

A DIMENSÃO POLÍTICO-DEMOCRÁTICA NAS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO LOCAL

KLAUS FREY*

INTRODUÇÃO

Ao contestar e questionar pilares fundamentais da sociedade moderna, a crise ecológica global tem-se tornado nas últimas três décadas um dos maiores desafios da humanidade. As críticas à crença no progresso ilimitado, na superioridade dos padrões de geração de conhecimento da ciência ocidental, na força do sistema capitalista, “revolucionando constantemente os meios de produção”, aumentando a riqueza, contribuindo para o avanço tecnológico, trazendo bem-estar e felicidade para todos, formuladas por Horkheimer e Adorno (1996 [1944]) com grande perspicácia no contexto histórico do terror nacionalsocialista, receberam novos estímulos com a eclosão da crise ecológica global. A questão ecológica chama a nossa atenção para a relação de interdependência entre ser humano e natureza, fatalmente negligenciada pelo projeto da modernidade¹.

O debate acerca do desenvolvimento sustentável, que ganhou contornos globais com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, é resultado desta inquietação que parece ter atingido todo o planeta, não obstante a multidimensionalidade e as graves divergências existentes entre os diversos grupos e interesses que fazem parte deste suposto novo “movimento histórico transnacional” (VIOLA, 1996: 28). Em contraposição, a disseminação do neoliberalismo em todas as partes do mundo trouxe de volta um clima favorável ao economicismo e um discurso público irrefletido e míope que propaga um crescimento econômico desenfreado e privilegia a questão da geração de emprego “a qualquer custo”, em detrimento às preocupações acerca da sustentabilidade que prevaleceram na época da Rio-92.

Apesar da comunidade internacional se reportar unanimemente favorável à concepção do desenvolvimento sustentável, dificilmente consegue-se reconhecer esse suposto compromisso com a defesa do meio ambiente e das gerações futuras nas ações e medidas atuais. Pelo menos os resultados referentes às determinações de metas concretas nas conferências internacionais e às políticas públicas adotadas em boa parte dos

países ficam significativamente aquém das recomendações que boa parte dos cientistas e ambientalistas consideram indispensáveis a fim de alcançar a estabilização do clima mundial e um desenvolvimento ecologicamente sustentável. Ou seja, o reconhecimento de um déficit de ação não leva necessariamente a correspondentes acordos e medidas. Evidentemente, existem fatores inerentes aos sistemas políticos e econômicos impedindo que a orientação para o bem comum possa se impor no momento da negociação de acordos, como também na fase da implementação das estratégias de políticas públicas.

Ao mesmo tempo em que o debate público sobre a sustentabilidade tem impulsionado a criação de novos arranjos institucionais, novos regimes ambientais de negociação e fóruns de debate, investimentos significativos na ciência e pesquisa ambiental, assim como a consolidação de um movimento ambientalista transnacional; o sistema político, tanto no nível internacional, quanto no nacional e local, tem-se mostrado incapaz ou insuficientemente preparado para traduzir e transformar as crescentes demandas de cunho ambientalista em políticas públicas capazes de promover um modelo alternativo de desenvolvimento. No que tange à reflexão teórico-conceitual, boa parte das teorias que visam a sustentabilidade do desenvolvimento carecem de investigações que aprofundem a dimensão político-democrática. Esta certamente representa um dos mais importantes fatores limitadores da implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável.

Partimos neste trabalho da hipótese de que o problema da falta de representação dos bens difusos e comuns nas políticas de desenvolvimento não se restringe à questão da melhor forma de gerenciamento dos recursos naturais ou ao problema de uma melhor alocação das forças de mercado. Na sociedade moderna, este problema permeia todas as atividades e todas as decisões que vêm sendo tomadas nos sistemas social, econômico, político e administrativo. A nossa argumentação neste trabalho visa sustentar a idéia de que, não obstante a importante questão da capacidade analítica e os limites do conhecimento científico, o desafio do desenvolvimento sustentável é, antes de mais nada, um problema político e de exercício de poder, que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político.

Neste trabalho proponho analisar diversas concepções de desenvolvimento sustentável existentes na bibliografia técnica, dando ênfase às dimensões do modelo político-administrativo, do papel do Estado e do potencial democrático inerente às concepções propostas. Face a uma grande variedade de concepções, as propostas serão analisadas de acordo com o fator considerado crucial para promover uma transformação para o desenvolvimento sustentável. Serão analisadas, primeiro, aquelas concepções de desenvolvimento sustentável que apostam no mercado como força reguladora do desenvolvimento, aqui chamada abordagem econômico-liberal de mercado. Segundo, aquelas que consideram o Estado e suas instituições de regulação e de planejamento como instrumentos indispensáveis para garantir a prevalência do bem comum no processo de desenvolvimento, que pode ser chamada de abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento. Finalmente, serão consideradas na análise aquelas concepções que confiam na atuação e mobilização política da própria população e das organizações da sociedade civil dentro de uma abordagem política de participação democrática. Ao final do traba-

lho, serão discutidas, do ponto de vista político-democrático, as implicações destas abordagens para a gestão local e as possibilidades de se pensar um modelo democratizante de gestão do desenvolvimento sustentável das cidades.

O MERCADO COMO FORÇA REGULADORA DO DESENVOLVIMENTO - A ABORDAGEM ECONÔMICO-LIBERAL DE MERCADO

A abordagem econômico-liberal de mercado² aposta nas „forças de auto-regulação“ do mercado, e parte do pressuposto de que pressão de concorrência, crescimento econômico e prosperidade levariam automaticamente ao uso racional dos recursos naturais, ao progresso tecnológico e a novas necessidades de consumo compatíveis com as exigências do meio ambiente. Parte-se do pressuposto de que o mercado é o melhor mecanismo para garantir a satisfação dos desejos individuais, inclusive dos desejos ambientais (DRYZEK, 1992: 19). À medida em que os consumidores manifestassem sua consciência ecológica nas decisões de compra, o mercado responderia a esta demanda com a oferta crescente de produtos e serviços ecológicos (MASON, 1999: 34). Entretanto, antagonistas do neoliberalismo criticam o modelo de mercado por supostamente promover um economicismo prejudicial ao bem comum e por converter a economia em „um fim em si mesmo“, conseqüência de „uma cegueira muitas vezes interessada“ (GUIMARÃES, 1997: 18). Talvez seja exatamente essa valorização do consumismo e do economicismo, inerente ao modelo neoliberal, que impede a formação da consciência ecológica, por sua vez necessária para que a demanda por produtos ecologicamente mais sustentáveis possa aumentar.

Porém, na discussão teórica, a abordagem de mercado raramente vem sendo defendida nos moldes da versão radical-liberal do ‘laissez-faire’. As concepções mais modernas e avançadas de mercado defendem, por sua vez, a internalização dos custos ambientais – os quais, por sinal, costumam ser avaliados e calculados de forma monetária (MUNASINGHE, 1994: 15ss) – através da introdução de sistemas de estímulo de mercado, geralmente com o auxílio de impostos e taxas ambientais ou do comércio de títulos de poluição³.

Apesar de incluir várias demandas referentes à ampliação da participação política e referentes ao fortalecimento do planejamento ambiental, o Relatório Brundtlandt, que corresponde ao ‘mainstream’ do movimento sobre desenvolvimento sustentável, pode ser considerado como representativo da abordagem econômico-liberal de mercado. O ponto de partida desta vertente de pensamento é a tese de uma correlação negativa entre pobreza e desenvolvimento sustentável, o que exclui a possibilidade de uma vida sustentável em condições de pobreza (BROAD, 1994: 812). Segundo estes autores, a pobreza leva forçosamente a um agravamento do estado de pobreza e a uma deterioração progressiva do meio ambiente, dinâmica caracterizada como „espiral descendente“ (LEONHARD, 1989: 6; DURNING, 1990: 146). Logo, chega-se à conclusão de que essa espiral descendente só pode ser rompida através de crescimento econômico. A *priorização* de uma estratégia de promoção do crescimento econômico, que segue deste raciocínio, fundamenta-se na experiência prática de que o capitalismo

sem crescimento conduz ao acirramento dos problemas da distribuição desigual, do desemprego e da instabilidade política (DRYZEK, 1992: 20). Ao reivindicar um crescimento de pelo menos 3-4% nos países industrializados - o que é considerado necessário para que estes países possam contribuir para o desenvolvimento da economia mundial - a Comissão Mundial, no fundo, persevera na teoria do efeito „trickle-down“, a qual parte da pressuposição, „that the more wealth that is produced the more there will be to trickle down to enrich even the poorest“ (TRAINER, 1990: 78), uma teoria aliás que no passado não se mostrou muito sólida⁴. Na medida em que o relatório dá prioridade nas suas preocupações aos efeitos nocivos da pobreza para o meio ambiente – em detrimento à crítica do estilo nocivo de desenvolvimento praticado nos países industrializados – a proposta de desenvolvimento sustentável do relatório Brundtland tornou-se, a princípio, aceitável e digerível inclusive para a teoria econômica neoclássica e as nações dominantes nas negociações internacionais.

Apesar do relatório Brundtland criticar os processos de decisão no quadro do sistema econômico e político mundial, ele não oferece propostas concretas referentes a uma modificação dos mecanismos de decisão e das condições de poder nos foros nacionais ou internacionais. O desejo de alcançar mudanças substanciais sem ao mesmo tempo tocar nas estruturas e mecanismos básicos, particularmente nos „processos institucionais e políticos que regulam a propriedade, o controle, o acesso e o uso dos recursos naturais“ (GUIMARÃES, 1997: 28) determina o espírito da concepção de desenvolvimento sustentável defendida pela Comissão Mundial. Corre-se com isso o grave risco de não chegar além de uma política de „enverdecimento‘ do estilo atual“ (GUIMARÃES, 1997: 17) de desenvolvimento.

O caráter inovador desta concepção restringe-se à reivindicação de um crescimento qualitativamente diferente, ou seja, um crescimento que leve em conta impactos ambientais e sociais. Já que a indústria continua funcionando como „motor imprescindível do crescimento“ (WELTKOMMISSION, 1987: 205), a Comissão deixa em aberto qual poderia vir a ser a melhor maneira de se alcançar o objetivo deste crescimento qualitativamente diferente. Neste contexto, uma dose de ceticismo parece justificar-se, uma vez que a abordagem econômica geralmente concede prioridade ao desenvolvimento econômico e à manutenção do sistema internacional de comércio e de finanças, priorizando-os em detrimento dos fatores ecológicos⁵.

As limitações e contradições da abordagem liberal de mercado tornam-se evidentes se tentamos, seguindo a tradição da teoria competitiva de democracia, transferir o elemento básico do pensamento utilitarista do liberalismo econômico – a suposição do efeito dinâmico e inovador do interesse individual e seu potencial promovedor do bem comum – para a esfera política. A literatura sobre a política ambiental e o desenvolvimento sustentável parte do pressuposto de que as políticas ambientais se distinguem significativamente de outras políticas de caráter setorial, como por exemplo as políticas sociais, agrária, de infra-estrutura ou de educação. Enquanto nas políticas setoriais tradicionais parece relativamente fácil e evidente a atribuição de interesses, de custos e benefícios a grupos ou indivíduos, e evidenciam-se, portanto, mais claras e explícitas as características dos conflitos políticos e distributivos, observa-se, no caso dos

bens comuns („common goods“) ou difusos, inconsistências e contradições no que tange aos processos econômicos, políticos e sociais, „that motivate people to behave in ways that are in neither society’s best interests nor, ultimately, their own“ (McCAY & ACHESON, 1987: xiv). Esse comportamento prejudicial aos interesses da comunidade ou da sociedade como um todo mostra-se tanto no trato de recursos naturais como também no próprio processo político-administrativo, onde esses interesses difusos não encontram uma representação adequada nas decisões políticas.

Esse dilema, referente aos bens difusos foi tematizado originalmente no contexto do trato dos recursos naturais. Em seu artigo „the tragedy of the commons“, tido como referência fundamental na literatura sobre desenvolvimento sustentável, Garret Hardin (1977; original de 1968) assinalou como problema primordial dos bens comuns o acesso livre e não-regulamentado a recursos escassos. Quando um indivíduo age racionalmente do seu ponto de vista particular, seu comportamento racional leva o grupo, que por sua vez vive em condições de recursos limitados, a um dilema que gera necessariamente um comportamento coletivo irracional. Sendo que os custos do uso dos bens comuns se distribuem ao grupo como um todo e a parte individual dos custos totais fica menor do que o benefício individual - o qual o indivíduo pode usufruir inteiramente por si mesmo - torna-se racional para cada indivíduo do grupo seguir uma estratégia de ilimitada ampliação da sua própria parte do bem comum. Sob o ponto de vista do cálculo de custo-benefício individual, este comportamento se mostra irracional apenas naqueles casos em que a capacidade de carga (*carrying capacity*) do bem comum foi alcançada, e „the inherent logic of the commons remorselessly generates tragedy“ (HARDIN, 1977: 20). As causas para boa parte dos males de nosso tempo - não só a destruição ambiental, a superpopulação, a exploração predatória dos recursos naturais, mas também a pobreza e a criminalidade - emanam desta divergência potencial entre a racionalidade econômica individual e a coletiva (BERKES et al., 1989: 91).

A resposta hardiniana à tragédia dos bens comuns - a sua privatização - baseia-se na suposição de que a propriedade privada seria a melhor prevenção contra o abuso e o desperdício de recursos naturais. No entanto, os estudos empíricos sobre a gestão de recursos naturais não confirmam a tese de uma responsabilidade ecológica e social maior por parte de proprietários privados, se comparados com comunidades que gerenciam coletivamente bens comuns (McCAY & ACHESON, 1987: 9). Apesar de proprietários privados terem, em princípio, um interesse em manter os seus recursos naturais de forma duradoura, freqüentemente a competição acirrada entre os atores privados e a própria lógica do processo produtivo ocasionam a depredação acelerada dos recursos naturais.

O princípio da privatização dos bens comuns norteia também propostas da abordagem liberal como a do comércio de títulos de poluição. Além de problemas referentes à viabilidade técnica de tais propostas, elas parecem padecer de uma contradição fundamental: a necessidade de pagar pelo “direito” de poluir, tende a promover mais ainda o produtivismo e a competição pelos recursos escassos, deixando as empresas e nações mais ricas em uma posição bastante favorável na competição sempre mais globalizada. Além disso, não dá para ignorar que tanto a proposta de títulos de poluição,

e talvez mais ainda as propostas da internalização dos custos ambientais via tributação ou taxas ambientais, na sua essência já contradizem o ideário fundamental do liberalismo, visto que tais propostas representam por si só uma interferência nas escolhas privadas.

O pensamento ecológico representa uma dificuldade particular para os liberais, justamente porque desafia a sua convicção da necessidade de distinguir entre uma esfera *pública* caracterizada pelas instituições parlamentares e administrativas e uma esfera *privada* em que o princípio da livre escolha garante a ordem social liberal (Smith 1998: 51). É a partir do reconhecimento da inconveniência dessa separação rígida entre esfera pública e privada, particularmente na questão ecológica, que o liberalismo mais progressivo defende a ampliação das atividades estatais para além das funções básicas de defesa e de manutenção da ordem pública, contestando inclusive o princípio da propriedade privada como único instrumento de regulação do mercado. Os liberais progressivos buscam a justificativa a favor de uma intervenção estatal na vida privada dos cidadãos e agentes econômicos nos próprios princípios norteadores do liberalismo. A vertente utilitarista do liberalismo, que defende um princípio de justiça que tolera conseqüências negativas para alguns membros de uma comunidade se os resultados para a coletividade – a soma de felicidade – são maiores do que os custos individuais, reconhece a necessidade de intervenção estatal no interesse da promoção do bem da coletividade. A vertente contratualista do liberalismo, em contrapartida, enfoca antes a questão dos pressupostos morais que, na teoria liberal, supostamente guiam as escolhas de vida feitas por indivíduos autônomos. Em conseqüência disso, esta vertente advoga um modelo de persuasão de indivíduos que visa a mudança de comportamento com base na consciência ou no auto-interesse, sem no entanto violar o direito individual de agir de acordo com a própria escolha.

Com esta mudança de enfoque, as vertentes utilitarista e contratualista do liberalismo aproximam-se e introduzem elementos das abordagens estatista e societal, respetivamente, que serão tratadas nos capítulos seguintes, sem porém se confundir com estas. Por um lado, o pensamento liberal utilitarista insiste no princípio do antropocentrismo, não reconhecendo outras obrigações a não ser para com os seres humanos. Por outro lado, as sugestões da vertente contratualista dificilmente irão além de mudanças moderadas de comportamento, não correspondendo com isso às propostas do pensamento ecológico que exige medidas mais restritivas para as atividades humanas, considerando indispensável medidas que podem contrariar os interesses dos seres humanos e seus direitos de agir de forma diferente. Além disso, o modelo implica numa concepção de imposição ou disseminação de novos valores e pressupostos de cima para baixo, contrapondo-se neste sentido fundamentalmente ao modelo de participação democrática⁶.

Esta mesma imprecisão e as mesmas limitações com relação à questão ecológica que caracterizam o pensamento liberal, encontram-se também na concepção do desenvolvimento sustentável defendida pelo relatório Brundtlandt, abrindo margens de interpretação que possibilitam aos teóricos liberais de mercado de se reportar a este relatório e se servir dele para defender o seu modelo do livre comércio e do capitalismo

'laissez-faire'. Pela mesma razão da imprecisão, o relatório serve também como referência para as outras abordagens do desenvolvimento sustentável que serão analisadas a seguir.

A SUSTENTABILIDADE PLANEJADA: A ABORDAGEM ECOLÓGICO-TECNOCRATA DE PLANEJAMENTO

Até mesmo o Banco Mundial, propugnador de reformas estruturais neoliberais para os países em desenvolvimento, considera necessárias, pelo menos no nível local, modificações das políticas e o fortalecimento das instituições e da gestão para que o aumento de produtividade não continue sem impactos positivos na área sócio-ecológica (FREY & OTTO-ZIMMERMANN, 1992: 103). Na prática da política ambiental, a abordagem econômico-liberal de mercado assume portanto elementos da abordagem tecnocrata de planejamento. Esta é antes de mais nada ecologicamente motivada e parte da idéia da 'planejabilidade' da sustentabilidade de desenvolvimento. A superação dos problemas ambientais é perseguida por meios gerenciais, dentro de uma perspectiva reformista e tecnocentrista, confiando na expertise profissional (MASON, 1990: 24-25). A intervenção estatal, via planejamento, é considerada indispensável para reduzir ou evitar os efeitos nocivos dos processos de crescimento econômico, ou ainda, para poder eliminar ou reparar distúrbios e danos já existentes.

A diferença das duas abordagens consiste sobretudo no fato de que, no primeiro caso, o desenvolvimento e o princípio de mercado recebem explicitamente preferência (o crescimento econômico é mesmo visto como precondição para a sustentabilidade ambiental); ao passo que no segundo caso a atenção primordial é direcionada para a dimensão ecológica, isto é, a compatibilidade do desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais, e que logo deve tornar-se alvo prioritário da intervenção estatal. Para a "abordagem ecológica de desenvolvimento" (REES, 1994), o crescimento econômico não pode ser um alvo operacional de uma política de 'desenvolvimento sustentável', uma vez que - diante das experiências negativas dos países em desenvolvimento nos anos 70 - não se justifica partir da hipótese de uma correlação predominantemente positiva entre crescimento econômico, pobreza e sustentabilidade ecológica (LÉLÉ, 1991: 614).

Tendencialmente, a abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento visa assumir uma posição holística e apresenta uma pretensão universalista-integrativa. Sob este ponto de vista „a questão da proteção da natureza não é uma questão entre muitas, sobre a qual se pode meramente deliberar de maneira política, conforme as condições de percepção, de interesse e de poder“ (MAYER & TASCH, 1993: 73). Segundo Mayer & Tasch, seria necessário que todas as políticas e atividades do sistema político e da sociedade fossem subordinadas às exigências da sustentabilidade da natureza. Esta postura biocêntrica se encontra também na concepção filosófica da 'ecologia profunda' (*deep ecology*)⁷. Esta vertente filosófica, porém, ilustra que abordagens biocêntricas não pressupõem um planejamento tecnocrático, mas podem ater-se às transformações culturais ocorridas com o fortalecimento do movimento ambientalista e dos movimentos sociais em geral. Com a fundamentação desta nova ética ecológica na espiritualidade, a abor-

dagem da ‘ecologia profunda’, na verdade, contrapõe-se explicitamente a posturas tecnocratas baseadas numa visão do mundo mecanicista-cartesiana (CAPRA, 1995)⁸. Do mesmo modo, a abordagem do ambientalismo radical, que rejeita o consumerismo prevalente nas sociedades modernas, permite a inclusão dos objetivos da satisfação das necessidades econômicas básicas da população e da justiça social, especialmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento (NAESS, 1995: 399).

Na prática do planejamento, todavia, a abordagem ecológica frequentemente vem acompanhada de uma postura tecnocrata e centralizadora. É inerente à abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento - especialmente se conflitos de distribuição e de condições de poder desigual estão em jogo - a extensão dos mecanismos de controle e coordenação centralizados, a intensificação das intervenções autoritárias e centralistas e, em consequência disso, a ampliação da burocracia e da tecnocracia (MERCIER, 1994: 352f). Autores como Ophuls (1977; 1992) e Heilbroner (1974) contestam a possibilidade de amenizar as insuficiências do sistema de democracia liberal frente à tragédia dos bens comuns, por exemplo mediante a extensão da participação, e exigem por isso a superação das democracias liberais vigentes. Para estes autores é inevitável, sob condições de escassez de recursos, a imposição de restrições econômicas e de uma auto-disciplina que vai além do que é alcançável com base no princípio da voluntariedade e, finalmente, de um senso de unidade social difícil a ser alcançado em uma sociedade liberal e individualista⁹.

A proposta de William Ophuls (1992) de uma „steady-state society“ visa estabelecer um equilíbrio ou uma balança básica e de longo prazo entre as demandas da sua população e o meio ambiente que proporciona estes desejos, o que só seria possível por meio do uso da força coercitiva do Estado. Ophuls refuta os sistemas democráticos vigentes por serem inapropriados para lidar com as questões ecológicas: „Certainly, democracy as we know it cannot conceivably survive“ (OPHULS, 1992: 200). Os problemas dos bens comuns, particularmente aqueles ligados à *crise de escassez ecológica*, segundo Ophuls, não são compatíveis com as instituições e valores da civilização moderna, a saber: a democracia, a liberdade e o individualismo. Sob as condições de uma escassez generalizada é preciso retornar a uma política pré-moderna, fechada e coercitiva (ibid.: 191s).

Ophuls vale-se das reflexões de Platão, que defende o poder e o governo dos filósofos, uma vez que os desejos do povo nem sempre são em benefício de toda a comunidade, e só o juízo sábio dos filósofos, do „priesthood of responsible technologists“ (ibid.: 210) ou dos „ecological mandarins who possess the esoteric knowledge needed to run it (the steady-state society) well“ (ibid.: 215) poderia garantir a realização do bem comum e impor as auto-restrições imprescindíveis¹⁰. Para Ophuls o povo não dispõe de maturidade e capacidades suficientes, para que uma ‘steady-state society’ possa se tornar viável dentro dos moldes da democracia: „A society cannot persist as a genuine democracy unless the people in their majority understand technology and ecology well enough to make responsible decisions“ (ibid.: 213). Portanto, é preciso um governo forte com o poder de regular o comportamento individual no interesse comum da ecologia como também de instituições políticas capazes a obrigar o povo a ser livre (ibid.: 204). O

novo 'steady-state'-paradigma exige mais autoritarismo e menos democracia se comparado à sociedade industrial. A política seria inevitavelmente mais oligárquica, „with full participation in the political process restricted to those who possess the ecological and other competencies necessary to make prudent decisions“ (ibid.: 215).

Ophuls, na verdade, concorda com a convicção de Hardin ao afirmar que devido ao egoísmo dos indivíduos não se consegue chegar a soluções benéficas para o bem comum e que por isso seriam inevitáveis mecanismos, instituições e poderes fortes ou até autoritários a fim de restringir a liberdade dos homens e de ajudá-los a aprender um comportamento de auto-limitação ecológica, „before it is forced on us by a potentially monolithic and totalitarian regime or by the brute forces of nature“ (ibid.: 297). Ophuls justifica portanto um autoritarismo temporário para evitar ou prevenir uma versão mais tirânica do 'steady state' no futuro. A revolução no pensamento e na ação que, segundo Ophuls, é indispensável em um processo de transição da abundância à escassez, só pode ser imposta por meios coercitivos. Diante dessa estratégia geral de como se chegar a um desenvolvimento sustentável, fica muito pouco convincente, ou pelo menos questionável, o empenho de Ophuls em favor de uma *democracia verdadeira*, da autogestão, e de uma *democracia ecológica*, que deveria ou poderia ser realizada a partir do momento em que a população estivesse em condições e com disposição „to restrain its own appetites for the sake of the common good and a social and economic structure that is amenable to, and indeed fosters, popular understanding and local control“ (OPHULS, 1992: 315).

Contudo, a abordagem ecológica de desenvolvimento sustentável tende a aplicar estratégias tecnocratas com condução centralizada, dando ênfase a um gerenciamento aperfeiçoado, a um planejamento integrado, ao emprego eficiente de recursos e a soluções tecnicamente eficientes. Se aplicadas ao sistema da democracia liberal existente, tais soluções, supostamente eficientes do ponto de vista técnico apresentam geralmente características embaraçosas: primeiramente, elas costumam esbarrar com frequência nos diversos interesses que se articulam no processo político e, em segundo lugar, levam à dominância dos tecnocratas no processo de decisão, razão essa por que Giovannini (1993: 66) fala, de forma desdenhosa, de „una especie de democracia de los sabios, de los 'competentes'“. A inclinação despropositada ao cientificismo, à confiança mítica depositada no planejamento e a restrita relevância de ação e de decisão dos conhecimentos adquiridos põem em xeque a abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento em si, como também a pretensão totalizadora dos modelos de planejamento.

A concepção do ecodesenvolvimento reconhece essas limitações da abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento; no entanto, atendo-se aos seus princípios básicos, altera-nos de forma significativa. A preocupação primária dessa abordagem é a salvaguarda das bases naturais da vida sócio-econômica e a „saúde ecológica da civilização humana“ (SACHS, 1986: 48), que deve ser buscada pelo meio do planejamento, o que, no meu entender, justifica enquadrá-la nas abordagens ecológicas de planejamento. Todavia, tanto no que concerne à importância atribuída à ecologia quanto no que se refere ao papel do planejamento, podemos observar reservas e modificações que amenizam e relativizam o caráter ecologista-tecnocrata da proposta. Assim, a aborda-

gem do ecodesenvolvimento rejeita posturas conservacionistas rígidas e assume a representação da ecologia cultural. Apesar de uma orientação voltada para a compreensão ecológica dos sistemas naturais e apesar do reconhecimento do papel condicionante dos fatores naturais na ascensão das civilizações, dá-se ênfase à possibilidade de influência mútua entre ser humano e natureza e ao potencial daí decorrente. O homem costuma degradar o meio ambiente através de superexploração, poluição etc., mas ao mesmo tempo, ele está, a princípio, em condições de aumentar a capacidade de carga natural dos ecossistemas através, por exemplo, da agricultura, da biotecnologia, do comércio ou da silvicultura (Barrow 1995: 374).

Ressaltando por um lado a premência da questão ecológica para o processo de desenvolvimento („a preocupação com o equilíbrio ecológico e climático global deveria fazer-se presente em todo pensamento sobre o desenvolvimento“ (Sachs 1986: 50)) e apostando por outro lado na capacidade e „criatividade ecológica“ (Sachs 1993: 38) do homem-planejador em modificar e manipular a natureza e as ações humanas em benefício do homem e da própria natureza e em transformar os elementos do ambiente (natural e cultural) em recursos úteis („a resistência e a criatividade do povo se mostram mais fortes do que as imposições do clima e do ecossistema“ (Sachs 1986: 48)), o ecodesenvolvimento requer um planejamento que, por um lado, aparenta mais modesto, por outro, demanda novas qualidades e posturas inovadoras.

Por um lado, uma maior modéstia se reflete no princípio da „prudência ecológica“ como elemento norteador imprescindível do planejamento. Segundo Sachs é preciso „minimizar decisões irreversíveis, harmonizar, sempre que possível, usos múltiplos e manter em aberto opções para o futuro“ (Sachs 1986: 50). Este princípio requer, diante da falta de conhecimento preciso, um comportamento altamente prudente, o que implica uma disposição à autolimitação nas transações do homem com a natureza e a consideração do princípio da flexibilidade para, desta maneira, poder salvaguardar a diversidade e evitar situações, decisões e fatos de irreversibilidade. Por outro lado, a alta pretensão e a complexidade da abordagem do ecodesenvolvimento se evidencia nos princípios adotados da solidariedade diacrônica com as gerações futuras e da solidariedade sincrônica com os contemporâneos, que frisam o caráter primordialmente cultural da proposta do ecodesenvolvimento. O ecodesenvolvimento reconhece „a possibilidade de a sustentação puramente ecológica se converter em um instrumento de exclusão social por ser politicamente injusta“ (NEDER, 1994: 128). Dentro desta perspectiva é crucial que não se dissocie a preocupação ecológica da preocupação de equidade social, isto é, soluções para os problemas ambientais devem ser buscadas dentro do próprio sistema social, e que se incorpore o horizonte de planejamento de longo prazo às estratégias de ecodesenvolvimento - necessidade incompatível com a lógica do mercado que, por sua vez, é orientado pela maximização do lucro econômico-financeiro a curto prazo.

Meta principal do planejamento é a harmonização dos interesses sócio-econômicos, ecológicos e culturais, o que leva Sachs, em um trabalho mais recente (1993: 37s), a distinguir cinco dimensões de sustentabilidade que precisam ser consideradas no planejamento de desenvolvimento, a saber: as sustentabilidades social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Isto assinala a pretensão holística da abordagem

que, por sinal, compreende a necessidade da crescente inclusão dos cidadãos no processo de planejamento. Para alcançar o necessário „outro desenvolvimento“¹¹, segundo Sachs, „o planejamento terá que ser participativo e político, o que o situa em oposição ao planejamento tecnocrático e pretensamente neutro, convencido de que o desenvolvimento se autoprivilegia e que, ademais, pode tornar-se ótimo tão-somente pela intervenção do escalão central“ (1986: 115). Em outro texto, Sachs fala da necessidade de aprender com os erros da planificação exaustiva praticada por economias de comando e de se engajar „numa planificação flexível, dialógica, contextual e contratual“ (SACHS, 1995: 43). O planejamento dentro desta perspectiva não visa a elaboração de soluções abrangentes e acabadas, mas assume caráter de um processo incremental e dinâmico, incluindo o planejamento enquanto „institutional design“ para minimizar por meio da reestruturação institucional as necessidades de intervenção estratégica constante (MEADOWCROFT, 1997: 182).

Na verdade, a abordagem do ecodesenvolvimento e a da ‘steady-state society’ de Ophuls têm alguns elementos em comum, como a convicção da necessidade de uma maior modéstia do planejamento, a idéia da prudência ecológica e a desistência do planejamento totalizante¹²; além disso, a valorização da comunidade em detrimento dos interesses individuais e a ênfase dada à necessidade de uma mudança de consciência e à promoção da diversidade de soluções e, finalmente, a defesa do princípio holístico e do paradigma sistêmico. No primeiro caso, no entanto, essas metas e diretrizes deveriam ser perseguidas por meio da promoção de um planejamento mais criativo e da ampliação da participação popular, ao passo que no segundo caso - uma proposta de caráter bem mais conservadora - combina-se elementos de sociedades tradicionais, apoiados numa moralidade ecológica e religiosa, com a concepção hobbesiana de um Estado de instituições vigorosas com ampla força impositiva.

Neste sentido a proposta de Ophuls se contrapõe à abordagem do ecodesenvolvimento, que por sua vez vê na própria participação um instrumento para se chegar a um entendimento democrático sobre os caminhos que devem ser tomados para chegar ao desenvolvimento sustentável¹³. Com este elemento, a proposta do ecodesenvolvimento se aproxima da abordagem política de participação democrática – que trataremos na seguinte seção – mas que não deve ser confundida com esta. No caso do ecodesenvolvimento, o ponto de partida é uma nova concepção de desenvolvimento compatível com as exigências da capacidade de carga do meio natural que entende a participação popular como instrumento de planejamento para alcançar o proposto modo de desenvolvimento. Em contrapartida, o ponto inicial da abordagem política de participação democrática são as próprias inconsistências e falhas do sistema e dos processos político-administrativos. Questiona-se a possibilidade de implementar propostas como a do ecodesenvolvimento no quadro do atual sistema político e sob as condições de uma distribuição extremamente desigual de poder. A reforma democrática do Estado e do sistema político é considerada uma pré-condição para a implementação de uma nova concepção de desenvolvimento sustentável.

Na verdade, é a partir do próprio ângulo do planejamento e suas limitações que se impõe a questão da democracia que, segundo Meadowcroft (1997: 186), consiste

em „the need for democratic institutions to adapt in order to cope with decisions about longer-term social trends which involve great uncertainty, potentially high risks, and intermeshed scales“. Observa-se, por conseguinte, um interesse maior, particularmente por parte dos cientistas políticos, em mudanças estruturais dos processos políticos e no fortalecimento da democracia. No capítulo seguinte vamos pois tratar de uma abordagem teórica que considera a participação popular não apenas um elemento instrumental para alcançar o desenvolvimento sustentável, mas onde a participação popular e o fortalecimento da sociedade civil ganham um valor em si e desempenham ao mesmo tempo um papel fundamental no caminho para uma sociedade sustentável.

A SUSTENTABILIDADE ESTRIBADA NA SOCIEDADE: A ABORDAGEM POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Como já visto anteriormente, foi a própria questão ambiental que influenciou significativamente as discussões atuais da teoria do Estado. Contrariando porém a abordagem ophulsiana de um Estado forte capaz de defender o bem comum contra as demandas populares de caráter egoísta e prejudicial para a coletividade, a prática do planejamento e da política ambiental no contexto da sociedade moderna e diversificada tem mostrado, de forma talvez mais nítida (ZILLEBEN, 1993: 18), as limitações do planejamento tecnocrático, do aparelho estatal e da „ideologia da onipotência do Estado“ (FIETKAU & WEIDNER, 1992: 26). Face a essa experiência, a teoria moderna do Estado chegou a afirmar que o Estado contemporâneo perde progressivamente sua capacidade de condução hierárquica unilateral à medida que as redes de negociação entre os diferentes atores dentro de cada sociedade, como também entre os diferentes Estados se diversificam. Observa-se uma rede cada vez mais densa de relações de negociação intrasociais e transnacionais que põe sob pressão crescente o sistema político-administrativo vigente em todos os níveis de governo. A lógica funcional que está na base do sistema político-administrativo prevalecente nas democracias representativas do mundo ocidental pressupõe que aqueles que exercem funções públicas deveriam, a princípio, estar em condições de transformar as concepções politicamente defendidas também em planos de ação pertinentes e, por conseguinte, em correspondentes resultados políticos. Mas, à medida que aumenta a complexidade e a diferenciação funcional da sociedade moderna, declina a capacidade de condução e de governabilidade por parte do sistema político-administrativo. Particularmente os problemas ambientais mostram de forma mais nítida, „que a política deveria conseguir muito e acaba conseguindo pouco“ (LUHMANN, 1990: 169).

Perante a „incapacidade de controle dos resultados“ (SCHARPF, 1992: 107) do sistema político e da esfera do Estado, que a questão ecológica trouxe à tona talvez de maneira mais visível, observa-se ao lado do predominante neoliberalismo – que optou pela redução da esfera estatal – uma outra vertente de pensamento, que por sua vez reivindica a transferência de maiores responsabilidades para os sistemas de negociação da sociedade civil e o aumento das possibilidades de informação, de influência e de controle exercidas pela sociedade. As teorias da democracia participativa e da

democracia deliberativa, como também o comunitarismo, evidenciam a crescente desilusão com o potencial transformador do Estado. Representam a busca de uma alternativa ao livre mercado como modelo único de tomada de decisão sobre os rumos de desenvolvimento das sociedades, assim como a esperança depositada na própria sociedade civil como ator principal rumo ao desenvolvimento sustentável da sociedade contemporânea.

No contexto da realidade sócio-ambiental dos países em desenvolvimento, chega-se à abordagem da participação democrática, antes de mais nada, partindo de uma reflexão sobre a distribuição desigual de poder. Como já foi mencionado anteriormente, os problemas ambientais mais graves, que atingem mais intensamente a população pobre, revelam-se, em primeiro lugar, como problemas sociais e de distribuição. No quadro da abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento, inclusive a do ecodesenvolvimento, a função da participação popular se restringe à ampliação da base de conhecimento e ao aumento da responsividade da ação estatal; trata-se, portanto, somente de *um* elemento do planejamento ecológico. Entre os planejadores e boa parte dos políticos encontram-se „consideráveis reservas no tocante a tentativas de conceder - mediante amplos direitos de participação - mais influência sobre os resultados de planejamento“ (RENN & OPPERMANN, 1995: 258). Os cidadãos são vistos como incompetentes para decidir, especialmente no caso de tarefas mais complexas de planejamento. Observa-se uma tendência a uma participação parcial, controlada e caracterizada pela cooptação dos participantes (KEIL, 1995: 293).

Em contraposição à abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento, na abordagem política de participação democrática, a participação popular torna-se peça fundamental da política ambiental, indispensável para uma mudança substancial do atual quadro de políticas públicas. O planejamento deve ser compreendido não apenas como *orientado* pelas necessidades da população, mas também como *conduzido* por ela. Uma vez que as condições de poder político são vistas como responsáveis para os atuais problemas ambientais, afetando em primeiro lugar os mais pobres, é fácil compreender a reivindicação em favor da alteração dessas condições de poder, o que significaria dar um peso mais forte aos interesses anteriormente marginalizados nos processos políticos de decisão.

O *modelo de imposição de vontade pública conduzida pela base* – o qual, a propósito, é defendido pelo movimento ecológico como ordem política preferencial¹⁴ – aposta antes no confronto do que na cooperação, o princípio norteador do ecodesenvolvimento. No lugar das elites oligárquicas, é a base, ou seja, a própria população que deve determinar as diretrizes políticas. A pretensão de condução e controle político pela base e a conseqüente necessidade de romper com o compromisso de elite exigem a descentralização do processo de decisão e a introdução de uma democracia participativa. Só desta maneira os cidadãos podem tornar-se atores efetivos dos processos decisórios. Os interesses dos marginalizados devem entrar nas decisões não apenas através da „coordenação negativa“ (SCHARPF, 1992: 102), isto é, da consideração indireta e geralmente incompleta dos interesses dos marginalizados pela elite política, mas sim pela explícita inclusão dos marginalizados como atores políticos ativos defendendo

os próprios interesses nos sistemas de negociação. O meio da „coordenação positiva“ (ibid: 102) - ou até da confrontação - está sendo visto como um elemento com alto potencial para impor as reformas fundamentais consideradas necessárias. Essa esperança baseia-se na avaliação de que a solução dos problemas sócio-ambientais não depende (como defende a abordagem econômico-liberal de mercado), em primeiro lugar, do alcance de um crescimento econômico, nem (como defende a abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento) de uma melhor compreensão científica e um planejamento eficiente, mas sim da superação de conflitos de distribuição e de criação de justiça social. Logo, trata-se de uma questão eminentemente política. Em oposição às abordagens ecocêntricas cujo foco de atenção são a natureza e sua proteção, a abordagem política de participação democrática parte do pressuposto de que o homem e a sociedade devem estar no centro de atenção e de reflexão. Portanto, essa abordagem pode ser considerada como uma „abordagem sociológica do desenvolvimento sustentável“ (CERNEA, 1994).

Em contrapartida às abordagens de condução estatal, que apostam no conhecimento superior dos agentes planejadores, a abordagem política de participação democrática procura conscientemente o conflito com as elites dominantes e parte da necessidade de alterações das condições de poder existentes, do desenvolvimento de novos mecanismos de formação de vontade política em defesa dos grupos política, social e economicamente desprivilegiados da sociedade, o que exige o desdobramento efetivo e a resolução dos conflitos sócio-ambientais. A tematização de uma concepção de desenvolvimento sustentável nos moldes tradicionais do sistema representativo puro está sendo vista, como expressão de um „conservadorismo dinâmico“ (GUIMARÃES, 1997: 28), no qual se manifesta, segundo Guimarães, nada mais do que a „tendência inercial dos sistemas sociais para resistir à mudança promovendo a aceitação do discurso transformador precisamente para garantir que nada mude“ (ibid.: 29).

A luta contra agressões ao meio ambiente pressupõe - segundo a abordagem política de participação democrática - uma luta pelo respeito e a garantia dos direitos básicos dos socialmente mais fracos e pela criação de uma esfera pública, dentro da qual podem ser discutidas e resolvidas questões referentes à ecologia e à natureza, como também referentes aos problemas sócio-ambientais. Trata-se - nas palavras de Ulrich Beck (1993: 65) - da necessidade da „invenção do político enquanto condição básica universal de existência humana“. Enquanto as abordagens de condução estatal defendem o fortalecimento das organizações estatais sustentadas pela compreensão científica para deste modo contrabalançar as irracionalidades do capitalismo concernentes à determinação dos padrões de uso dos recursos naturais, a vertente democrática parte da hipótese básica que é apenas „através da política que se promoverá a desprivatização do meio ambiente e se garantirá o respeito aos direitos ambientais das populações“ (ACSELRAD, 1992: 31). A idéia de uma inteligência científica neutra no âmbito da administração torna-se um mito no contexto de condições ecológicas complexas, particularmente diante das dimensões morais e políticas dessas questões (DRYZEK, 1992: 28).

Com a proposta de Ophuls de uma „steady-state society“ a abordagem política de participação democrática tem em comum o ceticismo, no que diz respeito à

democracia liberal-representativa. Mas enquanto Ophuls dá ênfase à necessidade de auto-limitação, de auto-restrição e de auto-suficiência *para todos*, a abordagem política de participação democrática não abdica das velhas idéias socialistas de uma vida socialmente mais justa e de um povo emancipado e autônomo. Trata-se de uma proposta de uma vida e de um futuro melhor - pelo menos para os setores marginalizados da população - não obstante as limitações impostas pela crise ecológica. Tenta-se conciliar, explicitamente, a solução da crise ecológica com a solução das questões políticas e sociais. A objeção mais frequente a essa proposta refere-se ao seu caráter utópico e supostamente irrealista, valendo-se, em geral, do mesmo argumento da existência de uma distribuição desigual de poder, a qual a própria proposta visa superar.

Podemos distinguir duas orientações distintas dentro da abordagem política de participação democrática; primeiro, uma vertente que enfatiza a própria luta do povo, mais especificamente dos excluídos contra o poder predominante das elites tradicionais e, segundo, uma vertente que se concentra na idéia e na suposta força da sociedade civil e na necessidade da criação de uma esfera pública, que deveria tornar-se a força motriz do sistema político e a força transformadora dentro de um projeto de desenvolvimento sustentável. A primeira aposta tendencialmente no conflito e na luta dos grupos e indivíduos excluídos pelo acesso ao poder social e, na seqüência, ao poder político, a segunda no próprio processo discursivo e no princípio do entendimento, impulsionado por uma sociedade civil organizada e engajada nos processos políticos. Como exemplo para a primeira vertente podemos assinalar a concepção do „empowerment“ de John Friedmann (1992, 1998), e a segunda vertente pode ser representada pela concepção da democracia discursiva ou reflexiva defendida por autores como Habermas (1992, 1993, 1995), Dryzek (1992, 1996a), Mason (1999), Schmalz-Bruns (1996) e outros.

No prefácio de seu livro „empowerment“ Friedmann aponta como fator fundamental para a sua abordagem de um desenvolvimento alternativo a ênfase na autonomia de tomada de decisão das comunidades territorialmente organizadas. Princípios básicos da abordagem são o „self-reliance“ local (mas não a autarquia), a democracia (participativa) direta e a aprendizagem social baseada na experiência. „People’s empowerment“ ou „collective self-empowerment“ (FRIEDMANN, 1992) aparecem nesta perspectiva como pré-condição para a garantia das necessidades básicas nos sentidos material-social e ecológico como, de forma mais geral, no sentido de uma boa qualidade de vida. Mas, apesar do ponto de partida ser o nível local, Friedmann não ignora o fato de que a ação local pode ser comprometida pelas forças econômicas globais, por estruturas de riqueza desigual e por uma aliança de classe hostil. Portanto, a sua expectativa em relação à concepção do desenvolvimento alternativo, ao menos num primeiro momento, não vai além de uma tentativa para se evitar que os pobres afundem ainda mais na miséria e que a deterioração da natureza se acelere ainda mais.

Num segundo passo, no entanto, a concepção do ‘empowerment’ exige, juntamente com a mobilização a partir da base, a transformação do poder social em poder político e o engajamento em uma luta para a emancipação também nos níveis nacional e internacional. A dimensão política, inclusive a realização da democracia, é um dos principais objetivos de ação do desenvolvimento alternativo (FRIEDMANN,

1992: 34). Fundamentos básicos são a garantia dos direitos humanos, da cidadania e, finalmente, das condições sociais que possibilitam o crescimento e a prosperidade humana („human flourishing“) (ibid.: 10ss).

A motivação primária, no entanto, consiste na superação da pobreza que Friedmann interpreta como conseqüência de um „historical process of systematic disempowerment“ (ibid.: 30) das comunidades e unidades familiares em relação ao acesso ao poder social. Segundo ele, a superação da pobreza de massa exige a tomada de poder social, político e psicológico por parte dos pobres. Políticas de reivindicação são inerentes a esta proposta de um desenvolvimento alternativo, particularmente no que diz respeito ao uso de recursos comuns, os quais geralmente são controlados pelo Estado, e no que diz respeito à remoção das restrições estruturais, ajudam a manter os pobres no estado de pobreza (ibid.: 7). Para Friedmann, o proposto desenvolvimento alternativo não representa uma alternativa completa ou substituta que se impõe num ato revolucionário, mas assinala que o desenvolvimento alternativo deve ser visto „as the continuing struggle, in the long *durée* of history, for the moral claims of the disempowered poor against the existing hegemonic powers“ (ibid.: 8).

Friedmann estabelece uma relação direta entre o maldesenvolvimento, os problemas ecológicos e a pobreza, alegando ainda que é a imitação do estilo de desenvolvimento dos países industrializados por parte e a favor dos ricos nos países pobres que desloca os custos ambientais e sociais reais para os setores impotentes da população, do mesmo modo como os países ricos descarregam os custos ecológicos de seu sobre-desenvolvimento, ecologicamente insustentável, nos países mais pobres e menos influentes (ibid.: 123). Friedmann condena a prática comum de se assumir riscos ecológicos à custa dos mais pobres ou das futuras gerações e exige uma distribuição justa dos riscos ecológicos e das conseqüências nocivas decorrentes do processo de desenvolvimento, o que pressupõe uma ação coletiva dentro de uma ordem democrática inclusiva. Uma vez que o tema do desenvolvimento sustentável coloca a questão pela boa sociedade, o discurso político não pode ser limitado a critérios exclusivamente racionais. Seria preciso discutir as dimensões éticas e envolver a população emocionalmente (ibid.: 126), visto que „politically inconvenient policies will not be adopted unless countervailing power can be mobilized“ (ibid.: 130).

Friedmann considera o ambientalismo e a ação ambiental elementos fundamentais na luta dos mais desprovidos pela sobrevivência. É esta orientação que justifica a preferência dada para o nível local na concepção do desenvolvimento alternativo. Mas a viabilização desta luta se torna somente possível dentro de um sistema democrático de caráter inclusivo, porque caso contrário, os governos locais tendem a agir de forma repressiva. Por outro lado, os limites da ação local visam a necessidade do poder social, (re)conquistado no nível local, no nível das comunidades e das unidades familiares, a transformar-se num poder político e num movimento social de ampla envergadura, amparado num sistema político responsivo às reivindicações sociais e ambientais e garantido pelo Estado, que assegura o caráter democrático do processo político. Isto significa, um Estado „playing essentially an enabling, facilitating, and supportive role“ (ibid.: 160), que apoia e estimula as atividades basistas dos movimentos sociais e que é

capaz de implementar as políticas reivindicadas contra interesses hostis e poderosos¹⁵. Portanto, num trabalho mais recente, Friedmann frisa a importância de um planejamento remodelado, adotando um estilo “transativo e dialógico” (FRIEDMANN, 1998: 31), que enfoca o potencial emancipador da sociedade civil, buscando, por um lado, “to enlarge the space for the workings of the moral economy based on relations of trust, reciprocity and dialogue”, a base do “social empowerment” e, por outro, “to make its multiple voices heard and respected through active participation in decisions that affect its conditions of life and wellbeing”, a base do “political empowerment” (FRIEDMANN, 1998: 33). Este pode ocorrer a partir do momento em que as aspirações da sociedade civil se voltam das preocupações privadas para as preocupações públicas da comunidade política, envolvendo a luta pela inclusão, pela ampliação das oportunidades de auto-desenvolvimento e pela justiça social (ibid: 34).

Deste ângulo, a abordagem do ‘empowerment’ pode ser considerada complementar à segunda vertente da abordagem política de participação democrática, a concepção de uma democracia discursiva ou reflexiva. Esta aposta, do mesmo modo, no fortalecimento da sociedade civil, porém dando menos ênfase à luta dos marginalizados, dos desprovidos de poder contra a elite dominadora, mas sim à democratização do processo político, à imposição do melhor argumento no processo comunicativo de formação de opinião e à criação de uma esfera pública, sustentada pela sociedade civil, que deveria se tornar a força motriz para a promoção do desenvolvimento sustentável.

No caso da democracia discursiva não se trata tão pouco de uma abordagem elaborada explicitamente a partir de uma preocupação com a questão ambiental, porém, a proposta apresenta características que podem ser úteis para se pensar uma concepção do desenvolvimento sustentável e possíveis soluções para a crise ecológica. A opção a favor da radicalização do princípio democrático não se deve, em primeiro lugar, a uma suposta melhor performance na questão ambiental (Lafferty/Meadowcroft 1996: 3), mas se impõe, de forma geral, devido à crescente perda de confiança em boa parte das instituições sociais e à retração da participação política que nos países industrializados afeta todas as áreas de tomada de decisão pública (FIORINO, 1996: 210). O ponto de partida são as próprias limitações da democracia liberal referentes à capacidade de resolução de problemas, por um lado, e referentes à contribuição para a emancipação do povo, por outro.

Não é pela importância instrumental que estes autores preconizam a democracia e a participação, contudo eles atribuem à democracia um valor „intrínseco“ (SCHMIDT, 1995: 174), e a participação é compreendida como um „valor em si“ (HABERMAS, 1973). Mas para além dessa preocupação humanista, a adoção dos princípios básicos da teoria da democracia deliberativa ou dialógica pela concepção da *democracia ecológica* (MASON, 1999; DRYZEK, 1992 e 1996) pode ser entendida como uma resposta ao fato de que a aplicação de meios e instrumentos autoritários e centralizados, propagados nos anos 70 por autores como Heilbrunner ou Ophuls, se evidenciou na prática pouco efetiva para a resolução de problemas ecológicos. Mason define a democracia ambiental “as a participatory and ecologically rational form of collective decision-making” (1999: 1), preconizando a perseguição de interesses generalizáveis dentro de

um horizonte a longo prazo por vias de procedimentos políticos comunicativos e, ao mesmo tempo, a radicalização dos direitos liberais.

Visto que a distribuição de poder nas democracias liberais é bastante desigual e domina as posições privilegiadas do capital e dos interesses econômicos com seu grande potencial de pressão, os valores ambientais costumam sair perdendo em relação às orientações para o lucro financeiro (imediato). A democracia liberal privilegia os interesses particulares de pessoas ou grupos sociais afetados em detrimento dos interesses ecológicos de caráter geral e difuso. Em geral, o empenho em favor de soluções para problemas ecológicos de grande escala, que não beneficiam grupos sociais específicos, não se traduz em vantagens eleitorais significativas. O horizonte de tempo é - como no sistema econômico - bastante curto e não vai além das próximas eleições. Por fim, o sucesso das democracias liberais depende de um crescimento econômico contínuo, uma vez que recessões econômicas levam não apenas a um aumento das desigualdades sociais e de distribuição, mas tendem também a desestabilizar o sistema político (DRYZEK, 1992: 22s).

Contudo, a abordagem política de participação democrática parte da necessidade de uma ampla participação para determinar os objetivos das políticas ambientais, visto que, no fundo, trata-se de questões altamente subjetivas e sujeitas a juízos de valor. Parte-se do pressuposto de que só uma abordagem participativa estaria em condições de incorporar as necessidades de todos os segmentos da sociedade, de futuras gerações e de outras espécies (PAEHLKE, 1996: 19). Deste ângulo, torna-se imprescindível uma democratização ecológica que requer a proliferação de valores democráticos e ao mesmo tempo de valores ecológicos, ou seja, tanto a democratização do processo político como a ecologização das políticas públicas (DRYZEK, 1996a: 108s). Trata-se no caso da democracia ecológica ou ambiental de uma concepção normativa que aposta na possibilidade de que é possível chegar-se a uma compreensão e a soluções comuns dos problemas ambientais pelo aperfeiçoamento do processo comunicativo e pela garantia das condições sociais e ecológicas da liberdade comunicativa (MASON, 1999).

Uma importante referência para a abordagem política de participação democrática são a teoria da ação comunicativa e o modelo procedimental de democracia deliberativa de Jürgen Habermas (1992, 1993 e 1995). No seu modelo procedimental de democracia deliberativa, Habermas salienta a importância da sociedade civil e da institucionalização de procedimentos democráticos, os quais, por sua vez, teriam que estar assegurados pelos direitos básicos liberais. O modelo habermasiano visa o fortalecimento de uma „esfera pública ativa“, que seria „a instância geradora de poder legítimo [...], a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo“ (COHN, 1995: 49).

A legitimação no modelo habermasiano provém da formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas, baseada em condições favoráveis de comunicação e em procedimentos claros e transparentes. Conforme Habermas, é inerente ao processo comunicativo um grande potencial gerador de solidariedade, o que torna esta proposta bastante promissora no que concerne ao desafio ecológico. Particularmente, conflitos ecológicos exigem que a sociedade civil „has to be something more than a source of activists for interest groups and parties, participants in state-sponsored

exercises in participation, and expert witnesses“ (DRYZEK, 1996a: 120). A sociedade civil deve estar em condições de gerar formas associativas autônomas que se desenvolvem em interação com as instituições estatais, mantendo porém a sua independência.

Habermas distingue entre dois tipos de esfera pública: primeiro as esferas públicas socialmente delimitadas e temporalmente limitadas, as quais são criadas e estruturadas formalmente enquanto „contexto de justificação“ (HABERMAS, 1993: 373) - por exemplo no quadro de entidades parlamentares - e, segundo, uma esfera pública não-regulamentada por procedimentos, a qual consiste „numa rede de caráter aberto e inclusiva de esferas públicas sub-culturais, que se sobrepõem mutuamente, com limites voláteis no que diz respeito ao tempo, ao mundo social e aos objetos“ (HABERMAS, 1993: 373). Para Habermas, a boa interação entre esses dois tipos de esfera pública é de fundamental importância, uma vez que a formação de opinião e de vontade públicas - concebida democraticamente - não pode prescindir da alimentação de opiniões públicas informais, „as quais se formam de modo ideal dentro das estruturas de uma esfera pública desprovida de relações de poder“ (HABERMAS, 1993: 374). Por outro lado, a esfera pública não-regulamentada por procedimentos deveria poder recorrer a uma base societal, em que os direitos civis de igualdade fossem garantidos e alcançassem ficácia social.

Todavia, essa distinção entre duas esferas públicas, uma regulamentada por procedimentos e uma outra, não-regulamentada e de caráter informal, não corresponde à realidade empírica. Estudos sobre políticas públicas revelaram uma imagem mais complexa. Observa-se uma setorialização das esferas públicas ou a formação de esferas públicas em torno de ‘policy-issues’¹⁶ específicos e com atores específicos envolvidos, que podem ter uma força explicativa maior para entender os processos políticos reais do que a distinção habermasiana.

Essas esferas públicas setorializadas consistem de elementos formais, assim como também informais. Ora é delas que partem os estímulos e a pressão política influenciando o sistema central de decisão política e as instituições estatais, ora estas esferas públicas e as correspondentes instituições chegam a alcançar um alto grau de autonomia de modo que funcionam quase independente do sistema político central, razão esta pela qual Beck (1986: 372-374) fala neste caso do surgimento de sub-políticas. Dessa fragmentação setorial do processo político provém também a dificuldade de efetivar uma discussão ampla de temas abrangentes e transsetoriais como o do desenvolvimento sustentável. Com isso, a mobilização democrática e o engajamento civil tornam-se mais fáceis e mais prováveis em contextos específicos, em torno de assuntos específicos e quando indivíduos, grupos e setores sociais são diretamente afetados ou interessados nas questões pertinentes. Pelo menos, mostrou-se muito mais difícil a mobilização democrática da sociedade como um todo em prol de objetivos difusos e amplos, como é o caso do desenvolvimento sustentável.

Mas por outro lado, é o conjunto destes focos diversos de mobilização e de pressão política, compromissados com os objetivos da democratização e da ecologização, que podem representar a base para um movimento mais abrangente de desenvolvimento sustentável (LEIS, 1999). Em boa parte dos países industrializados há movimentos anti-

nucleares, grupos preocupados e engajados na preservação de ecossistemas, grupos ambientalistas urbanos, muitos deles empenhados na limitação do transporte individual em favor do transporte coletivo, da bicicleta e do pedestre, grupos 'ad hoc' que surgem espontaneamente no caso de riscos específicos ou de grandes empreendimentos com possíveis efeitos prejudiciais ao meio ambiente ou à população local. No seu conjunto, estes movimentos expressam, por um lado, uma modificação dos valores sociais vigentes na sociedade e representam aspirações de um futuro e um modelo de vida diferente e, por outro lado, representam um contra-poder aos respectivos governos e organizações estatais e as forças estimuladoras e decisivas para a realização de mudanças paradigmáticas que a concepção do desenvolvimento sustentável indubitavelmente exige. Muitos movimentos sócio-ambientais conseguiram conquistar um papel fundamental nas redes que vêm se formando em torno de políticas públicas ou de temas políticos específicos (*policy- ou issue networks*) e exercem desta maneira uma influência significativa nas respectivas políticas ou no planejamento setorial. É por essa razão que representantes da abordagem política de participação democrática favorecem a mobilização da participação democrática à ação estatal e atribuem à participação um potencial maior para enfrentar a atual crise ecológica (DRYZEK, 1992: 27). Para Leff „no es la lógica del mercado, sino la fuerza del ambientalismo, la que puede frenar y revertir las tendencia de la razón económica y movilizar a la sociedad para construir una racionalidad productiva alternativa sobre bases de equidad social y sustentabilidad ecológica“ (LEFF, 1992: 51).

Em contraposição aos avanços na luta ambiental em campos políticos específicos, o debate global de um novo modelo de desenvolvimento sustentável deixa muito a desejar, tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento. O discurso neoliberal e economicista dominante emudece discussões mais progressivas no âmbito da esfera pública e faz com que o debate sobre a necessidade de uma transformação concernente ao modo de desenvolvimento vigente esteja de fato restrito aos meios científicos, sem poder progredir decisivamente na esfera política e pública. Um respaldo substantivo na opinião pública é indispensável para que o ambientalismo possa se tornar um contra-peso ao imperativo econômico (DRYZEK, 1996b: 297). Talvez o Fórum Internacional de ONGs e Movimentos Sociais, o evento paralelo à cúpula oficial da Rio-92, e o Fórum Social Global, que aconteceu em Porto Alegre, em janeiro 2001, visando estabelecer um contraponto ao fórum econômico global em Davos, sejam manifestações deste novo “movimiento histórico, de transformación civilizatoria“ (LEFF, 1992: 48) e da consolidação de uma “green public sphere” (TORGERSON, 1999) em nível global, ganhando publicidade suficiente para influenciar no futuro de forma mais substantiva os processos de tomada de decisão nas instituições centrais dos sistemas políticos global, nacionais, regionais e locais.

Inevitavelmente, a experiência da política ambiental mostra a grande dificuldade de aproximação do modelo discursivo e comunicativo de democracia, que por sua vez acredita na possibilidade de uma „comunicação pública orientada para o entendimento“ (HABERMAS, 1995: 43), na racionalidade, na razoabilidade e no bom argumento. Esta dificuldade, no meu ver, não desacredita o modelo habermasiano no seu

caráter normativo, mas alerta para a indispensável atenção que deve ser dada às pressuposições deste modelo: uma sociedade civil politicamente ativa e uma distribuição de poder razoavelmente igual. Contudo, um modelo político de participação democrática que parte da necessidade de mudanças substanciais para se chegar a um desenvolvimento sustentável não pode excluir a luta política, a educação política e ambiental¹⁷, pressupostos indispensáveis para a promoção de novos valores e uma distribuição mais justa de poder, deixando claro a dimensão moral e “the social relevance of environmentalism as a political project of environmental justice, implying institutional designs based on public participation and fairness” (MASON, 1999: 11). Somente desta maneira abrem-se possíveis caminhos para superar a grande inércia e apatia política, tanto da massa da população, especialmente das camadas mais pobres nos países em desenvolvimento, como também do sistema político e das organizações estatais em geral. É muito sensato pressupor que o modelo habermasiano de uma socialização pura nunca se realize¹⁸, mas por outro lado, pode continuar desempenhando uma função norteadora para abordagens comprometidas com a participação popular, a democratização e a justiça social.

A ênfase na luta política parece ainda mais premente no caso dos países em desenvolvimento, principalmente pela distribuição altamente desigual de poder. Daí resulta, no contexto empírico de países em desenvolvimento, uma certa insuficiência de boa parte das teorias de democracia radical e participativa que buscam a justificação legitimatória bem mais no seu potencial emancipador e menos no objetivo da superação de desigualdades e na preservação de novas (ou tradicionais) formas de vida¹⁹. Parece ser conveniente deixar os objetivos da emancipação e da auto-realização (individual) – os quais dominam o debate nas sociedades ocidentais – em segundo plano. Um modelo democrático-participativo, adaptado à realidade sócio-econômica e ambiental dos países pobres não pode se eximir - como o faz a teoria da democracia competitiva - da sua responsabilidade de, por um lado, apresentar perspectivas para a superação das desigualdades sócio-econômicas e, por outro lado, considerar a compatibilidade do modelo com as exigências da sustentabilidade ecológica²⁰.

Se concordamos com autores como Fukuyama ou Dahl, em que o êxito das democracias liberais se baseia antes de mais nada no fracasso das potenciais alternativas, de cunho autoritário e comunista, e bem menos nos avanços materiais próprios²¹, parece conveniente um certo ceticismo com respeito à estabilidade e às expectativas futuras das democracias não-consolidadas. E parece, por outro lado, imprescindível a necessidade de estas democracias avançarem, simultaneamente, nos campos da política distributiva, do desenvolvimento sustentável e do ‘collective self-empowerment’, para que possam tornar-se estáveis e duradouras. É portanto insuficiente uma teoria democrática normativa, estipulando um estado futuro desejável, sem oferecer estratégias para que este estado possa ser alcançado. Deste ângulo, a abordagem do ‘empowerment’ de Friedmann pode ser considerada como suplementar às abordagens normativas da democracia reflexiva ou ecológica na possível consolidação de uma abordagem política de participação democrática que possa vir a ser uma alternativa viável às abordagens dominantes do liberalismo econômico e do estatismo tecnocrático.

CONCLUSÃO: EXIGÊNCIAS A UMA CONCEPÇÃO DE GESTÃO LOCAL SUSTENTÁVEL PARA SOCIEDADES EM PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO

As diferenças básicas das três abordagens anteriormente apresentadas podem ser sintetizadas da seguinte forma: A abordagem econômico-liberal de mercado parte do pressuposto de uma necessidade primordial de crescimento econômico, o que seria a melhor garantia para a redução da pobreza e um desenvolvimento mais compatível com as exigências ambientais; a abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento norteia qualquer forma de agir no primado da sustentabilidade ecológica, o que exige instituições com amplas forças de imposição e de intervenção; por fim, a abordagem política de participação democrática - particularmente no contexto dos problemas dos países em desenvolvimento - almeja antes de tudo a defesa da humanidade ou uma vida digna para todos, o que, como consequência, deveria propiciar também uma harmonia maior com a natureza.

A fim de poder melhor avaliar as potencialidades destas três abordagens para a gestão local no contexto de países em desenvolvimento e com democracias pouco consolidadas parece elucidativo recorrer à distinção feita por Hoffmann-Axthelm (1993) entre a ecologia do sujeito (*Subjektökologie*) e a ecologia global (*Globalökologie*). Sob o conceito da ecologia do sujeito Hoffmann-Axthelm entende a preocupação que cada indivíduo tem com seu próprio ambiente, particularmente quando este está sendo ameaçado na sua qualidade ou até na sua existência. É característico da ecologia do sujeito que o indivíduo se sinta pessoalmente atingido pela destruição ambiental. Este motivo, por sinal, desempenhou papel fundamental e foi força motriz no surgimento do movimento ambientalista. Em contraposição, o conceito da ecologia global é, na compreensão de Hoffmann-Axthelm, mais amplo. Pode ser entendido como uma ecologia central ou societal, que contempla as grandes ameaças ecológicas planetárias, cuja dimensão e gravidade não se revela ao sujeito de forma direta e visível. O progresso na área ambiental, que foi alcançado nos países contemporâneos, deve-se quase exclusivamente às manifestações militantes estimuladas pelas ameaças diretas e evidentes, as quais as sociedades e os indivíduos estão enfrentando. Particularmente, as experiências com a política ambiental local mostram o grande potencial transformador do protesto popular, pelo menos nos casos em que os grupos locais se sentem diretamente afetados por ameaças ambientais²².

Boa parte dos problemas ambientais nos países em desenvolvimento, tanto nas grandes cidades como também no meio rural, tem um caráter do tipo 'ecologia do sujeito'. Prevalecem ameaças diretas sofridas pela população local, as quais trazem consigo um grande potencial de conflito. Por outro lado, temos que considerar os problemas ambientais internacionais que, por sua vez, têm antes um caráter do tipo 'ecologia global', mas mesmo assim não devem ser considerados menos polêmicos e conflituosos. Ao que tudo indica, a falta de ação no que diz respeito a ameaças ecológicas globais tem a ver com o fato de que a comunidade global não se sente ainda suficientemente ameaçada do ponto de vista da ecologia do sujeito, ou seja, a situação ecológica teria que deteriorar ainda muito mais, para que nos sintíssemos motivados a reivindicar e também a

aceitar intervenções ecológicas mais duras, as quais desde há muito seriam oportunas do ponto de vista da ecologia global. É de maior importância a conscientização da comunidade política referente à interdependência entre essas duas dimensões da questão ambiental e referente ao fato de que tanto os problemas ambientais globais como os problemas ambientais locais são interconectados às grandes questões e temas preocupantes do processo de modernização: o modo prevalecente de desenvolvimento capitalista, o modo predatório de apropriação dos recursos naturais, os limites da capacidade de carga da terra, a justiça social, a questão da democratização, o crescente individualismo e a perda do espírito coletivo, a distribuição de poder tanto nos níveis intranacionais como no internacional, a globalização e a liberalização dos mercados internacionais, o endividamento dos países em desenvolvimento etc.

Foi o reconhecimento desta complexidade da dimensão ecológica global que impulsionou, a partir dos anos 70, o surgimento e a expansão das ciências ecológicas e das organizações ambientais centralizadas. Estabeleceu-se a convicção de que deve ter prioridade levar a cabo pesquisas interdisciplinares de pretensão holística para, desta maneira, poder entender melhor e de forma abrangente a crise ecológica e para, a partir deste reconhecimento abarcador do funcionamento dos ecossistemas mundiais, poder intervir, por meio de uma administração tecnicamente competente, no sistema sócio-econômico, a fim de evitar o temido colapso ecológico. Foi esta visão da crise ecológica que fez, por um lado, avançar de forma significativa o conhecimento científico sobre as várias dimensões da crise ecológica e, por outro lado, fez com que em boa parte dos países, em todos os níveis administrativos, fossem instituídas organizações específicas centralizadas e encarregadas de transformar este conhecimento em políticas ambientais correspondentes. Observa-se, portanto, de forma particularmente grave nos países em desenvolvimento, um certo descompasso entre uma ciência ecológica e uma administração ambiental, influenciadas pela experiência dos países desenvolvidos, que se dedicam quase exclusivamente às preocupações da sustentabilidade planetária e de sua implementação ou imposição de forma centralista. Por outro lado, um movimento ambientalista e civilizatório movido pelas ameaças diárias e a deterioração geral da qualidade de vida, assumem posturas muitas vezes contraditórias frente às ameaças globais.

Em boa parte dos países industrializados, o surgimento e o fortalecimento tanto da ciência ecológica quanto da administração ambiental foram conseqüência da própria luta de grupos significativos da sociedade, proporcionando uma interação permanente e até uma certa cumplicidade entre os segmentos ambientalistas da sociedade, da ciência e do poder público, ao passo que nos países em desenvolvimento não se observa tal aliança de cooperação contra as forças consumistas e economicistas. O déficit de comunicabilidade e de compreensibilidade na questão da sustentabilidade deve-se, em meu entender, ao fato da questão da crise ecológica planetária e sua interdependência com os problemas sociais cotidianos não ter sido impulsionada e efetivamente processada pela própria sociedade civil, nem tematizada pelo “mainstream” da ciência ecológica, mas em contraposição, explorada de forma equivocada pelos apologistas do economicismo.

Contra-põe-se a este processo o reconhecimento de que, apesar dos grandes riscos ecológicos, como por exemplo o uso da energia nuclear e o avanço da tecnologia genética, a crise ecológica é o resultado de um infinito número de ações prejudiciais ao meio ambiente praticadas diariamente por indivíduos no mundo inteiro. A partir deste ângulo, a resolução da crise ecológica exige a reversão deste padrão de comportamento incompatível com as exigências ambientais, a luta dos indivíduos e comunidades em favor de um modo de vida compatível com seu ambiente natural e, como condição, se faz necessário uma educação ambiental e para a cidadania, para que as pessoas possam advogar em causa própria, ou também em causa da natureza.

Observa-se na prática das políticas ambientais uma tensão entre essas duas dimensões da crise ecológica. Por um lado temos os ecólogos e cientistas, os planejadores-tecnocratas das empresas e organizações estatais, incumbidos da análise das grandes questões ecológicas e da elaboração e implementação de correspondentes soluções e planos abrangentes, por outro lado, os educadores e professores, os ambientalistas dos movimentos sociais, os cientistas e assistentes sociais empenhados na educação ambiental e para a cidadania, tentando organizar a luta política dos excluídos e pensando novos modelos de um desenvolvimento alternativo. Mas, na realidade, faz-se necessária a junção dessas diversas forças do movimento ambiental (de forma cooperativa ou conflitiva), assim como a estimulação de processos de aprendizagem mútua para que se possa chegar a um desenvolvimento sustentável.

A adoção de uma suposta visão holística por parte da ciência ambiental e, conseqüentemente, por parte do planejamento ambiental, fez com que a abordagem ecológica frequentemente seja acompanhada de uma postura tecnocrata e centralista. No nível da cidade, o ideário da ecologia urbana²³ é o que melhor corresponde a esta abordagem totalizante. Considerando a cidade como um sistema ecológico, essa vertente de pesquisa é orientada pelos princípios das ciências físicas e naturais e da engenharia; segue portanto a lógica de pesquisa das ciências exatas. Na prática do planejamento ecológico-tecnocrata parte-se, em princípio, do pressuposto da aplicação tecnicista e „engenharia“ dos conhecimentos adquiridos pela análise ecológica.

A experiência com o planejamento integrado, abordagem predominante de planejamento urbano tanto no Brasil sob o regime militar, como na Europa no auge da socialdemocracia, revelou limitações desta abordagem que se devem, por um lado, às restrições concernentes à capacidade informacional e analítica dos agentes estatais, por outro lado, à desconsideração da complexidade e imprevisibilidade dos processos sociais e políticos, sobretudo no processo de implementação de políticas públicas e projetos urbanos.

No caso de questões ecológicas intersetoriais, a necessidade de um certo grau de centralização se impõe sobretudo devido às exigências informacionais da política ambiental. Todavia, observa-se uma contradição da política ambiental, que consiste no fato, de que a ação ambiental exige a descentralização político-administrativa, enquanto o planejamento ambiental, ao contrário, parece exigir a centralização: „If acting locally pushes ecological thought toward autonomy and decentralized institutional forms, thinking globally pushes it toward larger scale units“ (MERCIER, 1994: 352).

Provém da análise da dinâmica dos processos políticos e sociais relacionados à questão ambiental a necessidade de uma revisão das diversas abordagens e de suas potencialidades para um modelo democratizante de desenvolvimento sustentável.

Um modelo político-administrativo comprometido com a sustentabilidade teria que levar em consideração as condições sócio-econômicas, políticas e culturais específicas de cada país. O modelo de um Estado mínimo, como é defendido pelos neoliberais e que se impôs em boa parte dos países do 'Terceiro Mundo', não parece apropriado para a resolução dos problemas variados, que se colocam dos pontos de vista econômico-social, democrático e ecológico. Pode até ser que em uma sociedade homogênea, politicamente ativa e vitalizada, a retração do Estado possa levar a um fortalecimento adicional da sociedade civil. Porém, sob as condições de uma marginalidade extensa, não há „motivo para a suposição de que a retração do Estado poderia, em consequência da crise do Estado desenvolvimentista, conduzir a uma vitalização de sociedade burguesa“ (ELSENHANS, 1996: 135). Com esta postura crítica à abordagem liberal de mercado, não pretendemos refutar a priori propostas de mercado que visam a internalização dos custos ambientais nos cálculos econômicos. Contudo, mostrou-se que boa parte dos empecilhos para um desenvolvimento mais sustentável refere-se menos à esfera econômica, do que à esfera político-administrativa e da distribuição de poder. Além do mais, é curioso que sob as atuais condições de prevalência de forças corporativas no sistema político-administrativo, a adoção do princípio da internalização dos custos ambientais dentro dos moldes do modelo liberal de mercado tem se mostrado particularmente difícil por causa da resistência das próprias forças de mercado.

Também no nível dos municípios existem possibilidades de adoção de mecanismos de mercado na perseguição do desenvolvimento sustentável. Todavia, tais possibilidades costumam ser restritas, porque as empresas locais se encontram em concorrência com empresas de outros municípios e Estados, provocando a resistência dos interesses econômicos locais. Outro fator limitador concerne à resistência do eleitorado a quaisquer medidas que atinjam o bolso do cidadão, o que deixa bastante evidente que a implementação de tais mecanismos depende de um processo de participação política e de conscientização, para que o cidadão aceite tais medidas em favor do bem comum e de um ambiente mais saudável.

No que diz respeito à abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento, a experiência passada tem revelado que as grandes organizações estatais parecem apenas em condições de elaborar soluções igualmente grandes e centralizadas, em geral não compatíveis com as exigências do desenvolvimento sustentável. Por isso, a avaliação de Dryzek (1992) do „Administrative State“ é bastante crítica em relação à sua capacidade de enfrentar problemas ambientais. Nos estudos sobre a implementação de políticas ambientais as implementações bem sucedidas se evidenciaram como raras execuções. Além disso, a racionalidade administrativa evidentemente não consegue dar conta de problemas complexos. Costuma-se separar artificialmente os diversos aspectos de problemas complexos, o que frequentemente leva ao deslocamento dos problemas, mas não à sua solução. Dryzek lembra que sistemas hierárquicos necessariamente obstruem a transmissão livre das informações, o que é essencial para soluções efetivas de problemas não-

rotineiros. O princípio de hierarquia pode ser considerado conveniente para a coordenação de tarefas rotineiras, mas não para problemas complexos e variáveis (DRYZEK, 1992: 24s). Além disso, deve se levar em conta que a centralização administrativa é de difícil reversão e rapidamente se transforma em centralização de poder, fortalecendo e aumentando a distribuição de renda centralizada (DOWBOR, 1993).

Contudo, apesar da perda de crédito que o Estado e a prática do planejamento integrado sofreram no passado, o Estado continua desempenhando um papel fundamental em quaisquer estratégias de desenvolvimento sustentável. Este papel, porém, tem que ser revisto e redefinido. Os requisitos para o desenvolvimento sustentável - melhor dizer para uma sociedade sustentável - implicam num desafio muito grande para as agências estatais e internacionais. Por um lado, é preciso - sob as condições de alta complexidade e incerteza - grande capacidade de adaptação, flexibilidade e agilidade; por outro lado, são indispensáveis estruturas e instituições estáveis como também uma certa constância no que diz respeito às convicções e aos valores políticos, assim como ao comportamento dos atores politicamente responsáveis. É verdade que personalidades carismáticas de chefia, em certas circunstâncias, podem mostrar-se capazes de transmitir tais valores normativos. Mais estáveis e duradouras mostram-se, em todo o caso, aquelas convicções que se desenvolveram dentro da própria sociedade, e não aquelas que foram impingidas à sociedade de forma unipolar. Esta avaliação favorece estratégias de participação e de co-administração, ou seja, uma „administração pelo público“ (FELICISSIMO, 1994: 52), a fim de assegurar o novo paradigma do desenvolvimento sustentável de forma mais ampla possível.

Por outro lado, é preciso também uma administração eficiente e estável com alta competência técnica e de planejamento, que sabe - não obstante os cofres públicos vazios - elaborar concepções e planos de ação inteligentes e de custos favoráveis, discutí-los com a população e as associações da sociedade civil e implementá-los de forma eficiente e em cooperação com a sociedade civil ou a comunidade local. Uma administração passiva e defensiva - como proposta nas concepções neoliberais - dificilmente estaria em condições de desempenhar a função de intermediação no processo de negociação política, de se empenhar na elaboração de um novo modelo de desenvolvimento compatível com as exigências sociais e ambientais e, finalmente, de promover um nível maior de auto-consciência da sociedade, assim como a disposição a um agir mais coletivo e solidário. As chances do poder público, relativas à promoção de responsabilidade social e política dentro das comunidades são particularmente favoráveis no nível dos municípios²⁴, razão essa pela qual os municípios devem desempenhar papel fundamental dentro de uma estratégia democratizante.

Para a elaboração de um perfil das tarefas e exigências de um governo compromissado com o desenvolvimento sustentável podemos nos valer de três concepções estratégicas: „reinventing government“ (OSBORNE & GAEBLER, 1993), „reinventing democracy“ (HIRST & KHILNANI, 1996) e „reinventing community“ (SULLIVAN, 1995), as quais expressam necessidades de orientação para um governo que visa um desenvolvimento sustentável e o bem comum. Essas três abordagens parecem, à primeira vista, estar em contradição umas com as outras. Na verdade, elas de-

pendem umas das outras, se complementam e podem até revelar efeitos mutuamente estimulantes. A visão integral dessas três concepções dirige-se explicitamente contra regimes e governos conservadores e autoritários que alegam uma suposta incompatibilidade entre eficiência e democracia participativa. Uma estratégia ofensiva voltada à eficiência por parte dos governos e administrações não resolve nem o problema da legitimidade, nem o da justiça social. Do mesmo modo, uma ofensiva de participação não pode ser vista como uma alternativa capaz de substituir a busca da eficiência governamental e administrativa:

“We need to reinvent *both* the way in which government works and the way in which democracy functions - and to do this together as part of the same process” (WRIGHT, 1996: 8).

Sob as condições de uma sociedade ainda marcada pelo autoritarismo, o que se faz necessário não é um Estado todo-poderoso, mas sim um „clever state“ ou um „empowering state“ (WRIGHT, 1996: 8 e 15). As tarefas de um Estado voltado para um tal paradigma consiste, primeiro, em procurar caminhos e meios de despertar nos membros da sociedade a disposição de assumir responsabilidade social em torno de assuntos que afetam toda comunidade; segundo, em dar impulsos à realização de uma espécie de „flourishing and active democracy“ (WRIGHT, 1996: 15), criando „processos de formação de vontade pública, profundamente graduados, multivariados e referidos uns aos outros“ (SCHMALZ-BRUNS, 1996: 60). Neste modelo o Estado perde progressivamente o seu papel anterior de agente transformador e conforma-se com o - por sinal, não menos exigente - papel de „catalisador das forças sociais“ (DOWBOR, 1994: 112). Este papel do Estado não se resume apenas à função de colocar à disposição estruturas democráticas e promover a prática democrática, mas sim também - e com isso entra em jogo o terceiro elemento do modelo proposto - de criar e influenciar a formação de identidades, valores e convicções. Com este terceiro elemento estratégico que se vale da crítica comunitarista ao liberalismo, não é prevista a prescrição de uma espécie de código de valores, mas sim a incitação de um processo de discussão pública e ampla, e também a inclusão de idéias e propostas próprias da sociedade civil. Trata-se, em outras palavras, de iniciar e acompanhar de forma crítica um processo de criação de identidade. Um processo como este, por sua vez, pressupõe não somente o Estado enquanto instância iniciadora, organizadora e moderadora, mas também estruturas democrático-participativas e uma participação política dos cidadãos e das associações da sociedade civil, o mais abrangente possível, pois a participação ampla da população no processo de formação de identidade poderia garantir uma maior aceitação popular das políticas públicas.

Uma perspectiva estratégica pede um modelo político que seja caracterizado por um Estado politicamente - mas não necessariamente economicamente - ativo. Este deve procurar criar e fomentar estruturas da sociedade civil e também abrir, criar, lutar para a ampliação, de forma ativa, das margens de ação junto aos cidadãos, procurando, desta maneira, capacitar a sociedade civil e os grupos tradicionalmente desprivilegiados, para que assim os próprios cidadãos possam defender e sustentar, a longo prazo, o projeto de reforma iniciado - sem dúvida a melhor forma de garantir a sua sustentabilidade. Para incluir, de forma perene, aqueles setores tradicionalmente margi-

nalizados e necessitados no processo político, parece imprescindível o fomento e o apoio à organização formal desses setores, a fim de que esses possam mostrar-se mais resistentes contra tentativas de manipulação e formas de cooptação por parte de futuros chefes políticos. Contudo, a perseguição do desenvolvimento sustentável dentro de uma perspectiva democrática exige, pelo menos por enquanto, um Estado ativo e facilitador. Cabe em particular aos municípios estimular a participação e o engajamento cívico, sendo este imprescindível para avançar no fortalecimento da consciência ecológica, e promover desta forma os fundamentos para implementação de um outro modelo de desenvolvimento consentâneo com as necessidades de uma sociedade sustentável.

BIBLIOGRAFIA

- ACSELRAD, H. "Cidadania e meio ambiente". In: SOUZA, H. (org.) **Meio ambiente e democracia**. Rio de Janeiro, 1992.
- BARROW, C.J. "Sustainable development. Concept, value and practice", *Third World Planning Review* Vol.17, Nº4, 1995 pp.369-386
- BECK, U. **Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.
- . **Die Erfindung des Politischen**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.
- BERKES, F. et al. "The benefits of the commons". *Nature*, Vol. 340, 13.07.1989, pp. 91-93.
- BROAD, R. "The poor and the environment: friends or foes?" *World Development*, Vol.22, Nº6, 1994, pp.811-822
- CAPRA, F. "Deep ecology: a new paradigm". In: SESSIONS, G. (org.) **Deep ecology for the twenty-first century**. Boston: Shambhala, 1995, pp.19-25
- CERNEA, M. M. "The sociologist's approach to sustainable development". In: SERAGELDIN, I. & STEER, A. (org.) **Making development sustainable: from concepts to action. Environmentally sustainable development occasional paper series**, Nº1. Washington D.C.: The World Bank, 1994, pp.7-9
- COHN, G. "Adendo editorial. Comentário ao artigo de Jürgen Habermas: Três modelos normativos de democracia", *Lua Nova*, Nº36, 1995, pp.48-51
- DAHL, R. *Democracy and its critics*. USA: Yale University, 1989.
- DOWBOR, L. "Descentralização e meio ambiente". In: BURSZTYN, M. (org.) **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. IBAMA/ENAP, São Paulo, Brasiliense, 1993, pp.103-112.
- . "Governabilidade e descentralização" *Revista do Serviço Público*, Vol.118, Nº1, 1994, pp.95-117.
- DRYZEK, J. "Ecology and discursive democracy: beyond liberal capitalism and the administrative state". *Capitalism, Nature, Socialism*, Vol.3, Nº2, 1992, pp.18-42
- . "Strategies of ecological democratization". In: LAFFERTY, W. & MEADOWCROFT, J. (orgs.) **Democracy and the environment: problems and prospects**. Cheltenham/Brookfield: Elgar, 1996a, pp.108-123.

- . “Democracy and environmental policy instruments”. In: ECKERSLEY, R. (org.): **Markets, the state and the environment. Towards integration**. Macmillan: Houndmills, 1996b, pp. 294-308.
- DURNING, A. B. “Ending poverty” In: STARKE, L. (org.): **State of the world 1990. A Worldwatch Institute report on progress toward a sustainable society**. New York, Worldwatch Institute, 1990, pp.135-153
- ELSENHANS, H. “Kein Ende der großen Theorie”, *Asien Afrika Lateinamerika*. Vol.24, 1996, pp.111-145
- FELICISSIMO, J.R. “A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva”. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Vol.8, Nº2, 1994, pp.45-52.
- FIETKAU, H.-J. & WEIDNER, H. “Mediation in der Umweltpolitik: Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland” *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*. Nº B39/40, 1992, pp.24-34.
- FIORINO, D.J. “Environmental policy and the participation gap” In: LAFFERTY, W.M. & MEADOWCROFT, J. (orgs.) **Democracy and the environment: problems and prospects**. Cheltenham/Brookfield: Elgar, 1996, pp.194-212
- FREY, K. “Crise do Estado e estilos de gestão municipal”. *Lua Nova*, Nº37, 1996, pp.107-138.
- . “Demokratie und Umweltschutz in Brasilien: Strategien nachhaltiger Entwicklung in Santos und Curitiba”. *Studien zur internationalen Umweltpolitik*, Nº8. Münster: LIT, 1997.
- FREY, K. & OTTO-ZIMMERMANN, K. “Internationale Programme und Strategien zur Förderung des kommunalen Umweltschutzes” Zusammenstellung und vergleichende Auswertung von 23 Dokumenten internationaler Organisationen und Konferenzen anlässlich der Internationalen Expertenkonferenz „Förderung des kommunalen Umweltschutzes“, vom 4.-6. Februar 1992 in Berlin; sinopse bilíngüe (inglês-alemão); In: BUNDESMINISTER FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT et al. (orgs.): **Dokumentation: Internationale Expertenkonferenz „Förderung des kommunalen Umweltschutzes - Strategien und Handlungsansätze“** zur Vorbereitung der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED), Bonn: BMU, 1992, pp. 91-168.
- FRIEDMANN, J. **Empowerment: the politics of alternative development**. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Pub, 1992.
- . “The new political economy of planning: the rise of civil society”. In: DOUGLASS, M. & FRIEDMANN, J. **Cities for citizens. Planning and the rise of civil society in a global age**. Chichester, New York: John Wiley & Sons, 1998, pp.19-35.
- FUKUYAMA, F. **Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?** München: Kindler, 1992.
- GIOVANNINI, F. “La democracia es buena para el medio ambiente?” *Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional*, Nº5, Barcelona, 1993, pp.61-72.
- GUIMARÃES, R.P. “Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas”. In: BECKER, B. & MIRANDA, M. **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997, pp.13-44.

- HABERMAS, J. "Politische Beteiligung - ein Wert 'an sich?'" In: MATZ, U. (org.): **Grundprobleme der Demokratie**. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1973, pp.316-322.
- . **Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats**. 3. ed., Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993.
- . "Três modelos normativos de democracia" *Lua Nova*, Nº36, 1995, pp.39-53.
- HARDIN, G. "The tragedy of the commons". In: HARDIN, G. & BADEN, J. (orgs.) **Managing the commons**. San Francisco: Freeman, 1977, pp. 16-33.
- HEILBRONER, R. L. **An inquiry into the human prospect**. New York: Norton, 1974.
- HIRST, P. & KHILNANI, S. (orgs.) **Reinventing democracy**. Oxford: Blackwell, 1996.
- HOFFMANN-AXTHELM, D. **Die dritte Stadt. Bausteine eines neuen Gründungsvertrages**. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1993.
- HORKHEIMER, M. & ADORNO, T. **Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente**. Frankfurt/Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1996.
- JOHNSON, S.P. (org.) **The Earth Summit: The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)**. International Environmental Law and Policy Series. London et al.: Graham & Trotman/M. Nijhoff, 1993.
- KEIL, R. "The environmental problematic in world cities". In: KNOX, P.L. & TAYLOR, P. (org.) **World cities in a world-system**. Cambridge (USA): Cambridge University Press 1995, pp.280-297.
- LAFFERTY, W. M. & MEADOWCROFT, J. "Democracy and the environment: congruence and conflict - preliminary reflections". In: LAFFERTY, W. M. & MEADOWCROFT, J. (orgs.) **Democracy and the environment: problems and prospects**. Cheltenham/Brookfield: Elgar 1996, pp.1-17
- LEIS, H. R. **A modernidade insustentável. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. São Paulo, Vozes, 1999.
- LEFF, E. "Cultura democrática, gestión ambiental y desarrollo sustentable en América Latina". *Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional*, Nº4, Barcelona: FUHEM/CIP, ICARIA, 1992, pp.47-55
- LÉLÉ, S. M. "Sustainable development: a critical review". *World Development*, Vol.19, Nº6, 1991, pp.607-621.
- LEONHARD, H. J. "Environment and the poor: development strategies for a common agenda". In: LEONHARD, H. J. et al. **Environment and the poor: development strategies for a common agenda**. New Brunswick: Transaction Books, 1989, pp.3-45.
- LUHMANN, N. **Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefahren einstellen?** 3ª ed., Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990
- MASON, M. **Environmental democracy**. London: Earthscan, 1999.
- MAYER-TASCH, P. C. "Jenseits von Modernisierung und Postmodernisierung: Überlegungen zur universalistischen Dimension der Politischen Ökologie". In: VON PRITTWITZ, V. (org.) **Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik**. Opladen: Leske + Budrich, 1993, pp.71-80

- McCAY, B. J. & ACHESON, J. M. "Human ecology of the commons". In: McCAY, B. J. & ACHESON, J. M. (orgs.): **The question of the commons: the culture and ecology of communal resources**. Tucson: The University of Arizona Press, 1987, pp.1-34.
- MEADOWCROFT, J. "Planning, democracy and sustainable development". *International Political Science Review*. Vol.18, N°2, 1997, pp.167-189
- MERCIER, J. "What level of government for ecologists?" *Public Administration Review*, Vol.54, N°4, julho/agosto, 1994, pp.349-355.
- MUNASINGHE, M. "The economist's approach to sustainable development." In: SERAGELDIN, I. & STEER, A. (org.) **Making development sustainable: from concepts to action**. Environmentally sustainable development occasional paper series, N°1. Washington D.C.: The World Bank, 1994, pp.13-16.
- NAESS, A. "The Third World, wilderness and deep ecology". In: SESSIONS, G. (org.) **Deep ecology for the twenty-first century**. Boston: Shambhala, 1995, pp. 397-407.
- NEDER, R. T. "Problemas de regulação pública e planejamento governamental envolvidos no debate sobre sustentabilidade" *Planejamento e políticas públicas*. No.11, 1994, pp.109-141.
- NORGAARD, R.B. **Development betrayed. The end of progress and a coevolutionary revisioning of the future**. London/New York, Routledge, 1994..
- OECD "Environmental principles and concepts". **OECD Working Papers**, Vol.III, Nr.84, Paris: OECD, 1995.
- OPHULS, W. **Ecology and the politics of scarcity**, San Francisco: Freeman & Company, 1977.
- . **Ecology and the politics of scarcity revisited**. San Francisco: Freeman & Company, 1992.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (ed) **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Plume/Penguin, 1993.
- PAEHLKE, R. "Democracy, bureaucracy and environmentalism" *Environmental Ethics*. Vol.10, 1988, pp.291-308.
- . "Environmental challenges to democratic practice". In: LAFFERTY, W. & MEADOWCROFT, J. (orgs.) **Democracy and the environment: problems and prospects**. Cheltenham/Brookfield: Elgar 1996, pp.18-38.
- REES, C. "The ecologist's approach to sustainable development". In: SERAGELDIN, I. & STEER, A. (org.) **Making development sustainable: from concepts to action**. Environmentally sustainable development occasional paper series, N°1. Washington D.C.: The World Bank, 1994, pp.10-12.
- RENN, O. & OPPERMAN, B. "„Bottom-up“ statt „Top-down“: Die Forderung nach Bürgermitwirkung als (altes und neues) Mittel zur Lösung von Konflikten in der räumlichen Planung". In: RITTER, E.-H. (org.) **Stadtökologie: Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung**, Sonderheft 6. Berlin: Analytica, 1995, pp.257-276.

- SACHS, I. **Ecodesenvolvimento. Crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.
- . “Estratégias de transição para o século XXI”. In: BURSZTYN, M. (org.) **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. IBAMA/ENAP, Brasiliense: São Paulo, 1993, pp.29-56.
- . “Em busca de novas estratégias de desenvolvimento”. *Estudos Avançados*. Vol.25, Nº9, 1995, pp.29-63.
- SCHARPF, F.W. “Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts”. In: KOHLER-KOCH, B. (org.) **Staat und Demokratie in Europa**. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, 1992, pp.93-115.
- SCHMALZ-BRUNS, R. “Demokratiethoretische Aspekte einer ökologischen Modernisierung der Politik”. In: FEINDT, P. (org.) **Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft**. Forum für interdisziplinäre Forschung. Vol.17, Dettelbach: Röhl, 1996, pp.37-63.
- SCHMIDT, M.G. **Demokratiethorien. Eine Einführung**. Opladen: Leske + Budrich, 1995.
- SERAGELDIN, I. “Making development sustainable”. In: SERAGELDIN, I. & STEER, A. (org.) **Making development sustainable: from concepts to action**. Environmentally sustainable development occasional paper series, Nº1. Washington D.C.: The World Bank, 1994, pp.1-5.
- SESSIONS, G. (org) **Deep ecology for the twenty-first century**. Boston: Shambhala, 1995.
- SMITH, M. J. **Ecologism: towards ecological citizenship**. Minneapolis. University of Minnesota Press, 1998.
- STORPER, M. “Civil society: three ways into a problem”. In: DOUGLASS, M. & FRIEDMANN, J. **Cities for citizens. Planning and the rise of civil society in a global age**. Chichester, New York: John Wiley & Sons, 1998, pp.239-246.
- SULLIVAN, W. M. “Re-inventing community: prospects for politics”. In: CROUCH, C. & MARQUAND, D. (org.): **Reinventing collective action**. Oxford: Blackwell, 1995, pp.20-32.
- TORGERSON, D. **The promise of green politics: environmentalism and the public sphere**. Durham/London. Duke University Press, 1999.
- TRAINER, T. “A rejection of the Brundtland Report”. *IFDA Dossier*, Nº77, 1990, pp.71-84.
- VIOLA, E. “A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995”. In: FERREIRA, L.C. & VIOLA, E. (orgs.) **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996, pp.15-65.
- WELTKOMMISSION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG **Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung**. HAUFF, V. (org.) Greven: Eggenkamp, 1987.
- WRIGHT, T. “Reinventing democracy?” In: HIRST, P. & KHILNANI, S. (orgs.) **Reinventing democracy**. Oxford: Blackwell, 1996, pp.7-19.

ZILLEBEN, H. “Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik.” In: ZILLEBEN, H. (org.) **Die Modernisierung der Demokratie: Internationale Ansätze**. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993, pp.17-39.

NOTAS

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Konstanz, Alemanha, professor do mestrado em Administração da PUC-PR e pesquisador do Instituto Internacional de Gestão Técnica do Meio Urbano (GTU – Internacional). frey@tecpar.br

¹ Ver p.ex. NORGAARD (1994) ou LEIS (1999).

² Ver MUNASINGHE (1994).

³ Ver a respeito da concepção da internalização dos custos ambientais: OECD (1995).

⁴ Ver a respeito também SACHS, 1995: 40.

⁵ O Artigo 16 da declaração do Rio assinala isto claramente: “National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and *without distorting international trade and investment*” (in: JOHNSON, 1993: 120; Acentuação em itálico KF).

⁶ Ver a respeito SMITH, 1998: 48-53.

⁷ Ver SESSIONS, 1995.

⁸ São estes princípios da ecologia profunda, particularmente a dissolução das linhas divisoras entre o humano e o não-humano, que levam MASON (1999: 24-25) a utilizar como categorias básicas de análise a distinção entre tecnocentrismo e ecocentrismo. A razão pela qual, na minha análise, o ecocentrismo é tratado antes relacionado às posições tecnocratas e menos às posições democratizantes deve-se ao fato que no meu estudo o critério de classificação é considerado o fator crucial para promover uma transformação para o desenvolvimento sustentável. Portanto, é de fundamental importância distinguir entre posições ecocentristas orientados pelos postulados ético-morais da ecologia profunda – estas se enquadrariam na abordagem política de participação democrática, visto que a transformação deve ser promovida pela participação ampla da população e sua renovação ético-moral – e posições ecocentristas orientadas pelo princípio da capacidade de carga dos ecossistemas, que tendem privilegiar o planejamento e a intervenção estatal centralizado e com isso a tecnocracia.

⁹ Ver também PAEHLKE, 1988: 281ss.

¹⁰ Ver OPHULS, 1992: 210s e 295.

¹¹ Este „outro desenvolvimento“ apóia-se em cinco pilares: „deve ser endógeno, contar com suas próprias forças, tomar como ponto de partida a lógica das necessidades, esforçar-se para promover a simbiose entre as sociedades humanas e a natureza, permanecer aberto à mudança institucional“ (SACHS, 1986: 114s).

¹² Ophuls diferencia o planejamento comum, que se concentra na tentativa de produzir um resultado mediante o gerenciamento ativo do processo, do preferível „design“, que consiste na tentativa de produzir um resultado mediante a definição de critérios de como administrar as operações do processo, de modo que o resultado desejado acontecerá de forma mais ou menos automática sem maior intervenção humana (OPHULS, 1992: 288s).

¹³ É porém importante reconhecer que o ecodesenvolvimento privilegia estratégias de coordenação que tendencialmente trazem benefícios a todos os envolvidos e participantes, o que SERAGELIN (1994: 5) denominou como „win-win-policies“. Eventuais limites desta abordagem conciliadora podem surgir no caso da existência de conflitos políticos mais acirrados; ver a respeito o capítulo seguinte.

¹⁴ Para LEFF (1992: 48) trata-se no movimento ambiental de „un movimiento histórico, de transformación civilizatoria“, o qual „se sustenta em principios de autonomía, autogestión y autodeterminación para promover una democracia participativa y un desarrollo descentralizado“.

¹⁵ Ver também LEFF (1992: 53); para este autor a tarefa do Estado consiste em „facilitar a las poblaciones locales los apoyos y medios mínimos necesarios para desarrollar su potencial autogestionario ...“.

¹⁶ O conceito de ‘policy’ refere-se a um campo de política como por exemplo a política ambiental ou a política agrária, e o conceito de ‘issue’ refere-se a um assunto específico como por exemplo a educação ambiental ou a proteção dos mananciais dentro do campo da política ambiental; ambos são extraídos da ‘policy-analysis’. Ver a respeito FREY (1997: 19-28).

¹⁷ Apesar da abordagem política de participação democrática não pressupor um conhecimento técnico e ecológico amplo da população, ela aposta na contínua educação pública em questões científicas e ambientais, dando ênfase especial para a ética ambiental: „Only an informed and active public, and effective public-interest organizations, can press the right points within tangled jurisdictions, can appreciate the limits to (and impossibility of) scientific ‘certainty’ and can convey the urgency of responding to early and subtle impositions on ecological systems“ (PAEHLKE, 1996: 36).

¹⁸ É o próprio Habermas que concede que „nenhuma sociedade complexa pode, mesmo sob as condições mais favoráveis, jamais corresponder ao modelo da socialização comunicativa pura“ (HABERMAS, 1993: 396).

¹⁹ A valorização e preservação das formas de vida e das comunidades (tradicionalis) pode ser considerada uma das contribuições mais importantes do pensamento conservador ao movimento ambientalista, o que se contrapõe à preferência dada às escolhas individuais, pela tradição liberal; ver SMITH (1998: 60).

²⁰ Por sinal, o mesmo relativismo que se refere a questões normativas e ao conteúdo substantivo da agenda política é encontrado em concepções pós-modernas que, ao celebrar de forma relativista a diferença enquanto valor em si mesmo, limitam suas atenções à preservação de regras procedimentais abstratas e acabam promovendo um modelo de sociedade civil que tende a estabelecer uma forma de luta de todos contra todos (STORPER, 1998: 243).

²¹ Ver FUKUYAMA (1992: 79) e DAHL (1989: 313).

²² Ver Frey (1996 e 1997).

²³ Ver RITTER (1995) e FREY (1997: 218-224).

²⁴ Ver FREY (1997).