

A TRANSIÇÃO PARA UMA “ECONOMIA VERDE” NA REGIÃO ÁRABE EM UMA ÓTICA INSTITUCIONALISTA

DOI: 10.19177/rgsa.v6e3201731-51

Vinicius Pacheco de Almeida¹
Júlio Eduardo Rohenkol²

RESUMO

O trabalho tem o objetivo de analisar, a partir de uma ótica institucional, o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) que recomenda indicadores de monitoramento e diretrizes de políticas para a transição de uma economia tradicional para uma “economia verde” na região denominada de “árabe”. O relatório é analisado a partir de dois vetores: a) trabalhos anteriores de organismos internacionais, das décadas de 1970-90, que em suas diretrizes poucas atenções conferiam às particularidades socioeconômicas, ambientais e institucionais regionais; e b) elementos teóricos e conceituais institucionalistas harmônicos com os preceitos básicos originários dos antigos institucionalistas norte-americanos. O referido relatório aponta caminhos e obstáculos para os países transitarem de uma economia tradicional para uma economia ambientalmente sustentável e pretende, nominalmente, respeitar as variações regionais, principalmente quanto ao uso de recursos ambientais e ao respeito aos objetivos socioeconômicos nacionais. Porém, não adota uma perspectiva teórica para captar o enraizamento dos valores ambientais na população e, em especial, nos gestores das pequenas e médias empresas, unidade principal das políticas e do monitoramento proposto. As diretrizes propostas correm os riscos de serem pouco efetivas na medida em que se desconhece sua capacidade de diálogo com o substrato institucional local.

Palavras-chave: Instituições, Economia Verde, ONU, Região Árabe

¹ Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Economia & Desenvolvimento (PPGE&D)/UFSM. E-mail: viniciuspacheco33@yahoo.com.br

² Professor Doutor do Programa de Pós-graduação em Economia & Desenvolvimento (PPGE&D)/UFSM. E-mail: julioroh@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A sociedade debate o uso das energias renováveis em substituição à energia fóssil, dada a necessidade de diminuição dos índices de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera e desenvolvimento do planeta com opções mais sustentáveis. Segundo o relatório¹ feito pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológico Mundial (OMM), os países devem combater com força as emissões de poluentes, podendo limitar o aumento da temperatura média do planeta em 2%, se os governos e os mercados acordarem para a realidade do aquecimento global. Dessa maneira, o aquecimento do clima teria um menor impacto na produção agrícola, na biodiversidade e evitaria a morte prematura de cerca de 2,5 milhões de pessoas por ano.

Para isso, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem feito o esforço de estudar as medidas necessárias para mudar esse panorama. Um desses estudos foi feito pela *Economic and Social Commission for Western Asia* (ESCWA) e serviria aos países da região do globo definida como árabe como guia de políticas públicas para a transição para uma “economia verde”. Este relatório propõe levar em consideração especificidades regionais, inclusive suas diferenças organizacionais estatais na coleta e processamento de indicadores ambientais, e na formulação de políticas de desenvolvimento.

Colocando em perspectiva histórica a propagação de hábitos de pensar compartilhados sobre os problemas ambientais do desenvolvimento, percebe-se um caminhar lento, de mais de século, de mudanças de significados da chamada “questão ambiental”.

Por volta de 1860, em reação à percepção das externalidades negativas da revolução industrial, surgem questionamentos sobre o balanço entre o progresso - industrial, tecnológico e econômico -, e a qualidade ambiental – entendida como o uso de recursos naturais -. A ideia de conservação implicava manter estoques de recursos para uso futuro. Era uma proposição de intelectuais, não se

¹ Relatório, Avaliação Integrada sobre Carbono Negro e Ozônio Troposférico, apresentado julho de 2011 na reunião da Convenção Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) na cidade de Bonn (Alemanha). R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 31-51, out./dez. 2017.

caracterizando como um pensamento compartilhado em grandes grupos sociais. Neste sentido, surgem movimentos pela conservação de espécies animais e vegetais em risco de extinção e favoráveis ao uso paulatino de estoques florestais e minerais. Tais esforços encaravam a qualidade ambiental como um problema localizado (SOUZA, 2000, os. 51-3).

Após a II Guerra Mundial a visão sobre a qualidade ambiental, ganha novos contornos. As externalidades negativas do progresso implicam uma degradação ambiental mais ampla, mais facilmente perceptível, porque afeta a saúde, o bem-estar dos indivíduos. A preocupação com o meio ambiente adquire um caráter de maior compartilhamento social, de massificação, e é identificado com a poluição do ar, da água, do solo e do espaço urbano. Embora uma preocupação de grupos sociais mais amplos, seus efeitos ainda são percebidos como localizados geograficamente (SOUZA, 2000, os. 54-5).

Nos anos de 1970, segundo Souza (2000, p. 56-60), surge a percepção de que a degradação ambiental seria uma restrição ao crescimento econômico sistêmico, ou seja, na medida em que a economia dos países se interligava e implicava o comércio internacional de recursos naturais, também os efeitos colaterais do modelo de crescimento gerariam efeitos restritivos em escala global. Restringir o crescimento econômico global para manter os ganhos sistêmicos de uma crescente interligação produtiva e financeira do pós-guerra foi a proposta que introduziu a visão sistêmica da questão ambiental.

Logo após, nos anos de 1980, o caráter sistêmico dos problemas ambientais extrapolaria o âmbito econômico e alcançaria o contorno de ameaça à civilização humana é à vida no planeta Terra, a última caracterizada como um grande sistema ecológico. Relatórios das Organizações Unidas (ONU) e de outras organizações não governamentais (Clube de Roma) contribuíram para a disseminação da nova visão, alguns dos quais pregando explicitamente a consolidação de uma nova ética mundial (Relatórios A Humanidade na Encruzilhada e Reformando a Ordem Global: um relatório para o Clube de Roma) que enquadrasse óticas nacionais em uma cooperação internacional pela sustentabilidade ambiental. O Relatório Brundtland, neste sentido, propõe conciliar crescimento com sustentabilidade ambiental, em um modelo de desenvolvimento compatível com as instituições inerentes às economias de mercado. No plano

institucional, *stricto sensu*, identifica a necessidade de corrigir falhas organizacionais nacionais, ou seja, na capacidade das agências ambientais locais contribuírem para alcance das metas ambientais estabelecidas em fóruns internacionais (SOUZA, 2000, ps. 56-76).

Os pontos iniciais do desenvolvimento econômico com industrialização foram a Europa, em especial o Reino Unido, e os Estados Unidos; a primeira nação o berço das revoluções industriais e a segunda a pioneira em desenvolver corporações industriais operando em larga escala produtiva, modelo este que se internacionalizou após a II Guerra (CHANG, 2004; CHANDLER, 1977). Tomando por epicentro da consciência sobre a degradação ambiental os países protagonistas do desenvolvimento industrial, dado que as percepções iniciais da degradação ambiental foram localizadas, é tentadora a ilação de que o valor de cuidado ambiental tenha se alastrado globalmente com a industrialização. Logo, políticas de desenvolvimento com sustentabilidade ambiental seriam bem recebidas em todas as regiões com certo patamar de capacidade produtiva industrial, contariam com uma aceitação subliminar decorrente de uma cultura preocupada com uma visão sistêmica da degradação ambiental.

A produção acadêmica dos velhos institucionalistas norte-americanos, tais como Veblen (1983) e Hamilton (1932), e de economistas contemporâneos com proposições em boa medida coerentes com seus ensinamentos, tais como Hodgson (1988 e 2006) e Chang (2004), proporcionam uma visão de que a institucionalidade é composta de uma diversidade de hábitos de pensar sobrepostos, nem sempre harmônicos entre si. A trajetória peculiar de desenvolvimento das nações implica construções tecnológicas e políticas que podem pautar visões distintas sobre o que seja desenvolvimento e de como alcançá-lo. Esforços para a propagação de uma ética homogênea de respeito ao meio ambiente implicarão leituras e incorporações locais peculiares conforme a história institucional de uma nação. Neste sentido, o compartilhamento internacional dos valores ambientais pode ser bastante heterogêneo ou falho. É pertinente discutir as políticas para promoção de desenvolvimento com sustentabilidade ambiental mediante a incorporação desta perspectiva institucional.

Este trabalho visa avaliar, a partir de uma ótica institucionalista, a capacidade de indução de políticas de desenvolvimento que incluam a sustentabilidade ambiental do relatório guia da ESCWA. O fato deste relatório ter sido produzido por uma agência de estudos econômicos e sociais especificamente para países da região árabe sugere a incorporação de respeito a institucionalidades locais.

A organização do artigo é a seguinte. Após a introdução, a segunda seção define instituição na ótica vebleniana e apresenta um tópico que demonstra como os indivíduos tomam decisões segundo o conceito do seguidor de normas e regras sociais, outro que estabelece a relação entre instituições e organizações e um terceiro tópico que discute as formas e funções das instituições. A terceira seção caracteriza a transição institucional proposta no relatório da ESCWA (2013) que levaria a um modelo de desenvolvimento menos poluente e mais sustentável e avalia as proposições centrais do relatório. Por fim, tecem-se algumas considerações.

2 DEFININDO INSTITUCIONALISMO

O institucionalismo original tem como muitos autores referenciais, Thorstein Veblen. Ele propõe uma nova análise do comportamento dos indivíduos e da sociedade, onde o indivíduo não é um ser isolado e imutável. Sendo assim, os indivíduos são responsáveis por cada ato que executam, sendo esses atos uma mistura de elementos instintivos e de propensões a agir e a pensar que são hábitos socialmente compartilhados. Tais hábitos de agir e pensar compartilhados são as instituições. Dantas (2013) observa que a teoria social econômica incorpora um novo prisma evolucionista, aos moldes da teoria biológica de Charles Darwin.

Os instintos são o conjunto de propensões inatas da psicologia dos indivíduos que dão um objetivo final para a ação. O que distingue um instinto do outro são seus objetivos finais (CAVALIERE, 2013).

“O homem pensa e raciocina, mas o espírito humano, isto é, a dotação racial das proclividades instintivas, (é que) decide quais pensamentos ou raciocínios serão empreendidos, como serão, e com que objetivos”. (*Men make thought, but the human spirit, that is to say the racial endowment of instinctive proclivities, decides*

what they shall take thought of, and how and to what effect.)
(VEBLEN, 1914, p.6, apud, CRUZ, 2014, p.94).

O conjunto de formas e meios disponíveis para alcançar os objetivos definidos pelos instintos é uma questão de tradição, ou seja, são os hábitos de pensamento acumulados pela experiência de gerações passadas, *"All facts of observation are necessarily seen in the light of the observer's habits of thought"* (VEBLEN, 1914, p. 53, apud HODGSON, 1998, p.183).

Assim, os hábitos são as ações difundidas na sociedade, se tornam rotineiras e acabam sendo generalizadas e enraizadas ao longo do tempo, para assim, se constituir as formas de instituições políticas, sociais e econômicas. Os hábitos começam a fazer parte das ações de todos os indivíduos da sociedade, de tal forma que fica difícil para um indivíduo quebrar esse hábito (HODGSON, 1998).

Para Monastério (1998), Veblen explica que as instituições podem estar enraizadas nos indivíduos com o caráter de hábitos de pensamento ou pela própria força da sociedade para que sejam cumpridas, a partir de uma força opressora das instituições vigentes.

Os indivíduos tentam fazer parte de um meio social, agindo perante as instituições que balizam as regras, de tal forma que *"somente os indivíduos de temperamento excepcional conseguem, diante da desaprovação da comunidade, conservar em última análise a própria estima"* (VEBLEN, 1914, p.18, apud, CRUZ, 2014, p.99).

Os hábitos ganham o caráter de costumes e tradição, e então tomam um caráter institucional (CAVALIERI, 2013).

"Quanto mais alto o grau de inteligência e quanto maior o corpo de conhecimento disponível em qualquer comunidade dada, mais extensiva e elaborada será a lógica dos caminhos e meios interpostos entre esses impulsos [as propensões instintivas] e sua realização, e mais multifacetado e complicado será o aparato de convenções e recursos empregados para acompanhar tais fins que são instintivamente dignos de valor" (VEBLEN, [1914], 1994, p. 6, apud, CAVALIERI, 2013-b, p.61).

As rotinas, para Veblen, estão inseridas num processo adaptativo, no qual são arquitetadas de forma que consigam construir e caracterizar as instituições do futuro. Portanto, a consequência do processo histórico é a própria instituição, e no qual são lapidadas pelos atos dos indivíduos no período passado e, assim, faz

com que exista uma certa defasagem, ou seja, o passado que molda as instituições no futuro (VEBLEN, 1983).

“Esse processo de adaptação seletiva não pode jamais emparelhar-se com a situação progressivamente cambiante na qual a sociedade se encontra em qualquer época; pois o ambiente, a situação, as exigências de vida que obrigam à adaptação e ao exercício da seleção mudam de dia para dia; e cada sucessiva situação da comunidade tende por sua vez para o arcaísmo, nem bem foi adotada.” (Veblen, 1983, p.88).

As instituições formadas num período anterior, somada a novas formas de pensar, a uma nova ótica dos agentes, faz com que germine uma necessidade dos indivíduos para uma transformação social, no qual as novas exigências sejam correspondidas (VEBLEN, 1983, p.8). A tecnologia e os meios de produção são ferramentas capazes de reforçar, em muitas oportunidades, os hábitos existentes e, por outro lado, têm o poder de transformação dos mesmos na medida em que são esforços de enfrentamento de problemas materiais originais e concretos.

2.1 O indivíduo como seguidor de normas e regras

O *mainstream*² da economia opera com uma lógica da consequência. E o “consequencialismo” avalia o valor das consequências e seus fins, ou seja, para essa doutrina uma ação é escolhida pelo agente frente a um número variado de ações visto que essa é a que chegará ao melhor resultado, logo, lhe dará a melhor satisfação e um maior bem-estar (Sen e Willians, 1983).

Em contraponto à noção de racionalidade encontrada na ótica consequencialista, a lógica do comportamento apropriado (*appropriateness*) propõe que a ação individual ocorre segundo regras vistas como legítimas e esperadas pelos indivíduos, que procuram cumprir suas obrigações para se inserirem num contexto de coletividade social, fazendo o que consideram ser apropriado para eles dentro do grupo. Ao internalizarem suas convicções e hábitos em uma identidade, um papel social a cumprir, os indivíduos agem a maioria das vezes sem a avaliação das consequências e fins. Agem para se

² O *mainstream* é um conjunto hegemônico de abordagens teóricas na economia. Altera-se com o passar do tempo. Para fins deste artigo, engloba um conjunto de teorias (entre as quais a neoclássica, agente-principal, mercados contestáveis, entre outras) que se baseiam na noção de um indivíduo que faz escolhas racionais, ou seja, que age deliberadamente para alcançar um fim e é capaz de antecipar, com certeza ou com probabilidade de certeza, as consequências de suas ações.

integrarem a um grupo mesmo que seus atos não pareçam racionais. (Martins, 2013, p.75 *apud* March & Olsen, 2004, p.3).

O indivíduo que é regido através das normas e pelas suas possíveis sanções é conhecido como “seguidor de regras”. March (1994) entende que tal indivíduo tem suas decisões, comportamentos e sua identidade moldadas pela sociedade, instituições sociais e pelas organizações mediante o mecanismo denominado pelo mesmo de “lógica de apropriação” ou “lógica do comportamento apropriado”. Assim, ao internalizarem as identidades, os indivíduos buscam comportarem-se de acordo com o socialmente aceito e serem vistos como “adequados” ou “bons” em diferentes contextos.

Rutherford (1994) entende que os indivíduos internalizam as normas, para assim evitar possíveis sanções decorrentes do seu meio social. Tais normas encobririam amplas dimensões comportamentais dos indivíduos, dado a existência das normas de: consumo, reciprocidade, honra, vingança, distribuição, igualdade, entre outros. Assim, entende-se que muitas normas estão intrinsecamente associadas às questões de identidade de grupos e status social. E ao descumprir as normas sociais o indivíduo é coberto por uma inquietação mesmo que o descumprimento não envolva sanções tão rígidas, ou quando não está sendo observado, ou até mesmo esforçando-se para mobilizar tempo e esforço na imposição de sanções aos infratores.

A Nova Economia Institucional (NEI) é mais ligada à tradição da lógica da consequência e do indivíduo racional, embora nem sempre maximizador. Entretanto, há situações nas quais a NEI admite o conceito de “seguidor de regras”, como segue:

“Where rule following is incorporated into the NIE, it is usually seen as the result of one of four things: (i) information and decision-making costs; (ii) cognitive and information-processing constraints; (iii) the risk of making errors in the attempt to adjust on a case-by-case basis; and (iv) some advantage that flows to the individual by virtue of the fact that his behaviour is rule determined. These four reasons are applied to habits, routines, rules of personal conduct, and also to social rules and norms” (RUTHERFORD, 1994, p.68).

O objetivo de integrar tal conceito na teoria é para aperfeiçoar o entendimento das ações dos indivíduos, pois existe uma certa dificuldade para os indivíduos agirem sempre de forma racional, pois isso demandaria tempo, esforço e esbarraria nos seus limites cognitivos. Ou seja, se os indivíduos adotassem

hábitos e regras nas situações rotineiras, as incertezas causadas pelas limitações cognitivas seriam amenizadas.

Para Rutherford (1994), algumas teorias que tentaram expressar o comportamento humano em termos de uma racionalidade teleológica, como o “consequencialismo”, tiveram pouco êxito ao explicar certos aspectos do comportamento dos indivíduos. O autor sugere que uma forma aperfeiçoar a concepção de um indivíduo “seguidor de regras” seria: a) melhorar o entendimento do papel das características individuais na conformação e manutenção das normas; b) construção da concepção dos indivíduos como cumpridores de normas, na qual as normas contêm ou especificam a ação dos indivíduos, sem que elas mesmas estejam sujeitas a autoavaliação, tornando-se uma parte da própria personalidade do indivíduo.

Muitas das noções relativas aos limites da avaliação racional e o desenvolvimento de hábitos transitam para a discussão de normas sociais. Normas são hábitos compartilhados que podem resultar em reprovações sociais veladas, por vezes mais eficazes que as explícitas.

Para Scott (2006) normas são instituições cuja base de legitimação está fundamentada pela incorporação ou internalização, por parte dos indivíduos, de um conjunto de valores e hábitos em que a base de conformidade está constituída menos por qualquer sanção ou penalidade legalmente imposta, do que pela vergonha ou pelo sentimento de autocoerção que a própria consciência moral dos indivíduos lhes impõe, dado o receio de desaprovação social. Diferentemente, as regras são instituições formais expressas mediante leis, regulamentos e sanções legalmente instituídas. Portanto, com base em Tuomela (1995) o descumprimento da regra implica penalidade e punição delimitada e imposta por uma autoridade legal; já o descumprimento da norma implica uma desaprovação ou rejeição social.

2.2 Instituições e Organizações

Este tópico faz o esforço de apresentar brevemente a formação das organizações como um subconjunto institucional.

Segundo Rutherford (1994, p. 182), “uma instituição é uma regularidade de comportamento ou uma regra que tem aceitação geral pelos membros de um R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 31-51, out./dez. 2017.

grupo social, que especifica comportamentos em situações específicas, e que se autopolicia ou é policiada por uma autoridade externa”. Um exemplo simplificador é a necessidade da sociedade de um órgão que cumpra as leis como a força policial e o judiciário.

Mas para isso as instituições devem ter “aceitação geral pelos membros de um grupo social”. E faz parte da definição de Dosi (1991b, p. 354), que inclui, seguindo uma “tradição sociológica, (...) conjuntos particulares de normas que são socialmente compartilhadas, socialmente impostas (*enforced*) em diferentes graus, e tendem a se reproduzir inercialmente através do tempo”. Portanto, as instituições podem formar órgãos representativos legítimos e perdurarem ao longo do tempo, definindo suas mudanças ao mesmo ritmo que as rotinas e costumes dos indivíduos vão mudando.

Portanto, podem-se distinguir instituições e organizações, entendendo, consecutivamente, as instituições como padrões gerais, compartilhados por grandes grupos societários, tais como as diretrizes das economias de mercado e os princípios constitucionais de uma nação; e as organizações como os regramentos mais precisos e definidores das rotinas dos indivíduos em grupos societários menores, tais como firmas e cooperativas, inseridos nos padrões gerais instituídos nas economias de mercado nacionais. Conclui-se que as instituições conformam as organizações e as organizações proporcionam a legitimação das instituições, ou seja, que ambas são níveis complementares e indissociáveis daquilo que North (1991, p.4) denominou “uma estrutura para a interação humana”.

2.3 Formas e funções de instituições

Aceito que os indivíduos são “seguidores de regras”, que os seus papéis sociais têm reconhecimento e contribuem para reduzir as incertezas, cabem os seguintes questionamentos: Em que medida as instituições podem ser transferidas mediante políticas? Uma instituição considerada eficaz numa sociedade terá o mesmo efeito em outra sociedade minimamente diferente da primeira?

Ha-Joon Chang, economista sul coreano, é um dos principais estudiosos das diferentes condições de desenvolvimento entre os países, e de como as instituições funcionam em países com níveis diferentes de desenvolvimento.

O autor supracitado identifica uma dificuldade fundamental no estudo da correlação entre instituição e desenvolvimento, pois a compreensão de instituição não tem uma ideia geral simplificada, que é aceita de forma unânime entre os estudiosos do assunto. O problema é que há muitas maneiras e diferentes níveis de abstração de se entender a instituição. Portanto, se não existe um consenso da definição de instituição, não é possível determinar precisamente sua capacidade de promover o desenvolvimento em países diferentes (CHANG, 2004).

No entanto, Chang aceita os argumentos do antigo institucionalismo e considera que a cultura³ pode ser identificada como hábitos e rotinas de uma sociedade. As formas e funções das instituições seriam moldadas pela cultura de cada sociedade. O autor analisa “a questão das ‘políticas boas’ a partir de uma perspectiva histórica, podendo e devendo tirar lições do estado histórico, em oposição ao atual, dos PADs⁴ na área de desenvolvimento institucional.” (CHANG, 2004, p.125-126). O autor identificou três principais funções das instituições na promoção do desenvolvimento: a) a coordenação e administração; b) aprendizagem e inovação; c) de rendimento, redistribuição e de coesão social. As instituições podem executar uma série de funções, como geração de opiniões diferentes em uma decisão, resolução de conflitos, a prestação de coesão social e de construção da nação. Nenhuma instituição executa apenas uma função (CHANG, 2007).

Também, pode existir a mesma função para várias instituições. Assim, por exemplo, estabilidade macroeconômica é conseguida não apenas por um banco central independente unicamente atento ao controle da inflação, mas também, por várias outras instituições, sendo instituições de regulação financeira, e instituições de fixação de preços. Para outro exemplo, o investimento não é incentivado apenas por uma forte proteção dos direitos de propriedade, mas também por

³ Hamilton define cultura como: “*Our culture is a synthesis – or at least an aggregation – of institutions, each of which has its own domain and its distinctive office. The function of each is to set a pattern of behavior and to fix a zone of tolerance for an activity or a complement of activities.*” (HAMILTON, 1932, p.84)

⁴ Países atualmente desenvolvidos.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 31-51, out./dez. 2017.

instituições financeiras que fornecem seguros contra o fracasso do investimento (CHANG, 2007).

Ainda Chang (2007) constata que, de fato, nos países atualmente em desenvolvimento, os quais estão desfrutando de padrões mais elevados de política democrática, direitos humanos e desenvolvimento social, instituições consideradas “boas” foram obtidas pela imitação institucional dos países desenvolvidos. Porém, houve adaptações, ou seja, não será copiando precisamente as políticas institucionais, sem levar em conta as peculiaridades de cada sociedade, que surgirá uma “receita de bolo” para o desenvolvimento.

Naturalmente, uma imitação institucional é raramente suficiente para garantir o sucesso do desenvolvimento, visto que “se fizéssemos isso, seríamos como um nutricionista que fala em comer uma refeição saudável e balanceada sem dizer para as pessoas o quanto de cada coisa elas devem comer” (CHANG, 2007, p.20).

Há divergência entre o conjunto de instituições que os países hoje desenvolvidos utilizaram para se desenvolver e as que eles impõem para os países em desenvolvimento. Por exemplo, os PADs pouco praticaram o livre-comércio, as fábricas norte-americanas foram as mais protegidas do mundo. O político independente e populista ultraconservador Pat Buchanan não deixa de ter uma parcela de razão quando afirma que o livre-comércio é ‘desamericano’ (CHANG, 2004, p.110). Contrariamente ao seu processo histórico, os EUA impuseram “a implantação da doutrina neoliberal no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, um dos expoentes da teoria da dependência até os anos 1980; o ingresso do México, tradicionalmente antiamericano, no NAFTA⁵; e o deslocamento da Índia, antigo baluarte do protecionismo e da regulamentação, para uma economia aberta e liberal ” (CHANG, 2004, p.33).

Por não respeitar de forma clara a cultura, o conjunto de instituições, nem suas formas e funções, é que são propostas políticas “boas” pelos países desenvolvidos, tais como o livre-comércio. “Os países desenvolvidos estão ‘chutando a escada’, pela qual subiram ao topo, para longe do alcance dos países

⁵ North American Free Trade Agreement.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 31-51, out./dez. 2017.

em desenvolvimento?” Infelizmente, a resposta a essa pergunta é sim (CHANG, 2004, p.211).

Mas, existem instituições internacionais multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), que atuam no plano normativo, e auxiliam países e regiões propondo atenção às diferenças no processo histórico e cultural de cada país. A partir de comissões para estudos regionais, a ONU propõe e indica políticas e ações com o intuito de melhorar a qualidade de vida e o ambiente institucional de cada país.

3 O RELATÓRIO DA ESCWA

A *Economic and Social Commission for Western Asia* (ESCWA) é um ramo da Organização das Nações Unidas (ONU) que elabora estudos e ações regionais. Em 2013, a ECSWA publicou o relatório *Monitoring the transition to a green economy in the Arab Region: the SME perspective*. O relatório apresenta sugestões de políticas de incentivo e de monitoramento de desempenho de ações empresariais “Verdes” de pequenas e médias empresas (SME). Propõe respeito às circunstâncias particulares das nações, ou seja, o relatório quer promover a transição para uma economia “verde”, supostamente um valor compartilhado por indivíduos em todo o global, em consonância com as particularidades da região árabe. Afirma, também, que há fragilidades comuns às nações da região, e todas necessitam melhorar a sua capacidade institucional de incentivo e monitoramento de produção e serviços ecologicamente sustentáveis das SME.

O relatório discute a diversidade de conceitos de “economia verde” e a falta de consenso entre as organizações que se dedicam ao tema. O eixo comum entre todos os conceitos é de que economia “verde” deve combinar uma produção respeitadora do meio ambiente com a diminuição da pobreza.

Uma SME é definida como uma organização empresarial que tenha até duzentos e cinquenta empregados, pequena participação no subsetor nacional em que atue, sistema de comunicação interno simples (comumente informal), e que esteja sob o controle de apenas uma ou duas pessoas (usualmente membros de uma mesma família). Segundo a ECSWA (2013, p. 32), as SME seriam predominantes numericamente no total de empresas na região árabe e teriam importante participação no produto nacional de diversos países da região. Apresentariam significativo enraizamento nas comunidades locais e nas redes de R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 31-51, out./dez. 2017.

consumo. Este imbricamento com as comunidades locais criaria vantagens no acesso aos mercados fornecedores de matéria prima e capacidade de distribuição nos mercados locais. O relatório projeta para elas um papel semelhante ao verificado nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nos quais as SME representam 99% das empresas, dois terços dos empregos e são protagonistas do desenvolvimento e da criação de empregos sustentáveis.

A região árabe a que se dirige o estudo compreende os seguintes países: Arábia Saudita, Argélia, Catar, Egito, Emirados Árabes, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Sudão, Síria e Tunísia.

A noção de “economia verde”, embora ainda imprecisa, é proposta como de importância global, ou seja, a ser adotada por empresas de todos os países do globo. Neste sentido, a ESCWA apresenta indicadores de monitoramento das atividades das SME que sejam comparáveis entre diferentes experiências internacionais. Ao nível das empresas, o monitoramento abarca, entre outros protocolos e indicadores, a certificação ISO 14001, as mensurações de pegadas ecológicas e medidas de produtividade no uso de energia, materiais e de água. Ao nível macroanalítico aparecem como indicadores, entre outros, o produto nacional, as emissões de dióxido de carbono, níveis de educação, saúde e poluição e a disponibilidade de água; ao nível mesoanalítico são exemplares dos indicadores propostos as patentes de produção limpa, o nível de impostos ambientais, a dimensão do setor de bens e serviços ambientais e o fluxo financeiro destinado à economia verde. Os indicadores têm sido desenvolvidos por organismos multilaterais, tais como OCDE, UNEP (*United Nations Environment Programme*) e UNIDO (*United Nations Industrial Development Organization*).

Se há um esforço de delimitar a região de abrangência, os indicadores relevantes, a noção de economia verde e o conceito de SME, o relatório propõe-se a apontar deficiências institucionais nacionais sem estabelecer a noção de instituições empregada. Isto é grave na medida em que a corrente institucionalista é muito rica e variada, abrigando muitas noções distintas de instituição. Não há clareza das nuances entre as normas constituintes da interação social no sistema econômico nacional e as rotinas organizacionais das empresas. Definir a noção

de instituições utilizadas, bem como aspectos teóricos inerentes a ela, é necessário e relevante para um relatório que propõe políticas institucionais e tem no Estado Nacional e nas SME importantes unidades de análise.

As orientações das políticas não são propostas como um modelo único generalizado, mas como um conjunto de orientações para o desenvolvimento adaptado das abordagens da economia verde, dependendo de cada contexto nacional específico. Isto é uma mudança significativa em relação ao discurso homogeneizante de medidas característico dos relatórios de organismos multilaterais dos anos de 1970-90. Há a intenção de encontrar políticas “boas” compatíveis com a realidade nacional e local, em uma perspectiva mais próxima da de Chang (2004 e 2007).

No entanto, a incorporação de uma ótica da cultura local na transição para a economia verde é parcial. Os graus de liberdade para o respeito à cultura e à economia local traduzem-se no relatório no argumento de que os indicadores devem ser interpretados e utilizados segundo as prioridades regionais e locais. Portanto, na ótica do relatório (ESCWA, 2013), cabe às nações criarem estruturas nacionais capazes de medirem os indicadores macroscópicos e desenvolverem políticas incentivadoras para as SME adotarem padrões condizentes com bons níveis nos indicadores ao nível microscópico. Às SME caberia escolher, dentre os indicadores disponíveis para a avaliação do desempenho de produção e prestação de serviços empresariais verdes, quais são relevantes e serão por elas adotados. Em nenhum momento é cogitado que as nações e indivíduos locais possam desenvolver indicadores próprios condizentes com os seus objetivos e interpretações de respeito ao meio ambiente e diminuição da pobreza. O objetivo primeiro é obter medidas comparáveis internacionalmente.

Quanto à tecnologia verde, a proposta do relatório é criar uma infraestrutura educacional, de treinamento e de capacitação humana para a internalização e reprodução de tecnologias a serem importadas.

Os países árabes concordaram em aderir a um esforço de transição para economias verdes. Porém, como contrapartida, exigiram respeito às suas trajetórias de desenvolvimento. Há uma necessidade premente de criar empregos para uma legião de jovens desempregados; outro problema local é que o uso de fontes de energias alternativas ao petróleo, inicialmente, implica uma elevação

dos custos de energia nos sistemas econômicos. Na maioria dos países, o principal problema ambiental é a insuficiência de água. A atuação do CAMRE (Conselho de Ministros Árabes Responsável pelo Meio Ambiente) junto à ESCWA para adoção desta postura está bastante clara no relatório.

O relatório (ESCWA, 2013) apresenta três obstáculos estruturais para a análise da transição:

1. A escassez de dados e indicadores que capturam a transformação econômica em termos de investimentos e dos postos de trabalho no setor do meio ambiente (tecnologias de energia renovável, transportes públicos, gestão de resíduos e reciclagem, etc.). Há uma necessidade de incentivo para os investimentos, especialmente nas áreas de finanças e investimento de impacto ambiental que podem prever parcerias inovadoras nesta área.
2. Muitos dos indicadores existentes relacionados ao desenvolvimento sustentável parecem desempenhar um papel secundário na elaboração de políticas em relação aos principais indicadores econômicos, como o PIB. Um dos principais desafios é entender melhor as limitações para tomar uma abordagem mais integrada, o que pode exigir ainda mais a elaboração de como as mudanças em diferentes indicadores estão relacionados uns aos outros.
3. A falta de capacidade de recolher indicadores e torná-los amplamente disponível. Esta lacuna é agravada pelo fato de que as fontes de dados e responsabilidades para a produção de dados são normalmente espalhadas por ministérios e agências. Há demasiados atores envolvidos na produção, financiamento e divulgação dos vários tipos de informações que são necessárias.

A transição institucional exige a integração da economia verde nas estratégias nacionais de desenvolvimento e a participação de autoridades de planejamento, bem como de instituições financeiras. O setor público deve se concentrar em promover e proteger os bens públicos específicos, tais como o acesso à água e saneamento, a promoção da biodiversidade e erradicação da pobreza. Além de criar políticas para induzir o empreendedorismo verde, os estados nacionais poderiam estimular a demanda por bens e serviços verdes através das compras governamentais. Igualmente importante seria sua atuação

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 31-51, out./dez. 2017.

em prol da criação de estruturas regulatórias para enquadrar ações privadas ambientalmente corretas (*enforcement*) e superar externalidades negativas decorrentes de falhas de mercado. Ao setor privado, caberia a adoção de novas tecnologias e técnicas sustentáveis, que precisam de desenvolvimento de um empreendedorismo verde (ESCWA, 2013).

Diversos casos de empreendimentos verdes, envolvendo SME, são apresentados ao longo do relatório, abrangendo experiências em diferentes países. Isto sugere uma importante participação de SME verdes no desenvolvimento regional. No entanto, no próprio relatório há informações que contradizem esta relevância.

Por um lado, a importância das SME entre os países da região é bastante heterogênea, mais débil do que as partes iniciais do relatório fazem crer, e apresentando dificuldade de crescimento.

Na Líbia, as SME contribuem muito pouco com a agregação de renda nacional. A cultura empreendedora é tímida e há incapacidade gerencial nas pequenas empresas (ESCWA, 2013, p. 44). Em toda a região árabe o ambiente social constrange o crescimento das SME com conflitos étnicos, religiosos e familiares. A sobrevivência destas empresas é seu maior desafio (ESCWA, 2013, p. 45). Estas informações tornam questionável que o enraizamento das SME seja profundo nas comunidades locais. Ele parece conflituoso e heterogêneo.

Por outro lado, muitas SME questionam os benefícios de uma transição para produção ou prestação de serviços verdes, e não vêem relação entre a economia verde e seu core business (ESCWA, 2013, p. 46).

Também é questionável que a maioria das SME regionais esteja engajada em uma produção ou prestação de serviços verdes. Por exemplo, a produção agrícola orgânica da Tunísia representa apenas 6,6% da área agricultável do país. Embora seja um percentual importante, é minoritário no uso da terra disponível. A produção orgânica é predominantemente dirigida para a exportação, o que sugere que a demanda doméstica não despertou para a valorização de uma agricultura verde. Na verdade, o relatório (p.46) argumenta que o consumo de bens e serviços verdes é um nicho de mercado, e a falta de demanda interna é uma ameaça à consolidação de SME verdes. Conclama, então, pelo desenvolvimento de uma nova consciência no consumo local. Estas informações apontam para um

enraizamento local frágil do respeito do meio ambiente como um valor social. A valoração de ações produtivas ecologicamente sustentáveis, que a ESCWA considera facilitado por uma nova geração de empreendedores que domina línguas estrangeiras e teve vivências no estrangeiro, não está tão amplamente disseminada. Como, então, serão desenvolvidas políticas e instituições que contem com uma sustentação de baixo para cima (*bottom-up*), respeitando e alicerçando-se em visões compartilhadas pelas comunidades locais?

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente às mudanças climáticas e aos frequentes desastres ambientais, parte da sociedade global vem mudando o paradigma de produção e consumo para enfrentar o desafio da sustentabilidade. No entanto, tais mudanças necessitam de uma contraparte nacional, de uma vontade política e compromisso local de longo prazo, porque o estabelecimento e disseminação do meio ambiente como valor social implica uma mudança institucional significativa ao longo do tempo. Os formuladores de políticas precisam levar em conta a heterogeneidade das instituições dando a devida importância às considerações socioeconômicas, e às incertezas econômicas.

A partir deste contexto, a ESCWA-ONU produziu um estudo que resultou num relatório para o monitoramento da transição para uma economia verde na região árabe. O relatório tem a preocupação clara de propor indicadores e políticas que respeitem as peculiaridades ambientais e socioeconômicas regionais. O princípio do relatório é levar em consideração as diferenças estruturais e culturais de cada país, de forma a construir políticas públicas efetivas que levem a um desenvolvimento ecologicamente adequado.

Os países da região árabe comprometeram-se com uma transição de uma economia tradicional, baseada em uso de energia fóssil e grande dispêndio de recursos naturais e de materiais, para uma economia verde. No entanto, o relatório ESCWA (2013) toma como um dado o compartilhamento global de um valor ambiental. As discussões em fóruns internacionais, a mobilidade de indivíduos que vão estudar em países ocidentais e depois retornam às suas regiões de origem, o turismo, a internacionalização de empresas e a globalização produtiva industrial

seriam elementos suficientes para garantir um consenso mundial sobre a prioridade da questão ambiental em todas as sociedades do planeta, inclusa a região árabe.

Se já está espreado, o compartilhamento não está tão enraizado como suposto. Várias partes do relatório trazem informações que alimentam a hipótese de que o valor ambiental seja um tanto distinto na região árabe, mais restrito às preocupações com a disponibilidade de água. Embora a escassez de água possa ser relacionada com mudanças climáticas planetárias, este é um problema regional antigo. A relação com uma crise ambiental mundial não necessariamente é estabelecida pelos habitantes locais. Numa escala de valores sociais, o problema ambiental não é o mais prioritário, está antecedido pela necessidade de geração de empregos e de renda.

De forma semelhante, A ESCWA (2013) acredita em uma grande capacidade de mudança decorrente das SME. Inspira-se no exemplo europeu. Porém, informações contidas no próprio relatório revelam uma importância socioeconômica menor e irregular da SME.

O relatório não contempla um princípio científico fundamental, o da coerência. Na primeira parte, é relatada uma pujança empreendedora, originária de uma história de pequenos empreendimentos comerciais e manufatureiros, disseminada por toda a região árabe, base sobre a qual se daria a transição de SME tradicionais para SME verdes. Na segunda metade do trabalho, surgem diversas passagens que revelam uma menor importância relativa das SME em algumas economias locais, e óbices generalizados na região ao desenvolvimento de SME. Esta contradição decorre de um uso superficial do conhecimento já desenvolvido sobre instituições.

Falta clareza de que instituições abarcam o compartilhamento de hábitos de pensar, de que há uma cumulatividade de camadas institucionais sobrepostas, de que as instituições se conectam com o desenvolvimento e a difusão de valores e de tecnologias, e de que os indivíduos têm suas ações e sua atenção afetada por diferentes normas de convivência e posicionam-se socialmente com identidades distintas.

A suposição de que há uma ética ambiental mundialmente compartilhada é uma homogeneização perigosa e contraditória à variedade sociocultural que, evolutivamente, se renova. As diretrizes propostas serão pouco efetivas na medida

em que o relatório revela desconhecimento da penetração dos valores favoráveis a uma defesa global do meio ambiente no substrato institucional local.

THE TRANSITION TO A "GREEN ECONOMY" IN THE ARAB REGION IN AN INSTITUTIONAL POINT OF VIEW

ABSTRACT

The objective of the paper is to analyze, from an institutional point of view, the United Nations report recommending monitoring indicators and policy guidelines for the transition from a traditional economy to a "green economy" in the arab region. The report is analyzed from two vectors: a) previous reports of international organizations, from the 1970s to 1990s, which gave little attention to regional socioeconomic, environmental and institutional particularities; and b) theoretical and conceptual institutionalist elements harmonized with the basic precepts originated from the old American institutionalists. The United Nations report points out ways and obstacles for countries to move from a traditional economy to an environmentally sustainable economy and nominally aims to respect regional variations, especially in the use of environmental resources and national socio-economic objectives. However, it does not adopt a theoretical perspective to capture the rooting of environmental values in the population, and especially in the managers of small and medium-sized enterprises, the main unit of policies and the proposed monitoring. The proposed guidelines run the risk of being ineffective insofar as their ability to dialogue with the local institutional substrate is unknown.

Keywords: Institutions, Green Economy, UN, Arab Region

REFERÊNCIAS

CAVALIERI, Marcos R. **O surgimento do institucionalismo norte-americano de Thorstein Veblen: economia política, tempo e lugar.** Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso), v. 22, p. 43-76, 2013.

CHANG, H-J. **Institutional Change and Economic Development.** Tokyo: United National Press, 2007.

CHANG, H-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** Editora UNESP, 2004.

CRUZ, Murillo. **Thorstein Veblen: O Teórico da Economia Moderna Teoria Econômica, Psique e Estética da Ordem Patriarcal,** 2014.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 31-51, out./dez. 2017.

ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR WESTERN ASIA (ESCWA). **Monitoring the transition to a green economy in the Arab Region: the SME perspective.** UNITED NATIONS, 2013.

DANTAS, Fagner C. **Economia Política Institucionalista: a contribuição de Há-Joon Chang para a administração política.** Anais do IV Encontro de Administração Política. UESB, 2013.

DOSI, G. "**Perspectives on Evolutionary Theory**", *Science and Public Policy*, 18 (6), (1991, p. 353-61).

Hamilton, Walton H. **'Institution'**, in Edwin R. A. Seligman and Alvin Johnson (eds), *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. VIII, New York: Macmillan, pp. 84–89. 1932

HODGSON, G. M. **The Approach of Institutional Economics.** *Journal of Economic Literature*, v. XXXVI, 1998.

HODGSON, G. M. **What are institutions?** *Journal of Economic Issues*, Vol XL, Nº 1, March 2006.

MARCH, J. G.. **A primer on decision making: how decisions happen.** The Free Press, 1994.

MARTINS, V. A dimensão externa da segurança interna nas relações entre a França e a Tunísia. Instituto Português de Relações Internacionais. *Revista de Relações Internacionais*, n40, 2013.

MONASTERIO, L. M. **Veblen e o comportamento humano: uma avaliação após um século de "a teoria da classe ociosa"**. Editora Universitária, UNISINOS, 2005.

NORTH, D. C. ***Institutions, Institutional Change, and Economic Performance.*** Cambridge: Cambridge University Press. (1991).

RUTHERFORD, M.. **Institutions in economics: the old and the new institutionalism.** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas and interests.** Sage Publications. 2008.

SEN, A; WILLIAMS, B. **Introduction: Utilitarianism and Beyond.** Cambridge University Press. 1983.

SOUZA, R. S.. **Entendendo a Questão Ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.

R. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 31-51, out./dez. 2017.

TUOMELA, R. **The Importance of Us: A Philosophical Study of Basic Social Notions**. Stanford University Press. 1995.

VEBLEN, T. **A Teoria da Classe Ociosa: Um Estudo Econômico das Instituições**. São Paulo: Abril Cultura, 1983.