

Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo

Recursos externos e o meio ambiente

CARLOS GERALDO LANGONI

A questão do meio ambiente precisa ser analisada a partir da profunda revisão nas estratégias de desenvolvimento que vêm ocorrendo na década de 80.

Há suficiente evidência do fracasso do conceito de "crescimento a qualquer custo" liderado pelo Estado, que durante longo período monopolizou o pensamento econômico na América Latina. A tentativa de isolamento econômico, a ênfase exagerada na industrialização e o uso abusivo de fórmulas protecionistas geraram um processo ineficiente e desequilibrado de desenvolvimento. Do seu ventre surgiu uma máquina estatal opressiva e perdulária. Alimentou desigualdades sociais e não resolveu o desafio da pobreza absoluta. Finalmente, inviabilizou-se politicamente quando não foi mais capaz nem mesmo de sustentar ritmo mínimo de expansão do produto. A crise da dívida externa, a explosão inflacionária e a estagnação transformaram-se em:vidência objetiva da falência dessa estratégia.

Existem três importantes vetores nesse novo enfoque: a revisão do papel do Estado intervencionista e empresarial, a inexorabilidade da integração mundial em diferentes formas e, finalmente, a ênfase cada vez maior nas dimensões qualitativas do desenvolvimento.

A questão ambiental pode ser considerada como importante elemento de convergência desses elementos.

Ecologia é expressão maior das distorções associadas ao papel assumido pelo Estado nessa estratégia. Meio ambiente é caracteristicamente "intensivo em externalidades". Os benefícios (ou custos) transcendem, nesse caso, a unidade responsável pela sua realização. Há clara divergência entre benefícios (custos) sociais e privados que justifica alguma forma de intervenção governamental. É necessário uma força exógena que "internalize" essas externalidades sob a forma de tributação, subsídios ou simples regulamentação. Exemplificando: a introdução de filtros antipoluidores em uma usina siderúrgica eleva os custos privados, e seus benefícios nem sempre podem ser apropriados pela venda do aço. Pelo contrário, é bem provável que a margem de lucro seja reduzida. A avaliação correta desse investimento terá de considerar sua dimensão mais ampla, isto é, os ganhos sob a forma de melhor qualidade do ar, redução da incidência do câncer e doenças respiratórias, benefícios que serão apropriados pela população como um todo e não pela empresa siderúrgica.

Intervenção estatal e meio ambiente —Uma conclusão aparente dessa análise é

de que o crescimento liderado pelo Estado deveria ser mais benéfico sob o ângulo ecológico. Certo? Errado.

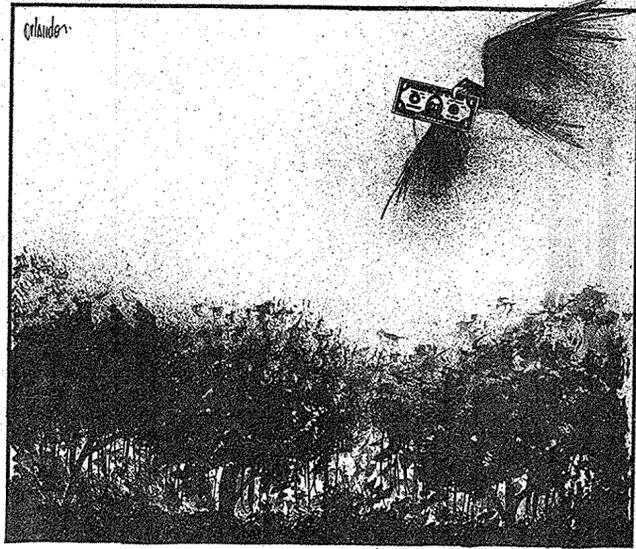
No caso brasileiro —e em muitos outros países— o intervencionismo estatal amplificou (em vez de diminuir) o impacto ambiental do processo de crescimento.

Incentivos artificiais levaram a uma absurda convivência entre indústria e megacidades com evidente deterioração ambiental, onde São Paulo e Cidade do México são exemplos dramáticos.

Generosos subsídios creditícios e benefícios fiscais à atividade agrícola não só elevaram artificialmente o preço da terra —limitando a democratização da propriedade— como também estimularam o uso excessivo de adubos e defensivos químicos. No caso específico da região Amazônica, foi a própria ação do Estado concedendo vantagens tributárias que levou ao desflorestamento e à exploração da pecuária, claramente inviáveis sob o estreito ângulo do cálculo privado. Vale notar que esses benefícios apropriados por grandes empresas também levou a uma desnecessária concentração da propriedade. O extrativismo vegetal não-predatório nunca necessitou de benesses governamentais para seu florescimento.

Há, finalmente, que considerar a ação direta do Estado-empresário. Também sob esse ângulo os resultados são, em geral, paradoxais. A empresa estatal teoricamente deveria demonstrar maior capacidade de, voluntariamente, absorver divergências entre custos sociais e privados. Esse, entretanto, não tem sido em geral o caso. Tomemos o exemplo da refinaria de Cubatão, em São Paulo, e da Cia. Siderúrgica Nacional, no vale do Paraíba, para verificar que empresas "tais também agridem o meio ambiente. E há ainda a discutida opção pela energia nuclear que, no caso brasileiro, não pode ser caracterizada como decisão fundamentada estritamente em critérios de custos relativos ou objetivo de maximizar lucros.

Uma conclusão importante é a de que —no caso brasileiro— é perfeitamente possível conciliar liberalização econômica e reforma do setor público com uma ação mais eficiente na proteção ambiental. De forma ilustrativa, haveriam substanciais ganhos alocativos e de bem-estar com a realocação de pessoal do CIP (Conselho Interministerial de



Preços) para o Ibama (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis). Certamente a eliminação (como, aliás, já vem sendo feito) de uma série de subsídios e incentivos também geraria ganhos de eficiência e, em muitos casos, impacto ambiental favorável. O Estado deveria concentrar sua ação reguladora e intervencionista em setores "intensivos em externalidades" como pesquisa e ecologia. É para essas áreas que devem se concentrar a massa de subsídios suportável pela economia —isto é, financiada racionalmente através de impostos. Essa realocação de subsídios é consistente com a redefinição do papel do Estado, que deveria ser, antes de mais nada, instrumento de ação e mudança social.

O ângulo externo —A questão ambiental tem também importante dimensão internacional, como pode ser dramaticamente ilustrado na polêmica em torno da camada de ozônio e no papel de "condicionador de ar" desempenhado pelas florestas tropicais. Em cada um desses casos os custos da poluição não podem ser reduzidos às empresas, ou mesmo países. Seu impacto negativo transborda por toda humanidade.

Há, portanto, justificativa lógica para que um conjunto de países —em especial os mais desenvolvidos— participem diretamente do financiamento desses custos, na medida em que vão certamente se apropriar de parcela dos benefícios.

No caso brasileiro, o controle ambiental é uma das poucas atividades que pode contar com volume substancial de recursos externos, tanto sob a forma de financiamento como de capital de risco. Não utilizar essa possibilidade é desperdiçar uma oportunidade única de redimensionar qualitativamente nossa estratégia desenvolvimentista.

É importante explorar a sinergia existente entre meio ambiente, desenvolvimento tecnológico e investimentos sociais. Existe uma ampla área de complementaridade entre a infra-estrutura social e o meio ambiente: o controle da poluição de rios e mares, em geral, exige investimentos em saneamento básico com consequências extremamente positivas no que diz respeito à saúde pública.

Por outro lado, as restrições ambientais, que num primeiro momento elevam custos, criam os estímulos para uma sucessão de inovações tecnológicas com impacto multiplicador sob a forma de ganhos de produtividade e aumento de renda. Essa visão dinâmica põe por terra a interpretação distorcida e falaciosa de que a preocupação ambiental limita as possibilidades de crescimento.

Um novo enfoque —O que há na realidade é apenas uma mudança no leque de oportunidades de investimento e a necessidade de operar em novas fronteiras tecnológicas. Na verdade, paralelamente à maior conscientização em relação às questões ambientais, vem surgindo um novo setor industrial altamente intensivo em mão-de-obra qualificada e tecnologia voltado a "poupar meio ambiente".

A questão ambiental deve ser enfocada como novas possibilidades de integração mundial pela natural convergência de interesses variados. Para o Brasil seria extremamente inteligente poder contar com recursos externos para cobrir os custos adicionais associados aos investimentos ecológicos. É também uma oportunidade única para utilizar poupança externa de custo baixo (possivelmente inferior ao de mercado), para viabilizar ampla gama de investimentos sociais e desenvolver todo um novo segmento de pesquisa aplicada, cuja relação com o setor educacional e, em especial, com nossas universidades é por demais óbvia.

De uma maneira geral, é necessário também conciliar os interesses externos voltados para questões ecológicas, cujas "externalidades" tenham dimensão internacional, com nossas prioridades nacionais. Isso seria possível tornando compulsório o redirecionamento de parcela dos recursos externos atraídos pelas megaquestões ambientais (por exemplo, segurança nuclear, floresta amazônica) para microquestões (Cubatão, Baía de Guanabara). É essencial que os novos projetos de infra-estrutura (energia, transporte), ao contemplar explicitamente os custos do controle ambiental, encontrem nos organismos multilaterais os recursos externos necessários para conciliar os objetivos econômicos com as metas de qualidade de vida.

Um exemplo interessante é o uso do álcool como combustível. O Banco Mundial participou ativamente do Proálcool no início dos anos 80, quando a motivação era exclusivamente econômica —substituir petróleo importado. Agora debate-se a suspensão do programa justamente quando a sua contribuição para a qualidade do ar começa a ser fator decisivo em cidades como São Paulo. Estudo recente citado pelo Secretário Geral do Ministério do Interior, José Carlos Mello, sugere que a redução de 5% no teor de mistura álcool/gasolina em São Paulo aumentará em 400 ton./dia a matéria sólida em suspensão no ar.

É esse o momento adequado para refazer os cálculos de custo/benefício do Proálcool, levando explicitamente em consideração essa nova dimensão ambiental. Se, por outro lado, uma usina hidrelétrica, essencial para evitar o racionamento de energia, não pode ser construída pelo seu impacto ambiental desastroso, não só para o Brasil como para o resto do mundo, é essencial que recursos externos com custos inferiores ao mercado viabilizem essa alternativa.

Conclusões —No momento em que a crise do desenvolvimento na América Latina nos obriga a repensar caminhos alternativos para o futuro, é essencial colocar a questão ambiental como uma das mais importantes dimensões qualitativas de novas formas de crescimento. Na nossa análise sugerimos que ecologia, longe de ser obstáculo a um processo auto-sustentado de crescimento, deve ser interpretada como ponto de referência para uma redefinição do papel do Estado e elemento objetivo para uma maior integração mundial, permitindo a absorção voluntária de recursos externos. O mais atraente desse novo enfoque é reconhecer o papel fundamental do debate ecológico como fator de mobilização política acima de concepções estritamente ideológicas. Talvez seja essa a peça que faltava para transformar em realidade o projeto de uma nova estratégia de desenvolvimento onde dinamismo, eficiência e liberdades individuais caminharão lado a lado com o bem-estar social.

CARLOS GERALDO LANGONI, 45, economista, mestre e doutor pela Universidade de Chicago (EUA), é diretor do Centro de Economia Mundial da Fundação Getúlio Vargas (RJ). Foi presidente do Banco Central (1980-83).