

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**MONOGRAFIA DE BACHARELADO**

**CONSUMO SUSTENTÁVEL:  
CONCEITO, APLICAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA**

João Villela de Faria

107326377

ORIENTADOR: Prof.<sup>a</sup>: Valéria Gonçalves da Vinha

DEZEMBRO 2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**MONOGRAFIA DE BACHARELADO**

**CONSUMO SUSTENTÁVEL:  
CONCEITO, APLICAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA**

---

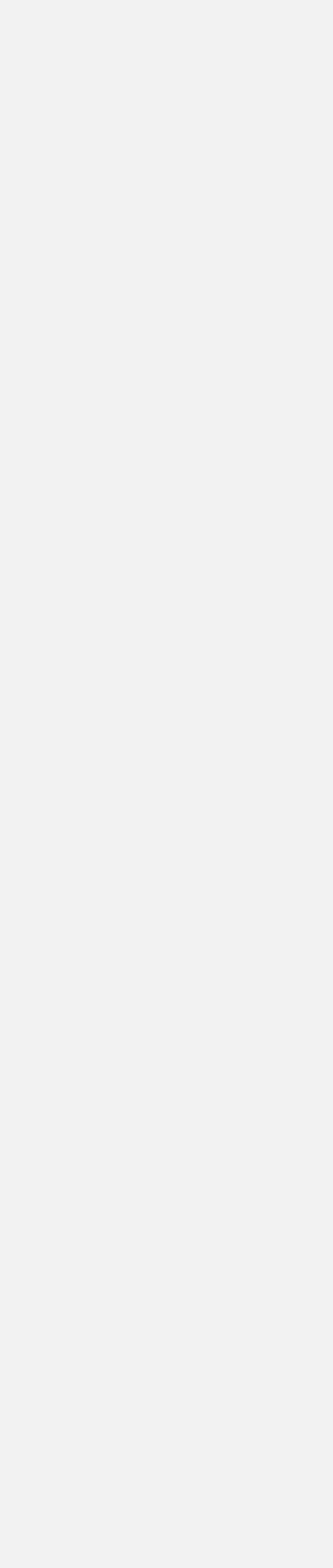
João Villela de Faria

107326377

ORIENTADOR: Prof.<sup>a</sup>: Valéria Gonçalves da Vinha

DEZEMBRO 2011

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor*



*“And I am a weapon of massive consumption  
And it's not my fault it's how I'm programmed to function”*

Greg Kurstin e Lily Allen, The Fear

agradecimentos

## **Resumo**

Este trabalho tem por objetivo apresentar e discutir a noção de consumo sustentável, inserida na dicotomia consumo-produção e sua relação para com o desenvolvimento sustentável. O texto discorre sobre o envolvimento da sociedade como um todo no tema, aqui entendida como sociedade civil, setor produtivo e setor governamental. Ao final, os esforços do governo brasileiro em relação ao consumo sustentável, na forma do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS – são avaliados.

## **Índice:**

<b>Introdução:</b>	9
<b>I. Capítulo 1 – Sustentabilidade</b>	10
<b>II.1 Desenvolvimento Sustentável</b>	10
<b>II.2 Produção e Consumo Sustentáveis</b>	15
I.2.1 Contexto	15
I.2.2 Conceito	19
<b>II. Capítulo 2 – Consumo Sustentável</b>	25
<b>II.1 Setor não governamental</b>	26
II.1.1 Sociedade Civil	26
II.1.2 Setor Produtivo	30
<b>II.2 Setor governamental</b>	32
II.2.1 Ações governamentais	34
II.2.2 Integração entre políticas	45
<b>III. Capítulo 3 – Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis</b>	47
<b>II.1 Estrutura e Conteúdo do PPCS</b>	47
III.2.1 Integração entre políticas e Políticas Públicas	72
<b>Considerações Finais</b>	74
<b>Bibliografia</b>	79

**Índice de gráficos, figuras e tabelas:**

Figura 1 - Conceito Tridimensional de Desenvolvimento Sustentável .....	11
Figura 2 - Conceito de Desenvolvimento Sustentável.....	13
Figura 3 - Triângulo da Mudança .....	25
Figura 4 - Distribuição da População baseada na renda per capita .....	51
Figura 5 - Composição das classes sociais brasileiras.....	52
Figura 6 - Percentual do volume de lixo coletado, por tipo de destino (2000) .....	69
Figura 7 - Integração de Políticas PPCS .....	74
Tabela 1 - Prioridades PPCS e Macrometas.....	49
Tabela 2 - Tipologia de ações do PPCS .....	58
Tabela 3 - Percentuais das compras públicas em relação ao PIB .....	62
Tabela 4 - Disposição de resíduos no Brasil (2000) .....	69

## **Introdução:**

De acordo com projeções da ONU, a população mundial atingirá a marca de nove bilhões de pessoas em 2050. Paralelamente, milhões de pessoas serão retiradas da pobreza, principalmente nos países emergentes como o Brasil (que viu 30 milhões de habitantes ingressarem a chamada “nova classe média”), num processo que, mantido o padrão atual, associará melhoria de condições de vida com forte pressão sobre os recursos naturais. Nesse contexto, a discussão sobre o desenvolvimento sustentável, uma alternativa para se desassociar crescimento econômico e prejuízo ambiental torna-se relevante.

Com a aproximação da Rio+20, Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) que será realizada em Junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, o tema tem adquirido visibilidade no país. Além disso, dado o novo status do Brasil como *player* internacional e sua relativa boa posição no cenário econômico mundial, pressões para a adoção de uma postura condizente com os questionamentos deste tema já existem. Deste modo, essa monografia se propõe a analisar o processo do desenvolvimento sustentável através de uma de suas muitas faces, o consumo sustentável e seus desdobramentos em políticas públicas.

Geralmente representado em uma dicotomia, associado ou oposto à produção sustentável, o consumo sustentável tem ganhado espaço no debate sobre sustentabilidade. Ainda abordado de maneira rasa e não sistemática, enquanto o espectro da produção foi rapidamente reenquadrado através de novas práticas empresariais e da regulação governamental, o consumo sustentável tem contado com novas abordagens e enfoque renovado. O deslocamento da sociedade atual da esfera do trabalho em direção a esfera do lazer e do consumo torna possível um impacto considerável, o que é reforçado pelas iniciativas que surgem dentro desta temática. No Brasil, o principal empreendimento é o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS, que será analisado neste trabalho.

## I. Capítulo 1 – Sustentabilidade

Sustentabilidade é um termo genérico, cuja utilização aparece nos mais diversos contextos. Sua pluralidade de sentidos não agrada nem mesmo à “criadora” do conceito mais disseminado de desenvolvimento sustentável<sup>1</sup>, Gro Brundtland<sup>2</sup>. Neste trabalho, contudo, sustentabilidade aparece como um conceito inclusivo, em que o desenvolvimento sustentável e a produção e consumo sustentáveis conversam entre si, ainda que por vezes de forma hierárquica, com estes contribuindo para a construção daquele.

### II.1 Desenvolvimento Sustentável

Hoje uma expressão amplamente utilizada, apesar das controvérsias em torno do seu caráter científico, o desenvolvimento sustentável é uma idéia relativamente recente. Ela surge em meados da década de 70, permeando a discussão sobre desenvolvimento e sendo utilizada pela primeira vez, em um contexto internacional, na Conferência de Estocolmo da ONU<sup>3</sup>, em 1972, em Estocolmo. Contudo, é apenas na década seguinte que o desenvolvimento sustentável ganhará sua definição mais conhecida, redigida pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>4</sup>, no relatório Brundtland<sup>5</sup>: “*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”<sup>6</sup>.

De acordo com Nurse (2006:33), há um consenso na literatura que através do relatório, a Comissão foi responsável por fornecer uma conexão normativa entre “preocupações ambientais” e “resultados do desenvolvimento”. Mais especificamente, o relatório argumenta que desenvolvimento sustentável inclui as possibilidades ecológicas, assim como a justiça social, para prover as necessidades básicas a todos. Em relação ao primeiro, trata-se da natureza finita dos recursos e da capacidade limitada do planeta de lidar com os impactos da humanidade; enquanto o segundo consiste na

**Kommentar [R1]:** No texto de Nurse, essa conclusão está ligada a um trabalho de Langhelle. Devo referenciar Nurse ou Langhelle (utilizando apud)?

<sup>1</sup> Retirado de: <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/1065497-ha-abuso-no-uso-de-sustentabilidade-diz-criadora-do-termo.shtml>

<sup>2</sup> Gro Harlem Brundtland foi Primeira Ministra da Noruega e presidiu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, da ONU. Esta Comissão produziu um relatório intitulado “Nosso futuro comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”, em que o conceito do desenvolvimento sustentável foi estabelecido em sua versão mais conhecido e disseminada.

<sup>3</sup> Também conhecida como a Primeira Conferência sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972.

<sup>4</sup> Ver nota de rodapé 3.

<sup>5</sup> Ver nota de rodapé 3.

<sup>6</sup> “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, em tradução livre. Encontrado em: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

justiça entre gerações e dentro de uma mesma geração – os conceitos de equidade intergeracional e intrageracional.

O “conflito de interesses intemporal” (Langhelle 1999:133 apud Nurse 2006:34) identificado na noção de fatores ambientais e ecológicos como limite ao desenvolvimento – onde a postura da geração atual impactaria os desejos e necessidades das gerações atuais – é um traço comum a diversas das noções de desenvolvimento sustentável (Nurse 2006:34). Na Rio-92, Conferência da ONU para o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, o desenvolvimento sustentável foi amplamente disseminado como um conceito tridimensional (Figura 1), explicitando as relações entre sustentabilidade ambiental, econômica e social. Nesse modelo, o desenvolvimento sustentável seria alcançado na justaposição de todos esses aspectos.

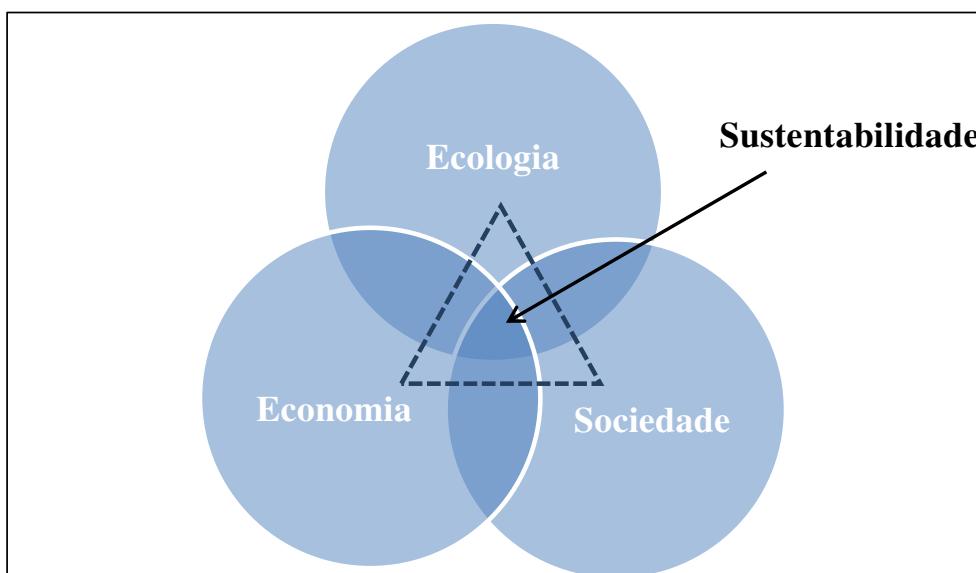


Figura 1 - Conceito Tridimensional de Desenvolvimento Sustentável

A dimensão econômica reflete a busca pelo equilíbrio entre custos e benefícios da atividade econômica, dentro da capacidade do ecossistema, enquanto o âmbito social se relaciona com a satisfação das necessidades básicas humanas, assim como a igualdade no acesso a recursos (Nurse 2006:34) – “*economic and social development can and should be mutually reinforcing*”<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> “Desenvolvimento econômico e social podem e devem se fortalecer mutuamente”, em tradução livre. Encontrado em: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#II>

Essa noção de desenvolvimento sustentável, entretanto, foi duramente criticada. Na opinião de alguns, seu ângulo “economicista” serve ao propósito do relatório Brundtland de satisfazer as necessidades básicas humanas, mas não se adequa a objetivos mais amplos – persistem “as tensões entre desenvolvimento e conservação do meio ambiente (...) e o forte viés economicista é um dos fatores de questionamento do conceito” (Jacobi, 2005). Haque argumenta que as concepções econômicas dominantes ainda não consideram as questões socioambientais em sua totalidade:

*“Most of these theories and models emphasize the prevailing national and international concerns—such as economic growth and stagnation, market competition and market failures, political stability and conflict, inter-class exploitation and alienation, and unequal international exchange and dependency—while overlooking issues such as resource depletion, environmental pollution, and ecological predicaments that tend to weaken the very foundation of human progress”* (Haque 1999:198)

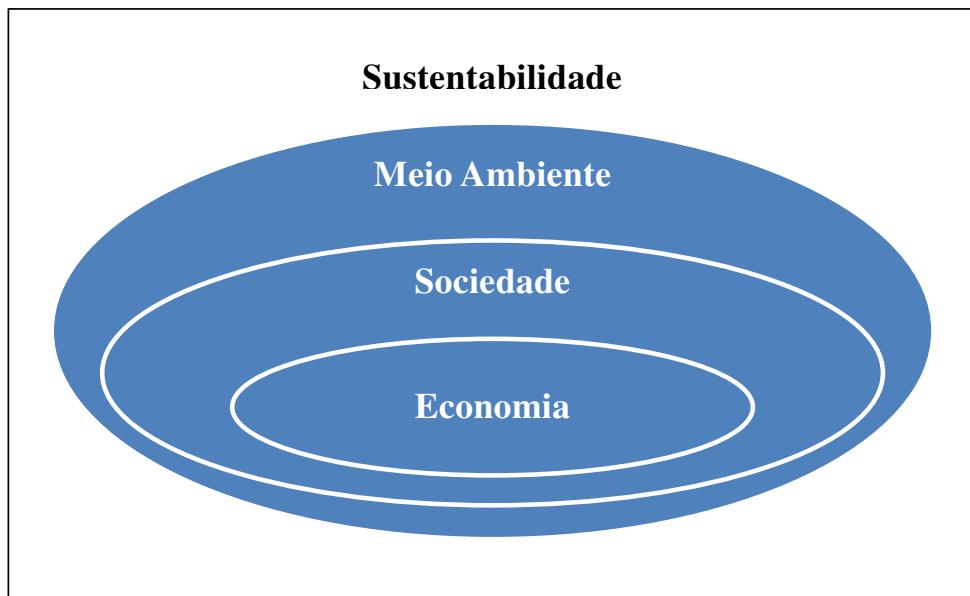
Para Haque, a teoria neoclássica, ao negligenciar os fatores socioambientais, impediu a evolução da noção de desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento através das políticas neoliberais adotadas gradativamente a partir dos anos 80:

*“In effect, such neo-liberal policies are likely to expand industrialization (causing environmental pollution); globalize consumerism (encouraging consumption of environmentally hazardous products); multiply the emission of CO<sub>2</sub> and CFCs (worsening the greenhouse effect and ozone layer depletion); overexploit natural resources (depleting nonrenewable resources); increase the number of urban poor and rural landless (forcing them to build more slums and clear more forests); and, thus, threaten the realization of sustainable development objectives.”* (Haque 1999: 199)

Para Nurse, mesmo as teorias do desenvolvimento apresentam problemas quando se trata do desenvolvimento sustentável, tais como: a) incluir custos ambientais nos dividendos sociais; b) assegurar que a divisão dos benefícios alcance os mais necessitados; c) não reconhecer que o bem-estar social incorpora direitos, ao invés de produtos.

**Kommentar [R2]:** No texto de Nurse, essa conclusão está ligada a um trabalho de Gotlieb. Devo referenciar Nurse ou Gotlieb (utilizando apud)?

Em oposição a uma visão antropocêntrica, há uma vertente (Wilderer, P. A., Schroeder, E. D. and Kopp, H., 2005) que acredita que o desenvolvimento sustentável se insere em um modelo em que a sociedade é apenas um subconjunto do ecossistema e a economia é uma ferramenta para regular as atividades da sociedade (Figura 2). Nesta visão, o ecossistema precisa ser conservado para a sobrevivência da humanidade.



**Figura 2 - Conceito de Desenvolvimento Sustentável**

Há ainda os autores que defendem a existência de um quarto pilar que suporta o desenvolvimento sustentável: a cultura. Entendida aqui como os valores e crenças, em oposição às artes (que, todavia, fazem parte da cultura de um povo), este pilar influenciaria no modo em que meio ambiente e a sociedade são vistos e percebidos, assim como a noção do que é desenvolvimento (Wilderer, P. A., Schroeder, E. D. and Kopp, H., (2005), Nurse (2006:36)). Como fundamento para a diversidade cultural, existiria uma base de valores comuns que não clamariam pela destruição do que é “bom”, aqui identificado com o conceito da vida e, logo, do ambiente na qual ela se insere e da qual necessita para existir (Wilderer, P. A., Schroeder, E. D. and Kopp, H., 2005). Discute-se até um papel central para a cultura no conceito de desenvolvimento sustentável, visto que o conceito mais difundido do desenvolvimento sustentável teria suas origens em noções ocidentais do que é desenvolvimento, consideradas, em grande parte, a própria causa dos problemas, ambientais e outros associados, do planeta (Nurse 2006:37). Essa noção seria especialmente importante para países em desenvolvimento,

já que a disseminação daquele conceito, não apenas ameaça o desenvolvimento sustentável, ao enfatizar uma via industrializante orientada para o crescimento, como difundiria valores e estilos de vida consumistas (Nurse 2006:37).

Conclui-se, desse modo, que não há um conceito único de desenvolvimento sustentável, sendo este um processo de negociação social que reflete as circunstâncias sociais e as condições de poder em um determinado local e época (Wilderer, P. A., Schroeder, E. D. and Kopp, H., 2005). É possível afirmar, no entanto, que os diferentes conceitos de desenvolvimento sustentável têm alguns itens fundamentais que não divergem entre si. São eles a idéia de equidade intra e inter geracional, justiça social e o uso inteligente de recursos que garantiria impactos mínimos ao meio ambiente. Para Merico (2009), são as “questões que constituem a própria essência da sustentabilidade”, classificadas como:

- equidade intrageracional – “*desenvolvimento sustentável implica o uso equitativo dos estoques de capital natural e da renda. (...) Outro enfoque possível (...) são as descomunais diferenças nos níveis de consumo entre os povos [justiça social]*”;(comentário em negrito do autor)
- equidade intergeracional – “*as futuras gerações devem ter acesso, pelo menos, ao mesmo nível de capital natural que as gerações predecessoras. Nossas políticas devem garantir a estabilidade dos ativos ambientais (clima, água, biodiversidade, ciclos biogeoquímicos etc.)*”;
- irreversibilidades e incertezas – “*a existência de alterações irreversíveis no ambiente deve ser considerada no processo de decisão. Custos ambientais só podem ser aceitos caso haja a certeza de sua reversibilidade ou que seu custo possa ser absorvido pelas próximas gerações*”;
- resiliência – “*trata-se da capacidade de resistir às pressões, retornando à situação de origem, sem que mudanças irreversíveis ocorram*”.
- Justiça com os outros seres vivos – “*os outros seres vivos que coabitam conosco este planeta e que, independentemente da sua utilidade para os propósitos humanos, têm direito de existência.*”. (Merico, 2009)

A discussão culminou na elaboração de um documento, intitulado “Agenda 21”, que estabeleceu estratégias para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Um dos itens abordados na Agenda 21<sup>8</sup> é o consumo sustentável.

---

<sup>8</sup>“179 países participantes da Rio 92 acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que constitui a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. O termo “Agenda 21” foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI. A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.”. Retirado do site do MMA: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?id=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575>

## II.2 Produção e Consumo Sustentáveis

Dentro do amplo guarda-chuva que é o desenvolvimento sustentável, encontram-se dois conceitos que dificilmente andam separados, produção e consumo sustentáveis. Ainda que o foco desta dissertação seja o consumo sustentável, por vezes é necessário tratar da produção sustentável para entender um processo que é identificado com a dicotomia produção-consumo. Para entendê-los é necessário abordar o contexto em que surgiram e seus significados próprios.

### I.2.1 Contexto

O consumo como o conhecemos<sup>9</sup> é uma prática relativamente recente, enquanto a produção, apesar dos diversos avanços tecnológicos, reproduz o mesmo papel e noções desde o advento da revolução industrial. Logo, os primeiros esforços para a inclusão do desenvolvimento sustentável na dicotomia consumo-produção se deram em relação a esta última, em grande parte devido a falta de vontade política para abordar questões levantadas pela análise do conceito de consumo.

Até a década de 70, os movimentos ambientais podem ser considerados incipientes. Durante a década de 50, se restringiam ao mundo acadêmico-científico e alguns poucos grupos conservacionistas; mesma época em que um período de afluência no mundo ocidental (especialmente nos EUA e Europa ocidental, se estendendo às elites dos países em desenvolvimento) se inaugurou, aumentando como nunca a pressão sobre os recursos naturais. Os impactos desse período se fizeram sentir nas décadas seguintes, contribuindo para o crescimento do movimento ambientalista, inaugurando, nos anos 70, um “Novo Ambientalismo” (McCormick, 1992 apud Portilho 2003) ativista, político e de massa (Portilho (2003), Andrade (2008)).

Esse novo movimento começa a questionar o consumo materialista, dentro de uma lógica *antiestablishment*. O relatório “Os limites do crescimento” do Clube de Roma<sup>10</sup> atrai atenção à problemática ambiental, em 1972, porém, o poder político das nações industrializadas consegue manter o debate afastado dos padrões de consumo e

---

<sup>9</sup> O consumo “não é um conceito bem definido, mas, em um sentido mais amplo, representa a quantidade de recursos que são extraídos do meio ambiente” (PNUMA, 2001). Hoje, o consumo inclui as noções de obsolescência programada, consumo em massa, descartabilidade entre outras questões.

<sup>10</sup> “The Club of Rome was founded in 1968 as an informal association of independent leading personalities from politics, business and science, men and women who are long-term thinkers interested in contributing in a systemic interdisciplinary and holistic manner to a better world. The Club of Rome members share a common concern for the future of humanity and the planet.” Retirado de: <http://www.clubofrome.org/?p=324>

estilos de vida. A discussão hegemônica continua a organizar-se em torno da chamada “bomba populacional”, isto é, o argumento neomalthusiano de que o crescimento vegetativo dos países em desenvolvimento produziria uma forte pressão humana (derivada do consumo) sobre os recursos naturais (Hardin (1968), Portilho (2003)).

Nessa época começam a surgir importantes legislações ambientais, em sua maioria mecanismos de comando e controle, destinadas a cercear as ações de grandes corporações, cuja postura ainda é reativa. A partir dos anos 80 há uma “ambientalização” do setor empresarial, identificada com um esforço de melhorar suas relações públicas – o setor industrial começa a se preocupar com o *design* dos processos produtivos. No Brasil, o mesmo ocorreu, ainda que de maneira mais lenta e de forma irregular. É possível identificar exemplos de legislação específicas e de organizações (da sociedade civil ou organizações técnicas) que atuassem na defesa de causas ambientais (PPCS, 2011). Contudo, é apenas nos anos 90 que o setor industrial brasileiro passa a incluir, de forma mais generalizada, “procedimentos de reciclagem, prevenção de poluição e outras preocupações com passivos ambientais, ainda essencialmente dentro do modelo de comando e controle, apoiado na regulamentação e na fiscalização pelo Estado” (PPCS, 2011).

Em 1987, é publicado o relatório Brundtland, cuja abordagem dos problemas ambientais se diferencia ligeiramente do discurso dominante até então, ao enfatizar o papel da desigualdade – logo, dos diferentes estilos de vida – na degradação ambiental. No entanto, os padrões e níveis de consumo ainda não são reconhecidos como fração da questão ambiental, sendo considerada mais importante a relação entre pobreza, iniquidade e degradação. De acordo com Portilho & Russo:

*“se as causas estão na pobreza e nas tecnologias poluidoras, as propostas políticas do mainstream ambientalista se voltam, de um lado, para o crescimento econômico com vistas ao alívio da pobreza e, de outro, para mudanças tecnológicas no sistema produtivo”*. (Portilho & Russo, 2008)

Paralelamente, surge um modo de “produção mais limpa” (P+L), mais tarde definido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA – como sendo a “aplicação contínua de uma estratégia ambiental preventiva integrada aos processos, produtos e serviços para aumentar a eco-eficiência<sup>11</sup> e reduzir os riscos ao homem e ao meio ambiente” (PPCS, 2011). Trata de um processo em que as matérias

---

<sup>11</sup> “In simplest terms, it means creating more goods and services with ever less use of resources, waste and pollution” (WBCSD, 2000)

primas são utilizadas de maneira eficiente, produzindo o menor volume possível de resíduos. Há uma crescente pressão de grupos da sociedade civil por maneiras de produção mais ambientalmente corretas, e, em 1999, o PNUMA publica a “Declaração Internacional de Produção mais Limpa”, clamando os países a adotarem essas práticas em suas indústrias nacionais.

Nos anos 90, os estilos de vida e padrões de consumo das sociedades afluentes começam a ser duramente questionados em sua associação com os problemas ambientais que ocorrem. O deslocamento do foco das políticas ambientais (e, depois, das políticas de sustentabilidade<sup>12</sup>) do lado da produção para o lado do consumo só ocorrerá em meados dessa década. De acordo com Portilho (2003, 2005), esse deslocamento pode ser identificado (mas não “sincronizado”) com um deslocamento do eixo organizador da sociedade, passando este também da produção ao consumo. O surgimento da chamada sociedade do consumo é apontado pelas ciências sociais como um marco para a compreensão do sistema capitalista moderno, se derivando daí as diversas tentativas de compreendê-la.

De acordo com Andrade (2008), “os cientistas sociais e historiadores têm se dedicado com maior afinco a estudar o fenômeno do consumo e como ele é **responsável por reordenar a economia, política e cultura contemporânea**” (grifo do autor) e uma das contribuições mais importantes é aquela de Thorstein Veblen, com sua análise do consumo conspícuo<sup>13</sup> e do sistema de preferências das classes ociosas<sup>14</sup>. Para ele, paralelamente à revolução industrial, uma revolução do consumo ocorre, produzindo a procura por bens supérfluos, assim como as primeiras noções de marketing e gestão de gosto – seria o primeiro passo para a expansão de um “estágio moderno da universalização do consumismo” (Andrade, 2008). Esse estágio é alcançado, de acordo com diversos autores, ao final do século XX, configurando um “consumo massivo e institucionalizado” (Andrade, 2008).

**Kommentar [R3]:** A questão é abordada em ambos os trabalhos, como faço referência a ambos?

<sup>12</sup> As políticas ambientais se concentram nos aspectos pontuais do sistema de produção e consumo, enquanto as políticas de sustentabilidade dão ênfase aos processos de alteração da ordem estabelecida – as estruturas e padrões que definem a produção e o consumo. As primeiras têm por objetivo “desvincular o uso de recursos naturais dos seus efeitos negativos sobre o ambiente”, enquanto as segundas visam uma “desvinculação entre o consumo social e o uso dos recursos naturais” (Brakel, 1999:37)

<sup>13</sup> “Segundo Veblen, caso haja uma categoria de indivíduos que, deliberadamente, possa abster-se do trabalho útil, a riqueza e o lazer não são desejados por si: o objetivo primeiro é a ostentação. A acumulação decorre, cada vez menos, da necessidade material e, cada vez mais, da busca de uma posição honorífica na sociedade.” (Monasterio, 2004)

<sup>14</sup>“Veblen, por sua vez, afirma que, do ponto de vista individual, os desejos de cada agente são o resultado de suas características inatas e da sua experiência vital que se realizam dentro de uma malha institucional e de circunstâncias materiais (1919, p.74). (...) Ou seja, os desejos dos indivíduos deixam de ser dados pois, ao contrário do que assume a teoria neoclássica, abre-se a possibilidade de entendimento da formação e evolução das preferências.” (Monasterio, 2004)

Para Oliveira & Cândido (2010), seria uma substituição das “economias de produção” pelo “capitalismo de consumo”. De acordo com Portilho (2003), a sociedade atual é guiada pelo lazer e pelo consumo, em oposição à visão burguesa e proletária que se baseava na atuação no âmbito do trabalho – “o nível e o estilo de consumo se tornam a principal fonte de identidade cultural e de participação na vida cultural”. A autora ressalta que diversos autores apontam o consumo como a esfera da continuação dos conflitos entre as classes, perpetuados através da participação desigual na distribuição e apropriação de bens. É nesse contexto em que o consumo sustentável se faz especialmente importante. Se a identidade social passa a se definir pelo consumo, uma nova forma de cidadania e participação política pode ser imaginada com “novas formas de ação política a partir da esfera privada” (Portilho, 2003):

*“o deslocamento da definição da crise ambiental para a esfera do consumo em sido visto, principalmente, de duas maneiras antagônicas: (a) como um fortalecimento dos mecanismos de desintegração social e política, favorecendo a apropriação privada dos bens naturais e reduzindo os vínculos de solidariedade e participação na esfera pública e (b) como uma força agregadora e emancipatória que fortalece a participação individual e coletiva nos dilemas e decisões políticas cotidianas, trazendo a questão ambiental para a agenda pública.”* (Portilho, 2003)

Apesar de concordarmos com os autores, e com Fátima Portilho em particular, de que o consumidor, sendo entendido aqui não apenas como o indivíduo em sua esfera privada, é o novo ator social, discordamos da noção de que aquele se apresenta como o único ator – principalmente quando inserção social se imiscua com atividade política (a não ser confundida com ativismo político). Nesse quesito, acreditamos que os autores atribuem uma importância ao componente político do consumo maior do que a hoje exercida, principalmente nos países em desenvolvimento como o Brasil. Não obstante, apesar de entendermos como essa inclusão política pode ocorrer no futuro, e vem ocorrendo heterogeneamente ao redor do mundo, a tese de que essa se posicionará como a principal forma de ação política e inserção social nos parece exagerada. Exatamente devido aos componentes de geração de status e da própria individualização presentes no ato da compra, nos parece que sempre haverá espaço para o uso não político do consumo. Além disso, essa noção abre pouco espaço para as grandes corporações que, para o mal ou para o bem, fazem parte do tecido social e político da contemporaneidade.

Estas críticas, voltadas aos padrões e níveis de consumo da sociedade afluente, só tornam-se parte do discurso hegemônico no início da década de 90 – a Eco-92 é um

marco, com a produção de documentos que apontam uma preocupação com o consumo, como a Agenda 21. São os países em desenvolvimento, em associação com ONGs, que conseguem atribuir, no discurso oficial, a responsabilidade sobre os impactos no ambiente aos estilos de vida dos países desenvolvidos com uso intensivo de recursos. A partir de então, o consumo ganhará mais atenção dos formuladores de políticas, assim como dos organismos internacionais multilaterais e das organizações da sociedade civil.

### I.2.2 Conceito

Assim como o conceito de desenvolvimento sustentável no qual se inserem, a produção e o consumo sustentáveis são categorias amplas e que abarcam grandes questões. Devido a pontos já abordados no texto, dos quais podemos destacar a identificação dos problemas ambientais com a esfera da produção, a produção sustentável possui uma definição tanto quanto aceita e generalizada, enquanto há mais de uma definição para consumo sustentável e uma confusão generalizada entre conceitos e termos. Consumo sustentável, consumo consciente, consumo responsável, consumo verde, comércio justo, comércio solidário, pós-consumo, pós-materialismo, anti-consumismo, não consumo etc., todos eles se relacionam de um modo ou de outro ao consumo sustentável, seja como um conceito anterior, um subconjunto ou uma radicalização do mesmo. Abaixo, tentamos organizar o emaranhado de expressões e definições e estabelecer a definição mais pertinente para este trabalho.

Entre as primeiras e mais importantes manifestações relacionadas ao consumo, podemos destacar o comércio justo (fair trade) e o consumo verde, cujos conceitos, para esta dissertação, se inserem no conceito mais amplo do consumo sustentável e podem auxiliar no processo de desenvolvimento sustentável. Ambos se desenvolveram ao longo de décadas, se deslocando para fora das franjas da sociedade e tornando-se negócios que geram altas receitas. O comércio justo tem origem nos anos 70, quando organizações assistencialistas dos EUA e Europa começaram a importar produtos artesanais sob a égide da justiça social([Goodman, a ser publicado](#)). A idéia central é o estabelecimento de uma cadeia alternativa que permita a pequenos agricultores uma inserção no mercado mundial sob condições favoráveis ([Goodman, a ser publicado](#)), em acordo com a caracterização usual do comércio justo de “trabalhar no mercado, mas não para o mercado”. No Brasil, o SEBRAE tem um programa, intitulado “Comércio Justo e Solidário”, que visa “promover o desenvolvimento sustentável de comunidades e grupos

**Kommentar [R4]:** Uma versão preliminar se encontra na página na King's College, mas o trabalho ainda não foi publicado. Como fazer referência?

de produtores [...] a partir do acesso a mercados internos e externos, dinamizando a economia local”.

O movimento do consumo verde foi, em grande parte, o precursor do consumo sustentável. A idéia central é que o consumidor pode ser um agente de mudança através do ato da compra, fornecendo aos produtores um sinal de que há demanda por produtos menos nocivos ao meio ambiente, ou mesmo de que a demanda está se deslocando em direção a estes produtos em detrimento de produtos já existentes que não contém estas características. Em consonância com as primeiras ações sustentáveis do setor corporativo de produção mais limpa, os produtos passaram a ser mais eficientes e menos intensivos em insumos utilizados em sua produção, embalagem e empacotamento.

Para Portilho (2005), houve três fatores, explicados em maior detalhe na seção anterior, que permitiram o surgimento do consumo verde e que, em nossa opinião, podem ser estendidos para o consumo sustentável. São eles: a instituição do “ambientalismo público”, nos anos 70; a “ambientalização” do setor industrial, nos anos 80; e a preocupação com “o impacto ambiental de estilos de vida e consumo das sociedades affluentes”, nos anos 90. A confluência destes permitiu que se atribuisse responsabilidade aos indivíduos em suas tarefas cotidianas, fazendo com que “ações individuais conscientes, bem informadas e preocupadas com questões ambientais aparecem como uma nova estratégia para solução dos problemas ligados ao meio ambiente” (Portilho, 2005).

De acordo com Goodman (Goodman, a ser publicado), o consumo verde compreende, basicamente, dois atos de boicote (em inglês, o *boycott* e o *buycott*). Um trata do boicote de certo produto ou companhia devido a suas práticas e seus impactos no meio ambiente, enquanto o outro apresenta a outra face da mesma ação, quando o consumidor compra dos produtores em cujas práticas acredita. Nós argumentaríamos que essa visão pode ser estendida para outros nichos específicos de consumo, como o consumo consciente, justo ou responsável, em que os critérios que guiam o comportamento do consumidor são as preocupações em relação à igualdade social, a crueldade com os animais, a cobrança de um preço justo para o produtor, a manutenção de redes produtivas tradicionais frente à globalização etc.

O consumo verde é extremamente criticado por seu teor individualista, que tornaria a solução de problemas ambientais uma função da escolha dos consumidores. De acordo com Portilho (2005), o consumo sustentável “não deixa de destacar o papel do consumidor, mas o faz priorizando suas ações, individuais ou coletivas como práticas políticas”. Em termos práticos, o consumo verde incentivaria a reciclagem, o uso de tecnologias limpas e a redução do desperdício, deixando de lado aspectos como a diminuição do consumo e discussões sobre a descartabilidade e a obsolescência planejada (Portilho, 2005). Outras críticas direcionadas ao consumo verde, e, devido a divergências na conceituação, ao próprio consumo sustentável, são:

- *a impossibilidade de se explicar problemas complexos tais como as mudanças climáticas e confrontá-los através do consumo;*
- *um viés de classe embutido no acesso a produtos “verdes” – a desigualdade presente no acesso aos bens ambientais;*
- *a implicação de que mais consumo é a solução, quando problemas ambientais são identificados com o consumo excessivo;*
- *o consumo com base em riscos e/ou benefícios individuais, em oposição a uma ética social e ambiental mais ampla;*
- *a efemeridade presente em se abordar tópicos em voga “do momento”, deixando de lado outras questões ambientais importantes;*
- *a substituição de atos políticos pelo ato da compra;*
- *o conceito de greenwashing, isto é, a prática pela qual empresas occultam práticas nocivas e “insustentáveis”, enquanto propagandeiam uma imagem “verde” e sustentável;*
- *a transferência dos custos relacionados a uma melhor performance social e ambiental a um grupo restrito da sociedade que se identifica com certos valores morais e éticos.* (Goodman, a ser publicado)<sup>15</sup>

Algumas destas críticas, como a questão de temas complexos, a efemeridade de tópicos e o *greenwashing* podem ser abordadas no âmbito da educação e da comunicação para o consumo sustentável, noções importantes para a disseminação e engajamento do consumidor. A educação se faz necessária quando se percebe a fraca articulação da responsabilidade ambiental pelos indivíduos (Eden, 1993 apud Portilho 2003), contrariando a importância atribuída diversas vezes por empresas e governos ao ato de compra individual e seu poder de mudança na dicotomia produção-consumo. Sua aplicação de maneira adequada permitiria a mobilização social necessária para a realização dos objetivos do consumo sustentável na alteração dos padrões de consumo e obtenção de um modo de vida mais sustentável. Neste contexto, a educação consiste em disseminar informações não apenas sobre os impactos do consumo em si e como mitigá-

<sup>15</sup> Adaptado e traduzido livremente de Goodman (Entries for the Sage Encyclopedia of Environment and Society – a ser publicado).

los ou mesmo erradicá-los, mas também informações sobre o quadro geral, em relação às questões ambientais e sociais e como essas se relacionam à sociedade do consumo. Muitas abordagens da educação para o consumo sustentável (e do próprio desenvolvimento sustentável) seguem a noção de que o fornecimento da informação é o mesmo que a criação de uma “consciência ambiental” (Viegas, 2010), daí a ênfase em programas informativos e eco rotulagem (Portilho, 2005). É necessário explicar ao consumidor o porquê de se agir e oferecer suas alternativas, para que o mesmo escolha aquelas adequadas as suas visões e valores; é necessário informá-lo e educá-lo. Para que a comunicação seja efetiva e sirva ao seu propósito, deve atender algumas características – deve garantir “informação independente, adaptada ao público receptor e de qualidade aos cidadãos, ajudando no engajamento dos atores no consumo sustentável” e articular-se com outras iniciativas (Viegas, 2010).

É importante ressaltar que diversos autores não fazem uma distinção entre consumo verde, ou outras formas específicas de consumo, e consumo sustentável. Esse trabalho, contudo, assume a mesma posição que Portilho, que argumenta que aqueles não são movimentos idênticos, ainda que semelhantes, nem tem a mesma estatura e alcance. Para Viegas (2010), “o **consumo sustentável** (...) compreenderia toda a variedade de produtos e serviços da sociedade, os processos que os produzem e o consumo e a manufatura de produtos colaterais e interligados. Assim sendo, o consumo sustentável se fixa em um padrão de consumo diferente para todos os níveis de renda, em todas as economias do planeta. Por conseguinte, a alternativa para as ações individuais seria estabelecer um compromisso com a moralidade pública, através de ações coletivas, tanto da produção quanto do consumo.”.

Uma das primeiras definições do consumo sustentável foi dada pela *Oslo Roundtable*<sup>16</sup> e não se difere muito da concepção abaixo, uma das mais difundidas, propagada pelo PNUMA no Processo de Marrakesh, em 2003:

*Consumo Sustentável é “o uso de bens e serviços que atendam às necessidades básicas, proporcionando uma melhor qualidade de vida, enquanto minimizam o uso dos recursos naturais e materiais tóxicos, a geração de resíduos e a*

---

<sup>16</sup> “The Oslo Ministerial Roundtable Conference on Sustainable Production and Consumption was held in Oslo, Norway from 6-10 February 1995. The objective of this meeting was to prepare elements for an international work programme on sustainable production and consumption as mandated by the United Nations Commission on Sustainable Development.” Retirado de:

<http://www.iisd.org/susprod/conferences.htm>

*emissão de poluentes durante todo ciclo de vida do produto ou do serviço, de modo que não se coloque em risco as necessidades das futuras gerações”.*

O mesmo documento provê, também, uma definição para a produção sustentável:

*Produção Sustentável é a incorporação, ao longo de todo o ciclo de vida de bens e serviços, das melhores alternativas possíveis para minimizar custos ambientais e sociais. Acredita-se que esta abordagem preventiva melhore a competitividade das empresas e reduza o risco para saúde humana e meio ambiente. Vista numa perspectiva planetária, a produção sustentável deve incorporar a noção de limites na oferta de recursos naturais e na capacidade do meio ambiente para absorver os impactos da ação humana.*

Podemos identificar entre a maior parte das definições do conceito de consumo sustentável os seguintes aspectos: a preocupação com as necessidades do indivíduo e sua satisfação; a minimização, se não erradicação, de impactos ambientais negativos; a justiça entre gerações; e a referência à distribuição social.

Para os objetivos desta dissertação, o consumo sustentável é um conceito amplo e abrangente. Não se trata apenas da ação da compra perpetrada pelo indivíduo inserido na sociedade civil, dentro da sociedade do consumo. O consumo sustentável inclui todos os setores da sociedade, seja a sociedade civil, o setor produtivo ou o setor governamental, cujas ações não se restringem ao campo do consumo, como entendido no conceito econômico básico, isto é, a troca no mercado e a satisfação de necessidades. A sociedade civil pode fazer do consumo uma prática para alcançar os objetivos que deseja, mas terá mais força se incluir atos políticos e em associação com outros atores. O setor produtivo pode incluir entre suas práticas as noções de produção sustentáveis, inserindo noções de eficiência e reaproveitamento, assim como novas noções como a análise de ciclo de vida, além de praticar o consumo sustentável em sua cadeia de fornecedores, e fornecer a seus consumidores, alternativas mais sustentáveis, assim como o conhecimento para que esses as escolham, ou seja, praticar o consumo sustentável em sua cadeia de valor como um todo. O setor governamental pode utilizar-se dos seus poderes para agilizar a adoção de práticas e noções sustentáveis em outras partes do tecido social, produzindo legislação relativa ao tema, adotando aquelas nas ações do executivo e fiscalizando os mecanismos de incentivo e os de punição criados por sua legislação.

Consumo sustentável trata também da discussão de padrões e níveis de consumo. Para esta dissertação, o consumo sustentável se insere no processo de desenvolvimento sustentável, promovendo a alteração de padrões de consumo para que se alcance, em um ponto no futuro, a diminuição do consumo, sem prejuízo aos ecossistemas ou aos indivíduos. Esse deslocamento se daria junto ao deslocamento em direção a uma economia calcada em serviços. Para Rifkin (2000), seria a inauguração de uma nova era da “sociedade de acesso”<sup>17</sup>, em que a propriedade intelectual e o acesso no curto prazo superariam a propriedade física. Ainda que o autor argumente que este deslocamento se deve às novas tecnologias da informação e à mercantilização da cultura, ele não deixa de notar que um de seus impactos seria a absorção de custos ambientais pelo setor produtivo, visto que este passaria a deter e comercializar a propriedade, ao invés de vendê-la:

*“the shift from markets to networks makes environmental stewardship a bottom line consideration for companies, for the first time, because in networks the property always stays in the hands of producers and is accessed by users”*(Rifkin, 2000)

Discordamos, entretanto, dos autores que acreditam que as estratégias de políticas que visam não apenas desvincular a produção, e seu crescimento, dos seus impactos ambientais negativos, mas reduzir a utilização dos seus insumos, por considerá-las um “esverdeamento” ao não questionar o modelo vigente do consumo que impõe o crescimento da produção como imperativo (Portilho, 2003). Considerando os padrões vigentes de produção e consumo, é improvável que mudanças paradigmáticas extremas ocorram instantaneamente. Uma transição em fases nos parece mais realista, levando ambas as iniciativas a cabo em paralelo, de um lado, a desvinculação entre produção, consumo, utilização de recursos, geração de resíduos, e, dentro deste quadro conceitual, o próprio crescimento e desenvolvimento; e, do outro lado, a transformação dos níveis de consumo. Essa estratégia, contudo, não garante a distribuição social dos recursos e produtos. A discussão de padrões e níveis de consumo passa necessariamente pela discussão da equidade social – o consumo sustentável deve contribuir para a erradicação da pobreza e das desigualdades.

---

<sup>17</sup> “The Age of Access”

## II. Capítulo 2 – Consumo Sustentável

Como visto no capítulo anterior, para buscar o desenvolvimento sustentável através das estratégias de produção e, nosso maior foco, consumo sustentável, é necessária uma abordagem multi e interdisciplinar, com envolvimento de diversos atores. Para a OECD (2002), isso deveria se materializar através de uma política de ciclo de vida que avaliasse os impactos socioambientais ao longo da cadeia de valor de produtos e serviços, em que os diferentes atores que constituem a sociedade apontariam para possíveis pontos de interesse e intervenção que possibilitariam a redução daqueles impactos. Podemos argumentar que esta abordagem se insere na visão da *Sustainable Consumption Roundtable*<sup>18</sup>, em que a sociedade civil, o setor produtivo e o governo ocupam, cada um, o vértice de um triângulo equilátero (figura 3) – o “triângulo da mudança”<sup>19</sup>. Não há um ator, ou mesmo dois, que possam conduzir o processo de consumo sustentável (e, aqui, estenderíamos esse raciocínio para o desenvolvimento sustentável como um todo) sem ajuda. Um dos setores pode liderar o processo em

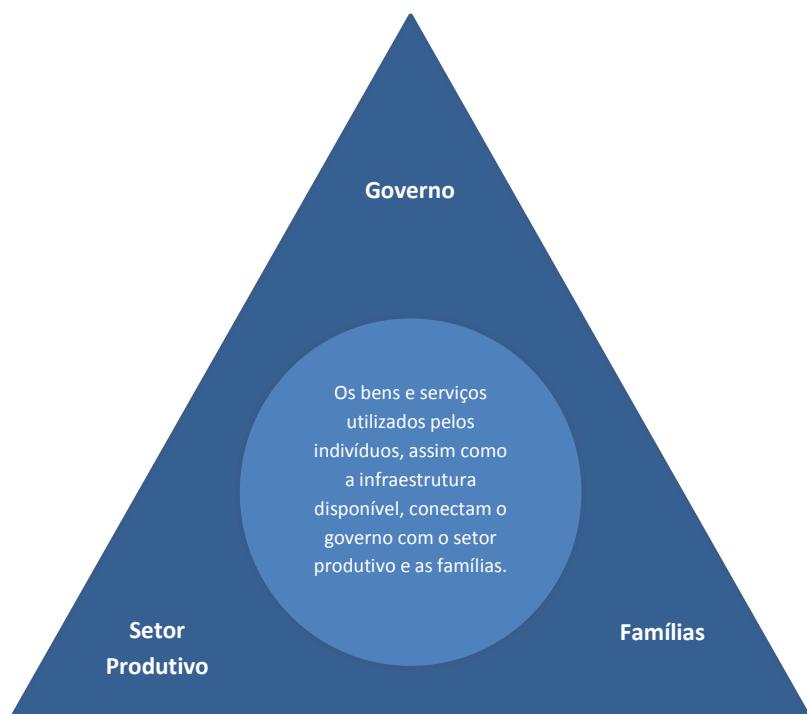


Figura 3 - Triângulo da Mudança

<sup>18</sup> Grupo formado por especialistas em política de consumo, varejo e sustentabilidade para aconselhar o governo do Reino Unido em suas políticas de consumo, permitindo escolhas dos consumidores que se inserissem nos limites ambientais.

<sup>19</sup> “triangle of change”

alguma ocasião, mas necessita do auxílio dos outros dois (SCR, 2006).

O grupo afirma, ainda, que há um contingente cada vez maior de empresas e indivíduos prontos para contribuir com o processo, mas que necessitam da confiança de que não agirão sozinhos para fazer algo. Desse modo, concluem que é o setor governamental que está melhor colocado para encabeçar esse processo, coordenando uma “abordagem coletiva” através de políticas de sustentabilidade adequadas. Este capítulo segue esse raciocínio, discorrendo sobre as ações (na teoria e na prática) que a sociedade civil, o setor produtivo e o setor governamental podem e devem adotar.

## **II.1 Setor não governamental**

### **II.1.1 Sociedade Civil**

Quando se discute como a sociedade civil pode contribuir para o processo do consumo sustentáveis, é necessário debater o que se entende por consumidor e como se enxerga o ato da compra. Um consumidor pode ser um indivíduo ou um grupo de indivíduos (assim como uma corporação empresarial ou o governo, mas não entraremos neste mérito agora) que realiza o ato de consumir, isto é, uma troca no mercado (no sentido mais amplo possível), seja de um bem ou de um serviço. Para o Instituto Akatu (2009), o consumidor pode, através da consciência e reflexão no ato da compra, minimizar os impactos negativos do consumo e maximizar seus impactos positivos. Diversos autores argumentam que o consumo individual tradicional é insignificante quando comparado aos níveis de consumo de organizações públicas e privadas (Portilho, 2003). Seu impacto, contudo, é significativo e a tendência é a sua intensificação (OECD, 2002). Um fator importante relacionado ao consumo das famílias é a dispersão dos seus impactos, que se estendem por diferentes áreas da sociedade, inclusive dentro dos lares. O consumo de alimentos, por exemplo, inclui o consumo de energia – elétrica e em outras formas; o consumo de água, todos com seus respectivos impactos sobre a sociedade e o meio ambiente e contribuindo para a geração de resíduos. Desse modo, as ações de consumo sustentável tomadas pelas famílias dentro e fora de casa podem ter repercussões amplas, inclusive na implantação de um modo de vida mais sustentável para a sociedade como um todo. Alguns setores nos quais as famílias podem aplicar práticas do consumo sustentável são o consumo de alimentos, de energia, de água, de transporte e turismo, assim como a geração de resíduos – ato inerente ao consumo de diversas categorias de produtos. Essas são as

principais práticas dos indivíduos como consumidores e têm os impactos mais significativos. Além disso, como dito antes, essas áreas têm interconexões muito específicas e próximas.

A lógica presente na necessidade da alteração dos padrões e/ou níveis de consumo das famílias, assim como de algumas de suas práticas, é a de que apesar dos maiores impactos no contexto socioambiental serem derivados das práticas do setor produtivo, a demanda das famílias molda os produtos oferecidos e o modo como eles são produzidos. A tendência do consumo de alimentos, por exemplo, é o aumento do volume e da ingestão de calorias, assim como o maior consumo de refeições pré-preparadas, congelados e porções individuais entre outros (OECD, 2002)<sup>20</sup>. Considerando que o consumo de alimentos requer uma grande parcela de recursos naturais, dentre outras coisas, o consumo de água pela agricultura e o consumo de energia no processamento e embalagem, é constatado como essa influência se produz. Desse modo, faz sentido abordar algumas das ações que as famílias podem ter, no contexto do consumo sustentável, para moldar essa influência. Uma questão prática, por exemplo, se refere ao hábito contemporâneo de disponibilidade de frutas e legumes ao longo do ano, ignorando seus ciclos naturais. Esse tipo de demanda requer mais energia para a produção em estufas, assim como os impactos derivados do transporte (importação). De acordo com a OECD (2002), as famílias podem usar menos recursos naturais (por ex.: poupar água), utilizar recursos mais “ecoeficientes” (por ex.: energia solar), ter menos produtos (principalmente eletroeletrônicos, como aparelhos de televisão, máquinas fotográficas, computadores) ou substituí-los por produtos e serviços mais “ecoeficientes” (por ex.: transporte público), além de evitar a geração de resíduos (por ex.: reciclagem).

Uma ressalva que deve ser feita, contudo, é que quando se analisam estes tipos de práticas, não são consideradas as questões de distribuição (Portilho, 2003). Políticas de consumo devem necessariamente advogar por padrões mínimos de consumo de alimentação, moradia e educação entre outros. As práticas individuais apresentadas, muitas vezes, requerem sacrifícios de alto custo para as classes menos abastadas, o que

---

<sup>20</sup> Essas tendências são muito claras nos países desenvolvidos, mas começam a ser reproduzidos nos países em desenvolvimento. Essa ocorrência levanta uma questão extremamente interessante na esfera dos direitos e da justiça envolvida na questão do consumo sustentável – esse tipo de consumo deve ser negado às populações dos países em desenvolvimento? Faz sentido permitir ou restringir esse processo de difusão de padrões?

tornam equidade e distribuição de renda dois aspectos importantes e que precisam ser incluídos na temática geral do consumo sustentável, principalmente quando se discutem os países em desenvolvimento (PNUMA, 2001).

Muitas ações das famílias que têm impactos consideráveis, contudo, não são escolhas diretas das mesmas (Portilho (2003), Viegas (2010)). Questões relacionadas ao consumo de energia, por exemplo, relacionam-se fortemente com a matriz energética de um país, que provém de decisões políticas importantes e de longo prazo. O mesmo ocorre com decisões em relação ao consumo de água e de transporte. Os indivíduos podem até desejar consumi-los de maneira mais sustentável, utilizando o transporte público em detrimento do privado, por exemplo, mas esse tipo de decisão depende dos outros atores da sociedade, da oferta de bens e serviços, da infraestrutura e insumos existentes, da disponibilidade de informação sobre os conceitos e ações relacionados ao consumo sustentável e da existência de políticas de sustentabilidade (OECD, 2002). O governo pode incentivar o consumo sustentável através de investimentos em infraestrutura, subsídios e outras ferramentas. Mas, para que isso ocorra, a sociedade deve sinalizar que suas preferências estão mudando e que questões como o consumo de água e energia estão entre suas preocupações (OECD, 2002). É nesse contexto que o consumidor como novo ator social e utilizando-se do seu poder coletivo ganha relevância. A realização de práticas do subconjunto do consumo sustentável, como o consumo verde ou o consumo responsável, pode e deve continuar, pois contribuem para o objetivo maior do consumo sustentável. Consumidores podem fazer uso dos boicotes (em ambas as suas formas explicitadas anteriormente), usando critérios de sustentabilidade que envolvem as questões ambientais e sociais. Mas é necessário que estas sejam integradas com outras ações e posturas, seguindo o conceito de desenvolvimento sustentável que exige uma abordagem multidisciplinar e o envolvimento de diversos atores.

É nesse sentido que Portilho (2003) afirma que “o debate sobre o meio ambiente e consumo pode se dar numa arena ao mesmo tempo pública e privada, envolvendo questões de ambas as esferas”, dando ênfase as “novas formas de ação política a partir da esfera privada”. A autora, porém, atenta ao fato de que se essa influência for exercida apenas através do ato de compra “de forma silenciosa e individual”, os resultados serão uma diminuição da esfera pública e diminuto impacto, se algum, sobre as variáveis que se quer influenciar com aquele ato. O envio destes sinais “politicamente difusos”, além

de impacto disponível, tornam os consumidores reféns do que os produtores disponibilizam. A autora conclui sua análise desse ponto dizendo que “as ações individuais não são o espaço onde mudanças profundas nos padrões de consumo devem ser esperadas, sem uma pressão vinda das organizações sociais e das instituições políticas”. Assim, podemos concluir que o consumo individual oferece espaço para trabalhar em prol de um objetivo mais sustentável, enquanto a sociedade civil pode atuar ativamente nas esferas políticas para perseguir este mesmo objetivo.

Para fazer isto, a sociedade civil pode se organizar através de associações de consumidores (seguindo a atuação relevante dos investidores institucionais), formar e/ou participar em organizações não governamentais, assim como se inserir na rota tradicional das forças políticas, através da filiação a partidos em acordo com suas crenças. Muito do seu papel consiste na cobrança de informações e de posturas condizentes com aquelas crenças dos setores produtivo e governamental. Isso pode ser feito através da conscientização e mobilização da opinião pública, através de relatos ou protestos, por exemplo. Diversas associações de consumidores, por exemplo, divulgam listas de produtos sustentáveis para seus associados, uma maneira de tornar o ato individual de compra em uma ação coletiva de posicionamento.

Uma questão muito interessante que se coloca às organizações da sociedade civil que advogam pelo consumo sustentável é a discussão entre padrões e níveis de consumo. Ao defender a redução dos níveis de consumo na sociedade atual, em que muito do indivíduo e da sociedade é definido em função do consumo e em que “o raciocínio de reduzir o consumo se traduz em desfalecimento da atividade econômica, representando uma relação esquizofrênica e paradoxal” (Viegas, 2010), não estariam essas organizações se prejudicando, diminuindo sua base de apoio entre os indivíduos? Se o objetivo dessas organizações é difundir esses conceitos entre toda a população, como argumentar a redução do consumo para uma maioria da população que não tem ou não demonstra interesse nos impactos do consumo? Até porque, como colocam Oliveira & Cândido (2010),

*“os bens materiais possuem valor além de suas funcionalidades, desempenhando um papel simbólico na vida dos consumidores e [...] esses papéis servem de importantes funções sociais e psicológicas para estes.”*

*Neste sentido, ressalta-se que renunciar ao consumo é o mesmo que exigir que os consumidores desistam de certas capacidades e liberdades que são*

*fundamentais aos seres sociais. Portanto, a mudança cultural a este nível não é imediata ou facilmente negociável. Baudrillard (1995) salienta que o significado simbólico é negociado através de uma lógica social complexa que está além de escolha individual e parece desafiar as prescrições e intervenções políticas convencionais. Os bens materiais e serviços são profundamente enraizados no tecido cultural das sociedades afluentes. Através deles, os consumidores não só satisfazem as suas necessidades e desejos, como também se comunicam um com os outros, negociam importantes relações sociais, e buscam um significado pessoal e cultural.”.*

### II.1.2 Setor Produtivo

Como visto no capítulo anterior, o setor produtivo tem avançado no tratamento das questões ambientais. Da postura reativa, nos anos 70, ao ambientalismo de relações públicas dos anos 80, as empresas, hoje, têm se adiantado às demandas da sociedade civil, adotando uma postura proativa quando se trata da sustentabilidade (de seus produtos, de suas relações etc). Ao longo desse trajeto, o foco de seus esforços também foi se alterando, passando pela ênfase no design dos processos, redução dos resíduos, ecoeficiência, até a abordagem de ciclo de vida, a preocupação com a sua cadeia de valor etc (Portilho (2003), Portilho & Russo (2008)).

O setor corporativo deve agir em relação ao consumo sustentável de modo a “oferecer e informar a escolha do consumidor” (PNUMA, 2001). Uma das maneiras de fazer isto é através da propaganda e marketing. Responsáveis em grande parte por disseminar padrões de consumo insustentáveis como algo desejável, as empresas também podem se utilizar dessa ferramenta para “propagandear” práticas mais sustentáveis. Enquanto exemplos como a empresa Patagônia, que oferece aos comparadores em seu site a possibilidade de adquirir um produto usado semelhante no site e-bay, estão longe da realidade empresarial, é possível utilizar o poder das comunicações para “aumentar a conscientização, mobilizar pessoas e estabelecer alianças entre grupos” (PNUMA, 2001). Essa iniciativa é especialmente importante nos países em desenvolvimento, em que grande parte da população está sendo retirada da pobreza e ingressando no mercado consumidor.

Outra maneira de informar os consumidores é através da utilização de “rótulos ambientais”. De acordo com Hinton & Goodman (2009), estes funcionam sob a premissa de que (1) consumidores descobrirão que certos produtos “insustentáveis” conflitam com seus valores ambientais e sociais, (2) que um produto com um desses

rótulos se adequará melhor a esses valores (ou o conflito será menor) e, logo, (3) o consumidor comprará o produto rotulado em detrimento do produto “insustentável”. Os rótulos auxiliariam o consumidor a fazer uma escolha informada, adquirir um produto que se adeque a seus princípios morais e éticos – além da questão da qualidade e do custo normalmente associadas ao ato da compra – como detalhado em seu rótulo, em oposição a produtos que ferissem esses princípios (Hinton & Goodman, 2009). Há rótulos relacionados a produtos “verdes”, que podem se estender de produtos resultantes de um processo produtivo mais eficiente ou que utilizam insumos renováveis aqueles cuja utilização promove eficiência em comparação com seus concorrentes; há também os selos relacionados ao consumo justo, que geralmente garantem um piso para o preço, de modo a contribuir para a erradicação da pobreza e manutenção de uma cultura tradicional, um “prêmio social”, para auxiliar no desenvolvimento das comunidades produtoras, termos específicos de contratação e contração de empréstimos, além de cadeias de fornecimento mais curtas para permitir a apropriação do lucro pelo produtor em si; ou ainda, rótulos destinados a apoiar causas específicas, como a preservação de uma espécie ou a erradicação do trabalho infantil ou escravo (Hinton & Goodman (2009), Goodman (a ser publicado)). Esse tipo de iniciativa, contudo, sofre diversas críticas, dentre as quais podemos destacar a simplificação de narrativas do processo produtivo (muito comum entre produtos sob a égide do “comércio justo”), muitas vezes eclipsando cadeias alternativas de produção e consumo (Hinton & Goodman, 2009); e, uma efetiva substituição de outras formas de crítica ambiental (Portilho, 2003). Argumenta-se também que rótulos verdes só atingem seus objetivos junto aos indivíduos que já tinham algum interesse prévio em questões ambientais, sem influenciar os hábitos de consumo da maioria. Essa última crítica se relaciona fortemente com o conceito imbuído em consumo sustentável de informação e educação, como já foi discutido, assim como tem uma conexão com as ações governamentais em prol desse objetivo, como será discutido na próxima seção.

É importante notar, também, que muitas vezes, a rotulação vem acompanhada de um prêmio embutido nos preços. Diversos autores mostram que o repasse dos “custos ambientais” é uma realidade (Seroa da Motta, 2002). Outros vão além, argumentando que a “culpa/responsabilidade” dos consumidores individuais era suavizada pela retórica produtivista, que enxergava apenas soluções técnicas e tecnológicas no campo da produção, mas que isso deixa de acontecer quando uma nova retórica do consumo é

inaugurada, fazendo com que governos e empresas aliviassem o próprio fardo, direcionando essas responsabilidades aos consumidores individuais (Portilho, 2003).

Para o setor produtivo, mais do que outros setores da sociedade, produção e consumo andam lado a lado – especialmente quando a noção de consumo é abrangente, incluindo compras de matérias primas, equipamentos e bens intermediários. Desse modo, é possível incluir o conceito de ciclo completo do produto dentro da dicotomia produção-consumo. Ao considerar a vida de seus produtos do “berço ao berço” (*cradle to cradle*), o setor produtivo tenta “prolongar a vida útil dos produtos e reaproveitar ao máximo os insumos da reciclagem em novas cadeias produtivas” (PPCS, 2011). A responsabilidade do produtor se estende para além dos seus portões, alcançando o pós-consumo.

Uma questão interessante para o setor produtivo é exatamente a maneira como a dicotomia produção-consumo sustentável é encarada e quais as novas maneiras de se inserir nessa relação em evolução, dentro da retórica do consumo. Portilho (2003) aborda a visão de W. Stahel, na qual a indústria deve instituir uma abordagem integrada. Intitulada “Desempenho de vendas em vez de mercadorias”, que consiste em um nível mais alto de produtividade de recursos, invertendo a lógica da estrutura linear produtiva e do sucesso como a quantidade de fluxo monetário no ponto de venda. O meio de alcançar esse nível de produtividade seria um enfoque nos serviços, empregando o “valor da utilização” como “noção central do valor econômico”. Pode se dizer, até, que esse método inseriria o setor produtivo na “Sociedade de Acesso” de Rifkin. O sucesso corporativo se daria, nessa visão, através da “administração de ativos, através da revalorização do estoque existente de mercadorias e da otimização de sua utilização” (PNUMA, 2001).

## **II.2 Setor governamental**

Políticas públicas podem ser definidas como:

*“o conjunto de ações coletivas voltadas para garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público”* (GUARESCHI et al, 2004, p. 180 apud MMA, 2009).

Como descrito no capítulo anterior, ao longo das últimas décadas, “as políticas ambientais perdem espaço [...] para as políticas de sustentabilidade.” (Portilho, 2003).

Enquanto as primeiras se focavam em pontos específicos dos sistemas de produção e consumo relacionados aos impactos ambientais, as novas políticas se concentram em uma alteração daquele sistema, reduzindo ou até eliminando aqueles impactos (Brakel (1999), Pádua (1999) apud Portilho, 2003). Um dos desenvolvimentos dentro deste processo foram as políticas relacionadas ao consumo sustentável, adotadas, em maior ou menor grau, em diferentes países. Elas evoluíram a partir das políticas de consumo centradas na “soberania do consumidor”, cujo foco era permitir ao consumidor fazer escolhas eficientes, quando o mercado apresentava falhas (Jackson, 2006 apud Oliveira & Cândido, 2010). Suas novas versões se destinam a influenciar os padrões e níveis de consumo da sociedade, enquanto os requisitos de equidade inter e intrageracional são atendidos, dentro de uma “abordagem política mais sofisticada” trabalhando para “remover estruturas de incentivos perversos e tornar o comportamento de consumo sustentável mais fácil” (Oliveira & Cândido, 2010). Alguns parâmetros podem ser estabelecidos para a construção destas políticas, tais como: i) uma abordagem de ciclo de vida destinada a reduzir impactos socioambientais ao longo da cadeia de valor que pode produzir transbordamentos para além da esfera governamental, incluindo ações da sociedade civil e do setor produtivo; ii) a utilização de políticas integradas e que abranjam diferentes setores garantindo uma “mensagem” única e forte aos consumidores (OECD, 2002). Pode se argumentar, também, por um foco na estrutura dos padrões de consumo (OECD, 2002) – esta visão mais conservadora pode ser adaptada para uma transição em fases e gradativa em direção a uma economia “mais sustentável” e de baixo carbono.

Em relação à equidade e distribuição de renda, a Agenda 21, ao examinar os padrões insustentáveis de produção e consumo em seu capítulo 4, argumenta que apesar da pobreza e da degradação ambiental estarem intimamente conectadas, esse impacto é pontual e específico, ao contrário daquele associado aos padrões de produção e consumo que contribuem para a “deterioração ininterrupta do meio ambiente mundial [...], especialmente nos países industrializados” e ainda “provocam o agravamento da pobreza”. As consequências para os países em desenvolvimento não são apenas o aprofundamento da pobreza e desigualdade, mas também “o impacto em perda de vidas e riscos à saúde da poluição é material tóxico – e perda de sua subsistência pela degradação do solo, desertificação, desmatamento e diminuição da biodiversidade” (PNUMA, 2001). Podemos citar também o trabalho de Seroa da Motta (2002), em que o

autor analisa o caso brasileiro e conclui que uma melhor distribuição de renda produz um menor impacto derivado do consumo.

Desse modo, qual a estrutura política que deve ser criada para uma transformação dos padrões de consumo e produção de modo a reduzir as pressões ambientais e atender às necessidades básicas da humanidade, sem desconsiderar o aspecto distribucional? Para o governo, observar aos objetivos estabelecidos pela Agenda 21 pode ser de auxílio:

- “(a) Promover a eficiência dos processos de produção e reduzir o consumo pernicioso no processo de crescimento econômico, levando em conta as necessidades de desenvolvimento dos países em desenvolvimento;*
- (b) Desenvolver uma estrutura política interna que estimule a adoção de padrões de produção e consumo mais sustentáveis;*
- (c) Reforçar, de um lado, valores que estimulem padrões de produção e consumo sustentáveis; de outro, políticas que estimulem a transferência de tecnologias ambientalmente saudáveis para os países em desenvolvimento.”*

Estes objetivos podem servir de guia geral, mas é necessário chamar atenção a alguns pontos. Em relação ao primeiro objetivo, é importante ressaltar a utilização de duas expressões, “consumo pernicioso” e “crescimento econômico”. Elas apontam para o alinhamento ideológico em relação à questão do consumo sustentável, num posicionamento em que o crescimento econômico continua sendo um fim em si mesmo e em que o consumo só é nocivo quando excessivo, como diz Feldmann (2005) “o problema não é o consumo em si mesmo, mas os seus padrões e efeitos, no que se refere à conciliação de suas pressões sobre o meio ambiente e o atendimento das necessidades básicas da humanidade.”. É uma visão válida que se imiscua da relação com a teoria econômica ortodoxa. Podemos perceber, também, o esforço contido nestes objetivos (no documento inteiro, verdadeiramente) em deslocar a responsabilidade e liderança para os países desenvolvidos. É importante destacar esses pontos, pois refletem o contexto em que foi redigida a Agenda 21. Hoje, apesar de ainda se manter um discurso de responsabilização dos países desenvolvidos, a fração de responsabilidade relativa dos países em desenvolvimento, principalmente aqueles que produziram altas taxas de crescimento nas últimas décadas, já é apontada e estes são identificados como lideranças fundamentais.

#### II.2.1 Ações governamentais

Considerando que as ações governamentais relacionadas à produção e consumo sustentáveis se inserem no contexto multidisciplinar do desenvolvimento sustentável, em que diferentes áreas podem contribuir para a produção de um resultado, esta seção divide as ações por blocos para melhor analisar as práticas governamentais. Um dedicado aos instrumentos de regulação, outro para os instrumentos econômicos, o seguinte para instrumentos sociais e o último para outros tipos de instrumentos. A OECD utiliza esta classificação em seus relatórios sobre as políticas de consumo sustentável entre os países membros, e encontramos ecos na literatura dessa estrutura, como em Oliveira & Cândido (2010) que afirmam que uma política de consumo sustentável deve:

*“atender, no mínimo, as seguintes condições: facilitar o acesso a opções mais sustentáveis (**instrumentos de regulação e instrumentos econômicos**); garantir que o incentivo e as penalidades das estruturas de apoio não dificultem as mudanças desejadas (**instrumentos de regulação e instrumentos econômicos**); envolver as pessoas nas iniciativas da comunidade para ajudá-las a renegociar comportamentos e as práticas insustentáveis e desenvolver estilos de vidas mais sustentáveis (**instrumentos sociais**); exemplificar as mudanças desejadas nas políticas e práticas governamentais (**outros instrumentos**)”* (comentários em negrito do autor)

Para os autores, o principal desafio para se obter uma política de consumo sustentável se resume ao desenvolvimento de:

*“normas que regulamentem e limitem os processos de exploração dos recursos naturais e a destinação dos resíduos decorrentes da produção e do consumo, bem como desenvolver uma perspectiva compatível com os conhecimentos fundamentais sobre o comportamento do consumidor e a motivação humana, que refletia ambições socialmente viáveis e culturalmente relevantes, levando em consideração a percepção de que os bens materiais possuem valor além de suas funcionalidades, desempenhando um papel simbólico na vida dos consumidores e que esses papéis servem de importantes funções sociais e psicológicas para estes.”* (Oliveira & Cândido, 2010)

Para a OECD há algumas diretrizes que podem contribuir para a construção de uma política para promover o consumo sustentável:

- Precificação de forma a internalizar os benefícios e custos socioambientais – isso incluir desde a precificação de produtos até a extinção de subsídios perversos;
- Inclusão de critérios socioambientais nas noções de infraestrutura e tecnologia – a defasagem no desenvolvimento de novas tecnologias e da construção de infraestrutura reforça a necessidade de planejamento que leve em consideração as tendências de consumo;

- Estruturação de uma política que torne clara as prioridades e a direção para a mudança – incluindo a utilização dos princípios de poluidor-pagador e usuário-pagador<sup>21</sup>, assim como o estabelecimento de metas;
- Disponibilização de produtos e serviços variados cujos impactos socioambientais sejam reduzidos ou nulos – o governo deve identificar áreas em que os impactos socioambientais relacionados ao consumo são materiais e promover a inovação nessas áreas através de instrumentos como taxação de poluição ou geração de resíduos, programas de responsabilidade do produtor etc;
- Criação de um ambiente para a educação, conhecimento e informação que motive e permita a ação do consumidor – os consumidores precisam de um certo conjunto de habilidades para atuar de maneira sustentável, que pode ser oferecido pelo governo. (OECD, 2001)

Estas diretrizes seriam atendidas através da combinação dos parâmetros apresentados e dos instrumentos detalhados abaixo.

- **Instrumentos de regulação:**

Instrumentos de regulação consistem em normas, atos, leis, decretos, entre outros, e podem ser utilizados por governos para afetar o padrão de consumo da sociedade. As regulamentações geralmente recaem sobre o setor produtivo, visto que os consumidores são enxergados como um grupo difuso, tornando a aplicação de regras relativamente mais difícil. Uma exceção são os esquemas de responsabilidade estendida do produtor, que implicam em mudanças de comportamento de ambos consumidores e produtores. Uma das aplicações mais simples para esse tipo de instrumento em relação ao consumo é a produção de uma legislação de proteção ao consumidor. Estes tipos de iniciativa foram as precursoras das atuais regulações e políticas relacionadas ao consumo e têm grande responsabilidade no surgimento das associações de consumidores, que influenciaram fortemente os movimentos de consumo sustentável em todas as suas vertentes.

O Estado também pode influenciar o consumo das famílias através de ações para restringir o consumo de certos produtos, que podem envolver a imposição de padrões mínimos, se estendendo, em caso mais graves, até o banimento. Produtos considerados danosos ao meio ambiente e a saúde, como é o caso de drogas ilícitas ou tintas com

---

<sup>21</sup> “O Princípio do Usuário Pagador estabelece que quem utiliza o recurso ambiental deve suportar seus custos, sem que essa cobrança resulte na imposição taxas abusivas. Então, não há que se falar em Poder Público ou terceiros suportando esses custos, mas somente naqueles que dele se beneficiaram. O Princípio do Poluidor Pagador obriga quem poluiu a pagar pela poluição causada ou que pode ser causada.” Retirado de: <http://www.jurisambiente.com.br/ambiente/principios.shtm#Princípios do Usuário Pagador e do Poluidor Pagador>

chumbo, são exemplos de produtos banidos – não podem ser comercializados ou consumidos. Outros produtos têm padrões mínimos de eficiência energética ou do consumo de água, por exemplo, ou da utilização de substâncias nocivas, como é o caso dos gases regulados pelo Protocolo de Montreal, cujos produtos que os utilizavam tiveram sua comercialização gradativamente restringida até a proibição final e definitiva. Em alguns países, governos combinaram a imposição de padrões de eficiência com incentivos financeiros aos consumidores para adquirirem produtos mais eficientes (OECD, 2001).

Instrumentos de regulação podem ser considerados intrusivos, na medida em que impedem a decisão do consumidor, o que produz uma discussão interessante sobre o mandato do governo e sua legitimidade em versar sobre certos comportamentos. Principalmente entre os teóricos do Estado Liberal, qualquer tipo de regulação, e a do consumo em especial, é algo temeroso de ser feito. Contudo, diversos autores apontam que isto já foi e é feito pelos governos de países no mundo inteiro (Portilho, 2003). O exemplo mais básico são os racionamentos e imposições associados aos tempos de guerra. Porém, mesmo em ocasiões ordinárias, governos regulam o consumo, como é o caso de bancos centrais, na busca dos seus objetivos macroeconômicos, e produtos como pornografia, bebidas alcóolicas e armamento entre outros. Um exemplo de como a regulação pode contribuir para a decisão do consumidor são os casos das afirmações por parte de produtores da “sustentabilidade” de seus produtos ou serviços que nem sempre condizem com a realidade. Nesses casos, o governo precisa fiscalizar as empresas para prevenir excessos e garantir informações completas e idôneas ao consumidor. O governo pode auxiliar na normatização da rotulagem relacionada à produção mais sustentável.

Um dos benefícios de instrumentos de regulação é a inclusão da preocupação social em seus objetivos. Regulações podem ser destinadas a grupos específicos, ou os excluírem.

- Instrumentos econômicos

Instrumentos econômicos tratam, de maneira simplista, de ferramentas que atuam na precificação de bens e serviços, seja um aumento (taxações, impostos, entre outros) ou redução (subsídios, programas de incentivos entre outros), para melhor refletir o valor que o governo acredita ser adequado para aqueles bens e serviços ou para

assegurar sua utilização dentro de certos limites considerados aceitáveis. De acordo com a Agenda 21, seria o “estímulo dos preços e de indicações do mercado” que permitiria aos produtores e consumidores conhecer “os custos ambientais do consumo de energia, de matérias-primas e de recursos naturais, bem como da geração de resíduos”. Governos podem se utilizar de instrumentos econômicos para influenciar o comportamento de indivíduos, família e corporações em direção ao consumo (e no caso do setor produtivo, produção) sustentável. Um dos aspectos mais abordados na literatura pelo qual o governo poderia fazer isso seria através da inclusão de custos não percebidos pelo mercado, como custos ambientais e aqueles relacionados a bens públicos, nos preços de produtos e serviços sob seu jugo. O governo poderia, por exemplo, assegurar que os preços relacionados a energia, água ou resíduos em residências reflitam corretamente os custos ambientais e externalidades associados. Um dos benefícios seria a extinção de incentivos perversos ao consumo excessivo.

Uma maneira pela qual o governo pode colocar isso em prática são as medidas de taxação e impostos. Além disso, impostos diferenciados são uma maneira que o governo tem de incentivar a escolha por certos produtos por parte dos consumidores, como é o caso, em muitos países, dos impostos diferenciados aplicados a combustíveis. Um aspecto delicado desse tipo de postura são os impactos nas diferentes classes – para garantir que os objetivos de equidade e distribuição de renda sejam atendidos é necessário avaliar a restrição que estas ferramentas impõem sobre os consumidores. Serão apenas aqueles com menos recursos que terão acesso negado a certo produto ou serviço? Para lidar com esse tipo de questão, tarifas diferenciadas, não só para produtos, mas para os consumidores têm sido aplicadas. Existem casos, também, em que uma taxação é acompanhada de algum tipo de contrapartida do governo para certos grupos. Esse tipo de ação geralmente é coordenado com algum tipo de prática de regulação.

Subsídios também são postos em prática, seja de modo a incentivar um meio de produção considerado “mais sustentável” ou o consumo de produtos que se encaixam nessa categoria. A extinção de subsídios a tecnologias nocivas, meios de produção sujos ou produtos insustentáveis é uma prática comum entre a literatura, mas mais rara na prática, onde interesses econômicos de determinados setores prevalecem sobre considerações de cunho socioambiental – um exemplo são os subsídios dados a combustíveis fósseis em diversos países.

Instrumentos econômicos sofrem crítica por se interporem a escolha do consumidor, impedindo que o mercado atue de forma livre. Por outro lado, são instrumentos relativamente baratos, pois não necessitam de estruturas sofisticadas para sua implantação e manutenção, como é o caso dos instrumentos de regulação. Assim como os instrumentos de regulação, instrumentos econômicos podem ter efeitos distribucionais e outros impactos sociais inesperados, que podem ter que ser abordados por outras iniciativas.

- Instrumentos sociais

O governo pode envolver a sociedade nos esforços de consumo sustentável através de diversas ferramentas que consistem nos instrumentos sociais ao quais aqui nos referimos, pois é seu papel não apenas promover a redução dos impactos socioambientais do consumo, mas também assegurar a participação e engajamento dos consumidores, garantindo apoio político para a implantação de políticas sustentáveis. Iniciativas incluem aquelas relacionadas à comunicação e educação, acordos voluntários com iniciativas empresariais, engajamento com a sociedade civil entre outros.

Em relação à comunicação e educação, o governo tem algumas ferramentas a seu dispor, dentre as quais encontram-se as campanhas de conscientização sobre o tema, informando aos consumidores dos impactos de suas escolhas de consumo e de comportamento e das alternativas a seu dispor. Para Oliveira & Cândido (2010),

*“torna-se necessário desenvolver um consumidor engajado nas questões sociais, ‘responsável’ por seus atos de consumo, para o qual o consumo não deve ser separado de uma interrogação ética ou cidadã, que questiona os impactos dos seus atos sobre o meio ambiente e o desenvolvimento social”.*

Para alcançar tais objetivos, contudo, é preciso ultrapassar certos obstáculos. Para produzir certo nível de conscientização se argumenta que é necessário o acesso à informação e a capacidade de análise crítica. A informação, na teoria, seria fornecida por uma imprensa ética e imparcial; ainda que uma análise mais pragmática revele que há uma necessidade de cobrança constante sobre esse tipo de agente. Capacidade de análise crítica pode ser incentivada com a existência de um sistema de ensino de qualidade e universal, uma questão sensível em países em desenvolvimento. O sistema formal de educação pode contribuir para este objetivo, ao incutir nos alunos a importância do tema e ao se expandir além das fronteiras da escola para incluir educação técnica, treinamento profissional, educação continuada, entre outros (OECD,

2001), relacionados aos conceitos de desenvolvimento sustentável, e de consumo sustentável, mais especificamente. Nota-se, contudo, que a educação ambiental tem adquirido um espaço cada vez maior nos currículos escolares de países do mundo todo.

Também se incluem entre essas ferramentas os esquemas de rotulagem, cuja premissa é permitir aos consumidores adquirir um produto em consonância com suas crenças, enquanto criam um nicho de mercado para o produtor (ao menos enquanto produtos com tais rótulos são a exceção e não a regra nos mercados). Ao governo cabe, também, o papel de garantir que as informações fornecidas nestes rótulos são verdadeiras e críveis, assim como apresentadas aos consumidores de maneira correta, o que pode ser feito através de instrumentos de regulação, como citado anteriormente.

Um aspecto muito importante que devemos ressaltar é o direcionamento de ações de comunicação a grupos-alvo, não apenas pelas dificuldades relativas a uma abordagem individual, mas também pela evidência empírica da ineficiência de abordagens generalizadas, cujas mensagens amplas não se prestam a sensibilização de diversos atores em diferentes meios. O ponto ótimo se encontra em algum ponto entre os custos da abordagem individual e a eficiência da abordagem em grupos cada vez maiores.

Mesmo dentro de uma abordagem direcionada a grupos específicos, cada indivíduo responderá a estímulos específicos e absorverá aquela mensagem a sua maneira (Himton & Goodman (2009), Viegas (2010)). Esta será influenciada por fatores como “o contexto da comunicação, o canal utilizado e o universo cultural e simbólico dos sujeitos” (Viegas, 2010). Apesar das diversas variáveis que podem influir na sensibilização e mobilização dos indivíduos, a literatura sugere que a comunicação é mais efetiva quando assume um tom mais conciliatório, se afastando dos extremismos (Viegas, 2010). Explicitar conexões com benefícios relacionados à saúde ou econômicos também têm seu impacto, principalmente quando são relacionadas a ações práticas que geram uma soma “ganha-ganha” (OECD, 2001).

Um aspecto importante relacionado às iniciativas de comunicação e educação é o chamado “dilema da informação” vivenciado pela sociedade atual (OECD, 2001). Apesar da abundância de informações, os indivíduos têm dificuldade de se posicionar sobre tópicos específicos devido à cacofonia produzida pelas informações veiculadas constantemente. Esse processo produz certa apatia e fadiga em relação a iniciativas

sustentáveis, pois tornam as decisões relacionadas a estas iniciativas, como a compra de produtos “sustentáveis”, custosas para o indivíduo. Os custos neste caso não são necessariamente financeiros, mas relacionados ao tempo para obter informações, digerir-las, checar sua veracidade e produzir um julgamento.

Apesar de estudos empíricos apontarem para uma reduzida inserção de variáveis relacionada à sustentabilidade entre os critérios dos consumidores em suas compras, assim como uma grande dificuldade em atingir públicos que não tenham algum interesse prévio no tema, lições podem ser extraídas das iniciativas para conscientizar a população sobre os aspectos do consumo sustentável já realizadas. No Reino Unido, onde campanhas de conscientização têm sido realizadas de modo sistemático desde a realização da Rio92, não foi identificada uma alteração do comportamento do consumidor em grande escala (Hinton & Goodman, 2009), o que pode ser atribuído à inadequação de abordagens impessoais, baseadas na informação do consumidor e genéricas em influenciar as escolhas dos indivíduos que se encontram inseridos em um contexto social único. Desse modo, seria necessário “co-construir” (Hinton & Goodman, 2009) o conhecimento para o consumo sustentável, conectando o saber dos especialistas com as experiências do dia-a-dia dos consumidores, de modo a influenciar suas escolhas de forma efetiva. Para Viegas (2010), “os indícios apontam que ela [a comunicação] seria um fator relevante na mobilização social, desde que garanta informação independente, adaptada ao público receptor e de qualidade aos cidadãos” (termo grifa do inserido pelo autor).

No Brasil, por exemplo, a aumento da conscientização não tem se traduzido em mais ações concretas (Viegas, 2010). Ainda que iniciativas de comunicação e educação tenham tido impacto reduzido, nota-se que as mudanças que ocorreram geralmente se relacionam àquelas alternativas propagandeadas de consumo e comportamento que não resultam em custos adicionais para o consumidor ou que reduzem sua conveniência (OECD, 2001). Esse fato é importante quando se analisam os programas que o governo pode apoiar – aqueles com algum tipo de apelo econômico, por exemplo, podem ser mais atrativos, atingindo mesmo aqueles consumidores que ainda não têm uma consciência ambiental. Podemos ressaltar programas voltados para os interesses dos indivíduos e famílias como é o caso de programas de reciclagem, sistemas de depósito/restituição, esquemas de compensação relacionados ao consumo residencial de água e energia, entre outros (Agenda 21). Muitos desses programas se relacionam com a

infraestrutura de uma localidade, o que é ressaltado por diversos autores como um possível empecilho a prática de ações sustentáveis (Viegas, 2010) e será abordado quando discutirmos outros instrumentos disponíveis para a utilização por parte do governo.

Contudo, nem todas as questões ligadas aos impactos derivados do consumo podem ser relacionadas de maneira direta e tangível aos comportamentos e preocupações dos consumidores, como é o caso das mudanças climáticas. Ademais, os riscos associados a certas práticas de consumo podem ser encaradas de maneira diferente pelos indivíduos. Uma abordagem para contornar estes aspectos pode ser atualizar os consumidores em relação à agenda do desenvolvimento e do consumo sustentável, apresentando ações da “agenda convencional” – produtos verdes, redução do consumo de energia e água e da geração de resíduos – enquanto se ensina sobre tópicos mais complexos ou em que há pouca informação – mudanças climáticas, camada de ozônio, qualidade do ar e da água (OECD, 2001).

Um aspecto fundamental e controvertido relacionado à questão da educação e comunicação trata da publicidade para o consumo sustentável e para a sustentabilidade em geral. A prática é enxergada com extrema desconfiança por parte do público, principalmente devido ao surgimento do *greenwashing*. A publicidade, contudo, pode ter efetividade ao comunicar uma informação, o que é extremamente benéfico no caso do consumo sustentável e de suas práticas.

Os governos podem, ainda, incluir a comunidade na solução de questões relacionadas ao consumo sustentável, como é o caso de temas como o consumo de água pelas residências ou a geração de resíduos. A instalação de hidrômetros individuais, por exemplo, é uma decisão que pode ser tomada em conjunto, visto que impõe custos sobre os cofres públicos e sobre os consumidores, mas permite um maior controle sobre o uso da água e um espaço maior de manobra para influenciar esse consumo.

- Outros instrumentos

O governo pode ainda se utilizar de seu papel como indutor de boas práticas ao adotar certas posturas, como, por exemplo, uma política de aquisições sustentáveis.

Devido a suas proporções<sup>22</sup>, as compras governamentais podem ter forte impacto sobre os fornecedores de um país e sobre os padrões dos produtos e serviços nacionais oferecidos. Isso é especialmente verdadeiro para os países em desenvolvimento, em que “o setor público ocupa uma posição preponderante na economia” (Agenda 21). Para se utilizar dessa influência, o governo deve considerar aspectos sustentáveis ao fazer compras e contratações, como os impactos sociais e os impactos sobre o meio ambiente durante o ciclo de vida do produto ou serviço. Mais especificamente, o Estado pode preocupar-se com as seguintes características de um produto: as condições trabalhistas, dentre as quais podemos destacar a ausência de trabalho escravo e/ou trabalho infantil; a utilização de recursos naturais; a quantidade de produtos tóxicos, se alguma; a sua vida útil; a geração de resíduos durante o processo produtivo e após o seu descarte, incluindo a possibilidade de reciclagem. Desse modo, aquela influência se materializa:

*“pelo exemplo que o governo dá na redução de impactos negativos de sua própria atividade, no apoio a empresas que produzem produtos e serviços de menos impactos, fomentando o desenvolvimento de novas cadeias produtivas, na transmissão da mensagem ao setor produtivo de que tipo de produção interessa à sociedade e, pelo efeito cascata, no aumento da demanda por produtos que respeitem ao meio ambiente.”*(Merico, 2008)

Aquisições sustentáveis também podem beneficiar os cofres públicos, quando da utilização de produtos mais eficientes, por exemplo, e, principalmente, quando se considera o ciclo de vida do produto, pois “os custos coletivos, quase sempre absorvidos pelo poder público [...] não são considerados nos preços, sendo repassados à coletividade.” (Merico, 2008). O governo pode comprar produtos mais caros que trazem benefícios financeiros no médio e longo prazo (como é o caso de lâmpadas eficientes), ou deixar de adquirir produtos baratos, mas cuja utilização e posterior descarte envolvem altos custos, ou ainda consumir produtos cujo custo é similar a outros, mas cujo desempenho tecnológico e ambiental é melhor (aparelhos eletrônicos com os melhores níveis de eficiência energética, por exemplo). As aquisições governamentais podem ser complementadas pela gestão do Estado, através do incentivo à adoção de práticas sustentáveis por “sua estrutura capilar de órgãos públicos, sua massa de servidores (...) com rebatimento e reflexos diversos em inúmeras dimensões concretas e simbólicas da vida social e econômica do país.” (PPCS, 2011).

---

<sup>22</sup> “O governo brasileiro consome 15% do Produto Interno Bruto (PIB) anual em produtos e serviços, algo em torno de R\$ 600 bilhões. Com esse volume de consumo, a Administração Pública vem percebendo que, ao adotar critérios de sustentabilidade em suas contratações, indiretamente acaba induzindo mudanças no padrão de produção e consumo.” Retirado de: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1897>

O Estado pode considerar estes aspectos quando se utilizar de outros instrumentos de contratação do setor público, como concessões, por exemplo. Além disso, as escolhas de investimentos em infraestrutura pelo governo influenciam, no longo prazo, o modo pelo qual produtos e serviços serão produzidos, fornecidos e consumidos. Investimentos em fontes de energia renováveis, por exemplo, contribuem para a redução das emissões de gases de efeito estufa dos produtos de um país, enquanto a priorização do transporte público em detrimento de alternativas privadas auxilia na diminuição de emissões diversas e do consumo de combustível.

Governos podem ainda investir diretamente na promoção de tecnologias ou práticas cujos impactos socioambientais sejam reduzidos, assim como auxiliar na difusão das tecnologias que já existem. Apoio a pesquisas relacionadas a energias renováveis, por exemplo, impactam fortemente a produção e o consumo sustentáveis. De acordo com a Agenda 21, governos devem cooperar com o setor produtivo para buscar um modo “economicamente eficaz” de se utilizar os recursos naturais e a energia, assim como podem ser buscados acordos de cooperação bilaterais ou a assistência de instituições financeiras, especialmente quando se trata de países em desenvolvimento. O próprio Estado pode se envolver nesses esforços através de institutos e fundações estatais. Uma política de tecnologia e inovação pode ser de extrema importância para o tema em um país, o que será abordado na próxima seção.

Muitas dessas ações se inserem no papel de planejamento que o Estado tem. Quando conceitos relacionados ao desenvolvimento sustentável são considerados neste processo, muitas dessas ações tornam-se mais factíveis. Esse exercício, contudo, não é contínuo, pelo menos não no curto prazo, o que produz situações de engessamento, em que a sociedade - famílias, produtores e governo – está presa aquelas condições no médio e longo prazo.

Um estudo australiano, *More with Less* (OECD, 2000), que revisou as ações do governo do país na tentativa de influenciar as escolhas dos consumidores produziu algumas conclusões interessantes. Os pesquisadores atestaram que iniciativas que criaram algum tipo de obrigação e que foram, em geral, acompanhadas de forte publicidade e promoção tiveram altos índices de sucesso, enquanto ações baseadas em incentivos tiveram um desempenho desigual – as que tiveram sucesso foram acompanhadas por forte promoção e apresentavam um ganho pessoal claro para o

indivíduo. Ações baseadas apenas no fornecimento de informação, contudo, se mostraram pouco eficientes. Dentro desse quadro, devemos ressaltar que as escolhas de indivíduos, famílias e corporações são resultado da combinação de diversos fatores, incluindo valores culturais e hábitos, aspectos econômicos e a legislação vigente, entre outros, cuja influência e relação causal sobre a escolha são extremamente difíceis de estabelecer. Mas é possível extrair daquele estudo a importância da noção da integração na utilização dos instrumentos de políticas para a produção e consumo sustentáveis, raciocínio que pode ser estendido para as políticas de um governo como um todo.

Outro aspecto importante é a priorização de ações (OECD, 2001), visto que custos (econômicos ou políticos) podem ser fatores impeditivos para a introdução de uma medida. Assim, uma ação primordial para governos é a produção de estudos que indiquem quais áreas demandam esforços maiores, quais são aquelas em que custos serão altos, também aquelas em que bons resultados serão relacionados diretamente a baixos custos ou não. É necessário “estabelecer informações precisas sobre padrões e níveis de consumo para informar tanto a indústria quanto os consumidores”, pois não apenas o Estado realiza ações em prol do desenvolvimento sustentável e um melhor entendimento da situação em que se encontram pode auxiliar a sociedade civil e o setor produtivo na busca daquele, utilizando-se das ferramentas condizentes com suas condições e com os processos de produção e consumo sustentáveis.

### II.2.2 Integração entre políticas

Decisões de consumo podem ser influenciadas por outras políticas do governo, tais como a política monetária ou a política fiscal. No Brasil, foram adotadas medidas, nos últimos anos, para estimular o consumo, como a redução de impostos e o maior acesso ao crédito, principalmente como forma de enfrentar turbulências econômicas no cenário externo – o que leva a um debate interessante sobre desenvolvimento sustentável e sua aplicabilidade e compromisso pelo governo. O estímulo ao consumo de automóveis através da redução do IPI, por exemplo, pode ser questionado devido aos impactos ambientais de sua utilização, assim como o incentivo a uma estrutura urbana baseada no transporte privado (e, em muitos casos, individual) que contribui para a ocorrência de problemas de saúde e piores condições de vida (qualidade do ar, maior tempo de translado entre locais – casa e trabalho, produção de gases do efeito estufa etc); por outro lado, a indústria automotiva consiste num dos pilares do crescimento

econômico do Brasil, representando aproximadamente 20%<sup>23</sup> do PIB industrial do país e 5%<sup>24</sup> do PIB nacional. Dentro desse contexto, a incapacidade do Estado em coordenar políticas entre setores pode resultar em um efeito *spillover* de impactos negativos relacionados ao âmbito ambiental (OECD, 2001) e a esfera social. A OECD argumenta contra a utilização de políticas que reduzam o consumo no nível macroeconômico, ainda que faça uma salvaguarda que há áreas nas quais o nível de consumo pode ser reduzido – afirma que políticas macroeconômicas não seriam o modo mais eficiente ou mesmo possível de se aplicado para reduzir os impactos socioambientais relacionados ao consumo. Assim, os limites para a utilização de políticas pelo governo se encontrariam no ato de influenciar os padrões de consumo em direção àqueles mais sustentáveis, assim como os investimentos e o capital em geral.

Como os consumidores são um grupo grande, disperso e heterogêneo, políticas para a promoção de padrões de consumo sustentáveis precisam ser bem direcionadas e incluir uma combinação de instrumentos que provenham sinais a esse grupo corretamente (OECD, 2001). Alguns dos tópicos que o governo pode abordar em políticas de uma forma integrada e sustentável, contribuindo não apenas para os objetivos de produção e consumo sustentáveis, mas do desenvolvimento sustentável em geral, estão: o uso de terreno, transporte, energia, moradia, água, tecnologia, educação, resíduos, entre outras. O Estado também pode criar uma política tributária integrada e voltada para a sustentabilidade, em oposição a instrumentos regulatórios específicos e esparsos.

<sup>23</sup> Dado retirado do Anuário FANVEA, edição 2011, que pode ser encontrado em: <http://www.virapagina.com.br/anfavea2011/>

<sup>24</sup> Dado da ANFAVEA, retirado de: <http://www.anfavea.com.br/PoliticaAutomotiva.pdf>

### **III. Capítulo 3 – Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis**

Em 2003, após o Plano de Implementação do Johanesburgo (produzido em 2002) apontar a estagnação da temática do consumo sustentável, frente ao avanço da produção sustentável, foi estabelecido, pela ONU, em associação com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), o Processo de Marrakesh. De acordo com o PPCS:

*“O Processo de Marrakesh visa dar aplicabilidade e expressão concreta ao conceito de Produção e Consumo Sustentáveis (PCS). Ele solicita e estimula que cada país membro das Nações Unidas e participante do programa desenvolva seu plano de ação, o qual será compartilhado com os demais países, em nível regional e mundial, gerando subsídios para a construção do Marco Global para Ação em Consumo e Produção Sustentáveis.”* (PPCS, 2011)

É dentro do contexto do Processo de Marrakesh, ao qual o Brasil aderiu formalmente em 2007, que se insere o PPCS. As próximas seções irão explicitar a estrutura do Plano e seu conteúdo, assim como oferecer uma análise de suas propostas. O capítulo inclui, também, uma seção sobre a integração e articulação de políticas orquestradas pelo PPCS, aspecto fundamental de uma ação efetiva no campo da produção e consumo sustentáveis.

#### **II.1 Estrutura e Conteúdo do PPCS**

O Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis é uma iniciativa do governo federal, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente em conjunto com o Comitê Gestor para Produção e Consumo Sustentáveis (CGPCS). Este último foi instituído pela Portaria MMA 44/08 (através da qual se ampliou o escopo do então intitulado Comitê Gestor de Produção Mais Limpa) e é formado por representantes de diversos ministérios, assim como de associações da indústria e representações da sociedade civil<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> “Os integrantes do CGPCS são: 1. Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), 3. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 4. Ministério Minas e Energia (MME), 5. Ministério de Cidades (MCidades), 6. Ministério da Fazenda (MF), 7. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 8. Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), 9. Confederação Nacional da Indústria (CNI), 10. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), 11. Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), 12. Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPTI), 13. Central Única dos Trabalhadores (CUT), 14. Fundação Getúlio Vargas (FGV), 15. Instituto Ethos,

Uma das justificativas para a produção do Plano são as mudanças climáticas, cujas evidências “apontam para cenários catastróficos”, e materializam-se em um dos objetivos gerais do Plano: a sua integração com a PNMC. O documento acena, também, com uma possível utilização da “sustentabilidade” como um fator de competitividade para a indústria nacional, ressaltando que “a diferenciação ambiental, como selos e certificações são sem dúvida fatores que podem aumentar futuramente a competitividade de bens e serviços”. Entretanto, há poucas iniciativas, como veremos, direcionadas diretamente para aspectos relacionados ao progresso “rumo a uma economia de baixo carbono”, sendo nenhuma perpetrada pelo governo e/ou de caráter mandatório – os esforços governamentais em relação aos gases de efeito estufa se circunscrevem ao lado da produção, através de metas setoriais e outros incentivos contidos no PNMC.

O Plano resultou de “um processo de articulação, elaboração e consulta pública, desenvolvido ao longo de quase quatro anos” (PPCS, 2011), o que o coloca, desde o início, alinhado com os conceitos apresentados ao longo deste trabalho sobre participação e envolvimento da sociedade nos processos relacionados ao desenvolvimento sustentável. Apesar disso, o Plano ainda parece carecer de conhecimento geral. O documento é organizado em duas partes principais, uma contendo o Plano em si, e outra com os cinco anexos que trazem uma visão geral do tema, assim como referências para que “o gestor possa aprofundar o conhecimento sobre os temas abordados” (PPCS, 2011). O Plano em si inicia a discussão introduzindo o contexto em que se insere, para então abordar seus princípios e diretrizes, objetivos e ações, metas e monitoramento. Seu conteúdo se refere ao primeiro ciclo de quatro anos de implantação do Plano, que cobre o período entre 2011 e 2014, e aos seis temas considerados prioritários (de um conjunto inicial de 17 temas<sup>26</sup>) para serem abordados neste ciclo. Os temas são a educação para o consumo responsável, as compras públicas

16. Confederação Nacional do Comércio (CNC), 17. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), 18. Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE).” (PPCS, 2011).

<sup>26</sup> “O Comitê Gestor identificou um conjunto de 17 temas prioritários para estruturar as ações do PPCS. Os outros temas que serão incorporados em ações do PPCS, seja por meio de integração com as prioridades selecionadas, seja na constituição de Forças Tarefa são: Integração de políticas em PCS; Fortalecimento de uma articulação nacional em PCS; Inovação e difusão de tecnologias em PCS; Desenvolvimento de indicadores em PCS; Divulgação e capacitação em PCS; Agricultura e pecuária sustentáveis; Fomento a produção e consumo sustentáveis; Diminuição do impacto social e ambiental na geração e uso de energia; Rotulagem e análise do ciclo de vida; Rotulagem para expansão sustentável do uso de biocombustíveis; Estímulo à criação e expansão de negócios / mercados com inclusão social e menor impacto ambiental.” (PPCS, 2011)

sustentáveis, a agenda ambiental na administração pública, o aumento da reciclagem, o varejo sustentável e as construções sustentáveis e foram escolhidos para este primeiro ciclo devido a sua maturidade – o documento foi criado com o intuito de ser constantemente revisado e aprimorado, para que outros temas considerados importantes sejam depois incorporados. De acordo com o PPCS, os temas prioritários e seus propósitos são:

**Tabela 1 - Prioridades PPCS e Macrometas**

PRIORIDADE	DESCRÍÇÃO PRIORIDADE	MACROMETA
<b>Educação para o Consumo Sustentável</b>	“conceber e por em prática instrumentos como pesquisas, estudos de caso, guias e manuais, campanhas e outros, para sensibilizar e mobilizar o indivíduo/consumidor, visando a mudanças de comportamento por parte da população em geral”	Aumentar o número de consumidores conscientes na classe C em pelo menos 50%
<b>Compras Públicas Sustentáveis</b>	“impulsionar a adoção das compras públicas sustentáveis no âmbito da administração pública, nas três esferas de governo, incentivando setores industriais e empresas a ampliarem seu portfólio de produtos e serviços sustentáveis, induzindo com essa dinâmica a ampliação de atividades compatíveis com a economia verde ( <i>green economy</i> ) ou de baixo carbono”	20 processos licitatórios com critérios de sustentabilidade na administração federal
<b>Agenda Ambiental na Administração Pública A3P</b>	“consolidar a A3P como marco referencial de responsabilidade socioambiental no governo”	Instituir em todos os órgãos da Administração Direta Pública Federal a Responsabilidade Socioambiental como estratégia permanente
<b>Aumento de Reciclagem de Resíduos Sólidos</b>	“incentivar a reciclagem no País, tanto por parte do consumidor como por parte do setor produtivo, promovendo ações compatíveis com os princípios da responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos e da logística reversa, conforme estabelecido na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); neste quesito cabe também incentivar a indústria da reciclagem com inclusão social (inserção dos	20% de aumento da reciclagem no país até 2015 e 25% até 2020

	catadores)”	
<b>Varejo Sustentável</b>	“discutir a percepção do setor varejista a respeito da inserção de práticas de sustentabilidade nas suas operações e o seu papel na promoção do consumo sustentável por meio de ações condizentes com as premissas e objetivos do PPCS”	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estimular que 50% do setor supermercadista incorporem práticas de PCS</li> <li>2. Estimular práticas de PCS em outros dois segmentos do varejo</li> </ol>
<b>Construções Sustentáveis</b>	“induzir o setor da construção civil – incluindo o de infraestrutura, como rodoviária e portuária, entre outras – a adotar práticas que melhorem o <i>desempenho socioambiental</i> , desde o projeto até a construção efetiva, passando por criteriosa seleção de materiais e alternativas menos impactantes ao ambiente e à saúde humana.”	Aumentar em 20% o desempenho ambiental das obras a partir de índice de sustentabilidade definido por indicadores de consumo de água, energia, geração de resíduos e compra responsável

Foi estabelecida uma “macrometa” para cada tema prioritário, apesar da “ausência de estudos sistemáticos sobre as bases atuais tanto na produção quanto no consumo”, assim como uma para o Plano todo, que é “aumentar em 100% o número de consumidores conscientes no Brasil com base em levantamento de 2010” até 2014, considerando as pesquisas do Instituto Akatu<sup>27</sup>. As macrometas se desdobram em ações específicas com metas quantitativas ou qualitativas, cujo prazo é 2014, ao final do primeiro ciclo de implantação do Plano (a exceção é a meta para o aumento da reciclagem de resíduos sólidos, cujo prazo segue o do PNRS).

A despeito de ser um plano para a produção e consumo sustentáveis, o documento tem como foco, como é patente por sua meta principal, o consumo sustentável ou consciente. Aqui, é importante fazer uma observação sobre a nomenclatura utilizada pelo Plano. O termo consumo consciente é adotado nos moldes em que é empregado pelo Instituto Akatu, que usa o termo para justificar as ações dos indivíduos na esfera do consumo, exortando aqueles a assumirem consciência de seus impactos socioambientais e agirem sob essa influência. Desse modo, os termos

<sup>27</sup> “O que se tem de mais confiável estatisticamente em relação ao comportamento dos consumidores brasileiros é a pesquisa do Instituto Akatu “Percepção do Consumidor Brasileiro”, que apresenta série histórica desde 2003. A pesquisa elenca treze comportamentos de consumo consciente, como apagar luzes dos cômodos vazios e separar o lixo para reciclagem. Em 2010, a pesquisa identificou que 5% dos consumidores brasileiros podem ser considerados “consumidores conscientes” segundo os critérios estabelecidos – mesmo percentual encontrado na pesquisa em 2006.” (PPCS, 2011)

consumo (e consumidor) sustentável e consciente se tornam permutáveis, e assim são usados pelo documento. Uma crítica, contudo, deve ser feita a um Plano de Ação para a Produção e **Consumo Sustentáveis** que se utiliza de nomenclaturas sem uma padronização ou juízo em relação aos sentidos que contém e que lhe são atribuídos pelos diferentes atores. Ainda mais quando se considera o contexto em que esses termos são utilizados de forma errônea, o que atrapalha a disseminação do conhecimento sobre o tema que é a principal macrometa do documento.

Retornando a ênfase ao consumo dada pelo Plano, isso ocorre pelas mesmas razões pelas quais este trabalho se concentra no consumo sustentável. Não apenas os aspectos da produção sustentável já têm sido tratados extensivamente, mas o Brasil experimentou, nas últimas décadas, um período de pujança econômica que permitiu que milhões de pessoas se tornassem consumidores. O Plano enfatiza a ascensão da classe C (renda familiar bruta de R\$1.126 a R\$4.854) como propulsora do consumo no país, devido ao seu tamanho, pois “mais de 50% dos brasileiros fazem parte hoje da Nova Classe Média”, seu crescimento (de 34,3% entre 2008 e 2009), cuja tendência é continuar positivo, e sua responsabilidade no “recorde de vendas de casas, carros e computadores em 2008” (PPCS, 2011). Dados que podem ser conferidos nos gráficos abaixo (figuras 4 e 5), que indicam a evolução da distribuição de renda no Brasil nos últimos anos. A importância atribuída a este segmento da sociedade pelo Plano pode ser notada na constatação de que a macrometa para a prioridade educação para o consumo sustentável é “aumentar o número de consumidores conscientes na classe C em pelo menos 50%” até 2014 – enfoque que é corroborado pela postura do governo e suas diversas políticas voltadas para a geração de empregos, redução da miséria etc.

Ao longo da última década, a taxa de crescimento na renda per capita dos 10% mais pobres foi quase quatro vezes a taxa de crescimento entre os 10% mais ricos. Enquanto a renda per capita dos mais pobres crescia a 5,1% ao ano, entre os mais ricos a taxa de crescimento era de 1,3% ao ano. Desde 2003, devido à melhor distribuição de renda, a nova classe média brasileira incorporou 29 milhões de pessoas, respondendo por 52% do total da população.

Distribuição da População baseada na Renda per capita (percentis, taxa de crescimento anual)\*

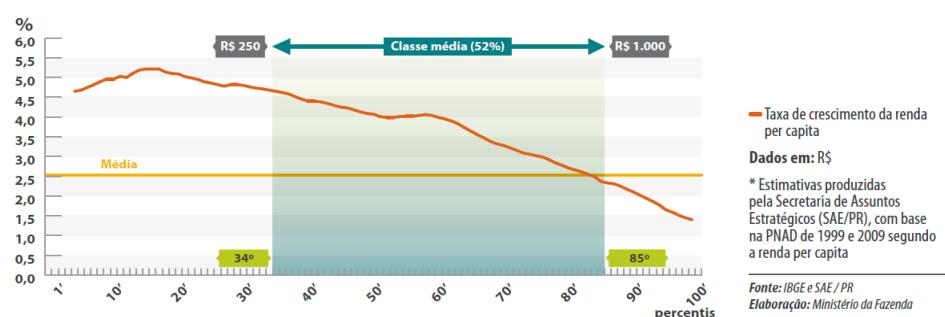


Figura 4 - Distribuição da População baseada na renda per capita

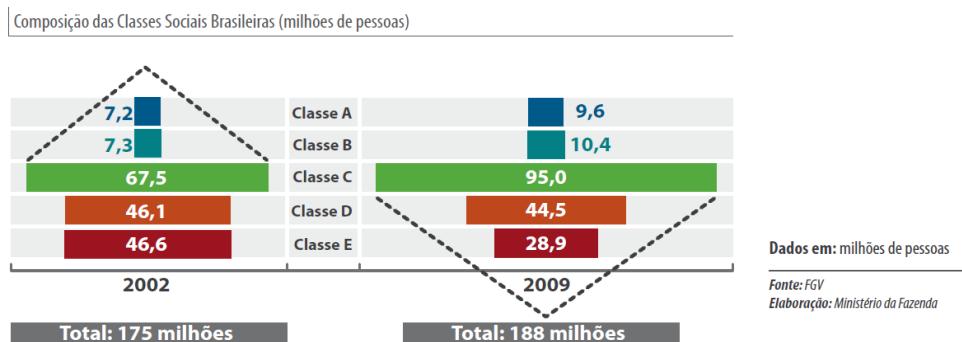


Figura 5 - Composição das classes sociais brasileiras

O documento se propõe um “instrumento de mudança e incentivos para o desenvolvimento de comportamentos mobilizadores, tanto por parte do governo quanto do setor produtivo e da sociedade civil”, mas parte da retórica se concentra na figura do consumidor individual, como ressaltado acima, ou do consumidor institucional, e seu papel “na demanda por produtos e serviços mais sustentáveis ao longo de toda cadeia produtiva, bem como na **responsabilidade individual e coletiva** dos cidadãos brasileiros.” (grifo do autor). O texto ressalta que os consumidores não têm apenas direitos, alvo da maior parte das políticas em relação ao consumo até então, mas também deveres e responsabilidades – seria o “papel do consumidor como agente político”. O foco nas ações não governamentais se dá, em parte, devido ao papel predominante que o governo já exerceia em outras políticas, especialmente na Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), que contribuiriam para os mesmos objetivos – a discussão sobre articulação de políticas será abordada com mais detalhes mais a frente. As ações listadas, contudo, incluem práticas e posturas específicas para cada segmento da sociedade.

Dentro desse contexto, o Plano se afirma “um plano moderno em termos conceituais, adequado em termos de seus propósitos e bastante ambicioso em termos dos efeitos benéficos que pretende gerar.”, podendo “parecer a muitos modesto ou incompleto, mas é realista e absolutamente exequível”. O Plano inclui iniciativas para os diversos segmentos da sociedade, com metas a serem cumpridas e com um firme propósito de integrar as políticas já existentes e vindouras do governo em torno do tema do desenvolvimento sustentável. O documento se propõe a influenciar a cultura, de modo a impactar a produção e o consumo, mas reconhece que:

*“entre a utopia da sociedade sustentável (que ainda não existe) e a sociedade insustentável (que devemos superar), buscou-se um conjunto de prioridades e de focos que pudesse – pedagogicamente – introduzir e fortalecer práticas que se orientem para o novo paradigma.” (PPCS, 2011)*

Um aspecto que pode ser destacado sobre o conteúdo do Plano é a adoção do conceito de produção e consumo sustentáveis do Processo de Marrakesh (apresentados anteriormente) – essa definição de consumo sustentável fala sobre atendimento das necessidades básicas e equidade intergeracional. Esse aspecto ressalta certa falta de comprometimento do Plano em relação aos objetivos de equidade intrageracional e justiça social, abordados de forma esparsa ao longo do texto. Isso acontece, pois os esforços contra a miséria, por exemplo, estariam inseridos em outras políticas do governo que se articulam com o PPCS. Isso não impede, no entanto, que o documento adote um conceito de desenvolvimento sustentável que advoga pela qualidade de vida e equidade – note, contudo, que não há menção a questão de justiça social. Esse conceito se encontra entre os princípios dos quais o documento se serve para orientar suas ações e alcançar seus objetivos:

- “**Do desenvolvimento sustentável**, no qual a proteção ambiental é parte integrante do processo produtivo e de consumo, permitindo qualidade de vida para todos os cidadãos e atendendo equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras”.
- “**Da responsabilidade compartilhada**, onde cada cidadão deve contribuir de forma proativa para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade dos ecossistemas, e onde cada segmento da sociedade assume a responsabilidade que lhe cabe no uso e gestão dos bens comuns”.

Um aspecto importante deste princípio que deve ser ressaltado é a constatação da responsabilidade de toda a sociedade, perante a exaltação da proatividade do cidadão e consumidor individual, em sintonia com o enfoque no indivíduo/consumidor que já foi abordado neste trabalho. O texto aponta, também, para a “responsabilidade que lhe cabe”, o que nos parece ir de encontro à idéia de externalidades negativas no qual se baseia grande parte da necessidade por esses tipos de iniciativa. Com isso, não se pretende negar o princípio da responsabilidade compartilhada, mas apontar que ela é

compartilhada exatamente por que extrapola os limites das responsabilidades individuais. É claro que o consumidor pode e deve se responsabilizar por seus impactos, mas ele deve também se utilizar de seu papel como ator político, indo além do simples ato da compra, para influenciar os demais atores e criar uma responsabilidade comum por aqueles impactos que não têm responsáveis diretos.

- “**Da liderança governamental por meio do exemplo**, no provimento dos serviços essenciais com qualidade, na proteção do meio ambiente como patrimônio público e na gestão ética e eficiente dos recursos e bens comuns”.
- “**Da precaução**, pelo qual a ausência de certeza científica não pode ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis”.

Este princípio é extremamente importante e deve ser complementado com a noção defendida por Merico (já abordada no capítulo 1) de que a irreversibilidade deve ser ponderada nas decisões dos atores, assim como é necessário considerar que “a precaução relativa a que tipos de alterações podem ser aceitas e quais implicam alto risco para a sociedade deveria estar em constante debate” (Merico, 2008).

- “**Da prevenção**, que consiste na adoção de medidas e políticas públicas capazes de mitigar impactos socioambientais conhecidos”.
- “**Da participação da sociedade civil** nos processos consultivos e deliberativos, com transparência e amplo acesso à informação”.

Como visto antes, o envolvimento da sociedade na tomada de decisão caracteriza estes novos movimentos, processo necessário e utilizado não apenas para ouvir as necessidades e problemas dos cidadãos – quando é o caso de impactos socioambientais diretos; mas para incluí-los no processo e assim imbuí-los da responsabilidade sobre aquela decisão, seu posterior monitoramento e consequências. Em relação à participação pública, o plano foi aberto à consulta pública, ainda que pouco divulgado e foi discutido no âmbito do CGPCS. Nesse caso, contudo, nos parece que o Plano já começa mal. Em diferentes ocasiões, o autor tentou acessar os sites do Ministério do Meio Ambiente e o site específico do governo sobre consumo sustentável e sobre o PPCS; muitas foram infrutíferas e naquelas em que o acesso era possível, o

site apresentava erros. Além disso, até o último acesso, em abril, mais de quatro meses após a publicação do plano, o documento continuava a não figurar na página para o download. Como justificativa, ambos os sites apresentavam o seguinte texto: “Em breve disponibilizaremos o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis diagramado.” – entretanto, o autor destaca que obteve uma cópia do Plano (mesmo que após algum tempo) ao entrar em contato com o MMA através do e-mail disponibilizado no site do PPCS. No site do MMA, é possível conseguir a versão do documento que foi colocada em consulta pública. Ainda que seja possível encontrar o Plano, como foi publicado, em outros domínios na internet que não do governo, não é possível encontrar seus anexos.

- “**Da cooperação**, nacional e internacional, entre Estados, entidades e cidadãos de boa fé rumo ao desenvolvimento sustentável que garanta a qualidade de vida a todos os seres humanos, em harmonia com outros seres vivos no Planeta”.
- “**Da educação ambiental**, para capacitar a sociedade no sentido de proteger o bem comum para a presente e as futuras gerações, incentivando a busca e a disseminação do conhecimento, a implantação de tecnologias orientadas para uso eficiente de recursos naturais e a proteção da Natureza.”.

Ainda que seja uma iniciativa importante, nos parece que uma menção ao uso de tecnologias eficientes não tem lugar em um princípio sobre a educação ambiental. Esses itens só tem alguma relação quando do incentivo governamental às pesquisas que se prestem a melhoria e a elaboração de novas tecnologias, sejam aquelas mais eficientes ou as que se apóiam em recursos renováveis.

Além destes princípios, o Plano também conta com algumas diretrizes para que o PPCS possa “incorporar a (e beneficiar-se da) influência recíproca que existe entre produção e consumo, levando em conta os limites físicos e biológicos que a natureza impõe e os valores éticos que informam a cultura da sustentabilidade.”. As diretrizes indicam os fatores que devem ser considerados no estabelecimento de uma ação dentro do Plano, dentre os quais, podemos destacar:

- A estrutura institucional-regulatória já existente para o sistema produtivo, incluindo desde a infraestrutura e tecnologia, os instrumentos

econômicos e regulatórios, a legislação específica, até conceitos e expertise já disseminados entre os atores no sistema produtivo;

- Os impactos sobre o mercado de trabalho – de uma possível queda em um momento inicial, devido à extinção de antigos postos de trabalho, ao aumento dos chamados “empregos verdes”.<sup>28</sup> De acordo com o PPCS, devem ser sempre privilegiadas as ações “que demandem mais mão de obra”;
- O impacto cultural, visto a proposta de alteração de padrões de consumo e estilos de vida inerente ao PPCS e suas ações. O documento ressalta o impacto que a comunicação pode ter em “gerar necessidades, reais ou não, alimentando expectativas de consumo, criando elos entre ser e ter, levando as pessoas a identificarem o consumo com maior bem estar ou felicidade.”. O plano também observa a necessidade de se adequar a ação ao público alvo para melhor engajá-lo, considerando um país com as dimensões do Brasil e sua “diversidade de públicos, culturas regionais e de grupos sociais”;
- A sinergia entre políticas, programas, planos, acordos internacionais etc. incluindo a Agenda 21, o Processo de Marrakesh, a PNMC, a PNRS entre outros.

Essas diretrizes, somadas aos princípios e as ações do plano, levariam ao atendimento da sua missão: “promover mudanças **verificáveis** nos padrões de produção e consumo (...) [que] devem estar relacionadas à *descarbonização* da economia e o uso responsável dos recursos naturais.” (grifo do autor). A partir desta, são configurados os objetivos do documento, ecoando a fala de fomento às ações de produção e consumo sustentáveis presente na missão que resultaria na “melhoria contínua da qualidade de vida da população e a proteção ambiental” – resultados que “devem ser **verificáveis** e aperfeiçoados ao longo da implementação do plano.” (grifo do autor). Além do fomento a ampliação das ações de produção e consumo sustentáveis, o PPCS também tem por objetivo a articulação das políticas de sustentabilidade do governo, em especial a PNMC e aquelas relacionadas ao combate à pobreza e a conservação dos recursos

---

<sup>28</sup> “Para a OIT, o conceito de “empregos verdes” resume a transformação das economias, das empresas, dos ambientes de trabalho e dos mercados laborais em direção a uma economia sustentável que proporcione um trabalho decente com baixo consumo de carbono.”. Retirado de:

[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/green\\_job/pub/programa\\_empregos\\_verdes\\_258.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/green_job/pub/programa_empregos_verdes_258.pdf)

naturais. A produção de resultados que podem ser verificados pela população e cobrados é algo extremamente benéfico e não aparece inadvertidamente no texto. Ao se posicionar desta maneira, o governo está afirmando, pelo menos retoricamente, seu compromisso com a transparência do processo e com o próprio desenvolvimento sustentável.

A estratégia se apóia em seis pilares que auxiliam na estruturação do plano – todos esses fatores foram levados em consideração quando da construção do PPCS e da priorização das ações a serem incluídas em seu escopo. O primeiro pilar se refere ao seu formato flexível, com ciclos curtos que permitem a adaptação do plano de modo a superar o que é considerado seu principal desafio, a disseminação do conceito de produção e consumo sustentáveis. Considerando o foco principal do plano no consumo sustentável, reiterado pelo quinto pilar, assim como o conhecimento do consumidor individual médio e as séries históricas do Instituto Akatu, há razão em se considerar este o principal desafio. Essa postura, inclusive, justifica o segundo pilar, que advoga a integração de ações já existentes, para que dentro do contexto do Plano, elas deixem de aparecer como ações pontuais “descoladas das estratégias principais das instituições ou apêndices de componentes de fomento ao desenvolvimento sustentável”, mas figurem como parte de um plano coeso e com visibilidade. O terceiro pilar reconhece que se há algum conhecimento, hoje, no Brasil, sobre o tema, ele se deve em grande parte ao setor privado e seus esforços para produzir de maneira mais eficiente e fornecer produtos com menor impacto socioambiental. Esse pilar se reflete, também, na intenção do governo de atrair o setor privado a participar no Plano através de iniciativas voluntárias. A exemplaridade é apresentada no quarto pilar, através das “agências de governo e da sua massa de servidores”; mas seu principal mérito encontra-se na indicação de uma normatização do processo de aquisições públicas sustentáveis. O sexto pilar trata da articulação entre o PPCS, a PNMC e a PNRS.

A estratégia se realizaria em três etapas: i) disseminação dos conceitos e do Plano (através de parcerias com grandes atores institucionais, criação de um plano de comunicação, manutenção do portal ppcs); ii) ampliação do alcance do Plano (através de integração de políticas setoriais e o Plano); e, iii) capilarização do Plano (realização de eventos, principalmente regionais).

O plano pode ser realizado através de diversas ações, categorizadas de acordo com os atores envolvidos e sua natureza, sendo elas:

Tabela 2 - Tipologia de ações do PPCS

CATEGORIA DA DESCRIÇÃO AÇÃO	
<b>Ações governamentais</b>	liderança e coordenação do setor público, com aporte de recursos do Estado;
<b>Ações de parceria</b>	coordenação e/ou monitoramento conjunto entre setor público e setor privado e/ou sociedade civil, com recursos mistos;
<b>Iniciativas voluntárias</b>	liderança e coordenação do setor produtivo ou da sociedade civil, sem recursos públicos. Devem observar os critérios de transparência para integrar o PPCS oficialmente;
<b>Pactos setoriais</b>	compromissos voluntários ou vinculantes firmados entre associações setoriais representativas e o Ministério do Meio Ambiente;
<b>Forças-tarefa</b>	têm por objetivo “criar condições para que as prioridades já indicadas pelo Comitê Gestor até o final do 1º ciclo do Plano possam se converter em ações concretas.”.

Como já foi discutido, diversos autores questionam as práticas de produção mais limpa, essencialmente a ecoeficiência, por acreditarem ser um “esverdeamento” da produção que, apesar de produzir ganhos ambientais, não lidaria com as causas fundamentais dos impactos socioambientais. Portilho (2003) argumenta que o que devem ser estabelecidas são metas de redução do **uso** dos recursos naturais, em oposição a metas de redução da **intensidade do uso** dos recursos.

*“Se o consumo nos países ricos não é sustentável, quanto desse consumo deverá ser diminuído para ser considerado sustentável? Descobrimos que ninguém tem uma resposta clara para esta questão. Sem esta resposta torna-se difícil delinear uma estratégia. Não se pode pedir, simplesmente às pessoas que “consumam menos”. Isto acaba deixando poucas perspectivas para os indivíduos e para a sociedade como um todo.”*(Brakel, 1999 apud Portilho, 2003)

Reflexão que pode ser identificada na meta do PPCS para a educação sustentável – aumentar o número de consumidores conscientes não é necessariamente diminuir o consumo, mas aumentar a disposição do indivíduo em relação a atos com menor

impacto socioambiental e sua consciência da relação entre suas escolhas e seus impactos.

É importante ressaltar que essa meta tem como prioridade a classe C, cuja expansão é esperada, como dito antes, e deve impactar fortemente o consumo e produção, especialmente de bens duráveis. É possível argumentar que esta atenção se deve ao fato que as classes menos abastadas não têm renda ou acesso ao crédito para influenciar de tal modo a demanda, tão pouco têm a liberdade de escolha que a renda proporciona. As classes A e B, por sua vez não apresentariam um aumento de demanda considerável, em parte por que não têm a necessidade de adquirir novos bens duráveis.

Por fim, deve-se questionar a meta quantitativa associada à macrometa e sua métrica. Qual o número base a partir do qual esse percentual foi elaborado? De acordo com o Instituto Akatu, 5% da população brasileira pode ser definida como “consciente”. Considerando que a macrometa para o Plano inteiro é aumentar o percentual de consumidores “conscientes” em 100%, a macrometa específica para a educação sustentável contribuiria com qual percentual para estes 100%? Ademais, a macrometa do Plano é adequada? Aumentar o número de consumidores “conscientes”, que abrangem atitudes como apagar as luzes após sair de um cômodo, fechar a torneira enquanto se escovam os dentes e comprar produtos orgânicos de modo a alcançar 10% da população brasileira até 2014 não seria uma transição lenta diante da problemática que justifica o plano? Apesar da série histórica do Instituto Akatu apontar uma taxa de crescimento extremamente baixa, esta taxa foi alcançada sem um esforço claro e contínuo por parte do governo.

As ações relacionadas a esta macrometa descritas pelo PPCs são:

- “Realização de campanhas nacionais anuais tratando de aspectos do consumo sustentável buscando a sensibilização do consumidor em geral. Meta: pelo menos uma campanha por ano nos grandes meios de comunicação”;

Considerando a pouca intimidade da população em geral com o tema, campanhas de informação são necessárias. Entretanto, já foram levantadas, ao longo deste trabalho, diversas críticas ao uso destas campanhas generalizadas, sem um grupo-alvo específico e sua eficácia na promoção das atitudes e dos hábitos incentivados – o próprio PPCS aponta para a multiculturalidade característica do povo brasileiro.

Também seria interessante entender como o processo para a escolha do tema de cada campanha será realizado.

- “Desenvolvimento de módulos de educação para o consumo sustentável, com a utilização de plataformas de educação à distância e diferentes mídias, destinadas ao público escolar e da educação não formal”;

A utilização de plataformas diversas, apropriadas ao público alvo, é algo louvável. A falta de uma meta, mesmo qualitativa, torna o acompanhamento desta ação pelos atores interessados mais custoso. A criação da TV Meio Ambiente, um portal online com conteúdo relacionado à “sustentabilidade e ao meio ambiente” é uma ação que se insere nesta descrição. O Plano afirma que nos meses que se seguiram a sua publicação o conteúdo do site teria como foco principal a produção e o consumo sustentáveis – não há uma área específica do portal para o tema, mas foram produzidos episódios de aproximadamente meia hora cada, de um programa intitulado “Empresa Sustentável?”, além de entrevistas e outros conteúdos. Seu alcance, contudo, continua limitado – nas novas mídias sociais, o portal tem 195 “fãs” no *Facebook*, 75 seguidores no *Twitter* e 2494 seguidores de seus *feeds*, enquanto os vídeos do programa, que aparecem na conta pessoal de um dos envolvidos com o projeto no *YouTube*, tem pouquíssimas visualizações (o mais assistido, teve 337 visualizações e o menos, 8 – em, no mínimo, 3 meses disponíveis para exibição)<sup>29</sup>.

- “Publicação de materiais específicos sobre a temática da produção e consumo sustentável, tais como manuais, kits, etc, para apoiar processos continuados de formação de professores, gestores, e consumidores em geral. Meta: edição de 6 cadernos, com tiragem de 20.000 exemplares cada (120.000 exemplares distribuídos, além de disponibilidade para download no portal)”;
- “Realização de pesquisas sobre o comportamento do consumidor brasileiro de forma a tornar mais efetivas as políticas públicas orientadas para engajá-los no consumo sustentável. Meta: pelo menos uma por ano”;

Como foi salientado pelo Plano e por este trabalho, há uma ausência de dados referentes ao consumo sustentável no país. A realização de pesquisas anuais irá

---

<sup>29</sup> Dados coletados em 23/04/2012 pelo autor.

contribuir para estudos mais aprofundados do tema, assim como para uma maior cobrança, por parte da sociedade, para com o governo e o PPCS.

- “Definição de uma estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental para produção e consumo sustentável”;

O governo já tem uma Política para a Educação Ambiental, então será interessante ver como serão combinadas política e estratégia. Como foi enfatizado, a comunicação é uma ferramenta importante para garantir que os objetivos de qualquer política que lide com a ação popular e deve ser adaptada para seu público-alvo.

- “Criação de banco de melhores práticas em experiências de consumo sustentável”.
- “Dar continuidade à iniciativa Edital de Curtas de Animação de 1 minuto – parceria entre o MMA e o MinC, que estimula a produção independente de curtas para veiculação nas TVs públicas e comerciais. Meta: produzir no período pelo menos 30 curtas que poderão integrar circuitos de divulgação já estabelecidos e novos”.

A segunda prioridade são as Compras Públicas Sustentáveis (CPS) cuja meta é a realização de 20 processos licitatórios de compras sustentáveis, o que nos parece uma meta pouco ambiciosa, quando comparada com o histórico de compras sustentáveis do governo. De acordo com o Ministério do Planejamento, desde 2010, mais de 1500 processos licitatórios contribuíram para um montante de R\$22 milhões utilizados na aquisição de produtos considerados sustentáveis<sup>30</sup> - ainda que no ano de 2011, 0,07% das aquisições governamentais possam ter sido consideradas sustentáveis – percentual baixo quando comparado ao de outros países (tabela 3). As compras públicas são feitas através de licitações para a aquisição de bens e/ou serviços (assim como a realização de obras públicas, mas isso consiste em outra das prioridades do Plano) que podem incluir critérios sustentáveis, regulamentados pela Instrução Normativa (IN) nº1 de 19/01/2010 do governo federal. Em relação a este arcabouço jurídico-institucional, dentro desta prioridade, o PPCS especifica uma ação:

---

<sup>30</sup> Dados retirados de: <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/1073426-decreto-regulara-compra-verde-do-governo.shtml>

- Consolidar a base normativa de suporte às compras públicas sustentáveis (CPS), e tornar as ações voluntárias em obrigatorias. *Meta:* editar Decreto com base na IN 01/2010 e estabelecer obrigatoriedade em pelo menos 30% de compras governamentais até 2014;

Como preparação para a Rio+20, o governo tem preparado material relacionado ao desenvolvimento sustentável, inclusive relacionado ao consumo sustentável. Um decreto relacionado às compras sustentáveis é esperado – um percentual mínimo obrigatório de aquisições públicas sustentáveis seria estabelecido e instituído em 3 fases: a primeira concentrar-se-ia em produtos de almoxarifado, a segunda na compra de eletroeletrônicos (mais eficientes e sem materiais tóxicos), e a terceira incluiria produtos de limpeza<sup>31</sup>.

**Tabela 3 - Percentuais das compras públicas em relação ao PIB**

País	%
<b>Alemanha</b>	13%
<b>Canadá</b>	17%
<b>Estados Unidos</b>	14%
<b>França</b>	15%
<b>Inglaterra</b>	17%
<b>Itália</b>	13%
<b>Japão</b>	7%

Outras ações relacionadas às construções sustentáveis incluem:

<sup>31</sup> Informação retirada de: <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/1073426-decreto-regulara-compra-verde-do-governo.shtml>

<sup>32</sup> Adotaram normas de licitação sustentável, entre outros, os seguintes países: Coréia do Sul, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Noruega, África do Sul, Japão, Suécia, Áustria, Suíça e Espanha.

- Assegurar que os mecanismos de suporte à realização de CPS, tais como cartilhas, portal, cadastro de fornecedores, registro de bens e serviços, etc., estejam disponíveis para os gestores públicos e mercado fornecedor;

Um pressuposto da instituição de compras sustentáveis, assim como de qualquer outra medida governamental, deveria ser a disponibilidade dos mecanismos de suporte previstos quando do seu estabelecimento pelo Estado. Mais grave é o fato de que essa é uma ação prevista, não uma já em andamento.

- Constituir um banco de dados de casos exitosos em CPS, registrar inovações que possam ser universalizadas, para os tomadores de decisão e gestores públicos;
- Aumentar a oferta de fornecedores ligados às políticas de compras inclusivas, integradas a políticas sociais de governo, possam se beneficiar das compras públicas sustentáveis, participando do cadastro de fornecedores e dos processos de credenciamento;

Um ponto crítico em relação ao consumo sustentável é abordado por essa ação prevista no PPCS – a existência de fornecedores que possuam a capacidade e o conhecimento técnico para oferecer produtos que tenham características sustentáveis. O Catálogo de Materiais (CATMAT)<sup>33</sup> do Sistema de Compras do Governo Federal tem mais de 500 itens cadastrados como itens sustentáveis – número que nos parece demasiado pequeno (apesar do valor associado citado anteriormente). É necessário ressaltar, contudo, que a ação foi descrita de maneira confusa – nos parece que os fornecedores ligados à políticas de compras inclusivas se beneficiariam do processo de compras sustentáveis ao serem incluídos no cadastro de fornecedores, mas não é possível afirmar com certeza. Além disso, o Plano prevê, como ação, o aumento da oferta de fornecedores, mas não explicita como faria isso.

- Curso – Meta de capacitação de 3000 por ano
- Realizar pesquisa nacional sobre o estado da arte em compras públicas sustentáveis.

Em sincronia com as compras sustentáveis estaria a disseminação da Agenda Ambiental para a Administração Pública (A3P) entre os diversos órgãos e corpos

<sup>33</sup>

<http://www.comprasnet.gov.br/Livre/Catmat/conitemmat2.asp?nomeitem=&chkSustentavel=S&indItemSustentavel=S&msg=>

administrativos do governo. Esta iniciativa, “uma ação **voluntária** que busca a adoção de novos padrões de produção e consumo, sustentáveis, dentro do governo” (grifo do autor), consiste na incorporação, pelos gestores públicos, de “princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão de resíduos.”. Para concretizar a difusão da A3P, foram previstas as seguintes ações:

- Ampliar o número atual, de 110 adesões formais com órgãos e entidades do governo federal, estadual e municipal, incluindo o judiciário e o legislativo. Meta: pelo menos 20 novas adesões anuais;

Considerando que a A3P foi instituída em 1999, sob a coordenação do MMA e ao longo de seus 10 anos de existência, conseguiu arregimentar 110 parceiros, menos do que 10 adesões por ano, em média, a meta de 20 adesões anuais parece ambiciosa. Mas, essa meta está em acordo com a macrometa para a A3P do PPCS, da instituição da responsabilidade social por todos os órgãos da Administração Direta Pública Federal? Ademais, o que seria a responsabilidade social para o governo? Seria a adesão formal a A3P ou alguma outra ação?

- Realizar anualmente, por iniciativa do Executivo ou de seus parceiros, campanha nacional da A3P, com foco nos seus principais temas, buscando sempre a conexão com o atual PPCS;

Os principais eixos temáticos da A3P são o uso racional dos recursos naturais e bens públicos, a gestão adequada dos resíduos gerados, a qualidade de vida no ambiente de trabalho, a sensibilização e capacitação dos servidores e as licitações sustentáveis. Esses cinco temas são tratados dentro da lógica dos 5 R’s: “Repensar, Reduzir, Reaproveitar, Reciclar e Recusar consumir produtos que gerem impactos socioambientais negativos”.

- Continuar a realização de um Fórum Anual da A3P, cada edição orientada para a otimização de esforços de outras linhas e ou programas do PPCS, como reciclagem e as compras sustentáveis;
- Fortalecer e dobrar a Rede A3P, atualmente com 400 membros, por meio do desenvolvimento de novas tecnologias de conectividade e com publicação de boletim informativo – on-line – de periodicidade trimestral, buscando disseminar boas práticas e avanços nos temas do PPCS;

A Rede A3P congrega diversos atores em um canal de comunicação cujo objetivo é a “troca de informações, experiências e intercâmbio técnico entre os participantes, culminando na difusão de temas relevantes à agenda ambiental”. Trata-se de um meio de se engajar diversos atores sem impor os compromissos formais que acompanham a adesão à A3P.

- Continuar a promoção anual do Prêmio “Melhores Práticas em A3P”;
- Desenvolver indicadores e mecanismos de verificação dos avanços, de modo a contribuir com metas mensuráveis para a implantação do PPCS e da PNRS.

Esta última ação, cuja relação com a agenda ambiental para a administração pública nos parece tênue, é extremamente importante. Porém, por que esta ação é prevista aqui, ao invés de já figurar no plano, contribuindo para um melhor acompanhamento pela sociedade civil do avanço do PPCS? Se os indicadores são necessários para o estabelecimento de metas para a implantação dos planos, eles não deveriam ser criados antes da implantação do mesmo? Além disso, figuraria o PNRS aqui para que os indicadores a serem criados sejam integrados?

Para a prioridade identificada no varejo sustentável são elencadas ações relacionadas, como não pode deixar de ser, diretamente ao setor produtivo. Talvez por isso, essa prioridade do plano seja aquela com menos metas bem definidas e claras, em oposição ao maior número de ações específicas cadastradas, o que pode indicar a relativa desenvoltura com a qual o setor do varejo, aquele que tem maior contato com o consumidor e que sofre pressão direta relacionada às demandas deste, já trata do tema. É a única prioridade que conta com duas macrometas: “estimular que 50% do setor supermercadista incorporem práticas de PCS” e “estimular práticas de PCS em outros dois segmentos do varejo” – entretanto, como exatamente o governo pretende mensurar o estímulo, não se sabe. Além de iniciativas voluntárias, essa prioridade conta com grande número de pactos setoriais, dentre os quais é possível destacar o esforço para a redução de sacolas plásticas. Aglutinada ao plano, incluída como uma das ações para a prioridade do varejo sustentável, a redução das sacolas plásticas é uma rota já tomada por outros países com sucesso e que repete a trajetória, com maior ou menor sucesso, no país. A iniciativa enfrenta uma barreira cultural forte, aquela da utilização de sacolas plásticas para o acondicionamento do lixo residencial tão execradas por ambientalistas, barreira muitas vezes não encontrada em outros países onde o lixo orgânico é disposto pelo encanamento, com o auxílio de trituradores embutidos.

- Dar continuidade, por meio do Pacto com a ABRAS, às campanhas de redução de sacolas para reduzir significativamente a utilização de sacolas plásticas para acondicionar alimentos ou transportar compras – com metas comuns de redução;
- Melhorar o desempenho de suas operações nos pontos de venda (lojas ecoeficientes, redução de consumo de energia e água, reciclagem, etc). *Meta:* aumento do número de lojas ecoeficientes a definir com ABRAS, a partir de base de 2011;

Em relação à esta ação, apesar de caracterizar um melhor desempenho em pontos de venda como “redução de consumo de energia e água, reciclagem, etc” e como a instalação de lojas ecoeficientes, é essa última que é adotada como métrica para acompanhar a evolução desta meta. O que é uma loja ecoeficiente e quais os parâmetros que ela deve seguir, contudo, não são abordados pelo texto. Nos parece que o estabelecimento de parâmetros para o consumo de energia e água, assim como de reciclagem, apesar de numerosos, seriam uma métrica mais fácil de ser aplicada pelos varejistas, assim como compreendida pelos consumidores. Adotadas essas métricas, poderia se abandonar a noção de número base de lojas ecoeficientes, cujo conhecimento é diminuto – o autor não conseguiu encontrar dados que explicitem este número.

A crítica à noção pouco clara de número-base também se presta a ação abaixo, cuja falta de contexto impede ao cidadão avaliar a conformidade ou ambição da meta, visto que não é conhecida a quantidade de eco-pontos, ao menos pelo consumidor individual. Esta ação se liga fortemente às ações de reciclagem e gerenciamento de resíduos em geral, podendo, inclusive tornar-se fonte de receitas.

- Aumentar o número de eco-pontos ou PEVs (pontos de entrega voluntária de embalagens e resíduos) em 100% sobre a base de 2010 até 2014;
- Criar um sistema de avaliação com índices de progresso em PCS para estabelecer critérios e *benchmark* do setor varejista.

Apesar da descrição genérica, esta ação é simples e eficaz, cuja expansão para a inclusão de dados relacionados a lojas ecoeficientes e aos eco-pontos seria benéfica, permitindo custos menores para o governo e para os varejistas em sua implantação e acompanhamento.

- Contribuir para o aumento da oferta de produtos mais sustentáveis em quatro categorias: alimentos, utensílios, vestuário, e limpeza e higiene. Meta a definir com os parceiros;

Esta ação, semelhante aquela que estabelece o aumento de fornecedores para as compras sustentáveis, é passível dos mesmos comentários e críticas – o consumo sustentável só pode ser uma opção viável se demanda por bens e serviços “sustentáveis” e sua oferta coexistirem. A ação indica uma iniciativa via pactos setoriais, construída conjuntamente com o setor produtivo.

- Promover junto à cadeia de suprimentos e a seus colaboradores (funcionários) informação que aumente a disposição por parte dos mesmos em contribuir para a adoção de práticas compatíveis com a produção e o consumo sustentáveis;

O engajamento da cadeia de valor do varejista é uma maneira inteligente de abordar a questão do consumo sustentável através da ótica do ciclo de vida, visto ser o elo da cadeia mais próximo do consumidor final. Essa é uma ação que já tem sido adotada por grandes cadeias varejistas no mundo e no Brasil, mas cujo reforço pelo PPCS é benéfico.

Como o próprio Plano afirma, o seu foco é o consumo sustentável. Entre as prioridades não há metas relacionadas à produção sustentável – medidas de incentivo a tecnologias mais eficientes estariam previstas no Plano de Tecnologia, energias renováveis, no PNMC. O máximo que o PPCS se aproxima da produção sustentável é nas ações relacionadas ao varejo sustentável, em que o governo se propõe a contribuir para o aumento da oferta de “produtos mais sustentáveis”, ou quando o plano menciona rótulos que, de forma indireta, podem contribuir para a melhoria de padrões de produção.

As ações relacionadas à prioridade do aumento da reciclagem de resíduos sólidos têm forte relação com o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, fato claramente exposto na adoção das metas do PNRS como macrometa desta prioridade do PPCS. Esta relação será abordada com maior profundidade na próxima seção – porém, vale ressaltar que esta sobreposição não torna as ações do PPCS circulares, pois carregam consigo uma noção de integração entre as políticas do governo, noção bem vindas quando se trata de

políticas de sustentabilidade. É incluída entre as ações, também, o Programa Brasileiro de Eliminação de HCFCs, cujo êxito depende do setor privado.

- Adotar a meta do PNMC: aumentar a reciclagem no país em 20% até 2015 e 25% até 2020;
- Estimular, por meio de instrumentos diversos, a criação de mercado para recicláveis;
- Estimular o desenvolvimento de estudos e instrumentos de desoneração da cadeia para produtos que contenham materiais reciclados na sua composição;

Estas duas ações que visam estimular o desenvolvimento de um mercado para produtos com conteúdos reciclados, assim como desonerar sua cadeia se diferenciam da maior parte das ações previstas pelo Plano ao se utilizar de instrumentos específicos do aparato estatal. Ainda que não sejam especificados, instrumentos de regulação e instrumentos econômicos, como a implantação de regulação trabalhista específica e de incentivos econômicos, podem ser utilizados para o estabelecimento do mercado de recicláveis, ou mesmo a desoneração (instrumento econômico) sugerida para a cadeia de produtos com composição de reciclados.

- Apoiar o alcance das metas do Programa Brasileiro de Eliminação de HCFCs – PBH, do MMA, por meio de parcerias com o setor privado;
- Elaboração de materiais didáticos e campanhas dirigidas sobre os impactos da geração de resíduos sólidos, buscando sensibilizar para a importância da reciclagem;
- Realizar ações de educação ambiental, especificamente voltadas à temática da coleta seletiva e da atuação dos catadores junto à população atendida, visando o fortalecimento da imagem do catador e a valorização de seu trabalho na comunidade;

Quanto a esta última ação, dois itens podem ser ressaltados: o primeiro, o relevante aspecto social presente na valorização do catador e de seu trabalho, o segundo, a relação entre a coleta seletiva e sua disposição final pelos municípios. Quanto aos catadores, muito do que foi alcançado pelo país em prol da reciclagem se deve a sua atuação. A criação dessa categoria profissional se deve muito à estrutura social do país, que permitiu que indivíduos com baixo nível de educação formal e de fonte de renda criassem uma rede difusa e ampla que recolhe manualmente os resíduos – um exemplo

forte é a liderança do país na reciclagem do alumínio, devido principalmente à coleta das latinhas utilizadas para conter bebidas diversas. Em relação à disposição dos resíduos sólidos, a coleta seletiva é um passo importante, mas infrutífero se a forma de disposição final não for sustentável. No Brasil, atualmente, se percebe uma tendência positiva – aproximadamente 47% do lixo coletado, em peso, são enviados para aterros sanitários (figura 6). Este percentual, contudo, não se reflete no número de municípios atendidos por aterros sanitários (tabela 4)

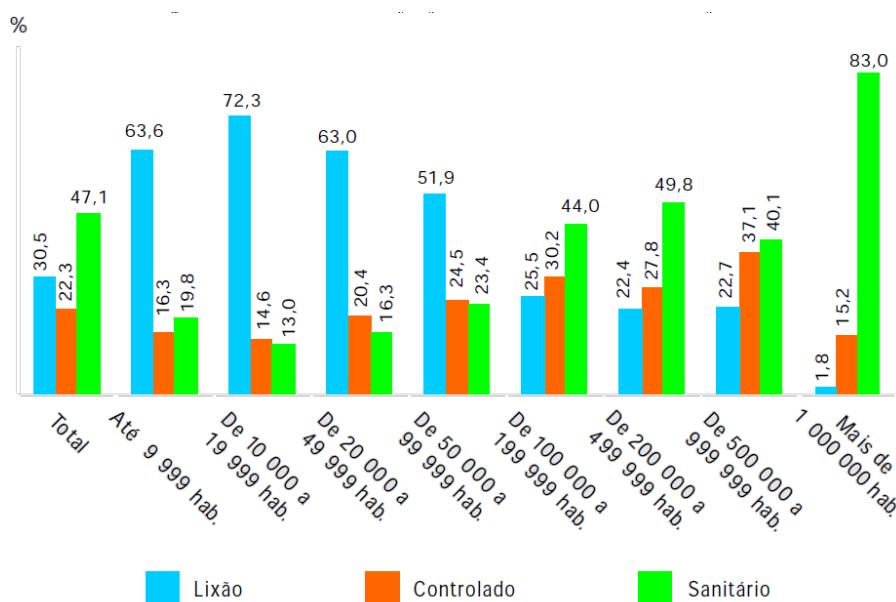


Figura 6 - Percentual do volume de lixo coletado, por tipo de destino (2000)

Tabela 4 - Disposição de resíduos no Brasil (2000)

Forma de disposição	Municípios
<b>Lixão</b>	63,6%
<b>Aterro Controlado</b>	18,4%
<b>Aterro Sanitário</b>	13,8%

A instituição de aterros sanitários prediz certos conhecimentos técnicos de engenharia, o que nos remete a próxima prioridade do plano – as construções sustentáveis. Sua inclusão entre as prioridades do PPCS reflete a importância do setor

da construção civil<sup>34</sup> no contexto de economia do país. O setor abrange empreendimentos públicos e privados, característica refletida nas ações em andamento e previstas no Plano. Entre as ações instituídas ressaltadas pelo documento estão o programa “Minha casa, Minha Vida”, que consiste na construção de habitações – incluindo aquecimento solar/térmico obrigatório para casas – para famílias de baixa renda (majoritariamente para aqueles com renda bruta de até R\$1.600,00<sup>35</sup>) e o Programa Nacional de Eficiência Energética em Edificações – PROCEL EDIFICA que “promove o uso racional da energia elétrica em edificações desde sua fundação (...) com o objetivo de incentivar a conservação e o uso eficiente dos recursos naturais (água, luz, ventilação etc.) nas edificações, reduzindo os desperdícios e os impactos sobre o meio ambiente.”<sup>36</sup>, visto que o consumo de energia elétrica nas edificações contribui para cerca de 45% do consumo faturado no país. Estas duas ações, inclusive, têm aspectos que se refletem nas ações previstas do PPCS:

- Fomentar o desenvolvimento de programas de etiquetagem para construção sustentável conforme o modelo PROCEL MME/MMA;
- Incentivar o uso, por meio de linhas de crédito, financiamento e subsídios, em edifícios e residências – prioritariamente em habitações de interesse social e obras públicas, de sistemas de aproveitamento da energia solar, fotovoltaica e energia solar fototérmica; da energia eólica e outras formas de energia renováveis, de modo a disseminar a cultura da conservação de energia e do aproveitamento apropriado segundo a característica do imóvel e da região;

Esta ação vai além do escopo do programa “Minha Casa, Minha Vida”, utilizando-se de incentivos econômicos para impulsionar a utilização de fontes de energia renováveis no fornecimento de energia elétrica para residências. Associada à ação descrita abaixo, a prioridade das construções sustentáveis pode produzir resultados concretos significativos.

<sup>34</sup> Com o aquecimento da economia, a ampliação do crédito e a perspectiva de diversos eventos de grande porte que requerem obras de infraestrutura, o setor tem apresentado alto dinamismo, fato refletido na evolução do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC-DI), que subiu 7,49% no ano de 2011, com reflexos principalmente sobre o custo da mão-de-obra.

<sup>35</sup> Retirado de: [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/CARTILHACOMPLETA.PDF)

<sup>36</sup> Retirado de: <http://www.procelinfo.com.br/main.asp?View=%7B623FE2A5-B1B9-4017-918D-B1611B04FA2B%7D&Team=&params=ITEMID=%7BC46E0FFD-BD12-4A01-97D2-587926254722%7D%3BLumisAdmin=1%3B&UIPartUID=%7BD90F22DB-05D4-4644-A8F2-FAD4803C8898%7D>

- Apoiar em parceria com a CBIC os programas no setor de construções sustentáveis, compreendendo os seguintes temas: *ecodesign* e arquitetura amiga do meio ambiente; eficiência energética, uso racional da água, inovação tecnológica, treinamento e melhoria da mão de obra, gestão da qualidade e de resíduos e conservação ambiental;
- Apoiar o desenvolvimento da indústria de reciclagem de resíduos da construção civil e a normatização dos produtos reciclados;
- Elaborar manuais que mostrem os impactos das escolhas de construções pelo consumidor, seja em novas construções, seja em reformas, de modo a induzir a utilização de técnicas e materiais de menor impacto sócio-ambiental.

A macrometa estabelecida para as construções sustentáveis é a melhoria do desempenho ambiental das obras em 20%, em relação a um “índice de sustentabilidade definido por indicadores de consumo de água, energia, geração de resíduos e compra responsável”. Passível da mesma crítica feita a uma das ações previstas para a prioridade de A3P, qual seja, a da previsão de um indicador, ao invés de sua definição, essa macrometa se diferencia daquela pela definição de uma meta.

Um aspecto interessante das metas relacionadas a cada prioridade é a sobreposição de áreas afins. Entre as ações conectadas com todas as prioridades, por exemplo, podem-se encontrar ações ligadas à questão da educação e comunicação – estas foram ressaltadas no uso de marcadores quadrados, em oposição aos marcados circulares utilizados ao longo do texto. Há outros exemplos, também, como entre as ações ligadas à reciclagem – a redução dos HCFCs, por exemplo, poderia estar entre as ações de varejo sustentável. As ações também podem ser classificadas, como foi comentado em algumas delas, através da nomenclatura utilizada no capítulo anterior, de acordo com o instrumento usado para promover a ação.

Para monitorar as ações previstas e já em andamento, o governo instituiu como instrumento principal a exigência de relatórios, tanto para pactos setoriais e iniciativas voluntárias, quanto para o próprio PPCS comunicar seus avanços. Os outros instrumentos consistem no “preenchimento on-line de cadastro dos dados de progresso das ações estratégicas eleitas para serem implementadas a cada ano” e os “requerimentos de informação – solicitados por qualquer membro do Comitê Gestor, parceiro ou outra organização governamental ou não governamental que busque obter

maiores informações sobre qualquer das ações cadastradas no Plano de Ação”, assim como a atualização semanal do portal do PPCS pelo MMA. Excluindo-se o preenchimento online do cadastro, todos os instrumentos previstos se aproximam mais de mecanismos de reporte do que de monitoramento propriamente dito – o próprio PPCS reconhece isso ao afirmar que “não existem, hoje, uma base de dados e um gradiente de indicadores definidos e acordados para medir o progresso do Plano ou de suas metas específicas.”. O monitoramento do primeiro ciclo do Plano forneceria uma base de dados para “futuras projeções de metas mais ambiciosas e de quantitativos mais realistas.”.

O Plano não produz um painel de indicadores robusto e amplo para a análise e evolução do consumo sustentável no Brasil. Suas macrometas podem ser acompanhadas, mas mesmo algumas delas têm problemas conceituais – a meta para o varejo sustentável, por exemplo, é o estímulo a incorporação das práticas de PCS por 50% do setor supermercadista e em dois outros setores do varejo, e não a incorporação em si. Esse aspecto do Plano reflete nos meios instituídos para o monitoramento e na ambição das metas e ações propostas – não é possível ousar com o Plano se a posição na qual o produtor e o consumidor se encontram hoje em relação ao tema não é conhecida, assim como não é conhecido o modo pelo qual mensurar seu avanço.

A conclusão do documento reforça a idéia de um plano arrojado conceitualmente, mas modesto em suas metas e ações práticas, e integrado às políticas de governo como um todo. É afirmado, ainda, que “o PPCS terá o tamanho e a qualidade que a sociedade brasileira decidir que são desejáveis”, refletindo o caráter participativo que o Plano almeja ter. São ressaltados ainda os grandes eventos que serão organizados no Brasil nos anos vindouros, cujos impactos serão de grande magnitude – tanto os tangíveis, na forma de infraestrutura e receitas, como os intangíveis, como a imagem do país perante o mundo; a necessidade de tornar o Plano conhecido; e, as tendências de “produção/serviços e consumo” que despontam, mas que não foram incluídos no PPCS – o consumo colaborativo, o comércio justo e o e-commerce.

### III.2.1 Integração entre políticas

Uma das principais diretrizes do PPCS trata da articulação entre as diferentes políticas do governo e acordos internacionais e setoriais, assim como normas, decretos e

decisões judiciais, entre outros<sup>37</sup>. Como foi discutido no capítulo anterior, a integração de políticas é uma importante ferramenta para abordar de maneira consistente e eficiente as questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, em especial o consumo sustentável. A atribuição de responsabilidades definidas permite que não se produzam esforços redundantes, visto que as políticas relacionadas ao consumo sustentável têm diversas áreas que se sobrepõem, como é o caso da reciclagem – uma prioridade no PPCS e, por motivos óbvios, uma questão extremamente importante na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Essa sobreposição de atribuições, que permite que ações semelhantes e importantes para determinada política sejam instituídas no âmbito de outra política, se reflete na “natureza transversal” dos princípios do PPCS, que devem ser compatíveis com “aqueles expressos em políticas nacionais estruturantes e acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário”.

Entre as políticas do governo apontadas pelo PPCS como importantes para articulação e para a transição para uma economia de baixo carbono e baixo impacto ambiental, estão a Política Nacional de Mudanças do Clima, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano Brasil Maior que compõem “o arcabouço institucional para o PPCS, completando o tripé da sustentabilidade que fundamenta a política de governo (...) – desenvolvimento econômico, proteção ambiental e justiça social, aliados à qualidade de vida para todos.” (como podem ser observadas na figura 7).

---

<sup>37</sup> . O Plano cita alguns destes:

“Agenda21 (Global e Brasileira), Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNETD), a Política Nacional de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e sua versão atualizada, o Plano Brasil Maior, (...) o Decreto No. 4.339/2002, que institui os princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Biodiversidade (...) a Instrução Normativa no. 1/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) sobre compras públicas sustentáveis e, mais recentemente, o Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU), 1752/2011.”. (PPCS, 2011)

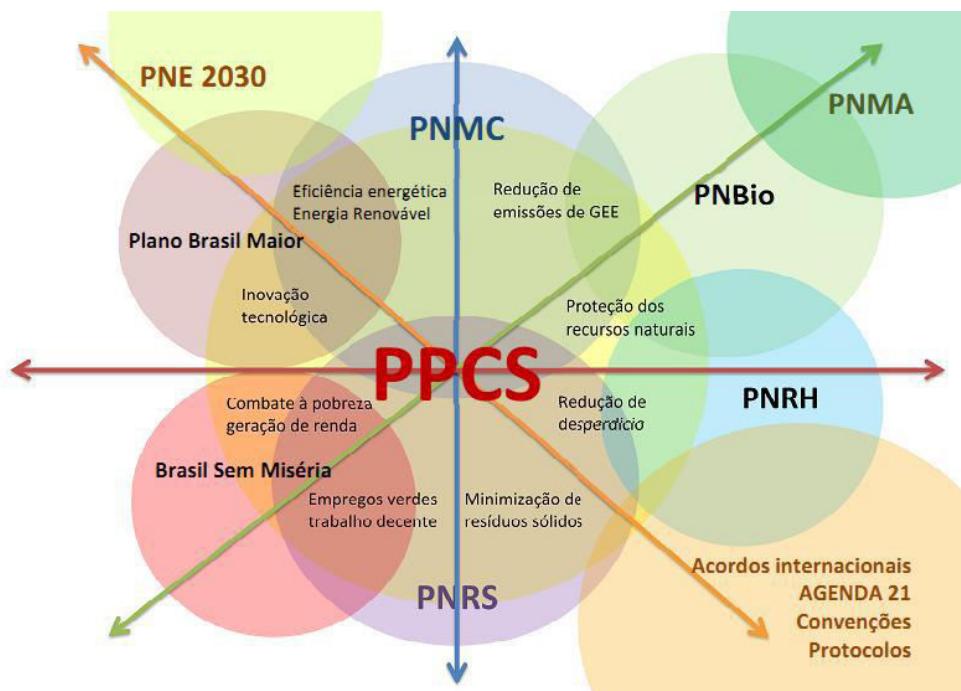


Figura 7 - Integração de Políticas PPCS

A PNMC trata das mudanças climáticas e suas consequências, estabelecendo a responsabilidade do governo em relação ao fenômeno e as medidas de mitigação e adaptação a serem tomadas. Entre os seus objetivos, podemos ressaltar a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático” (PNMC, 2010), em sintonia com os princípios adotados pelo PPCS, assim como “os objetivos da [PNMC] (...) deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.”. Entre os objetivos do Plano Nacional do Clima, que contém as sugestões práticas da Política, podemos ressaltar aquelas ações relevantes para a instituição e disseminação da produção e consumo sustentáveis no país. Estas se concentram, principalmente, no âmbito da produção sustentável, ao incentivar “aumentos de eficiência no desempenho dos setores da economia” e a utilização de energia renovável e biocombustíveis.

A PNRS aborda a geração e o destino final dos resíduos, tema que se interconecta com o consumo e produção sustentável, seja pela geração de resíduos durante o processo produtivo ou após o consumo de um bem ou serviço. Essa ligação se torna clara em alguns dos objetivos da PNRS, como o “estímulo à adoção de padrões

sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços.”, ou o “estímulo a rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.”. A PNRS também estimula a produção sustentável, através do incentivo à indústria da reciclagem e o desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental, e aborda a questão das aquisições e contratações públicas, que devem priorizar “a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis”.

### **Considerações Finais**

Este trabalho se propôs a apresentar o conceito de consumo e produção sustentáveis, dentro da noção de desenvolvimento sustentável, assim como apresentar o modo através do qual a sociedade como um todo, incluindo setor governamental, setor produtivo e sociedade civil, pode atuar de forma a adotar esse novo modelo. Por fim, o texto tinha a intenção de analisar o mecanismo que o setor governamental adotou para abordar a temática, concentrando-se no Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis, o PPCS. Assim como o próprio Plano, apesar de abranger ambos o consumo e a produção sustentáveis, esta dissertação se debruçou principalmente sobre o primeiro.

Seguindo essa lógica, o texto teve início na discussão sobre o desenvolvimento sustentável e o contexto no qual este surgiu. Diversas abordagens para a definição do desenvolvimento sustentável foram esmiuçadas, incluindo aquelas que pregam que o desenvolvimento sustentável se apóia nos pilares que representam os âmbitos econômico, ambiental, social e até o cultural, porém, inseridos em uma noção fluída do que é desenvolvimento sustentável e que se altera de acordo com os mandos da sociedade em que se insere. Para este trabalho, se adotou como uma premissa que desenvolvimento sustentável tem múltiplas definições, mas que a todas há algumas características comuns, sejam: a idéia de equidade intra e inter geracional, justiça social e o uso inteligente de recursos que garantiria impactos mínimos ao meio ambiente.

A partir dessa exposição, foi possível adentrar na discussão de produção e consumo sustentáveis. As questões da produção foram favorecidas por uma ênfase inicial, que de um modo ou de outro perdura até hoje, devido a, entre outras coisas, uma maior facilidade na adoção de medidas para “esverdear” a produção (avanços tecnológicos, redução de custos relacionados à maior eficiência) e o debate sobre papel

e responsabilidade dos países em desenvolvimento e desenvolvidos. Os primeiros foram apontados, em um estágio inicial, como vilões devido ao tamanho de suas populações e suas taxas de crescimento (seria a idéia da “bomba populacional”); noção que foi refutada ao se constatar que grande parte dos impactos socioambientais que assolavam o mundo era derivada dos padrões e níveis de consumo dos países desenvolvidos. Hoje, já se identifica outra dinâmica, em que os grandes “culpados” são os níveis e padrões de consumo compartilhados, em grande parte, por países desenvolvidos e países em desenvolvimento, ou ao menos pelas elites destes. O próprio PPCS afirma que:

*“A idéia do “consumo desigual” (entre os países do Norte e do Sul) deixou de mobilizar os países pobres e as economias emergentes, como bem mostraram os dois relatórios da ONU (1998, 2004) que focaram o problema do consumo. Em ambos os relatórios fica evidente que o estilo de vida urbano, dominante na maior parte do globo e também na América Latina, repetia o padrão – ou a expectativa do padrão – de consumo praticado nos países do Norte e que, mesmo em países pobres ou emergentes, cada vez mais as pessoas eram levadas a consumir de maneira insustentável.”*

As noções de sustentabilidade passaram, então, a se inserir no contexto das ações de produção e consumo. Em relação ao setor produtivo, criou-se a noção de Produção Mais Limpa, duramente criticada por trabalhar com a intensidade do uso dos recursos naturais, em oposição a uma redução de níveis de produção. Esta evoluiu para tornar-se a produção sustentável, incorporando outros valores, como o reconhecimento dos limites da oferta dos recursos naturais e da resiliência do meio-ambiente em relação aos impactos causados pelo homem. Diferentes formas de consumo também surgiram e este trabalho enfatiza uma distinção entre o conceito de consumo sustentável e outros termos relacionados às práticas alternativas de consumo, como é o caso do consumo verde ou do comércio justo, sendo a principal diferença a compreensão do consumidor sustentável como um ator político que não age apenas através do “sinal de sua carteira”. Para a construção desse papel político, as frentes de comunicação e educação ambiental para engajar os cidadãos e disseminar o conhecimento são extremamente importantes – como exemplo de ações, podem ser citadas iniciativas de rotulagem e programas de informação.

O consumo sustentável é caracterizado como um processo amplo que abrange todos os setores da sociedade, pressupondo uma abordagem multi e interdisciplinar, e que deve propiciar o questionamento de padrões e níveis de consumo. Uma ressalva deve ser feita, contudo, sobre a redução do consumo, enxergada neste trabalho como

uma transição gradual para uma economia com impactos socioambientais menores. Num ponto mais a frente seria possível vislumbrar uma economia de serviços, como evolução deste processo, em que o consumidor adquiriria não a propriedade sobre um produto, mas o direito de utilizá-lo por determinado intervalo de tempo ou capacidade de uso.

Dentro da abordagem multidisciplinar atribuída ao consumo sustentável, cada setor da sociedade tem diferentes papéis. Os três setores estariam inseridos em um “triângulo da mudança” em que não é possível avançar sem o auxílio dos outros, ainda que um setor possa capitanear esses esforços. A sociedade civil é identificada com os consumidores individuais, as famílias, as organizações de consumidores e as organizações não governamentais – mas o foco principal deste trabalho incide sobre o consumo das famílias e como elas podem se adaptar a um novo modelo. As famílias podem adotar posturas condizentes com sua noção de consumo sustentável, seja através do consumo em si, seja através da participação em uma ONG, filiação em um partido político etc de modo a contribuir ativamente para a discussão do consumo sustentável. Isso ocorre, inclusive, por que muitas das ações que impactam o consumo das famílias escapam do seu controle direto.

Para o setor produtivo, se avolumam ações dentro da dicotomia produção-consumo, ou seja, tanto em prol da produção sustentável, quanto do consumo sustentável. O setor produtivo avançou bastante em relação às práticas de produção, mas também tem apresentado grandes esforços na área do consumo sustentável, como reconhecido pelo governo brasileiro no texto do PPCS. Dentre as ações do setor produtivo para produção e consumo sustentáveis, pode se destacar a questão da propaganda e do *greenwashing*, ressaltando-se a importância do primeiro tipo de ação como possibilidade de engajamento do consumidor e disseminação do conhecimento atentando para que ela não resvala na seara do segundo. Uma questão interessante levantada pelo texto, que pode ser reforçada ou não pela propaganda, trata da culpabilização do consumidor individual e a transferência da responsabilidade da mão dos setores produtivo e governamental para as mãos (e carteiras) do consumidor individual. É um ponto delicado e que deve ser considerado, principalmente quando se analisam a inclusão de um prêmio no preço de produtos “mais sustentáveis” – questão que abrange também a noção de justiça social e equidade. Essas questões se relacionam de maneira próxima com as práticas de rotulagem ambiental ou verde – o fornecimento

de informação pode ser feito de modo a beneficiar o consumidor, ou não, e pode agregar valor ao produto.

Para o setor governamental, políticas públicas são necessárias para guiar suas ações em prol da produção e consumo sustentáveis, e aquelas podem ser construídas com base em alguns princípios gerais e diretrizes econômicas. Estabelecidas as políticas, o setor governamental conta com diversas ferramentas das quais pode se utilizar para incentivar ou impor as práticas que deseja. Neste trabalho, eles são categorizados como instrumentos econômicos, instrumentos de regulação, instrumentos sociais e outros instrumentos. Estes são mais eficientes quando coordenados entre si, o que pode ser estendido para as políticas públicas em geral.

Dentro deste contexto das ações governamentais o governo brasileiro criou um plano para produção e consumo sustentáveis, o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS). O Plano apresenta metas e ações relacionadas ao tema, com uma ênfase especial no consumo. Há uma “macrometa” geral, assim como uma associada a cada prioridade identificada – educação para o consumo responsável, compras públicas sustentáveis, agenda ambiental na administração pública, aumento da reciclagem, varejo sustentável e construções sustentáveis. Para cada prioridade são elencadas, também, ações previstas ou já em curso. A partir da análise das metas e suas ações, o presente trabalho tentou avaliar a adequação do PPCS aos propósitos que se propõe e a seu desempenho como ferramenta para aproximar a sociedade de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Ao avaliar qualitativamente o PPCS, foi constatado que o Plano falha em apresentar o contexto no qual se insere, de modo a permitir uma análise das suas metas – se elas são adequadas para o cenário em que se inserem, tanto em termos de ambição quanto em relação a sua mensuração e monitoramento. Como o Plano é relativamente recente, ainda não é possível avaliar seu impacto, mas suas ações são relativamente modestas, ainda que os conceitos em que se baseia e propaga sejam avançados. O Plano falha, também, em estabelecer um sistema de indicadores para acompanhar a evolução das suas ações, uma questão necessária não apenas para a transparência necessária em ações como esta, mas para possibilitar a cobrança pela sociedade, ou a prestação de contas pelo governo.

O quadro que se desprende desta análise é que o esforço em relação ao desenvolvimento sustentável, principalmente quando se trata do consumo sustentável, não parece ter se inserido de maneira profunda nas visões e métodos do Estado brasileiro. A questão da integração entre políticas parece ter avançado em nichos, mas não em uma maneira sistêmica. As considerações do desenvolvimento sustentável ainda parecem vir depois daquelas de cunho estritamente econômico, na continuação do modelo vigente e da dicotomia consumo-produção. O que se conclui é que o próprio Plano se autoavalia corretamente ao indicar uma vanguarda de conceitos, mas modéstia em ações e metas – em grande parte devido a uma postura menos do que audaciosa do governo em relação a temática do desenvolvimento sustentável.

## Bibliografia

AGENDA 21. Encontrada em: <http://www.ecolnews.com.br/agenda21/>

ANDRADE, T. **Consumo e cultura contemporânea:** contribuições pra a questão ambiental. IN: Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política; Vol. 17, nº2 – 2008.

CORES DO GLOBO & OLIVEIRA, S. **Consumo responsável:** questões, desafios e guia prático para um futuro sustentável. Cadernos de comércio justo nº 01.

CUNHA, R. D. **Boletim do Serviço Brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas:** Sumário 3 – Green Consumer. SEBRAE, 2011.

FELDMANN, F. **A parte que nos cabe:** consumo sustentável? In: TRIGUEIRO, André (Coord.). Meio Ambiente no Século 21 – 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 4 ed. Campinas – SP: Armazém do Ipê, 2005. p. 143-157.

GOODMAN, M. Entries for the Sage Encyclopedia of Environment and Society. A ser publicado.

HARDIN, G. **The tragedy of the commons.** IN: Science. 1968.

HAQUE, M. S. **The fate of sustainable development under neo-liberal regimes in developing countries.** 1999.

HINTON, E. & GOODMAN, M. **Sustainable Consumption:** Developments, considerations and new directions. 2009.

IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000. Rio de Janeiro, 2000.

ICLEI & MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal. 2011.

INSTITUTO AKATU. **Responsabilidade Social das Empresas:** Percepção do Consumidor Brasileiro PESQUISA 2010. 2010.

JACOBI, P. R. **Educação Ambiental:** o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 233-250, maio/ago. 2005.

MERICÓ, Luiz Fernando Krieger. **Economia e Sustentabilidade:** O que é, como se faz. 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Economia Brasileira em Perspectiva. 10ª edição – Janeiro/Fevereiro. 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Economia Brasileira em Perspectiva. 13ª edição – Agosto-Outubro. 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Economia Brasileira em Perspectiva. 14<sup>a</sup> edição especial – Fevereiro. 2012.

MMA. **A3P**: Agenda Ambiental na Administração Pública. 2009.

MONASTERIO, L. M. **Veblen e o Comportamento Humano**: uma avaliação após um século de “A Teoria da Classe Ociosa”. IN: Cadenos IHU idéias; ano 3, nº 42 – 2005.

NURSE, K. **Culture as the Fourth Pillar of Sustainable Development**.IN: Culture (Junho) – 2006

OECD. **Towards Sustainable Consumption Patterns**: a Progress Report on Member Country Initiatives. 2000.

OECD. **Towards Sustainable Household Consumption?** Trends and Policies in OECD countries. 2002.

OIT. Programa Empregos Verdes. 2009.

OLIVEIRA, V. M. & CÂNDIDO, G. A. Contemporaneidade do Consumo Sustentável e as suas Correlações com as Práticas Empresariais e o Comportamento do Consumidor. ANPPAS. 2010.

PNMC. Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Brasil, 2010.

PNUMA. Rumo ao Consumo Sustentável na América Latina e Caribe. 2001.

PPCS. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis. Brasil, 2011.

PORTELHO, F. **O discurso internacional sobre consumo sustentável**: possibilidades de politização e ambientalização da esfera privada. 2003.

PORTELHO, F. - **Consumo sustentável**: limites e possibilidades de ambientalização e politização das práticas de consumo. IN: Cadernos EBAPE.BR – FGV. 2005.

PORTELHO, F. & RUSSO, F. F. **Processo Marrakech**: O Consumo Sustentável Visto pelos Organismos Internacionais. ANPPAS. 2008.

RIFKIN, J. **The Age of Access**: The New Politics of Culture vs. Commerce.

SCR. **I will if you will**: towards sustainable consumption.Sustainable Consumption Roundtable. 2006.

SCR. **Shifting opinions and changing behaviours**: A Consumer Forum report by Opinion Leader Research. Sustainable Consumption Roundtable :Maio 2006.

SEROA DA MOTTA, R. Padrão de consumo, distribuição de renda e o meio ambiente no Brasil. Texto para discussão nº 856. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

SILVEIRA, S. J. C. **Externalidades negativas:** as abordagens neoclássica e institucionalista. IN: Revista da FAE. Curitiba, v.9, n.2, p.39-49, jul./dez. 2006.

VALENTE, M. A. L. Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública. 2011.

VIEGAS, D. **Consumo sustentável e cidadania:** reflexões sobre a atuação de empresas, sociedade civil e Estado na comunicação para a mobilização socioambiental na realidade de Belo Horizonte. Belo Horizonte: 2010.

WBCSD. **Eco-Efficiency:** creating more value with less impact. WBCSD. 2000.

WCED. - **Report of the World Commission on Environment and Development:** Our Common Future. 1987. (encontrado em: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>)

WILDERE, P. A., SCHROEDER, E. D. and KOPP, H. (eds). **Global Sustainability:** The Impact of Local Cultures, Wiley-VCH – 2005.

#### **Referência Figuras e Tabelas:**

Figura 1 – adaptada de: WILDERE, P. A., SCHROEDER, E. D. and KOPP, H. (eds). **Global Sustainability:** The Impact of Local Cultures, Wiley-VCH – 2005.

Figura 2 – adaptada de: E. Williams, P. Charleson, N. Deasley, V. Kind, C. MacLeod, S. Mathieson, E. McRoy, Can environmental regulation ever be sustainable? ERP Environment (Ed.), 9th International Sustainable Development Research Conference, Nottingham/UK, 24.– 25. March 2003, Proceedings ISBN 1 872 677 44 4, attachment, 2003. apud WILDERE, P. A., SCHROEDER, E. D. and KOPP, H. (eds). **Global Sustainability:** The Impact of Local Cultures, Wiley-VCH – 2005.

Figura 3 – adaptada de: SCR. **I will if you will:** towards sustainable consumption. Sustainable Consumption Roundtable. 2006.

Figura 4 – retirada de: MINISTÉRIO DA FAZENDA. Economia Brasileira em Perspectiva. 13<sup>a</sup> edição – Agosto-Outubro. 2011.

Figura 5 – retirada de: MINISTÉRIO DA FAZENDA. Economia Brasileira em Perspectiva. 14<sup>a</sup> edição especial – Fevereiro. 2012.

Figura 6 – retirada de: IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000. Rio de Janeiro, 2000.

Figura 7 – retirada de: PPCS. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis. Brasil, 2011.

Tabelas 1 e 2 – dados retirados de PPCS. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis. Brasil, 2011.

Tabela 3 – adaptada de: Bundesumweltministerium, 1999: 15 apud VALENTE, M. A. L. Marco legal das licitações e compras sustentáveis na administração pública. 2011.

Tabela 4 – adaptada de: IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000. Rio de Janeiro, 2000.