

## NEODESENVOLVIMENTISMO E O ABANDONO DO MEIO AMBIENTE

### RESUMO

A partir de 2003 o Governo Brasileiro passou a adotar uma nova estratégia para a promoção do desenvolvimento nacional com base numa série de instituições, políticas e ideias que muitos autores passaram a chamar de neodesenvolvimentismo. Tendo no seu cerne a ampliação do papel do Estado na implantação da referida estratégia, o neodesenvolvimentismo se proporia a superar a lógica ortodoxa do Consenso de Washington, sem abandonar os fundamentos de uma política macroeconômica responsável ao mesmo tempo em que realizaria um resgate dos princípios do keynesianismo que influenciou as estratégias de desenvolvimento de vários países do globo durante a segunda metade do Século XX. Por outro lado, diversos atores questionam se ao assumir esta nova estratégia para o desenvolvimento nacional o Governo brasileiro não teria colocado as políticas ambientais em um segundo plano, abandonando compromissos com a sustentabilidade do desenvolvimento. O presente artigo procura, a partir da análise de alguns documentos fundamentais para a estratégia, evidenciar a pouca preocupação com a dimensão ambiental no discurso neodesenvolvimentista e apontar, com base na análise do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), algumas explicações para este abandono e especula sobre caminhos para superar tal situação.

**PALAVRAS-CHAVES:** Neodesenvolvimentismo; Desenvolvimento Sustentável; Políticas Ambientais.

## NEODEVELOPMENTISM AND THE ABANDONMENT OF THE ENVIRONMENT

### ABSTRACT

Since 2003 the Brazilian government adopted a new strategy for the promotion of national development based on a number of institutions, policies and ideas that many authors have called neodevelopmentism. Having at its heart the expansion of the state's role in the implementation of this strategy, the neodevelopmentism to propose to overcome the orthodox logic of the Washington Consensus, without abandoning the fundamentals of macroeconomic policy in charge while he would perform a rescue of the principles of Keynesianism has influenced the development strategies of many countries around the world during the second half of the twentieth century. On the other hand, many actors question whether to take on this new strategy for national development the Brazilian government would not have put environmental policies in the background, leaving commitments to sustainability of development. This article, through the analysis of some key documents for the strategy, demonstrating the little concern for the environmental dimension in neodesenvolvimentista speech and point out, based on the analysis of the Growth Acceleration Program (PAC), some explanation for this departure and speculates on ways to overcome such a situation.

**KEYWORDS:** NeoDevelopmentism; Sustainable Development; Environmental Policies.

*Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais, Aquidabã, v.6, n.1, Dez2014, Jan, Fev, Mar, Abr, Mai 2015.*

ISSN 2179-6858

SECTION: *Articles*  
TOPIC: *Políticas Públicas*



DOI: 10.6008/SPC2179-6858.2015.001.0015

**Paulo Henrique E. Lustosa da Costa**

Universidade Federal do Ceará, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/0488911048506482>  
[consulpl@terra.com.br](mailto:consulpl@terra.com.br)

**Ahmad Saeed Khan**

Universidade Federal do Ceará, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/3198350508846033>  
[saeed@ufc.br](mailto:saeed@ufc.br)

Received: 02/09/2014

Approved: 14/10/2015

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

### Referencingthis:

COSTA, P. H. E. L.; KHAN, A. S.. Neodesenvolvimentismo e o abandono do meio ambiente. *Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais*, Aquidabã, v.6, n.1, p.187-201, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.6008/SPC2179-6858.2015.001.0015>

## INTRODUÇÃO

O início deste século assistiu a uma transformação nas políticas de desenvolvimento econômico do Brasil tendo como ponto de inflexão o fracasso de um modelo econômico baseado no Consenso de Washington e com a chegada ao poder, em 2002, de um projeto político alternativo que defendia o retorno a uma estratégia que resgatasse o papel do Estado como agente fundamental nessas políticas e promovessem o acesso aos mercados da parcela da população brasileira tradicionalmente excluída desses espaços.

Tendo como norte o desafio de promover uma estratégia de desenvolvimento que aproximasse o Brasil dos países chamados desenvolvidos, promovesse a redução das desigualdades e contribuísse para a superação da pobreza no País, o Estado brasileiro passou a adotar uma estratégia neodesenvolvimentista estimulando o mercado interno, especialmente pelo acesso ao crédito e via programas de transferência de renda e promovendo grandes investimentos em setores estratégicos para o país.

Ainda que entre os anos de 2002 e 2012 a estratégia de desenvolvimento adotada tenha apresentado resultados animadores, especialmente no que se refere à redução da pobreza, o período também foi marcado por uma série de questionamentos com relação aos impactos ambientais dos grandes empreendimentos – públicos ou privados – em implantação no país e trazendo críticas de vários setores da sociedade preocupados com a preservação do meio ambiente, com a justiça ambiental do desenvolvimento proposto e com a própria atuação do Estado brasileiro enquanto empreendedor.

O presente artigo pretende discutir como e em que medida a estratégia neodesenvolvimentista adotada pelo governo brasileiro ao longo dos últimos anos tratou a dimensão ambiental do desenvolvimento nacional, tendo como referência alguns dos principais autores que discutiram a estratégia, bem como estudos e artigos que questionam a estratégia e, em alguns casos, acusam o governo de omissão com relação à questão ambiental. Para tanto, o artigo traz uma revisão histórica do processo de interação entre as estratégias de desenvolvimento econômicas adotadas pelo país ao longo da segunda metade do Século XX e início do século atual, relacionando-as com eventos e discussões relacionadas às preocupações com a questão ambiental e os potenciais riscos de exaustão dos recursos naturais.

Na sequência, a partir da análise de textos produzidos por autores seminais para compreensão do que é o neodesenvolvimentismo à brasileira, vai se questionar se nas suas discussões e propostas a questão ambiental tem algum relevo e, caso isto ocorra, quais os entendimentos e caminhos apontados para conciliar a necessidade de retomar uma estratégia de desenvolvimento nacional, o desafio de diminuir desigualdades, superar a pobreza e o imperativo de garantir o uso racional e sustentável dos recursos naturais.

Esta análise do discurso é comparada com algumas ações práticas do Estado brasileiro e dos conflitos nascentes da implantação de grandes empreendimentos – refinarias, hidrelétricas, etc – e como elas se relacionam com a estratégia de desenvolvimento proposta, ratificando a assertiva do título do artigo quanto ao eventual abandono do meio ambiente como reverso da

moeda do neodesenvolvimentismo. Por fim, a título de considerações finais, especula-se quais os possíveis desdobramentos desta estratégia sobre as políticas ambientais do Estado brasileiro e as consequências que eles trariam para a nossa sociedade.

## **DISCURSÃO TEÓRICA**

### **A Trajetória: Desenvolvimentismo e Questões Ambientais**

O final da Segunda Grande Guerra, em 1945, marcou o início de uma profunda transformação das relações econômicas entre as nações, na própria natureza das políticas econômicas e no papel que o Estado poderia desempenhar neste processo. Grande vencedor do conflito global, assumindo posição hegemônica entre os países ocidentais, os Estados Unidos da América difundiram um novo paradigma para a economia global, baseado no abandono do padrão ouro, nos princípios do New Deal e nas diretrizes do Plano Marshall, que reconheceram a função do Estado como agente impulsionador do crescimento econômico e ratificaram o 'keynesianismo' como paradigmático do novo ciclo de desenvolvimento global.

No Brasil, a Segunda Guerra serviu de oportunidade para o início da implantação da indústria de base no país com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Volta Redonda, no Rio de Janeiro, ainda no Governo Vargas, e a partir dos anos cinquenta, especialmente durante o Governo Juscelino Kubitschek, com a atração da indústria automotiva e a adoção do modelo de substituição de importações como estratégia para o desenvolvimento nacional. Neste mesmo período o país passa por um grande processo de urbanização e a consequente mudança do perfil de sua economia que deixa de ser eminentemente agrária para, com uma incipiente classe média urbana se formando, transitar para uma economia centrada nos serviços e na indústria nascente, especialmente aquela voltada para atender o mercado interno.

Ao findar dos anos 60, apesar dos indícios de deterioração do meio ambiente – chuva ácida, poluição de rios e lagoas, poluição atmosférica, destruição de florestas, a preocupação com os impactos e as consequências do crescimento dos mercados e das nações sobre o meio ambiente e os recursos naturais era tema marginal nas discussões acadêmicas e, do ponto de vista da agenda política, era item relegado ao segundo plano. Mas até isto estava prestes a mudar.

### **Nos Anos Setenta: A Natureza como Limite**

O ano de 1972 é um marco, um divisor de águas para qualquer análise que se pretenda fazer sobre as relações entre desenvolvimento e meio ambiente em função de dois eventos de natureza mundial que lançaram luzes sobre a possibilidade de existirem limites naturais para o ritmo de crescimento econômico que o mundo vinha passando. Neste ano, o Clube de Roma fez publicar um estudo produzido por diversos cientistas, tendo à frente o Dr. Denis Meadows,

denominado ‘Os Limites do Crescimento’ que visava compreender os problemas que afetavam pessoas de todas as nações do mundo. Usando uma metodologia baseada na dinâmica de sistemas, o trabalho mostrava que, em se mantendo “a longo prazo, as mesmas taxas de crescimento demográfico, industrialização e utilização de recursos naturais, inevitáveis efeitos catastróficos ocorreriam em meados do próximo século – fome, escassez de recursos naturais, altos níveis de poluição –, com a redução da produção industrial e de alimentos, e culminariam com uma incontrolável mortandade da população” (LEMOS, p.1, 2011).

Além de alertar para a inviabilidade de se manterem os ritmos de crescimento e de utilização dos recursos naturais, o relatório “recomendava a imediata adoção de uma política mundial de contenção do crescimento” (LEMOS, p.2-3, 2011) e apontava caminhos para que se alcançasse um cenário mundial de equilíbrio, que evitaria o desastre que se avizinhava. It is possible to alter these growth trends and to establish a condition of ecological and economic stability that is sustainable far into the future. The state of global equilibrium could be designed so that the basic material needs of each person on earth are satisfied and each person has an equal opportunity to realize his individual human potential. (MEADOWS et al., 1972, p.24)

O relatório avançava ao discutir as políticas necessárias para alcançar o equilíbrio global proposto, especialmente medidas voltadas para estabilizar o crescimento populacional e para frear o incremento dos investimentos em capital produtivo. A reciclagem dos recursos naturais, dispositivos de controle da poluição e do crescimento populacional, métodos de restauração dos solos destruídos pela erosão, maior ênfase na alimentação e nos serviços do que na produção industrial. (LEMOS, 2011, p.2). Já naquela época os autores reconheciam as limitações dos modelos adotados e da qualidade das informações que estavam à disposição para que se fizessem as simulações e as projeções que conduziam àquelas alarmantes previsões. Havia ainda todo um capítulo discutindo como a inovação tecnológica poderia alterar as tendências observadas o que dava às conclusões apresentadas um grau de incerteza significativo. Entretanto, a mais importante conclusão do relatório era a de que a Terra seria finita!

Naquele mesmo ano, 1972, um segundo evento de grande importância relacionando as questões do crescimento econômico e suas consequências para o meio ambiente aconteceu na cidade de Estocolmo. A Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, com a participação de representantes de 113 países, tentou estabelecer consensos em torno da necessidade de estabelecer limites para o crescimento econômico, tendo como preocupação os riscos de exaustão dos recursos naturais do planeta.

Naquele momento, a ideia de adotar uma proposta de ‘crescimento zero’, talvez derivadas das discussões do relatório do Clube de Roma, foi vista com muitas reservas pelos países não desenvolvidos que entendiam que tal diretriz os condenaria, eternamente, ao subdesenvolvimento. De acordo com Lemos (2011, p.4,) a reação contrária à proposta foi liderada pelo Brasil e pela Índia, cuja primeira ministra Indira Gandhi, único chefe de estado a participar do evento, que cunhou a famosa frase: “*O pior tipo de poluição é a pobreza, a falta de condições mínimas de alimentação, saneamento e educação*”.

Independentemente das contradições enfrentadas durante o evento, a Conferência serviu para ratificar a preocupação com os impactos do crescimento sobre o meio ambiente e consagrou a obrigação do homem de proteger o meio ambiente para as gerações atuais e futuras. A partir daí os países participantes passaram a organizar suas instituições e políticas voltadas para a preservação do meio ambiente, o combate à poluição e a proteção dos recursos naturais. No Brasil a Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada do Ministério do Interior, foi criada em 1973 e elevada à categoria de ministério em 1985 quando foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente. Já o Conselho Nacional de Meio Ambiente, o CONAMA, foi criado em 1982 e a partir daí a maior parte das normas que orientam a política nacional de meio ambiente. Com sítio se trazia para o cerne do aparelho do Estado as disputas que nascem das contradições entre a necessidade de promover o crescimento econômico e a preocupação com os impactos ambientais deste esforço.

### **Nos Anos Oitenta: Adeus ao Desenvolvimentismo**

As crises do petróleo de 1974 e 1979, além de antecipar os efeitos que o colapso na oferta de um recurso natural não renovável poderia trazer para as economias mundiais, significaram o início do fim do que Celso Furtado qualificou como o 'Mito do Desenvolvimento Econômico'. Como lembra Cavalcanti (2003), mesmo tendo publicado o livro em pleno 'milagre econômico', um período em que o Brasil apresentava taxas de crescimento do PIB acima de 10% ao ano, Furtado afirmava que não haveria como se generalizarem os padrões de consumo dos ricos em escala planetária, em virtude da exclusão que o processo de desenvolvimento, tal como se tem verificado, tende a promover, agravada pelo maior ritmo de expansão demográfica dos excluídos. (CAVALCANTI, 2003).

As previsões de Furtado da ilusão de que todos poderiam ser igualmente ricos e que o mundo não teria condições de sustentar os padrões de consumo dos países chamados 'desenvolvidos', embora não pelas razões que ele especulava, iriam se confirmar nos anos oitenta, naquela que veio a ser chamada de a 'década perdida' para os países da América Latina. A crise em escala global que se anunciava materializou-se em 1982 quando o governo mexicano anunciou que não teria como honrar o pagamento do principal da sua dívida externa e que pagaria os juros quando obtivesse crédito externo, já que suas reservas cambiais estavam extremamente baixas, com apenas US\$ 400 milhões.

O México foi o primeiro de uma série de 27 países, incluindo o Brasil, a ser obrigado a renegociar suas dívidas e a se submeter ao receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI) como forma de garantir o pagamento das dívidas contraídas. Entre 1983 e 1989 os países latinos foram obrigados a realizar elevadas transferências aos bancos e países credores trazendo um período de estagnação econômica, vindo junto com uma inflação elevada e o agravamento da pobreza. O viés presciente do livro de Celso Furtado também pode ser encontrado em outro alerta que ele fazia já em 1974, a previsão de que o modelo de desenvolvimento proposto não estava

levando em conta a excessiva exploração dos recursos naturais e os riscos que esta postura trazia para o meio ambiente. Já naquele ano alertava Furtado:

Como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de culturas arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? (Furtado, 1974, p.76).

Claro que a questão ambiental não diminuiu de importância ao longo da década perdida, ao contrário. No mesmo ano que a economia mexicana entrou em default, a Organização das Nações Unidas lançava a 'Carta Mundial da Natureza', documento que propunha a adoção, pelos países membros, do princípio de que qualquer forma de vida é única e deve ser respeitada, independentemente do seu valor para a humanidade, ao mesmo tempo em que apelava para um melhor conhecimento da dependência da humanidade dos recursos naturais e para a necessidade de controlar a exploração desses recursos.

A Carta é o primeiro de uma série de documentos e convenções relacionadas com o meio ambiente, com o aproveitamento dos recursos naturais e suas relações com as sociedades que ocorrerão ao longo dos anos oitenta, ao mesmo tempo em que uma série de eventos ambientais catastróficos torna ainda mais evidente a urgência de se estabelecerem políticas, regras e limites para o crescimento econômico global e para a exploração da natureza.

Durante toda a década iniciativas voltadas para a proteção do meio ambiente surgiram em todas as partes do globo. Estudos e pesquisas foram patrocinados, ONGs ambientalistas foram fundadas ou se consolidaram, políticas e instituições governamentais orientadas ao meio ambiente ganharam musculatura e empresas começaram a se preocupar com suas responsabilidades para com a sociedade e o meio ambiente. Do ponto de vista da economia global, após dez anos de crises com perdas significativas para as economias dos países do mundo, especialmente dos chamados países em desenvolvimento, houve a necessidade de se abandonar a estratégia desenvolvimentista fortemente centrada no papel do Estado como agente propulsor do crescimento econômico por uma nova estratégia para as políticas econômicas que conhecida como o Consenso de Washington.

### **Nos Anos Noventa: O Desenvolvimento Sustentável e o Estado Mínimo**

Como nos ensina Bresser-Pereira (2003) o Consenso de Washington é uma estratégia nacional de desenvolvimento baseada na “desregulação dos mercados, no crescimento com poupança externa, em altas taxas de juros e taxas de câmbio sobre valorizadas” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.27) com reflexo sobre a organização do aparelho de Estado e na condução das políticas econômicas nacionais. Segundo este mesmo autor, a substituição do nacional-desenvolvimentismo pela ortodoxia convencional no final dos anos oitenta pode ser explicada pelas crises enfrentadas durante aqueles anos, mas também em função da exaustão do modelo

de substituição de importações, pela hegemonia das ideias neoliberais e, até mesmo, pelo treinamento de economistas latino-americanos no exterior. (BRESSER-PEREIRA, 2012)

Associado ao ideal de desregulação dos mercados, permitindo a intensificação do fluxo de transações entre as nações, estava ainda a ideia do “Estado mínimo”, baseado em um aparelho de Estado enxuto e pouco interventor, cujo papel essencial estaria na regulação das políticas e na garantia de contratos. É sob a égide deste pensamento que, ainda no Governo Collor, inicia-se a abertura do mercado brasileiro para os produtos importados e, a partir do Governo Itamar e, principalmente, no Governo Fernando Henrique Cardoso que se intensificam as privatizações de empresas estatais dos mais diversos setores e se introduz o papel das agências reguladoras de serviços públicos.

No que tange às discussões quanto às interações entre desenvolvimento e meio ambiente, o ponto alto da década de 90 foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, que consagrou o ideal do ‘desenvolvimento sustentável’ e a difusão e defesa do que se convencionou chamar de ‘*triple bottom line*’, qual seja: crescimento econômico, com justiça social e sustentabilidade ambiental. A Conferência do Rio de Janeiro também foi inovadora, no que se refere à forma tradicional que a ONU organizava suas Cimeiras, ao permitir a participação de organizações da sociedade civil e de representações de povos tradicionais, rompendo com a exclusividade de participação de representantes de países membros.

A partir de então o discurso do desenvolvimento sustentável passou a influenciar as políticas de desenvolvimento dos países e as iniciativas das empresas, especialmente as grandes corporações transnacionais. No caso brasileiro tanto as empresas privadas como o governo passaram a investir em políticas e práticas baseadas nos princípios do desenvolvimento sustentável, na territorialização das políticas e na ampliação dos canais de participação da sociedade na condução das políticas locais de desenvolvimento. É interessante destacar que o movimento de difusão dos princípios do desenvolvimento sustentável foi rapidamente apropriado pela estratégia nacional de desenvolvimento em vigor. Assim, os ideais de participação e territorialização do desenvolvimento, por exemplo, foram apropriados como caminhos para aumentar a eficiência na alocação dos gastos públicos, reduzir a superposição de políticas e ações, melhor focalizar a entrega dos serviços públicos e envolver os beneficiários na gestão e no controle da implantação das mesmas políticas, estratégias claramente articuladas com os princípios da ortodoxia convencional em vigor.

Do ponto de vista privado, a apropriação do discurso do desenvolvimento sustentável se deu por meio da ampliação nos investimentos das empresas em tecnologias menos impactantes e nos cuidados com os resíduos da sua atividade econômica e, na grande maioria das empresas, como parte de uma estratégia de vender a empresa e suas marcas como social e ambientalmente responsáveis, já que os consumidores passavam a cobrar tais posturas por parte de seus fornecedores. Apesar dos esforços de ajustamento da estratégia de desenvolvimento, com a privatização de setores estratégicos para o país – telecomunicações, transporte ferroviário,

serviços de energia elétrica – do esforço de organizar o funcionamento da economia com redução da inflação a partir do Plano Real, do aprimoramento na gestão e no planejamento dos gastos públicos, as persistência das altas taxas de juros, baixos níveis de crescimento e a política cambial de 1998 evidenciou a insuficiência do projeto “neoliberal” e obrigou a uma busca de uma estratégia alternativa.

### **Neodesenvolvimentismo à Brasileira, Ambiente Esquecido**

As eleições presidenciais de 2002 podem ser consideradas um marco nesta opção política por uma estratégia alternativa de desenvolvimento nacional. Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Poder, um novo ciclo político iniciou-se e com ele uma nova perspectiva para o desenvolvimento nacional que, entre outros aspectos, respondia negativamente ao esforço de construção de uma visão hegemônica de desenvolvimento ou, como descreve Guimarães (p.158, 2008), uma resposta às:

Tentativas permanentes dos Estados no centro do sistema de impor suas políticas econômicas e sociais, as crescentes assimetrias de riqueza e de poder entre as sociedades do centro e as da periferia, o crescente hiato entre elas, e a tentativa dos Estados do centro de impor à periferia, pela violência ou pela pressão econômica, mudanças de regime político e econômico, fazem ressurgir com mais força os movimentos antiglobalização e os nacionalismos.

No mesmo artigo, em que trata de nações e nacionalismos e, de certa maneira é uma das discussões seminais do posicionamento estratégico adotado pelo Governo Brasileiro a partir de 2003 em suas Relações Internacionais, Guimarães é assertivo ao afirmar que:

Os Estados da periferia, superadas as ilusões do fim da União Soviética, de uma Nova Ordem Mundial e dos benefícios da globalização, prosseguiram em seus esforços de desenvolvimento econômico, como no caso da China; de afirmação política, como no caso da Índia; e de luta contra a pobreza, como no caso do Brasil (GUIMARÃES, 2008, p.158).

Analisando o cenário global e as transformações nas estratégias das nações para o seu desenvolvimento Bresser-Pereira (2012) reconhece que o Brasil passou a adotar uma nova estratégia de desenvolvimento, que ele denomina de novo desenvolvimentismo, que recupera a lógica keynesiana que fundamentava o desenvolvimentismo do século XX, mas que não nega inteiramente os fundamentos da ortodoxia econômica convencional. Segundo ele o novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas por meio dos quais, no início do Século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2012)

Neste sentido perde força o argumento do “estado mínimo” e a estratégia alternativa adotada procura resgatar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento nacional, ainda que a partir de uma perspectiva mais contemporânea uma vez que o “Estado continua a desempenhar

um papel chave, mas um papel normativo, de facilitação e encorajamento, mais do que o papel direto na produção”. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.47). Conseqüentemente, ainda recorrendo ao mesmo autor, para a nova estratégia “um governo será bom em termos econômicos se for capaz de promover o crescimento econômico e uma distribuição igualitária de renda por meio da adoção de políticas econômicas e reformas institucionais orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas frequentemente corrigindo-o”. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.54). Nenhuma menção feita até então a qualquer papel ou preocupação do papel do Estado e das funções de um bom governo em termos da mediação dos conflitos socioambientais que nascem das muitas iniciativas decorrentes da consolidação do neodesenvolvimentismo no Brasil, pelo contrário, ao sumarizar o que diferenciaria o antigo do novo desenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2003) apresenta o seguinte quadro comparativo:

**Quadro I:** O antigo e o novo desenvolvimentismo

<b>Antigo Desenvolvimentismo</b>	<b>Novo Desenvolvimentismo</b>
Industrialização baseada na substituição de importações.	Crescimento baseada nas exportações e em um forte mercado interno.
O Estado tem papel central na obtenção de poupança forçada e na realização de investimentos.	O Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir desigualdades econômicas.
A política industrial é central.	A política industrial é subsidiária.
Atitude mista em relação aos déficits orçamentários.	Rejeição dos déficits fiscais.
Relativa complacência com a inflação.	Sem complacência com a inflação.

**Fonte:** Bresser-Pereira, 2003, p.47.

O autor destaca, entretanto, que o novo desenvolvimentismo não desconhecer a importância do mercado e dos muitos preceitos econômicos defendidos pela ortodoxia convencional, pelo contrário, na sua visão, que é apresentada sinteticamente no quadro II apresentado na sequência, a:

Diferença central entre a ortodoxia convencional e o novo desenvolvimentismo está no fato de que a ortodoxia convencional é fundamentalista de mercado, acreditando que o mercado é uma instituição que coordena tudo de maneira ideal se ficar livre de interferências, enquanto o novo desenvolvimentismo é pragmático. O novo desenvolvimentismo vê o mercado como uma instituição eficiente para coordenar os sistemas econômicos, mas conhece suas limitações (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.52).

**Quadro II:** Comparação entre as políticas econômicas.

<b>Ortodoxia Convencional</b>	<b>Novo Desenvolvimentismo</b>
O superávit primário é o padrão fiscal central.	O déficit orçamentário e a poupança pública são os padrões fiscais centrais.
O Banco Central tem uma única meta obrigatória: inflação.	O Banco Central tem 3 metas obrigatórias: inflação, taxa de câmbio e emprego.
O Banco Central usa um único instrumento: a taxa de juros de curto prazo.	O Banco Central também pode comprar reservas ou impor controles sobre o ingresso de capitais para controlar a taxa de câmbio.
A taxa de juros de curto prazo é endógena e deve ser alta.	A taxa de juros é endógena e pode ser moderada.
A taxa de câmbio é flutuante e endógena.	A taxa de câmbio é flutuante mas administrada.

**Fonte:** Bresser-Pereira, 2012, p.56.

Bresser-Pereira afirma ainda que, no que tange à necessidade de reformas institucionais, tanto o neodesenvolvimentismo como a ortodoxia convencional defendem mecanismos similares, ainda que com objetivo diferente. Exemplo disto seria a defesa de um Estado mais eficiente e

melhor gerido. Enquanto na perspectiva do novo desenvolvimentismo isto é necessário para ter um Estado cada vez mais capacitado para cumprir sua missão, para a ortodoxia convencional a finalidade seria a redução da carga tributária em função da redução dos gastos do aparelho de Estado. Mesma lógica se aplica aos mecanismos de participação da sociedade, seja para o planejamento, a gestão ou o controle das políticas públicas: para um é o caminho para a emancipação política para outro é estratégia para redução de gastos. As muitas distinções entre as visões de desenvolvimento de uma e outra estratégia são resumidas pelo autor no quadro III apresentado na sequência.

É interessante notar que ao longo de todo o texto de Bresser-Pereira, como também nos artigos escritos por Samuel Pinheiro Guimarães, não se identifica qualquer preocupação com a dimensão ambiental ou sobre as interações da estratégia neodesenvolvimentista com o meio ambiente e a exploração dos recursos naturais. No texto de Bresser-Pereira exaustivamente citado ao longo deste artigo a expressão “desenvolvimento sustentado” aparece uma única vez, na conclusão e numa concepção bem distinta daquela preconizada nas cartas e textos produzidos a partir da ECO 92. Textos produzidos subsequentemente para embasar as decisões políticas do governo brasileiro a partir da lógica do neodesenvolvimentismo procuram resgatar os conceitos de desenvolvimento sustentável que tinham sido difundidos ao longo dos anos noventa, associados agora às iniciativas de aceleração do crescimento e outras estratégias governamentais.

Tais empreitadas não parecem ter trazido, de forma efetiva, a questão ambiental para o cerne do neodesenvolvimentismo, ao contrário, à medida que o governo assumia papel preponderante na implantação de empreendimentos e na consecução da estratégia proposta mais evidentes ficavam as contradições entre o discurso e a prática governamental, conseqüentemente, mais se acirravam as contradições dentro do aparelho de Estado em torno dessas questões.

**QUADRO III:** Comparação das estratégias de crescimento.

<b>Ortodoxia Convencional</b>	<b>Novo Desenvolvimento</b>
Nenhum papel econômico para a nação ou para a estratégia nacional de desenvolvimento	A nação é o agente que defini a estratégia nacional de desenvolvimento.
Reformas que reduzem o tamanho do Estado e desregulam os mercados.	Reformas que fortalecem o Estado e regulam os mercados.
As instituições fundamentais para promover o desenvolvimento são os direitos de propriedade e os contratos.	A instituição chave para promover o crescimento é a estratégia nacional de desenvolvimento.
Papel mínimo do Estado no investimento e na política industrial.	Papel moderado no investimento e na política industrial; grande papel na redistribuição.
Sem tendências estruturais.	Tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio e ao aumento de salários abaixo da produtividade.
Liberalização da conta de capital e taxas de câmbio flutuantes.	Taxa de câmbio flutuante mais administrada para neutralizar sua tendência à sobrevalorização.
Crescimento financiado com poupança externa.	A poupança externa aprecia a taxa de câmbio e provoca a substituição da poupança interna pela externa.

**Fonte:** Bresser-Pereira, 2012, p. 58.

### **As Contradições e os Conflitos Dentro do Aparelho de Estado**

Ainda que aceitemos a argumentação de Bresser-Pereira de que os resultados das eleições de 2002 foram uma resposta política para o fracasso do modelo neoliberal sustentado

pelo Consenso de Washington e a senha para a necessidade de se adotar uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, as iniciativas governamentais que melhor caracterizaram essa mudança estratégica foram colocadas em prática apenas a partir de 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, no segundo governo Lula.

Naquele momento o Governo Federal deixava claro como percebia a questão ambiental e sua relação com a estratégia nacional de desenvolvimento ao garantir que o PAC incluía um conjunto de medidas ‘destinadas a agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infraestrutura, sobretudo no que se refere à questão ambiental’. Ou seja, na perspectiva do PAC as exigências e procedimentos relacionados ao licenciamento dos empreendimentos caíam na categoria de ‘obstáculos ao desenvolvimento’ que precisavam ser removidos em prol dos objetivos do programa.

Esta abordagem é mantida também durante o Governo Dilma quando do lançamento da segunda versão do programa, o PAC 2, que trazia um novo conjunto de empreendimentos de grande porte, todos com significativos impactos ambientais e, alguns deles, como as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau em Rondônia e a de Belo Monte no Pará, serviram para deixar evidentes as disputas e contradições no seio do próprio aparelho de Estado, haja vista a dificuldade do Governo Federal de levar a termo o processo de licenciamento ambiental desses empreendimentos.

Ao analisar as consequências do neodesenvolvimentismo para o meio ambiente, Damasceno recorre a Montenegro (2010) para embasar seu argumento de que esta estratégia “continua com o mesmo processo de mercantilização exaustiva dos recursos e mantendo o foco na economia rural de exportação” (DAMASCENO & SANT’ANNA, 2013, p.12) e, por consequência, provoca a sobreexploração das áreas já ocupadas e das novas fronteiras abertas, “o que gera forte impacto nos grupos sociais que foram se acomodando nas bordas dos territórios da reprodução intensa do capital: em geral, esses povos e comunidades tradicionais” (MONTENEGRO, 2010, p.3 citado por DAMASCENO & SANT’ANNA, 2013, p.12).

Os mesmos autores, ao analisar as disputas em torno da criação de uma unidade de conservação na região do Distrito Industrial de São Luiz, no Maranhão, asseveram que o modelo de desenvolvimento que vem sendo adotado no norte e no nordeste do Brasil “é baseado em moldes ambiental e socialmente predatórios, o que torna os conflitos inevitáveis” (DAMASCENO & SANT’ANNA, 2013, p.11) ao mesmo tempo em que denunciam que para viabilizar a realização desses empreendimentos se tem recorrido à “imposição de um discurso neodesenvolvimentista que atrela o tradicional e o rural ao sentido de atrasado; e o industrial, tecnológico e urbano ao sentido de moderno, este último possuindo valor positivo” (DAMASCENO & SANT’ANNA, 2013, p. 9).

Ademais da crítica quanto ao pouco compromisso da estratégia de aceleração do crescimento com a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, outros autores também colocam em questionamento a dimensão social da estratégia a partir da discussão quanto aos maiores beneficiários de tais iniciativas. Ao se debruçar sobre os esforços mundiais de combater à

pobreza, tema cada vez mais em voga entre governos, acadêmicos e agências multilaterais, Pfeifer (2013, p.9) afirma que “este aparente giro ideológico marca uma nova processualidade e coaduna com o projeto de corte neodesenvolvimentista, cuja equação articulada em torno do crescimento econômico e do combate à pobreza constrói um novo consenso de alianças de classe” e recorre a Castelo ao concordar que:

A interrupção ou abandono do neoliberalismo no Brasil teria ocorrido por meio de uma “transição progressiva e pactuada”, ocultando com quem esse pacto foi feito. Vale dizer, o pacto foi selado com as novas e antigas classes dominantes (capital financeiro e suas novas frações rentistas e o *agrobusiness*) que participam do bloco no poder em posições de destaque, com a Presidência do Banco Central, ministérios e autarquias, para garantir a governabilidade do país conforme a lógica dos dirigentes (Castelo citado por PFEIFER, 2013, p.9).

Boito, por seu turno, defende a tese de que a aliança política construída em torno do projeto neodesenvolvimentista “enfrenta, no processo político nacional (...) o campo neoliberal ortodoxo (...) que representa (...) o grande capital financeiro internacional” (BOITO, 2012, p.7). Ainda de acordo com este autor:

A grande burguesia interna, força dirigente da frente neodesenvolvimentista, encontra-se distribuída por diversos setores da economia – mineração, construção pesada, a cúspide do agronegócio, a indústria de transformação e, em certa medida, os grandes bancos privados e estatais de capital predominantemente nacional. O que unifica essas grandes empresas é a reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência que elas empreendem com o capital estrangeiro (BOITO, 2012, p.7).

O autor também reconhece que ao estabelecer esta aliança com o projeto neodesenvolvimentista a grande burguesia interna teve enorme ganho política ao conseguir estabelecer uma maior aproximação com “amplos setores populares” (BOITO, 2012, p.4) tais como os trabalhadores assalariados e o campesinato organizado, setores que também obtiveram ganhos com a implementação desta estratégia nacional de desenvolvimento.

Enquanto o campesinato organizado foi beneficiado com o fortalecimento do PRONAF e a ampliação do financiamento da agricultura familiar, com a expansão do seguro safra e com a possibilidade de fornecer seus produtos para a merenda escolar, entre outras políticas governamentais, os trabalhadores assalariados se beneficiaram com uma política de sucessivos aumentos reais dos salários, especialmente do salário mínimo. Entretanto, destaca que “apesar desses ganhos dos trabalhadores assalariados, julgamos que seria um erro considerar que a política dos governos apoiados pela frente neodesenvolvimentista favoreceria igualmente a grande burguesia interna e os trabalhadores” (BOITO, 2012, p.8) cabendo o maior quinhão para os primeiros. Mais crítica na sua visão quanto à dimensão socioambiental do neodesenvolvimentismo, Pfeifer denuncia que muitas das metas e das propostas relacionadas voltadas para o enfrentamento da pobreza e para a qualificação das políticas sociais não seriam mais do que cortina de fumaça para a preservação dos interesses da minoria dominante, uma vez que na sua visão:

O receituário de focalização e descentralização da política social e de desregulamentação de direitos e relações de trabalho continua sendo diretriz

central, ora esfumada pelo discurso do combate a pobreza, pela divulgação de indicadores de diminuição da miséria no país, de aumento dos salários e do poder de compra, de crescimento econômico, entre outros (PFEIFER, 2013, p.9).

Concordar com a posição dos dois últimos autores implica referendar como absolutamente correta a assertiva do título deste artigo que a estratégia de desenvolvimento adotada ao longo dos últimos 10 anos não apenas abandonou o meio ambiente, mas também se afastou totalmente dos princípios do desenvolvimento sustentável ao centrar todas as suas energias e atenções apenas no desafio do crescimento econômico, relegando ao segundo e terceiro planos as suas dimensões social e ambiental, o que não parece justo. Talvez mais adequado seria reconhecer que tanto dentro da frente política que dá sustentação à estratégia neodesenvolvimentista, como dentro do aparelho do Estado há um intenso processo de disputas e de conflitos de interesses relacionados aos aspectos sociais e ambientais do desenvolvimento nacional que vez por outra vêm à tona e que findam por dar forma às ações e políticas desenvolvidas pelo Governo Federal.

Por outro lado, ao reforçar a visão de que a questão ambiental é um óbice ao desenvolvimento nacional e ao se dispor a investir na sua remoção, o Governo Federal, por meio de seus atos, dá espaço para que se questione seu compromisso com o cumprimento do preceito constitucional de garantir a todos – e às gerações futuras – um meio ambiente de qualidade e que se especule, como está proposto no título deste artigo, se o desenvolvimento que teremos custará abandonar a questão ambiental.

## **CONCLUSÕES**

### **O Futuro que nos Espera**

A proposição de que a questão ambiental passou ao largo das reflexões e das práticas do governo brasileiro quando da implantação da nova estratégia nacional de desenvolvimento, batizada por Bresser-Pereira como o novo desenvolvimentismo, fica evidente ao se constatar que nos textos seminais da discussão nenhuma atenção relevante é dada à temática e é confirmada quando o Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal coloca a questão ambiental na categoria de obstáculo ao desenvolvimento que se pretende estimular.

Isto não quer dizer que não haja no seio da sociedade e no âmago do aparelho de Estado uma crescente preocupação e uma qualificada atuação voltada para garantir que a estratégia de desenvolvimento adotada para o país, qualquer que seja o rótulo que ela venha a receber, leve em consideração a questão ambiental e envide esforços no sentido de se promover dinâmicas de desenvolvimento nacional baseadas nos princípios da sustentabilidade. É igualmente tentador superar a discussão crítica quanto às relações entre neodesenvolvimentismo e meio ambiente recorrendo à análise proposta por DAMASCENO e SANT'ANNA (2013) que afirmam que:

Com a crise econômica dos anos 1980, houve uma diminuição da capacidade de investimento do Estado brasileiro nessas políticas de desenvolvimento regionais,

que foram retomadas com a volta da estabilidade econômica, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, mas melhor evidenciadas nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, sendo o PAC um exemplo dessas políticas. Portanto, fica evidenciada a proporcionalidade inversa entre a capacidade de investimento do Estado brasileiro e a subalternidade das políticas ambientais (DAMASCENO & SANT'ANNA, 2013, p.17).

Para esses autores, o abandono do meio ambiente não decorre da estratégia neodesenvolvimentista adotada a partir de 2003, mas é função do aumento da capacidade do Estado brasileiro de investir. Ou seja, para eles, qualquer que fosse o modelo econômico ou estratégia de desenvolvimento adotada pelo Brasil, caso o Estado tivesse capacidade para realizar os investimentos, as políticas ambientais tornar-se-iam agenda subalterna, subordinada aos ditames do crescimento econômico.

Sem poder discordar das evidências empíricas apresentadas pelos autores, cabe arguir se não haveria uma relação anterior à relação capacidade de investimento/subordinação das políticas ambientais que merecesse ser melhor analisada, por exemplo: a relação entre a estratégia de desenvolvimento adotada e a capacidade (ou a disposição) de investimento do Estado. Indo mais além ainda, se a estratégia de desenvolvimento nacional não previsse quaisquer investimentos feitos pelo Estado, mas apenas a criação de um ambiente que estimulasse o investimento privado, não se observaria igual tratamento de subalternidade para as políticas ambientais?

Neste sentido, há sim uma relação direta entre a escolha política de adotar a estratégia neodesenvolvimentista e o conseqüente abandono das políticas ambientais, mas não necessariamente porque haja uma decisão de desenvolvimento a qualquer custo ou algo similar, há talvez, uma absoluta falta de sintonia entre a forma como a política ambiental é concebida no âmbito do Estado e a lógica neodesenvolvimentista. Ao longo dos anos a gestão da política ambiental no Brasil se tornou mais e mais cartorial. Os processos de licenciamento ambiental, peças chave do controle ambiental, transformaram-se em ritos burocratizados e completamente descontextualizados das estratégias de desenvolvimento nacional ou de seu objetivo original de orientar escolhas mais compatíveis com a capacidade de suporte dos ecossistemas e com a disponibilidade dos recursos naturais. Até porque, na maior parte dos casos, não há qualquer estudo prévio, produzido por fonte independente, que permita ao gestor público emitir juízo de valor quanto à viabilidade ambiental de um determinado empreendimento.

Assim, tais processos convertem-se em espaços de disputa meramente política onde um lado (o empreendedor) já estabeleceu que o empreendimento será feito e, se possível, com menos impactos ambientais; e, de outro lado os grupos de interesses contrariados tentarão usar todos os recursos disponíveis para protelar, postergar e, em algumas raras ocasiões, inviabilizar a implantação do empreendimento em disputa. Para um lado e para o outro o processo é desgastante, do ponto de vista político, e ineficiente por quaisquer outros critérios que se venha a adotar.

O desafio que o futuro nos apresenta é o de remodelarmos as relações entre a estratégia nacional de desenvolvimento e as políticas ambientais a partir de discussões que nos encaminhem para uma solução capaz de efetivamente promover uma apropriação mais equitativa

das riquezas geradas, tanto intergerações, como entre gerações. Neste sentido, é mister investir no conhecimento sobre nossa ecologia e a capacidade de suporte dos ecossistemas e territórios onde serão realizados os investimentos; é fundamental ampliar e aprimorar os canais de gestão participativa das políticas nacionais de desenvolvimento e é necessário que resgatemos o entendimento de que a Terra é finita, como nos alertaram Meadows e seus companheiros há mais de 40 anos. Por fim, dada a finitude dos recursos naturais e a sua importância nos mantermos sobre a face da Terra, é indispensável que avancemos nas discussões quanto aos nossos padrões de consumo, nossas concepções de bem estar, de realização pessoal e de felicidade, para que possamos caminhar efetivamente na direção de uma nova e revolucionária estratégia para o desenvolvimento nacional.

## REFERÊNCIAS

- BOITO JUNIOR, A.. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. São Paulo: Fórum Econômico da FGV, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. São Paulo: Ed. Contraponto e Centro Celso Furtado, 2012.
- CASTELO, R.. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**. n.112, p.613-636, 2012.
- CASTELO, R.. **O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar**. São Paulo: Cortez, 2012b.
- CAVALCANTI, C.. Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v.5, n.2, 2003.
- DAMASCENO, E. S.; SANT'ANA JUNIOR, H. A.. **Neodesenvolvimentismo e conflitos relacionados ao território na RESEX de Tauá-mirim**. São Luís: UFMA, 2014.
- FURTADO, C.. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GUIMARÃES, S. P.. Nação, nacionalismo, Estado. **Estudos Avançados**, v.22, n.62, 2008.
- LE MOS, H. M.. **A Conferência de Estocolmo em 1972, O Clube de Roma e outros modelos mundiais**. São Paulo: FGV, 2011.
- MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W. W.. **The Limits to Growth, a Report for THE CLUB OF ROME'S Project on the Predicament of Mankind**. Washington: Potomac Associated Books, 1972.
- PFEIFER, M.. **A perspectiva neodesenvolvimentista do Estado brasileiro e as políticas sociais**. Rio de Janeiro: UFF, 2013.