

brevíssimos cindes 38

Agenda de desenvolvimento e economia verde*

CINDES

Setembro de 2011

O conceito de economia verde levanta uma série de preocupações e qualificações entre autores que o observam sob a ótica dos países em desenvolvimento e, mais genericamente, da agenda de desenvolvimento. Ressalta-se, em primeiro lugar, o risco de que este conceito veicule uma nova norma ou referência internacional em que a dimensão ambiental prevaleça sobre os objetivos econômicos e sociais, condicionando-os. Neste caso, “poderíamos estar de volta a uma abordagem preservacionista que enfatiza as limitações ao desenvolvimento” e tal abordagem poderia ser legitimamente invocada, pelos países desenvolvidos, para justificar “sanções comerciais e a imposição de novas condicionalidades no financiamento ao desenvolvimento” (Cozendey, 2011). As mesmas preocupações estiveram presentes, nos países em desenvolvimento, quando se discutiu, principalmente na última década do século passado, o uso de instrumentos comerciais para *enforce* padrões ambientais e sociais.

* Este texto resume as principais conclusões da publicação Breves Cindes 57, Agenda de desenvolvimento e economia verde, disponível no site www.cindesbrasil.org

No entanto, o tema da economia verde agrega outra preocupação, do ponto de vista das opções de desenvolvimento, que esteve menos presente quando a questão ambiental adquiriu relevância nos foros de negociação econômica internacional. Como a transição para uma economia verde implica uma revolução produtiva e tecnológica, ela abre espaço para novos fluxos de tecnologia, comércio e investimento que podem, dependendo das circunstâncias, ampliar o *gap* de desenvolvimento entre países, se a normativa internacional e as políticas nacionais privilegiarem a comercialização de soluções tecnológicas geradas nos países desenvolvidos e a imposição de valores e modelos ambientais e econômicos destes países.

Este tipo de preocupação foca essencialmente na desigualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e chama a atenção para os riscos de que tal disparidade venha a aumentar significativamente durante o processo de enfrentamento do aquecimento global e da transição para uma economia de baixo carbono.

Mitigar os riscos de aumento da desigualdade internacional requereria, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, uma agenda internacional de cooperação, transferência de tecnologia, financiamento e comércio - que pode eventualmente implicar a revisão de certas regras e acordos multilaterais ou preferenciais em distintas áreas. Mas perseguir este objetivo também implica a adoção, naqueles países, de políticas domésticas, sobretudo na área industrial e tecnológica.

No que diz respeito à agenda doméstica dos países em desenvolvimento, o que confere conteúdo à política industrial - e mais amplamente a políticas de desenvolvimento produtivo - é a idéia de que a transição para a economia verde pode ser um vetor relevante de geração de novas atividades dinâmicas na economia. Pode, portanto, ser uma fonte de crescimento e de mudança estrutural.

Os nexos entre políticas climáticas e industriais se estabelecem através dos canais da reconversão/modernização industrial (pela adoção de novas tecnologias) e da diversificação produtiva (com o desenvolvimento de novas tecnologias e de setores produtores de bens verdes). A reconversão industrial verde é suficiente, na esfera nacional, para viabilizar os objetivos de mitigação climática (se as tecnologias estiverem disponíveis ou puderem ser adquiridas) e pode ter efeitos competitivos positivos, ao “proteger” as exportações de barreiras climáticas ou ambientais. Mas ela não seria capaz de produzir novos “motores de crescimento” capazes de induzir transformações estruturais e dinamizar uma economia.

Neste sentido, mais além da reconversão verde, é na dimensão da diversificação produtiva que tais preocupações encontram setores e atividades) “que possam (...) ser apropriadas e desenvolvidas pelos países em desenvolvimento” (Ocampo, 2010).

Ocampo (2010) propõe que o foco da estratégia industrial e tecnológica de países em desenvolvimento seja colocado na adaptação e disseminação de tecnologias verdes - que deve ser visto como processo de aprendizado ativo e de criação de capacidades - bem como no tratamento das atividades econômicas verdes como “indústrias nascentes”. Estas requereriam apoio adequado, através de subsídios (de preferência temporários), crédito e, se necessário, alguma proteção. Tais políticas devem ser inseridas no âmbito de estratégias que mobilizam outros instrumentos cujos objetivos devem estar relacionados à limitação de poluições e emissões, controle da superexploração de recursos naturais e internalização de critérios climáticos e ambientais nas políticas públicas (inclusive nas compras governamentais).

Os desafios enunciados não são muito diferentes dos que enfrentaram diversos países em desenvolvimento que foram bem sucedidos em seus esforços de indus-

trialização. Enfrentá-los não é tarefa simples e por isso mesmo nem todos os países em desenvolvimento encontram-se igualmente posicionados nesta corrida.

Os requisitos econômicos e institucionais de uma diversificação produtiva verde tendem a funcionar como nova fonte de diferenciação entre as grandes economias emergentes e o restante dos países em desenvolvimento. Já hoje, o posicionamento favorável de países em desenvolvimento nos mercados internacionais de bens verdes - e, em especial, de equipamentos verdes - parece reservado a um seleto grupo de grandes economias emergentes, cujos mercados domésticos atuam como plataformas para a posterior expansão externa, através das exportações.

No que diz respeito à agenda internacional relacionando desenvolvimento e mudança climática contempla diversas dimensões, como o financiamento, a transferência de tecnologia, o comércio e os investimentos. Os fluxos internacionais de comércio e investimentos podem ter papel relevante para viabilizar, particularmente através da absorção de tecnologias incorporadas em bens e serviços, o enfrentamento, pelos países em desenvolvimento, dos desafios da mitigação.

Há, no entanto, situação de elevada incerteza, para países desenvolvidos e em desenvolvimento, no que se refere às relações entre, de um lado, regras internacionais aplicáveis a comércio e investimentos e, de outro, as políticas nacionais de mitigação climática. Para os países em desenvolvimento, a preocupação central aqui diz respeito ao risco de que aquelas regras comprometam a sua possibilidade de adotar políticas ativas de diversificação produtiva verde, limitando, neste sentido, seu espaço para fazer políticas (*policy space*).

Ao mesmo tempo, porém, preocupam aos países em desenvolvimento os riscos de discriminação e de

levantamento de barreiras de acesso a mercado que as políticas climáticas de países desenvolvidos trazem implícitos. O risco de protecionismo climático diz respeito a subsídios para setores verdes, regulações, padrões e normas baseadas em métodos de produção e processamento (os *PPMs*), ainda que voluntários.

Tal como formuladas por autores “desenvolvimentistas”, as agendas doméstica e externa que emergem na interseção entre as temáticas do desenvolvimento e da transição para a economia verde pouco acrescentam ao menu de políticas típicas do paradigma desenvolvimentista que legitimou as estratégias de industrialização na América Latina.

Na frente doméstica, a ênfase é colocada na dimensão de diversificação produtiva e em instrumentos como subsídios e proteção. A novidade aqui - atribuível à especificidade do objetivo de sustentabilidade - parece ser o reconhecimento de que tais políticas devem ser inseridas no âmbito de estratégias cujos objetivos estariam relacionados à limitação de poluições e emissões, controle da superexploração de recursos naturais e internalização de critérios climáticos nas políticas públicas.

De certa maneira, essa idéia evade um problema relevante para países em desenvolvimento na adoção de uma estratégia de industrialização verde. A inserção de objetivos de industrialização e de aumento da taxa de investimento das economias - perseguidos pelas estratégias de desenvolvimento dos países latino-americanos - em um marco de referência cuja meta é a transição para uma economia verde não ocorre sem fricções e conflitos. Assegurar a discriminação positiva em favor de tecnologias e setores verdes sem comprometer esforços de industrialização “não verde” pode ser uma tarefa complexa para as políticas de desenvolvimento produtivo. Em qualquer caso, não parece possível se transitar do paradigma

do desenvolvimentismo industrialista para o do desenvolvimento sustentável ao longo de uma trajetória linear, natural e sem descontinuidades.

Na frente externa, a agenda que resulta da interseção entre políticas industriais climáticas (nacionais) e regras internacionais de comércio e investimentos também se caracteriza pela continuidade em relação ao posicionamento “desenvolvimentista” na OMC. Trata-se essencialmente da defesa de tratamento diferenciado e mais favorável que preserve o máximo “espaço de política” dos países em

desenvolvimento para que estes possam evoluir com pouca ou nenhuma restrição internacional na trajetória da industrialização.

Ao final, a preocupação central que a agenda do desenvolvimento traz, nesta esfera, para a discussão diz respeito ao papel que a transição para a economia verde terá na consolidação de uma nova ordem (e hierarquia) econômica internacional e, em especial, ao risco de que o processo amplie o *gap* industrial e tecnológico entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Referências bibliográficas

- **Cozendeu, C. M. (2011)** - *Green Economy as a programme for sustainable development, in The Road to Rio + 20 - For a development-led green economy*, UNCTAD.

- **Ocampo, J.A. (2010)** - *The macroeconomics of the green economy, in The Transition to a Green Economy: Benefits, Challenges and Risks from a Sustainable Development Perspective*. Report by a Panel of Experts to Second Preparatory Committee Meeting for United Nations Conference on Sustainable Development, UN-DESA, UNEP, UNCTAD.