

SEGURANÇA ALIMENTAR E SEGURANÇA ENERGÉTICA: OPÇÕES POLÍTICAS E OPÇÕES ECONÔMICAS

CHRISTIAN COMELIAU*

É uma grande honra ter sido convidado para fazer a conferência inaugural deste colóquio e gostaria de agradecer mais uma vez. Mas para evitar um mal-entendido, quem sabe até uma grande decepção por parte dos que me escutam, gostaria de dizer aqui, de público, o que foi acordado entre os organizadores do colóquio e eu.

Como economista, dediquei minha carreira principalmente a compreender os problemas de desenvolvimento no mundo e a propor algumas reflexões sobre esse tema no quadro do ensino e da pesquisa universitária, assim como no âmbito das organizações internacionais. Mas não posso reivindicar nenhuma competência particular em matéria de segurança alimentar e de segurança energética, que, no entanto, constituem os dois temas mais importantes deste encontro. Por essa razão, quando expus minhas reticências e meus escrúpulos aos organizadores do evento – que desejavam que eu abrisse o colóquio –, eles esclareceram que não me pediam para entrar desde a introdução no debate técnico dos especialistas – o qual será um dos objetos principais dos dois dias seguintes –, mas para tentar *enquadrar o debate numa perspectiva geral do desenvolvimento*. Acrescentaram, ainda, que a perspectiva poderia ser a mesma que caracterizou meus trabalhos anteriores, que eles tiveram oportunidade de conhecer. Tive a fraqueza – ou talvez a ousadia

* Professor honorário do Institut universitaire d'études du développement, em Genebra, e professor visitante da École des hautes études en sciences sociales, em Paris.

– de aceitar essa proposta, talvez mais arriscada do que parece. É, portanto, essa perspectiva geral que gostaria de lhes apresentar brevemente, esperando, sem qualquer pretensão, que ela possa ser útil para suas discussões; lembrando algumas críticas de fundo que, em minha opinião, são requeridas pelas abordagens tradicionais do desenvolvimento, e, sobretudo, insistindo na diferenciação que parece responder a pelo menos algumas dessas críticas, isto é, a diferença entre opções políticas e opções econômicas.

Portanto, meu enfoque será principalmente de ordem metodológica, cuja exposição seguirá algumas etapas, começando por demonstrar a insatisfação profunda que se pode sentir diante da concepção, hoje dominante, do desenvolvimento. Proponho de imediato a distinção central que me parece necessária para abordar a discussão dessa concepção, isto é, fazer a distinção entre opções políticas e opções econômicas. Em seguida, tentarei identificar as principais razões das lacunas da concepção dominante do desenvolvimento: além desta concepção ter se originado em um sistema mundial excessivamente artificial, em favor de alguns interesses, as razões derivam – em minha opinião – do enclausuramento desse enfoque numa filosofia e numa antropologia extremamente redutoras, e num aparato conceitual e teórico também um tanto redutor, já que o desenvolvimento é centrado, prioritariamente, na dimensão econômica do desenvolvimento das sociedades, e, no cerne desta, na dimensão mercantil dessa economia. É a partir da crítica desse triplo reducionismo que sugiro, na conclusão, alguns elementos que deverão permitir um enfoque mais satisfatório das estratégias de desenvolvimento, buscando particularmente o que poderia ser uma concepção nova de um termo – hoje fora de moda –, a saber, o “planejamento do desenvolvimento”.

Os enfoques atuais do desenvolvimento: inquietações e ausência de controle

Partimos de uma constatação brutal, sem necessidade de maiores explicações, de tanto que já foi fartamente formulada e ilustrada: é aquela de uma angústia profunda cada vez mais corrente quanto à situação presente e futura do nosso mundo, e quanto à insatisfação crescente dos cidadãos diante da insuficiência de respostas das políticas para essa inquietação. O sentimento de angústia é resultado do espetáculo de um mundo tecnologicamente poderoso que trouxe, certamente, inúmeras melhoras de conforto, principalmente material, para uma

parte (ainda minoritária) da população mundial. Porém, multiplicou também situações de pobreza, de miséria, de não satisfação das necessidades elementares, de desigualdades, de exclusão, de opressão, de violência, enfim de desequilíbrios sociais múltiplos geradores de crises profundas e de insegurança. A atualidade recente é rica em exemplos de dramas desse tipo, largamente documentados pelas organizações internacionais; este colóquio é, aliás, dedicado às duas áreas em que a insegurança ante a satisfação das necessidades essenciais (alimentação e energia) tornou-se particularmente preocupante. Mas essa angústia se agrava quando observamos o futuro. Pois, se a análise desses problemas demonstra algumas melhoras – se a proporção dos pobres na população mundial recua lentamente em muitos países, o número absoluto continua crescendo em todo o mundo e muitos bolsões de pobreza não podem esperar nenhuma melhora num futuro próximo –, outros se aprofundam indiscutivelmente; conforme se pode constatar, especialmente, diante das duas categorias de problemas dentre os mais dramáticos, como a acentuação das desigualdades (que se agrava por toda parte, nos países ricos, nos pobres e nos emergentes) e as ameaças ao ecossistema (e não só) em razão do aquecimento climático. Poderíamos acrescentar aqui a persistência e o agravamento, em muitos países, da insegurança física, da violência, da guerra e das ameaças terroristas, as múltiplas crises de identidade em torno do pertencimento religioso ou étnico, e também a dificuldade, legítima ou não, dos países mais ricos diante das pressões migratórias internacionais, cada vez mais prementes.

Assim descrita, a evolução corrente e futura do nosso mundo revela-se às vezes *inadmissível* do ponto de vista ético e provavelmente *inviável* a longo prazo, a menos que se reduza o mundo a uma fortaleza para proteger uma minoria de privilegiados. Não reivindico qualquer originalidade ao fazer um resumo de semelhante diagnóstico. Este, agora, é o de múltiplos observadores, dentre os mais informados, e é também objeto de análises apreensivas nos mais diversos meios, ou pelo menos daqueles que não ficaram cegos com a alienação da técnica, ou com o enriquecimento, com a corrida ao poder, e com as miragens da sociedade de consumo.

Devíamos, portanto, esperar uma reação de um esforço coletivo gigantesco imposto pela dimensão e pela própria natureza desse desafio. Não podemos, sem dúvida, negar as mudanças recentes das relações de forças mundiais, que se explicam pelo sucesso (em termos de crescimento econômico global) de alguns

grandes países “emergentes”: o Brasil, evidentemente, constitui um exemplo dos mais espetaculares, com a Índia e a China. Não subestimamos os vários aspectos positivos dessas mudanças, e a nova divisão do poder que resulta disso. Mas é preciso assinalar que elas são acompanhadas de fenômenos mais preocupantes, diretamente ligados a essas evoluções, como o agravamento das desigualdades e os desafios ecológicos evocados acima, e também da estagnação global, e até mesmo do retrocesso de imensos grupos de países, especialmente na África subsahariana, e de problemas gigantescos relacionados com a não satisfação das necessidades essenciais ou do desrespeito aos direitos humanos fundamentais nesses mesmos países. Podemos observar também que a evolução econômica e social da maioria das coletividades nacionais, inclusive a dos países mais adiantados – como mostra de maneira eloquente a “crise” dos anos recentes, que ninguém foi capaz de anunciar claramente –, se caracteriza por *uma ausência preocupante de controle* por parte dos responsáveis políticos e econômicos quanto à evolução que ocorre diante deles. Devo acrescentar que essa ausência de controle é ainda mais acentuada em relação ao futuro, como acaba de mostrar o malogro, pelo menos provisório, em Copenhague das negociações internacionais sobre o clima, ou a lentidão daquelas que pretendem reformar o sistema de governança mundial por meio da Organização das Nações Unidas.

Falar da profunda insatisfação ante os desempenhos atuais do desenvolvimento no mundo não significa ceder a um pessimismo exagerado. A princípio, por causa dos múltiplos aspectos negativos, presentes ou futuros, aos quais acabo de fazer alusão e cuja gravidade não se pode negar; mas, também, porque as receitas padronizadas que os governantes mundiais pretendem impor a todos os países mostram-se, cada vez mais, como uma repetição ou como impasses, que só conduzem a êxitos limitados num número limitado de países. *Parece, portanto, que é a própria noção de desenvolvimento que deve ser discutida para encontrar uma saída para esses impasses.* Mas esse questionamento exige uma conscientização muito nítida de vários elementos entre as realidades mundiais atuais.

- Deve-se primeiro lembrar uma característica evidente do nosso mundo, a do quadro geral da globalização no qual se inscreve (de maneira aparentemente inevitável, à primeira vista) a maior parte das tentativas atuais de desenvolvimento. A importância prática desse quadro se traduz

pela expansão de um sistema mundial dominante, produtivista e mercantil, que funciona essencialmente a serviço dos atores mais poderosos. É a lógica desse sistema propriamente dito que está na raiz da imposição das regras padronizadas às quais fiz alusão; estas regras são hoje extraordinariamente constrangedoras (pensemos, por exemplo, no quadro de livre-comércio exacerbado que a Organização Mundial do Comércio impõe, em todos os casos, aos parceiros mais fracos no centro do sistema mundial). Mas é importante admitir que essas regras não são as únicas possíveis, e que várias modificações substanciais poderiam lhes ser feitas.

- Deve-se, então, admitir que se adotarmos esse distanciamento necessário com relação às regras uniformizadoras do “sistema mundial”, o problema não será mais o da aceitação de um tipo de disciplina mundial inevitável; de maneira geral, trata-se de restituir ao termo “desenvolvimento” o sentido original de “mudança social controlada”. Este controle, que lhe falta terrivelmente, não deveria se medir pela obediência cega às receitas padronizadas, mas antes à adequação entre as finalidades desejadas por cada uma das coletividades interessadas e às medidas de estratégia que adotam para alcançá-las. Longe das banalizações formuladas, na maioria das vezes, em nome da “boa governança”, essa nova concepção de desenvolvimento deveria restaurar a necessidade de estratégias definidas em termos de opção, noção à qual voltarei mais adiante.
- Enfim, para determinar em que essas novas estratégias diferem – e devem diferir – das “recomendações” de desenvolvimento que emanam do sistema mundial, é preciso ater-se mais à compreensão das razões pelas quais as concepções dominantes só podem mesmo é fracassar ao promover um desenvolvimento politicamente e eticamente satisfatório, por causa do enclausuramento resultante do seu reducionismo.

É para contribuir com a resolução dessas duas últimas questões que gostaria agora de explicar a diferença que proponho entre opções políticas e opções econômicas; na mesma linha de raciocínio, apresentarei em seguida as razões essenciais do reducionismo da concepção dominante.

Opções políticas e opções econômicas

A maior confusão envolve essa distinção. Quando é admitida em matéria de estratégia de desenvolvimento – o que, aliás, não é frequente –, ela dá lugar a uma interpretação simplista e perfeitamente ilusória; o desenvolvimento seria uma coisa séria que exige a perícia de técnicos, engenheiros em suas respectivas especialidades, economistas e financistas, para assegurar a “racionalidade” das opções de desenvolvimento, isto é, ele deve estar em conformidade com as exigências da técnica e, sobretudo, com as “leis econômicas”; estas são comparáveis às leis da natureza – como a lei da gravidade na física – e, portanto, são não passíveis de adaptações ou tergiversações. Daí a necessária recusa de qualquer intervenção política (sinônimo aqui de “politicagem”), porque esta não poderia ter outro objetivo senão o de introduzir “distorções” em relação a essas regras de racionalidade indispensáveis, estudando as “opções” que na realidade não são abertas. A história do planejamento do desenvolvimento é repleta de exemplos de interpretações como essas, que bastam para explicar o fracasso da maior parte desses planos.

Gostaria de sugerir aqui uma significação radicalmente diferente para esses termos, lembrando a definição de desenvolvimento assinalada mais acima como um processo de “mudança social controlada”. Esta definição e a ideia de controle que ela implica não são abstratas; ao contrário, elas implicam uma coletividade (coletividade nacional, em particular) que se preocupa em primeiro lugar em criar para si “finalidades” ou “objetivos” gerais de desenvolvimento. Em outras palavras, esse enfoque supõe que antes de qualquer definição de um conjunto de ações ou de programas de desenvolvimento, a coletividade interessada tente definir as *características da sociedade* que gostaria de promover num prazo próximo (por exemplo, uma sociedade mais rica, ou mais igualitária, ou mais independente ou mais protegida). Se essa coletividade se considera “soberana” – e esta é a afirmação mais corrente –, essas finalidades não podem ser impostas do exterior, nem mesmo em nome de uma conformidade a um pretensão sistema mundial integrador.

O desenvolvimento entendido nesse sentido não é, portanto, um processo uniformizador, ao contrário, ele admite a pluralidade e a diversidade dos objetivos possíveis; não há nenhuma razão, *a priori*, para se supor que todas as sociedades se consideram fundadas sobre o individualismo e a democracia, sobre o lucro e o enriquecimento máximo, ou ainda sobre a abertura máxima às trocas

externas de mercadorias e de capitais. Uma sociedade tem o direito de preferir a redução das desigualdades e das injustiças ao enriquecimento global, a satisfação dos bens essenciais e dos direitos fundamentais de todos à acumulação de riqueza ou de poder em benefício de uma minoria dominante, a autonomia da coletividade e a proteção de sua cultura à abertura indiscriminada às mercadorias e às influências externas; ou ainda, a conservação de seu capital natural mais que a exploração desenfreada, por mais rentável que seja. No entanto, e esse ponto é essencial, não são as leis econômicas ou técnicas que podem justificar semelhantes opções. Estas se apoiam em julgamentos de valores relativos a essas “características de sociedade”, e, portanto, em ordens de preferências coletivas que convém salientar aos poucos. Idealismo ilusório, muito distante da realidade? Não, porque esse princípio de escolha é indissociável da noção de desenvolvimento ou de progresso, e porque ele aparecerá depois que essa elaboração das preferências coletivas for por sua vez submetida a fortes obrigações e a pressões contraditórias: sua execução não escapará ao retorno das leis técnicas e econômicas sob a forma de obrigações técnicas, de inevitáveis custos de produção, e, por conseguinte, daquilo que os economistas chamam de “custos de oportunidade”. A coletividade pode se encontrar numa situação, por exemplo, em que sua preocupação prioritária de justiça social, de sustentabilidade ecológica, de maior independência, ou a preocupação de reforçar a segurança alimentar e a segurança energética a obriguem a renunciar a um suplemento de crescimento econômico ou de superávit na balança de pagamentos que lhe permitiria aumentar sua capacidade de importação.

Não devo me estender mais sobre esse raciocínio, cujo princípio me parece bastante simples e que poderia ser ilustrado por múltiplos exemplos na história econômica recente da maioria dos países. No entanto, se o princípio é simples, não é simplista: ele permite introduzir a diferença entre as opções políticas e as opções econômicas, e, sobretudo, permite mostrar o interesse dessa distinção salientando as relações que vão se estabelecer entre elas e a diferença entre os critérios que as fundamentam.

Proponho chamar *opções políticas* as opções de valores, de finalidades e objetivos – talvez pudéssemos falar globalmente de “implicações” –, que mostrei quando falei das características da sociedade que a coletividade desejava promover (uma sociedade rica, ou poderosa, justa, amigável, autônoma, respeitosa da natureza,

preocupada, sobretudo, com o respeito dos direitos fundamentais de todos os indivíduos que a compõem, e assim sucessivamente); essas opções dizem respeito também à organização institucional dos poderes de decisão, portanto, à maneira pela qual as opções coletivas propriamente são elaboradas e em seguida combinadas com a escolha de atores particulares para conduzir a uma definição de interesse geral. Por razões evidentes às quais voltarei, há necessidade de *escolha de uma ordem de preferências* (se todos os objetivos fundamentais do desenvolvimento desejado pudessem ser realizados simultaneamente sem que fosse necessário renunciar a nenhum dentre eles, não haveria nem problema político, nem problema econômico); é justamente essa escolha de preferências coletivas – que se pode assimilar a um esboço de definição do interesse geral para o período referido, com a visão global e as arbitragens entre interesses particulares que ele implica – que vai constituir a escolha política, ou o conjunto das opções políticas da estratégia do desenvolvimento. Pelo fato de se tratar de julgamentos de valores, estes podem ser aprovados ou condenados por outras opiniões políticas, especialmente no interior de outros grupos sociais, porém se apoiando em outros julgamentos de valores, e não na base de considerações puramente econômicas. Essa afirmação de princípio pode parecer incrivelmente banal;¹ isso não impede que ela tenha sido combatida no curso da história da maioria das políticas de desenvolvimento, e que tenha constituído especialmente um pomo de discórdia entre os governos nacionais e as organizações financeiras internacionais que pretendiam “controlar” suas políticas.

Se as opções políticas são as opções de finalidades, *as opções econômicas, ou tecnocômicas*, só dizem respeito aos *meios* mais adaptados, tecnicamente e economicamente, para alcançar da melhor forma essas finalidades, tendo em conta as técnicas utilizadas e os fatores de produção disponíveis (no sentido mais amplo do termo, inclusive o contexto institucional). A essas opções se aplicam naturalmente as leis técnicas (não se pode fabricar aço a partir de qualquer processo), e, sobretudo, as famosas “leis econômicas” governadas pela raridade (seja esta conhecida ou artificialmente criada). A raridade exige, em particular, que se procure a eficácia máxima na alocação dos recursos, e não é qualquer processo que é aceitável, desse ponto de vista, mas é evidente que essa eficácia só

¹ Ela é, aliás, perfeitamente adequada no âmbito das opções coletivas ou da macroeconomia, o que é admitido sem discussão pela análise microeconômica, que considera tradicionalmente como conhecidos os gostos do consumidor.

assume seu sentido concreto em relação aos objetivos perseguidos, e não numa significação abstrata e geral, na qual a “eficácia” tornar-se-ia sinônimo de “rentabilidade”. Mais adiante, mostrarei que foi exatamente nesse sentido que o alcance das “leis econômicas” foi aplicado abusivamente pela doutrina dominante (o que significa, hoje, ser aceita pela imensa maioria dos economistas).

Se admitirmos a distinção definida nesses termos, poderemos deduzir importantes consequências, que, aliás, não são somente teóricas, mas também eminentemente práticas:

- A distinção confirma, em primeiro lugar, que a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento consiste em *formular opções* e não em aplicar mais ou menos cegamente as regras estabelecidas por uma misteriosa autoridade superior;
- Entre essas opções, é evidente que *as opções políticas têm mais importância intrínseca que as opções técnicas e econômicas*, justamente porque o desenvolvimento de uma sociedade supõe antes de mais nada que essa sociedade defina as características e as finalidades que ela deseja promover;
- Dito isto, *nada autoriza aqueles que têm poder de decisão a prescindir das opções técnicas e econômicas e das regras de racionalidade*, pois são exatamente essas opções que vão condicionar a exequibilidade das opções políticas e a eficácia indispensável de sua aplicação;
- Há, porém, uma complicação adicional: devemos admitir que a distinção entre opções econômicas e opções políticas é mais fácil de se delinear no plano teórico do que na prática da elaboração das estratégias de desenvolvimento, nas quais *todas essas opções são indestrinçáveis e imbricadas*, ou melhor, nas quais essas opções sucessivas se apresentam em cadeias de decisões cada vez mais precisas e mais empregadas; cada um que decide em posição “subordinada” nessa cadeia é, portanto, levado a considerar as opções do decisor “superior” – isto é, daquele que se pronunciou antes dele e que assim fixou o quadro das novas decisões a serem tomadas – como tendo formulado uma escolha “política”.

Apesar dessas dificuldades múltiplas, me parece que já podemos formular uma primeira avaliação de conjunto sobre a utilidade prática da distinção proposta entre opções políticas e opções técnico-econômicas: ela indica claramente a esfera de ação reservada à soberania política, mas também os limites e os

constrangimentos aos quais ela deve obrigatoriamente se submeter. Ela mostra, especialmente, que nenhum motivo de racionalidade econômica pode impor, *a priori*, uma política de maximização do crescimento. Indica também que nenhuma autoridade superior deveria poder obrigar os países – exceto os interesses dominantes dos mais poderosos dentre eles –, a adotar uma regra quase absoluta de livre-comércio internacional, em nome do sacrossanto princípio da concorrência, a impedir qualquer medida de proteção quando alguns interesses são julgados dignos, em nome do conjunto da coletividade nacional, de se beneficiar dessa proteção. Ela subentende, igualmente, as orientações de princípio na área da segurança alimentar e da segurança energética; esse era exatamente meu objetivo ao abordá-la, mas evitarei entrar na discussão dessas modalidades técnicas, para ouvir as explicações de vocês nas sessões que se sucederão.

Entretanto, vemos que nem o crescimento, nem o livre-comércio, nem a concorrência primam pela preocupação de satisfazer as necessidades essenciais e da segurança; e que essas regras aparentemente indiscutíveis da economia mundial não podem deixar de fixar limites exatos à exploração de terras produtivas ou aos recursos energéticos, ou ainda de definir a divisão de sua alocação entre certos usos, tais como: biocombustíveis, ou alimentação camponesa, ou exportação, ou estoques de segurança para o consumo local etc. Não se trata aqui de uma forma de laxismo que se deveria admitir como uma forma de concessão paternalista em favor dos mais fracos, mas do retorno a uma redefinição mais escrupulosa das regras políticas e econômicas da decisão coletiva, desviadas abusivamente por interesses considerados dominantes.

Agora tentarei mostrar, de maneira mais global e mais precisa, em que e como se impôs esse desvio maciço dos princípios lógicos da elaboração das políticas de desenvolvimento, em nome de um raciocínio pretensamente fundamentado no rigor econômico.

O reducionismo das políticas “ortodoxas” do desenvolvimento: busca das principais causas ²

Considero que as causas primordiais estão ligadas, em primeiro lugar, à filosofia e à antropologia – que chamarei globalmente de “*a concepção do homem e da sociedade*” –, sobre as quais se apoia a busca do “progresso” desde suas

² Resumo aqui o fundamental da argumentação proposta no meu último livro, sob o título: *A economia contra o desenvolvimento? Por uma ética do desenvolvimento global*. (Comeliau, 2009).

origens, há três séculos. Mas acrescento que é preciso também considerar como responsável o *aparato conceitual* posto a serviço dessa busca, que deu uma dimensão exagerada às preocupações e aos raciocínios econômicos, e depois, no interior deste, à lógica da economia mercantil, considerada como o cerne do que se chamou, talvez muito rapidamente, a “ciência econômica”. Trata-se assim de três formas de reducionismo que se combinam umas às outras, de maneira cumulativa, e que vão explicar amplamente a impotência, ou mais ainda o enclausuramento, no qual se debate a reflexão atual sobre o desenvolvimento.

Podem parecer vão e pretensioso introduzir desde o início desta discussão uma dimensão filosófica. Ao contrário, creio que se admitirmos a definição do desenvolvimento enquanto “mudança social controlada”, para que a sociedade alcance as características que ela definiu para si mesma como desejáveis, são exatamente os homens e as mulheres, os grupos sociais, o conjunto da sociedade em si que são o alvo dessa ambição. Esta, por conseguinte, é global, cidadã e de natureza não tecnocrática; parece-me, portanto, legítimo abordar essa reflexão me referindo às “*concepções do homem e da sociedade*” que fundamentam as ambições do “desenvolvimento” e do progresso das coletividades humanas. A dificuldade está evidentemente em delimitar um domínio tão vasto de maneira que não seja caricatural; e não posso desenvolver aqui em detalhes o que expus de forma menos sumária em outro lugar. Portanto, me limitarei a duas categorias de comentários, a primeira para tentar esboçar o conteúdo indispensável dessas concepções, ao menos com alguns exemplos característicos, e a segunda para assinalar o quanto a concepção, hoje dominante nas estratégias de desenvolvimento mais correntes, é estreitamente redutora em relação a esse conteúdo indispensável.

Podemos esboçar o conteúdo das concepções que fundamentam o desenvolvimento, representando, sob formas de opções, ou melhor, de pares de características complementares, as principais dimensões desse conteúdo. De forma breve, descrevo quatro, a título de exemplo, sem explicitá-los longamente. As concepções do homem e da sociedade que estabelecem as estratégias de desenvolvimento podem ser definidas especialmente pelas combinações das seguintes dimensões:

- A dimensão *individual* e a dimensão *coletiva*: o homem é ao mesmo tempo um indivíduo (mais ou menos autônomo) e um ser social, membro de diversas coletividades; a análise simultânea dessa dupla dimensão – em

proporções que podem, evidentemente, variar de uma coletividade para outra – comanda a organização das estratégias de desenvolvimento, sobretudo referentes à divisão dos poderes de decisão, às características da sociedade que se trata de promover, e às relações de concorrência ou de complementaridade entre essas características;

- A dimensão *material* e a dimensão *espiritual* (ou mesmo transcendental) das necessidades e das ambições consideradas nessa perspectiva de desenvolvimento e de progresso; a atenção às necessidades fisiológicas básicas constitui, certamente, um condição inicial inevitável. Mas além desse mínimo indispensável, quais são as dimensões de desenvolvimento desejadas, e em que medida elas apelam para recursos materiais limitados ou para outros recursos (como a capacidade de interioridade ou de reconhecimento do outro)? Aqui ainda, as coletividades se caracterizam pela diversidade das ponderações que vão conceder a essas dimensões;
- A atitude adotada nessa busca de progresso perante a *natureza* e os recursos naturais: as coletividades podem escolher atitudes que vão da vontade de exploração sem limite da natureza para as necessidades imediatas somente da espécie humana, até ao respeito escrupuloso dos ecossistemas, à preocupação da preservação dos recursos naturais ou das espécies vivas, e à dos equilíbrios principais duradouros;
- Enfim, as coletividades podem se caracterizar por uma concepção *universalista* de valores, finalidades e objetivos indicados para essa perspectiva de progresso, com vontade de expansão e da conquista imperialista que resulta disso; ou ao contrário, por uma atitude de defesa feroz de *particularismos* da coletividade e pelo respeito às diferenças na relação com as outras coletividades, ou ainda, por diversas atitudes intermediárias entre esses dois extremos.

Essa simples enumeração, que não é evidentemente exaustiva, talvez baste para ressaltar a complexidade inevitável das dimensões possíveis para o progresso das coletividades humanas. Ela assinala, entretanto, que não se trata tanto, na elaboração das estratégias, de escolher entre uma *ou* outra dessas dimensões, mas que esses pares estão sempre presentes em proporções variadas em todas as concepções sociais, e que dessa forma, sempre se trata de escolher *uma combinação dessas dimensões* dando mais ou menos importância a um dos polos dos pares

considerados: mais individualista que coletiva, ou o inverso, ou mais material que espiritualista, ou o inverso, e assim sucessivamente. Mas ela sugere também que seria irreal (e, portanto, contraproducente, em relação às finalidades perseguidas pela sociedade) ignorar totalmente um ou outro dos polos; a partir de determinado grau de complexidade, uma coletividade que desejava ser completamente materialista, por exemplo, ou totalmente idealista, estaria provavelmente condenada ao fracasso de seu projeto global em um prazo mais ou menos curto.

Daí a segunda observação que gostaria de propor nessa perspectiva: se são essas as opções de combinações abertas, e se nos referimos ao que conhecemos hoje das estratégias dominantes do desenvolvimento – aquelas que foram praticadas pela maioria dos países em décadas mais recentes, e talvez ainda mais aquelas que foram recomendadas e impostas pelas organizações internacionais de financiamento do desenvolvimento –, vemos bem que *estas estratégias dominantes se referem mais frequentemente a uma concepção de homem e de sociedade perigosamente artificial, mal dirigida*. Pois essa concepção dominante, longe de apresentar uma combinação equilibrada das dimensões descritas, se caracteriza por uma *opção extrema a favor das dimensões individualista e materialista, ignorando as exigências de manutenção do ecossistema, e afirmando, além disso, uma pretensão à expansão universalista*. Isso é o que significa a referência “doutrinária” feita ao sistema mundial individualista, produtivista e mercantil que foi demonstrado anteriormente, que pretende inspirar as estratégias dominantes, e que reivindica, além disso, uma ambição universalista apresentada como indiscutível: fora do “consenso de Washington” (ou de versões mais ou menos suavizadas que lhe sucederam), não há salvação. Mas a realidade se revelou bem diferente.

Em suma, essa é uma concepção de homem e da sociedade, particularmente estreita e reducionista, que define critérios de referências filosóficas e antropológicas, de desenvolvimento nivelador e homogeneizador proposto ao planeta durante as últimas décadas. Essas perspectivas de desenvolvimento apresentam uma mistura surpreendente de estratégias brutais de poder (por parte dos Estados, das organizações internacionais e das grandes empresas ou dos grandes bancos) e de discursos pretensamente idealistas em nome do “desenvolvimento”, dos direitos humanos, da boa governança, da democracia e de outros diversos *slogans*. Mas uma análise elementar desse reducionismo é

suficiente para explicar por que a maioria da população mundial se sente ignorada, ou insatisfeita, ou até injustamente agredida, pelas perspectivas do “desenvolvimento” abertas por essa concepção de base.

Deve-se, no entanto, ir mais longe. Pois o reducionismo dessa concepção filosófica e antropológica de base vai se prolongar, e agravar-se nos seus modos de expressão e de tradução concreta por meio das estratégias propostas. É, portanto, *o aparato de conceitos e de raciocínios teóricos e práticos*, proposto para a elaboração e a implementação dessas estratégias, que vai aprofundar duplamente esse reducionismo; ele vai dar no *enclausuramento* dessas estratégias nos limites atribuídos por elas mesmas, pois ele se prende quase exclusivamente à dimensão *econômica* dessas estratégias, e porque privilegia de forma abusiva, no centro dessa abordagem econômica, as dimensões da economia *mercantil*. Explicarei rapidamente essa dupla deriva.

Começemos pelo “*economicismo*”. Ele impõe uma uniformização das estratégias para que estas possam ser reconhecidas como “corretas” por uma referência unilateral e obrigatória às “leis econômicas” consideradas indiscutíveis e impondo-se a todos. Logo voltaremos ao conteúdo “mercantil” dessas leis; mas primeiro é preciso compreender o que a predominância do “economicismo” significa para indivíduos e grupos sociais. Afinal, estes não se preocupam unicamente com objetivos materiais, com raridades relativas, com trabalho produtivo, trocas materiais, acumulação, em suma, com a maximização da eficácia na alocação dos recursos (inclusive do seu tempo de vida). O homem não é, portanto, obcecado pela onipresença do cálculo econômico: desde a noite dos tempos, ele não é apenas um calculista, ele vive, ama, sonha, admira, preocupa-se com a morte e com o além, ele não é sistematicamente racional, ele pode agir sem preocupação precisa com o resultado. É, portanto, o lugar das preocupações econômicas, e mais habitualmente *o lugar da economia na condição humana*, que constitui o problema mais importante levantado por essa concepção, e que recebe aqui uma resposta autoritária e sem nenhuma justificativa aparente. Mas se quisermos compreender o que significa verdadeiramente essa resposta abusiva, devemos voltar, justamente, à distinção proposta anteriormente, diante das coletividades, entre opções políticas (opções de preferências quanto aos valores, às finalidades, aos objetivos) e opções econômicas e técnicas (aquelas que dizem respeito aos meios de realização dessas preferências). Nessa perspectiva, o “economicismo”, ou a predominância sistemática dada às preocupações

econômicas, consiste em negar as opções de objetivos: ele considera que a única preocupação importante na organização do progresso, e do desenvolvimento dos homens e das coletividades, deve ser o de respeitar as “leis econômicas” de alcance universal, independentemente do contexto social e cultural e das preferências específicas da coletividade. O comportamento autoritário das instituições financeiras internacionais, perante os projetos e as estratégias dos países que se dirigem a elas, ilustra bem essa atitude; elas se concentram nos aspectos puramente econômicos dessas estratégias e não discutem praticamente nunca os objetivos específicos do desenvolvimento. Por quê? Porque essa discussão de finalidades não teria objeto, já que todos os objetivos do progresso dos homens são considerados como os mesmos no centro de um sistema mundial homogeneizador, e que só importa o respeito às regras intemporais do sistema econômico. Não há, todavia, opções políticas, só há opções econômicas, e os critérios dessas opções são bem decididos pela ciência econômica ortodoxa (mesmo se esta não se preocupa quase com o realismo de suas hipóteses). O caráter redutor da concepção do homem e da sociedade que fundamenta essas estratégias vem assim explicar a escolha redutora dos instrumentos de raciocínio utilizados, mas este não deixará de reagir, por sua vez, sobre a concepção de base, enclausurando-a nos seus conceitos e raciocínios exclusivamente econômicos.

E mais: essa concepção econômica torna-se, ela própria, redutora no campo estreito que ela se atribuiu, já que esta se limita essencialmente à racionalidade da *economia mercantil*. A predominância desta se explica, é claro, pelas condições históricas da expansão das economias europeias, e pela consequência dessas condições sobre o advento e o desenvolvimento do que se chamava no início “economia política” (sobre a qual refletiam especialmente filósofos e moralistas) e que se tornou, aos poucos, uma “ciência econômica”, cuja referência instrumental de origem converteu-se no modelo da concorrência pura e perfeita nos mercados. Daí a predominância sistemática – que encontramos ainda hoje nos trabalhos da maior parte dos economistas – dos conceitos e dos modos de raciocínio emprestados desses modelos de mercado: a busca onipresente da maximização do poder de compra; a regra da demanda efetiva e a procura universal do lucro (a economia pautada pelo lucro sendo assim mecanicamente assimilada à economia pautada pelas necessidades); a eficácia avaliada pela rentabilidade; o princípio obrigatório da concorrência e a regra da inserção máxima de todos os atores no intercâmbio; o sistema de preços como

instrumento universal do cálculo econômico; a redução do papel dos poderes públicos às funções de soberania, de manutenção da ordem e de definição das regras indispensáveis ao funcionamento dos mercados. Todos esses princípios são, em toda sua evidência, respeitados e extraordinariamente eficazes em muitas situações práticas; mas o problema de fundo que levantam é aquele da adequação entre as hipóteses de base, extremamente rigorosas, que condicionam a aplicação ótima (a hipótese da ausência de relações assimétricas do poder, por exemplo, ou a da informação perfeita, ou ainda a aceitação da divisão inicial dos rendimentos), e as condições concretas que caracterizam toda sociedade e todo problema econômico particular. Mas esse problema não impediu os adeptos desse modelo – que se tornaram predominantes no sistema mundial, como vimos –, de impor seus instrumentos conceituais à análise e à resolução da imensa maioria dos problemas de gestão e de desenvolvimento das sociedades contemporâneas. Daí um novo agravamento do reducionismo dessa abordagem preponderante do desenvolvimento.

Por um enfoque diferente do desenvolvimento

Uma concepção de homem e da sociedade obcecada com algumas características extremas da condição humana, mas extraordinariamente estreita em relação às potencialidades dessa condição; uma análise do homem e da sociedade, e a vontade de agir, exclusivamente centrada nas dimensões econômicas dessa condição, em detrimento de qualquer outra preocupação e de outra dimensão social; uma economia reduzida à sua dimensão mercantil e aos princípios teóricos que comandam esta em condições extremamente restritivas, mas sem considerar a multiplicidade das situações concretamente diferentes. Será preciso muito mais para explicar a sensação de completo desespero e de impotência diante dos desafios consideráveis do desenvolvimento e do futuro das coletividades humanas?

Não me exporei ao ridículo de afirmar que podemos resolver, com algumas frases ou alguns parágrafos, esse conjunto de problemas. Pois este conjunto tornou-se de tal forma complexo que desde então criou no mundo toda uma enorme onda de ceticismo quanto às possibilidades de se exercer controle sobre a evolução social e, pior ainda, de propor estratégias de verdadeiro desenvolvimento que sejam ao mesmo tempo concretas, coerentes, eticamente aceitáveis e tecnicamente realizáveis. A preocupação para a qual chamei atenção

no início, a angústia diante do futuro, o desânimo quanto às possibilidades de melhora, e finalmente a crise global da própria ideia de desenvolvimento, são nessas dificuldades que devemos buscar as origens disso; e não são nas escapatórias da boa governança, do ajuste ou do “pós-desenvolvimento” que encontraremos respostas para os desafios levantados. As observações que faço aqui abordam apenas uma fração reduzida dos problemas em relação às diferenças propostas anteriormente; só as proponho enquanto uma modesta contribuição para servir de introdução à discussão deste encontro, sobre as opções difíceis da segurança alimentar e da segurança energética.

Gostaria, portanto, de centralizar minha conclusão em dois temas diretamente relacionados com o que foi dito: a exigência de uma reflexão mais aprofundada e mais rigorosa sobre as finalidades, e a de alguns princípios mais claros para uma organização de opções de estratégia que possa responder à execução dessas finalidades.

Começemos com as *finalidades*. A abordagem proposta no texto acima quis atribuir um lugar determinante a isso que chamei de “concepção do homem e da sociedade”, isto é, aos aspectos filosóficos e antropológicos da escolha de finalidades do desenvolvimento. Em seguida, fiz um breve exame do que pode conter essa concepção, em relação às potencialidades da condição humana e às perspectivas do seu desenvolvimento; e depois, as razões pelas quais a concepção, hoje, mais determinante na elaboração das estratégias ou das perspectivas do desenvolvimento, é marcada por um reducionismo extraordinariamente estreito em relação a essas potencialidades. Se quisermos nos valer das consequências positivas desse diagnóstico, me parece que é preciso destacar, ao mesmo tempo, os aspectos do conteúdo e os aspectos políticos.

Quanto ao conteúdo, é inútil dissimular a amplitude da tarefa exigida. Pois essa “concepção”, ou melhor, essas concepções das quais falamos, são aquelas em que cada um de nós (como indivíduo e também membro de diversos grupos sociais) e cada uma das coletividades às quais pertencemos (até no plano mundial) se forjaram aos poucos e continuam a se inventar em relação às questões mais existenciais que possam se colocar. Estas questões são as do nosso destino, das finalidades últimas e da tradução delas em objetivos concretos durante um período da vida; a ambição da vontade de progresso é a de corrigir as orientações que se revelaram visivelmente insuficientes, erradas, ou eticamente criticáveis. A tarefa exigida é, por conseguinte, a de *um esforço de introspecção pessoal e coletivo*, e

esse esforço recorre ao mais profundo da responsabilidade de cada um de nós: não há escapatória para esta responsabilidade. Dito isso, é evidente que as contribuições específicas de cada indivíduo e de cada coletividade para essa reflexão podem ser múltiplas, mais ou menos ricas, pertinentes; aquelas de pesquisadores em ciências sociais, e aquelas dos responsáveis por coletividades (públicas ou privadas), deveriam revelar-se particularmente úteis para essa reflexão coletiva. Tanto mais que não se trata de uma simples introspecção intelectual ou metafísica; se for necessário traduzir essas exigências em propostas políticas, a reflexão leva necessariamente a um conjunto de *debates políticos e cívicos* onde deverão se confrontar os diversos interesses e as concepções contraditórias.

Esses debates podem nascer espontaneamente, mas eles devem também ser multiplicados, reforçados e, sobretudo, organizados para que terminem em propostas operacionais. Essa é certamente a missão central da democracia, cujo *slogan* é repetido infinitamente em todos os lugares. Mas deve-se dizer, antes de tudo, que os lugares e as ocasiões previstas para esses debates ainda são raros e deixam muito a desejar, sobretudo nas sociedades em que se teria mais necessidade. Quanto ao objeto pleiteado desses debates, a exigência principal da preparação é fruto, mais uma vez, do que foi dito sobre a diferença e sobre as relações entre opções políticas e opções técnico-econômicas. Não basta estabelecer listas de objetivos desejáveis – à imagem dos “cadernos de reivindicações” que precederam a Revolução Francesa –, convém também introduzir logo o diálogo com vários especialistas e técnicos para identificar o que é tecnicamente e economicamente possível num contexto determinado. Daí o papel desses especialistas, novamente, para explorar não somente os possíveis caminhos, mas também a fisionomia do conjunto dos trajetos possíveis. Trata-se, certamente, da análise técnica de projetos e de análise macroeconômica, mas também de análises e perspectivas “macro-sociais” que faltam de maneira singular em praticamente todas as estratégias tecnocráticas do desenvolvimento.

Chegamos assim à etapa que segue a identificação das finalidades consideradas desejáveis, aquela da sua confrontação, da elaboração e da execução política. Estou convicto de que se deve “revisitar”, quanto a isso, uma noção que hoje parece totalmente esquecida: a do *planejamento do desenvolvimento*. A noção foi profundamente desacreditada, e muitas vezes com razão, por causa do desmoronamento do sistema soviético e do triunfo correspondente da ideologia de mercado, mas também por causa das decepções sofridas quase por toda parte

diante dos resultados medíocres das tentativas de planejamento. Talvez seja necessário substituir essa expressão por outra, a da organização das políticas públicas, por exemplo. Mas pouco importa a terminologia: a exigência substancial se impõe mais do que nunca, e gostaria de tentar esboçar alguns elementos do seu conteúdo a partir do que foi dito anteriormente.

Parece-me que poderíamos atribuir a esse planejamento as seguintes funções. É evidente que não se trata de organizar uma programação detalhada e quase exaustiva da produção, nem mesmo do investimento, como tentaram os primeiros planejadores soviéticos, e outros que se sucederam. Isso não é o mais importante. Se a estratégia de desenvolvimento não deve ser uma retomada ou uma simples cópia do que foi feito pelos países dominantes, a função primordial desse planejamento deverá ser a de permitir que as *opções de finalidades globais* – as famosas “características da sociedade consideradas desejáveis” que foram descritas várias vezes acima –, levem em conta a necessária interpretação das opções políticas e econômicas. Em segundo lugar, o esforço do planejamento deveria propor-se a fazer um *reconhecimento dos tipos de ação possíveis*, isto é, dos principais pontos do sistema econômico e social existentes onde essas características possam ser modificadas, e onde uma intervenção, em nome do interesse geral, seja possível. Esses pontos deveriam ser selecionados em número limitado, em razão de sua importância intrínseca, de sua urgência e de sua exequibilidade. Para dar um conteúdo concreto a essas funções, além dos primeiros debates preparatórios, o esforço do planejamento deveria ser, antes de tudo, um diálogo e, portanto, deve haver confronto, mas com o objetivo de conduzir a uma síntese – entre os diferentes interesses frente a frente, e entre as dimensões políticas e econômicas da aplicação desses interesses.

A missão primordial do planejamento, assim concebido, como um diálogo da sociedade, consiste em identificar ao mesmo tempo: *as implicações* do desenvolvimento e o interesse geral para determinado período, *as grandes categorias de interesses particulares* que estão presentes, e enfim, a *divisão dos poderes de decisão* – a que existe e a que se deve promover – para que as implicações sejam consideradas da maneira mais satisfatória, numa perspectiva de interesse geral, proposto pelos responsáveis da coletividade. O último ponto merece ser destacado; não é muito útil atribuir à coletividade os objetivos apresentados como socialmente “prioritários”, se a execução dessas prioridades for deixada à mercê da boa vontade daqueles que decidem, que não têm aqui qualquer

interesse particular. Parece-me que o campo da segurança energética como a da segurança alimentar fica particularmente exposto a esse tipo de paradoxo.

Gostaria enfim, de mencionar explicitamente uma dimensão especial dessa função central: a de se levar em conta o *tempo*. Ela exige especialmente considerar-se o longo prazo, porque essa dimensão escapa à maior parte dos decididores que pautam seus comportamentos nas indicações do sistema dos preços de mercado. Ela demanda, além disso, um esforço de articulação das etapas de desenvolvimento nos períodos sucessivos considerados pelas estratégias. Em geral, ela exige um esforço mais global de prospectiva social (disciplina esquecida nos últimos tempos) e em particular um esforço sistemático de “vigília” para tentar discernir as evoluções prováveis do futuro que ninguém leva em consideração de forma sistemática.

Não tentarei desenvolver mais aqui esse conjunto de tarefas eminentemente complexas. A agenda para uma renovação da abordagem do desenvolvimento aparece assim terrivelmente abarrotada, mas não está fora de alcance. Espero ter contribuído para a elucidação e a preparação dos debates e, sobretudo, para que esses debates permitam progredir de forma útil para uma renovação das estratégias do desenvolvimento.

Referências bibliográficas*

COMELIAU, C. *Planifier le développement: illusion ou réalité?* [Planejar o desenvolvimento: ilusão ou realidade?]. Academia-Bruylant, Bruxelles et l’Harmattan, Paris, 1999.

_____. *Les impasses de la modernité. Critique de la marchandisation du monde*, [Os impasses da modernidade. Crítica da mercantilização do mundo], Le Seuil, Paris, 2000.

_____. *La croissance ou le progrès? Croissance, décroissance, développement durable* [O crescimento ou o progresso? Crescimento, decrescimento, desenvolvimento sustentável], Le Seuil, Paris, 2006.

* As reflexões propostas acima sintetizam as conclusões de vários trabalhos que realizei ao longo de minha carreira de pesquisador e de professor na área de economia do desenvolvimento. Elas se apoiam, evidentemente, nas inúmeras leituras e também em algumas experiências que vivi ou das quais participei diretamente. Elas revestem-se, portanto, de um caráter bastante pessoal. Por essa razão, não tentei propor aqui, como quer a tradição desse gênero de trabalho, uma lista clássica de referências bibliográficas, pois correria o risco de ser excessiva ou inexplicavelmente seletiva. Mas acredito poder indicar, sem muita modéstia, os títulos de cinco de minhas obras, antigas e recentes, que retomei aqui, mais particularmente algumas análises ou algumas conclusões. São as obras que se seguem listadas. (N. A.)

_____. *L'économie contre le développement ? Pour une éthique du développement mondialisé*, [A economia contra o desenvolvimento? Por uma ética do desenvolvimento globalizado] prefácio de HESSEL, s. l'Harmattan, Paris, 2009.

COMELIAU, C.; LECLERCQ, H. *Economie non marchande et développement* [Economia não mercantil e desenvolvimento], Université de Louvain-la-Neuve, 1978.