

Desenvolvimento sustentável: utopia ou imperativo?

(artigo publicado nos “Cadernos de Economia”, nº 82, Jan/Mar 2008)

João Joanaz de Melo¹

O estado do Planeta e da Nação

As expressões “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade” estão na moda, ao ponto de se tornarem chavões que toda a gente usa mas poucos sabem o que significa.

O modelo económico hoje dominante, baseado na economia de mercado, tem a virtude de ser eficiente na criação de riqueza. Infelizmente, tem tido como subproduto a degradação dos recursos naturais, e o agravar do fosso entre ricos e pobres. Na Tabela 1 podemos observar indicadores deste desenvolvimento insustentável.

Tabela 1 — Alguns indicadores de desenvolvimento em Portugal e no Mundo

O estado do Mundo	O estado de Portugal
21 milhões de refugiados e deslocados	28% de pobres (definição UE: rendimento < 60% mediana nacional)
Três biliões de pobres (definição ONU: rendimento < 2 US\$/dia)	9% de analfabetismo
Um bilião de iletrados	80% sem escolaridade obrigatória
Alterações climáticas de origem humana	Intensidade energética 17% pior que a média UE27, apesar da pouca indústria e clima favorável; emissão de GEE 18% acima da meta de Quioto
Um bilião de pessoas sem acesso fiável a água potável	93% de água canalizada, mas apenas 66% de efluentes tratados
Em curso a maior extinção em massa desde há 65 milhões de anos, por influência humana: 25% das espécies poderá extinguir-se em 50 anos	41% das massas de água em risco de incumprimento dos níveis de qualidade estabelecidos
“Pegada ecológica” ultrapassa 2 Terras, ou seja, o consumo de recursos está mais do dobro acima do sustentável	Maioria dos stocks pesqueiros abaixo dos limites biológicos de segurança
Poluição sistémica crescente por metais pesados e poluentes orgânicos persistentes	Geração de resíduos sólidos urbanos: 1,2 kg/habitante/dia

O Mundo está mesmo em crise, e se não invertermos as tendências actuais enfrentamos um cenário de degradação ecológica e social profunda. Por outro lado, temos hoje conhecimento e ferramentas para começar a inverter a situação. Visões pessimistas ou optimistas são tanto

¹ Professor de Engenharia do Ambiente, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa

irrealistas como inúteis, porque convidam ao fatalismo e à inacção. A hora é de agir, o futuro depende de nós.

Crescimento versus desenvolvimento

As preocupações ambientais começam a dar origem a políticas de ambiente no início dos anos 70 (séc. XX), mas à época paradigma ambiente-economia era de conflito: entendia-se que o crescimento económico só era possível à custa da degradação dos recursos naturais. Procurava-se o equilíbrio entre o desenvolvimento e a protecção do ambiente, entendidos como objectivos igualmente desejáveis mas antagónicos. É o “paradigma da balança”.

O reconhecimento das falhas do modelo tradicional levou à procura de formas diferentes de relacionamento entre o ambiente, a economia e a sociedade. O conceito de desenvolvimento sustentável viria a emergir em 1987, através do relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento (conhecido por “relatório Brundtland”), tendo-se popularizando-se na Cimeira da Terra do Rio de Janeiro em 1992. Assim, desenvolvimento sustentável define-se como um modo de desenvolvimento e uso dos recursos que garante simultaneamente as necessidades da geração presente e das gerações futuras. Ou, de forma mais prosaica, é a gestão do ambiente e da sociedade hoje de maneira que os nossos netos se orgulhem de nós amanhã.

Este conceito de desenvolvimento é inovador em dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, reconhece-se que ambiente natural e desenvolvimento sócio-económico não são antagónicos mas sim inter-dependentes. Em segundo lugar, valoriza-se a ideia da solidariedade inter-geracional. Em síntese, entende-se hoje o desenvolvimento sustentável como dependente de três pilares igualmente essenciais: sociedade, ambiente natural e economia. Note-se que só existe verdadeira sustentabilidade se todos três pilares forem respeitados: não podemos prejudicar uma dimensão a pretexto de beneficiar outra. É o “paradigma do tripé”.

Corolários escandalosos

Levar às últimas consequências qualquer dos pilares da sustentabilidade — sociedade, economia e ambiente — implica corolários difíceis, porventura mesmo escandalosos face à mentalidade dominante.

No domínio social, sustentabilidade implica a defesa intransigente dos direitos humanos, desde o elementar direito à vida até aos direitos civis — mesmo que isso implique prejudicar certos negócios. A democracia que conhecemos tem imensos defeitos, mas é sempre melhor

que qualquer ditadura. Por outro lado, é fundamental respeitar os não votantes: as crianças, os despojados, as gerações futuras, as outras espécies vivas e até os elementos não vivos do ecossistema.

No domínio ecológico, sustentabilidade significa anular a degradação de recursos: zero consumo de combustíveis fósseis, zero poluição persistente, zero impacto líquido de projectos de desenvolvimento, zero destruição de espécies e habitats; ou, por outras palavras, uma “pegada ecológica” da actividade humana inferior aos recursos renováveis disponíveis.

No domínio económico, sustentabilidade significa que a actividade económica tem de ser rentável e baseada em recursos renováveis. Tal como num ecossistema, elementos individuais da economia (empresas, empregos, produtos) nascem, crescem e morrem, numa evolução dinâmica; tal como num ecossistema, a eficiência, a inovação e a adaptabilidade são factores essenciais de sobrevivência a prazo.

Se cada um destes corolários é difícil de cumprir por si só, cumpri-los em simultâneo parece utópico — mas a sua concretização é tão impossível no curto prazo como indispensável a longo prazo.

Há que reconhecer que nossa sociedade está ainda longe da sustentabilidade, e a transição não vai ser cómoda nem pacífica. É necessária nova mentalidade e instrumentos inovadores, desde as tecnologias às instituições. Haverá certamente muitos obstáculos e acidentes de percurso, mas já temos uma noção razoável do percurso que devemos trilhar. De seguida discutem-se algumas das dimensões desse caminho.

A revolução das mentalidades

O progresso para um desenvolvimento sustentável e uma sociedade mais justa não se fará apenas com leis ou tecnologia: há que partir para uma verdadeira revolução das mentalidades, a começar pelos valores éticos. O valor hoje em dia dominante na nossa sociedade é o materialismo, traduzido na ganância, no endeusamento do dinheiro, no consumo desenfreado. Claro que esta “procura do ter” existe há milhares de anos, mas hoje em dia tornou-se avassalador. O caminho para uma sociedade melhor passa necessariamente pela recuperação de outros valores, igualmente universais mas muito mais fundamentais: a consciência do certo e do errado, o respeito pelo outro, a verdade, a espiritualidade, a solidariedade para com os mais desfavorecidos e para com as gerações vindouras.

Além dos valores, a mudança de mentalidades passa pela educação. Os jovens portugueses têm um notável potencial de imaginação e entusiasmo, frequentemente obliterado por métodos de ensino insípidos, dogmáticos e afastados das realidades. Felizmente, existem

numerosas excepções pela positiva, que demonstram a necessidade e a possibilidade de alterar esta lógica. Importa apostar num modelo educativo diferente: fomentar a paixão pelo saber, centrando o ensino no aluno; apostar nas competências básicas como a matemática, a cultura científica, o domínio escrito e falado das línguas portuguesa e estrangeiras, as técnicas de informação e comunicação, a concretização de projectos; cultivar a responsabilidade, criatividade, independência e auto-confiança, bem como as artes e o desporto; promover a cidadania e a relação escola-comunidade; e revalorizar a profissão de professor.

O ambiente como motor da economia

Directa ou indirectamente, toda a nossa economia tem como base os recursos naturais. Destaquemos alguns exemplos:

- A água é um bem essencial, tendo a sua poluição ou má gestão implicações imediatas na saúde pública, na qualidade de vida e nas actividades económicas;
- A agricultura depende da qualidade dos solos, das águas superficiais e subterrâneas, bem como do clima;
- A pesca depende estritamente do estado dos *stocks* pesqueiros, hoje na sua maioria em risco de ruptura devido à sobrepesca e/ou poluição;
- Quase toda a indústria depende de matérias primas naturais, sejam elas de origem mineral, animal ou vegetal: agro-indústria, celulose e papel, têxteis, curtumes, mobiliário, materiais de construção, metalurgia, indústria química e petroquímica, biotecnologia;
- O turismo é hoje em dia cada vez mais dependente do ambiente, como demonstram as campanhas publicitárias do sector em Portugal.

À escala mundial, as empresas ambientalmente mais conscientes apresentam um desempenho económico significativamente melhor que a média do respectivo sector, como é demonstrado por índices bolsistas como o “Dow-Jones sustentável”, que medem o valor de um conjunto de empresas com bom desempenho ambiental.

Os produtos e serviços ligados ao ambiente representam hoje um dos sectores económicos com maior potencial de crescimento. O efeito combinado das crescentes exigências legais e do valor atribuído pela opinião pública ao ambiente fazem desta área um verdadeiro manancial de oportunidades de negócio, dos “produtos verdes” aos equipamentos de despoluição, da consultoria ambiental ao turismo de natureza.

As funções ambientais do Estado

Recursos comuns e com horizontes económicos longos, por exemplo a floresta, a pesca, a água, o ar, o solo, a fauna, a flora ou os minerais, devem ser objecto de políticas de conservação a longo prazo. Mesmo no caso de propriedade privada, por exemplo do solo, deve haver uma tutela pública forte em matérias como o ordenamento do território e a protecção contra a erosão e a poluição. A exploração e gestão dos recursos naturais públicos poderá nalguns casos ser conduzida por privados, mas garantindo ao Estado a capacidade de intervenção se necessário.

A criação de grandes obras públicas — vias de comunicação, aproveitamentos hidráulicos, sistemas de saneamento, centros culturais e desportivos — tem sido uma forma comum de intervenção do Estado Português desde há séculos. O motivo oficial para tais obras é sempre o “desenvolvimento”, mas muitas vezes falta clareza nos objectivos, na fundamentação técnica, nas contas e nos critérios de decisão, resultando em obras com má relação custo-benefício. Há que abandonar de vez a lógica das obras como um fim em si mesmo, e passar a encará-las como meios para atingir objectivos de desenvolvimento. Para tal, é necessário que os processos de decisão sejam muito mais transparentes, tecnicamente fundamentados e condicionado a critérios de eficácia e eficiência tanto económica como ambiental.

O Estado é ainda um grande consumidor de uma variedade de bens e serviços, o que lhe confere um enorme poder negocial junto de todo o tecido económico de quem é cliente, que pode e deve ser utilizado para promover as “aquisições verdes”.

Os instrumentos económicos do ambiente

As decisões dos actores sociais, das famílias às empresas e instituições, são fortemente influenciadas por motivações económicas. É portanto fundamental, para além da educação e regulamentação, estabelecer regras económicas tais que interesse aos agentes económicos proteger o ambiente.

A doutrina de organizações internacionais como a OCDE e a própria União Europeia aponta para a “reforma fiscal ambiental”. O conceito desta reforma é despenalizar os rendimentos do trabalho, penalizando o consumo de recursos ambientais. Pretende-se obter o chamado “duplo dividendo”, que consiste simultaneamente na redução da poluição e do consumo de recursos (que passam a ter custos mais altos) e na promoção do emprego (por efeito da redução da tributação do trabalho). O efeito é neutro para as famílias, que pagarão mais pelos produtos com implicações ambientais negativas, mas pagarão menos IRS (famílias desfavorecidas deverão beneficiar de maiores apoios sociais). Já ao nível empresarial os efeitos serão

diversos: empresas eficientes no uso dos recursos serão beneficiadas, enquanto empresas agressivas para o ambiente serão penalizadas.

O ambiente fornece-nos uma série de serviços de elevado valor económico, que podemos designar como “serviços ambientais”: a água que consumimos, o ar que respiramos, a atmosfera ou massas de água que usamos para despejar e diluir efluentes, os minerais que extraímos, as plantas e animais que criamos ou caçamos, entre outros. As eco-taxas correspondem à internalização de custos pelos operadores económicos conforme os serviços ambientais de que beneficiam, obedecendo aos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador.

Ao contrário das taxas (que correspondem ao pagamento de um serviço), os impostos têm como principal objectivo arrecadar receitas para o Estado. Mas os impostos podem ser estruturados de tal forma que os seus efeitos ambientais sejam positivos. A aplicação diferencial da fiscalidade em função do desempenho ambiental constitui um instrumento poderoso para incentivar empresas e consumidores a atitudes mais amigas do ambiente. Este conceito pode orientar a modulação de impostos como o IMI, o imposto automóvel, o ISP, o IRS/IRC e outros.

Diversas utilizações do ambiente podem ser geridas mediante autorizações negociáveis, que podem ser transaccionadas numa “bolsa ambiental”. Esta abordagem pode ser aplicada tanto à descarga de efluentes, como à exploração de recursos naturais. Este método flexibiliza e reduz a carga burocrática dos mecanismos de licenciamento, induzindo simultaneamente o mercado a procurar formas de produção menos agressivas. Está já a ser aplicado ao mercado de emissões de GEE, e muitas outras aplicações são possíveis no futuro.

Fundos e esquemas de incentivos, nacionais e comunitários têm potencial significativo para produzir melhorias ou danos ambientais. Fundos como o FEOGA-garantia, o FEDER e o Fundo de Coesão têm sido ambientalmente cegos e frequentemente prejudiciais para o ambiente. É certo que algumas medidas, como as agro-ambientais, agro-florestais e de desenvolvimento rural, ou os apoios ao saneamento básico, são tendencialmente positivas. No conjunto, é importante a revisão de fundos comunitários para evitar efeitos ambientais negativos. A nível nacional, o Fundo Geral Municipal prevê desde 2007 que parte seja dedicada em função das áreas protegidas e rede Natura 2000; esta vertente da lei ainda não foi aplicada, mas deveria ser ampliada para incluir a reserva ecológica nacional. Esta abordagem poderá representar um incentivo importante às autarquias com grande parte da sua área classificada — beneficiando na maioria dos casos os municípios pobres do interior.

Ao nível dos apoios de fundos públicos ao sector privado, o principal método aplicado em Portugal tem sido o subsídio a fundo perdido, com o efeito perverso de premiar a ineficiência. Ora, os sectores económicos com maior competitividade e valor são aqueles que apostam na qualidade e na inovação. Em vez de subsídios, dever-se-á evoluir para o apoio a investimentos de risco, às redes de comercialização de marcas e produtos de qualidade, e ao crédito bonificado a investimentos ambientais.

Finalmente, há que dar corpo à directiva da responsabilidade civil ambiental. Impera aqui o princípio da responsabilidade objectiva: o poluidor ou causador de um dano ambiental deve ser civilmente responsabilizado por esse dano, independentemente de culpa. O dano poderá ser segurável, o que reduz o risco para as empresas e simplifica a compensação dos danos. Este é um instrumento importante, cuja utilidade está demonstrada em muitos países, mas em Portugal ainda está a dar os primeiros passos.

Uma nova cultura empresarial

As empresas são o principal motor da economia. Portanto, o grande salto no modelo de desenvolvimento acontecerá quando as próprias empresas mudarem de paradigma de funcionamento. Não basta o lucro, nem a legislação, nem sequer instrumentos económicos desenhados para promover o desempenho ambiental. É igualmente importante que empresas queiram assumir uma responsabilidade social, que seja reconhecida pelo público num cenário de sociedade da comunicação. Exemplos desta nova postura são iniciativas como o *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) e a sua filial nacional, BCSD Portugal.

Os adeptos da nova cultura empresarial ostentam o que podemos chamar um egoísmo esclarecido: uma empresa que demonstra ter preocupações para com a sociedade — incluindo os seus trabalhadores, a comunidade envolvente e o ambiente — assume certamente um papel mais importante do que um mero produtor de bens e serviços.

Num universo global cada vez mais competitivo e tecnológico, as principais vantagens competitivas deixaram de ser a proximidade das matérias primas de base e a mão-de-obra barata, para passarem a ser a qualidade, a inovação e a eficiência de gestão. O ambiente aparece hoje como um factor central de competitividade das empresas em diversas vertentes.

Pela sua eficácia, tem ganho crescente popularidade o uso de ferramentas de gestão ambiental. Citemos entre outras a certificação ou registo dos sistemas de gestão, respectivamente pelas normas ISO 14001 ou EMAS (*environmental management and audit scheme*, da UE); o reporte do desempenho ambiental seguindo as directrizes GRI (*Global*

Reporting Initiative). Estes sistemas permitem melhorar o auto-conhecimento, a confiança, a eficiência no uso de recursos e a definição de prioridades de intervenção.

Uma abordagem ainda pouco aplicada em Portugal, mas com um enorme potencial, é o desenvolvimento de produtos e processos amigos do ambiente, designado como “ecodesign”. Claro que isto só é possível num contexto de valorização do design pela indústria, o que infelizmente ainda é raro entre nós. O ecodesign apoia-se habitualmente em métodos de análise do ciclo de vida (ACV), tendo em conta todas as fases da vida do produto, designadamente: materiais utilizados e sua origem, processo de fabrico, operações de armazenagem e transporte, gasto de água, energia e outros consumíveis durante o uso e destino em fim de vida. A informação assim obtida pode ser comunicada ao mercado através de rótulos ambientais de diferentes tipos. Podemos citar a título de exemplo os rótulos de eficiência energética de electrodomésticos e edifícios, ou o método de rotulagem “EcoBlock” desenvolvido na Universidade Nova de Lisboa. O ecodesign terá importância crescente à medida que as metodologias de ACV se vão refinando e os consumidores mostrando interesse crescente pelos “produtos verdes”.

O papel dos cidadãos

Todos os cidadãos são actores importantes na determinação da política de ambiente e desenvolvimento, a três níveis.

Em primeiro lugar, pelas nossas acções individuais do dia a dia, no uso da água e energia, na contenção do consumismo, no destino a dar ao lixo, nas nossas decisões como consumidores e eleitores — estas pequenas acções têm um poder extraordinário quando multiplicadas por milhões de pessoas.

Em segundo lugar, mediante acções organizadas, através de um grupo de amigos, um clube, ou simplesmente no emprego ou escola: de um modo geral, trazer para o local de trabalho, estudo ou lazer uma filosofia menos imediatista e mais ambientalista.

Em terceiro lugar, através da intervenção em processos decisórios, como a produção de legislação ou a avaliação de planos e projectos. Aqui impõe-se uma acção cívica organizada e uma preparação técnica superior, por exemplo através de organizações não governamentais especializadas (ambientalistas e outras), ou dos partidos políticos.

Em resumo, qualquer pessoa, independentemente da sua capacidade económica, nível cultural ou estatuto sócio-profissional, pode e deve actuar em prol do ambiente — tendo em mente que tal actuação será com certeza benéfica, tanto para si individualmente, como para a sociedade como um todo.