

# *brevíssimos cindes* 37

## Políticas climáticas e industriais: o caso do Brasil\*

CINDES

Setembro de 2011

No Brasil, o debate público sobre políticas domésticas voltadas para a mitigação da mudança climática ganhou destaque em 2009, contribuindo para que o país apresentasse compromisso internacional voluntário de redução de emissões. No entanto, este debate não bastou para abrir espaço para a discussão dos temas relacionados à transição para uma economia de baixo carbono, seus riscos e oportunidades.

Até hoje, a articulação, no Brasil, entre as agendas de competitividade industrial e de economia de baixo carbono parece não ter entrado no radar de agentes públicos e privados. Na realidade, o tema somente adquiriu alguma relevância quando se tratou dos riscos potenciais para as exportações brasileiras relacionados à imposição, pelos países desenvolvidos, de medidas de ajustamento na fronteira como parte de suas políticas de compensação aos esforços de mitigação de seus próprios produtores.

\* Este texto resume as principais conclusões da publicação Breves Cindes 56, Políticas industriais e climáticas: o caso do Brasil, disponível no site [www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org)

Na realidade, parece haver uma desconexão, no Brasil, entre as agendas de mitigação da mudança climática - centrada no tema do desmatamento - e de transição para uma economia verde como estratégia de desenvolvimento e de consolidação de novas vantagens comparativas. Ajuda a explicar esta desconexão o fato de que o Brasil pode atingir suas metas internacionais de redução de emissões apoiando-se fortemente em ações de combate ao desmatamento e com contribuição marginal de setores industriais e de transporte.

A importância do desmatamento como fonte de emissões legitimou a dissociação entre agenda de mitigação da mudança climática e o tema da transição para uma economia de baixo carbono. Tal dissociação é ademais referendada pelo fato de que as preocupações societárias com mudança climática também estão focadas no tema do desmatamento.

Assim, de maneira mais geral, não há um conjunto coerente de políticas para modificar a trajetória de evolução da economia em uma direção menos intensiva em carbono, bem como para gerenciar a transição entre modelos técnico-produtivos e promover fontes de crescimento verdes.

Na realidade, há até incentivos contraditórios quando avaliados à luz deste objetivo, já que a prioridade quase absoluta na área de política industrial é hoje o incremento quantitativo dos investimentos, da produção doméstica e de seu conteúdo nacional. Neste sentido, as políticas para aumentar a taxa de investimento reforçam o peso da *path dependence* nas decisões empresariais, ao contribuir para aprofundar o *gap* de custos e de produtividade entre tecnologias limpas e sujas, em detrimento daquelas.

Em síntese, as preocupações com a transição para a economia verde não parecem ter influência relevante sobre as diretrizes, os objetivos e instrumentos da política industrial e de inovação, bem como sobre a agenda de políticas do setor privado. Também a política de atração de IDE, crescentemente preocupada com o conteúdo nacional e o aporte tecnológico das inversões, não parece ter internalizado as preocupações ambientais e climáticas como uma dimensão prioritária para a concessão de incentivos.

Apesar disto, há iniciativas inovadoras, especialmente no âmbito do BNDES e de suas linhas de financiamento, que - mais além das condicionalidades sócio-ambientais exigidas das empresas - conferem tratamento relativamente favorável a investimentos ambientais (o “climático” sendo, neste caso, visto como parte do “ambiental”).

Mas a verdade é que tais iniciativas são ainda pontuais e amplamente minoritárias no âmbito das políticas industriais brasileiras, não chegando a constituir um contrapeso aos incentivos garantidos aos investimentos de qualquer tipo, seja ele verde ou não. Mesmo no caso do BNDES, os financiamentos com componente ambiental ou climático somaram, em 2009, R\$ 480 milhões, ou seja, cerca de 0,35% do total de recursos aprovados pelo Banco para aquele ano (CES/FGV 2010).

Além disso, nas instituições públicas que financiam projetos de investimentos produtivos e de infraestrutura<sup>1</sup> “apesar da conscientização sobre o tema (...) é baixo o nível de envolvimento da alta gestão nesse assunto”, como apontou detalhado estudo de avaliação da atuação daquelas instituições estatais na “gestão da mudança do clima” (CES/FGV, 2010b).

<sup>1</sup> Trata-se principalmente do BNDES, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil.

Na realidade, a prioridade absoluta concedida nas políticas industriais operacionalizadas pelo BNDES ao aumento da taxa de investimento condiciona a internalização, nos processos de análise e decisão deste e de outros órgãos governamentais, da dimensão climática e sócio-ambiental. Mesmo que haja uma evolução positiva nesta direção, a condicionalidade sócio-ambiental e climática tem sua eficácia limitada pelos objetivos macro-econômicos da política industrial.

Finalmente, a nova política industrial, lançada em agosto de 2011, prevê o estabelecimento de mecanismos de apoio (supostamente financeiro, através do BNDES) para o desenvolvimento tecnológico e a comercialização de bens de capital com selo de eficiência energética INMETRO e para linhas de equipamentos dedicados à redução de emissão de GEEs. Mas a mesma política industrial também define incentivos fiscais significativos para o setor automobilístico, condicionados a projetos de investimentos e inovação, mas não faz referência a condicionantes “climáticos”.

Este é o quadro atual. Uma última indagação se refere à possibilidade de que se verifique uma mudança de cenário, trazendo os temas da política industrial climática para uma posição de maior destaque na agenda doméstica brasileira.

Como se observou, há poucos incentivos econômicos e políticos, no plano doméstico, para que esta evolução ocorra. As políticas de desenvolvimento produtivo focam no aumento do investimento e abrem pouco espaço para uma discriminação positiva em benefício de tecnologias “verdes”. Há ainda, no setor industrial, mais percepção de riscos do que de oportunidades econômicas associadas à agenda da transição para economias de baixo carbono.

Além disso, a capacidade do compromisso internacional assumido pelo Brasil em Copenhague “empurrar” uma agenda doméstica de política industrial e de inovação “climática” também é limitada, já que as metas brasileiras requerem essencialmente ações relacionadas ao “setor *LULUF*”.

Não parece haver, portanto, a perspectiva de que o objetivo de fomentar a transição para uma economia verde ganhe prioridade na agenda de política industrial e de inovação do Brasil, pelo menos nos próximos anos. Este objetivo poderá ganhar peso junto a setores específicos da economia - em função da percepção de novas oportunidades econômicas - e de segmentos da sociedade civil - politicamente sensíveis à agenda do combate ao aquecimento global. Mas dificilmente ele se tornará, em futuro próximo, um elemento condicionante relevante das opções de política industrial e de inovação consideradas pelos *policy-makers* no Brasil.

### **Referências bibliográficas**

- CES/FGV (2010) - *Financiamentos públicos e mudança do clima - Análises das estratégias e práticas de bancos públicos e fundos constitucionais brasileiros na gestão da mudança do clima.*