

**Bernardo Felipe Estellita Lins**  
Consultor Legislativo da Câmara dos  
Deputados da área de Recursos minerais,  
hídricos e energéticos.  
Engenheiro civil, mestre e doutor em  
economia pela Universidade de Brasília  
(UnB)

## As possibilidades e os limites do desenvolvimento sustentável

## Resumo

O artigo discute sucintamente a concepção e o alcance de uma política pública de desenvolvimento sustentável e as motivações para a sua adoção (ou não). Defende a posição de que o controle das externalidades decorrentes do sistema produtivo como um todo demanda um amplo acordo multilateral e de que o atendimento a metas de sustentabilidade pode ser fator indispensável de alinhamento ao mercado global.

## Palavras-chave

Ambientalismo; Desenvolvimento sustentável; Política pública.

## Abstract

*The concept and aim of a public policy oriented towards sustainable development are briefly reviewed, and the reasons for its adoption (or not) are pointed out. The paper poses that the strategies to provide control over externalities related to the productive processes have to be addressed in a multilateral context and that the compliance with sustainability targets may become a mandatory condition to ensure access to the global market.*

## Keywords

*Environmentalism; Public policy; Sustainable development.*

**Classificação JEL: F53, F64, Z18**

## **1. Introdução**

Há três décadas a expressão “desenvolvimento sustentável” vem ganhando espaço cada vez mais expressivo nos debates sobre a agressão ao meio ambiente imposta pelas sociedades contemporâneas e sobre as possibilidades de reversão de um quadro a cada dia mais alarmante. Trata-se de um “conceito ônibus”, que acolhe variadas acepções e interpretações (HOLDEN et al, 2014, p. 130-131; HOPWOOD et al, 2005, p. 41-42).

O Acordo de Paris (COP21), em 2015, foi o palco mais recente em que esse conceito fluido foi extensamente esgrimido por todos os participantes, com resultados, em certa medida, encorajadores. O Brasil, em especial, assumiu, na forma de uma contribuição nacionalmente determinada (NDC), o compromisso de reduzir em 37% suas emissões de carbono até 2025 e em 43% até 2030, em relação aos números de 2005. Proporcionalmente ao PIB (que, se espera, cresça nesse período), isto corresponderia a uma redução de 66% por dólar produzido até 2025 e de 75% até 2030. São metas, portanto, extremamente ambiciosas.

A forma como tal esforço poderá ser conduzido está ajustada à adoção dos objetivos negociados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) no mesmo ano. A construção de extensa relação de metas a serem alcançadas pelos países signatários, os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>1</sup>, estabeleceu referência para acompanhar a evolução do desafio representado pela adequação ambiental. Trata-se, como amplamente divulgado, de painel de cerca de 230 indicadores subdivididos em 17 grupos (figura 1).

<sup>1</sup> A pauta multilateral veio, na realidade, se desenvolvendo desde a década de 1970, migrando de um debate fortemente calcado em valores, construído nos primeiros anos, para uma pauta técnica que começou a se configurar a partir do Protocolo de Montreal, de 1987, e da conferência Eco 92. Os ODS são um refinamento dos Objetivos do Milênio (ODM), propostos pela ONU em 1999. Os oito ODM (acabar com a fome e a miséria; educação básica para todos; igualdade de gênero; redução da mortalidade infantil; melhoria da saúde das gestantes, combate a doenças globais; sustentabilidade ambiental e parceria global) foram desdobrados, à época, em um sistema de indicadores a serem alcançados até 2015 e que iriam dar origem aos ODS, um painel mais técnico e mais detalhado.

**Figura 1**  
**Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**



Fonte: Organização das Nações Unidas.

A resolução, assinada por cerca de 170 países, propõe a adoção de certas metas por cada signatário e o alcance de metas globais, para as quais todos iriam contribuir, até 2030. O esforço internacional seguiria três diretrizes: ser universal, ser integrado e “não deixar ninguém para trás” (ONU, 2015).

Há esperança de que se tenha chegado a um acordo prático mínimo sobre medidas de contenção, mas um previsível ceticismo sobre as possibilidades de evolução desse acordo vem crescendo com as reações de países que se recusam a aderir ao mesmo. Em particular, a reação negativa do governo dos Estados Unidos, sob a batuta do presidente Donald Trump, lançou dúvidas sobre o êxito do Acordo de Paris que serão difíceis de dissipar (CASSIDY, 2017).

De qualquer modo, há ativismo de organismos multilaterais, em especial na esfera da ONU e do Banco Mundial, no sentido de promover acompanhamento sistematizado desses objetivos econômicos, sociais e ambientais negociados globalmente.

Um dos pressupostos centrais desse tipo de negociação é o de que seja possível, mediante a crescente agregação de tecnologia, obter ganhos de produtividade que reduzam a demanda por insumos e prover formas de produção de mercadorias e serviços que sejam menos agressivas ao meio ambiente, possibilitando a harmonização de taxas de crescimento econômico apropriadas aos interesses dos investidores e da população com níveis decrescentes de poluição e degradação ambiental.

Até o momento, essa possibilidade não se concretizou. Há, porém, indicações de que esteja sendo viabilizada uma substituição tecnológica em alguns setores que possa apontar para esse caminho. Alguns exemplos são ilustrativos.

Na geração de energia elétrica, insumo essencial para o atual modelo industrial, a substituição de centrais de geração baseadas em combustíveis fósseis ou radioativos por outras modalidades abre interessantes perspectivas. Atualmente, em nível global, cerca de 66% da geração é ofertada por usinas a carvão mineral, gás ou óleo diesel, com importante carga de emissão de gases de efeito estufa (GEE), evidenciando a enorme dependência do carbono. Países como o Brasil e o Canadá, que estruturam sua matriz energética com uso intensivo de hidroeletricidade, são exceção (EPE, 2017, p. 36).

As perspectivas de geração de eletricidade ambientalmente menos agressiva ampliam-se graças à tecnologia de sistemas alternativos (REIS, 2016, p. 120), com destaque para painéis fotovoltaicos e turbinas eólicas, que operam com menor interferência ambiental. Alguns países europeus, como Alemanha e Espanha, já investem de modo consistente nessas soluções para geração centralizada. Uma vantagem adicional dessas opções é a de que se adaptam bem à geração em pequena escala e à autogeração de caráter local, complementando o sistema integrado de cada país e reduzindo a necessidade de expansão de capacidade de linhas de transmissão.

Outro setor, agressivo ao meio ambiente, que oferece interessantes perspectivas, é o da extração e beneficiamento de minério. A mineração interfere na geografia e modifica profundamente a configuração do terreno em que se extrai material. Também afeta de modo importante a cobertura vegetal e a fauna em sua área de operação e de suporte. Equipamentos essenciais à atividade, destinados à trituração e separação de minério, ao seu beneficiamento físico-químico e seu transporte, fazem uso intensivo de energia. Processos industriais de separação de elementos de interesse emitem grandes volumes de GEE. Os resíduos dessas atividades precisam ser segregados e depositados de modo seguro, sendo sua dispersão no meio ambiente uma importante causa de tragédias ambientais, como as que vivemos, nos últimos anos, com o rompimento de barragens de contenção de resíduos, nos municípios de Mariana (MG) e de Barcarena (PA), só para citar alguns casos notórios de danos talvez irreversíveis.

A redução dos efeitos ambientais da mineração, porém, vem sendo viabilizada por ganhos de precisão na exploração mineral, com a consequente redução da agressão física ao ambiente, possibilitada por projetos técnicos mais rigorosos e um monitoramento mais detalhado das operações. Compensações na forma de reciclagem de metais e coprocessamento de resíduos também são negociadas em vários casos. A recuperação ambiental por oca-

sião do encerramento de atividades da mina tem sido realizada igualmente com sucesso, amenizando os efeitos de longo prazo da exploração mineral (LEITE e NEVES, 2008, p. 2-3; McKINLEY, 2008, p. 170-171).

Ganhos similares são observados em outros setores responsáveis por grandes parcelas das emissões de carbono e da degradação ambiental, como o agronegócio, a indústria de papel e celulose, a exploração e o refino do petróleo e os transportes em geral. Os exemplos são variados e as perspectivas que se abrem são alentadoras.

No entanto, outros autores que se debruçam sobre essas inovações são céticos em relação aos efeitos possíveis em termos de redução de emissões e recuperação de áreas. A aritmética não fecha: deseja-se crescer a uma taxa maior do que o diferencial de melhoria que é alcançado. No final, as emissões aumentam, a invasão de espaços preservados aumenta e os patamares considerados perigosos para a sobrevivência da natureza são desafiados de modo crescente. “Em lugar de tornar a Terra um espaço a cada dia mais habitável, a estamos transformando em um lugar a cada dia menos habitável” (DESCOLA, 2015, p. 8; VASCONCELLOS, 2007, p. 108).

Dada essa perspectiva, as atitudes diante da tese do desenvolvimento sustentável são díspares, passando da defesa entusiasmada do conceito (DEMPSEY et al, 2011; REIS, 2016; OCDE, 2017) pelo ceticismo acerca de suas possibilidades (VASCONCELLOS, 2007), até a mais veemente reação contra a sua adoção (WESTMORE, 2018).

Este artigo busca registrar as origens da expressão “desenvolvimento sustentável”, discutir algumas de suas interpretações e apontar, contrariando as esperançosas posturas de seus defensores mais entusiastas, para desafios que por ora limitam sua viabilidade, tanto desde um enfoque teórico quanto de constatações de caráter prático.

Diante desse quadro, duas perguntas de cunho político se impõem:

(a) Quais os ganhos na adoção de política pública de promoção do desenvolvimento sustentável, diante dos resultados ainda modestos prometidos por essa estratégia?

(b) Há alternativas politicamente toleráveis que permitam limitar o crescimento da agressão ambiental a níveis apropriados em um prazo condizente com os limites que foram negociados?

Responder a essas questões é, possivelmente, uma tarefa inviável. Pode-se, na melhor das intenções, sugerir linhas de encaminhamento desse debate, e para isto o artigo está assim organizado: na próxima seção, faz-

-se sucinta compilação do debate sobre o desenvolvimento sustentável. Na seção 3, discute-se que argumentos vêm sendo oferecidos quanto à possibilidade (ou não) de se conduzir uma política pública de desenvolvimento sustentável. Na seção 4, discute-se a adesão de abordagens alternativas às políticas de desenvolvimento sustentável. A seguir, examinam-se as implicações do uso do conceito de desenvolvimento sustentável no debate público, em especial em caráter multilateral. Na seção 6, são discutidas as críticas quanto à viabilidade de desenvolvimento sustentável. Apresentam-se, enfim, as conclusões.

## 2. Os avanços no desenvolvimento sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável – como harmonização entre as possibilidades de crescimento econômico no presente e preservação de patrimônio para sua viabilidade no futuro – surgiu em 1987, com a publicação do relatório da comissão das Nações Unidas sobre ambiente e desenvolvimento<sup>2</sup>. Conhecida como Comissão Brundtland, herdou o sobrenome de sua diretora, Gro Harlem Brundtland, médica e política norueguesa que foi, também, por três vezes primeira-ministra de seu país e, mais recentemente, diretora-geral da Organização Mundial para a Saúde (OMS).

Em seu relatório final (WCED, 1987, p. 43), a Comissão afirma:

*A humanidade tem a capacidade de tornar o desenvolvimento sustentável, de modo a garantir que ele atenda às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das futuras gerações alcançarem suas próprias necessidades. O conceito de desenvolvimento sustentável implica, inegavelmente, em limites – não limites absolutos, mas restrições impostas pelo atual estágio da tecnologia e pela organização da sociedade sobre os recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Tecnologia e organização social podem ser geridas e melhoradas para abrir caminho a uma nova era de crescimento econômico. Esta Comissão acredita que a pobreza generalizada já não é inevitável. A pobreza não é somente um mal em si mesma, mas o desenvolvimento sustentável requer que todos possam satisfazer suas necessidades básicas e que todos tenham a oportunidade de alcançar suas aspirações de uma vida melhor. Um mundo em que a pobreza seja endêmica estará propenso a catástrofes ecológicas e de outras modalidades.*

2 World Commission on Environment and Development (WCED).

Nessa definição de desenvolvimento sustentável estão os elementos básicos que até hoje acompanham o debate sobre o tema: a necessidade de calibrar as ambições do presente com a preservação ambiental para o futuro; a construção de sistemas políticos que garantam o acesso de todos a um nível digno de vida e que ofereçam igualdade de oportunidades; a adequação de todos, inclusive dos mais ricos, a padrão de vida que esteja dentro dos limites da capacidade ecológica do planeta e a busca de soluções tecnológicas que permitam maior atividade econômica sem romper esses limites.

Infelizmente, é de simples observação que nenhum desses objetivos foi de fato alcançado nos trinta anos que transcorreram desde a publicação do relatório, persistindo a economia global na “espiral de empobrecimento e degradação ambiental” denunciada pelo Relatório Brundtland (WCED, 1987, p. xii). Quatro indicadores mostrados a seguir, sugeridos por Holden et al (2014, p. 133), ilustram o quanto essa trajetória ainda deixa a desejar.

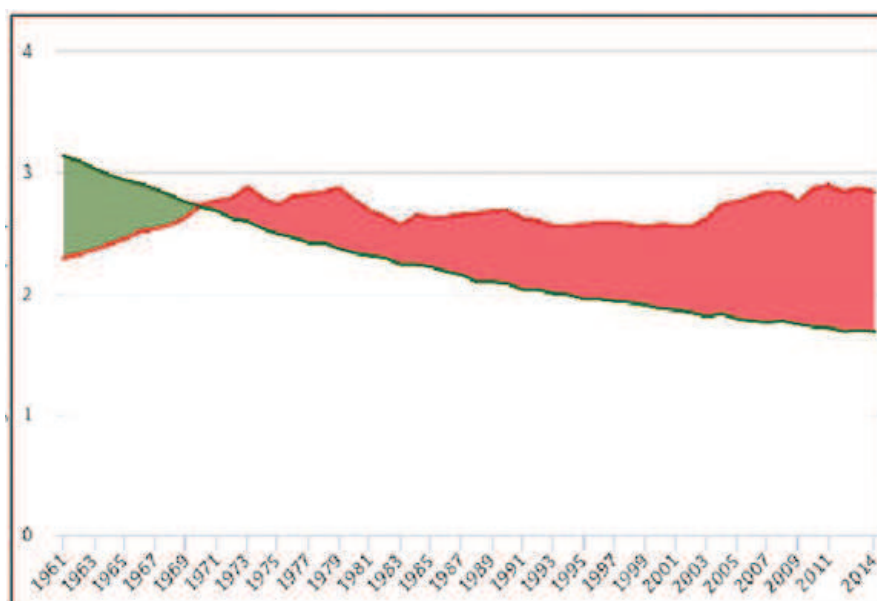
O primeiro desses indicadores diz respeito à degradação de ambientes naturais, justamente aqueles que representariam a garantia de processamento das emissões e a reserva para desenvolvimento futuro. A medida sugerida por Holden et al é a da pegada ecológica (*ecological footprint*), ou seja, o número de hectares (globais) necessários para compensar a emissão de GEE e a capacidade de regeneração biológica, compensando a atividade econômica. Quanto menor esse indicador, mais sustentável é a atividade humana. Um teto adequado seria o de 2,3 hectares *per capita*.

Uma medida associada à pegada ecológica é a da biocapacidade, ou seja, da produtividade dos recursos naturais preservados na absorção e renovação do meio ambiente.

A pegada ecológica é uma medida de demanda por meio ambiente. A biocapacidade é uma medida de oferta de meio ambiente. A diferença entre ambas representa o déficit ecológico do planeta.



**Figura 2**  
**Pegada ecológica per capita e déficit ecológico**



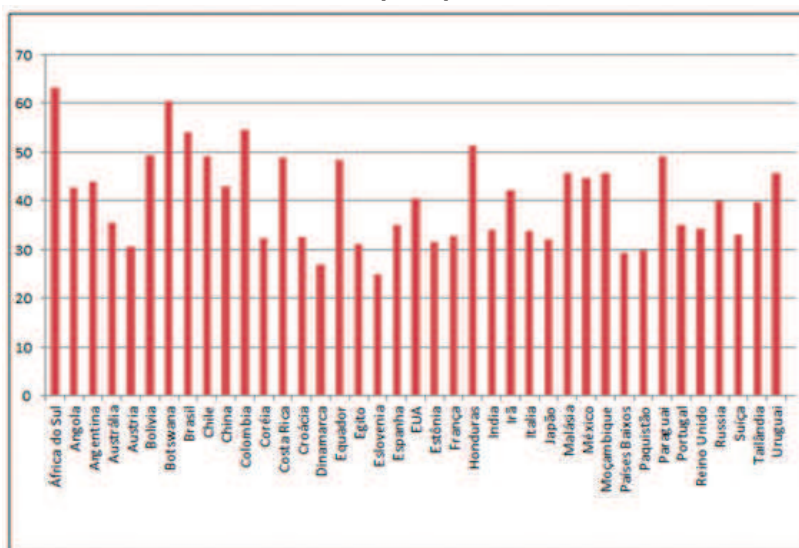
Fonte: Global Footprint Network.

A pegada global total, em bilhões de hectares globais, vem se expandindo de modo mais acelerado que a biocapacidade do planeta. Em 2014, tivemos 20,6 bilhões de gha (hectares globais) de pegada contra 12,2 bilhões de gha de biocapacidade. Em termos per capita, a biocapacidade totalizou 1,68 gha, e a pegada 2,84 gha. Há, portanto, um déficit de 1,16 gha per capita para equilibrar a atividade econômica do planeta e, como mostra a figura 2, a situação agrava-se.

O segundo indicador se refere à distribuição de renda, expressada pelo Índice de Gini<sup>3</sup>. Não há um cálculo de índice global confiável, porque cada país processa esse indicador em anos distintos. No entanto, a figura 3 revela os índices em anos próximos a 2010 para quarenta países selecionados. A meta sugerida para esse índice, que quanto menor é melhor, é de se ter um indicador global inferior a 40.

<sup>3</sup> O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912, em que 0 representa igualdade absoluta e 100, desigualdade absoluta.

**Figura 3**  
**Coeficiente de Gini para países selecionados**



Fonte: Banco Mundial.

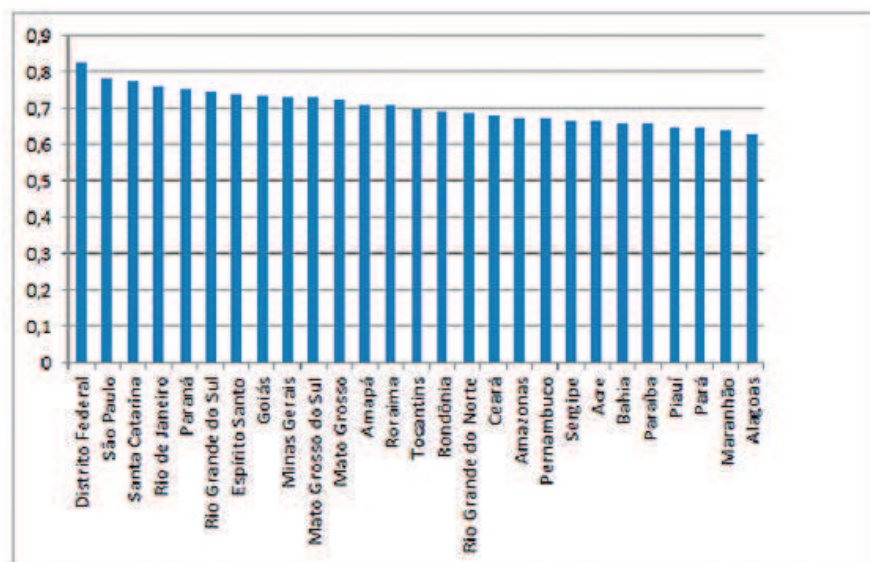
Observe-se que os EUA e a Rússia estão precisamente nesse limite enquanto a maior parte dos países em desenvolvimento o superam com sobras, inclusive alguns dos BRICS: África do Sul, Brasil e China.

O terceiro indicador diz respeito ao padrão de vida e de oportunidades das pessoas, expressado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O nível mínimo recomendado é de 0,630, o que corresponde ao grau de desenvolvimento humano considerado médio. Ainda assim, cerca de sessenta países encontram-se abaixo dessa linha, a maior parte na África e na região do golfo de Bengala.

No entanto, há importantes variações regionais no interior de diversos países. O Brasil, por exemplo, que possuía em 2014, em média, um IDH mais elevado do que o valor mínimo sugerido, de 0,755, apresentava variações expressivas entre os estados da federação (figura 4). Ao desagregarmos os dados em nível municipal, o Brasil possui dois mil municípios com IDH inferior a 0,630.

A mensagem, para esses dois indicadores, é de que, embora estejamos em uma situação mais avançada de equidade e de acesso a garantias básicas, se comparada à situação ambiental, há um longo caminho a percorrer para eliminar disparidades importantes.

**Figura 4**  
IDH estadual em 2010 - Brasil



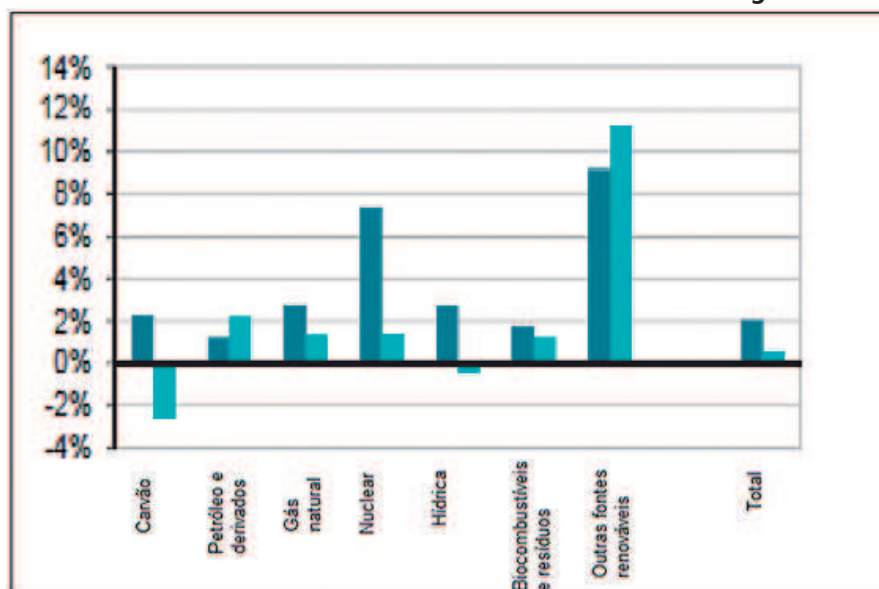
Fonte: PNUD.

O último desses quatro indicadores seria o do uso de fontes renováveis de energia, idealmente superiores a um patamar mínimo de 27% do total. A realidade, porém, é de que a parcela de combustíveis fósseis no mix de fontes de energia se mantém relativamente inalterada. Segundo dados da Agência Internacional de Energia, a produção total de energia em 2015, em nível mundial, foi de 13.790 Mtoe, um acréscimo de 0,6% em relação ao ano anterior. Note-se que 81,7% dessa energia foi obtida a partir de combustíveis fósseis, uma pequena redução em relação ao ano anterior, em que essa proporção era de 81,9%. O número, por si só, demonstra a dependência da economia global em relação ao carbono.

Na figura 5, a barra da esquerda em cada grupo representa a taxa anual média de crescimento entre 1971 e 2015. A barra da direita, a taxa entre 2014 e 2015.

Um aspecto positivo foi o de que, em 2015, a obtenção de energia a partir do carvão caiu 2,5% em relação ao ano antecedente. No entanto, na comparação com 1971, todas as fontes de energia tiveram uma taxa de crescimento anual média significativa. No longo prazo, a situação vem se agravando.

**Figura 5**  
Taxa de crescimento anual no uso de fontes de energia



Fonte: IEA (2017, p. 3).

Entre 1971 e 2015, a oferta de energia cresceu duas vezes e meia. Relativamente, as fontes de gás natural e nuclear foram as que mais se expandiram em termos relativos: em 1971, 1% da energia utilizada era de origem nuclear, número que chegou a 5% em 2015, e 16% obtinha-se do gás natural, parcela que chegou a 22% em 2015.

Em termos regionais, a relação entre porte da economia e uso de energia se faz sentir: 30% da produção de energia ocorreu nos países da OCDE; 29% nos países asiáticos que não fazem parte da organização; 14% no Oriente Médio; 8% na África; 6% na América Latina e 13% nos países eurásianos que não pertencem à OCDE (IEA, 2017, p. 4).

Mesmo no caso da energia elétrica, cerca de 66% da geração global apoia-se no uso de combustíveis fósseis, sobretudo carvão mineral. Essa relação se modificou pouco entre 1971 e 2015, tendo caído a utilização dos derivados de petróleo e crescido a do gás natural (IEA, 2017, p. 6). Como se comentou na introdução, países como Brasil e Canadá, que baseiam sua matriz energética na hidroeletricidade, são exceções. Outras tecnologias alternativas, como eólica, solar, geotérmica ou de biomassa, alcançam 6,5% da produção total. Portanto, longe da meta sugerida.

A mensagem que podemos extrair é a de que novas tecnologias para oferta de energia são criadas, mas sua utilização ainda não é relevante a ponto de mudar um quadro que se perpetua. O mesmo ocorre, possivelmente, nos demais setores da economia e nas demais dimensões do desenvolvimento sustentável. Há sinalização de caminhos, mas estes são íngremes ou estamos ainda desinteressados em percorrê-los (OCDE, 2017, p. 18).

Ainda assim, o debate sobre desenvolvimento sustentável avançou na esfera política multilateral, e as pressões sobre as administrações nacionais para a adoção de medidas integradas, uma espécie de política pública de promoção de atitudes sustentáveis, vêm persistindo. Essas políticas públicas abrangem três aspectos: o reconhecimento da retórica do desenvolvimento sustentável; a adesão aos protocolos que impõem metas de contenção de emissões e de uso de recursos ambientais e a adoção do sistema de indicadores e metas representado pelos ODS.

Por um lado, essas pressões resultam da constatação de que há grave situação de degradação ambiental em andamento. Por outro lado, há um argumento permanentemente esgrimido de que “algo” já está sendo feito. Se não estivéssemos nos movimentando, as coisas estariam ainda piores. Há, na avaliação de Larrère (2015, p. 48), o confronto de dois discursos: um catastrofista, marcando o fim das possibilidades de controle do homem sobre o ambiente; outro tecnicista, apontando para as possibilidades de engenharia de controle planetário capaz de compensar os efeitos da atividade humana.

Um aspecto central na adoção de política pública de desenvolvimento sustentável (PPDS) é o de que esta não é uma política setorial que pretenda sanar ou promover aspectos de interesse específico, como o são outras iniciativas de Estado. Trata-se de uma macropolítica que alcança todos os temas e todas as áreas da gestão econômica, social e ambiental do país, impondo uma forma de pensar, um conjunto de referências e um vocabulário para discutir e encaminhar outras iniciativas. Em outras palavras, não é por questões pontuais de eficiência ou produtividade que será adotada, mas por questões de valores fundamentais professados pelo núcleo de governo do país. Ou, pelo menos, por uma atitude do núcleo de governo de aceitar o discurso do desenvolvimento sustentável para acomodar demandas da sociedade. Trata-se, em suma, de decisão da esfera política.

Pergunta-se, então, que valores são explicitados no discurso do desenvolvimento sustentável. Trata-se de reflexão controversa, pois desenvolvimento sustentável tornou-se um conceito muito elástico, abraçando desde posturas de reafirmação do status quo do atual modelo de produção e consumo até propostas radicais voltadas à construção de economia de crescimento zero administrado (HOPWOOD et al, 2005, p. 42). No substrato

de todas essas posições persiste, porém, o imperativo de que a sociedade precisa mudar para enfrentar a degradação ambiental. Este fator é combinado, na construção valorativa, com a aceitação do sistema capitalista de mercado e com a negação de alternativas de intervenção econômica ou social que cheguem ao extremo de ferir a livre iniciativa (BLACKMORE, 2007, p. 512; VASCONCELLOS, 2007, p. 106-107). O discurso é o da responsabilidade social e ambiental que nasce da conscientização coletiva. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável é uma agenda de liberalismo social.

Holden et al (2014, p. 131-132) propõem o reconhecimento de três dimensões primárias a serem consideradas ao tratarmos de desenvolvimento sustentável: preservar a sustentabilidade ecológica de longo prazo; satisfazer necessidades humanas básicas e garantir a equidade entre gerações e entre grupos sociais de uma mesma geração. Essas dimensões não pressupõem *a priori* a garantia de crescimento econômico, de participação pública ou de elevação do padrão de vida das pessoas. Estas seriam dimensões secundárias, a serem sacrificadas se as dimensões primárias deixarem de ser atendidas.

Embora existam considerações práticas importantes para abraçar essa política pública, que serão discutidas na próxima seção, é importante destacar o caráter de posicionamento discursivo que o desenvolvimento sustentável traz em seu bojo, “reconhecendo a dependência da humanidade em relação ao meio ambiente para satisfazer suas necessidades e alcançar seu bem-estar em um sentido muito mais amplo do que o de meramente explorar recursos” (HOPWOOD et al, 2005, p. 40). O discurso do desenvolvimento sustentável é um discurso humanista, com acentuada postura moral, ainda que preservando atitude de reafirmação do sistema capitalista incumbente.

### **3. Justificativas práticas para a adoção de uma Política Pública de Desenvolvimento Sustentável**

Adotar política pública de desenvolvimento sustentável pode ser, sob o enfoque dos resultados práticos, uma estratégia adequada, se pelo menos um dos quatro efeitos descritos a seguir viesse a se concretizar:

- O desenvolvimento sustentável é uma perspectiva teórica e prática viável, sendo factível que decisões de governo coloquem a economia em uma trajetória de ganhos reais no longo prazo, graças a uma troca de ganhos presentes por ganhos futuros, ou
- As políticas de desenvolvimento sustentável impõem restrições aos agentes produtores que, apesar de des-

confortáveis ao negócio em uma perspectiva de curto prazo, obrigam a investir em tecnologia e asseguram ganhos de produtividade em prazo mais alongado, ou

- O desenvolvimento sustentável é uma política de amenização dos efeitos colaterais da atividade econômica que, embora induza limitações ao crescimento de curto prazo, eleva o bem-estar agregado e garante que se ganhe algum controle na agressão ambiental até que se identifiquem modos de produção alternativos mais eficazes, ou
- O desenvolvimento sustentável é uma retórica de negociação internacional que tem o potencial de estabelecer barreiras não tarifárias de tal ordem que sua negação seria danosa à economia nacional.

Como detalharemos a seguir, os dois primeiros efeitos não se configuram, enquanto os dois últimos claramente se evidenciam.

A possibilidade de existirem ganhos puramente econômicos de longo prazo decorrentes do desenvolvimento sustentável, primeiro dos quatro possíveis efeitos acima descritos, é ainda incerta e, quiçá, improvável, sendo este o principal limitador da sua adoção generalizada como política pública.

De um ponto de vista microeconômico, a postura de promoção da sustentabilidade resulta em obrigações que são implementadas por cada empresa ou setor, usualmente na forma de procedimentos de avaliação e controle que, ressalvados alguns casos, encarecem a produção. A fiscalização estatal dessas obrigações é igualmente onerosa e, em alguns países, errática. Essa tem sido a principal reclamação do empresariado, em especial nas operações de pequeno e médio porte que representam parcela significativa da atividade econômica.

Pelo lado do consumo, a maior parte das pessoas reconhece a importância de uma economia verde, mas não tem hábitos e instrumentos que transponham essa visão para uma percepção de ganhos de bem-estar. Desse modo, enquanto uma transformação cultural em grande escala impedir que essa transposição se consolide, a adoção de medidas voltadas à preservação ambiental terá o duplo ônus de onerar o setor produtivo sem resultar em ganhos de demanda compensatórios.

De um ponto de vista macroeconômico, a perspectiva de crescimento está condicionada, entre outros aspectos, à composição de custos da economia como um agregado. A imposição de exigências e de procedimentos continuados e abrangentes de acompanhamento tende a elevar esses custos,

seja por afetar a produção, seja por exigir aplicação de recursos em uma burocracia estatal qualificada. A troca de investimento presente por investimento futuro tem resultados mistos.

Os resultados das análises dessas políticas, portanto, tendem a ser inconclusivos. À primeira vista não haveria motivo para que uma política pública de desenvolvimento sustentável fosse particularmente feliz em acelerar o crescimento econômico. Tal perspectiva é desencorajadora. Se o desenvolvimento sustentável resultasse de uma promessa econômica clara e certa de crescimento acelerado e limpo, estaríamos no melhor dos mundos. Não parece ser este o caso.

O segundo enfoque, de que as restrições impostas por políticas de desenvolvimento sustentável resultem em avanços de tecnologia e produtividade, é particularmente sedutor. As restrições, se bem aplicadas, resultariam em incentivos para o desenvolvimento de inovações. O benefício social seria inegável, pois haveria redução de emissões ou de uso de recursos para um mesmo resultado econômico.

Jaffe et al. (2005, p. 166) argumentam, porém, que há outros efeitos a serem considerados:

*Políticas para reduzir a poluição têm dois efeitos, no entanto – reduzem a poluição hoje e, tipicamente, mudam os incentivos que as firmas enfrentam, a respeito de investir recursos no desenvolvimento de novas tecnologias no futuro. Em particular, quando as firmas se confrontam com um incentivo para reduzir suas emissões, isto também implica em um incentivo para que elas criem formas de reduzir a poluição a custos mais baixos. O fato de que o desenvolvimento dessa tecnologia, com o tempo, venha a mudar o cálculo de custo-benefício da política ambiental requer uma análise dessa interação dinâmica.*

O principal efeito, entretanto, é o de que pesquisa não é gratuita. Ao contrário, envolve esforço e custos significativos. Haverá deslocamento de interesses das empresas para realizar pesquisas voltadas à redução de emissões, em detrimento de outras linhas de pesquisa ou, eventualmente, de nenhuma pesquisa, caso esta seja desnecessária. Embora pareça pessimista, a escolha egoísta constitui uma escolha eficiente na ausência de restrições. Uma política de desenvolvimento sustentável pode estar afastando as empresas de esforços que seriam mais eficientes do ponto de vista do crescimento econômico.

O terceiro aspecto, de amenização de externalidades da produção, é o que encontra maior respaldo na teoria econômica e na prática regulatória. O rationale dessa abordagem é o de que todo processo produtivo



tem alguns efeitos danosos (males) que não são precificados pelo produtor, constituindo externalidades negativas. Um exemplo é o da poluição, em especial a emissão de GEE. Outro exemplo é o uso intensivo de recursos que constituem bens comunitários, sobre os quais não há mecanismo de precificação. Nesses casos, a produção é ajustada a níveis em que a emissão desses efeitos danosos ou o uso desses bens comunitários são excessivos. Há, em suma, prejuízo social e o bem-estar agregado é prejudicado.

A solução convencional para o tratamento dessas situações segue duas linhas.

A primeira é a da sua precificação, seja pela imposição de taxas ou multas, seja pela criação de mercados de compensações. No entanto, no caso dos danos ambientais, em vista da escala dos efeitos e do caráter global que esses mecanismos precisam alcançar (pois, por exemplo, os danos provocados pelo sistema industrial de um país afetam o clima e os recursos de outros países, numa lógica *beggar thy neighbour*<sup>4</sup>), um acerto multilateral torna-se mandatário. Este é um ponto central na adoção de uma PPDS, pois esta orienta as diretrizes setoriais do governo e a busca de compensações na arena multilateral.

A segunda linha usualmente adotada é a da imposição de limites ou de metas de emissão, de eficiência ou de uso de recursos. Isto envolve custos, que podem se expressar como aumento dos custos de produção em decorrência da imposição de mudanças de tecnologia, como contração dos níveis de produção e do uso de insumos, ou como custo administrativo nas decisões dos agentes econômicos (JAFFE et al, 2005, p. 165).

Uma alternativa, baseada na certificação de sistemas de produção das empresas, alinha-se à tradição de abordar os processos produtivos com enfoque em supervisão sistêmica, em voga na teoria da administração desde os anos 1950, enfatizando a prevenção e o registro sistemático das operações. As certificações de gestão ambiental da série ISO-14000, em adoção desde 1996, foram um primeiro esforço bem-sucedido nessa linha.

Nesse enfoque, a expectativa em torno desses mecanismos, porém, torna-se muito mais modesta. Não se pode imaginar que possa existir, *a priori*, efeito benigno de longo prazo de promoção da tecnologia ou da produtividade, embora tal benefício possa ocorrer colateralmente. A atitude é de ajuste do processo produtivo a níveis em que a absorção de suas externalidades se torne viável. Previsivelmente, o desenvolvimento sustentável teria

<sup>4</sup> *Beggar thy neighbour* (“mendigar ao vizinho”) é um conceito introduzido por Adam Smith no livro IV, capítulo III, de *A Riqueza das Nações*, sendo amplamente utilizado em economia internacional. Refere-se a políticas comerciais, de produção, monetárias ou de operações de crédito que beneficiam o país que as promove, prejudicando ao mesmo tempo países vizinhos ou parceiros comerciais.

de almejar metas de crescimento moderadas, eventualmente convergindo para um estado estacionário administrado.

Resta, enfim, o enfoque de retórica de negociação, que representa a motivação mais fraca para a adoção de política pública de desenvolvimento sustentável: esta seria inexorável em decorrência do seu uso generalizado como retórica de comércio exterior. A adesão aos ODS legitimaria o processo produtivo interno de cada país, qualificando-o ao comércio multilateral. Reciprocamente, a falha em alcançar indicadores e metas relacionados a esses objetivos levaria o país a ficar exposto a questionamentos, represálias ou medidas compensatórias.

Não existe, nesse caso, expectativa de efeitos positivos ou de ajustes compensatórios. A política de desenvolvimento sustentável é perseguida com o objetivo de adequação política do país ao ambiente multilateral.

Nesse aspecto, há um ponto adicional a levantar. A construção dos ODS como retórica envolve esforço sistemático de negociação intelectual em favor do discurso do desenvolvimento sustentável. O problema da adoção dessas iniciativas, nessa dimensão, não se relaciona tanto ao reconhecimento da sua relevância no âmbito das relações internacionais ou das possibilidades que oferecem para o aperfeiçoamento das políticas públicas nacionais. A questão é que a esfera multilateral vem empreendendo um esforço sistemático e contínuo de identificação de atores nacionais que possam encampar essas iniciativas e de oferta de colaboração e benefícios àqueles que se engajarem na sua promoção, na forma de programas de treinamento, visitas técnicas, acesso a dados e oportunidades de colaboração internacional. Um elemento indissociável desse ativismo é o de que essa retórica vem sendo imposta na diplomacia multilateral, mesmo a contragosto de países de peso relevante.

No Brasil, parcerias importantes da ONU e de suas agências com órgãos do setor público nacional vêm resultando em gradual adoção desses conceitos. Órgãos de planejamento, ministérios selecionados e o “sistema U” vêm agregando os indicadores dos ODS a suas auditorias, análises e projetos estratégicos. Entre outros aspectos, essas instâncias constroem acordos de cooperação com organismos multilaterais (Banco Mundial, OCDE) para elevar sua qualificação analítica. No contexto desses acordos, vêm buscando a construção de rede de colaboradores para o acompanhamento e o controle externo de suas práticas. Várias instâncias de outros poderes ou entidades não governamentais têm sido requeridas a integrar esse grupo desde 2015.

Em suma, a adoção de políticas públicas de desenvolvimento sustentável não pode almejar a construção de trajetórias de crescimento econômico decorrentes de benefícios diretos ou indiretos das obrigações de controle e

investimento. Estas serão construídas nos limites das restrições estabelecidas para lidar com externalidades negativas decorrentes do processo produtivo. Por outro lado, como há um caráter de *beggar thy neighbour* nas decisões de cada país, uma concertação multilateral será indispensável, e a adesão a esta poderá representar a garantia de acesso ao mercado global, em especial no caso de países periféricos como o Brasil.

#### 4. Abordagens alternativas e seus benefícios

Um aspecto importante de uma PPDS é a flexibilidade para acomodar abordagens alternativas, em especial aquelas voltadas a incorporar segmentos da população de baixa renda à economia formal e a promover mecanismos alternativos de distribuição e de preservação ambiental.

A inabilidade da economia convencional para promover a distribuição de renda, a diminuição da pobreza e a preservação ambiental, levou a esforços comunitários no sentido de experimentar abordagens alternativas. Destas, há duas que, pelo *hype* que vêm provocando, merecem uma menção: o movimento de mercado inclusivo e o movimento da economia colaborativa.

O movimento de mercado inclusivo ou de base da pirâmide surgiu há cerca de quinze anos, baseado na ideia de que é possível desenvolver atividades empresariais sólidas com o objetivo de atender o consumidor de baixa renda e, em paralelo, melhorar sua qualidade de vida e suas oportunidades de crescimento (DOBERS e HALME, 2009, p. 248).

De início, empresas emergentes do setor financeiro alcançaram sucesso com a oferta de microcrédito, especialmente nos casos em que o risco de inadimplência do devedor era reduzido graças à construção de redes de controle social, em que os empréstimos tinham um caráter de compartilhamento. Experiências como a de Muhammad Yunus e o seu Banco Grameen, em Bangladesh, a partir dos anos 1980<sup>5</sup>, apontaram para uma possibilidade inovadora: em lugar de mecanismos de doações ou trabalho comunitário, promover atividades empresariais que garantiriam a eficácia da ação social com uma taxa de retorno sobre o empreendimento.

Apesar dos resultados mistos dessas iniciativas, a mensagem de que é possível construir mercados inclusivos, em que a camada mais pobre possa ser atendida em condições adequadas à sua renda, vem produzindo uma cascata de novas iniciativas. As estratégias de institucionalização de merca-

5 O Banco Grameen foi criado em fins dos anos 1970 para estruturar um sistema de microcrédito sem exigência de garantias e com a participação compulsória dos tomadores em grupos de controle social. Nos anos 1980, o banco, além das linhas de financiamento usuais, passou a oferecer crédito para construção de casas. Seu crescimento deu-se, porém, a partir de 2003, alcançando oito milhões de clientes, dos quais mais de 90% são mulheres.

do inclusivo buscam, além disso, envolver o público de baixa renda como empreendedores ou parceiros, estimulando a construção de redes de negócios nas áreas geográficas de baixa renda.

O avanço das modalidades de negócios via internet aceleraram essas iniciativas, permitindo que atividades de oferta de produtos e serviços, de intermediação financeira ou de logística pudessem ser realizadas via rede, facilitando a interação e reduzindo a exposição das pessoas a ambientes ou situações de risco.

A eficiência no uso de insumos, a redução de desperdícios e o compartilhamento de vivências e conhecimento foram aspectos motivadores de iniciativas em que espaços são compartilhados, projetos são conduzidos em colaboração e o consumo tem um caráter coletivo ou de divisão entre pessoas de grupos bem delimitados. Talvez o mais interessante desses experimentos seja o da construção de ambientes de economia colaborativa ou compartilhada.

O termo nasceu de atividades de negócio conduzidas por mediação via serviços de internet que colocava provedores e consumidores em contato, das quais as mais conhecidas são o Uber, aplicativo de prestação de serviços de transporte individual, o Air-bnb, para identificação de hospedagem, e o Freecycle, para repasse de bens a serem reutilizados ou reciclados. Do primeiro nasceu o jargão *uberização*, para denotar a transição de negócios tradicionais para o formato de economia colaborativa.

A economia colaborativa envolve tanto atividades comerciais como iniciativas sem fins lucrativos. De um modo geral, estas incorporam três elementos em comum: o uso da rede internet como interface para *matching* entre oferta e procura; a busca de austeridade no uso de insumos e a adoção de mecanismos de autorregulação, independentes do Estado.

Há três modalidades básicas de negócios que são reconhecidas como economia colaborativa: os sistemas *peer-to-peer* de oferta, pelos quais um bem ou serviço privado é compartilhado; os mercados de redistribuição, para repasse de bens usados ou descartados; e os espaços colaborativos, em que conhecimento, ferramentas ou local de trabalho são compartilhados. O financiamento dessas iniciativas é feito, em boa medida, com plataformas de custeio pelo aporte compartilhado de capital, conhecidas como *crowdfunding*.

A economia colaborativa não tem o caráter social do mercado inclusivo. É um tipo de abordagem característico de ambientes urbanos de classe média ou alta, muitas vezes com enfoque internacional ou global. Ao contrário do mercado inclusivo, visto em geral como iniciativa meritória, a economia colaborativa sofre críticas importantes, focadas em três aspectos: os efeitos sobre o mercado de trabalho, sobretudo com a perda de empregos formais

e a fragilização do sistema previdenciário; a concentração de lucro nas mãos dos intermediários; e a fragmentação de mercados anteriormente protegidos, corroendo as receitas do prestador de serviços (L'EXPANSION, 2015).

## 5. O debate público sobre o desenvolvimento sustentável

É importante, na avaliação de uma política pública, refletir sobre a sua recepção pela população e pelos grupos de interesse relevantes. Políticas públicas são concebidas pela *intelligentsia* do Estado, mas sua legitimidade diante da opinião pública fortalece o governo e consolida posição de força. Já uma rejeição aberta expõe o governante a pressões políticas que podem chegar ao limite do tolerável.

O primeiro aspecto relacionado ao tratamento do tema na grande imprensa e sua aceitação pelo público é o da sua inerente simpatia, calcada na reafirmação de posturas humanistas, evidenciada desde o seu surgimento. A receptividade do conceito de desenvolvimento sustentável foi rápida e generosa. Como aponta Vasconcellos (2007, p. 107):

*Ainda, no nível global, a temática do desenvolvimento sustentável foi rapidamente incorporada ao espaço de ensino, pesquisa e geração de conhecimento das escolas de nível básico e superior; ganhou relevância na mídia em todos os seus formatos; tornou-se objeto temático das artes, especialmente do cinema e da literatura; além de se tornar pano de fundo para gerar novas modalidades artísticas com material reciclado.*

O segundo aspecto a destacar é a ampla cobertura ambientalista que é mantida pelos principais veículos, apontando para a preocupante evolução dos danos ao meio ambiente. Na medida em que novas evidências surgem, estas recebem extensa divulgação. Estudos e relatórios especializados tendem, a cada dia, a enfatizar a urgência de medidas drásticas para conter a degradação ambiental, que “rapidamente está superando a capacidade do planeta de absorver os danos, de modo que a taxa de deterioração está crescendo globalmente” (HARVEY, 2016).

Fatos alarmantes recebem também ampla divulgação, como o de que exista no Oceano Pacífico um depósito de lixo flutuante que já ocuparia área duas vezes maior do que a do estado norte-americano do Texas e teria cinco metros de espessura. Trata-se de acúmulo de resíduos sólidos, cordame, vasilhames plásticos das mais diversas procedências, detritos em decomposição e milhares de outros produtos que se acumularam nessa extensa área, lançados ao mar por esgotos a céu aberto, emissários submarinos e embarcações dos mais variados portes que trafegam entre a América do

Norte e a Ásia. São 25 milhões de toneladas de lixo por ano jogadas no mar e concentradas pelas correntes, produzidas pelos Estados Unidos, a China, o Japão e meia dúzia de outros países da região, que somam pelo menos metade do PIB mundial (OESP, 2018).

Infelizmente, a divulgação dessas tragédias não resulta em reações proativas eficazes. No curto prazo, para que uma política de desenvolvimento ambiental seja eficiente, o custo marginal decorrente da redução de GEE ou da preservação de áreas deveria ser menor do que o benefício marginal social desses resultados.

Fala-se, porém, de grandezas de difícil apuração, exceto em casos em que os efeitos sobre a saúde, o saneamento ou o uso do solo sejam graves e verificáveis. Um exemplo foram os efeitos das primeiras explorações de folhelho betuminoso pela técnica de fracking, por exemplo, na região de Vaca Muerta, na Patagônia argentina (O GLOBO, 2014). O grau de contaminação da água foi de tal ordem que gerou reação contundente da população local e de grupos de defesa ambiental. Vários países, inclusive o Brasil, impuseram vetos à tecnologia. Quando os efeitos são muito danosos e a causa é pontual, a restrição é imediata.

No entanto, a maior parte das emissões e dos efeitos ambientais não tem esse tipo de visibilidade imediata e passa despercebida por anos a fio. Quando os efeitos são distribuídos e a eliminação da causa é custosa, a tendência é deixar estar. O exemplo do DDT, usado desde a década de 1950, e proibido em diversos países a partir dos anos 1970, é um caso paradigmático. Apesar dos danos comprovados à saúde, só foi banido no Brasil em 2009. Atualmente, há até analistas que defendem a sua volta (NARLOCH, 2017).

Comunicação pública para o desenvolvimento sustentável demanda, enfim, estratégia de divulgação e de envolvimento comunitário, podendo envolver parcerias do governo com organizações não governamentais e empresas de comunicação. “Esse tipo de sinergia é viável em países cujos governos valorizam a presença de ONGs e as veem como complementares ao papel regulatório e de prestador de serviços do Estado” (FAO, 2007, p. 63). Essa divulgação é central para criar um ambiente de diálogo e de cidadania.

## **6. Críticas ao desenvolvimento sustentável**

Há setores, porém, que reagem com firmeza à adoção de uma PPDS. O conceito de desenvolvimento sustentável e as práticas relacionadas à sua promoção têm sido objeto de ataques recorrentes, baseados em geral em três argumentos de forte impacto midiático.

O primeiro destes, e o mais adotado, é a negação do problema ambiental relacionado com a produção industrial e o agronegócio, tentando-se en-

quadrar os indicadores e os argumentos levantados pela academia, por ambientalistas e por organismos multilaterais, nas categorias de invencionice, de distorção dos fatos, de omissão de indicadores do progresso atual ou de fabricação de falácias a partir de evidências desimportantes (NORBERG, 2016, p. 206-207; WESTMORE, 2018).

Trata-se de abordagem surpreendente, em vista dos efeitos ambientais que estão à vista de todos. É desnecessário esmiuçar indicadores ou registrar ocorrências para comprovar o que sentimos cotidianamente: o clima mudou, os problemas ambientais são sérios, afetam nosso dia a dia e nos expõem a crescentes riscos. Também é de conhecimento comum que tais efeitos decorrem de externalidades, de imperícia ou de descaso na condução das atividades produtivas.

No entanto, o argumento da negação do problema ambiental ou da sua causalidade com a atividade econômica encontra amplo reflexo junto à opinião pública. Duas alegações recorrentes nesse tipo de abordagem são as de que a cobertura ambientalista é alimentada por entidades que recebem contribuições e subsídios públicos, sendo a perpetuação da tese alarmista seu “pão de cada dia”, não havendo fontes de informação independentes para servir de contraponto, e de que a implementação de alternativas ambientalmente corretas (como energia limpa, agricultura orgânica, carros elétricos, etc.) movimentou extenso mercado industrial e de serviços alavancado por incentivos fiscais e subsídios governamentais.

Em parte, esses argumentos são abraçados, também, porque sempre há os perdedores das políticas ambientais, entre empresários e trabalhadores. Parte do sucesso de Trump junto ao eleitorado do *rust belt* norte-americano nas eleições de 2016, por exemplo, foi resultado da percepção sobre essas perdas e da capitalização política sobre estas (NORBERG, 2016, p. 1).

A segunda linha de argumentação contra o desenvolvimento sustentável reconhece a existência de externalidades negativas decorrentes do processo econômico, mas pergunta o que fazer, tendo em vista que não há como viver uma vida contemporânea de elevada qualidade sem conviver com seus efeitos colaterais. Não estamos na Idade Média, mas em tempos de ganhos tecnológicos, sociais e culturais inéditos. As pessoas de hoje têm alimentação farta, antibióticos produzidos com química avançada, material descartável de plástico, automóveis com baterias de níquel, aviões que emitem quantidades maciças de gases danosos à camada de ozônio, smartphones com elevada densidade de metais nobres. Coibir a petroquímica, a mineração, a eletricidade, a tecnologia nuclear ou os transportes aéreos resultaria em destruir as bases do nosso modo de vida. Trata-se de argumen-

tação recorrente, por exemplo, em publicidade institucional de segmentos do setor produtivo.

A terceira linha, enfim, é a de que, embora reconhecendo que a promoção de política pública de desenvolvimento sustentável seja iniciativa basicamente correta e desenvolvida a partir de evidências reais, aponta-se que sua implementação é essencialmente falha. A construção do sistema negociado pela ONU teria incorporado um nível tão elevado de convicções ideológicas e de reciprocidade de concessões entre as partes, que resultou em uma “salada de frutas” de indicadores, muitos dos quais contraditórios entre si. Desse modo, o esforço de atendimento a tais indicadores enredaria a administração nacional em um acompanhamento exaustivo e em um desgaste estéril. Além disso, as exigências conflitantes resultariam em procedimentos fiscalizatórios dúbios ou sujeitos a sucessivas revisões, inviabilizando investimentos.

A crítica, se tomada pelo valor de face, merece ressalvas. Orçamentos de empresas e do governo são multifacetados e cobrem uma variedade de áreas e de interesses. Por outro lado, o argumento aponta um problema que de fato existe na administração de abordagens de desenvolvimento sustentável: as empresas e o Estado precisam conviver constantemente com dilemas na aplicação de esforços e na utilização de recursos, que envolvem múltiplos interesses, objetivos conflitantes, *stakeholders* com demandas opostas e situações complexas de calibração de objetivos. O caráter imediato que se esperaria no passado, de uma decisão baseada na busca de um objetivo claro (lucro, posição de mercado, promoção de valores e assim por diante) dá lugar a uma avaliação refletida e multidimensional (BLACKMORE, 2007, p. 513).

Nessas situações, uma combinação de talentos escassos torna-se crucial para a qualidade das decisões: visão sistêmica, boas práticas de gestão, uso eficiente de recursos, fundamentação científica na tomada de decisão, responsabilidade social. Isso explica, em parte, a dificuldade que as empresas de pequeno e médio porte enfrentam ao lidar com a linguagem e as exigências das políticas de desenvolvimento sustentável.

Isto demanda uma cultura corporativa de comunicação pública e de responsabilidade social que vem gradualmente permeando das empresas globais para o tecido econômico de cada país, uma forma de *spillover*, mas cuja incorporação fica condicionada a aspectos institucionais e culturais que, em países em desenvolvimento, estão distantes das práticas dos países desenvolvidos (DOBERS e HALME, 2009, p. 246). Essas assimetrias precisam ser levadas em consideração ao se tratar de uma política pública de desenvolvimento sustentável.



Desse modo, considerados todos os aspectos, a cobertura de mídia e as atitudes das pessoas criam um ambiente favorável à condução de uma política pública de desenvolvimento sustentável, mas ao preço de preservar a impressão de distanciamento dos episódios mais graves em relação ao dia a dia. Na medida em que as decisões de política estabelecem restrições e impõem procedimentos fiscalizatórios, emerge um quadro mais complexo, em que parte do público e do mercado reforça o apoio à política e outra parte reage a esta.

## 7. Conclusões

O desenvolvimento sustentável consolidou-se como um conjunto de expressões retóricas que intermedeia crescente número de episódios de negociação de interesses no espaço multilateral. Desse modo, ainda que para fins puramente formais, sua adoção como macropolítica que integre e dê organicidade a uma variedade de iniciativas de Estado deve ser seriamente considerada.

Por outro lado, apesar das reações de determinados grupos de interesse e de vozes isoladas, acumulam-se as evidências de crescente degradação ambiental e da real possibilidade de a natureza se tornar incapaz de neutralizar ou reprocessar os efeitos da atividade humana. Os níveis de degradação são alarmantes e, atualmente, para neutralizar um dia de atividade econômica global, o meio ambiente já exigiria 1,7 dias de inércia econômica. Essa diferença vem crescendo ano a ano.

Em contrapartida, há custos importantes envolvidos na sustentabilidade. Sua harmonização com taxas de crescimento econômico que sejam satisfatórias para o mercado é uma possibilidade improvável. Até mesmo seu uso como mecanismo de alavancagem de avanço tecnológico encontra limitações. Desse modo, resta ao governo a negociação de limites à emissão de GEE e ao uso de insumos, ou de medidas compensatórias equivalentes, que têm efeitos limitadores sobre as possibilidades de crescimento.

A visão do desenvolvimento sustentável é, ainda assim, esperançosa, buscando harmonizar, em seu discurso, a possibilidade de respeito ao meio ambiente e de busca de equidade social com uma lógica capitalista e de busca do lucro. O que vemos em nosso mundo atual, porém, não oferece boas chances de comunhão com essa utopia. Ao contrário, os indicadores básicos de preservação ambiental e de ganhos sociais são preocupantes.

Em suma, a adesão a um discurso ambientalista e a promoção de uma política pública de desenvolvimento sustentável é uma agenda de adequação ao status quo do contexto diplomático. Uma medida, portanto, de convergência e harmonização com os interesses internacionais, talvez indispensável para um país periférico como o Brasil. Governos que desejam

estabelecer posição de confronto e de demonstração de força, como é o caso dos EUA a partir da administração Trump, têm usado a rejeição a esse discurso como estratégia de exibição. Esse caminho, no entanto, parece pouco recomendável para nós, pelo risco de exposição a críticas diplomáticas, a restrições de acesso a mercados e à imposição de compensações.

Uma trajetória do tipo *soft path* é politicamente interessante, embora provavelmente de eficácia limitada. Diretrizes de convergência com metas propostas nos ODS e de promoção de tecnologia e hábitos verdes são bem-vistas pela comunidade internacional e, respeitado o tempo do debate público e da construção de uma responsabilidade social, são bem-recebidas pela opinião pública. Uma adequação gradual do setor produtivo, com procedimentos negociados, já está incorporada aos objetivos estratégicos das empresas de maior porte e sua extensão a todo o mercado já é uma reivindicação em curso. Uma política pública com esse teor acomodaria os instrumentos já existentes de regulação ambiental e promoveria sua evolução gradual, correndo possibilidades de confronto. Trata-se, talvez, da postura mais confortável e mais recomendável.

Uma implementação radical, por sua vez, com metas fiscalizadas e punições, pode trazer custos elevados junto à opinião pública, se levada ao pé da letra. Não existe almoço grátis: medidas fortes são antipáticas. Imposições demasiadamente restritivas ao setor produtivo elevam os custos de produção, criam demandas por barreiras à competição e implicam intervenção fiscalizatória desgastante para ambas as partes, mercado e governo. A redução acelerada das agressões ao meio ambiente também passa, necessariamente, pela proibição de certas linhas de mercadorias e por redução do nível de consumo da população de renda mais alta, em especial de bens supérfluos. Hábito verde é consumir de modo seletivo, é utilizar os produtos que temos em mãos até o seu completo desgaste. Esse é, talvez, o principal custo político da adoção de uma política de desenvolvimento sustentável rigorosa: convencer as pessoas a se comportar de modo responsável e correto, tanto no consumo quanto nas decisões de investimento, em ambiente de exaustão social diante dessas imposições. Um convite à conflagração.

## Referências

---

“Ambientalistas denunciam impacto em exploração de ‘shale gas’ na Patagônia argentina”. O Globo, 13/6/2014. Disponível em: [oglobo.com/economia/ambientalistas-denunciam-impacto-em-exploracao-de-shale-gas-na-patagonia-argentina-12470427](http://oglobo.com/economia/ambientalistas-denunciam-impacto-em-exploracao-de-shale-gas-na-patagonia-argentina-12470427).

“La fin du salariat” (dossiê). *L'Expansion*, 809: 24-48. Novembro de 2015.

“Oceanos recebem 25 milhões de toneladas de lixo por ano”. *O Estado de São Paulo*, 21/3/2018. Disponível em: [brasil.estadao.com.br/noticias/geral,oceanos-recebem-25-milhoes-de-toneladas-de-lixo-por-ano,70002235798](http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,oceanos-recebem-25-milhoes-de-toneladas-de-lixo-por-ano,70002235798).

BLACKMORE, Chris (2007). “What kinds of knowledge, knowing and learning are required for addressing resource dilemmas?: a theoretical overview”. *Environmental Science & Policy*, 10: 512-525.

CASSIDY, John (2017). “Donald Trump’s ‘screw you’ to the world”. *The New Yorker*, 1º de junho de 2017. Disponível em: [www.newyorker.com/news/john-cassidy/donald-trumps-screw-you-to-the-world](http://www.newyorker.com/news/john-cassidy/donald-trumps-screw-you-to-the-world).

DEMPSEY, Nicola, Glen BRAMLEY, Sinéad POWER e Caroline BROWN (2011). “The social dimension of sustainable development: defining urban social sustainability”. *Sustainable Development*, 19 (5): 289-300.

DESCOLA, Philippe (2015). “Humain, trop humain”. *Esprit*, 420: 8-22.

DOBERS, Peter e Minna HALME (2009). “Corporate social responsibility and developing countries”. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 16: 237-249.

Empresa de Pesquisa Energética – EPE (2017). **Anuário estatístico de Energia Elétrica 2017**. Brasília: EPE/MME.

Global Footprint Network (2018). Disponível em: [//www.footprintnetwork.org/](http://www.footprintnetwork.org/).

HARVEY, Fiona (2016). “Humans damaging the environment faster than it can recover, UN finds”. *The Guardian*, 19/5/2016. Disponível em: [www.theguardian.com/environment/2016/may/19/humans-damaging-the-environment-faster-than-it-can-recover-report-finds](http://www.theguardian.com/environment/2016/may/19/humans-damaging-the-environment-faster-than-it-can-recover-report-finds).

HOLDEN, Erling, Kristin LINNERUD e David BANISTER (2014). “Sustainable development: Our Common Future revisited”. *Global Environmental Change*, 26: 130–139

HOPWOOD, William, Mary MELLOR e Geoff O’BRIEN (2005). “*Sustainable Development: mapping different approaches*”. *Sustainable Development*, 13 (1): 38-52.

International Energy Agency – IEA (2017). *World Energy Balances: Overview*. Paris: OCDE/IEA.

JAFFE, Adam B., Richard G NEWELL e Robert N. STAVINS (2005). “A tale of two market failures: technology and environmental policy”. *Ecological Economics*, 54: 164-174.

LARRÈRE, Catherine (2015). “Anthropocène: le grand récit”. *Esprit*, 420: 46-55.

LEITE, Frederico S. e Mônica P. NEVES (2008). “Reflexões sobre fechamento de mina”. Belo Horizonte: Centro Universitário de Belo Horizonte – UNI-BH (mimeo).

McKINLEY, Andrew (2008). “Industrial ecology: a review with examples from the Canadian mining industry”. *Canadian Journal of Regional Science*, 31 (1): 163-174.

NARLOCH, Leandro (2017). “Que falta faz o DDT”. *Véja*, 9/2/2017. Disponível em: [veja.abril.com.br/blog/cacador-de-mitos/que-falta-faz-o-ddt/](http://veja.abril.com.br/blog/cacador-de-mitos/que-falta-faz-o-ddt/).

NORBERG, Johan (2016). **Progress: ten reasons to look forward to the future**. Londres: Oneworld.

Organização das Nações Unidas – ONU (2015). **Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development**. Res. 70/1. Nova York: ONU.

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO (2007). **World Congress on Communication for Development**. Roma: FAO/BIRD.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2017). **Investing in Climate, Investing in Growth**. Paris: OCDE.

REIS, Lineu B. (2016). “Energia, ambiente, sociedade e sustentabilidade”. Em: PHILIPPI Jr., Arlindo e Lineu B. REIS (orgs.). **Energia e Sustentabilidade**. Barueri: Manole.

VASCONCELLOS, Luiz C. (2007). **Saúde, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: Apontamentos para uma Política de Estado**. Tese de doutorado para obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública. Rio de Janeiro: Fiocruz.

WESTMORE, Peter (2018). “Climate change’ news is fake news”. *News Weekly*, 14/7/2018, Disponível em: [newsweekly.com.au/article.php?id=58161](http://newsweekly.com.au/article.php?id=58161).

World Commission on Environment and Development – WCED (1987). **Our Common Future**. Oxford: Oxford University Press.