, promoveram a concentração de capital, favoreceram a formação de latifúndios e agravaram a desigualdade social. O Plano Piloto, por exemplo, não constrói uma estratégia que fortaleça os atores

sociais, tais como pequenos produtores e trabalhadores extrativistas, que são aqueles capacitados a lutar contra a devastação florestal. Porque o desmatamento não resulta apenas da falta de conhecimento técnico ou de conhecimento acerca de oportunidades econômicas, mas sim de uma situação política específica, originada da ausência de democracia no acesso e controle dos recursos da região amazônica.

O único instrumento que leva em conta a raiz do desmatamento e as necessidades da população local é o sistema de reservas extrativistas. Tentativas nesse sentido levaram a violentas reações por parte dos proprietários rurais e das elites tradicionais, culminando em 1988 com o assassinato de Chico Mendes, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapurí. A violência não diminuiu, como demonstra a intensificação dos conflitos pela terra que provocou inúmeras mortes este ano. Além do mais, as queimadas na Amazônia não pararam, pelo contrário, a taxa de desmatamento está se intensificando de novo, mostrando que o declínio verificado no início da década de 90 era mais o resultado do abrandamento da atividade econômica no país do que uma orientação política coerente do governo. Segundo o INPE, a taxa anual de desmatamento passou de 11.130 km² em 1991 para 14.896 km² em 1994. Com a estabilização da economia, desde o Plano Real, a demanda por madeira, metais e cereais tem aumentado, colocando nova pressão sobre a terra. O monitoramento e a aplicação da lei pelo governo têm sido fracos, os órgãos públicos estão sem pessoal e precariamente equipados para controlar um território tão amplo. Finalmente, a extração de madeiras está experimentando um verdadeiro *boom*. No Estado do Amazonas, o governo está oferecendo novos subsídios para atrair companhias madeireiras que estão, atualmente, deixando o Estado do Pará, depois de terem exaurido completamente os recursos daquela região. As autoridades federais também têm de observar as empresas de exploração madeireira asiáticas que estão se mudando para a Amazônia, em busca de novos recursos madeireiros, depois da exaustão de matérias-primas em países como a Malásia, em um claro exemplo do efeito da globalização econômica e da liberalização do comércio sobre o meio ambiente.⁴⁰

As políticas governamentais brasileiras para a Amazônia parecem cada vez mais determinadas por fatores internacionais e orientadas pelas necessidades do público internacional do que pelos 15 milhões de amazonenses. O país não passou a ter padrões ambientais realmente progressivos. O que resultou da adoção dessas políticas, reflete o que pode ser chamado de "consenso internacional", e responde às principais demandas dos países desenvolvidos. Esse consenso não foi construído de maneira democrática, e não analisa politicamente as transformações necessárias para tornar o país ecologicamente sustentável e socialmente justo. Na ausência de uma orientação política

bem definida, interesses setoriais, geralmente estrangeiros, acabam por ser os fatores determinantes. Na verdade, os conflitos que alimentam a devastação florestal na Amazônia são, acima de tudo, conflitos de justiça e de distribuição. O desmatamento corresponde a um processo cuja lógica e trajetória têm raízes na história econômica e política da região. Para a população local significa a destruição do modo de vida e o direito à diversidade na relação entre a *comunidade e a natureza, em um processo duplo de expropriação material e cultural do meio de vida e das condições de trabalho da população*. O que é necessário para se reverter os padrões de desmatamento, é uma real democratização do acesso e controle dos recursos naturais.

O caso brasileiro ilustra como a questão da proteção florestal está associada tanto à luta pelo poder e ao sistema de propriedade existente no Brasil, como ao impacto de diferentes modos de extração e produção no meio ambiente e ainda às restrições estruturais no plano internacional. Referir-se ao desmatamento significa, portanto, levar em consideração o contexto econômico e político e, acima de tudo, o problema da equidade. A solução não pode ser atingida exclusivamente através de “práticas florestais eficientes” e “*internalização de custos ambientais*”. *Incluir os custos ambientais de atividades não-sustentáveis pouco contribuirá para impedir a destruição da floresta.*⁴¹ No Brasil as considerações sobre meio ambiente terminaram tornando-se parte de uma estratégia conservadora de modernização, beneficiando um pequeno grupo de empreendedores e uma elite política e excluindo a maior parte da população, perpetuando os conflitos sociais na região amazônica. Como enfatizado por Becker e Egler, os conflitos na Amazônia são intrínsecos ao novo padrão de inserção do Brasil na economia mundial e à reestruturação acelerada da sociedade brasileira.⁴²

A perspectiva economicista parece prevalecer em relação a visões mais transformadoras na maioria dos países. A abordagem predominante do desenvolvimento sustentável tem, aparentemente, tido êxito em reduzir a ecologia a um conjunto de práticas gerenciais, visando à eficiência no uso dos recursos e na administração do risco. Desta forma, tende-se a ver, como Sachs afirma, um impasse civilizatório como um problema técnico. Procura-se impor aos ambientalistas o uso da linguagem e do ponto de vista da economia ocidental no trato da questão ambiental. Em vez de traçar os limites culturais e políticos para o desenvolvimento, o projeto neoliberal de “gerenciamento ambiental global” termina sendo reduzido a um esforço tecnocrático de sustentação do desenvolvimento industrial na era da globalização econômica. A defesa ambiental — junto com a democracia, os direitos humanos e a economia de livre mercado — torna-se um consenso universal, como Baudrillard observa, que *gera desconfiança, uma vez que se trata de valores que foram desvalorizados, valores que se esvaziaram justamente no momento da sua hegemonia*. A

questão ambiental torna-se apenas um elemento a mais no caminho da uniformidade global, uniformidade de culturas, estilos de vida, mentalidades e, ainda, de relações com a natureza.⁴³ Essa agenda neoliberal pode ser o ponto de partida para lidar com os problemas ambientais globais. No entanto, ela contém muitas contradições que limitam a capacidade das comunidades nacionais e internacionais de resolver satisfatoriamente os problemas ambientais. Pode até conduzir ao desenvolvimento de instrumentos e métodos para tratar os problemas ambientais, que tendem a ser impostos à população, especialmente no Terceiro Mundo, ou que não correspondam às necessidades e prioridades desta, revelando a dimensão conflituosa da questão ambiental.

(Recebido para publicação em novembro de 1996)

NOTAS

- 1 Um fundamento do pensamento liberal é dado por Robert Keohane (1992, p. 1): “a ausência de autoridade política hierárquica efetiva no plano internacional implica que problemas de mudança global ambiental possam ser resolvidos apenas se os governos nacionais e outras organizações relevantes encontrarem alguma forma de cooperar entre si”. Para maiores explicações da posição neo-institucionalista acerca das questões ambientais internacionais, ver Levy, Haas e Keohane (1993), Haas (1990). Para uma crítica da literatura institucionalista, ver, por exemplo, Liftin (1993, p. 97) e Lipschutz e Conca (1993, p. 6).
- 2 De acordo com a conhecida definição de Stephen Krasner, regimes são “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de decisão, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais” (Krasner, 1983, p. 2).
- 3 Para uma crítica da análise de regimes, ver Strange (1983, pp. 337-54) e Haggard e Simmons (1987, p. 5).
- 4 Ver Lipschutz e Conca (1993, pp. 6-7), Peluso (1993, pp. 46-50), Doran (1995, p. 193), Lafférière (1996, pp. 67-9) e Cox (1981, p. 208). Para uma crítica da natureza “solução de problemas” (*problem solving*) da literatura sobre regimes internacionais de meio ambiente, ver Paterson (1991, pp. 212-27).
- 5 Ver Lafférière (1996), Lipschutz e Conca (1993, pp. 7-9) e Adams (1990, p. 202). A definição de política é tomada emprestada de Finnemore (1996, p. 344). Para uma abordagem que leve em consideração as diferentes percepções da natureza e dos sistemas tradicionais de conhecimento, ver, por exemplo, Banuri e Marglin (1993) e Shiva (1990). Ver, também, Shiva (1993, pp. 149-56).

- 6 Ver Robertson (1992), Brown (1995, pp. 545-68), Ruggie (1995, p. 47), Gill (1995, pp. 399-423), Held e McGrew (1993, pp. 262-4), Ruggie (1993, pp. 139-74), Saurin (1995, p. 246), Cerny (1995, p. 618) e Brown (1995, pp. 55-6).
- 7 Sobre a internacionalização da produção, ver Dicken (1992, p. 58), Strange (1994 pp. 209-19) e Gilpin (1991, pp. 14-7).
- 8 Sobre a globalização financeira, ver Helleiner (1994, p. 173), Cerny (1995, p. 617) e Oman (1994, p. 12).
- 9 Helleiner (1994, p. 173). O conceito de “governança sem governo” foi formulado por Rosenau e Czempiel (1992).
- 10 A discussão que se segue à crise do “fordismo” se esboça, inicialmente, no trabalho de Alain Lipietz (1987; 1992).
- 11 Ver Lipietz (1993, 1994, p. 4; 1987, p. 41) e Lash e Urry (1987).
- 12 O conceito de “conjuntura histórica” foi tomado emprestado de Palan e Gills (1994, p. 8), que o definem como momento histórico em que os vários fatores componentes do “sistema internacional” encontram-se e combinam produzir resultados específicos.
- 13 Ver Biersteker (1993, pp. 3-4), Strange (1994, p. 106), Krugman (1995, pp. 717-32), Cerny (1995, p. 610) e Williamson (1990). A expressão “Consenso de Washington” refere-se ao fato de que as elites cujas crenças coletivas definem esta concepção convencional, na sua maioria, trabalham ou freqüentemente visitam Washington. Esta seção sobre o Consenso de Washington está baseada no trabalho de Krugman. Ver Krugman (1995), Tavares e Fiori (1993, p. 18) e Nelson (1990, pp. 7-12).
- 14 Entre os defensores da posição “nenhuma alternativa” incluem-se, entre outros, Biersteker (1995, p. 17) e Strange (1994, p. 215). A posição não é partilhada por Garrett e Lange (1991, pp. 539-40), por exemplo, que apontam para o fato de que ainda que sejam grandes os efeitos da interdependência, não se conseguiu eliminar a divisão econômico-partidária entre direita e esquerda. Segundo eles, permanecem os instrumentos de política através dos quais os governos podem favorecer seus objetivos partidários, enquanto, ao mesmo tempo, promovem a competitividade e o ajustamento flexível.
- 15 Ver “Environment: Desertification and Trade”. *Suns. South-North Development Monitor*, nº 3081, 3/6/1993, p. 8.
- 16 A modificação dos preços relativos das mercadorias e a realocação de despesas, levam a uma desvalorização da moeda nacional, ao incremento das tarifas de importação e a vários incentivos setoriais, causando aumentos no índice de preços, intensificação de culturas de exportação não tradicionais, expansão da fronteira agrícola, pressão nas áreas florestais por madeiras e aumento da pesca e da mineração, acelerando, portanto, a devastação florestal, a deterioração do ecos-

- sistema costeiro, a destruição de frágeis ecossistemas, da mesma forma que pressão econômica e cultural sobre grupos nativos. Ver Giglo (1993).
- 17 Para a reconfiguração do papel do Estado, ver Gill (1994, 1995), Gordon (1988, p. 54), Cox (1994, p. 46; 1995, p. 39), Gill (1993, p. 261; 1995, pp. 70-85) e Cerny (1995, pp. 610-1).
 - 18 Alain Lipietz define o produtivismo liberal como "a visão de mundo (ou 'paradigma social') que inspirou a mudança, no fim da década de 70, conduzindo ao poder Margaret Thatcher na Grã-Bretanha e Ronald Reagan nos Estados Unidos". Suas principais características são: i) maior ênfase no imperativo técnico-econômico-produtivista e desaparecimento da verdadeira idéia de opção explícita da sociedade como derivação da democracia; ii) fragmentação da existência social, com as firmas desempenhando o papel anteriormente realizado pela mãe-pátria e o mercado mundial tornando-se o ambiente de operações; iii) uma grande variedade de maneiras de integrar o indivíduo na firma, tendo, porém, como base o indivíduo, não a individualidade coletiva; iv) uma redução da solidariedade tipo-administrativa baseada no pertencimento a uma coletividade nacional, com a "sociedade civil" devendo responsabilizar-se pelo que o Estado de Bem-estar Social não consegue mais garantir (Lipietz, 1994, pp. 30-4).
 - 19 Ver o interessante trabalho de Lidia Goldenstein sobre o Brasil. Goldenstein pondera que, no caso do Brasil, a diversificação da estrutura industrial, que foi a meta nas décadas anteriores é, atualmente um obstáculo extra ao ajuste do país ao novo paradigma tecnológico e organizacional, aprofundando, portanto, os laços de dependência (ver Goldenstein, 1994, pp. 108-31).
 - 20 Para o novo contexto do desenvolvimento e do ajuste do Terceiro Mundo, ver Varas (1994, p. 1), Evans (1993, p. 1), Halliday (1993, p. 23), Berthoud (1992, pp. 74-6) e Toye (1991, p. 321). Para uma análise acurada sobre a globalização, sublinhando sua contextualização social e institucional, ver Amin (1996, p. 255).
 - 21 Ver Gorz (1992, pp. 15-29), Meadows *et alii* (1972) e Sachs (1992, p. 30).
 - 22 Para uma apreciação crítica do ecologismo radical, ver Ferry (1992, pp. 20, 114-5 e 240). George Sessions é citado em Luc Ferry (1992, p. 155). Sobre o movimento ecologista extremista e sobre os fundamentos filosóficos, ver, por exemplo: Jonas (1990), Naess (1986), Sessions (1987). A citação do *Greenpeace* foi tirada de Ferry (1992, p. 155).
 - 23 Ver Bidet e Texier (1992, pp. 7-9) e Gorz (1992, p. 28). Para Wolfgang Sachs (1992, pp. 1-5), a "era do desenvolvimento" é aquele "período histórico particular que começou em 20 de janeiro de 1949, quando Harry Truman, pela primeira vez, declarou, no seu discurso de posse, ser o hemisfério sul formado por 'áreas subdesenvolvidas'". Sobre a "ocidentalização do mundo", ver Latouche (1996, pp. 17-20). Ver, também, Lipietz (1994), Esteva (1992, pp. 6-25) e Redclift (1992, pp. 23-6).
 - 24 Ver Martinez-Allier (1994, p. 236), Gorz (1992, p. 17) e Gudynas (1993, p. 176).

- 25 O Relatório Brundtland, publicado em 1987, é o relatório da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland. Ver World Commission on Environment and Development (1987, pp. 5 e 261).
- 26 A crítica à abordagem tecnocrática baseia-se extensamente em Chatterjee e Finger (1994, pp. 20, 21, 27 e 173) e Sachs (1992, pp. 27-8; 1993, p. 3). Para um enfoque das práticas destrutivas do Banco Mundial, ver, por exemplo, Rich (1994).
- 27 Na expressão de Peter Haas as comunidades epistêmicas referem-se a uma “comunidade específica de especialistas que partilham uma crença em um conjunto comum de relações de causa e efeito, assim como valores comuns orientando a aplicação de políticas governamentais” (Haas, 1990, p. 384).
- 28 Sobre o “ethos ambientalista internacional”, ver Button (1992, p. 682, 707-16) e Dower (1989, p. 11).
- 29 The Commission on Global Governance (1995, p. 9). A comissão foi presidida pelo primeiro-ministro da Suécia I. Carlsson e pelo antigo ministro do Exterior das Guianas, S. Ramphal.
- 30 World Commission on Environment and Development (1987, p. 64) (ênfase minha).
- 31 Para o BCSD, “quando consideradas no contexto de desenvolvimento sustentável, as questões de meio ambiente tornam-se não apenas um custo econômico, mas uma importante fonte de vantagem competitiva. As empresas que adotem o conceito podem efetivamente realizar as vantagens em processos mais eficientes, melhorias na produtividade, custos acordados mais baixos e novas oportunidades de mercado”. Ver Schmidheiny (1992, p. 30). Ver, também, Chatterjee e Finger (1994, pp. 60, 106, 122 e 128).
- 32 Sobre a Amazônia, o atual presidente Fernando Henrique Cardoso enfatizava, já em 1977, o caráter contraditório da expansão capitalista na região, quando a generalização da economia de mercado não resultou em uma melhoria das condições de vida. Ver Cardoso e Muller (1977, p. 8). Ver, também, Guimarães (1995, p. 117).
- 33 Para um relato das políticas públicas na Amazônia ver, por exemplo, Mahar (1990, pp. 69-131). A não adaptação estrutural do modelo econômico brasileiro às características do país é desenvolvida por Cristóvam Buarque, que a vê como uma das causas fundamentais da desordem econômica atual. Ver Buarque (1994, pp. 29-33).
- 34 De acordo com o antigo responsável pela Divisão do Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, há pelo menos “31 razões ‘auto-suficientes’ que justificam a qualificação das questões ambientais como assuntos centrais e prioritários na agenda de política externa do Brasil [...] devido aos assuntos de meio ambiente serem amplamente relacionados a questões fundamentais do comércio e financiamento internacionais e [...] que dão margem ao amplo uso de con-

dicionalidades no financiamento de projetos” e “colocam em risco enormes interesses financeiros e econômicos mundiais” Ver Dayrell de Lima (1994, pp. 4-5). Na realidade, depois de 1988, o Banco Mundial estabeleceu novas condicionalidades ambientais, vinculando a concessão de novos fundos à avaliação do impacto ambiental do projeto, afetando o Brasil nos setores de eletricidade e mineração. Ver, também, Hurrell (1992, pp. 69-131). Para uma perspectiva histórica da origem da ecologia política no Brasil, ver Pádua (1988).

- 35 Sobre reservas extrativas ver, por exemplo, Allegretti (1990) e Silva (1994).
- 36 *Debt-for-nature swaps* foram desenvolvidos em meados de 1980 como instrumentos para explorar as possibilidades de vincular dinheiro adicional para o meio ambiente com a redução da dívida em projetos nos países devedores. Um *debt-for nature swap* é uma classe de *debt-for-equity swap* em que as dívidas são compradas com desconto e trocadas com o compromisso de o governo do país devedor financiar programas domésticos ambientais em moeda local. Algumas críticas a esse mecanismo são: ele não traz nenhum “dinheiro novo”; transforma os títulos da dívida externa em títulos da dívida pública interna, reduzindo as perdas dos credores e penalizando as populações locais como resultado da pressão fiscal sobre o Estado. Além do mais, essas iniciativas têm lugar na ausência de qualquer autoridade *vis-à-vis* governos soberanos, escapando, assim, do controle democrático. Para o ponto de vista de uma ONG brasileira, ver Couto Soares (1991).
- 37 Sobre o Plano Piloto de Conservação das Florestas Tropicais, ver Grupo de Trabalho Amazônico (1994, 1996) e Batmanian (1994).
- 38 Ver Ministério do Meio Ambiente, Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal, Brasília, 1995, mimeo.
- 39 Para uma crítica do zoneamento ecológico e da abordagem de gerenciamento, ver Cleary (1991, pp. 135-8) e Nugent (1991, p. 153).
- 40 “Ataque à Floresta”, *Veja*, 8/11/1995. Segundo o Instituto de Meio Ambiente (Ibama), 11,1 milhões de acres da terra amazônica são, atualmente, pertencentes a três multinacionais asiáticas: Malaysia’s WTK Group, Samling Corporation e Fortune Timber, esta pertencente ao governo chinês e a investidores de Hong Kong. Estas empresas compraram firmas locais falidas e atualmente utilizam tecnologia avançada para transformar a Amazônia em um grande centro de extração madeireira. Até o momento, estima-se que a região disponha de um terço das madeiras tropicais do mundo, realizando, apenas, 2% do comércio internacional dessas madeiras.
- 41 Ver Hecht e Cockburn (1989, pp. 217-8), Acsehrad (1992, pp. 30-1) e Goodman e Redcliff (1991, p. 6).
- 42 Ver Becker e Egler (1993) e Tavares e Fiori (1993).

- 43 Ver Chatterjee e Finger (1994, pp. 20-2), Sachs (1992, pp. 35-6) e Latouche (1996, pp. 22-4). As observações de Baudrillard sobre os valores liberais foram citadas em Huysmans (1995).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, Henri. (1992), *Environment and Democracy*. Rio de Janeiro, IBASE.
- ADAMS, William M. (1990), *Green Development. Environment and Sustainability in the Third World*. Londres, Routledge.
- ALLEGRETTI, Maria Helena. (1990), "Extractive Reserves: An Alternative for Reconciling Development and Environmental Conservation in Amazonia", in A. B. Anderson (ed.), *Alternatives to Deforestation: Steps Toward Sustainable Use of the Amazon Rain Forest*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- BANURI, Tarik e MARGLIN, F.A. (eds.). (1993), *Who Will Save the Forests?* Londres, Zed Books.
- BATMANIAN, Garo J. (1994), "The Pilot Program to Conserve the Brazilian Rainforests". *International Environmental Affairs*, vol. 6, nº 1, inverno.
- BECKER, Bertha K. e EGLER, Claudio A.G. (1993), *Brasil: Uma Potência Regional na Economia-Mundo*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- BERTHOUD, Gérald. (1992), "Market," in W. Sachs (ed.), *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*. Londres, Zed Books.
- BIDET, Jacques e TEXIER, Jacques. (1992), "Présentation". *Actuel Marx*, nº 12, 2º sem.
- BIERSTEKER, Thomas. (1993), "The Triumph of Liberal Economic Ideas in the Developing World". *Working Paper Series on the New International Context of Development*, nº 6, University of Wisconsin.
- BROWN, Robin. (1995), "Globalization and the End of the National Project", in J. Macmillan e A. Linklater (eds.), *Boundaries in Question: New Directions in International Relations*. Londres e Nova Iorque, Pinter.
- BUARQUE, Cristóvam. (1994), *A Revolução nas Prioridades. Da Modernidade Técnica à Modernidade Ética*. São Paulo, Paz e Terra.
- BUTTON, Alan L. (1992), "Prerequisite to Peace: An International Environmental Ethos". *Tennessee Law Review*, vol. 59.
- CARDOSO, Fernando Henrique e MULLER, Geraldo. (1977), *Amazônia: Expansão do Capitalismo*. São Paulo, Brasiliense.
- CERNY, Philip G. (1995), "Globalization and the Changing Logic of Collective Action". *International Organization*, vol. 49, nº 4.
- CHATTERJEE, Pratap e FINGER, Matthias. (1994), *The Earth Brokers: Power, Politics and World Development*. Londres, Routledge.

- CLEARY, David. (1991), "The Greening of the Amazon", in D. Goodman e M. Redclift (eds.), *Environment and Development in Latin America. The Politics Sustainability*. Manchester, Manchester University Press.
- COUTO SOARES, Maria Clara. (1991), "As Desvantagens da Conversão". *Políticas Governamentais*, nº 71, julho/agosto.
- COX, Robert. (1981), "Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory", *Millennium*, vol. 10, nº 2.
- _____. (1994), "Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy", in R. Stubbs e G.R.D. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*. Londres Macmillan.
- DAYRELL DE LIMA, Antonio A. (1994), Environment and Diplomacy. Trabalho apresentado no XXIII Encontro de Diretores de Academias Diplomáticas e Decanos de Institutos de Relações Internacionais, Brasília, setembro.
- DICKEN, Peter. (1992), *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity*. Londres, Peter Chapman.
- DORAN, Peter. (1995), "Earth, Power, Knowledge: Towards a Critical Global Environmental Politics", in J. Macmillan e A. Linklater (eds.), *Boundaries in Question. New Directions in International Relations*. Londres e Nova Iorque, Pinter.
- DOWER, Nigel. (1989), *Ethics and Environmental Responsibility*. Aldershot, Avebury.
- FERRY, Luc. (1992), *Le Nouvel Ordre Ecologique. L'Arbre, l'Animal, l'Homme*. Paris, Bernard Grasset.
- FINNEMORE, Martha (1996), "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism". *International Organization*, vol. 50, nº 2, primavera.
- GIGLO, Nicolo. (1993), "Environment and Natural Resources in Latin American Development", in O. Sunkel (ed.), *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. Boulder e Londres, Lynne Rienner.
- GILL, Stephen. (1995), "Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism". *Millennium*, vol. 24, nº 3, inverno.
- GILPIN, Robert. (1991), "The Transformation of the International Political Economy". European University Institute, Florença, Jean Monnet Chair Papers.
- GOLDENSTEIN, Lídia. (1994), *Repensando a Dependência*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GORDON, David M. (1988), "The Global Economy: New Edifice or Crumbling Foundations?" *New Left Review*, nº 168, março/abril.
- GORZ, André. (1992), "L'Écologie Politique entre Expertocratie et Autolimitation". *Actuel Marx*, nº 12, 2º sem.
- GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNICO. (1994), *Políticas Públicas Coerentes para a Região Amazônica*. São Paulo, Amigos da Terra, Programa Amazônia.
- GUDYNAS, Eduardo. (1993), "The Fallacy of Ecomessianism: Observations from Latin America", in W. Sachs (ed.), *Global Ecology. A New Arena of Political Conflict*. Londres e New Jersey, Zed Books.

- GUIMARÃES, Roberto P. (1995), "O Desafio Político do Desenvolvimento Sustentado". *Lua Nova*, nº 35.
- HAAS, Peter M. (1990), *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- HAGGARD, Stephen e SIMMONS, Beth A. (1987), "Theories of International Regimes". *International Organization*, nº 41, verão.
- HAGGARD, Stephen e Kaufman, Robert (eds.). (1992), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton, Princeton University Press.
- HALLIDAY, Fred. (1993), "The Third World and the End of the Cold War". *Working Paper Series on the New International Context of Development*, nº 2, Global Studies Research Program, University of Wisconsin.
- HECHT, Susanna e COCKBURN, Alexander. (1989), *The Fate of the Forest. Developers, Destroyers and Defenders of the Amazon*. Londres, Penguin Books.
- HELD, David e MCGREW, Anthony. (1993), "Globalization and the Liberal Democratic State". *Government and Opposition*, vol. 28, nº 2, primavera.
- HURRELL, Andrew. (1992), "Brazil and the International Politics of Amazonian Deforestation", in A. Hurrell e B. Kingsbury (eds.), *The International Politics of the Environment*. Oxford, Clarendon Press.
- HUYSMANS, Jef. (1995), "Post-Cold War Implosion and Globalisation: Liberalism Running Past Itself?". *Millennium*, vol. 24, nº 3, inverno.
- JONAS, Hans. (1990), *Le Principe Responsabilité*. Paris, Éditions du Cerf.
- KEOHANE, Robert O. (1992), "Linking Local and Global Commons: Monitoring, Sanctioning and Theories of Self-Organization in Common Pool Resources and International Regimes" in R.O. Keohane, M. McGinnis e E. Ostrom, *Proceedings of a Conference Linking Local and Global Commons*. Harvard University, abril.
- KRASNER, Stephen (ed.). (1983), *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press.
- KRUGMAN, Paul (1995), "Cycles of Conventional Wisdom on Economic Development". *International Affairs*, vol. 71, nº 4, outubro.
- LAFFERIÈRE, Eric (1996), "Emancipating International Relations Theory: An Ecological Perspective". *Millennium*, vol. 25, nº 1, primavera.
- LASH, Scott e URRY, John. (1987), *The End of Organized Capitalism*. Madison, University of Wisconsin Press.
- LATOUCHE, Serge. (1996), *The Westernization of the World: The Significance Scope and Limits of the Drive towards Uniformity*. Cambridge, Polity Press.
- LEVY, Marc, HAAS, Peter M. e KEOHANE, Robert O. (eds.). (1993), *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge, MIT Press.
- LIFTIN, Karen. (1993), "Ecoregimes: Playing Tug of War with the Nation-State", in R.D. Lipschutz e K. Conca (eds.), *The State and Social Power in Global Environmental Politics*. Nova Iorque, Columbia University Press.

- LIPIETZ, Alain. (1987), *Mirages and Miracles. The Crises of Global Fordism*. Londres, Verso.
- _____. (1992), *Towards a New Economic Order. Postfordism, Ecology and Democracy*. Cambridge, Polity Press.
- LIPSCHUTZ, Ronnie D. e CONCA, Ken (eds.). (1993) *The State and Social Power in Global Environmental Politics*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- MAHAR, Dennis J. (1990), "As Políticas Governamentais e o Desmatamento na Região Amazônica do Brasil", in G. Bologna (ed.), *Amazônia Adeus*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- MARTINEZ-ALLIER, Juan. (1994), "Distributional Conflicts and International Environmental Policy on Carbon Dioxide Emissions and Agricultural Biodiversity", in J.C.J.M Van der Bergh e J. Van der Straaten (eds.), *Toward Sustainable Development. Concepts, Methods and Policy*. Washington, D.C., Island Press.
- MEADOWS, D.H. et alii. (1972), *The Limits to Growth*. Nova Iorque, Universe Books.
- NAESS, Arne. (1986), "The Deep Ecological Movement: Some Philosophical Aspects". *Philosophical Enquiry*, vol. VII.
- NUGENT, Stephen. (1991), "The Limitation of Environmental 'Management': Forest Utilization in the Lower Amazon", in D. Goodman e M. Redclift (eds.), *Environment and Development in Latin America. The Politics of Sustainability*. Manchester. Manchester University Press.
- O'BRIEN, Richard (1992), *Global Financial Integration: The End of Geography*. Londres, Routledge, RIIA.
- PÁDUA, José Augusto (ed.). (1988), *Ecologia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo.
- PALAN, Ronen P. e GILLS, Barry (eds.). (1994), *Transcending the State-Global Divide. A Neostructuralist Agenda in IR*. Boulder e Londres, Lynne Rienner.
- PATERSON, Matthew (1991), "Radicalizing Regimes? Ecology and the Critique of IR Theory", in J. Macmillan e A. Linklater (eds.), *Boundaries in Question: New Directions in International Relations*. Londres e Nova Iorque, Pinter.
- PELUSO, Nancy L. (1993), "Coercing Conservation: The Politics of State Resource Control" in R. Lipschutz e K. Conca (eds.), *The State and Social Power in Global Environmental Politics*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- REDCLIFT, Michael. (1992), "Sustainable Development and Popular Participation: A Framework for Analysis", in D. Ghai e J.M. Vivian (eds.), *Grassroots Environmental Action: People's Participation in Sustainable Development*. Londres, Routledge.
- RICH, Bruce. (1994), *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*. Londres, Earthscan.
- ROBERTSON, Roland. (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres, Sage.
- ROSENAU, James e Czempiel, Ernst-Otto (eds.). (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

- SACHS, Wolfgang (ed.). (1992), *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*. Londres, Zed Books.
- _____ (ed.). (1993), *Global Ecology. A New Arena of Political Conflict*. Londres e New Jersey, Zed Books.
- SAURIN, Julian. (1995), "The End of International Relations? The State and International Theory in the Age of Globalization", in J. Macmillan e A. Linklater (eds.), *Boundaries in Question: New Directions in International Relations*. Londres e Nova Iorque, Pinter.
- SCHMIDHEINY, Stephan. (1992), *Changing Course. A Global Business Perspective on Development and the Environment (Executive Summary)*. Londres e Cambridge, The MIT Press.
- SESSIONS, George. (1987), "The Deep Ecology Movement: A Review". *Environmental Review*, nº 9.
- SHIVA, Vandana. (1990), *Staying Alive*. Nova Delhi e Londres, Kali for women e Zed Books.
- _____ (1993), "The Greening of Global Reach", in W. Sachs (ed.), *Global Ecology. A New Arena of Political Conflict*. Londres e New Jersey, Zed Books.
- SILVA, Eduardo. (1994), "Thinking Politically about Sustainable Development in the Tropical Forests of Latin America". *Development and Change*, vol. 25.
- STRANGE, Susan. (1983), "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis", in S. Krasner (ed.), *International Regimes*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- _____ (1994), "Wake Up Krasner! The World Has Changed". *Review of International Political Economy*, vol. 1, nº 2, verão.
- TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís. (1993), *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. (1995), *A Call to Action* (resumo de *Our Global Neighborhood*). Genebra.
- TOYE, John. (1991), "Is There a New Political Economy of Development?", in C. Colchough e J. Manor (eds.), *States or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*. Oxford, Clarendon Press.
- WILLIAMSON, John (ed.). (1990), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C., Institute of International Economics.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. (1987), *Our Common Future*. Oxford, Oxford University Press.
- YOUNG, Oran. (1989), "The Politics of International Regime Formation: Managing the Natural Resources and the Environment". *International Organization*, vol. 43, verão.

Resumo

A Globalização e Desenvolvimento Sustentável: O Caso da Amazônia Brasileira

No campo das Relações Internacionais há um número crescente de publicações sobre questões ambientais globais. No entanto, a maior parte dessa literatura não contempla as razões que levam os temas do meio ambiente a se tornarem assuntos de dimensão global, e negligencia a influência da dinâmica do sistema capitalista neoliberal na globalização das questões ambientais. A globalização da economia e “a vitória” do neoliberalismo reconfiguraram o papel do Estado, mudaram o contexto do desenvolvimento e criaram novas restrições ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. O efeito da globalização é direcionar o protecionismo ambientalista para o plano internacional e sua reformulação em termos liberais. As demandas ecológicas começaram como um projeto radical e emancipatório, revelando as contradições inerentes ao modelo capitalista. Apesar do potencial caráter desafiador dos temas ecológicos, eles acabaram sendo redimensionados de forma conservadora e incorporados ao projeto neoliberal de “gerenciamento ambiental”. Observou-se a formação de um consenso sobre o conceito de “desenvolvimento sustentável”, que deverá ser alcançado através da administração eficiente dos recursos naturais e adotado como “universal”. Este projeto de “gerenciamento ambiental” não é democrático e não leva em conta a natureza política da questão ecológica. Exemplificando-se o “gerenciamento ambiental” e seus equívocos é analisada a dinâmica da devastação florestal da Amazônia brasileira e as políticas governamentais em relação à floresta.

Palavras-chave: Globalização — neoliberalismo — “desenvolvimento sustentável” — gerenciamento ambiental — meio ambiente

Abstract

Globalization and the Sustainable Development: The Case of the Brazilian Amazon

In the field of IR, there is a growing literature on global environmental issues. However, most of this literature fails to account for the reasons why environmental issues are now global issues, and neglects the influence of the dynamics of the neoliberal capitalist system on the globalization of environmental concerns. Economic globalization and the “triumph” of neoliberalism have reconfigured the role of the state, changed the context of development and created new constraints for Third World countries. The effect of globalization is that environmental protection is increasingly being addressed at the international level, and has been reformulated in a liberal manner. Ecological demands started as a radical and emancipatory project, by revealing the contradictions inherent in the capitalist model. Despite this potentially challenging nature of ecological issues, they ended up being reframed in a rather conservative way and incorporated in a liberal

project of “environmental management”. There has been a process of consensus formation around the concept of “Sustainable Development”, which is to be achieved through efficient management of natural resources, and adopted as “universal”. This project of “environmental management” is not democratic and does not address the political nature of ecological issue. An example of “environmental management” and of its shortcomings is given with the analysis of the dynamics of deforestation in the Brazilian Amazon forest and of the policies towards the forest.

Keywords: Globalization — neoliberalism — “sustainable development” — environmental management — forests — Brazil — international relations