A Relação Entre Crise Da Dívida
E Crise Ambiental

BERNARDO RICUPERO

Cadernos CEDEC nº 28 São Paulo, 1993

A RELAÇÃO ENTRE CRISE DA DÍVIDA E CRISE AMBIENTAL*

A dívida externa e a degradação do meio ambiente têm sido dois dos temas que têm merecido maior atenção na discussão das perspetivas futuras do Terceiro Mundo (CRUZ e REPETTO, 1992). Significativamente, tem se tornado cada vez mais comum a percepção de que os dois fenômenos estão relacionados (REED, 1992). Neste capítulo,tentaremos, portanto, verificar se é verdadeira a hipótese segundo a qual, durante a década de oitenta houve a intensificação de uma exploração pouco controlada de um meio ambiente já frágil, devido principalmente ao esforço que se realizou para se cumprir com as obrigações financeiras decorrentes da dívida. Esta discussão se faz necessária, qualquer que seja a resposta, para colocar os pressupostos conceituais aonde apoiar o debate específico das *debt-for-nature swaps*.

Até o momento, pouca atenção tem sido dada ao tema dos impactos ambientais de políticas macroeconômicas (CRUZ e REPETTO, 1992; FRIENDS OF THE EARTH, 1991). O que não deixa de ser curioso, se lembrarmos que vivemos num momento histórico em que profundas mudanças econômicas que podem ter consequências ambientais significativas estão sendo implementadas nas mais diferentes sociedades. A pesquisa a respeito desse assunto não é consequentemente um mero

---

* Este Caderno apresenta parte da pesquisa desenvolvida no CEDEC, com financiamento parcial da FAPESP e CNPq, sob o título "Meio Ambiente e Dívida Externa".

exercício acadêmico, mas um estudo de real interesse que pretende mesmo ter efeitos práticos.

Além do mais, é possível que se possa enfrentar os problemas da dívida e da degradação ambiental conjuntamente e assim, em uma certa medida, contribuir para a minoração de seus impactos negativos (FRIENDS OF THE EARTH, 1991; REED, 1992). No caso específico de nossa pesquisa, pode-se dizer que a inclusão da discussão que aqui se realiza é justificada pelo fato de que antes de tratarmos do tema do trabalho, a adequabilidade ou não das conversões como forma de se confrontar os problemas ambientais e de endividamento do Brasil, é necessário determinar o que levou a uma aproximação comum em relação aos dois assuntos.

O relacionamento da dívida com a degradação ambiental não é contudo um problema simples (CRUZ e REPETTO, 1992; FRIENDS OF THE EARTH, 1991; REED, 1992; IEP, 1991). É difícil encontrar políticas governamentais relacionadas com a dívida que tenham dado atenção explícita às suas externalidades ambientais. Assim, a falta de metas ambientais dos programas de estabilização e ajuste estrutural da economia, torna o trabalho de se estabelecer suas consequências sobre o meio ambiente uma tarefa bastante difícil. O esforço se complica também, devido à dificuldade de se separar relações causadas exclusivamente por intervenções destas políticas dos problemas ambientais que são fruto principalmente de um certo padrão de desenvolvimento que as nações do Terceiro Mundo tentaram seguir. De qualquer forma, podem ser encarados como

elementos novos, ou ao menos conceitualmente novos, que surgem com a crise da dívida do início dos anos oitenta, a magnitude dos impactos negativos sobre o meio ambiente e o que talvez seja ainda mais importante, a crescente percepção do significado desses impactos (IEP, 1991).

Sabendo que a degradação ambiental não se iniciou com a crise da dívida, para verificarmos se ela realmente agravou a maneira como se exploram os recursos naturais nas nações subdesenvolvidas, devemos recuar na história desses países. As informações que dispomos (CRUZ e REPETTO, 1992; REED, 1992; IEP, 1991), mostram que apesar de todas as diferenças existentes entre as nações do Terceiro Mundo, há alguma coincidência no seu padrão de desenvolvimento. Mais especificamente, parcela significativa desses países parece ter seguido uma estratégia para se desenvolver baseada, em parte, na depauperação de seus recursos naturais e num alto grau de endividamento externo.

Este padrão de desenvolvimento pode ter servido, por algum tempo, para financiar programas de investimentos que estavam acima das poupanças internas dessas nações, para manter o consumo de certos setores dessas sociedades nos níveis com os quais estavam habituados, conservar importações e desviar a atenção dos problemas decorrentes das profundas desigualdades sociais (REED, 1992). Segundo Cruz e Repetto, essa estratégia de desenvolvimento tem efeitos intemporais, com o consumo corrente sendo mantido às custas do futuro. O que faz com que haja uma transferência de recursos entre gerações presentes e futuras. A avaliação

quanto às consequências mais profundas desses "efeitos intemporais" não é, todavia, consensual. Existem tanto autores que acreditam que os "efeitos intemporais" são reversíveis, aparecendo consequentemente como um dado conjuntural, como outros que os encaram como se tornando com o tempo uma parte constitutiva da realidade desses países.

Na primeira hipótese, a degradação do meio ambiente e o endividamento externo são vistos como o preço pago para se atingir o desenvolvimento. Deveriam funcionar como uma espécie de efeito colateral dos primeiros momentos de crescimento econômico. Hirschmann (citado em ALTVATER, 1992) segue essa linha, argumentando que na Europa efeitos externos negativos (inclusive ambientais) se deram concomitantemente com a industrialização. Está implícita nessa posição a idéia de que quando a qualidade de vida atingir um nível mais alto se poderá finalmente dar atenção aos problemas ambientais.

Mais recentemente, tem se tornado corrente a tese contrária, segundo a qual, a degradação ambiental e a dívida externa podem inviabilizar o desenvolvimento. Com referência ao meio ambiente, defende-se a idéia de que o uso intensivo dos recursos naturais não pode ser sustentado indefinidamente, já que eles se esgotam. No caso da dívida, a tese do Banco Mundial de que os países devedores podem se desendividar (ciclo da dívida), parece ser desmentida pelos dados que se dispõe. Entre 1982 e 1989, 236,2 bilhões de dólares foram transferidos sob a forma de juros dos países endividados para os credores (WORLD DEBT TABLES, 1989/1990,

citado em ALTVATER, 1992), sem que o problema da dívida fosse solucionado.

Altvater vai além dessa interpretação, de acordo com ele, a inviabilização da industrialização ultra-tardia é decorrência também do relacionamento de interdependência assimétrica que se tem entre as economias nacionais no quadro mais geral do mercado mundial. Estas questões já foram parcialmente consideradas no capítulo II, quando se faz referência ao realismo e ao neo-realismo e ao peso das relações de poder. Assim, as externalizações numa perspectiva internacional, podem assumir o sentido de estratégias de economias nacionais que transferem custos para fora de suas fronteiras. As externalizações se dão com o crescimento da sintropia em certos países e aumento da entropia em outros. Estes dois conceitos retirados da termodinâmica têm o sentido de uma medida de alta concentração de energia, no caso da sintropia, que com sua diminuição através da pilhagem de depósitos leva a um aumento da entropia e da desorganização. Nas últimas décadas, esse mecanismo de "saque de ilhas de sintropia" funcionou através da formação dos preços dos recursos materiais e energéticos e do regime de endividamento. Foram estimuladas assim, as altas taxas de acumulação dos países capitalistas centrais.

A crise da dívida que estoura no início da década de oitenta, pode mesmo ser considerada o "desfecho natural" da estratégia de desenvolvimento e da inserção no mercado mundial dos países do Terceiro Mundo. A crise da dívida

criou uma preocupação comum nos países subdesenvolvidos, direcionada à reforma de políticas macroeconômicas. Uma parte importante da resposta institucionalizada aos problemas decorrentes da dívida foram os programas de estabilização e de ajuste estrutural da economia. O primeiro tipo de política possuía metas mais de curto prazo, pretendendo corrigir déficits no orçamento e na balança de pagamentos. Os ajustes estruturais, por sua vez, procuraram modificar as bases do crescimento econômico. Devido à abrangência desses programas, pode se considerar que eles tiveram profundos efeitos no setor ambiental.

Uma das posições mais comuns em relação aos efeitos ambientais das políticas governamentais relacionadas com a dívida, é aquela de acordo com a qual, a crise do início da década de oitenta levou a uma intensificação da exploração de recursos naturais que deveriam ajudar a pagar os serviços da dívida. A degradação ambiental estaria, portanto, diretamente relacionada com o esforço exportador que os países altamente endividados passaram a realizar para equilibrar a sua balança comercial. Não deixa de ser compreensível porém, que boa parte daqueles que pensaram a relação entre a dívida e a degradação ambiental tenham tomado essa posição, já que 70% das exportações da América Latina e entre 90 a 100% das exportações da África provêem da venda de produtos primários tradicionais (FRIENDS OF THE EARTH, 1991). Assim, nada mais natural que o esforço exportador tivesse se concentrado sobre esse setor. No caso dos países da OPEP a questão é evidente: frente às

dificuldades na manutenção dos preços do petróleo, supre-se a necessidade de divisas pelo aumento quantitativo da produção.

Altvater é um dos que melhor elabora essa formulação. Para ele, esse processo não se dá ao acaso: "a utilização produtiva de empréstimos exige, portanto, que os recursos naturais sejam transformados em mercadorias as quais serão trocadas por dinheiro" (ALTVATER, 1989, pág. 8). Esta "commoditização" e "monetarização" da natureza estaria, segundo o autor, implícita na própria lógica de expansão do capital.

De acordo com Cruz e Repetto, em um dos únicos estudos específicos sobre esse tema, o caso das Filipinas mostra contudo que, ao contrário do que é muitas vezes assumido, a crise da dívida não intensificou a exploração de recursos naturais para a exportação. Segundo eles, como a crise foi acompanhada por contrações econômicas tanto nos países industrializados como nos subdesenvolvidos, houve uma queda na demanda e nos preços internacionais de produtos primários. O que faz com que se afirme que "em geral, a 'data' que se dispõe não confirma a proposição que a exploração dos recursos naturais se intensificou por causa da crise econômica" (CRUZ e REPETTO, 1992, pág. 58).

As piores consequências da crise da dívida nas Filipinas teriam se dado, na verdade, em relação à distribuição de renda, desemprego e pobreza em geral. Os novos pobres possivelmente modificaram o padrão de migração

filipino que deixou de ser voltado para Manila e passou a procurar regiões onde os recursos naturais já frágeis foram superexplorados.

Mas é possível que a relação de causalidade entre a dívida externa e a intensificação da exploração dos recursos naturais seja ainda mais difícil de se determinar. Segundo Reed, os estudos de caso da Costa do Marfim, México e Tailândia "concluem que os impactos no setor ambiental tendem a ser aleatórios e portanto mistos, isto é, algumas vezes políticas de ajuste estrutural complementam metas ambientais em outros casos, elas são conflitantes e efeitos danosos podem ser observados" (REED, 1992, pág. 149, 150). As razões dessas conclusões um tanto ambíguas não são difíceis de traçar. Basta lembrar que metas e políticas ambientais não foram estabelecidas pelas políticas governamentais relacionadas com a dívida.

Assim, em certos casos, a mudança em políticas governamentais que causavam danos ao meio ambiente, leva a uma correção dessa situação. Segundo o autor, um exemplo disso é o corte dos subsídios para a energia. Argumenta que esses subsídios que deveriam promover o desenvolvimento industrial acabaram gerando desperdício e poluição. Com o corte dos subsídios, há portanto uma redução da demanda por energia e seus efeitos perversos diminuem.

Mas em outras situações, a mudança de políticas governamentais leva a uma exacerbação de problemas ambientais. Reed dá como exemplo dessa externalidade

negativa o pretenso aumento da exploração de recursos naturais que deveriam ser exportados para pagar os serviços da dívida.

Apesar dos efeitos colaterais serem variados, algumas generalizações parecem ser possíveis:

1- constrangimentos fiscais e consequente redução em gastos públicos afetam negativamente o meio ambiente na forma de cortes de recursos para o setor;

2- redução no total do crédito doméstico diminui o crédito disponível para investidores rurais menores;

3- "acertar os preços" não assegura o gerenciamento sustentável de recursos naturais se a estrutura institucional por trás deles não fizer com que os agentes econômicos respondam aos novos incentivos de preços (REED, 1992).

Mas não é pelo fato dos efeitos ambientais das políticas relacionadas com a dívida serem aleatórios que se deve deixar o mercado agir livremente sobre o meio ambiente, já que boa parte da deterioração ambiental é fruto das imperfeições e da lógica desse mesmo mercado. Portanto, se o Estado prefere não intervir quando pode evitar danos ambientais, acaba sendo omisso. Assim, políticas públicas devem funcionar como um corretivo às falhas e às faltas do mercado. É necessário, todavia, evitar que sejam manipuladas por interesses políticos imediatos, mas é preciso que venham

realmente a garantir a sustentabilidade a longo prazo de estratégias de desenvolvimento.

No contexto atual, onde talvez haja uma valorização exagerada do mercado, lembrar o quanto é necessária a ação do Estado para garantir a conservação do meio ambiente é particularmente importante. Nos países subdesenvolvido, as políticas públicas ambientais parecem ser ainda mais relevantes, já que boa parte dos problemas ambientais desses países é decorrência da pouca "efetividade" da ação estatal nesse setor.

Toda essa discussão sobre a relação de causalidade entre dívida externa e intensificação da exploração dos recursos naturais talvez sirva apenas para reforçar a impressão, que por sinal já tínhamos, de que o problema não é simples. Pela pesquisa até o momento realizada pudemos constatar que a degradação ambiental não se inicia com a crise da dívida no começo dos anos oitenta. Fato que parece ser até um certo ponto óbvio. O que entretanto é provavelmente mais importante, é indicar que a depauperação dos recursos naturais e o alto endividamento externo são fenômenos relacionados nos países capitalistas periféricos. Ambos fizeram parte da estratégia que esses países tentaram seguir para se desenvolver e que na maior parte dos casos não teve resultados mais felizes. Não só por isso, mas inclusive por isso, parece justificar-se uma ação concertada relacionando ambiente e dívida.

A discussão específica sobre os efeitos ambientais da dívida é ainda menos conclusiva. Pode-se dizer que a dívida teve as mais diferentes externalidades. Em certos casos, dependendo dos autores, estes impactos aparecem mesmo como contraditórios entre si. Portanto, é possível que o mais importante nessa discussão não seja tanto determinar quais são exatamente os impactos, mas simplesmente mostrar que a dívida acabou tendo consequências profundas sobre o meio ambiente do Terceiro Mundo.

BIBLIOGRAFIA

ALTVATER, ELMAR. Seminário realizado no CEDEC, São Paulo, 17 de abril de 1993.

....., "Falência e destruição: ou de como a crise financeira internacional e a destruição da floresta tropical estão interligada" in: Contexto Internacional nº 10, Rio de Janeiro, 1989.

....., Ilhas de sintropia e exportação de entropia, custos globais do fordismo fossilístico, Mimeo, Universidade Livre de Berlim, Berlim, 1992.

CRUZ, Wilfrido e REPETTO, Robert. The environmental effects of stabilization and structural adjustment programs: the Philipipines case. World Resources Institute, Washington, 1992.

FRIENDS OF THE EARTH, "Report: debt and environment in the third world". Mimeo, Milielse Defense/Foe, Netherlands, 1991.

INSTITUTO DE ECOLOGIA POLITICA (IEP) CHILE. "Deuda Externa y Medio Ambiente en América Latina y Caribe", Mimeo, Santiago, 1991.

REED, David (editor). Structural adjustment and the environment. Westview Press, Bondler, Colorado, 1992.