



## **O conceito de ecoeficiência e o papel das políticas públicas na efetivação da gestão ambiental**

**Henrique Mioranza Koppe Pereira<sup>1</sup>, Allana Ariel Wilmsen Dalla Santa<sup>2</sup>,  
Bernardo Sachet de Andrade<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Universidade de Caxias do Sul/ RS(henrique.koppe@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade de Caxias do Sul/ RS (allaninhads@gmail.com)

<sup>3</sup> Universidade de Caxias do Sul/ RS (besachet@hotmail.com)

### **Resumo**

Este artigo está inserido no projeto denominado “O direito ambiental frente à energia e ao risco de insustentabilidade ambiental na sociedade moderna hiperconsumista” e foi desenvolvido no âmbito do Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica. Utilizou-se o método analítico para o estudo dos elementos que compõem a discussão, com a finalidade de verificar a consistência das afirmações. A partir de levantamento bibliográfico fez-se análise de conceitos como políticas públicas e ecoeficiência, para posterior verificação de como esses elementos se mostram na gestão ambiental de determinado local. A pesquisa nos leva a constatação de que o conceito de ecoeficiência não faz parte do âmbito governamental, posto que este atende aos princípios do lucro, o que destoa do interesse estatal. Portanto, a atuação estatal de proteção ao ambiente deve ser extensiva e maximizada, colocando limitações no momento em que o conceito de ecoeficiência deixar de lado a proteção ambiental em função do lucro.

Palavras-chave: Ecoeficiência. Gestão Ambiental. Política Pública.

Área Temática: Gestão Ambiental

### **Abstract**

*This article is part of the project called “The environmental law facing energy and the risk of environmental unsustainability in the modern hyper-consumerist society” and was developed within the scope of the Juridical Metamorphosis Research Group. The analytical method was used to study the elements of the discussion aimed at verifying the consistency of the statements. The concepts of public politics and eco-efficiency were analyzed from a literature research, directed on a later verification on how these elements are presented in the environmental management of a determined location. The research guided us to find that the eco-efficiency concept is not a part of the governmental scope, considering it attends the concept of profit, which clashes with the state interest. Therefore, state action on protecting the environment must be extended and maximized, considering limits from the moment eco-efficiency concept leaves behind environmental protection to attend profit.*

*Keywords: Eco-efficiency. Environmental management. Public politics.*

*Subject area: Environmental management.*



## 1. Introdução

O Estado brasileiro, de um modo geral, evoluiu bastante no que se refere a ordem social. Diferenciando-se das antecessoras, a Constituição Federal de 1988 (CF 88), não só objetivou organizar o Estado e proteger os indivíduos contra as arbitrariedades do governo, mas também materializou em seu Título VIII um tratamento especial à ordem social.

Segundo o artigo 193 da CF 88, “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”, “estabelecendo perfeita harmonia com a ordem econômica, que se funda, também, nos termos do artigo 170, *caput*, na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa” (LENZA, 2011) Aprofundando isso, José Afonso da Silva (2005), explica que

ter como objetivo o bem-estar e a justiça sociais quer dizer que as relações econômicas e sociais do país para gerarem o bem-estar, hão de propiciar trabalho e condição de vida, material, espiritual e intelectual, adequada ao trabalhador e sua família, e que a riqueza produzida no país, para gerar justiça social, há de ser equanimente distribuída.

Integrante da ordem social, o meio ambiente, segundo Silva (2011) “é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Visando a proteção dessa partícula do conjunto social, o art. 225 da CF 88 nos traz que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Dessa maneira, torna-se óbvio que, qualquer função exercida pela administração pública, e, qualquer ação da coletividade, deve levar em consideração a preservação do meio ambiente.

Mas cabe fazer uma diferenciação entre ação estatal e a ação dos demais atores sociais. Por isso, nesse estudo objetiva-se pontuar como o Estado atua através de políticas públicas ambientais e como o setor empresarial vem lidando com os danos gerados ao meio ambiente. Nesse sentido, no primeiro tópico, pontuam-se aspectos de consolidação de políticas públicas e, em um segundo tópico, observa-se qual a resposta dos empresários para que atuem em conformidade com o art. 225, buscando equilíbrio ambiental.

## 2. Políticas Públicas

Inicialmente, pode-se dizer, em diálogo com Souza (2006), que as políticas públicas constituem um ramo da ciência política que busca entender como os governos democráticos agem e porque tomam determinadas decisões. A busca visa o apontamento de melhorias na maneira de atuação governamental, o que trará uma melhoria social e, por conseguinte, contribuirá para a manutenção do Estado Democrático. A autora citada, através de uma revisão na literatura, procura trazer a concepção de política pública, assim

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública



implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006)

Em suma, política pública é a ação governamental que visa responder a questões que são pertinentes ao interesse público. Embora haja divergência entre os autores a respeito de uma definição, é unânime dizer que as políticas públicas estão diretamente interligadas ao discurso e ao contexto político, além de fazerem parte da tática governamental e influenciarem outros setores, como debates de ONGS e impasses de agentes econômicos. Portanto, as políticas públicas terão como escopo o agir governamental, levando em conta toda a complexidade da sociedade moderna e democrática, dando ouvidos à população, para que se possa alcançar resultados que beneficiem as necessidades sociais, mediante melhores decisões e técnicas possíveis para resolver os problemas demandados.

A expressão política pública abrange tanto o processo de tomada de decisão quanto o produto desse processo, ou seja, um objetivo ou situação desejada. Ela se constitui em um meio para que a administração pública possa alcançar a concretização dos direitos estabelecidos na Constituição (QUEIROZ, 2009). Para a formulação de uma política pública, pode-se dizer que são utilizados quatro procedimentos ou fases principais para composição do seu enredo: construção da agenda, formulação de políticas, implementação de políticas, e avaliação. A construção da agenda é o momento da organização da atuação de um governo, ou seja, o momento em que os atores governamentais decidem o que será realizado pelo governo atuante e o que não será realizado. Na perspectiva das políticas públicas, essa fase é fundamental, pois ela vai demonstrar se há interesse do governo representativo de realizar ou não uma determinada ação (VIANA, 1996).

Nesse momento de decisão da agenda, se encontrarão dois diferentes grupos de atores sociais: os atores governamentais e os não governamentais. O primeiro grupo é representado por aqueles que têm vínculo direto com o governo, como funcionários, parlamentares, vereadores. O grupo de atores não governamentais é composto por grupos de pressão ou interesse: acadêmicos, artistas, pesquisadores, consultores, mídia, participantes de campanhas eleitorais, partidos políticos e opinião pública (VIANA, 2006). Ambos os atores sociais são indispensáveis para alcançar espaço na agenda de um governo e influenciar incisivamente sobre as decisões em pauta de deliberação.

É importante não negligenciar a existência de uma significativa instabilidade na arena que permeia a construção da agenda governamental. A fragmentação política e as alterações de governo podem ser decisivas para uma readequação do plano de governo. As reestruturações podem resultar na incorporação ou no descarte de uma política pública na agenda. Outro fator importante a ser observado é que uma política pode depender do que se chama de *national mood*, que pode apresentar um quadro favorável ou não para a sua incorporação no cenário governamental.

Sendo assim, a construção de uma agenda governamental se dará da seguinte forma: inicialmente, se reconhece um determinado problema, isso pode vir a mobilizar grupos de pressão (atores não governamentais), sensibilizar o *national mood* ou influenciar atores governamentais. Com isso, esse problema será levantado na discussão de formulação da agenda, que decidirá quais são as políticas públicas de prioridade para o governo gestor. Após a decisão, saber-se-á então, se a política em questão terá ou não espaço na agenda governamental, para que possa ser realizada.

Após a consolidação da agenda governamental haverá o processo de formulação da políticas públicas, que consiste em um diálogo entre quais ações serão executadas e quais intenções essas ações objetivam.

A fase da formulação pode ser ainda desmembrada em três subfases: primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias



combinam com informações factuais para produzir conhecimentos sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora (VIANA, 2006).

Em uma terceira instância, serão implementadas as políticas públicas, o que implica a realização fática dos estudos realizados nos processos anteriores. Nesse momento, é fundamental a atenção à quantidade de mudanças e o consenso presente na população envolvida. Quanto mais mudanças forem geradas pela ação, maior será a resistência da população, e sem o consenso da população – foco da ação política – é inviável, em um Estado Democrático de Direito, a realização de qualquer alteração na vida pública. Por isso, essa é a preocupação principal do processo de implementação e, para que se alcance esse consenso é importante que a população compreenda a política atuante, e que esta não implique modificações sociais além dos resultados desejados. Por isso, pode-se auxiliar a implementação de políticas com o envolvimento de atores não governamentais, que poderão influenciar, de acordo com seus interesses, de forma positiva ou negativa, na implementação, como, por exemplo, a mídia ao agir em favor ou contra determinada ação pública.

Ao final se realiza a avaliação da política pública, que irá verificar os resultados positivos e negativos da ação governamental. Esse procedimento pode ser dividido em quatro tipos: investigação, investigação avaliativa, avaliação e monitoramento. Portanto, não é um procedimento simples. O primeiro tipo, a investigação, implica o levantamento dos resultados finais; o segundo tipo, investigação avaliativa, dá-se através da avaliação dos resultados; o terceiro tipo, avaliação, consiste na avaliação dos efeitos gerais ocasionados pela política pública de uma perspectiva holística, para verificar as externalidades das ações, se os objetivos propostos foram atingidos e se os resultados foram satisfatórios ou não, e, finalmente, o monitoramento, que é a maneira avaliativa utilizada nas situações em que as políticas públicas permanecem atuantes, mesmo depois de atingirem seus resultados iniciais e objetivos primordiais, por haver a possibilidade de continuar beneficiando a comunidade, a partir de sua manutenção. Sendo assim, o monitoramento irá manter sob vigilância o bom andamento das ações governamentais, a partir da política pública em questão. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2006)

### 3. Ecoeficiência

É essencial a atual configuração de sociedade que a utilização de recursos naturais e o usufruto do meio ambiente tornem possíveis o crescimento, mas, ao mesmo tempo, ofereçam proteção ao equilíbrio do meio ambiente. Buscando atender a ambos interesses, surge o conceito de ecoeficiência. A ecoeficiência significa, supostamente, uma perspectiva sistêmica entre economia e ecologia, visando alcançar a sustentabilidade, ou seja,

*La ecoeficiencia es un mecanismo que relaciona la competitividad empresarial y su contribución al desarrollo sostenible. Es también el principio por el que las empresas deben aprender a fusionar los beneficios de su productividad con la minimización de los desechos y la prevención de la contaminación. En otras palabras, ser ecoeficiente significa “producir más con menos”; la reducción de consumo de materias primas y desechos, además de disminuir costos para la empresa, repercute en la creación de un balance ambiental en el planeta (REYES e VICENTE, 1998)*

Produzir mais com menos significa tornar a produção eficaz, pois esta atenderá a demanda e trará lucro, utilizando menos matéria prima e reaproveitando, quando possível, os resíduos produzidos pelo processo. Esse conceito é dado como um caminho para o desenvolvimento sustentável e defende o crescimento econômico, ainda que não a qualquer



custo. É possível afirmar, em diálogo com Martínez Alier (2007), que essa corrente preocupa-se unicamente com a maximização dos lucros e realiza o manejo de recursos naturais não pela perda dos valores intrínsecos da natureza, mas para utilizar-se da matéria prima ao máximo. Portanto, a preservação seria apenas um reflexo, ainda que positivo, do posicionamento de produção.

Apesar de ser referido como um conceito novo, em 1865, economistas já assinalavam que o carvão poderia, com uma maior eficiência das máquinas a vapor, “paradoxalmente, respaldar uma utilização ampliada do carvão ao baratear seus custos de produção” (MARTÍNEZ ALIER, 2007). A *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) é referida como criadora do conceito, em 1992, (PENTTINEN, SCHNEIDER E BELLADONA, 2006) e define ecoeficiência como atividade de “utilizar menos daquilo que temos de pagar – como, por exemplo, recursos – e produzir menos daquilo por que somos multados ou processados – como, por exemplo, poluição – e ganhar mais dinheiro!” (STIGSON, 2011).

Torna-se claro, até mesmo pela natureza da entidade criadora do conceito, que este é um conceito empresarial. Pode-se verificar um reducionismo na apresentação desta concepção, pois ela abarca tão somente os recursos que podem ser utilizados como matéria prima, reduzindo todo o desenvolvimento sustentável a “crescimento econômico sustentável” (MARTÍNEZ ALIER, 2007). O conceito é permeado pelo utilitarismo e os danos ambientais que continuam sendo gerados são acobertados pelo progresso econômico. As empresas se utilizam da ecoeficiência para incrementar o marketing, mas nas palavras de Martínez Alier (2007) “a comercialização da biodiversidade constitui um instrumento perigoso para a conservação”. Logo, as diretrizes tornam-se incompatíveis.

Há ainda o questionamento sobre quais os aspectos considerados para classificação de uma empresa como ecoeficiente. O livro *América Latina en el camino de la ecoeficiencia* (REYES e VICENTE, 1998) traz exemplos de empresas de todo o território que são taxadas como ecoeficientes, pelos Conselhos empresariais de seus países, mas existem informações que o livro não traz. Em nenhum momento, refere-se a transferência de emissões, que por muitas vezes é o motivo da industrialização de países latinos e traz os riscos do esgotamento energético para esses países. A “miopia econômica” (BECK, 2010) faz com que os afetados comemorem o crescimento econômico a tempo que maximizam os danos ambientais futuros.

#### 4. Considerações Finais

Positivado pela CF 88 o desenvolvimento sustentável, referido no art. 225, se dá quando o desenvolvimento econômico procura preservar o meio ambiente, levando em conta os interesses das futuras gerações. Diante disso, percebe-se que a característica sustentável proposta pela ecoeficiência vai ao encontro aos preceitos constitucionais de conciliar a ordem econômica a um meio ambiente equilibrado, em uma perspectiva sistêmica de crescimento econômico e proteção ambiental.

Mas, vale ressaltar, que ao se falar de ecoeficiência, como já explicitado no texto, tem-se um conceito baseado no pensamento empresarial, ou seja, as características ecoeficientes estão pautadas no lucro. Em decorrência disso, é necessário ponderar que o Estado brasileiro não tem atrelado a seus princípios o lucro. Isso aponta que poder público deve ser, ao invés de lucrativo, eficiente. Assim, ser eficiente, conforme Silva (2005) significa fazer “[...] acontecer com racionalidade [...]” ou ainda ilustra-se “[...] no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios mais escassos de que se dispõe e a menor custo”. Logo, constata-se que a ecoeficiência, apesar de útil para o sistema empresarial, não se encaixa na ordem estatal.

Dessa forma, cabe a administração pública ao efetivar uma política pública, concretizar os direitos estabelecidos na Constituição, mensurando a atividade empresarial conforme o interesse público de proteção irrestrita. Parece seguro afirmar que deve haver por





parte do Estado a opção por políticas mais eficientes e menos danosa ao equilíbrio ecológico, mesmo que estas não estejam em conformidade com os interesses econômicos, pois a prioridade estatal é o interesse público, como garantia e efetivação de direitos fundamentais, e não o interesse privado.

Por mais que o *national mood* apresente um quadro não favorável a incorporação da proteção ambiental em detrimento do progresso econômico no cenário governamental, é necessário que a formulação de políticas públicas seja feita nesse sentido, pois como mencionado, a miopia econômica faz com que os atores não governamentais clamem por desenvolvimento econômico, sem mensurar os preceitos constitucionais, acreditem que, juntamente com este, virá o desenvolvimento social. Mas há, nessa percepção, forte influência das grandes empresas, que comandam o cenário estatal, de modo a serem favorecidas e incentivadas, o que pode levar a uma progressão irreversível da consumação dos recursos naturais do país. Nas palavras de Leal (2005),

Em outros termos, não basta que se garantam as liberdades civis e políticas tradicionais dos umbrais da Idade Moderna, pois os indivíduos na contemporaneidade devem ter a possibilidade material de imprimir a estas a autonomia cognitiva que exige uma efetiva inserção e participação societal, fundada em uma interlocução não coartada pelos discursos e práticas totalitárias das elites dominantes (com suas linguagens tecnoburocráticas e enclausuradas em si próprias), só assim oportunizando que o sistema social possa ser gerido compartilhadamente; esta possibilidade de interlocução deve contar, por sua vez com mecanismos e espaços oficiais de diálogos, deliberações e execuções de políticas públicas voltadas para tal desiderato.

Assim, o papel da administração pública é agir rigorosamente de acordo com as normas constitucionais, pois dessa forma se estabelece o interesse público. Gerenciar a atividade econômica de maneira ecologicamente desejável, pois esta é a finalidade estatal: a tutela ambiental. Isso posto, apesar de ser uma iniciativa louvável da seara empresarial, o Estado deve intervir na atuação empresarial sempre que o manejo dos recursos não estiver em conformidade com o almejado, ou possa causar danos ambientais futuros. A ecoeficiência é o caminho para o desenvolvimento sustentável desde que amparada por uma atuação eficiente do Estado, para alcance de uma gestão ambiental efetiva e consciente da interdependência dos sistemas sociais.

#### Referências

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social da América Latina**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In. (Org.) LEAL, Rogério Gesta. **Administração pública e participação social na América Latina**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.



MARTÍNEZ ALIER, Juan. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. Trad. Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.

PENTTINEN, Ilpo; SCHNEIDER, Vania Elisabete; BELLADONA, Rossano. Ecoeficiência: o conceito de economia baseado na otimização do uso de recursos naturais. In: SCHNEIDER, Vania Elisabete; NEHME, Marcelo Carlotto; bem, Fernando (orgs.). **Pólo moveleiro da Serra Gaúcha: sistemas de gerenciamento ambiental na indústria moveleira**. Caxias do Sul: Educs, 2006.

REYES, Eugenio Clariond; VICENTE, Oscar. **América Latina en el camino de la ecoeficiencia**. México: Ciads, 1998.

SILVA, Afonso da Silva. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006.

STIGSON, Björn. **A eco-eficiência: criar mais valor com menos impacto**. [Internet] Lisboa: World Business Council for Sustainable Development. Acesso em: 13 de dezembro de 2011. Disponível em <[http://www.wbcsd.org/web/publications/eco\\_efficiency\\_creating\\_more\\_value-portuguese.pdf](http://www.wbcsd.org/web/publications/eco_efficiency_creating_more_value-portuguese.pdf)>

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Revista de administração pública, Rio de Janeiro, nº 30, 1996.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. 2.ed. Curitiba: Ibpx, 2009.