

# Um país que precisa virar nação

**ESCORADO NA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS E NA DESIGUALDADE, O BRASIL ALMEJA A SUSTENTABILIDADE, MAS ADIA HÁ UM SÉCULO A INCORPORAÇÃO DE QUESTÕES AMBIENTAIS E SOCIAIS**

A notícia passou despercebida: a riqueza total do Brasil está crescendo e com tendência sustentável, segundo cálculos do Banco Mundial. A riqueza total, neste caso, inclui o capital produzido pelo homem — máquinas, equipamentos, bens de consumo —, os recursos naturais e os chamados ativos intangíveis, que abrangem desde o nível de educação da população até o sistema jurídico nacional.

Para quem se perde na profusão de índices — quase 30% da população é considerada indigente, o Brasil ostenta uma das maiores disparidades sociais do mundo, 26% dos brasileiros têm menos de quatro anos de estudo, 82 milhões de pessoas não dispõem de serviços de esgoto, o desmatamento atinge pelo menos 17% da Floresta Amazônica —, é difícil chegar a uma visão tão límpida da sustentabilidade quanto a do Banco Mundial.

Ainda mais quando o termo "sustentabilidade" é usado em tantos e diversos contextos como no Brasil atual — seja por economistas que almejam o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) indefinidamente e por governantes ansiosos pela reeleição, seja por empresas que buscam melhorar sua imagem. E em especial no país onde o planejamento e a avaliação do impacto das atividades econômicas sobre os recursos naturais e a população são, na maior parte, considerados entraves.

De uma nação dita sustentável se esperaria o planejamento de suas políticas com base na preservação e otimi-

zação dos recursos de ordem econômica, ambiental, social e cultural, de modo a garantir o bem-estar da sociedade de hoje, sem sacrificar o bem-estar das próximas gerações.

Mas, para que esse planejamento exista e se dê em forma de efetivas políticas públicas, é necessário haver um fórum de discussões aberto à sociedade e, antes disso, uma sociedade com formação e informação para discernir e escolher os caminhos que o país deve trilhar. O recente referendo sobre armas de fogo dá uma idéia da dificuldade dos debates públicos sobre temas complexos.

No Brasil, país de forte herança colonialista e trajetória histórica marcada pela dominação das elites econômicas e por regimes ditatoriais, o debate necessário ao planejamento não encontrou espaço suficiente para se desenrolar. "O Ministério do Planejamento é o Ministério do Orçamento", diz Ignacy Sachs, diretor do Centro de Pesquisas sobre o Brasil Contemporâneo da École des Hautes Études en Sciences Sociales, de Paris, em entrevista à página 10.

As instituições democráticas, ainda incipientes, promovem algum ambiente para o debate, mas muitas vezes a discussão ocorre sobre bases e condições já estabelecidas, cristalizadas, sem que tivesse havido o necessário envolvimento da sociedade.

Um claro exemplo dá-se no arcabouço legal ambiental. A legislação brasileira para o meio ambiente é considerada uma das mais avançadas e rigorosas do mundo. Entre seus objetivos estão a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e, levando isso



**NO INÍCIO** do século XIX, autores como José Bonifácio já ligavam a economia à questão ambiental, mas não encontraram eco



REPRODUÇÃO/AE

**HOJE O PAÍS** conta com uma sociedade e uma imprensa mais estruturadas para retomar o debate



FOLHA IMAGEM

**O PRIMEIRO** código de proteção ambiental foi colocado a serviço do "progresso industrial", dentro da ideologia de ordem e progresso

debate inexistente, mas o fato é que ocorre em um estágio tardio, quando decisões estão tomadas e a população é convidada a opinar sobre formas de mitigar e compensar os impactos dos projetos.

Qual a matriz energética que se quer desenvolver? Que meios de transporte são os mais adequados? De que forma o Brasil deve enfrentar a questão das mudanças climáticas? Quais regiões precisam ser conservadas para garantir acesso à rica biodiversidade brasileira? Quais podem ser exploradas? Como fomentar atividades geradoras de emprego com baixo impacto sobre os recursos naturais? Como evitar que o esgotamento de recursos valiosos como a água afete justamente a população mais pobre?

Estas e outras perguntas pairam no ar, mas talvez tivessem resposta se o Brasil tivesse dado continuidade à discussão que florescia por aqui a partir do final do século XVIII.

## DEBATE PIONEIRO

A pesquisa do historiador José Augusto Pádua, que deu origem ao livro *Um Sopro de Destruição*, revela que mais de 50 autores brasileiros, entre eles José Bonifácio, em cerca de 150 textos publicados durante 102 anos, questionavam já naquela época as formas pelas quais se davam a exploração de recursos naturais, a prática agrícola e o modelo escravista.

Segundo Pádua, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), esses estudiosos alertavam para a degradação das terras, a poluição das águas, o êxodo rural, e ligavam tais questões à economia – antecipando em cerca de um século a reflexão hoje conhecida por sustentabilidade.

Esse debate pioneiro, genuinamente nacional e surpreendentemente moderno, no entanto, não encontrou eco além das paredes do

em conta, a definição de áreas prioritárias de ação do governo.

Na prática, quantos brasileiros conhecem a política e as prioridades do governo – que deveriam refletir as da sociedade – na área ambiental? Mas mencione-se um EIA-Rima e o cidadão médio provavelmente sabe do que se está falando.

A política nacional de meio ambiente lista uma série de instrumentos pelos quais se espera atingir os objetivos elencados. Entre eles, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que se transformou, ainda que de maneira falha, no único fórum disponível para que a sociedade discuta os danos que aceita, ou não, no caso de um projeto com impactos socioambientais (*ver quadro*).

Dessa forma, ninguém pode dizer que o

## A IMAGEM DE ABUNDÂNCIA E DE FRONTEIRA ABERTA DOS TRÓPICOS INDUZIU À VISÃO DE CURTO PRAZO

É o pecado original, a economia nasceu pensando só em crescimento e continua assim até hoje

Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e os Imperiais Institutos de Agricultura. Estava na contramão dos interesses das elites econômica e política que se enriqueciam e se fortaleciam à custa da exploração predatória de recursos naturais e humanos.

Reforçada pela idéia de abundância, de fronteira aberta e de recursos infinitos que os trópicos transmitiam ao imaginário europeu, tal exploração ocorria dentro de uma visão de curto prazo que permeava a formação colonial brasileira, simbolicamente nascida a partir da devastação de florestas de pau-brasil.

“Além disso, o Brasil daquela época não contava com atores sociais capazes de repercutir essas questões para um público mais amplo. Com isso, o pensamento daqueles estudiosos perdeu-se, o que levou a um hiato de mais de cem anos”, diz Pádua.

Hoje, afirma o historiador, o país retoma o tema e, desta vez, conta com atores sociais mais diversos, o Poder Legislativo mais estruturado, a imprensa mais dinâmica, a academia mais preparada e a globalização dos temas mundiais, favorecida pelas tecnologias da mídia, como a internet.

Nesse intervalo secular, relata Pádua, a idéia de progresso – termo em moda na época – significou monocultura e, a partir da primeira metade do século XX, produção industrial. Até que uma minoria intelectual novamente veio a oferecer um contraponto.

Autores como Euclides da Cunha e Alberto Torres passaram a criticar a adoção mimética de “modelos de progresso” europeus e americanos, acreditando que estes levariam à destruição do planeta. Segundo Pádua, eram autores que exerciam alguma influência no pensamento do então presidente Getúlio Vargas e provavelmente tiveram peso na criação da legislação ambiental da época.

De novo, uma forte semelhança com os dias de hoje. A Getúlio Vargas não interessou incorporar a discussão sobre o modelo de progresso

## NA ERA VARGAS, O PENSAMENTO AMBIENTAL FOI ENCLAUSURADO EM LEIS E REGULAMENTAÇÕES

– hoje diríamos desenvolvimento – desejável para o Brasil. O que fez foi criar um código de proteção ambiental que controlasse o uso dos recursos naturais, colocando-os a serviço do “progresso industrial”.

“Com isso, enclausurou-se o pensamento ambiental em leis e regulamentações, e o que se deveria discutir era o modelo de desenvolvimento e como aliar interesses econômicos, sociais e ambientais”, afirma Pádua.

## GAVETAS SEPARADAS

A questão é multidisciplinar, como aponta o historiador, mas provavelmente não avançará enquanto não for englobada pela economia. Não existe, entretanto, uma teoria geral do desenvolvimento sustentável, aponta Carlos Eduardo Frickmann Young, economista da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Economia e meio ambiente são colocados em gavetas separadas por nove entre dez economistas. A grande maioria toma desenvolvimento por crescimento e poucos discutem se há ou não limitações físicas do planeta no tocante ao uso de matérias-primas, à disposição de resíduos e ao consumo de energia. Embora até considerem importantes os indicadores de qualidade de vida, não os relacionam com a preservação ambiental.

“Não se vai nunca reduzir o analfabetismo sem melhoria de renda”, argumenta João Sicsú, também da UFRJ





**NOVE ENTRE**  
dez economistas  
apostam na  
tecnologia para  
superar os limites  
físicos do planeta



**ASSIM COMO** não  
há uma teoria geral  
da sustentabilidade,  
tampouco há uma teoria  
universalmente aceita  
sobre desenvolvimento

**4**  
O Brasil ainda  
tem de resolver  
enormes  
problemas  
sociais,  
como déficit  
habitacional  
e falta de  
saneamento  
básico

e adepto de uma corrente de economistas que se auto-intitulam “novo-desenvolvimentistas”.

Segundo ele, a diferença desta para correntes mais ortodoxas é apenas a visão de como alcançar o crescimento sustentado (contínuo) ao longo do tempo. O novo desenvolvimentismo prega que não se pode contar com o capital externo para investir e garantir o crescimento. “Capital se faz em casa”, resume Sicsú.

Sicsú diz que o meio ambiente não faz parte dos modelos usados pela esmagadora maioria dos economistas. “É o pecado original, a economia nasceu pensando em crescimento e continua pensando nele até hoje”, acredita.

Assim como não há uma teoria geral do desenvolvimento sustentável, tampouco há uma teoria universalmente aceita sobre o desenvolvimento, acrescenta Young.

Para José Eli da Veiga, professor da Uni-

versidade de São Paulo, desenvolvimento é a história de uma idéia. Começou antes da Segunda Guerra Mundial, quando era traduzido por progresso material. Embora com o tempo a discrepância no crescimento do PIB dos países tenha evidenciado as diferenças entre crescimento e desenvolvimento, a maioria dos economistas defende que o desenvolvimento virá como consequência do crescimento.

Para exemplificar a diferença, José Eli usa a figura de um médico que avalia a taxa de crescimento de dois adolescentes com a mesma idade e condições gerais. Um tem mais gordura, o outro, mais músculos. “Ambos crescem, mas a qualidade do crescimento é diferente”, diz. Dependendo de como se cresce, o resultado pode ser bom ou ruim.

O historiador Pádua concorda que o Brasil precisa crescer, ao contrário de países como a

Alemanha e a Holanda, que já podem focar na melhoria da qualidade de vida enquanto buscam reduzir o consumo de recursos naturais e de energia, por meio da ecoeficiência e fabricação de produtos com menos matéria-prima.

“Não se pode esperar a mesma coisa do Brasil, que ainda tem de resolver enormes problemas sociais, como déficit habitacional e falta de saneamento básico”, diz Pádua.

Oposta à idéia do crescimento a qualquer custo está uma corrente que trata o desenvolvimento como um mito, uma ilusão que tomou conta dos países pobres. José Eli prefere o que chama de “caminho do meio”, que rejeita tanto o “crescentismo” como “a ilusão” do desenvolvimento. E cita pensadores como o Nobel de Economia, Amartya Sen, e os economistas Celso Furtado e Ignacy Sachs como seus representantes. Para Amartya Sen, desenvolvimento é a expansão das liberdades.

## FORA DA EQUAÇÃO

Mesmo para os economistas que superam o debate sobre o desenvolvimento, ainda está em discussão como incluir o meio ambiente na equação. A diversidade de correntes indica que estamos longe de fechar essa conta.

Na linha “crescentista”, a economia ambiental defende que a melhor maneira de solucionar o problema é crescer. O paradigma dessa corrente é a chamada curva de Kuznets ambiental, que se apóia em estudos do Nobel de Economia Simon Kuznets.

Nos anos 50, preocupado justamente com a questão do desenvolvimento, Kuznets analisou a relação entre crescimento econômico e desigualdade de renda. E concluiu que a relação toma a forma de um “U” invertido, onde a desigualdade aumenta à medida que há crescimento até atingir um patamar, a partir do qual passa a declinar.

Para os economistas ambientais – e vários deles replicaram o trabalho de Kuznets usando variáveis ambientais no lugar da desigualdade



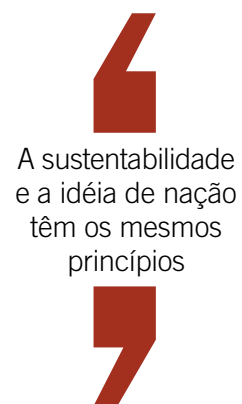
**A FAVELA** da Rua Coliseu, em São Paulo, e a loja Daslu (ao fundo), ícone internacional do consumo de luxo: cena do modelo brasileiro de desenvolvimento

de renda –, os danos ao meio ambiente aumentam até que o crescimento econômico atinja determinado patamar e, depois, declinam. Estes economistas também defendem que a capacidade humana de inovar e criar novas tecnologias pode compensar parte dos danos ao meio ambiente e reduzir a dependência dos recursos naturais.

Ronaldo Serôa da Motta, economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), diz que alarmismo ambiental é nocivo para a sociedade, e não se deve agir hoje em função de suposições futuras quando não se tem capacidade de prever o futuro nem as inovações tecno-

**NO MEIO-TERMO ENTRE CRESCIMENTO E ILUSÃO, HÁ OS QUE VÊM DESENVOLVIMENTO COMO A EXPANSÃO DAS LIBERDADES**





A sustentabilidade e a idéia de nação têm os mesmos princípios

lógicas que virão. Em sua opinião, o importante é trabalhar com cenários presentes, buscando o que hoje dá maior bem-estar para a sociedade como um todo, e de forma equânime.

No oposto encontram-se os adeptos da economia ecológica, que consideram a economia um subsistema do ambiente natural e, portanto, vêem limites para o crescimento da produção e do consumo. O pai dessa escola foi o romeno Nicholas Georgescu-Roegen, que, ao recorrer à segunda lei da termodinâmica, profetizou que o homem só terá longevidade sobre a Terra com a retração – e não o crescimento – da produção.

Um dos adeptos da economia ecológica, Charles Mueller, ex-presidente do IBGE e professor da Universidade de Brasília (UnB),

diz que o desenvolvimento sustentável é possível, mas não é o que se vê hoje no Brasil. Ele argumenta que olhar apenas o estoque total de recursos produtivos de um país – como fez o Banco Mundial – deixa de fora um elemento fundamental da sustentabilidade: a possibilidade de a humanidade colocar em risco o sistema.

Eventos recentes como o aquecimento das águas dos oceanos – provável causa do aumento de intensidade dos furacões na América do Norte e da pior seca na Amazônia em décadas – e o derretimento das calotas polares tiraram do restrito círculo acadêmico a possibilidade de um colapso sistêmico.

Juntar desenvolvimento com sustentabili-

dade, portanto, é tarefa para poucos. Mas os que se dedicam a ela enxergam grandes potencialidades para o Brasil. Ignacy Sachs acredita que o Brasil tem tudo para ser o carro-chefe da sociedade que substituirá a atual, dependente dos combustíveis fósseis. E isso justamente por causa dos recursos naturais e da possibilidade de desenvolver-se a partir deles.

O historiador Pádua também diz que é possível gerar empregos e renda de forma ambientalmente amigável, por meio de atividades ligadas ao reflorestamento, à recuperação de solos degradados, à despoluição, à geração de energia renovável e à agricultura orgânica.

“O desafio hoje está em pensar o meio ambiente dentro de uma perspectiva mais ampla. A

## O BRASIL TEM TUDO PARA SER O CARRO-CHEFE DA SOCIEDADE QUE VAI SUBSTITUIR A ATUAL

sustentabilidade e a idéia de nação têm os mesmos princípios: visão de longo prazo, cuidado com o território, preocupação com as gerações futuras e exercício da cidadania”, afirma.

Desafio maior parece ser trazer a sociedade para o debate. Caso tão simbólico quanto o projeto de transposição das águas do Rio São Francisco envolveu até greve de fome – a do bispo Luiz Flavio Cappio –, para que partes interessadas se sentissem ouvidas. Fosse o Brasil nação sustentável, talvez o jejum não fizesse parte da equação. @

## Planejar sai mais barato

Foi no final da década de 80 que o famoso – e famigerado – EIA-Rima começou a fazer parte do vocabulário nacional. Hoje, é peça-chave para projetos de grande porte e criticado por atrasar as obras e elevar os custos para o empreendedor.

Os custos de evitar, minimizar e mitigar os impactos ambientais decorrentes da construção do trecho Oeste do Rodoanel, na Grande São Paulo, são estimados em 30% do valor total da obra, de quase R\$ 1 bilhão. No caso de usinas hidrelétricas, os gastos com compensação ambiental e social podem chegar a 40% do valor da obra.

“Só a realização do EIA hoje custa milhões”, diz Marcos Mattiusso, diretor-técnico do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

O EIA avalia as conseqüências de uma obra sobre o meio físico – qualidade do ar, recursos hídricos, relevo –, o meio biótico – fauna e vegetação – e o meio antrópico – as populações e a economia no entorno.

É um instrumento de planejamento para grandes projetos em áreas sensíveis, diz Mattiusso. Ele acrescenta que, em sua opinião pessoal – e não a posição da Secretaria do Meio Ambiente paulista –, a análise das alternativas fica faltando.

“O estudo de impacto ambiental é um coisa *pro forma*, um procedimento que poderia ter bases interessantes, mas se transforma em uma ferramenta para legitimar obras”, afirma Glenn Switkes, da International Rivers Network, uma ONG internacional.

A legislação ambiental brasileira prevê a realização de avaliação estratégica, dentro do instrumento de “avaliação de impacto ambiental”, ou AIA. Assim, no caso do abastecimento de água no semi-árido nordestino, a avaliação estratégica apontaria alternativas, como a construção de açudes, a captação de água da chuva e a transposição das águas do São Francisco.

Mas o instrumento que se institucionalizou foi o EIA-Rima, cujo foco é um projeto específico. No caso do semi-árido, parte-se do pressuposto de que a água virá do São Francisco. “Começa-se a tratar de questões ambientais a partir de um projeto”, resume Mattiusso.

A lei que criou a obrigatoriedade de análise de impacto ambiental em obras como rodovias e hidrelétricas é de 1981, regulamentada em 1986. Mas o instrumento já havia nascido, em 1969, nos Estados Unidos. Espalhou-se na década seguinte pela Europa e chegou aos organismos internacionais de financiamento, que passaram a pressionar países em desenvolvimento como o Brasil para adotá-la.

Antes, grandes projetos eram avaliados de acordo com dois pilares, o técnico e o econômico, afirma Mattiusso. Hoje, o terceiro pilar – o ambiental – está integrado ao processo. “É um avanço”, diz. “Os projetos desenvolvidos pelos engenheiros são constantemente alterados pelas equipes ambientais.”

Na construção de rodovias, os cortes em aterro foram substituídos por túneis ou viadutos, diz Mattiusso. Embora construí-los seja cerca de 20% mais caro, o resultado é

mais seguro do ponto de vista de engenharia e causa menos impacto ambiental. “É muito mais fácil conseguir a licença internalizando os impactos ambientais”, afirma.

Obter a licença para iniciar a obra, principal objetivo do empreendedor, é apenas um passo dentro de um longo processo. Na fase de licença prévia, o empreendedor – e seus consultores – protocola junto ao órgão ambiental um plano de trabalho que detalha o que será tratado no estudo de impacto ambiental. Aprovado o plano, o órgão emite um termo de referência.

O empreendedor executa, então, o estudo de impacto ambiental para obter a licença prévia, que atesta a viabilidade da obra. Dois outros estágios do processo são as licenças de instalação e de operação, que também podem ser trabalhosos. No caso do trecho Oeste do Rodoanel, houve 100 condicionantes ambientais para que a licença de instalação fosse emitida, conta Mattiusso.

A partir do termo de referência, qualquer pessoa pode se manifestar sobre o processo, diz a consultora Cristina Simonetti, que começou a elaborar EIA em 1989. Além disso, antes da emissão da licença prévia, é divulgado o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) – documento para informação à população – e realizam-se audiências públi-

cas. De caráter consultivo, e não decisório, elas muitas vezes se transformam em palco para políticos em campanha.

“O próprio Ibama já disse que a audiência pública é puramente para considerações técnicas”, diz Glenn. “Se há oposição, então o empreendedor tem que mitigar os impactos. Não há discussão de alternativas”.

Marcelo Furtado, diretor de campanhas do Greenpeace, lembra que o EIA é um instrumento de comando-e-controle que deve existir de maneira transparente e democrática. O problema, para ele, é que no Brasil a sociedade não tem acesso ao instrumento, o Parlamento não atua, e a comunidade ambientalista, que nos anos 90 conseguia ser ouvida, hoje é ignorada.

**RODOANEL** Mais de 100 condicionantes ambientais para emissão da licença

