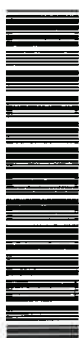


DEDALUS - Acervo - IEE



30400007296

502.231.1
74269

José Eli da Veiga
PARA ENTENDER O
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

editora **34**

INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE - USP
BIBLIOTECA Profª Fonseca Telles

Nº 15692

EDITORA 34

Editora 34 Ltda.

Rua Hungria, 592 Jardim Europa CEP 01455-000

São Paulo - SP Brasil Tel/Fax (11) 3811-6777 www.editora34.com.br

Copyright © Editora 34 Ltda., 2015

Para entender o desenvolvimento sustentável © José Eli da Veiga, 2015

A FOTOCÓPIA DE QUALQUER FOLHA DESTA LIVRO É ILEGAL E CONSTITUIRÁ UMA

APROPRIÇÃO INDEVIDA DOS DIREITOS INTELECTUAIS E PATRIMONIAIS DO AUTOR.

Capa, projeto gráfico e editoração eletrônica:
Bracher & Malta Produção Gráfica

Revisão:

Alberto Martins

Beatriz de Freitas Moreira

1ª Edição - 2015

CIP - Brasil. Catalogação-na-Fonte
(Síndico Nacional dos Editores de Livros, RJ, Brasil)

Veiga, José Eli da, 1948

V724p

Para entender o desenvolvimento
sustentável / José Eli da Veiga. — São Paulo:

Editora 34, 2015 (1ª Edição).

232 p.

ISBN 978-85-7326-612-2

1. Desenvolvimento sustentável.
 2. Ecologia.
 3. Economia ambiental.
 4. Governança global.
- I. Título.

CDD - 333.7

PARA ENTENDER O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Prólogo	7
1. A mais generosa visão do futuro	9
2. Para entender o desenvolvimento	47
3. Para entender a sustentabilidade	83
4. Um alvo abrangente para 2030	119
Apêndice: Objetivos de	
Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	156
5. O maior desafio é a descarbonização.....	159
Epílogo.....	197
Leituras recomendadas.....	203
Índice remissivo.....	205
Bibliografia.....	218
Agradecimentos.....	230
Sobre o autor	231

4. UM ALVO ABRANGENTE PARA 2030

Como não deve ter escapado ao leitor dos três capítulos precedentes, durante os vinte anos que separaram a chamada Rio+20 da Cúpula da Terra de 1992 os diálogos sobre desenvolvimento, sobre sustentabilidade, e sobre sua síntese na ambição de um desenvolvimento sustentável permaneceram, no geral, em nível bastante abstrato.

Em paralelo, foram ocorrendo discussões sobre novos indicadores, que se misturaram ao debate bem mais antigo sobre os méritos e as mazelas de medidas como PIB ou PNB.

Nesse processo, a iniciativa que mais será crucial para uma aproximação entre as governanças do desenvolvimento e do meio ambiente é com certeza a agenda que prevê para o período até 2030 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), em vez de somente “de desenvolvimento”, como foram os do período 2000-2015, adotados na virada do milênio (ODM).

Este capítulo procura resgatar essa longa trajetória que provavelmente acabará por tornar bem mais concreta a ambição pelo desenvolvimento sustentável.

4.1. PIB OU “BEM-ESTAR ECONÔMICO SUSTENTÁVEL”

Com a Declaração do Rio e a adoção da Agenda 21 na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e

Meio Ambiente, em 1992, passou a aumentar exponencialmente a demanda por indicadores que “complementassem” ou “superassem” tanto a precariedade do PIB quanto a do IDH, na perspectiva de efetivo monitoramento do que passara a ser chamado de “desenvolvimento sustentável”.

Embora tenha sido bastante confusa e elusiva a subseqüente proliferação de indicadores de desenvolvimento sustentável, esse nevoeiro começou a se dissipar no final de 2009, com o lançamento do relatório da comissão coordenada pelo trio Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi, logo depois publicado em livro: *Mis-measuring Our Lives* (The New Press, 2010).

Para que se entenda a crucial importância desse trabalho na busca de critérios e indicadores mais adequados aos ODS, é indispensável, contudo, uma prévia revisão crítica sobre o leque de inovações precedentes. Tanto das duas que obtiveram inequívoca consagração (PIB e IDH), quanto das que até obtiveram alguma legitimação, mas que não se consolidaram, chamadas aqui de “emergentes”.

O alerta sobre o risco de que o PIB, medida restrita de desempenho econômico, fosse erroneamente usado como razoável indicador de bem-estar foi feito desde 1934 por um de seus dois principais genitores, Simon Kuznets, em depoimento ao Congresso dos Estados Unidos. Problema que não poderia ter deixado de gerar uma grande controvérsia que já dura, portanto, mais de oitenta anos.

O PIB é uma adição de bens e serviços vendidos e comprados, sem nenhuma distinção entre os que são ou não benéficos para a sociedade. Despesas com acidentes, poluição, contaminações tóxicas, criminalidade, ou guerras, são consideradas tão relevantes quanto investimentos em habitação, educação, saúde, ou transporte público.

Nem sequer é computado trabalho doméstico que não seja feito por criação remunerada, pois não envolve tran-

sações monetárias. Muito menos inclui depreciações de recursos naturais.

Enfim, como não faz distinções entre o que é produtivo ou destrutivo, ou entre despesas que elevem ou rebaixem a condição humana, o PIB só pode passar por indicador de progresso e/ou prosperidade para quem nunca tenha visitado sua cozinha.

Claro, em sua defesa sempre poderá ser dito que não foi inventado para medir bem-estar ou qualidade de vida, mas tão somente para medir o crescimento econômico, que é meio sem o qual não se atingem tais fins.

Mas a armadilha não é desfeita, pois a ideia de riqueza que deu origem ao PIB foi excessivamente influenciada pela atmosfera da Segunda Guerra Mundial. Conceção que se tornou anacrônica, por só dar importância à produção de mercadorias e ao capital físico.

Essa obsolescência fez emergir propostas inovadoras, cujo denominador comum é a ambição de impedir que a riqueza continue a ser medida por reles somatório de produtos mercantis.

Todaya, por mais que tenham contornado dificuldades técnicas inerentes às rupturas conceituais assumidas, nenhuma dessas alternativas se mostrou convincente ou persuasiva. Daí a importância crucial de lembrar aqui as três principais etapas desse debate entre os economistas.

Em já citado trabalho de 1972, amplamente visto como “seminal”, William D. Nordhaus e James Tobin procuraram demonstrar que o progresso indicado pelas medidas resultantes da contabilidade nacional convencional (como PNB ou PIB) não é um mito que evapora quando substituído por uma medida que seja de fato orientada para o bem-estar.

Para tanto, introduziram uma série de correções no método de cálculo do produto (nacional ou apenas interno), de maneira a, por um lado, retirar componentes que não con-

tribuem para o bem-estar. E, por outro, acrescentar alguns dos que o fazem, mesmo que não entrem no cálculo convencional por não fazerem parte da produção. Chegaram assim à construção de uma “Medida de Bem-Estar Econômico” (“MEW” na sigla em inglês), que é uma medida de *consumo* em vez de produção.

Evidentemente, o primeiro passo dessas complicadas correções foi se voltar ao produto líquido, em vez do bruto, considerando a absoluta necessidade das depreciações.

Logo depois foi introduzida a ideia de um nível de consumo *per capita* que não excede a tendência de aumento da produtividade do trabalho, chamado pelos autores de “sustentável”. Para eles, se o consumo *per capita* exceder esse nível, significa que ele está avançando sobre parte dos frutos do progresso futuro.

Na conclusão compararam os resultados obtidos para a medida de bem-estar econômico (“MEW”) aos dados sobre o produto líquido, em vez de compará-los ao PNB, o que teria sido bem mais coerente com o objetivo do trabalho. Pois a dúvida original era sobre o grau de significância do produto bruto (interno ou nacional) para avaliar o que chamaram de “bem-estar econômico”, e não para avaliar algo que sequer era ou é calculado: o produto líquido.

Se não tivessem usado tal subterfúgio, certamente teriam chegado à conclusão inversa. E o pior é que hoje fica difícil acreditar que a dupla não tenha incluído estimativas de qualquer dano ambiental ou depleção de recursos naturais nos cálculos do que chamaram de “MEW-S”: “Medida de Bem-Estar Econômico Sustentável”.

Mesmo assim, nada impede que esse conceito possa ser considerado como o mais remoto ancestral de todos os exercícios posteriores de *corrigir ou ajustar* o PNB (ou o PIB) para se chegar a alguma medida agregada de sustentabilidade do desenvolvimento.

Dezessete anos depois desse seminal estudo de Nordhaus e Tobin surgiu o “Índice de Bem-Estar Econômico Sustentável” (“ISEW” na sigla em inglês), graças a uma das mais importantes elaborações do economista ecológico Herman Daly. Neste caso, incluída em livro de 1989 que resultou de parceria com o teólogo John B. Cobb Jr.: *For the Common Good*. O ISEW teve grande repercussão prática, chegando a ser calculado em ao menos onze outros países. E em 2004 se transformou no Indicador de Progresso Genuíno (“GPI” na sigla em inglês), criado pela ONG norte-americana Redefining Progress.

Declínios relativos do “bem-estar sustentável” por habitante, entre 1974 e 1990, tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido, ficam bem patentes em três gráficos que ilustram o excelente livro *Os novos indicadores de riqueza*, de Jean Gadrey e Florence Jany-Catrice, publicado em 2006 pela editora Senac São Paulo.

No caso dos Estados Unidos, cálculos para um período de quarenta anos (1950-1990) foram acrescentados na segunda edição do livro *For the Common Good*, revista e atualizada em 1994. O ISEW *per capita*, que em 1950 era 71% do PNB *per capita*, caíra para 42% em 1990. Em outras palavras, enquanto o PNB *per capita* havia aumentado 121%, o ISEW só subira 30%.

4.2. Dos “AJUSTES” DO PIB AO IDH

O problema desse tipo de abordagem é que a precificação de danos ambientais, de ganhos de lazer e de trabalho doméstico ou voluntário, por exemplo, continua a ser altamente especulativa, por mais que economistas convencionais e alguns ecológicos se esforcem em aperfeiçoar seus métodos de valoração.

Sempre será um exercício arbitrário atribuir grandezas monetárias a prejuízos ou ganhos que não têm preços determinados por mercados. Na falta de alternativa, é claro que um juiz deve preferir que o valor de uma indenização seja calculado por algum desses métodos.

No entanto, algo muito diferente é pretender que o mesmo será aceito pela sociedade quando se trata de atribuir grandezas monetárias a danos causados por poluições, ao trabalho de pais e mães na criação de seus filhos, ou aos cuidados familiares com os mais idosos.

Além disso, correções do PNB ou do PIB até podem levar a um razoável indicador que chame a atenção para a evolução divergente entre o desempenho de uma economia nacional e o bem-estar ou qualidade de vida que ela foi capaz de gerar. Mas isso tem muito pouco a ver com a ideia de sustentabilidade, que, por sua vez, se refere necessariamente ao futuro.

Mostrar que a taxa de aumento do bem-estar é inferior à taxa de aumento do PNB ou do PIB nada diz a respeito da possibilidade de que essas duas coisas sejam ou não sustentáveis.

Nesse sentido, foi ótima a mudança, em 2004, da denominação do indicador que havia sido criado em 1989 por Cobb Jr. e Herman Daly. Ele certamente pode permitir uma avaliação bem razoável de um “progresso genuíno” que esteja sendo obtido por uma nação, mesmo que tal progresso não possa ser entendido como um aumento “sustentável” de bem-estar.

Nesse sentido, merece máxima atenção a estimativa de que, em nível global, as duas medidas — PIB *per capita* e GPI *per capita* — estiveram altamente correlacionadas até 1978, quando o PIB global *per capita* atingiu o patamar de 7 mil dólares (de 2005, isto é, mais de 9 mil dólares em 2015). Depois desse pico elas passaram a divergir, com sucessivas

quedas do GPI *per capita*, malgrado incessantes aumentos do PIB *per capita*.

Essa estimativa, que se baseia em dados de dezessete países que concentram 53% da população e 59% do PIB globais foi feita por um time de pesquisadores de primeira linha liderado pela professora Ida Kubiszewski, da Universidade Nacional da Austrália.

Todavia, é preciso ressaltar que não foi essa abordagem voltada a “corrigir” ou “ajustar” o PIB que prevaleceu no bojo do debate sobre a diferença entre crescimento e desenvolvimento. Como já foi dito, o PNUD lançou praticamente em simultâneo com a proposta de Daly e Cobb o único indicador que obteve consagração depois do PIB: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O IDH resulta da média aritmética entre o PIB *per capita* de uma coletividade (sem nenhum ajuste significativo), e de dois indicadores sintéticos sobre o acesso de sua população à saúde e à educação.

Vale enfatizar que precariedades nessas outras dimensões — saúde e educação — podem ser “compensadas” por alto PIB *per capita*. Daí o absurdo de se atribuir, como já foi mencionado, o mesmo grau de desenvolvimento a países tão contrastantes quanto o Chile e os Emirados Árabes Unidos, onde o mau desempenho educacional é motivado por profunda e radical discriminação contra as mulheres.

Mesmo que se aceite a ausência de outras dimensões do desenvolvimento para as quais ainda não há disponibilidade de indicadores tão cómodos — como a ambiental, a cívica, ou a cultural —, é duvidoso que seja essa média aritmética entre PIB *per capita*, longevidade e escolaridade a que melhor revele o grau de desenvolvimento atingido.

Ao contrário, é mais razoável supor que o cerne da questão esteja justamente no possível descompasso entre o nível de renda obtido e o padrão social que conseguiu atingir, mes-

mo que revelado apenas pela escolaridade e pela longevidade da população.

A média aritmética usada no IDH acaba por embaralhar dois fatos essenciais: a frequência de coletividades abastadas que arrastam precárias condições sociais, e a existência de outras com condições sociais dignas apesar de ser relativamente pobres em termos de renda.

Pior: o IDH dos primeiros tende a ser mais alto, reforçando exatamente a ilusão que seus criadores queriam desfazer: de que tudo se resume a uma questão de renda *per capita*. Ou ainda, de que coletividades ricas, embora pouco solidárias, possam ser consideradas mais desenvolvidas que outras que conseguem promover amplo acesso à saúde e à educação apesar de serem apenas “remediadas”.

Por isso, o usuário do IDH precisa ser enfaticamente aconselhado a não se ater à média aritmética de seus três ingredientes, e verificar qual é a disparidade entre os três índices dimensionais que o compõem. No mínimo saber quais são as distâncias relativas entre o índice de renda e os outros dois (de educação e expectativa de vida).

O mais grave, contudo, é que o IDH foi lançado em 1990, quase ao mesmo tempo, portanto, em que emergia a noção de “desenvolvimento sustentável”, a que se firmaria depois como o grande ideal, em sentido ético e civilizador, do já bem próximo século XXI.

Ou seja, além da precariedade imposta pelo uso que faz do PIB *per capita*, o IDH já nasceu obsoleto por nem sequer considerar a problemática socioambiental que fez emergir a sustentabilidade como principal valor de nossa época.

4.3. A PROLIFERAÇÃO DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE

Dois procedimentos geram imediatamente quatro categorias de indicadores de sustentabilidade: a agregação e a precificação.

Por um lado, são bem distintas as abordagens que se contentam com “sistemas de indicadores” (“*dashboards*”) das que se propõem a agregá-los em algum tipo de indicador sintético.

Por outro, também há uma verdadeira muralha entre os indicadores que assumem o desafio (ou rejeitam a necessidade) de atribuir valores monetários aos bens e serviços ambientais para os quais não existem mercados.

Além disso, outras diferenciações decorrentes de escolhas de dimensões, variáveis e métodos de agregação multiplicam o número de categorias possíveis.

Mas parece óbvio que seria errado inverter essa ordem hierárquica e enveredar por uma prévia classificação dos indicadores por tais escolhas, para só depois considerar se eles são ou não monetários e/ou sintéticos. As revisões que não estabelecem esses dois “divisores de águas” acabam contraindo para que o “nevoeiro” fique ainda mais espesso.

Por mais importante que possa ser a construção de “sistemas de indicadores” (“*dashboards*”), isoladamente eles terão pequena influência na governança socioambiental, pois: a) não garantem comunicação eficiente; b) dificultam ampla participação; c) dificilmente podem orientar visão e metas.

Então, essa opção por sistemas/“*dashboards*” — como o “GeoBrasil”, do PNUMA/MMA/Ibama (2002), ou a já robusta série dos “Indicadores de Desenvolvimento Sustentável” do IBGE — deve ser muito valorizada, mas sobretudo como matéria-prima (base de dados) para a elaboração de indicadores com algum nível de agregação ou de síntese.

Já a segunda separação — unidades monetárias ou físicas — não é tão simples de ser superada, pois decorre, em última instância, de concepções teóricas muito distintas da sustentabilidade. Essas duas abordagens têm tido evoluções paralelas, com apoios institucionais bem distintos, sem que seja possível prever no momento algum tipo de “vitória” de uma delas em termos de legitimidade.

De qualquer forma, até hoje só adquiriram razoável visibilidade internacional indicadores sintéticos divulgados por três grandes organizações internacionais: o Banco Mundial, o “Fórum de Davos” (WEF, World Economic Forum), e o WWF (World Wide Fund for Nature, anteriormente World Wildlife Fund).

Como um dos indicadores do WWF — o Índice Planeta Vivo (*Living Planet Index*) — não chega a ser indicador de sustentabilidade, pode-se dizer que emergem quatro índices sintéticos com razoável visibilidade global.

A “poupança líquida ajustada”, do Banco Mundial, é o indicador monetário que ganhou mais proeminência nos últimos anos, rompendo radicalmente com a prévia ideia de “correção” ou “ajuste” do PIB. Isso se deu sobretudo ao assumir que o crescimento econômico deve ser visto como crescimento de riqueza *per capita*, e não de crescimento de produto *per capita*, já que o PIB não inclui a depreciação de muitos ativos, como a degradação de ecossistemas. Assim, o PIB *per capita* pode crescer ao mesmo tempo em que a riqueza *per capita* diminui.

Nessa linha de raciocínio, que tem sido estimulada pelo Banco Mundial, procura-se calcular uma “poupança genuína” (“*genuine savings*”), logo rebatizada de “poupança líquida ajustada” (“*adjusted net savings*”).

Começa-se por subtrair o consumo de capital fixo da poupança interna bruta. Em seguida são adicionados os investimentos em educação. E finalmente são subtraídas as prin-

cipais manifestações da minguagem do capital natural (redução dos recursos energéticos, minerais e florestais, e danos causados pelas emissões de dióxido de carbono).

A preferência do Banco Mundial é pela mudança do cálculo monetário da riqueza nacional, principalmente via dedução do valor de depreciações advindas do consumo de estoques de recursos naturais e de poluições, contrabalançada pela adição do valor dos investimentos em capital humano. Apresentado em porcentagem do rendimento nacional bruto, quanto menor for esse indicador, menos sustentabilidade teria o estilo de crescimento econômico do país.

Por esse prisma, 23 países estão em trilhas insustentáveis por terem GSI (*Genuine Savings Index*) negativo. O destaque vai para Estados Unidos e Rússia, com idêntico sinal vermelho: -0,8%. No extremo oposto estão 51 países para os quais esse indicador é superior a 10%. Entre eles a campeã, China, com 39,7%, mas também a Índia, com 24,1%, e a Coreia do Sul, com 20%. Os 4,6% do Brasil o jogam bem abaixo da mediana, ocupada pela Nova Zelândia, com 8%.

O problema é que existe grande disparidade nos cálculos do Banco Mundial entre os bens ambientais aos quais é fácil atribuir valores monetários e aqueles para os quais isso se mostra muito difícil, para não dizer impossível.

Parecem bem consistentes os dados referentes à depreciação de recursos como petróleo, gás natural, minerais, a extração de madeira das florestas, ou o uso da atmosfera para despejar gás carbônico. Por outro lado, entre os muitos tipos de capital natural cuja depreciação não aparece nas estatísticas estão água potável, solo, áreas de pesca oceânicas, florestas e manguezais como provedores de serviços ecossistêmicos, assim como a atmosfera como destino de partículas, nitrogênio e óxidos de enxofre.

Além disso, os preços estimados pelo Banco Mundial baseiam-se em premissas que ignoram a resiliência, isto é, a

capacidade limitada dos sistemas naturais se recuperarem de perturbações.

Entretanto, o principal motivo de estranheza com essa nova abordagem monetária não é de ordem técnica. Mesmo que se possa prever um forte aumento de seu poder persuasivo, caso venham a ser superadas essas óbvias limitações empíricas, a grande questão de fundo é que essa metodologia se baseia na suposição de que exista a possibilidade de completa substituição entre os três fatores: trabalho, capital e recursos naturais. Isto é, entre capital humano, capital construído e capital natural, na linguagem que preferem.

4.4. OS ÍNDICES DO FÓRUM DE DAVOS

Entre 2002 e 2005, estudos apoiados pelo WEF forneceram dois índices sintéticos: o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ESI — *Environmental Sustainability Index*), e o Índice de Desempenho Ambiental (EPI — *Environmental Performance Index*).

O índice ESI é entendido como algo mais estrutural, enquanto que o EPI é bem mais focado no esforço que o país está fazendo para melhorar imediatamente seu desempenho ambiental.

Calculado para o WEF por duas das mais importantes instituições acadêmicas da área — o Yale Center for Environmental Law and Policy e o Center for International Earth Science Information Network, da Universidade de Columbia — o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ESI) envolve cinco dimensões: sistemas ambientais, estresses, vulnerabilidade humana, capacidade social e institucional, e responsabilidade global.

O primeiro considera quatro sistemas ambientais: ar, água, solo e ecossistemas. O segundo considera estresse al-

gum tipo muito crítico de poluição, ou qualquer nível exorbitante de exploração de recurso natural. No terceiro, a situação nutricional e as doenças relacionadas ao ambiente são entendidas como vulnerabilidades humanas. A quarta dimensão se refere à existência de capacidade socioinstitucional para lidar com os problemas e desafios ambientais. E na quinta entram os esforços e esquemas de cooperação internacional representativos da responsabilidade global.

O Índice de Desempenho Ambiental (EPI) é uma versão bem simplificada do ESI e resultou de críticas dirigidas à dimensão ambiental das Metas do Milênio, das Nações Unidas, que vigoraram até 2015.

O sétimo ODM — “Garantir a sustentabilidade ambiental” — teve as seguintes metas: “Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais até 2015”; “Reduzir à metade, até 2015, a proporção da população sem acesso sustentável à água potável segura”; “Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados”. Para isso previu oito indicadores.

Os que mais se assemelhavam a uma avaliação de sustentabilidade ambiental eram os cinco indicadores da nona meta: “Proporção da área de terras cobertas por vegetação natural”; “Área de terras protegidas para manter a diversidade biológica sobre a superfície total”; “Uso de energia por US\$ 1,00 do PIB”; “Emissões *per capita* de CO₂ e consumo de CFC eliminadores de ozônio”; e finalmente “Proporção da população que utiliza combustíveis sólidos”.

O EPI foi centrado em dois amplos objetivos de proteção: a) reduzir os estresses ambientais na saúde humana; e b) promover vitalidade ecossistêmica e consistente gestão dos recursos naturais. Seu maior objetivo (70% da ponderação) é a vitalidade ecossistêmica, abrangendo: ar, água, biodivers-

sidade, agricultura, florestas, pesca e clima/energia. Os demais 30% se voltam à saúde ambiental.

Com esse enfoque, o EPI reprovou 43 países, com grande realce para Índia e China. No extremo oposto, 24 países teriam excelente desempenho ambiental, com notas superiores a 70 em escala de 1 a 100. Destacam-se países escandinavos e do oeste europeu, seguidos de Nova Zelândia e Japão. O Brasil ultrapassou a mediana, ficando à frente da Rússia e quase colado aos Estados Unidos. Os três com notas pouco acima de 60.

4.5. A PEGADA ECOLÓGICA

Desde 1998, os relatórios bienais do WWF comparam a Pegada Ecológica (*Ecological Footprint*, EF) de cada país à biocapacidade média do planeta, em hectares globais.

A Pegada Ecológica mede a pressão que a humanidade está exercendo sobre a biosfera, representada pela área biologicamente produtiva (tanto terrestre quanto marítima) que seria necessária para a provisão dos recursos naturais utilizados e para a assimilação dos rejeitos. (O consumo de água doce é tratado em separado por ser impossível expressá-lo em hectares globais.)

Com essa abordagem a Pegada Ecológica visa a medir a pressão exercida pelo consumo das populações sobre os recursos naturais, para compará-la à capacidade de regeneração da biosfera, chamada de “biocapacidade”, em vez de corrigir a avaliação monetária da riqueza de uma nação ou estimar vitalidade ecossistêmica e saúde ambiental.

Uma vez obtida essa “pegada”, para qualquer unidade territorial (localidade, região, país etc.), ela pode ser comparada à “capacidade biológica” (tanto média do planeta quanto específica), também apresentada em hectares globais.

Mostra que há dezenas de sociedades que ainda dispõem de uma espécie de crédito ecológico, por terem “pegadas” inferiores à cota que corresponde à média da biocapacidade global: 1,8 na última avaliação, em 2007. E revela déficits que em alguns casos já chegam ao triplo dessa cota.

Para o WWF, o progresso com vista ao desenvolvimento sustentável poderia ser avaliado mediante comparação do IDH, como indicador de bem-estar, e da Pegada Ecológica (EF), como uma medida da exigência humana na biosfera.

É importante reiterar, contudo, que não é o saldo entre a “pegada” e a biocapacidade de cada país que o WWF compare com o IDH, e sim a biocapacidade média disponível por pessoa no planeta, que poderia denotar sustentabilidade em nível global.

Há sessenta países com crédito, entre os quais chamam a atenção Índia e Indonésia. No extremo oposto, são vinte os que têm déficits superiores ao dobro do patamar global. A começar por petromonarquias, como Emirados e Qatar, mas seguidos de perto pelos mais avançados, como Estados Unidos, Canadá, Austrália e vários europeus, inclusive escandinavos, como Dinamarca, Finlândia, Suécia e até a Noruega.

Com “pegada” de 2,9 o Brasil já está 60% acima da cota global, mas não muito longe da mediana, ocupada pela África do Sul, com 2,3.

Infelizmente, há ao menos cinco problemas no cálculo da Pegada Ecológica. Os que se referem a terras utilizadas pela agropecuária, a terrenos destinados à construção, a recursos pesqueiros e florestais, e à maneira de calcular a pegada de carbono — emissão total de gases de efeito estufa —, que já constitui mais de 50% da Pegada Ecológica.

De todos esses defeitos, o que parece mais relevante é o primeiro, sobre o modo de avaliar a biocapacidade das áreas ocupadas pela agropecuária. Ela não tem por referência o potencial produtivo baseado no que seria rendimento susten-

tável dos solos. Ao contrário, tem como referência a capacidade produtiva constatada.

É claro que esse tipo de abordagem só pode exagerar a biocapacidade de países com sistemas de produção ultraintensivos (como a Holanda ou o Japão) e subestimar a biocapacidade de países com sistemas ultraextensivos (como os escandinavos, por exemplo).

Esse problema não chega a ser muito sério na avaliação da biocapacidade global, pois dá para aceitar que tais exageros acabem por se compensar. No entanto, cria um sério embaraço para certas afirmações sobre déficits e créditos nacionais ou regionais. É mais um motivo para que não se compare Pegadas Ecológicas com biocapacidades locais. O certo é compará-las à biocapacidade global.

Neste sentido, a pegada não é um indicador de sustentabilidade de um país ou região. É um indicador de sua contribuição à insustentabilidade global.

De qualquer forma, o recado da “pegada” é bem claro e direto: buscar bons indicadores não monetários da aproximação de níveis perigosos de danos ambientais, como, por exemplo, os que estão associados à mudança climática.

Se as cargas de carbono das economias viessem a serem calculadas, poderiam ser os indicadores das contribuições nacionais à insustentabilidade global. E, melhor ainda, se surgissem medidas parecidas para o comprometimento dos recursos hídricos e para a erosão de biodiversidade. Esse trio já seria suficiente para mostrar a que distância se está da sustentabilidade.

Na contramão das perspectivas do Banco Mundial (GSI) e do WEF (ESI e EPI), o foco da Pegada Ecológica está com a contribuição nacional à insustentabilidade global, em vez de uma avaliação das insustentabilidades nacionais. Na perspectiva ecológica, as populações que mais pressionam a biocapacidade global deveriam ser pioneiras da evolução dos modos

de consumo, problema que nem de raspão é tocado pelos outros dois indicadores.

Os dois indicadores do WEF (ESI e EPI) tendem a ser bem favoráveis a uma boa avaliação dos países mais ricos e mais desenvolvidos, enquanto ocorre exatamente o inverso com a Pegada Ecológica.

Além disso, as diferenças de metodologia entre esses índices têm consequências que vão muito além de meras discrepâncias de avaliação empírica. Para que resultados sejam tão contrastantes, é claro que há diferença de fundo — problema de ordem conceitual sobre os sentidos que esses dois grupos de especialistas que prepararam os indicadores do WEF e do WWP atribuem às noções de desempenho ambiental, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

Enquanto a Pegada Ecológica é essencialmente “objetiva”, pois compara pressões antrópicas (“pegadas”) a biocapacidades, os dois índices do WEF (ESI e EPI) tendem a diluir esse tipo de avaliação ao agregarem dimensões de caráter “subjetivo”. Por exemplo, a “capacidade socioinstitucional”, na qual há quatro variáveis para captar a “capacidade de debater”, oito para a “governança ambiental”, e cinco para a “capacidade de resposta do setor privado”.

4.6. UMA CONTRIBUIÇÃO DECISIVA

Diante dessa verdadeira algaravia, é muito importante perceber a importância histórica das recomendações feitas pela comissão coordenada por Stiglitz, Sen e Fitoussi. Tanto no que se refere aos indicadores ambientais, quanto à discussão sobre o PIB.

No que se refere à dimensão ambiental, é preciso adotar indicadores biofísicos discretos, como as chamadas “pegada de carbono”, “pegada hídrica” e “pegada de nitrogênio”.

Claro, chamar tais indicadores de “pegada” forçosa-mente dá a entender que seriam “filhotes” da Pegada Ecológica, mas não se deve esquecer que a abordagem da Pegada Ecológica sempre foi espacial: a superfície, em hectares globais, que suporta certo nível de consumo dos recursos naturais renováveis.

Foi justamente essa visão de área que motivou a sugestiva imagem de “pegada”. E é ela que viabiliza a persuasiva tirada sobre os quatro planetas que seriam exigidos por uma hipotética mundialização do nível de consumo dos Estados Unidos.

Não é o que ocorre, porém, com os indicadores discretos que estão sendo chamados de “pegadas” para se beneficiar da imensa popularidade conquistada pela presumida genitora.

Seria bem mais apropriado chamá-los de “carga”. São pesos ou volumes por ano que correspondem ao consumo de um coletivo, de um indivíduo, ou de determinado produto.

Pode variar a lista dos gases de efeito estufa incluídos no cálculo de uma pegada de carbono, mas o resultado será expresso em toneladas por ano. As três pegadas hídricas (azul, verde e cinza) o são em litros ou metros cúbicos por ano. E é em quilos que está sendo calculada a bem mais recente pegada de nitrogênio reativo.

Por isso, sejam quais forem os percalços, com certeza será muito mais provável que boas metas para objetivos de desenvolvimento requeiram a adoção de indicadores físicos sem conversão em área, como são essas três “cargas” que por razões emblemáticas estão sendo chamadas de “pegadas”.

O problema é que carbono, água e nitrogênio, mesmo que importantíssimos, são três dos dez vetores que mais estão contribuindo para o aumento da insustentabilidade global. Entre os demais, apenas a carga de fósforo poderá ser calculada nos moldes da recente pegada de nitrogênio.

Não poderão ser tratados dessa maneira problemas como os da biodiversidade, da acidificação oceânica, do ozônio estratosférico, das poluições químicas e atmosféricas, e das mudanças no uso da terra.

Para a erosão da biodiversidade há o excelente Índice Planeta Vivo (WVFI), que aponta deterioração de 28% entre 1970 e 2008, essencialmente nas zonas tropicais. Na mesma linha, o bem mais recente Índice de Saúde Oceânica (OHI) certamente permitirá acompanhamento da acidificação.

A depleção do ozônio estratosférico tem sido bem monitorada pelo Protocolo de Montreal, “o mais bem-sucedido acordo internacional de todos os tempos”, segundo Kofi Annan, secretário-geral da ONU entre 1997 e 2006. E para os outros três — as poluições e o uso da terra — o drama estará muito mais na adoção de metas baseadas em consenso científico do que na seleção dos melhores entre tantos indicadores disponíveis.

No limite, o primeiro indicador poderia ser tão somente a carga de carbono de cada economia, desde que bem calculada. Mas certamente seria mais significativo se combinado a avaliações análogas da degradação dos recursos hídricos e da erosão da biodiversidade.

Há mais uma dezena de outros graves problemas ambientais, mas, como já foi ressaltado, também existem mais inconvenientes do que vantagens nas tentativas de se montar painéis muitos abrangentes, ou índices compostos de muitas dimensões e variáveis.

Ao mesmo tempo, o outro grande recado da comissão Stiglitz-Sen-Fitoussi é a necessidade de se adotar a chamada “perspectiva domiciliar” para que sejam superadas as limitações da vetusta contabilidade expressa no PIB. Isto é, a medida do desempenho econômico precisa revelar o real progresso material da população, e não apenas a capacidade produtiva do país em que vive.

A produção pode aumentar e a renda diminuir, e vice-versa, desde que sejam levados em consideração depreciações, fluxos de renda para dentro e para fora do país, e diferenças entre os preços de produção e de consumo. Além disso, mesmo a renda e o consumo não serão bons indicadores de desempenho se não estiverem cotejados à riqueza.

Para que se tenha um verdadeiro balanço da economia nacional, é preciso imitar a contabilidade das empresas, pois nestas são cruciais as contas de patrimônio e de endividamento. Não é possível continuar fechando os olhos para o que acontece com os ativos de uma nação: físicos/construídos, humanos/sociais e naturais/ecológicos.

Em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que já fazem cálculos com essa perspectiva, ficou claro que a renda domiciliar real aumenta menos que o PIB. É preciso levar em conta os pagamentos de tributos que vão para o governo, os benefícios sociais alocados pelo governo, e os pagamentos de juros que os domicílios fazem às corporações financeiras. Também é crucial levar em conta serviços não monetários prestados pelo governo às famílias, principalmente pelos sistemas de saúde e de educação. Além disso, é preciso dar mais atenção à estrutura distributiva da renda, do consumo e da riqueza.

A comissão Stiglitz-Sen-Fitoussi também preconizou mais audácia no sentido de que a mensuração do desempenho econômico venha a incluir atividades não mercantis, principalmente as de serviços pessoais decorrentes de relações de parentesco. Sugere que o melhor ponto de partida poderá ser a realização de estimativas sobre o uso do tempo pelas pessoas. Segundo o relatório, isso não teria ocorrido até agora em razão de incertezas sobre os dados, e não por séria divergência conceitual.

4.7. QUINZE RECOMENDAÇÕES FUNDAMENTAIS

A apresentação mais sintética do trabalho da comissão coordenada por Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi só pode ser a lista de suas três grandes “mensagens”, seguidas de suas quinze “recomendações”.

Mensagem 1 — Medir sustentabilidade difere da prática estatística *standard* em uma questão fundamental: para que seja adequada, são necessárias *projeções* e não apenas observações.

Mensagem 2 — Medir sustentabilidade também exige necessariamente algumas respostas prévias a questões *normativas*. Também nesse aspecto há forte diferença com a prática estatística *standard*.

Mensagem 3 — Medir sustentabilidade também envolve outra dificuldade no *contexto internacional*. Pois não se trata apenas de avaliar sustentabilidades de cada país em separado. Como o problema é global, sobretudo em sua dimensão ambiental, o que realmente mais interessa é a contribuição que cada país pode estar dando para a insustentabilidade global.

Quatro recomendações sobre a sustentabilidade:

— A avaliação da sustentabilidade requer um pequeno conjunto bem escolhido de indicadores, diferente dos que podem avaliar qualidade de vida e desempenho econômico.

— Característica fundamental dos componentes desse conjunto deve ser a possibilidade de interpretá-los como *variações de estoques e não de fluxos*.

— Um *índice monetário* de sustentabilidade até pode fazer parte, mas deve permanecer exclusivamente focado na dimensão estritamente econômica da sustentabilidade.

— Os aspectos ambientais da sustentabilidade exigem acompanhamento específico por *indicadores físicos*. E é particularmente necessário um claro indicador da aproximação

de níveis perigosos de danos ambientais (como os que estão associados à mudança climática, por exemplo).

Cinco recomendações sobre qualidade de vida:

— Medidas *subjetivas* de bem-estar fornecem informações-chave sobre a qualidade de vida das pessoas. Por isso, as instituições de estatística devem pesquisar as avaliações que as pessoas fazem de suas vidas, suas experiências hedônicas e suas prioridades.

— Qualidade de vida também depende, é claro, *das condições objetivas e das oportunidades*. Precisam melhorar as mensurações de oito dimensões cruciais: saúde, educação, atividades pessoais, voz política, conexões sociais, condições ambientais e insegurança (pessoal e econômica).

— *As desigualdades* devem ser avaliadas de forma bem abrangente para todas as oito dimensões.

— Levantamentos devem ser concebidos de forma a avaliar *ligações* entre várias dimensões da qualidade de vida de cada pessoa, sobretudo para elaboração de políticas em cada área.

— As instituições de estatística devem prover as informações necessárias para que as dimensões da qualidade de vida possam ser *agregadas*, permitindo a construção de diferentes índices compostos ou sintéticos.

Cinco recomendações sobre os clássicos problemas do

PIB:

— Olhar para *renda e consumo* em vez de olhar para a produção.

— Considerar renda e consumo em *conjunção com a riqueza*.

— *Enfatizar a perspectiva domiciliar*.

— Dar mais proeminência à *distribuição* de renda, consumo e riqueza.

— Ampliar as medidas de renda para *atividades não mercantis*.

Não é verdade que as propostas da comissão “chovam no molhado”, como chegaram a dizer alguns jornalistas apressados depois de parcas entrevistas com economistas que pareciam enciumados. Trata-se de um julgamento muito superficial sobre o conteúdo de um relatório que já deveria ter tido mais influência do que qualquer iniciativa anterior que tenha pretendido sugerir mudanças das maneiras convencionais de se medir sustentabilidade, qualidade de vida e desempenho econômico.

4.8. O MAIS IMPORTANTE

Havia sido criada uma falsa expectativa sobre o trabalho dessa comissão. Alguns acharam que ela já fosse fazer uma proposta concreta de radical substituição do PIB por algum outro indicador sintético que pudesse medir simultaneamente o desenvolvimento e sua sustentabilidade, tendo a qualidade de vida e o desempenho econômico como partes integrantes do desenvolvimento.

Não há dúvida de que o resultado está longe disso. Ele até evita qualquer discussão sobre as noções de desenvolvimento ou de progresso social.

Mas o mais importante não é saber se realmente surgiu algo de novo para os infindáveis debates conceituais sobre o desenvolvimento e o progresso. O que interessa é avaliar se as recomendações do relatório poderão iluminar o intricado processo que poderá levar — em futuro certamente distante — a uma maneira consensual de se medir avanços e recuos no rumo do desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, a contribuição da comissão foi extrema-

mente positiva. Mesmo que não tenha construído novos indicadores, seu relatório final esclarece quais são os principais obstáculos e mostra o que precisará ser feito para que possam ser superados.

Para saber como poderá ser monitorado o desenvolvimento sustentável, as respostas do relatório final da comissão Stiglitz-Sen-Fitoussi podem ser sintetizadas em três tópicos: a) Ser bem pragmático sobre a sustentabilidade; b) Abrir o leque da qualidade de vida; c) Superar a contabilidade produtivista.

a) Ser bem pragmático sobre a sustentabilidade

A comissão optou por tratar a sustentabilidade de forma muito mais ampla do que costuma sugerir o adjetivo “sustentável” quando apostado a qualquer outro termo. Por exemplo, quando diz que os já difíceis pressupostos e escolhas normativas ficam ainda mais complicados pela existência de “interações entre modelos socioeconômicos e ambientais seguidos por diferentes países”. Ou quando se refere a um “componente ‘econômico’ da sustentabilidade” relativo ao “sobreconsumo de riqueza”.

É preciso lembrar que, nas suas origens mais recentes, a ideia expressa pelo adjetivo “sustentável” se referia à necessidade de que o processo socioeconômico conservasse suas bases naturais, ou sua biocapacidade. Foi no progressivo abandono do qualificativo em favor do substantivo que surgiu essa ideia de “componentes” não biofísicos da sustentabilidade. E isso tem várias implicações, principalmente quando a biocapacidade passa a ser entendida como um capital (natural) ao lado de capitais humanos/sociais e físicos/construídos. Ou seja, em vez de se enfatizar a imprescindível sustentabilidade ambiental do processo que se costuma chamar de desenvolvimento ou de progresso social, passa-se a tratá-la ao lado de várias outras — cuja lista pode ser

bem longa, contribuindo para uma séria diluição da ideia original.

Um bom exemplo está justamente nas abordagens que separaram os indicadores em dois exclusivos “domínios”: um chamado de “bem-estar de fundo” (“*foundational well-being*”) e outro chamado de “bem-estar econômico”. E indicadores normalmente considerados ambientais estão distribuídos por esses dois domínios. No primeiro, surgem desvios de temperatura, concentrações de ozônio e partículas, disponibilidade de água, e fragmentação dos *habitats* naturais junto com indicadores de educação e de expectativa de vida ajustada pela saúde. No segundo, indicadores de recursos energéticos, minerais, madeiros e marinhos, junto com indicadores de capitais (produzido, humano e natural) e de investimentos externos. Ou seja, o conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável propostos por essa abordagem consorcia dois grupos: um socioambiental com seis, e outro econômico-ecológico com oito.

Ao dar destaque a essa abordagem, o terceiro subgrupo da comissão (que ficou encarregado do tema “Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente”) acabou mostrando — talvez sem querer — certa discordância com os temas dos outros dois subgrupos: desempenho econômico (clássicos problemas do PIB) e qualidade de vida (inteiramente centrada na ideia de bem-estar).

Todavia, essas ambiguidades temático-classificadoras não impediram que o terceiro subgrupo fizesse oportunas recomendações. E a mais importante foi enfatizar que qualquer indicador monetário de sustentabilidade deve permanecer focado apenas em seus aspectos estritamente econômicos. Não apenas porque grande parte dos elementos que interessam não tem preços definidos por mercados. Também porque, mesmo para os que tenham, *não há nenhuma garantia que os preços revelem a sua importância para o bem-estar futuro.*

Ou seja, contrariamente ao que parecia sugerir o rascunho do relatório que havia sido lançado no início de junho de 2009, em seu relatório final a comissão Siglitz-Sen-Fitoussi acabou por tomar distância da abordagem promovida pelo Banco Mundial sob o rótulo de “poupança genuína”, ou “poupança líquida ajustada” (“*adjusted net savings*”). A grande concordância é que o conjunto de indicadores que poderá mensurar a sustentabilidade deve informar sobre as variações de *estoques* que escoram o bem-estar humano. Mas a maior ênfase da comissão está na absoluta necessidade de que os aspectos propriamente ambientais da sustentabilidade sejam acompanhados pelo uso de indicadores *físicos* bem escolhidos.

O recado é claro: buscar bons indicadores não monetários da aproximação de níveis perigosos de danos ambientais, como, por exemplo, os que estão associados à mudança climática. É possível deduzir, então, que se as intensidades-carbono das economias viessem a ser bem calculadas, poderiam ser os indicadores das contribuições nacionais à insustentabilidade global. Melhor ainda se surgissem medidas parecidas para o comprometimento dos recursos hídricos e para a erosão de biodiversidade. Talvez bastasse essa trinca para mostrar a que distância se está do caminho da sustentabilidade. Por último, mas não menos importante, uma definição de sustentabilidade quase perdida no miolo do texto: a questão é sobre o que nós deixamos para as futuras gerações e se lhes deixamos suficientes recursos de todos os tipos para que possam desfrutar de oportunidades ao menos equivalentes às que tivemos.

b) *Abrir o leque da qualidade de vida*

É outra a direção das cinco recomendações sobre qualidade de vida. Neste caso, não se trata de propor algo simples e bem prático depois de mostrar todas as precariedades das

demais tentativas de se atingir o mesmo objetivo. Ao contrário, o relatório propõe que as instituições de estatísticas passem a fazer coisas tão complexas que será muito difícil convencê-las. E as que se convencerem terão ainda mais dificuldade para executá-las.

Para começar, a comissão quer que todo o acúmulo já existente sobre avaliações subjetivas de bem-estar seja incorporado a avaliações de qualidade de vida. E isso mesmo depois de apontar quais são as questões ainda não resolvidas pelas pesquisas voltadas à aferição de satisfação com a vida e de experiências hedônicas. A conclusão é que as agências oficiais de estatística devem começar a levar a sério e incluir em suas pesquisas o tipo de questões que já se mostraram válidas em levantamentos menos abrangentes e não oficiais.

c) *Superar a contabilidade produtivista*

As cinco recomendações relativas aos clássicos problemas do PIB são as mais diretas e incisivas: 1) olhar para *renda e consumo* em vez de olhar para a produção; 2) considerar *renda e consumo em conjunção com a riqueza*; 3) enfatizar *a perspectiva domiciliar*; 4) dar mais proeminência à *distribuição de renda, consumo e riqueza*; 5) ampliar as medidas de renda para *atividades não mercantis*.

Trata-se de um claro reconhecimento de que está inteiramente obsoleto o viés produtivista que orientou a montagem do atual sistema de contabilidades nacionais. No contexto de meados do século passado, a maior preocupação dos técnicos que se envolveram só poderia ser mesmo o aumento da produção. Apesar de obsoleto, porém, chega a ser assustador que o desempenho econômico das nações continue a ser medido quase que exclusivamente por aumentos da produção mercantil interna e bruta.

Esse era o estado da arte quando surgiram a partir de agosto de 2014 — após dois anos de árduos trabalhos — as propostas do GTA-ODS, isto é, o “Grupo de Trabalho Aberto” da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o período 2015-2030. Essa instância de amplas consultas e discussões acabou propondo dezessete objetivos com 169 especificações que, infelizmente, foram entendidas como se todas fossem “metas”.

Pressupõe-se aqui que uma meta exija alguma precisão sobre a data em que se pretende obter algo, e que isso seja não apenas quantificável, mas cuja execução possa ser acompanhada com a ajuda de algum indicador estatístico relevante e legítimo.

Ora, em grande maioria, as 169 alíneas foram redigidas como exortações. São parágrafos que emendam vários desejos, quase todos muito positivos, mas que em nada se parecem com alguma coisa que poderia se tornar meta. Com muita boa vontade será possível encontrar entre quatro e cinco dezenas de formulações que poderiam se tornar metas.

Além disso, as propostas do “GTA” foram muito heterogêneas no número de especificações que seguem cada um dos objetivos. A indigesta leitura permite facilmente perceber que o amplo processo participativo acabou impondo o método da “árvore de Natal”, em que cada grupo de pressão se dedica a colocar seu próprio enfeite sempre que surja alguma oportunidade, o que resulta em texto extremamente rebarbativo e nem um pouco amigável.

Nada mais deplorável, pois esse caráter dispersivo das propostas dos ODS adotados na Agenda 2030 gerou apreensões que acabaram por encobrir dois de seus significados que foram altamente positivos.

Em primeiro lugar, confirmaram que não é possível reduzir o ideal de desenvolvimento sustentável a um punhado de ambições. Muito menos amesquinhá-lo à ingênua narrativa de que ele só teria três dimensões.

Como foi dito antes, é até bem razoável que as empresas pragmaticamente entendam que a sustentabilidade se apoia em um “tripé” (três pilares, ou três “p”), formado por preocupações econômicas (“*profit*”), sociais (“*people*”) e ambientais (“*planet*”). Também não há nada de mais pragmático do que tentar avaliar o progresso mediante as insuficientes três dimensões do IDH, ou, com a ajuda das bem mais sofisticadas três avaliações propostas pela comissão Stiglitz-Sen-Fitoussi.

Todavia, nada poderia ser mais desastroso que legitimar a imposição mecânica desses esquemas para o âmbito da aspiração mundial por desenvolvimento sustentável, já que para ela outras dimensões são, com certeza, muito mais decisivas. Como a política e a cultural, infelizmente consideradas “exógenas”, tanto pelo mundo dos negócios, quanto pela visão dominante entre os economistas a respeito da prosperidade.

Basta que se chame a atenção, por exemplo, para o penúltimo ODS, que se refere à paz e à justiça. O 16º objetivo é “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça a todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Trata-se de uma ambição essencialmente política, que também poderia ser classificada de “institucional”, mas que escapa ao esquema das três dimensões ou “pilares”.

4.10. UM ALVO ABRANGENTE

Com certeza, o elevado número de especificações em alíneas — como já dito, erroneamente tomadas como se fossem metas — é uma inevitável decorrência do promissor processo democrático de aprendizado coletivo sobre o próprio sentido do desenvolvimento sustentável. Além disso, é um irrisório defeito se comparado ao que realmente há de pior: a falta de um alvo abrangente que pudesse dar unidade e consistência ao conjunto dos ODS.

Para uma boa articulação dos dezessete ODS, seria necessário propor algo capaz de abrangê-los, como, por exemplo, “alta e próspera qualidade de vida, equitativamente partilhada e sustentável” (“*a prosperous, high quality of life that is equitably shared and sustainable*”).

Foi essa a principal conclusão da minuciosa avaliação das 169 alíneas realizada por parceria de duas importantes sociedades científicas — ICSU (International Council for Science) e ISSC (International Social Science Council) — intitulada “Review of Targets for the Sustainable Developments Goals: The Science Perspective”.

Por isso, esses pesquisadores também enfatizaram que a métrica necessária ao monitoramento do desempenho das sociedades teria de ir, obviamente, muito além do PIB e do IDH. Ou seja, não há como a ONU continuar a fazer de conta que tal obstáculo não exista, até porque o próprio documento aprovado em 2012 na Rio+20 (e que determinou a adoção dos ODS em 2015), intitulado “O Futuro que Queremos”, reconheceu, em seu parágrafo 38, a necessidade de “medidas mais abrangentes de progresso”.

Das propostas feitas pelo “GTA”, apenas o último parágrafo do último ODS chega a aludir à necessidade de que o PIB seja superado. E, mesmo assim, de forma tímida e indireta:

“Até 2030 basear-se nas iniciativas em curso para construir medidas de progresso sobre o desenvolvimento sustentável que complementem o PIB, com o devido apoio à capacitação estatística dos países em desenvolvimento.”

Outro seríssimo problema da Agenda 2030, que merece realce, é o que se refere às questões gêmeas das mudanças climáticas e da energia, o tema do próximo capítulo.

Primeiro, porque o ODS-7, sobre energia, e o ODS-13, sobre clima, são de longe os mais lacônicos — apenas cinco especificações —, o que certamente revela que os processos de discussões e negociações sobre eles foram os mais difíceis.

Segundo, pelo fato de o ODS-13, sobre clima, ser o único a conter uma advertência sobre a necessidade de se rejeitar o fórum mais adequado de negociações — no caso, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a questão: UNFCCC. Como ficará mais claro no próximo capítulo, este detalhe só confirma o forte receio de que se mostre inviável privilegiar instâncias plurilaterais ou bilaterais diante da óbvia ineficácia das negociações multilaterais que caracterizam o regime climático desde a abertura da UNFCCC para adesões, em 1992.

Terceiro, porque uma das especificações do ODS-12, referente aos padrões de produção e consumo, demonstra uma incrível falta de ambição sobre a transição ao baixo carbono, em fortíssimo contraste com o otimismo até voluntarista predominante em quase todas as propostas. Em direção oposta à necessidade de acabar com os subsídios às energias fósseis, tema sobre o qual o próprio FMI adotou posição muito firme em 2015, a última especificação do ODS-12 reza o seguinte:

“Racionalizar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis, que encorajam o consumo perigoso, removendo as distorções de mercado, de acordo com as circunstâncias nacionais, nomeadamente mediante reestruturação fiscal e eliminação gradual desses subsídios prejudiciais, quando existentes, de modo a minorar seus impactos ambientais, tendo plenamente em conta as necessidades e condições dos países em desenvolvimento na mineração de tais impactos adversos sobre o seu desenvolvimento, de uma forma a proteger os pobres e as comunidades atingidas.” (grifos meus)

O recado demagógico é o seguinte: contemporizar com esses subsídios, pois em muitos casos está na maneira de se garantir acesso dos pobres à energia.

Não faltam defeitos, portanto, nas formulações da Agenda 2030, significativamente intitulada “Transformando Nosso Mundo”. Mesmo assim, elas devem ser consideradas como o avanço cognitivo mais importante desse longo processo institucional iniciado trinta anos antes com a aprovação do relatório “Nosso Futuro Comum”.

Essa é a avaliação que deve ser feita quando se prioriza o crucial critério da importância “pedagógica” do processo. Em vez de reclamar da dispersão causada pelas 169 alíneas, ou se apegar à fraqueza de algumas delas, bem mais importante é ressaltar os óbvios avanços dos ODS para 2015-2030 se comparados às limitações dos ODM de 2000-2015.

4.1.1. O PRIMEIRO ODS, COMO EXEMPLO

O primeiro ODS é “acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares”. Parece mesmo ser esse o

mais abrangente consenso de nossa época, infelizmente com muita frequência de efeito mais retórico que efetivo.

Para atingir tão ambicioso desígnio foram previstas sete especificações, duas das quais extremamente significativas. A primeira sugere a meta de que até 2030 esteja inteiramente erradicada a “extrema pobreza”, medida em 2015 por uma renda *per capita* diária de 1,25 dólar.

De fato, não há sequer como começar uma conversa sobre desenvolvimento sustentável enquanto a comunidade internacional se mostrar impotente diante da obrigação de se impedir que possa existir alguém condenado a viver com uma renda próxima a 9 dólares por semana, 40 dólares mensais, ou 480 dólares por ano.

Para dar uma ideia do tamanho dessa encresna, talvez o melhor seja lembrar que praticamente *um quarto* dos habitantes do mundo estava tentando se virar nessa faixa de renda. É o que se pode extrapolar a partir dos dados referentes aos 104 países abrangidos pelo “Relatório do Desenvolvimento Humano” de 2014, nos quais essa proporção atingiu 22%.

A segunda especificação sugere a meta de que se corte ao menos pela metade a proporção das pessoas de todas as idades que — por critérios que cada nação tenha adotado — estejam na situação de pobreza “multidimensional”. E para entender que bicho é esse, é indispensável saber que, desde 2010, o PNUD adotou uma inovação de importância capital para a estimativa dos índices de pobreza.

Vinte anos de observação do desenvolvimento humano levaram à conclusão de que a pobreza é um fenômeno que requer políticas universais de extensão dos direitos e serviços a todos, com especial atenção à igualdade de oportunidades, às capacidades relacionadas com o ciclo de vida e à garantia de acesso aos excluídos. Ou seja, a pobreza não se reduz à falta de renda.

Assim, o mais recente Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) do PNUD leva em conta as múltiplas privações que as pessoas enfrentam — principalmente na saúde, na educação e nos padrões de vida —, realçando a incidência da pobreza que não está necessariamente relacionada com a renda *per capita*, ou que não é obrigatoriamente determinada por ela.

Usando parâmetros como, por exemplo, a “altura para a idade”, o IPM procura aferir o atraso no crescimento como melhor indicador de desnutrição crônica, principalmente no caso das crianças com idade inferior a cinco anos. Simultaneamente, usa o limiar mínimo de seis anos para a privação no âmbito da educação, que corresponde à definição-padrão de escolaridade primária em medidas internacionais de alfabetização funcional.

Em 2014, o número confirmado de pobres multidimensionais era 25% superior ao número de pobres por faixa de renda, *aproximando-se de 30% da população mundial*.

A porcentagem de pessoas nessa situação é geralmente superior à das que vivem com menos de 1,25 dólar por dia. No Camboja, 47% da população vivia em situação de pobreza multidimensional em 2010, porém apenas 19% viviam com menos de 1,25 dólar por dia. Ao contrário, em países como o Brasil ou a Indonésia, a pobreza de rendimento é superior.

Por outro lado, embora muitos países estivessem conseguindo diminuir tanto a pobreza multidimensional como a de rendimento, as taxas desse progresso eram muito variáveis. Na Indonésia, por exemplo, o número de pessoas em situação de pobreza multidimensional descia mais rapidamente do que as confinadas à pobreza de rendimento, enquanto sucedia o oposto no Peru.

Importante lembrar, contudo, que esse ODS não propôs que o IPM do PNUD fosse usado como indicador da pobre-

za multidimensional. Ao contrário, preferiu propor a flexibilidade que fará cada nação construir seu próprio índice.

A terceira especificação do ODS-1 é incomparavelmente mais “flexível” que a anterior: “implantar sistemas nacionalmente apropriados de proteção social para todos, incluindo pisos mínimos, e até 2030 alcançar uma cobertura substancial dos pobres e vulneráveis”.

Essa ambição não se tornará meta, pois nem poderá ter um indicador de acompanhamento, já que não está definido o que deveria ser uma cobertura “substancial” dos sistemas de proteção aos pobres e vulneráveis. É mais uma exortação para que todas as nações tenham tais sistemas, e para que eles priorizem a assistência social aos mais desvalidos.

A quarta especificação do ODS-1 também não chega a ser meta. E, neste caso, além de exortativa, é demasiadamente otimista, para não dizer “sonhática”: assegurar que até 2030 todos os homens e mulheres, em especial os pobres e os vulneráveis, tenham iguais direitos de acesso aos recursos econômicos, bem como aos serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de transmissão de bens, recursos naturais, novas tecnologias e serviços financeiros, incluindo apropriado programa de microfinanças.

É uma formulação que até poderia ser bem adequada como programa de movimento social ou de partido, mas que dificilmente poderia ser exequível em prazo determinado... Em quinze anos, nem uma profunda revolução mundial poderia dar conta desse recado.

A quinta especificação do ODS-1 também é um propósito mais do que necessário e justo, mas que parece estar fora do lugar: construir até 2030 a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade e reduzir a sua exposição e vulnerabilidade a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques econômicos, sociais e ambientais e catástrofes.

Evidentemente, ninguém quer que aumentem exposição e vulnerabilidade. No entanto, simplesmente estipular que elas devam diminuir até 2030 não constitui meta. Pior: tudo parece indicar que até 2030 elas só poderão aumentar!

De resto, as duas últimas especificações do ODS-1 em nada alteram o que acaba de ser dito. Seria até rebarbativo comentá-las:

Assegurar uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, incluindo um reforço da cooperação para o desenvolvimento, de modo a proporcionar meios adequados e previsíveis para os países em desenvolvimento, em particular dos países menos desenvolvidos, para estimular programas e políticas que visem acabar com a pobreza em todas as suas dimensões.

Criar enquadramentos de políticas sólidas nos níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres — e sensíveis ao gênero — para apoiar o investimento acelerado nas ações de erradicação da pobreza.

Em avaliação mais geral, principalmente sobre os aspectos que mais diferenciavam os ODS 2015-2030 dos ODM 2000-2015, fica claro que houve notáveis avanços, inclusive nos tópicos mais emblemáticos dos ODM, como, por exemplo, assentamentos humanos precários, educação, fome, igualdade entre os sexos, pobreza, ou saúde.

Porém as principais novidades são, com certeza, novas temáticas, como desigualdades internacionais, energia, infraestruturas e inovação, mudanças climáticas, oceanos e padrões de produção e consumo.

Todavia, também houve muito exagero nas especificações de cada objetivo, o que cria uma enorme dificuldade de comunicação.

4.12. EM SUMA

Nenhum processo multilateral teve tanta abertura e intensidade quanto o que deu à luz as propostas de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Comparados à Declaração do Milênio, que definiu os objetivos do período anterior (os ODM para 2000-2015), trouxeram imensos avanços políticos e cognitivos, mesmo que misturados a sérias demonstrações de insensatez. Mesmo assim, tais tropeços não afetarão a importância histórica que terá a declaração adotada na cúpula especial de setembro de 2015, em Nova York. Afinal, se o critério de avaliação for o processo de aprendizado coletivo sobre o que realmente significa o generoso ideal de desenvolvimento sustentável, não resta dúvida de que a iniciativa teve e terá imenso êxito. É justamente por isso, aliás, que não devem ser varridas para debaixo do tapete as mazelas que infelizmente se impuseram.

Apêndice

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Pobreza — “Acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares”.

Fome — “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”.

Saúde — “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”.

Educação — “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”.

Equidade de gênero — “Alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”.

Água e saneamento — “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e do saneamento para todos”.

Energia — “Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos”.

Crescimento e emprego — “Promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos”.

Infraestrutura e inovação para industrializar — “Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”.

Desigualdades domésticas e internacionais — “Reduzir as desigualdades entre os países e dentro deles”.

Cidades — “Tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Padrões de produção e consumo — “Assegurar padrões sustentáveis de produção e consumo”.

Clima — “Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos, mas reconhecendo que a *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a mudança climática* (UNFCCC) é o principal fórum internacional e intergovernamental para negociar a resposta global à mudança climática” (grifos meus).

Oceanos — “Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”.

Uso da terra e biodiversidade — “Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e estrançar a perda de biodiversidade”.

Paz e justiça — “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Parcerias globais — “Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”.