

# Avanços e limites da sustentabilidade social

Guillermo Foladori \*

---

## **RESUMO**

*Analisar o percurso da noção de sustentabilidade social é o objetivo deste artigo. Após contextualizar os debates em torno dessa noção, nas últimas três décadas, evidencia-se que, apesar dos avanços em sua formulação, predomina ainda um tipo de enfoque que privilegia as mudanças técnicas que contribuiriam para ampliar a qualidade de vida. Sua aplicação, tanto na definição de políticas de desenvolvimento como nos debates acadêmicos, se faz sem o devido reconhecimento de que existem certas barreiras, colocadas pela própria lógica do funcionamento do sistema capitalista, que limitam a viabilidade da sustentabilidade social.*

**Palavras-chave:** sustentabilidade social; desenvolvimento sustentável; participação social.

## **ABSTRACT**

*The present article aims at analyzing the social sustainability concept evolution. After contextualizing the discussions on this concept, we can notice that in the last three decades it still predominates a type of focus that benefits the technical changes which contribute to improve life quality, although there was progress concerning its formulation. Its application, both in the development policy definition and academic discussions, is carried out without acknowledging the existence of certain barriers that limit the social sustainability feasibility. Those barriers limit the social sustainability feasibility and are placed by the capitalist system functioning own logic.*

**Key words:** social sustainability; sustainable development; social participation.

---

\*Antropólogo, mestre em Antropologia Social e doutor em Economia pela Universidad Nacional Autónoma de México. Professor visitante do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: fola@cce.ufpr.br

## INTRODUÇÃO

Quando se fala de meio ambiente em termos gerais está-se considerando a natureza externa ao ser humano. Porém, toda a discussão sobre a crise ambiental moderna, e sobre uma alternativa ambientalmente mais saudável para o desenvolvimento humano, considera a sociedade humana como fazendo parte do meio ambiente. O próprio conceito de desenvolvimento sustentável nasceu incorporando à sustentabilidade ambiental uma sustentabilidade social e econômica.

Neste artigo, buscamos analisar o percurso da sustentabilidade social ou socioeconômica no discurso do desenvolvimento sustentável. Chegamos à conclusão de que, embora tenha-se avançado no que diz respeito à sustentabilidade social, tanto nas políticas de desenvolvimento quanto na discussão acadêmica, existem certas barreiras, colocadas pela própria lógica do funcionamento do sistema capitalista, que limitam a viabilidade da sustentabilidade social.

## A TRIDIMENSIONALIDADE DA SUSTENTABILIDADE

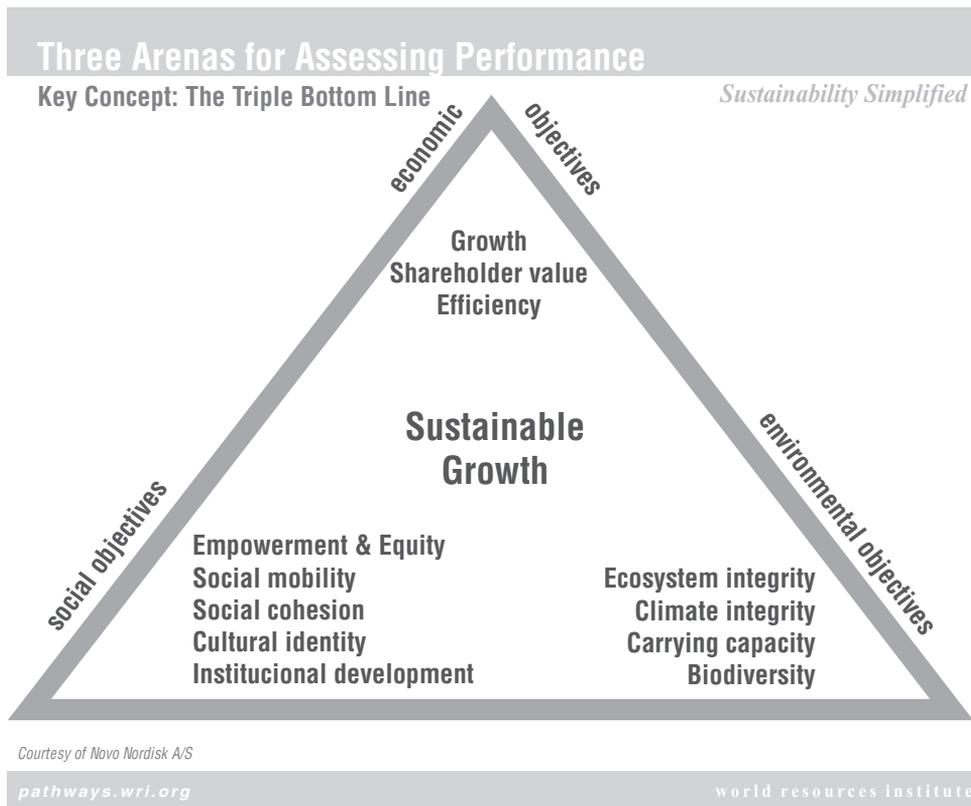
A consciência da crise ambiental moderna se consolida, no final da década de 60 e começo da década de 70, com uma série de livros, congressos e encontros internacionais colocando, todos eles, a necessidade de se rediscutir o desenvolvimento, devido aos danos que ele próprio estava gerando sobre a natureza externa. Porém, e apesar do amplo leque de posições, a preocupação com a natureza externa refletia os interesses humanos, uma vez que os níveis de poluição ambiental, ou de depredação dos recursos naturais, pareciam colocar em xeque as possibilidades de o capitalismo continuar seu crescimento ilimitado. De maneira que a preocupação com o desenvolvimento humano estava por trás e conduzindo as preocupações com a natureza externa.

Quando surge e adquire força o conceito de desenvolvimento sustentável, uma vez divulgado pelo relatório Nosso Futuro Comum (WORLD COMMISSION..., 1987), as poucas dúvidas que ainda existiam, quanto à preocupação com a natureza – se devia ou não considerar o ser humano – se esvaecem. O desenvolvimento sustentável incorpora à conservação da natureza externa (sustentabilidade ecológica) a sustentabilidade social e também uma sustentabilidade econômica.<sup>1</sup> Porém, alguns autores, instituições e práticas de política ambiental continuam privilegiando ou considerando exclusivamente a sustentabilidade ambiental.<sup>2</sup> Apesar de existirem dezenas ou talvez centenas de definições de desenvolvimento sustentável, quando essas definições são analisadas e explicadas, na maioria dos casos, os aspectos sociais e econômicos da sustentabilidade sempre complementam os da sustentabilidade ecológica. O esquema a seguir, elaborado pelo WORLD RESOURCES INSTITUTE (2002), é um exemplo visual contundente dessa tridimensionalidade da sustentabilidade. O ângulo superior representa a sustentabilidade econômica, o inferior direito a ecológica, e o inferior esquerdo a social.

---

<sup>1</sup>Alguns autores acrescentam outras “sustentabilidades”, como a política, a cultural, etc.; estas últimas, porém, podem ser incluídas na sustentabilidade social. O conceito anterior é algo diferente de “ecodesenvolvimento”, o qual apregoava cinco aspectos: social, econômico, espacial, ambiental e cultural (SACHS, 1994).

<sup>2</sup>Segundo CALDWELL (1984), o conceito de desenvolvimento ecologicamente sustentável esteve presente implicitamente na Conferência Intergovernamental de Expertos nas Bases Científicas para o Uso Racional e a Conservação da Biosfera (*Biosphere Conference*), realizada em Paris em setembro de 1968, assim como na Conferência sobre Aspectos Ecológicos do Desenvolvimento Internacional, realizada em dezembro de 1968 nas cercanias de Washington DC e organizada por The Conservation Foundation e o Center for the Biology of Natural Systems da Washington University.



Essa apresentação da tridimensionalidade da sustentabilidade é atrativa e parece abranger os diferentes setores nos quais o desenvolvimento capitalista deve focar sua atenção. Porém, como se pretende mostrar no item a seguir, trata-se de uma visão tecnicista e, portanto, ideologicamente comprometida com o próprio capitalismo causador da degradação.

## O CARÁTER TÉCNICO DA TRIDIMENSIONALIDADE

Quando, de esquemas visuais ou teóricos, passamos às práticas políticas derivadas destes, entendemos realmente o que significa sustentabilidade econômica, social ou ecológica. Vejamos uma por vez. Embora difícil de medir, a sustentabilidade ecológica é a que resulta em menores desacordos. Sustentabilidade ecológica diz respeito a um certo equilíbrio e manutenção de ecossistemas, à conservação de espécies e à manutenção de um estoque genético das espécies, que garanta a resiliência ante impactos externos. Embora no esquema não esteja explícito, a sustentabilidade ecológica também inclui a manutenção dos recursos naturais abióticos e o que se denomina *climate integrity*, que não é outra coisa senão um clima com a menor interferência humana possível. No conjunto, a sustentabilidade ecológica corresponde ao conceito de conservação da natureza no sentido da natureza externa ao ser humano. O critério para medir a sustentabilidade ecológica, embora isso seja tecnicamente impossível, está dado pelo conceito de "integridade" ou natureza sem modificações feitas pelo ser humano (PIMENTEL; WESTRA; NOSS, 2000). Assim, quanto mais perto da natureza "intocada" ou "prístina", mais ecologicamente sustentável estaríamos; quanto mais

humanamente modificada esteja a natureza, menor sustentabilidade ecológica teríamos. No final, e apesar das diferentes posições, a “medida” é sempre a natureza não-humana e, portanto, a posição dos preservacionistas que defendem a menor transformação possível da natureza constitui a bússola norteadora.

O conceito de sustentabilidade econômica começa a complicar a análise da sustentabilidade. Se esse conceito fica restrito ao crescimento econômico e à eficiência produtiva, surge a pergunta: um crescimento ilimitado, como é aquele comandado pelo sistema capitalista, é congruente com a sustentabilidade ambiental? (REES; WACKERNAGEL, 1999). Para os representantes da mais ortodoxa economia ecológica, o crescimento não pode ser ilimitado; para ser viável o crescimento deveria ser zero (DALY, 1989). Porém, como o crescimento ilimitado é intrínseco à dinâmica capitalista, defender tal postulação seria o mesmo que negar o capitalismo sem ter o que colocar no lugar. Para as vertentes mais brandas da economia ecológica, e para os economistas ambientais, bastaria corrigir os processos produtivos para obter um desenvolvimento capitalista sustentável (PEARCE; TURNER, 1995). Basicamente, seria o caso de substituir crescentemente os recursos naturais não-renováveis por renováveis, e de diminuir também crescentemente a poluição.

Por sua vez, o conceito de sustentabilidade social é, talvez, o que tem gerado maiores polémicas teóricas, e cujo conteúdo mais tem mudado durante os últimos trinta anos. Um estudioso da evolução do conceito de desenvolvimento sustentável coloca a diferença entre sustentabilidade social e sustentabilidade ecológica como o grande problema conceitual. *“Differentiating between ecological and social sustainability could be a first step toward clarifying some of the discussion.”* (LÉLÉ, 1991, p. 615).

Até a década de 90, duas temáticas concentravam a discussão sobre sustentabilidade social: a pobreza e o incremento populacional. Porém, não era simples distinguir a questão social da ecológica. O próprio LÉLÉ anotava que a erosão do solo podia ser considerada um problema de insustentabilidade ecológica, mas, sendo causado pelo cultivo em terras marginais e por comunidades pobres sem recursos, seria, simultaneamente, um problema de insustentabilidade social (LÉLÉ, 1991, p. 610).

Em um artigo publicado em 2000 (FOLADORI; TOMMASINO, 2000) argumentava-se que, até a década de 90, o conceito de sustentabilidade social não era utilizado com fins autênticos; pelo contrário, sua utilização tinha o fim espúrio de encobrir o interesse pela sustentabilidade ecológica. Colocado de outra forma: para instituições internacionais como a ONU, o Banco Mundial e outras, a pobreza e/ou o incremento populacional não são considerados problemas de insustentabilidade por si próprios, senão na medida em que causem insustentabilidade ecológica. Dois exemplos facilitarão o entendimento. O primeiro pode ser aquele, apontado por LÉLÉ, de camponeses pobres que, pela falta de recursos, degradam o solo provocando erosão. O problema de insustentabilidade nesse caso não é a pobreza *per se*, mas o resultado da erosão do solo. Ou seja, embora considere-se a pobreza um problema de insustentabilidade social, o verdadeiro interesse está na (in)sustentabilidade ecológica que provoca. O segundo exemplo é o do crescimento populacional. Os pobres se reproduzem mais; nesse caso, o problema de insustentabilidade social é o crescimento da pobreza. Porém, o interesse não explícito mas evidente é de que o aumento da população pressione os recursos e incremente os resíduos. Tanto no primeiro como no segundo exemplo, a sustentabilidade social é utilizada na medida em que se constitui um elemento que afeta a sustentabilidade ecológica. Trata-se, evidentemente, de uma sustentabilidade social “limitada”. No artigo mencionado anteriormente, essa forma de entender a sustentabilidade social era chamada de sustentabilidade “ponte”, na medida em que o interesse pela sustentabilidade social era simplesmente o de atingir uma meta ecológica para a qual a sustentabilidade social constituía um instrumento ou meio.

No mesmo ano 2000, ANAND e SEN chegavam a idêntica conclusão e criticavam o Banco Mundial, após a citação de um informe dessa instituição, com as seguintes palavras:<sup>3</sup> *“This argument provides an instrumental justification for poverty alleviation, as a means of protecting the environment.”* (ANAND; SEN, 2000, p. 2038).

Eles também acham que a forma de o Banco Mundial tratar a sustentabilidade social é somente um meio para atingir a ecológica. É necessário, então, não confundir palavras como pobreza, migrações, fome, etc., com sustentabilidade social já que, em muitos casos, essas palavras são utilizadas para esconder o verdadeiro interesse, que são os recursos naturais. Muitas vezes, as capacidades humanas e as relações sociais que dizem respeito à forma como se gera a pobreza e o desemprego não estão em discussão, senão somente suas conseqüências técnicas enquanto poluição e degradação dos ecossistemas. Isso tem sido denunciado em vários discursos por um ex-vice-presidente do Banco Mundial. O economista Joseph STINGLITZ, em fevereiro de 1999, já falava do papel da participação social como um fim em si próprio, além de um meio para incrementar o crescimento econômico.

The central argument of this paper has been that open, transparent, and participatory *processes* are important ingredients in the development transformation – important both for sustainable economic development and for social development that should be viewed as an end in itself and as a means to more rapid economic growth (STINGLITZ, 1999, p. 9).

Além das vozes de denúncia da sustentabilidade social como meio e não como fim, o que têm de comum essas formas de considerar a sustentabilidade, seja ecológica, social ou econômica, é sua perspectiva técnica. Isso é de extrema importância porque diz respeito ao fato de reduzir a polêmica sobre desenvolvimento sustentável às mudanças dentro do sistema capitalista. Isso requer uma explicação maior.

Ao desenvolver qualquer transformação na natureza, o ser humano estabelece dois tipos de relações que podem ser distinguidas tanto do ponto de vista teórico como prático. Os seres humanos estabelecem *relações técnicas* com o meio ambiente externo. Essas relações são as que permitem que qualquer processo de trabalho dê como resultado um produto útil. Também permitem uma reflexão sobre a atividade, uma consciência dos mecanismos internos (tecnologia) e uma permanente correção do processo e dos instrumentos utilizados para melhorar o produto final. Todas as relações que o ser humano estabelece com o ambiente externo são relações técnicas, seja essa natureza externa um meio biótico, como ecossistemas com seres vivos, seja um meio abiótico, seja ainda uma combinação de ambos. Ademais, e simultaneamente a esse tipo de relação, os seres humanos estabelecem *relações sociais de produção*, pelo simples fato de que os meios com os quais trabalham, sejam estes instrumentos, maquinaria, insumos ou os próprios espaços físicos em que se realizam as atividades, estão distribuídos segundo regras de propriedade e/ou apropriação, antes de ser realizada a atividade, e condicionam a distribuição do produto e também o próprio ritmo e tipo de técnica a utilizar. Uma mesma relação social de produção, como a relação capitalista, pode implicar relações técnicas as mais variadas. Nesse aspecto, a história do capitalismo é exemplar. Passou pelas fases de uso de energia derivada do carvão vegetal, do carvão mineral, do petróleo, do gás, da energia elétrica, da energia nuclear, hidráulica, eólica, geotérmica, etc., sem com isso modificar as relações de propriedade e apropriação dos meios de produção; quer dizer, as relações sociais de produção continuaram sendo capitalistas.

<sup>3</sup>O último trecho do informe do Banco Mundial citado diz: “But their fragile and limited resources, their often poorly defined property rights, and their limited access to credit and insurance markets prevent them from investing as much as they should in environmental protection”. (WORLD BANK, 1992, p. 30, citado por ANAND; SEN, 2000, p. 2038).

Agora podemos voltar ao esquema, para detectar algo que à primeira vista não aparece explicitamente: a exclusão na discussão sobre sustentabilidade da possibilidade de mudança nas relações sociais de produção. O extremo inferior direito remete à sustentabilidade ecológica, ou seja à natureza externa ao ser humano. Trata-se sem dúvida de mudanças nas relações técnicas. O extremo superior direito fala de sustentabilidade econômica. Porém, o que se considera sustentabilidade econômica são questões como eficiência, crescimento ou retribuição aos agentes do processo produtivo com o valor aportado. Em qualquer caso, são questões técnicas que não necessitam, nem pretendem, nem sequer sugerem a possibilidade de mudanças nas formas de propriedade dos meios de produção ou dos recursos naturais. O ângulo inferior esquerdo representa a sustentabilidade social. Porém, apesar de ser o item mais confuso, esta remete a uma série de elementos associados à melhoria da qualidade de vida, à democracia ou aos direitos humanos, sem com isso afetar as relações de propriedade ou apropriação dos recursos, bem como as relações sociais de produção. Isso fica explícito no momento de analisar a evolução que o próprio conceito de sustentabilidade social teve nas últimas décadas.

## MUDANÇAS NO CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE SOCIAL

Durante os últimos trinta anos, a questão da sustentabilidade social teve como eixo central a pobreza e o incremento populacional. Reduzir a pobreza e limitar o crescimento populacional eram os objetivos de qualquer programa de sustentabilidade social. Obviamente, questões como equidade, qualidade de vida, etc., estavam presentes, porém, aqueles eram os temas centrais em nível mundial. Como o incremento populacional está diretamente atrelado à pobreza, já que são os pobres que se reproduzem a taxas elevadas, a pobreza era sempre a questão hegemônica. Em termos teóricos, podem distinguir-se duas fases na concepção da relação entre pobreza e degradação ambiental.

A primeira fase vai desde o surgimento da “moderna” consciência sobre a problemática ambiental na década de 60 até meados da década de 90. Durante essa fase, a versão hegemônica (ONU, Banco Mundial, etc.) era conhecida pela hipótese da “espiral descendente” ou do “círculo vicioso”. Segundo essa hipótese, os pobres são tanto agentes quanto vítimas da degradação ambiental. São agentes porque a falta de capital faz com que utilizem mais intensivamente os recursos naturais e, conseqüentemente, os depredem. Nessa situação, não têm condições de “pensar no futuro”, devem pensar na sobrevivência cotidiana. Assim, ficam progressivamente com menores recursos naturais para sobreviver. São vítimas porque a escassez de dinheiro os obriga a migrar para áreas degradadas, mais baratas, e a compensar a falta de capital com mais filhos que, por sua vez, pressionam sobre os mesmos recursos naturais. Essa hipótese do círculo vicioso esteve presente na Conferência da ONU de Estocolmo em 1972, também no relatório Brundtland (1987), no Relatório sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente do Banco Mundial, de 1992, e no Relatório sobre Pobreza e Meio Ambiente do PNUD de 1995 (ANGELSEN, 1997). A alternativa para romper o círculo vicioso seria o desenvolvimento econômico.

A segunda fase vai de meados a fins da década de 90. A hipótese do círculo vicioso foi revista, e a hipótese do “duplo caminho” cobrou hegemonia (*two-track approach*). Para essa mudança, o reconhecimento de vários aspectos foi relevante. Entre eles (ANGELSEN, 1997):

- a) Os baixos ingressos nem sempre conduzem à degradação ambiental, tampouco altos ingressos garantem o equilíbrio ambiental;

- b) A pobreza não deve ser considerada como a causa principal da degradação; é preciso que se considerem as políticas governamentais bem como os grupos de poder e os setores ricos;
- c) Tanto a pobreza quanto a degradação ambiental podem ter uma mesma causa: a falta de recursos ou de direitos de propriedade sobre esses recursos;
- d) Exemplos de sociedades agrícolas menos integradas ao mercado mostram um maior equilíbrio ambiental; a degradação poderia vir com a integração mercantil.

Tendo como ponto de partida essas reflexões críticas, a hipótese do duplo caminho coloca a necessidade de definição de políticas públicas dirigidas a combater a pobreza em diferentes frentes simultaneamente. Políticas de emprego, moradia, educação, etc. devem ser implementadas. De alguma forma, essa mudança de paradigma a respeito da relação entre pobreza e meio ambiente reflete uma discussão mais profunda, que tem a ver com a diferença entre garantir às futuras gerações um ambiente melhor, ou garantir melhores gerações. No entanto, durante os últimos trinta anos, a discussão sobre o desenvolvimento sustentável colocou ênfase na necessidade de legar às futuras gerações uma natureza melhor, enquanto o aumento da qualidade de vida era percebido como um mero meio para atingir aquela meta. Já para finais de século, a comunidade internacional começa a compreender que o objetivo deve ser o incremento das capacidades humanas. O aumento da qualidade de vida deve ser o objetivo e não a ponte ou o meio para uma natureza mais saudável. O desenvolvimento humano, como objetivo próprio, se coloca em primeiro lugar e, na medida do desenvolvimento humano, haveria um melhor relacionamento com o ambiente externo (ANAND; SEN, 2000).

Tanto no caso da hipótese do círculo vicioso como na mais recente, do duplo caminho, as possíveis mudanças não significam alterações nas relações sociais de produção. Isso pode ser visto mais claramente ao analisar-se um dos elementos mais radicais da proposta da sustentabilidade social, o da participação social. Antes disso, há que se ressaltar a completa incoerência entre a proposta do duplo caminho – que supõe uma participação do setor público através de políticas específicas para elevar a qualidade de vida – e as medidas de política macroeconômica impulsionadas pelos mesmos organismos internacionais, de caráter neoliberal que, em lugar de apoiar os gastos públicos, promovem as privatizações e a restrição do gasto fiscal. É claro que as macropolíticas se impõem sobre as primeiras. A seguinte citação de um documento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é clara nesse ponto:

Macroeconomic reform can help a country become more competitive, but investing in the fastest-growing sectors can draw resources away from long-term investment in the resources of the poor (...). Countries may be tempted to overexploit natural resources to handle balance-of-payment problems. And sometimes new and distant markets can encourage the depletion of a local resource to the detriment of the poor (UNDP, 1999).

Dessa forma, todas as alternativas para combater a pobreza vão contra as macropolíticas impostas por instituições como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, as demandas da Organização Internacional do Comércio e, inclusive, as macrorrecomendações de organismos como a FAO das Nações Unidas. As contradições entre a concepção de pobreza – causas e medidas – e as macropolíticas econômicas propostas por organismos internacionais podem ser verificadas no quadro 1.

QUADRO 1 - CONTRADIÇÕES ENTRE AS PROPOSTAS E MEDIDAS SETORIAIS PARA COMBATER A POBREZA E AS MACROPOLÍTICAS ECONÔMICAS

CAUSAS DA POBREZA	MEDIDAS DE COMBATE À POBREZA SEGUNDO O UNDP	MACROPOLÍTICAS ECONÔMICAS (FMI-BM-WTO)
Menores oportunidades	Obras públicas, obras de infra-estrutura, tecnologias apropriadas	Redução do gasto público
Desenvolvimento desigual	Seguros, apoio em caso de desastres, sistemas de transporte. Zoneamento para moradias perto dos locais de trabalho.	Pagamento da dívida externa
Distribuição desigual de recursos	Reforma agrária, procura de mercados	Privatizações
Falta de direitos de propriedade/uso	Governos democráticos e garantia de direitos de propriedade/uso	Abertura comercial e movimento de capitais sem restrições
Políticas erradas	Co-manejo de recursos com os pobres (participação) Co-investimentos Subsídios para defesa do meio ambiente. Retirar subsídios dos ricos e entregar aos pobres. Políticas públicas de educação, saúde, etc. Aceitar soluções locais.	Desregulamentação trabalhista e do bem-estar social

FONTES: UNDP, FMI, Banco Mundial, Organização Internacional do Comércio

Voltando à questão da participação social, trata-se, talvez, da temática mais interessante dentro da discussão sobre sustentabilidade social. A participação é um indicador de liberdades democráticas, de equidade nas decisões, e também um elemento decisivo na potenciação dos esforços produtivos. Já, desde a década de 80, a participação é colocada por agências internacionais, ONGs e instituições internacionais como um objetivo necessário dos programas de desenvolvimento e sustentabilidade. Um informe da FAO de 1981, por exemplo, argumentava: *"participation by the people in the institutions and systems which govern their lives is a basic human right, and also essential for realignment of political power in favor of disadvantaged groups and for social and economic development."* (citado por FERN, 2002, p. 9).

É claro que, na prática, o conceito de participação social foi mudando com o tempo, desde uma participação simplesmente informativa até o que hoje em dia se conhece pela palavra *empowerment* ou empoderamento, que supõe que os participantes dos projetos de desenvolvimento – sejam de qualquer natureza – discutam até as próprias diretrizes estratégicas.<sup>4</sup> O quadro 2 representa um esforço de síntese da evolução do conceito de participação.

<sup>4</sup>Segundo VOGT e MURRELL, empoderamento pode ser definido como: "Empowerment is not merely an outcome but a process with its roots in the changing social, economic, and political structures of society. It is a way of being, a way of thinking – not merely a fad, tactic, or a quick fix. Empowerment, a personal, life long process that requires fundamental changes, and can be built only gradually. Each step must be solidly constructed, starting from the self; the individual must be self-confident, competent, and clear about the process of empowerment. Once the self is ready, the process can move on to relationships, groups, organizations, nations, and society as a whole". (VOGT; MURRELL, 1990, p. 10).

QUADRO 2 - TIPOLOGIA E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO

TIPOLOGIA	CARACTERÍSTICAS
Participação passiva	Representantes não eleitos e sem poder. Recebem informação das mudanças sem poder de decisão. Contribuem eventualmente com recursos (materiais ou de trabalho) sem aprendizado novo.
Participação funcional	Agências externas exigem participação para reduzir custos ou outros objetivos. Podem eventualmente participar em pequenas decisões, uma vez que as principais foram definidas.
Participação interativa	Participação conjunta em análise e desenvolvimento de planos. Fortalecimento de instituições locais. Metodologias interdisciplinares multipropósito. Na medida em que os grupos têm controle sobre decisões locais e determinam como os recursos serão usados, têm interesse na manutenção das estruturas ou práticas.
Mobilização própria <i>self-mobilization</i> <i>empowerment</i>	Participação para mudar sistemas com independência das instituições externas. Estabelecem contatos com instituições externas para assessorias técnicas e de recursos, porém conservam o controle sobre como usar ditos recursos. Automobilização pode-se expandir se os governos e as ONGs provêem de um suporte que o permita. Essas mobilizações auto-iniciadas podem ou não questionar a distribuição da riqueza e do poder.

FONTE: PRETTY (1995)

É claro que hoje em dia, o conceito de participação associado à idéia de *empowerment* é o que prevalece, pelo menos no discurso. Não pode existir dúvida de que isso significa um avanço civilizatório significativo diante das mais antigas versões. Porém, como explicita Jules PRETTY (1995), um dos principais estudiosos dos processos participativos no meio rural, nem o empoderamento nem a governança significam por si próprios alterações nas relações de propriedade e apropriação, ou seja, nas relações sociais de produção. Assim, em nada muda a distribuição da riqueza social segundo as regras de concorrência estabelecidas pelo mercado, nem suas conseqüências na diferenciação social e na pobreza. Certo é que uma maior consciência social e organização são elementos imprescindíveis para mudanças radicais, porém não conduzem necessariamente a elas. A flagrante contradição entre o discurso e a prática fica evidente quando movimentos sociais de alta participação, como o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) do Brasil, deixam de se “enquadrar” nos critérios do empoderamento e governança, e de serem sujeitos a crédito por parte da maioria das instituições de crédito internacionais, ainda que cumpram mais claramente com os requisitos que esses conceitos encerram, como a liberdade de ação, a auto-responsabilidade e a colaboração.

Em relação ao meio urbano, as recomendações mais avançadas, que associam governança e participação social, também operam com uma concepção restrita de participação ao âmbito local. Em nível regional e nacional, as políticas neoliberais usam a governança local para delegar funções antes circunscritas aos governos centrais e reduzir o orçamento público. Se, por um lado, a governança local é declarada como um ideal de expressão da cidadania, por outro também é concebida como “facilitadora” (*enablement*) de mercado, possibilitando que pequenas e médias empresas locais se integrem diretamente ao mercado mundial, como se o mercado continuasse a ser o melhor alocador de recursos.

Tampouco, obviamente, há participação nas decisões importantes das empresas capitalistas, que no final das contas são as que movimentam a economia. Novamente, alguns visionários da “humanização” do capitalismo reclamam da necessidade de “abrir” o funcionamento das corporações capitalistas para o público (“*free markets cannot work behind closed doors*”), como STIGLITZ, que escreve:

Many of the issues I have just discussed [participation/governance] are relevant not only to governments, but also to the governance of corporations. Corporations are public institutions: they collect funds from the 'public' and invest them in productive assets. Workers too are stakeholders in corporations; given imperfections in labor mobility, a worker who is mistreated or fired cannot costlessly turn to other options (STIGLITZ, 1999, p. 4).

Porém, a participação dos operários nas corporações nunca poderá mudar, através da participação interna e dos processos de empoderamento, já que as leis capitalistas de distribuição da riqueza são estabelecidas como resultado da concorrência e não como soma de ações individuais.

A grande questão em torno da sustentabilidade social continua sendo o fato de esse conceito se restringir a mudanças técnicas, que podem melhorar significativamente o nível e a qualidade de vida em nível local, ou para determinados setores, porém, e como escrevem MIDDLETON e O'KEEFE, dois expertos em projetos de desenvolvimento, não há como atacar a justiça social sem afetar as relações de propriedade. No instigante livro *Redefining Sustainable Development* (2001), esses autores colocam explicitamente a contradição-chave: enquanto os problemas de pobreza, justiça social e sustentabilidade social em termos gerais são resultados sociais, de uma forma de distribuição e propriedade dos recursos e dos meios de produção, os discursos mais avançados do desenvolvimento sustentável, ou as práticas das ONGs de maior compromisso com esses discursos, continuam a trabalhar a partir da ótica do indivíduo. Assim, acontece de o mercado jogar, sistematicamente e de forma crescente, trabalhadores ao desemprego, aumentando a pobreza, enquanto as propostas de solução pretendem atingir os resultados sem intervir nas causas. O peso das relações sociais de produção capitalistas restringe as possibilidades de mudanças nas relações técnicas atingirem a esperada sustentabilidade social.

## CONCLUSÃO

Neste artigo, mostramos que o conceito de desenvolvimento sustentável inclui três dimensões básicas: a sustentabilidade ecológica, a sustentabilidade econômica e a sustentabilidade social. Das três, a de maior controvérsia sempre foi a sustentabilidade social, já que tem sido definida com base em conceitos nem sempre claros. Apesar disso, nos últimos trinta anos, a sustentabilidade social evoluiu para ressaltar a importância da participação social e do aumento das potencialidades e qualidades das pessoas na construção de um futuro mais justo.

Conclui-se que, apesar dos importantes avanços tanto no âmbito teórico quanto em sua implementação prática, o desenvolvimento sustentável continua basicamente atrelado a um desempenho técnico, dentro das regras do jogo do sistema de mercado capitalista, sem atingir nem questionar as relações de propriedade e apropriação capitalistas, que geram pobreza, diferenciação social e injustiça.

Em momento nenhum pretendemos questionar a importância dos processos de desenvolvimento sustentável que impulsionam uma sustentabilidade social baseada nos critérios mais modernos de empoderamento e governança. Esses mecanismos e as agências que os promovem podem conduzir a melhorias locais de alto impacto sobre a população. São também essenciais para efeitos de direitos humanos, assim como solucionam problemas localizados de fome ou doenças específicas. Porém, atuam sobre as consequências de um processo de diferenciação e injustiça social, produto das relações de mercado capitalistas. Por isso, por não afetar as próprias relações de produção que geram a desigualdade, sua atividade tem um enfoque técnico e limites estruturais.

## REFERÊNCIAS

- ANAND, Sudhir; SEN, Amartya. Human development and economic sustainability. **World Development**, Oxford: Pergamon, v. 28, n. 12, p. 2029-2049, 2000.
- ANGELSEN, Arild. The poverty-environment thesis: was Brundtland wrong? **Forum for Development Studies**, n. 1, p 135-154, 1997.
- CALDWELL; Hon L. Political aspects of ecologically sustainable development. **Environmental Conservation**, v. 11, n. 4, p 299-308, 1984.
- DALY, Herman. Introducción a la economía en estado estacionario. In: DALY, H.(Comp.). **Economía, ecología, ética**. México, D.F.: FCE, 1989.
- FERN. Forests of Fear. Disponível em: [www.fern.org/Library/Reports/humanrights.pdf](http://www.fern.org/Library/Reports/humanrights.pdf) Acesso em: 05 fev. 2002.
- FOLADORI, Guillermo; TOMMASINO, Humberto. El concepto de desarrollo sustentable 30 años después. **Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba: UFPR, n. 4, p. 41-56, 2000.
- LÉLÉ, S. M. Sustainable development: a critical review. **World Development**, Oxford: Pergamon, v. 19, n. 6, p. 607-621, jun. 1991.
- MIDDLETON, Neil; O'KEEFE, Phil. **Redefining sustainable development**. London: Pluto Press, 2001.
- PEARCE, D.; TURNER, R. **Economía de los recursos naturales y del medio ambiente**. Madrid: Celeste Ediciones, 1995.
- PIMENTEL, D; WESTRA, L; NOSS, R. **Ecological integrity. Integrating environment, conservation, and health**. Washington, D.C.: Island Press; California: Covelo, 2000.
- PRETTY, J. Participatory learning for sustainable agriculture. **World Development**, Oxford: Pergamon, v. 23, n. 8, p. 1247-1263, 1995.
- REES, William; WACKERNAGEL, Mathis. Monetary analysis: turning a blind eye on sustainability. **Ecological Economics**, v. 29, p. 47-52, 1999.
- SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. **Cadernos de Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba: UFPR, n. 1, p. 47-63, 1994.
- STIGLITZ, Joseph. **Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm**. Remarks at the International Conference on Democracy, Market Economy and Development. Seul, Korea. February 27, 1999. The World Bank Group.
- UNDP. **Attacking poverty while improving the environment: towards win-win policy options**. Poverty & Environment Initiative. UNDP, 1999.
- VOGT, J. F.; MURRELL, K. L. **Empowerment in organizations**. San Diego: University Associates, 1990.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our common future**. Oxford: Oxford University, 1987.
- WORLD RESOURCES INSTITUTE. **Sustainability simplified**. <http://pathways.wri.org/presentations/pathways.Sustainability.SustainabilityIntroduction.ppt>