

Um Grande Impulso para a Sustentabilidade

Camila Gramkow¹

Resumo: No presente artigo discute-se a temática ambiental sob duas perspectivas principais. A primeira refere-se às implicações e aos custos da inação. Argumenta-se que não enfrentar a emergência climática levará ao agravamento das vulnerabilidades sociais e econômicas no Brasil, com impactos adversos sobre os empregos. A segunda perspectiva trata, em contraste à primeira, das oportunidades que uma transformação estrutural de estilo de desenvolvimento rumo à sustentabilidade e à igualdade podem trazer para o país. São apresentados os principais elementos conceituais da abordagem do *Big Push* (ou Grande Impulso) para a Sustentabilidade e discutem-se brevemente os desafios e oportunidades para o Brasil.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável; investimentos sustentáveis; empregos

O custos da inação: um tema quente

A relevância da temática ambiental tem se consolidado a partir de duas perspectivas principais. Por um lado, não enfrentar a emergência climática e a ultrapassagem de limites planetários gerará custos monumentais, muitas vezes irreparáveis, que vão desde a perda de vidas humanas, renda e postos de trabalho até quebra da produção agrícola e animal e destruição da infraestrutura, de instalações industriais e comerciais e das habitações. Estima-se que os custos da inação alcancem, *anualmente*, de 5% a 20% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, com impactos especialmente agudos nos países em desenvolvimento². Essa magnitude de impacto não apenas é superior aos impactos que a crise da

¹ Oficial de Assuntos Econômicos do Escritório no Brasil da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *As opiniões e visões aqui expressadas são de responsabilidade exclusiva da autora não necessariamente coincidem com aquelas da CEPAL.*

² Stern, Nicholas (2007), *The economics of climate change: the Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press.

pandemia de COVID-19 tem provocado (no Brasil, espera-se uma queda de 9,2% do PIB em 2020³), mas é mais duradoura e apresenta pontos sem retorno a partir dos quais os danos se tornam irreversíveis.

No Brasil, projeta-se que o aquecimento global aumentará as já significativas desigualdades sociais e regionais. Culturas relevantes para a dieta cotidiana dos brasileiros, tais como mandioca, milho e feijão⁴ serão afetadas, agravando a pobreza e a insegurança alimentar, particularmente nas regiões Nordeste e Norte. Também serão impactadas culturas exportadoras, tais como soja, café e algodão⁴, agravando a vulnerabilidade externa do país, que tem apresentado uma pauta exportadora cada vez mais concentrada em produtos primários⁵.

Trabalhadores que atuam nos setores mais expostos à mudança climática estarão mais vulneráveis aos seus efeitos, seja por enfrentarem piores condições de trabalho, seja pelo maior risco de perda de postos de trabalho e de renda, notadamente na agricultura, pecuária e florestas, mas também nos setores de turismo, energia, transporte e indústria, embora haja menos estudos e pesquisas sobre estes. Ademais, trabalhadores com menor renda e condições frágeis de adaptação, por exemplo, por meio de realocização, também estarão mais vulneráveis aos impactos do aquecimento global. No Brasil, um quinto da população se encontra em situação de pobreza e a informalidade alcança quase a metade (48,6%) dos ocupados⁶, o que representa um contingente de milhões de trabalhadores sem o amparo das condições formais de emprego. Diante de tais vulnerabilidades estruturais, a irrupção de crises pode trazer consequências sociais severas. Estima-se que crise da pandemia de COVID-19, por exemplo, levará a um aumento da pobreza de pelo menos 4,9 pontos percentuais (de 19,4% em 2019 para 24,3% em

³ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (2020), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones” *Informe Especial COVID-19* No. 5, Santiago, CEPAL.

⁴ Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC) (2013), *Impactos, vulnerabilidades e adaptação: contribuição do grupo de trabalho 2 ao primeiro relatório de avaliação nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas*, Brasília.

⁵ Gramkow, Camila e José Luis Gordon (2015), “Aspectos estruturais da economia brasileira: heterogeneidade estrutural e inserção externa de 1996 a 2009” *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 9, Nº 15.

Nassif, André e outros (2015), “Structural change and economic development: is Brazil catching up or falling behind?” *Cambridge Journal of Economics*, Nº 39.

⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020), “Estatísticas” [online] www.ibge.gov.br [Data de consulta: 29/08/2020].

2020) no Brasil, o que representa 5,9 milhões de pessoas a mais vivendo na pobreza³.

O aquecimento global aprofundará, portanto, as características estruturais que definem o desenvolvimento periférico brasileiro, quais sejam: a desigualdade, associada à heterogeneidade estrutural, e vulnerabilidade externa, associada ao alto grau de especialização externa em produtos de baixa intensidade tecnológica —ou, na terminologia mais recente da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), as brechas internas e externas⁷. Ao refletir sobre a crise ambiental, R. Prebisch já alertava, na década de 1980, que: “não estamos diante de novos problemas, mas de problemas velhos que tem se tornado mais graves”⁸.

A agenda ambiental nunca esteve tão quente. Se a década de 2010 a 2019 foi a mais quente já registrada na história⁹, o ano de 2020 marca um início de nova década caracterizado por recordes de temperaturas e eventos extremos. Da maior estiagem em décadas no Pantanal, ao ciclone-bomba e tornados que atingiram Santa Catarina, ao recorde histórico de calor em janeiro e à massa de ar polar que chegou a Manaus, temos visto em 2020 amostras de eventos que se tornarão mais frequentes se nada for feito para conter o aquecimento global. Não se trata mais de um problema do longo prazo, mas de uma realidade que já se impõe agora.

As oportunidades da ação: um Grande Impulso para a Sustentabilidade

Se por um lado não agir sobre o aquecimento global pode se tornar um obstáculo adicional ao desenvolvimento brasileiro, por outro lado a política climática pode se tornar um motor do desenvolvimento no país¹⁰. Hoje, a crise apresenta-se como uma estreita janela de oportunidade para criar um novo estilo de desenvolvimento em cujo centro estejam a sustentabilidade e a igualdade. Mudar o estilo de desenvolvimento é urgentemente necessário, não apenas porque os custos

⁷ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (2018), *A ineficiência de desigualdade* (LC/SES.37/4), Santiago, CEPAL.

⁸ Prebisch, Raul (1980), “Biosfera y desarrollo”, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, O. Sunkel e N. Gligo (eds.), Santiago, CEPAL.

⁹ Organização Meteorológica Mundial (OMM) (2020), *WMO Statement on the State of the Global Climate in 2019*, Genebra, OMM.

¹⁰ Gramkow, Camila (2019), “De obstáculo a motor do desenvolvimento econômico: o papel da agenda climática no desenvolvimento” *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade* (LC/TS.2019/27 e LC/BRS/TS.2019/3), Marcos Vinicius Chiliatto Leite (Org.), Santiago, CEPAL.

da inação são muito altos e a janela de oportunidade para atingir o compromisso de manter o aquecimento global abaixo de 2°C e evitar ultrapassar os limites planetários é estreita. A razão mais importante é que há diversas oportunidades para que uma nova geração de políticas pró-sustentabilidade e pró-igualdade seja propulsora de um novo ciclo de desenvolvimento econômico.

A CEPAL vem desenvolvendo uma abordagem renovada, chamada “*Big Push* (ou Grande Impulso) para a Sustentabilidade” para apoiar os países da América Latina e do Caribe na construção de estilos de desenvolvimento sustentáveis. Em termos simples, a abordagem do *Big Push* para a Sustentabilidade representa uma coordenação de políticas (públicas e corporativas, nacionais e subnacionais, setoriais, fiscais, regulatórias, financeiras, de planejamento etc.) para mobilizar investimentos transformadores do estilo de desenvolvimento. Nessa abordagem, o conjunto de investimentos complementares e em escala necessários para a transição para um modelo econômico saudável, resiliente, de baixo carbono, inclusivo e sustentável são motores de um grande impulso (*big push*) para o crescimento econômico e a promoção da igualdade, contribuindo para a construção de um desenvolvimento mais sustentável no seu tripé econômico, social e ambiental¹¹.

Os investimentos são o elemento chave dessa abordagem, uma vez que eles são o principal elo entre o curto e o longo prazo. Os investimentos de hoje explicam a estrutura produtiva de amanhã, que por sua vez determina a competitividade, a produtividade e o tipo de inserção no comércio internacional. Além disso, ela também determina a capacidade de geração de empregos de qualidade com inclusão produtiva e se a atividade econômica será contaminante ou ecológica. Em suma, o estilo de desenvolvimento que prevalecerá no futuro depende crucialmente do tipo de investimento que é realizado hoje.

¹¹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Fundação Friedrich Ebert Stiftung (CEPAL/FES) (2019), “Big Push Ambiental: Investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável”, *Perspectivas*, Nº 20, (LC/BRS/TS.2019/1 e LC/TS.2019/14), São Paulo.

Gramkow, Camila (Org.) (2020), *Investimentos transformadores para um estilo de desenvolvimento sustentável: Estudos de casos de grande impulso (Big Push) para a sustentabilidade no Brasil* (LC/BRS/TS.2020/1), Santiago, CEPAL.

Na abordagem do *Big Push* para a Sustentabilidade, os investimentos transformadores devem ser orientados para o estilo de desenvolvimento que se busca construir. Não há um único estilo de desenvolvimento sustentável, mas sim uma ampla gama de opções possíveis. Em muitos países, existem processos estabelecidos que jogam luz sobre o estilo almejado, incluindo as estratégias de planejamento, os planos setoriais, as prioridades para o gasto público e os objetivos e as diretrizes estabelecidas para as políticas públicas. As vocações dos países também são um pilar importante a se ter em consideração, incluindo o tipo e a disponibilidade de recursos naturais, a abundância e a qualificação da força de trabalho e as competências tecnológicas e produtivas. Além disso, tomam-se em conta os mecanismos de construção de respostas da comunidade internacional a desafios globais comuns, tais como a Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável¹².

Outra “luz” para a construção de estilos de desenvolvimento sustentáveis é a eficiência tríplice do *Big Push* para a Sustentabilidade: (i) a eficiência schumpeteriana, segundo a qual uma matriz produtiva mais integrada, complexa e intensiva em conhecimento gera externalidades positivas de aprendizado e inovação que se irradiam para toda a cadeia de valor; (ii) a eficiência keynesiana, que destaca que há ganhos de eficiência (de escala e de escopo) da especialização produtiva em bens cuja demanda cresce relativamente mais, gerando efeitos multiplicadores e impactos positivos na economia e nos empregos; e (iii) eficiência de sustentabilidade, que diz respeito à viabilidade econômica, justiça social e sustentabilidade ambiental. O estilo de desenvolvimento aspirado e a eficiência tríplice conformam os princípios orientadores dos investimentos transformadores a serem mobilizados.

Segundo a abordagem do *Big Push* para a Sustentabilidade, é preciso articular e coordenar políticas em torno dos princípios do novo estilo de desenvolvimento para se destravarem investimentos, não apenas em práticas, tecnologias, cadeias de valor e infraestrutura sustentáveis, mas também em capacidades científicas, tecnológicas e inovativas e educação para equipar a força

¹² Organização das Nações Unidas (ONU) (2015), *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* (A/ RES/70/1), Nova Iorque, Publicação das Nações Unidas.

de trabalho com as habilidades necessárias para o futuro. A coordenação é ao mesmo tempo o desafio crítico e o principal meio para o *Big Push* para a Sustentabilidade. Havendo ampla coordenação de políticas (públicas e corporativas, nacionais e subnacionais, setoriais, tributárias, regulatórias, fiscais, financeiras, de planejamento etc.) em torno dos princípios do novo estilo de desenvolvimento, um ambiente favorável para mobilizar os investimentos necessários para essa transformação deverá ser estabelecido.

No Brasil, há oportunidades e desafios para um *Big Push* para a Sustentabilidade. Dentre as oportunidades, destaca-se o grande potencial para os investimentos de baixo carbono no país, na ordem de US\$ 1,3 trilhões até 2030 em setores tais como energias renováveis, infraestrutura urbana (mobilidade, edificações, resíduos) e indústria¹³. Um estudo recente aponta que podem ser criados 7,1 milhões de novos empregos líquidos no Brasil em 2030 em um cenário de grandes investimentos de baixo carbono¹⁴. Ademais, considera-se o momento atual oportuno para este debate, no qual se está discutindo caminhos para a recuperação da economia brasileira. Esse contexto pode ser uma oportunidade para o país direcionar esforços para acelerar os investimentos sustentáveis. Contudo, há também desafios para o Brasil, que incluem custos relativos ao *carbon lock-in* (relacionados à transição de paradigma tecnológico, especialmente nos setores mais poluentes), o reposicionamento e a requalificação de trabalhadores na transição, a necessidade de aumentar a inserção de negros e mulheres nos empregos verdes e o reduzido espaço fiscal para formulação de novas políticas — particularmente no contexto da Emenda Constitucional 95/2016.

Foram identificados mais 60 casos de ações para promover investimentos com impactos positivos nas três dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) no Brasil. Esses casos estão reunidos no “Repositório de casos sobre o *Big Push* para a Sustentabilidade no Brasil”¹⁵, que tem como objetivo

¹³ International Financial Corporation (IFC) (2016), *Climate investment opportunities in emerging markets: an IFC analysis*, Washington, DC.

¹⁴ Banco Interamericano de Desenvolvimento/Organização Internacional do Trabalho (BID/OIT) (2020), *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*, Washington e Genera, BID/OIT.

¹⁵ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (2020), “Repositório de casos sobre o Big Push para a Sustentabilidade no Brasil” [repositório online], Santiago, abril <https://biblioguias.cepal.org/bigpushparaasustentabilidade> [Data de consulta: 30 de agosto de 2020].

dar visibilidade e oportunidade de *showcase* às experiências e iniciativas que geraram resultados concretos em direção à sustentabilidade do desenvolvimento. Os estudos de caso ilustram as amplas possibilidades de realizar investimentos sustentáveis em várias escalas (em comunidades, em empresas, a nível municipal, regional e nacional), em diversas práticas e tecnologias (de sistemas agroflorestais e novos materiais verdes, até saneamento básico rural e desenvolvimento da cadeia de energias renováveis) e por meio de uma rica pluralidade de medidas, políticas, arranjos de governança e fontes de financiamento. Esses estudos de caso são luzes que podem nos guiar para um futuro sustentável e igualitário caso esses investimentos ganhem escala em linha com o *Big Push* para a Sustentabilidade.

O Escritório no Brasil da CEPAL vem trabalhando em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), com o apoio da Fundação Friedrich Ebert (FES) para compreender o potencial de os investimentos sustentáveis gerarem mais oportunidades de acesso a melhores empregos. Os desafios à frente não são insignificantes, mas os benefícios potenciais esperados ao final desse processo certamente superam esse esforço.