# ANOTAÇÕES PARA O NOVO LUSTRO DA ECONOMIA BRASILEIRA:

# 2026 A 2030

## A Grande Transformação

Paulo R. Haddad

# ANOTAÇÕES PARA O NOVO LUSTRO DA ECONOMIA BRASILEIRA: 2026 A 2030

## - A GRANDE TRANSFORMAÇÃO -

**Paulo R. Haddad**

**da Academia Mineira de Letras**

**Belo Horizonte**

**Janeiro a maio de 2026**

# AGRADECIMENTOS

Na edição e revisão deste livro, contei com a inestimável e eficiente colaboração de Rosanna Margarita de Carvalho; Jeovane Moreira Gomes e João Pedro Freitas Haddad contribuíram com a digitação do texto; Ana Amélia Gouvêa e Bruno Filogônio cuidaram da apresentação do livro. Agradeço também a Fernando Barros, diretor executivo do Fórum do Futuro, pela divulgação de textos aqui apresentados.

## TEXTOS

**I. Anotações Introdutórias: o Brasil que queremos**

**II. O que fazer com o planejamento nos Estados?**

**III. O planejamento do desenvolvimento sustentável dos estados e municípios**

**IV. O futuro da Amazônia: savanização ou sustentabilidade?**

**V. A construção de uma nova política econômica: estabilização monetária com desenvolvimento sustentável**

**VI. Políticas sociais e regimes de desigualdades no Brasil**

**VII. Atualização das políticas ambientais no Brasil**

**VIII. Atualização das políticas de desenvolvimento regional no Brasil**

**IX. O futuro do capitalismo no Brasil**

**X. Brasil: a Grande Transformação.**

**Desde o início de 2026, vem acontecendo um amplo conjunto de debates, motivado pelo processo eleitoral, a respeito do futuro da economia nacional e das economias estaduais. Elaborei 10 textos que, a partir de minhas experiências de planejamento nos três níveis de governo, durante algumas décadas, poderão eventualmente ser úteis como subsídios atualizados para propostas de planos, políticas públicas e projetos dos candidatos à Presidência da República e aos governos estaduais. Estes textos se referem ao resgate dos processos de planejamento de médio e de longo prazo, à avaliação das políticas públicas em andamento, à articulação das políticas macroeconômicas de curto prazo com as políticas de desenvolvimento sustentável (=crescimento econômico globalmente competitivo + equidade social + sustentabilidade ambiental) e às propostas da estrutura de novos planos de governo. O décimo texto irá conter um esboço de uma proposta para uma Grande Transformação do Brasil, no próximo lustro.**

**Em alguns textos, há eventualmente a repetição de argumentos, exemplos e ilustrações para preservar sua leitura própria, uma vez que foram redigidos em momentos diferentes. São argumentos fundamentais em todo o conjunto das anotações, ideias-força que prevalecem em diferentes contextos, que não podem silenciar.**

**ELEGIA 1938**

Trabalhas sem alegria para um mundo caduco,
onde as formas e as ações não encerram nenhum exemplo.
Praticas laboriosamente os gestos universais,
sentes calor e frio, falta de dinheiro, fome e desejo sexual.

Heróis enchem os parques da cidade em que te arrastas,
e preconizam a virtude, a renúncia, o sangue-frio, a concepção.
À noite, se neblina, abrem guarda-chuvas de bronze
ou se recolhem aos volumes de sinistras bibliotecas.

Amas a noite pelo poder de aniquilamento que encerra
e sabes que, dormindo, os problemas te dispensam de morrer.
Mas o terrível despertar prova a existência da Grande Máquina
e te repõe, pequenino, em face de indecifráveis palmeiras.

Caminhas entre mortos e com eles conversas
sobre coisas do tempo futuro e negócios do espírito.
A literatura estragou tuas melhores horas de amor.
Ao telefone perdeste muito, muitíssimo tempo de semear.

Coração orgulhoso, tens pressa de confessar tua derrota
e adiar para outro século a felicidade coletiva.
Aceitas a chuva, a guerra, o desemprego e a injusta distribuição
porque não podes, sozinho, dinamitar a ilha de Manhattan.

***CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE***

# I. ANOTAÇÕES INTRODUTÓRIAS: O Brasil que queremos

## I.1. A Economia Brasileira está bem, mas vai mal, envolta na armadilha dos países de renda média.

Observada entre os países do mundo, a economia brasileira está bem, mas vai mal. Estamos vivenciando o que *Philippe Aghion,* professor do Collège de France e da London School of Economics, laureado com o Prêmio Nobel de Economia, em 2025, denomina "a armadilha da renda média" e, especificamente, "O Paradoxo da Argentina", o que corresponde ao fato de que alguns países passam por um período de forte crescimento, criando a expectativa de um padrão de vida equivalente aos países mais ricos do mundo, mas, entretanto, acabam experimentando um retrocesso econômico relativo*.

Em 1890, a Argentina, por exemplo, tinha um PIB per capita igual, aproximadamente, a 40 porcento do PIB per capita dos EE.UU., sendo classificada como um país de renda média. Esse nível era três vezes o PIB per capita do Brasil e da Colômbia, equivalente ao do Japão e próximo ao do Canadá. Ainda de acordo com *Aghion / Antonin / Bunel*, esse PIB per capita da Argentina era um pouco superior ao PIB per capita da França. Afirmam que a Argentina sustentou essa posição até 1938, quando ocorreu um declínio persistente em relação ao PIB per capita norte-americano.

Muitos países, entre eles o Brasil, esperavam que um longo ciclo de crescimento os colocasse entre as economias mais prósperas do mundo. Entretanto, a grande maioria desses países permaneceu como de renda média ou o que os autores denominaram de "armadilha da renda média", sugerindo que a transição para uma economia avançada não é um processo sequencial inequívoco. "Para evitar essa armadilha, os países precisam encontrar uma **nova estratégia de crescimento** com maior valor agregado, fundamentada na inovação, um passo que a Argentina deixou de dar".

* Philippe Aghion, Céline Antonin e Simon Bunel – **The Power of Creative Destruction: Economic Upheaval and the Wealth of Nations,** Harvard, 2021.

O Brasil assinou, em setembro de 2015, juntamente com os demais Estados Membros da Nações Unidas (ONU) um compromisso para implementar a **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS)** que inclui um conjunto de **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** para o período 2015-2030, os quais constituem um plano de ação mundial para a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento econômico:

ODS 1 - **Erradicação da pobreza** - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

ODS 2 - **Fome-Zero e Agricultura Sustentável** - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

ODS 3 - **Saúde e Bem-Estar** - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

ODS 4 - **Educação de Qualidade** - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

ODS 5 - **Igualdade de Gênero** - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar as mulheres e as meninas.

ODS 6 - **Água Potável e Saneamento** - Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.

ODS 7 - **Energia Limpa e Acessível** - Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos.

ODS 8 - **Trabalho Decente e Crescimento Econômico** - Promover o crescimento econômico sustentado inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

ODS 9 - **Inovação e Infraestrutura** - Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

ODS 10 - **Redução das Desigualdades** - Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

ODS 11 - **Comunidades Sustentáveis** - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

ODS 12 - **Consumo e Produção Responsável** - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

ODS 13 - **Ação Contra a Mudança Global do Clima** - Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.

ODS 14 - **Proteger a Vida na Água** - Conservação e uso sustentável dos oceanos dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

ODS 15 - **Vida Terrestre** - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

ODS 16 - **Paz, Justiça e Instituições Eficazes** - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

ODS 17 - **Parcerias e Meios de Implementações** - Fortalecer meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

O IPEA e outras instituições públicas e privadas procuraram decodificar o significado de cada ODS para a realidade histórica do Brasil, detalhando as ações programáticas necessárias para a sua implementação. É preciso registrar que muitas dessas ações foram efetivamente realizadas com resultados muito favoráveis para a sociedade brasileira.

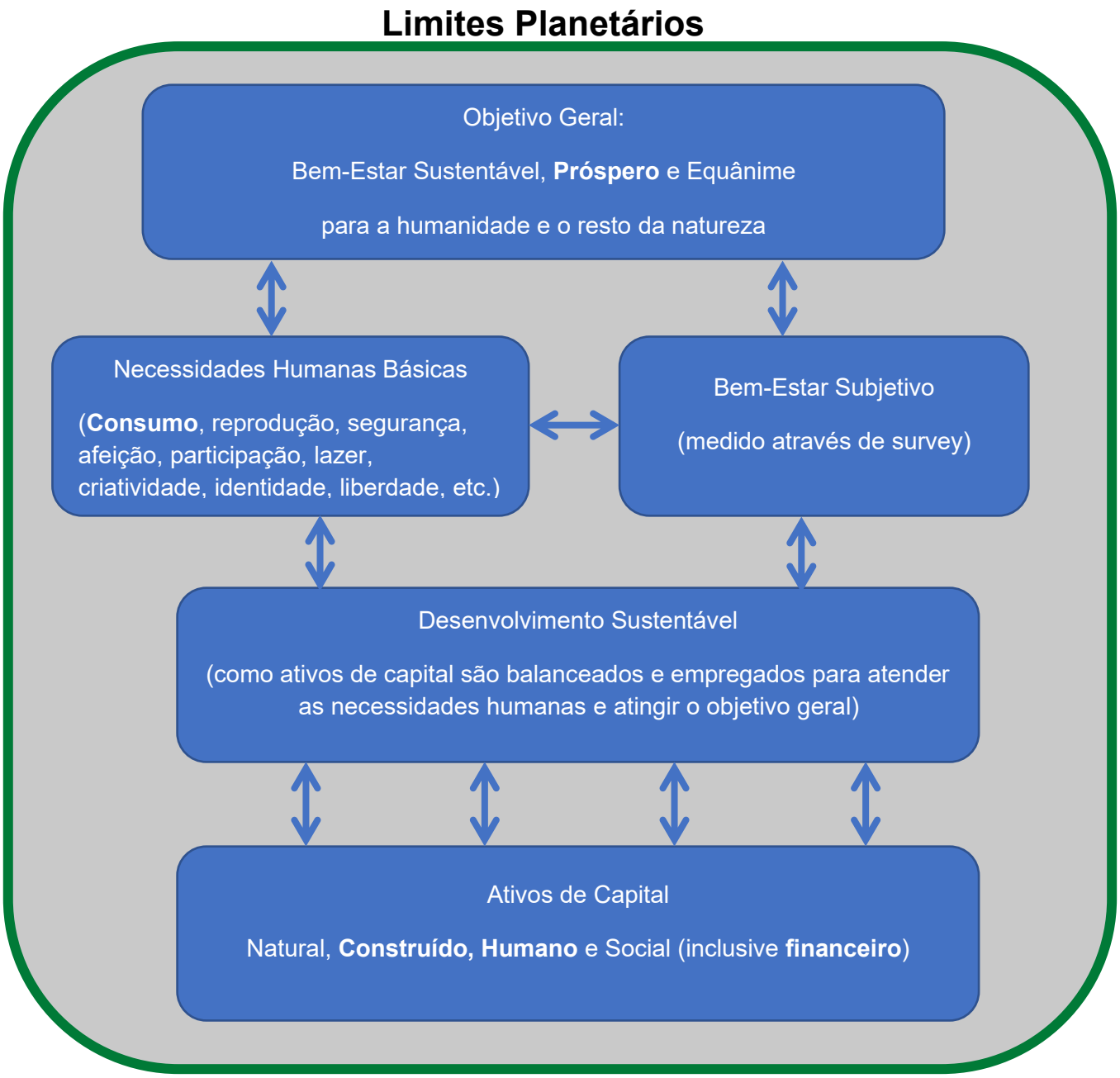
## I. 2. As questões fundamentais da economia brasileira no século 21: baixo crescimento econômico, uma sociedade desigual e o uso não sustentável do sistema natural.

Para avaliar se o Brasil tem atingido os ODS em seu conjunto, já dispomos de uma série histórica de indicadores de desenvolvimento sustentável tecnicamente rigorosos, construídos por instituições públicas e privadas (ver Quadro 1). Em síntese, podemos resumir o estado geral da nação no século 21, em termos dos indicadores de desenvolvimento sustentável, em três blocos:

a. **Crescimento Econômico:** depois da II Grande Guerra, tivemos dois ciclos de expansão da economia brasileira - o **Plano de Metas do Presidente JK e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) na gestão do Presidente Geisel.** Nesses dois ciclos, a economia cresceu em torno de 7% ao ano em média, o que significa que o nosso PIB dobrava de 10 em 10 anos; a fim de comparação, se a economia crescer apenas 2% ao ano, serão necessários 35 anos para que o valor do PIB dobre. A partir desses dois ciclos de expansão a economia brasileira acabou se posicionando entre as dez maiores economias do mundo e neste sentido está bem.

**QUADRO 1**

**Bem-estar Social Sustentável**




**Fonte: Constanza, R. et alii – Comment, Macmillan, Jan, 2014.**

**No caso brasileiro, o principal desafio no atual momento histórico é o de retomada do crescimento acelerado da economia brasileira a uma taxa mínima necessária, em torno de 5% ao ano. Com esse ritmo de crescimento sustentado o PIB dobrará de 14 em 14 anos e, será possível equacionar**

**alguns problemas conjunturais e estruturais a partir da formação ampliada e recorrente de um excedente econômico, o qual poderá favorecer a geração de renda e de emprego, com aumento da base tributável assim como a implementação dos ODS. Tendo em vista as décadas perdidas de crescimento, seria mais adequado que a economia se expandisse à taxa média anual de 7% ao ano.**

De 2002 a 2022, a taxa média de crescimento do PIB no Brasil foi de apenas 2,2%. Quando se leva em conta que a taxa média geométrica de crescimento da população residente por ano estava em torno de 1,67%, fica claro que é insignificante o aumento da quantidade de bens e serviços finais produzidos que a economia semiestagnada colocou à disposição do bem-estar social sustentável dos brasileiros no século 21. Nesse período, enquanto o PIB da China cresceu no acumulado mais de 340%, o do Brasil cresceu menos de 30%, uma intensidade considerada pífia diante das potencialidades de desenvolvimento do nosso País.

Esse baixo crescimento da economia acaba contaminando o crescimento da Renda, do Emprego e da Base Tributável em estados e municípios.

Desde os anos 1990, ocorreram, de fato, alguns anos não sequenciais em que a taxa de crescimento girou em torno de 5% ao ano:

- ✓ no fim do imposto inflacionário, com a recomposição do poder de compra da massa salarial a partir do bem-sucedido Plano Real;
- ✓ com o *boom* dos preços das *commodities* na economia globalizada, no período da pré-crise mundial de 2008;
- ✓ com o renivelamento do emprego e da renda após a crise econômica e financeira da pandemia da Covid-19, quando, em 2020, a taxa de crescimento foi negativa (-3,3%) para se recuperar nos dois anos seguintes.

Foram, pois, espasmos de crescimento e não ciclos de expansão sustentada da economia, mas que conseguiram evitar que o País sofresse um grave ciclo recessivo.

Há, pois, uma taxa mínima de crescimento sustentado da economia brasileira que é indispensável para que sejam atingidos três objetivos, simultânea e complementarmente.

**O primeiro objetivo é manter um ritmo adequado do nível de emprego de qualidade e estável, capaz de acomodar quase dois milhões de brasileiros que se mobilizam e se reposicionam anualmente nos diferentes mercados de trabalho.**

**O segundo objetivo é gerar um excedente econômico, de maior magnitude e recorrência, de investimentos crescentes para a recuperação e a modernização de nossa infraestrutura econômica e social, e que permita financiar as necessidades crescentes das políticas sociais compensatórias, visando a atenuar os índices de pobreza e de miséria social, assim como eventuais tensões sociais e políticas.**

**Finalmente, essa taxa tem a função de manter acesa a chama do que Keynes denominava "o espírito animal" dos nossos empreendedores efetivos ou potenciais, além de uma expectativa recorrente de confiança no nosso progresso econômico e social, a partir de programas e projetos de investimentos que aumentem significativamente a produtividade total dos fatores nos setores produtivos mais significativos.**

b. **Equidade Social:** além de se tornar uma economia de crescimento lento no século 21, o Brasil se caracteriza também como **uma sociedade desigual no tempo e no espaço.** Em 2022, no Brasil, o rendimento dos 20% da população com os maiores rendimentos era cerca de 11 vezes o rendimento dos 20% com os menores rendimentos. O IBGE destaca que, entre os 40 países selecionados pela OCDE para uma comparação, o Brasil tem a segunda maior desigualdade de rendimento, ficando atrás apenas da Costa Rica (12,3 vezes) e muitíssimo à frente de países como Itália (5,4 vezes), França (4,5 vezes) Suécia (4,3 vezes) e, até mesmo, de Portugal e Espanha (5,5 vezes).

Felizmente, as políticas sociais compensatórias têm contribuído significativamente para atenuar a questão das desigualdades sociais no Brasil. De acordo com a PNAD contínua, O IBGE destaca:

- Entre 2023 e 2024, a proporção da população do país na pobreza (linha US$ 6,85 PPC ou R$ 694 por mês) recuou de 27,3% em 2023 para 23,1%. Foi uma redução de 4,2 pontos percentuais ou menos 8,6 milhões de pessoas na pobreza. Já a proporção de pessoas na extrema pobreza (linha US$ 2,15 PPC ou R$ 218 por mês) recuou de 4,4% para 3,5%, uma redução de 0,9 ponto percentual, ou menos 1,9 milhão de pessoas nessa situação.
- **Sem os benefícios de programas sociais, a proporção de pessoas na extrema pobreza subiria de 3,5% para 10,0% da população, enquanto a proporção da pobreza aumentaria de 23,1% para 28,7% em 2024.**
- Cerca de 25,8% das pessoas pretas e 29,8% das pessoas pardas eram pobres, enquanto entre a população branca essa proporção era de 15,1%.
- **Se a população idosa (60 anos ou mais de idade), que recebe aposentadorias e pensões, não tivesse acesso a esses benefícios previdenciários, a extrema pobreza nesse grupo passaria de 1,9% para 35,2% e a pobreza, de 8,3% para 52,2%.**
- Na população ocupada do país, a proporção de pobres foi de 11,9%. Entre os desocupados, a pobreza atingia 47,6%. Além disso, menos de 0,6% das pessoas ocupadas foram consideradas extremamente pobres, enquanto entre os desocupados a extrema pobreza chegou a 13,7%.
- Em 2024, a pobreza foi maior entre os trabalhadores sem carteira assinada (20,4%) e por conta própria (16,0%), e menor para os trabalhadores com carteira assinada (6,7%).
- A pobreza foi superior entre os trabalhadores da agropecuária (29,3%) e dos serviços domésticos (22,9%) e inferior no setor de administração pública, saúde e serviços sociais (4,6%).

**Embora esses resultados sejam relativamente favoráveis à redução das desigualdades sociais no Brasil, há que se destacar:**

a. **o número absoluto de brasileiros na pobreza (US$ 6,85 PPC) e na extrema pobreza (US$ 2,15 PPC) ainda é número muito**

**elevado, de 48.948 e 7.354 mil pessoas, respectivamente, em 2024;**

b. **os resultados dependem muito dos programas sociais, ou seja, dos governantes que, em cada mandato presidencial, atribuam ideologicamente maior ou menor prioridade para a superação da pobreza no País.**

**Quando se trata da questão da equidade social num processo de desenvolvimento sustentável do Brasil, não há como deixar de se colocar a questão da loteria regional da vida.** Qual a diferença entre o futuro de um brasileiro que nasce no interior do Nordeste e o futuro do brasileiro que nasce em uma das áreas mais desenvolvidas do Sul ou do Sudeste? Do ponto de vista econômico, a resposta pode estar nas condições de vida e no campo de oportunidades para quem nasce nas áreas desenvolvidas, nas quais são quase três vezes superiores às condições de vida de quem nasce nas áreas menos desenvolvidas do País.

**Uma diferença que pode ser observada estatisticamente através dos indicadores de renda, trabalho, habitação, educação, saúde e segurança que caracterizam como vivem as famílias brasileiras em cada região.** Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C) do IBGE, a renda domiciliar per capita do Brasil, em 2022, foi de R$1.625. A Unidade Federativa com maior renda média do Brasil foi o Distrito Federal com R$ 2.913, seguido de São Paulo com R$ 2.148. O estado do Maranhão teve a menor renda (R$ 814), seguido de Alagoas (R$ 935). A Região Centro-Oeste apresenta o maior rendimento regional no valor de R$ 2.011 e a Região Nordeste o menor valor R$ 1.053. Caracteriza-se, assim, a questão da **persistência dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil.**

É grande a insatisfação dos brasileiros que vivem em áreas economicamente deprimidas (Agreste e Sertão do Nordeste, Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, etc.); em áreas desmatadas mais antigas da Amazônia; em áreas em processo de decadência econômica (Vale do Ribeira, Metade do Sul do RS); em áreas desertificadas com baixo potencial de desenvolvimento (17% do Território Nacional). Uma das formas de manifestar essa insatisfação ocorre através da

migração inter-regional ou da busca inconformada de alternativas político-institucionais para a construção do seu desenvolvimento futuro (ver Mapa 1).

**Podemos observar a insatisfação da população brasileira com a atual geopolítica do País pelo grande número de projetos de lei que estão no Congresso Nacional, demandando o redesenho da regionalização político-institucional do País, através da criação de novos estados e territórios, destacando-se: o estado do Tapajós, o estado do Solimões, o estado do Oiapoque, o estado de Carajás, o estado do Maranhão do Sul, o estado do Gurgueia (PI), o estado do Maranhão do Norte, o estado do Araguaia, entre outros, como ocorreu com a demanda do Triângulo Mineiro, nos anos de 1970. Em geral, a busca de novos estados e territórios reflete o sentimento da população que se sente marginalizada dos benefícios do progresso econômico e social do Brasil.**

Quando um país consegue reduzir os processos de desequilíbrios regionais de desenvolvimento através de políticas consistentes, convergindo as condições de vida das regiões mais pobres para as condições de vida das regiões mais ricas, é preciso que consolide, sustente e reinvente as políticas públicas para evitar a reversão desses desequilíbrios e induzir a convergência ao longo do tempo.

No caso brasileiro, a região economicamente menos desenvolvida era o Nordeste. No Governo JK, em 1959, foi criada a SUDENE para promover o desenvolvimento da Região, tendo, à frente da Superintendência, a liderança intelectual de *Celso Furtado.* Durante as três primeiras décadas, as políticas públicas conseguiram induzir o crescimento econômico regional, através de um sistema de incentivos fiscais e de intensos investimentos em infraestrutura econômica e social do Governo Federal. Nesse período, em diversos anos, as taxas de crescimento da Região foram superiores ao crescimento médio nacional.

No século 21, a posição relativa do PIB do Nordeste no PIB brasileiro tem oscilado entre 13 e 14%, sendo que, nos anos de 2018 e 2019, o PIB nordestino cresceu praticamente a metade do PIB nacional, o qual foi apenas de 1,1 % ao

ano. O PIB mede o crescimento econômico e a renda per capita, o bem-estar social das famílias (ver Quadro 2).

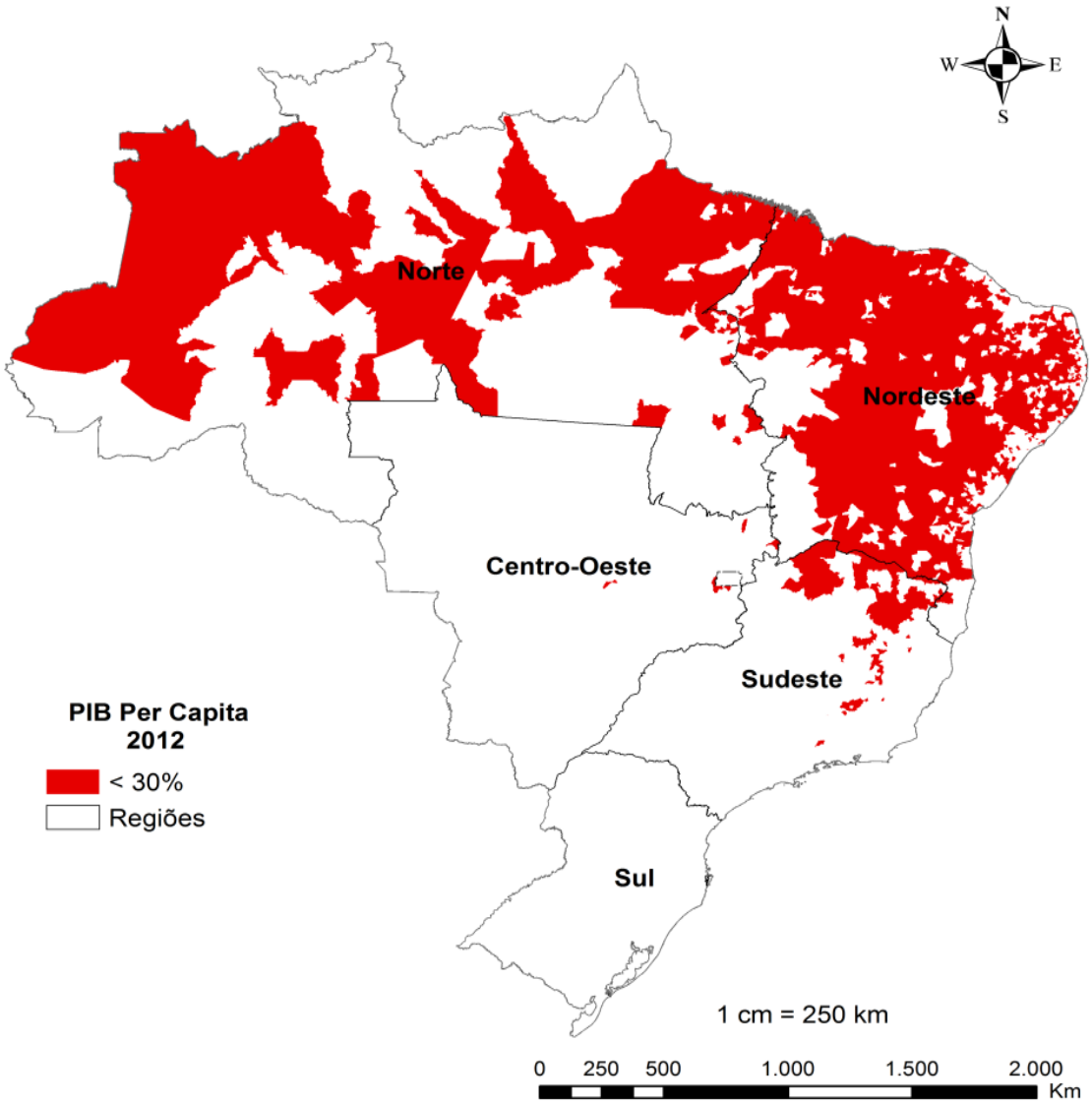
Pode-se dizer que, no Nordeste, parafraseando o filósofo italiano *Antonio Gramsci,* o velho modelo de crescimento econômico regional não morreu e o novo modelo de desenvolvimento sustentável ainda não nasceu. O velho modelo muito dependia do aporte direto ou indireto de volumosas transferências de recursos do Governo Federal, que passa atualmente por uma profunda crise fiscal e financeira. E o novo modelo de desenvolvimento sustentável esbarra no déficit de capitais e valores intangíveis da região (social, institucional, humano, empreendedorismo, etc.), os quais são responsáveis, em última instância, por resgatar, endogenamente, a região das entranhas do atraso econômico e da pobreza social.

Mantidas as atuais taxas de crescimento do Nordeste e do Brasil, serão necessárias muitas décadas para que a região e os seus estados atinjam 70% do PIB per capita do País. Uma assimetria espacial no padrão de vida dos brasileiros, que é politicamente intolerável em uma democracia federativa moderna na “nossa casa comum”.

**Trata-se de uma questão estrutural que não se equaciona apenas através das políticas de ajustes macroeconômicos de curto prazo que vêm sendo implementadas desde 2014. Necessitamos retomar as políticas de desenvolvimento regional renovadas, dentro de um estilo de planejamento de longo prazo mais leve, mais flexível, mais operacional, mais indicativo e mais participativo segundo as propostas de *Ítalo Calvino.***

**MAPA 1**

**ÁREAS ECONOMICAMENTE DEPRIMIDAS**




Obs.: muitos municípios da Amazônia Oriental se caracterizam por serem vazios demográficos.

## QUADRO 2

## CRESCIMENTO ECONÔMICO

### Participações no PIB e na População residente: 2002-2019

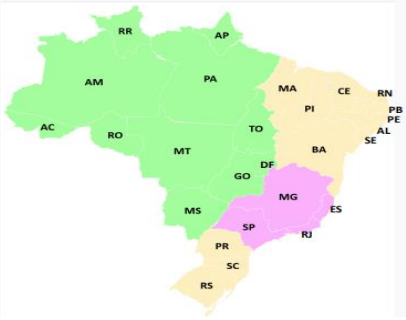
| Grandes Regiões | Participação no PIB do Brasil (%) | | Participação na população do Brasil (%) | | Razão entre a participação no PIB e a participação na população do Brasil | | Diferença das participações na população do Brasil (p.p.) - 2002-2019 | Diferença das participações no PIB do Brasil (p.p.) - 2002-2019 | Diferença das razões entre as participações no PIB e na população do Brasil (p.p.) - 2002-2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | 2019 | 2002 | 2019 | 2002 | 2019 | | | |
| NORTE | 4,7 | 5,7 | 7,8 | 8,8 | 0,60 | 0,65 | 1,0 | 1,0 | 0,05 |
| NORDESTE | 13,1 | 14,2 | 27,9 | 27,2 | 0,47 | 0,52 | -0,7 | 1,1 | 0,05 |
| SUDESTE | 57,4 | 53,0 | 42,6 | 42,1 | 1,35 | 1,26 | -0,5 | -4,4 | -0,09 |
| SUL | 16,2 | 17,2 | 14,7 | 14,3 | 1,10 | 1,21 | -0,4 | 1,0 | 0,10 |
| CENTRO-OESTE | 8,6 | 9,9 | 7,0 | 7,8 | 1,24 | 1,28 | 0,8 | 1,3 | 0,04 |
| CENTRO-OESTE exceto DF | 5,0 | 6,2 | 5,7 | 6,3 | 0,87 | 0,98 | 0,6 | 1,2 | 0,11 |

IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Regiões Norte e Centro-Oeste ganham participação na população e no PIB.

Regiões Sul e Nordeste perdem participação na população e ganham no PIB

Região Sudeste perde participação na população e no PIB




**Nota: População residente estimada para 1º de julho, segundo as unidades da Federação, enviada ao Tribunal de Contas da União – TCU**

## I.3. A concepçãode desenvolvimento sustentável da economia brasileira demanda que os fundamentos dos novos planos, políticas públicas e projetos ocorram a partir da integração entre crescimento econômico e sustentabilidade ambiental e da ruptura do atual regime de desigualdades.

Nos dois ciclos de expansão da economia brasileira no pós-II Grande Guerra, a preocupação dos formuladores do Plano de Metas e do II PND foi basicamente com a aceleração do crescimento econômico do Brasil e de suas regiões. Ainda não se colocava a questão do que *John Hicks* denominou "concentração da atenção" dos formuladores e dos decisores no processo de planejamento quanto à preservação, conservação e reabilitação dos ecossistemas de uma nação ou da economia global. No Brasil, essa questão somente veio a ser maior "concentração de atenção" a partir da Reunião da ONU, em 1992, no Rio de Janeiro, quando os problemas e as soluções da sustentabilidade ambiental nos biomas do País se transformaram numa agenda de política pública, enquanto continuavam a avançar diferentes processos históricos de degradação dos ecossistemas regionais.

**Na visão tradicional,** a macroeconomia é vista como um sistema isolado, sem trocas de matéria e energia com o meio ambiente. Nessa visão, não se vislumbram insumos ecológicos ou produtos ecológicos enquanto se produz (ex.: captação de água ou emissão de dejetos industriais diretamente em uma bacia hidrográfica), enquanto se consome (ex.: emissão de monóxido de carbono de veículos automotivos) ou enquanto se acumula capital (investimentos) na sociedade (poluição do ar, como exemplo). Na visão macroeconômica tradicional, considera-se como objetivo principal da economia a maximização do crescimento econômico medido pela taxa de expansão do PIB per capita do território (União, estados ou municípios). Pressupõe-se, de forma otimista, que as forças desacorrentadas dos mercados em conjunção com o progresso tecnológico, garantirão infinitas possibilidades de substituição de matéria e de energia capazes de mitigar todas as restrições de escassez ou "os limites do possível" (fontes e perdas ambientais).

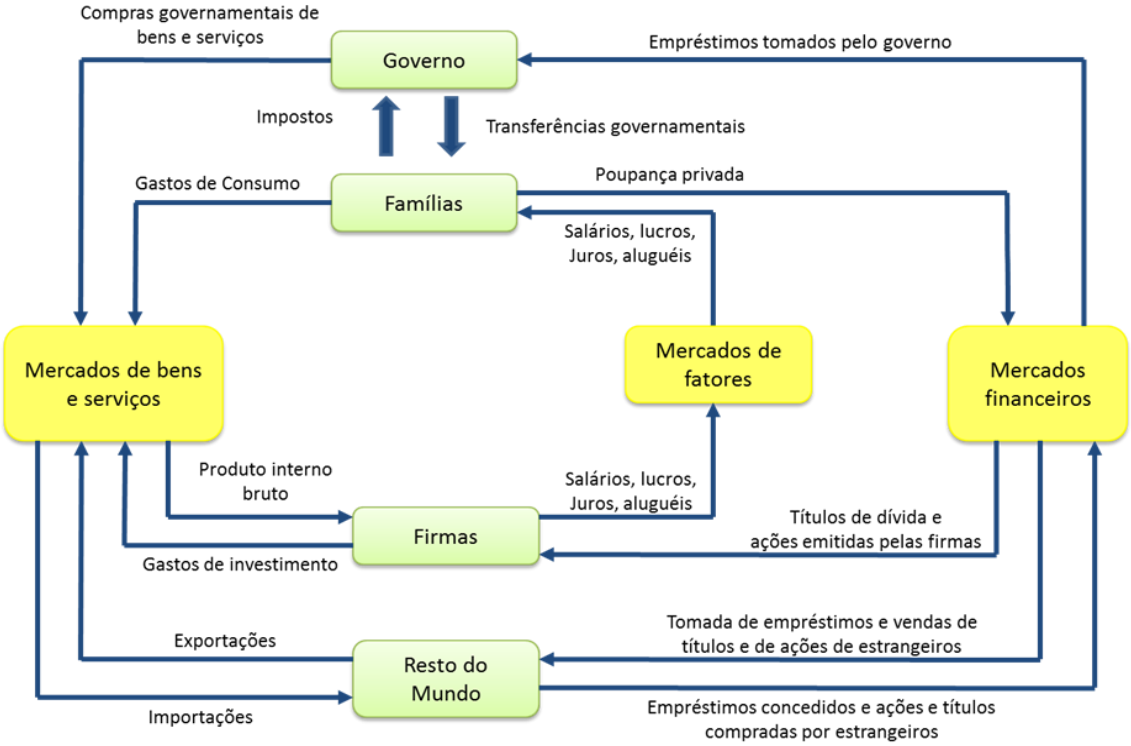
Na perspectiva das Figuras 1 e 2, o ecossistema é apenas o setor extrativo e de disposição de resíduos da economia. Mesmo que esses serviços se tornem escassos **(capacidade de suporte de uma bacia hidrográfica ou limitações de oferta de um recurso natural não renovável relevante)**, o crescimento econômico pode se manter para sempre porque a tecnologia permite a substituição de capital natural por capital *man-made.* O único limite ao crescimento, na visão tradicional, é a tecnologia e, desde que se desenvolvam novas tecnologias (produção de etanol lignocelulósico para o aproveitamento do bagaço da cana ou de resíduos de madeiras, a descoberta de novos materiais, a miniaturização de bens duráveis de consumo, etc.), não há limites para o crescimento econômico.

Como avaliar se essa visão tradicional da Macroeconomia corresponde ao que a sociedade brasileira deseja para as atuais e futuras gerações, para os viventes e para os que vão nascer? Recentes pesquisas (*surveys*) de opinião pública, realizadas em diferentes regiões do País na preparação de ações programáticas de governo, mostram que a sociedade brasileira quer progresso econômico desde que articulado com justiça social e sustentabilidade ambiental, ou seja, um processo de desenvolvimento sustentável.

**Para construir um processo de desenvolvimento sustentável para a promoção do bem-estar social sustentável do povo brasileiro, numa primeira etapa, temos de modificar a visão macroeconômica tradicional, incorporando os diferentes custos e benefícios ecológicos para a sociedade e tratando o sistema econômico como um subsistema do sistema ecológico.**

## FIGURA 1

## A Visão Macroeconômica Tradicional

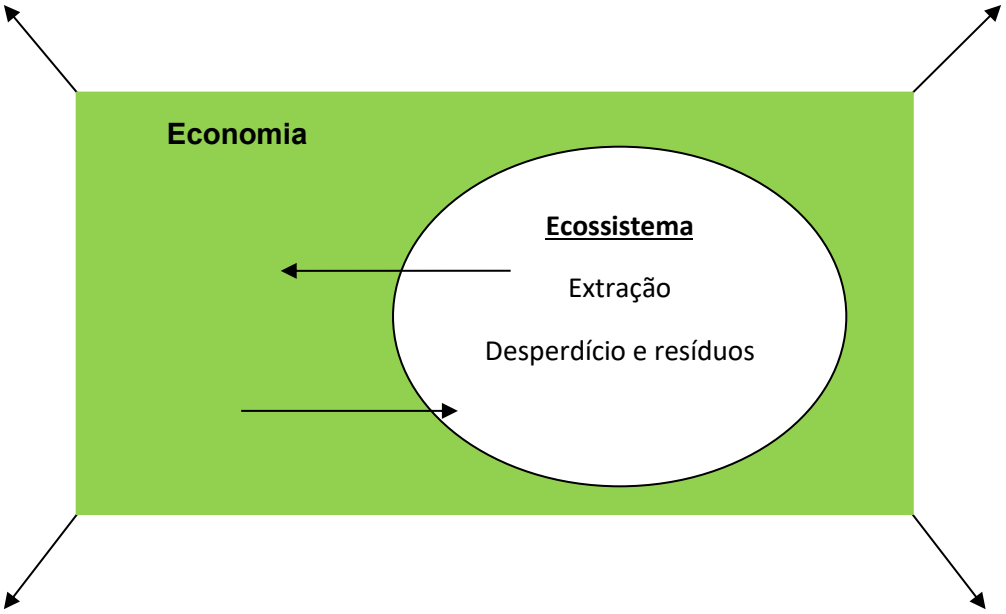



**Fonte: Krugman, P. and Wells, R. Introdução à Economia, Ed. Campus, 2007.**

**Nessa visão, os custos ambientais são tratados como "externalidades" negativas e as desigualdades sociais são tratadas com a complacência neomalthusiana ("a lei dos pobres"). Uma externalidade existe quando as ações de produção ou de consumo de um agente têm um efeito não intencional sobre outro agente ou outros agentes, sendo que esse efeito pode ser benéfico ou prejudicial. Exemplo: uma fábrica de cimento polui o ar com a emissão de resíduos, os quais acabem afetando negativamente a produtividade das atividades agrícolas nas áreas mais próximas; ou um grupo de apicultores que contribuem positivamente para a produção de flores em áreas vizinhas.**

**FIGURA 2**

**O Ecossistema Como um Subsistema da Economia**




**Fonte: Daly, H. E. and Farley, J. Ecological Economics: Principles and Applications, Island Press, 2004.**

**O sistema econômico extrai do sistema natural insumos ecológicos para a produção (madeira, minérios, fármacos, etc.) e para o consumo (frutas, peixes, bioenergia) do estoque de recursos naturais renováveis e não renováveis devolvendo para o sistema natural desperdícios (alimentos não consumidos, bagaços, etc.) e resíduos (pó de minério, substâncias químicas, etc.).**

**Essa nova visão da Macroeconomia é a que está presente na consciência dos formadores de opinião que consideram a visão macroeconômica tradicional como a "velha Economia", uma vez que ela não tem capacidade preditiva para analisar os impactos das mudanças climáticas, dos desmatamentos, da morte de rios, da crise hidráulica, dos desastres ambientais, etc., como componentes de subsistema econômico do sistema natural.**

**A visão contemporânea de desenvolvimento sustentável** inclui a economia como um subsistema aberto do ecossistema* (ver Figura 3). Desde que o ecossistema permaneça constante em escala enquanto a economia cresce, é inevitável que, ao longo do tempo, a economia se torne maior em relação ao

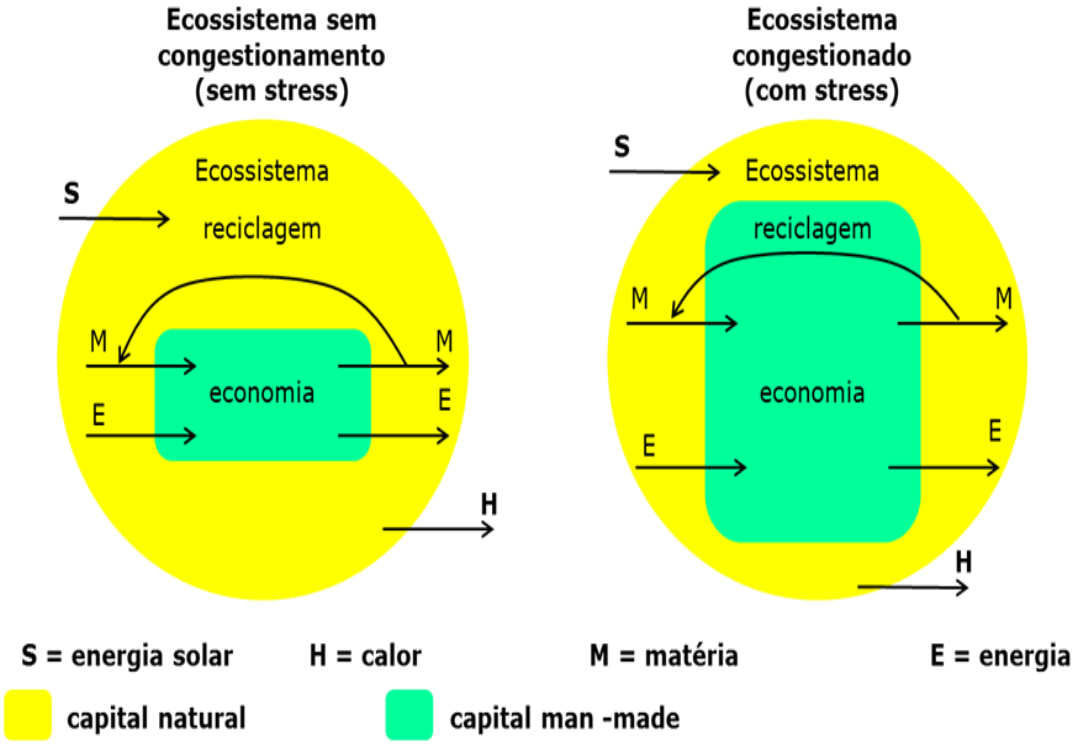
*Um sistema aberto troca matéria e energia com seu ambiente; um sistema fechado troca somente energia com seu ambiente; um sistema isolado não troca nem matéria nem energia com seu ambiente

ecossistema, ou seja, a economia torna-se maior em relação ao ecossistema que a contém. O capital natural remanescente passa a ser o fator limitativo do crescimento econômico num ecossistema congestionado (com *stress*).

Em seguida, apresentam-se, através de quatro etapas, os fluxos de uma economia circular dentro da visão contemporânea de desenvolvimento sustentável.

**FIGURA 3**

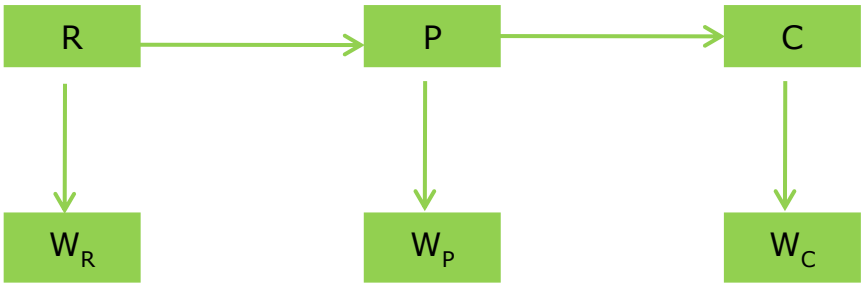
**A Economia como um Subsistema Aberto do Ecossistema**




**Fonte: H. E. Daly Beyond Growth, The Economics of Sustainable Development, Beacon Press, 1996.**

**Nesta figura, o sistema econômico é um subsistema do sistema natural; recebe energia (E) e extrai matérias (M) para a produção (madeiras, fármacos, etc.) e para o consumo (alimentos, frutas e peixes, etc.). Após os processos de produção e de consumo, devolve para o sistema natural (bacias hidrográficas, ar puro, etc.) resíduos e dejetos (bagaços, sobras de alimentos, $CO^2$, etc.). Cerca de 60 % da radiação solar atinge a superfície da Terra dos quais 18 % voltam para o espaço; o resto aquece a superfície da Terra. Numa primeira etapa, a pressão antrópica ocorre sem stress (o extrativismo vegetal na Amazônia, por exemplo) para gerar stress numa segunda etapa (a expansão da fronteira agrícola na Amazônia, por exemplo).**

**1a. Etapa: Primeira Lei da Termodinâmica**




**R** → fluxos de recursos naturais renováveis (RR) e não renováveis (ER)

**P** → fluxos de produção de bens de consumo e de bens de capital (que produzem consumo no futuro)

**C** → consumo público e privado da sociedade

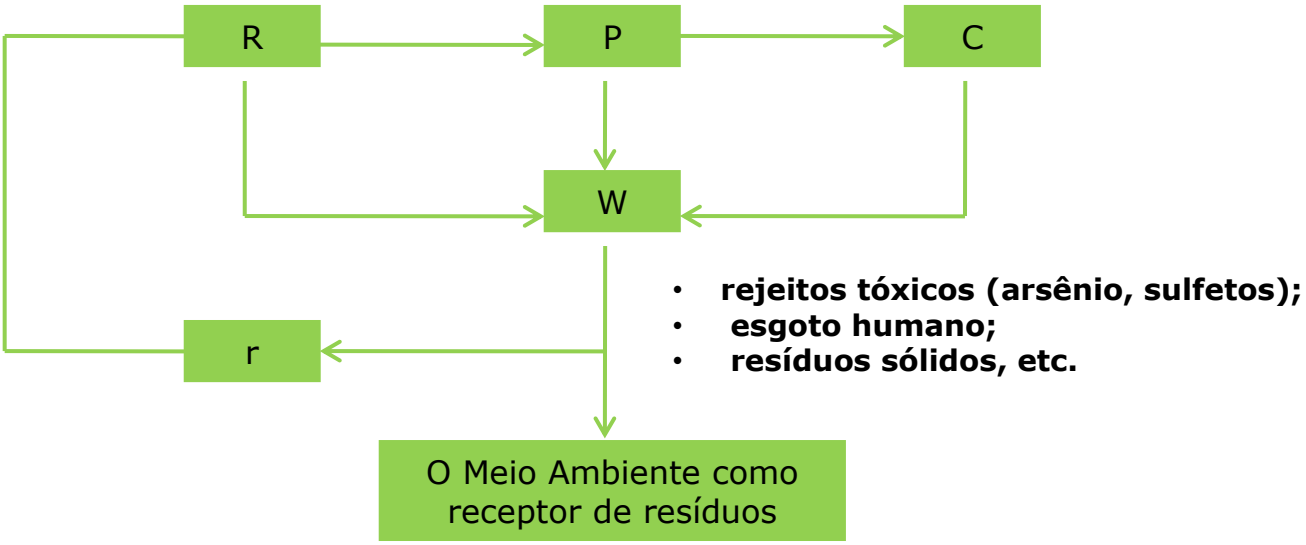
**Wr** → resíduos dos sistemas naturais

**Wp** → resíduos da produção

**Wc** → resíduos do consumo

**W** → resíduos resultantes do consumo (ex.: esgoto, lixo), da produção (ex.: efluentes industriais, poluição do ar) e dos sistemas naturais (ex.: folhas caídas de árvores)

**R = W = Wr + Wp + Wc**, esta lei afirma, essencialmente, que não se pode criar ou destruir energia e matéria; o que se usa de R termina, de alguma forma, no ecossistema; não pode ser destruído; pode ser convertido e dissipado (ex: o consumo de carvão em um período é igual ao montante de gases residuais e de sólidos produzidos pela combustão do carvão); é a lei de conservação de matéria e energia: a retirada ou a reposição de matéria e de energia no ecossistema deve desestruturar o funcionamento desse sistema, independentemente do uso que se faça da matéria e qualidade da matéria e energia realocadas.




A diferença básica entre os sistemas naturais e econômicos é que os sistemas naturais tendem a reciclar (r) os seus resíduos (WR), ainda que parcialmente (ex.: folhas se decompõem e se convertem em adubo orgânico); por outro lado, metais (ex.: latas de alumínio), papéis, vidros podem ser reciclados economicamente (com custos de oportunidade).

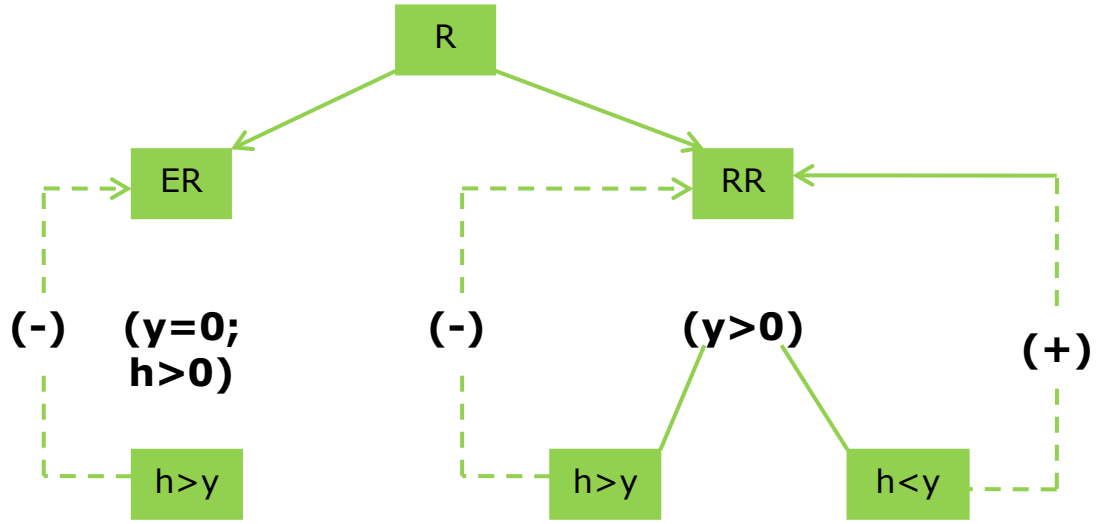
**2ª. Etapa: Segunda Lei da Termodinâmica**

- **os materiais usados na economia tendem a ser usados entropicamente – dissipam-se no sistema econômico;** há casos em que não é tecnicamente factível reciclá-los (ex.: chumbo na gasolina); há casos em que a reciclagem custa enormes quantias de dinheiro para extração dos materiais (ex.: alumínio, aço e chumbo em um automóvel podem ser reciclados, entretanto outras dezenas de seus componentes, como os plásticos, já não podem); há toda uma categoria de recursos que não podem ser reciclados – os recursos de energia (ex.: o dióxido de carbono capturado da queima de combustíveis fósseis não cria nova energia) ;

- esses resíduos vão para o meio ambiente que tem a capacidade de converter muitos deles em produtos inofensivos ou ecologicamente úteis; é a capacidade assimilativa ou de suporte do meio ambiente (A), que pode ser prejudicada se houver uma disposição excessiva dos resíduos (principalmente de recursos naturais não renováveis).

- é a lei da entropia, a qual garante que a matéria e a energia extraída são qualitativamente diferentes da matéria e da energia reinseridas, matérias-primas de baixa entropia são retiradas e resíduos de alta entropia são retornados.

**3ª Etapa: Regras da Sustentabilidade Ambiental**




**h → taxa de utilização dos recursos naturais**

**y → taxa de regeneração dos recursos renováveis (Economia Regenerativa)**

Uma primeira definição operacional para o **desenvolvimento sustentável:** "este envolve a maximização dos benefícios líquidos do desenvolvimento econômico, sujeito à manutenção dos serviços e da qualidade dos recursos naturais ao longo do tempo". Essa manutenção implica, desde que seja possível, a aceitação das seguintes **regras de sustentabilidade:**

- **utilizar os recursos renováveis a taxas menores ou iguais à taxa natural que podem regenerar (h < y);**

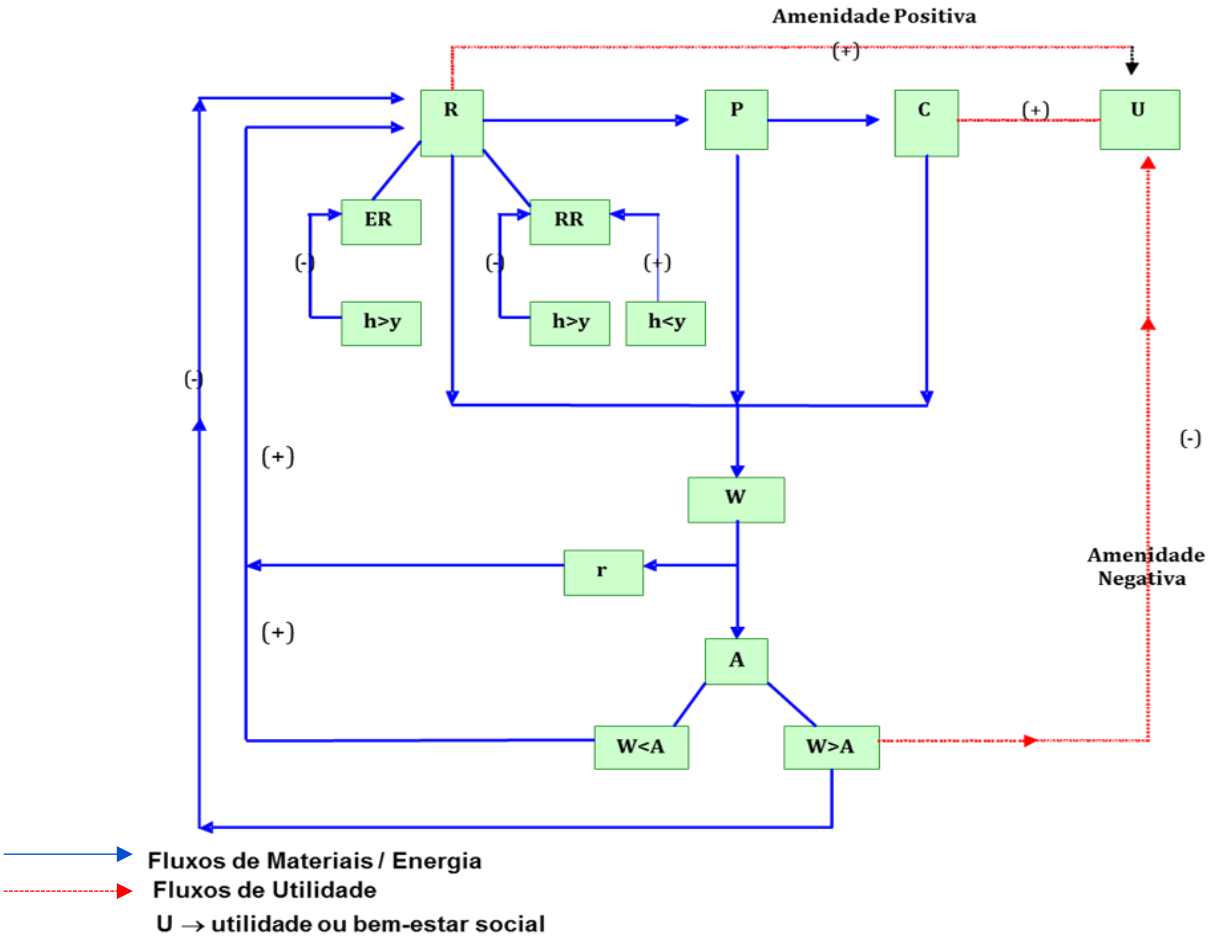
- **otimizar a eficiência com que recursos não renováveis são usados, o que está sujeito ao grau de substituição entre recursos e progresso tecnológico;**

- **manter sempre os fluxos de resíduos no meio ambiente no nível igual ou abaixo de sua capacidade assimilativa (W < A).** A vegetação nativa e os ecossistemas críticos devem ser preservados, reabilitados e/ou restaurados; a exploração futura do capital natural deveria ser restrita às áreas já fortemente modificadas pelas atividades humanas prévias (por exemplo: a produção de biodiesel de dendê em áreas de pastagens degradadas na Amazônia).

Chega-se, assim, à quarta etapa da exposição diagramática, a qual fornece uma visão de conjunto da economia do desenvolvimento sustentável e que, portanto, exige um sistema de indicadores mais amplo do que os agregados significativos da macroeconomia tradicional:

## 4ª Etapa: visão de conjunto da economia circular com impactos ambientais – A NOVA ECONOMIA

**FIGURA 4**




**Fonte: Pearce, P.W. e Turner, R.K.**

**A interpretação da figura deve seguir a direção das setas: recursos naturais renováveis (RR) e não renováveis (ER) são extraídos para a produção (P) e o consumo (C) que são utilizados (y) a uma taxa maior ou menor do que podem regenerar (h); resíduos dejetos e desperdícios ocorrem a partir de R, P e C, parte dos quais pode ser reciclada (r) voltando ao estoque de recursos (R), sendo a outra parte absorvida ou não pelo meio ambiente (A). Os recursos naturais podem oferecer utilidade (U) diretamente para o bem-estar social.**

A terceira função do meio ambiente é a de oferecer utilidade diretamente (de R para U), na forma de prazer estético e conforto espiritual; se a sociedade dispuser resíduos (W) em excesso que suplantem a capacidade assimilativa (A), o meio ambiente é prejudicado também nesta terceira função (exemplos: o prazer estético que um mineiro tem ao ver o mar pela primeira vez ou de um

jovem paulista visitar a nascente do Rio São Francisco, em São Roque de Minas, na Serra da Mantiqueira, ou o conforto espiritual em um templo budista em plena Mata Atlântica).

Um conceito fundamental para a compreensão de um processo de desenvolvimento sustentável é o da **capacidade de suporte do ecossistema**, assim caracterizada:

- ✓ num sistema finito sujeito à conservação de massa, quanto mais os componentes ficam sob nosso controle econômico, menos permanece sob o controle espontâneo da natureza;

**Assim, a integração do processo de crescimento econômico com o meio ambiente implica:**

- a escala de expansão da economia tem um limite máximo definido pela capacidade regenerativa ou pela capacidade assimilativa (A) do ecossistema, aquela que for menor;
- da mesma forma que as instituições da economia têm regras de maximização do uso de recursos escassos que têm usos alternativos em função dos interesses privados ou públicos, há também regras de sustentabilidade para o uso dos recursos ambientais renováveis e não renováveis, além de sua capacidade assimilativa;

- ✓ há dois conceitos de escala ótima do crescimento de uma economia:

1. O ótimo antropocêntrico → a regra é expandir a escala (isto é, o crescimento econômico) até o ponto em que os benefícios adicionais dos investimentos se igualarem aos custos adicionais para os seres humanos de sacrificar o capital natural da região; todas as espécies não humanas e seus habitantes são avaliados apenas instrumentalmente, de acordo com sua capacidade de satisfazer os desejos humanos; seu valor intrínseco é considerado nulo, ao definir a escala ótima de uma barragem hidroelétrica, por exemplo, não se leva em consideração a sobrevivência da fauna e da flora da região

2. O ótimo biocêntrico→ outras espécies e seus habitats são preservadas além do ponto necessário para evitar o colapso ecológico ou a decadência cumulativa, e além do ponto de conveniência instrumental máxima segundo a **Bioética (a natureza tem o seu próprio valor independente da experiência humana)**; a escala biocêntrica ótima do nicho humano seria, portanto, menor do que a escala antropocêntrica ótima; ver as controvérsias ocorridas na construção da barragem da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (PA) quando a oposição de ambientalistas e comunidades indígenas locais levou a sucessivas reduções de escopo do projeto; ou as atuais controvérsias sobre a mineração na histórica Serra do Curral (RMBH).

**Na visão tradicional (neoclássica), ao se analisarem os impactos econômicos e ecológicos das atividades produtivas, normalmente não se contabiliza o valor econômico do capital natural (uma bacia hidrográfica, por exemplo) ou a sua degradação (a perda de capacidade de absorção da bacia ou a perda da qualidade dos serviços ambientais que ela presta).**

**Essas controvérsias em torno da escala ótima e a forma de se utilizarem os recursos ambientais colocam a questão do papel dos mercados e de suas falhas na alocação desses recursos entre as atuais e as futuras gerações assim como a responsabilidades social de produtores, consumidores e investidores.**

Na avaliação de novos planos, políticas públicas e projetos de desenvolvimento sustentável, devemos proceder metodologicamente de acordo com os fundamentos da economia circular que trata o sistema econômico como um subsistema do sistema ecológico*

* PNUMA – **TEEB – The Economics of Environment and Biodiversity.**4 vol., Earthscan

# Box 1

## Resgatar o Planejamento de Longo Prazo

**É missão de todo processo de planejamento prospectar o futuro da economia e gerar cenários alternativos de curto, médio e longo prazo, com menores custos de oportunidade para a sociedade.** Um sistema de planejamento mais exato, mais flexível mais leve, mais operacional, rápido e mais consistente é capaz de reverter esse processo de declínio da Nação*. A experiência brasileira, desde 2014, quando a economia entrou em crise de crescimento, mostra que os governantes iniciaram os respectivos mandatos com o compromisso de implementar um conjunto de reformas de base visando a modernizar o nosso sistema político-institucional para a retomada do processo de desenvolvimento do País. Como esse processo de transformação é lento e politicamente desgastante, os governantes se impacientam, desaceleram o esforço reformista e assumem **o estilo populista de governar e passam a ser guiados por uma perspectiva de ações de curto em curto prazo, sem uma perspectiva de planejamento de médio e longo prazo.**

**O planejamento de longo prazo no Brasil tem por escopo elaborar e implementar, dentro dos Princípios Constitucionais, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os quais correspondem, através de pesquisas de opinião pública, ao que os diferentes grupos sociais aspiram para o nosso País, para as atuais e futuras gerações: crescer de forma sustentada e competitiva globalmente; distribuir e redistribuir de forma socialmente e regionalmente justa os frutos do crescimento; preservar, conservar e reabilitar os nossos ecossistemas. Essa é imagem-objetivo do Brasil que pode ser derivada de diferentes pesquisas relativas ao "O Brasil que Queremos", que demanda "crescer, distribuir e preservar".**

**Todo governo tem que dispor de estruturas de planejamento, que possam exercer, de forma sistemática, as funções programáticas de mitigar, de compensar e de transformar. Mitigar certos impactos maléficos e desastrosos, como os das mudanças climáticas. Compensar muitas desigualdades sociais, como a concentração da renda e da riqueza. Transformar estruturas produtivas anacrônicas com a incorporação de inovações científicas e tecnológicas.**

**A implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) implicagrandes transformações nas nas estruturas de produção e de consumo, nas instituições que formulam e executam políticas públicas, no comportamento ético intergeracional, no estilo de governar, etc., uma temática que compõe a agenda de um processo de planejamento de longo prazo, o qual para se efetivar deveria estar integrado com objetivos das políticas econômicas de curto e médio prazo. Na verdade, um processo de planejamento de longo prazo é um mecanismo que permite à sociedade pensar e refletir**

*Ítalo Calvino – **Seis Propostas para o Próximo Milênio.** Companhia das Letras, 1988

**sobre o seu futuro e contribuir para implementar os seus objetivos que não pode ser deixado por conta da "mão invisível" dos mercados.**

# II. O QUE FAZER COM O PLANEJAMENTO NOS ESTADOS?

*“Onde fica a saída?*

*Perguntou Alice ao gato que ria;*

*Depende, respondeu o gato;*

*De que?, replicou Alice;*

*Depende de para onde você quer ir...”*

*“ Dizem que o tempo resolve tudo.*

*A questão é: quanto tempo?”*

*“A única forma de chegar ao impossível é acreditar que é possível”*

**Alice no País das Maravilhas**

**Lewis Carroll**

# INTRODUÇÃO

Em 1965, quando exercia o cargo de Ministro do Planejamento, *Roberto Campos* afirmava que a solução dos problemas macroeconômicos do Brasil não seria sustentável se não houvesse um tratamento diferenciado e integrado para o equilíbrio fiscal dos estados e dos municípios. Na elaboração do Programa de Estabilização Econômica (PAEG), juntamente com *Gouveia de Bulhões,* então Ministro da Fazenda, chegou a cunhar a expressão “inflação federativa” para afirmar que a estabilidade monetária não ocorreria se não fossem equacionados os mega déficits fiscais dos estados e municípios à época.

Se acontecem rebeliões em presídios, se filas se formam nos centros de saúde e no transporte coletivo, se ocorrem defasagens na remuneração do funcionalismo público dos estados e municípios, a qualidade de vida do cidadão comum cai sensivelmente: menos segurança, mais incertezas e mais desalento sobre o que poderá ocorrer no seu dia a dia. É bom lembrar que, em seu conjunto, os estados e municípios, durante vários anos desse século 21, contribuíram positivamente com superávits fiscais para a formação do superávit primário do setor público consolidado brasileiro. E que a deterioração acelerada das finanças públicas de alguns estados e municípios é um evento relativamente recente, embora previsível.

Papel central na crise fiscal é, sem dúvida, a má gestão operacional e estratégica das contas públicas de alguns estados e municípios, a ponto de perderem o controle da evolução das suas despesas correntes, as quais avançaram celeremente sobre suas receitas líquidas. Há casos também de contaminação das epidemias da corrupção administrativa avassaladora em órgãos da administração direta e indireta, estaduais e municipais. Mas, ao contrário, em muitos estados e municípios a fragilização de suas finanças ocorreu, predominantemente, como consequência das mazelas econômicas e sociais do baixo crescimento econômico que assolou o País desde 2014.

Estados e municípios perderam expressivas receitas tributárias próprias e de transferências do Governo Federal num contexto em que as suas despesas eram rígidas e inflexíveis por causa de decisões constitucionais e políticas assumidas no passado, assim como da expansão dessas despesas pela pressão da

demanda dos desempregados e da classe média empobrecida sobre os serviços públicos de saúde educação e segurança.

**Em países de grande tamanho e com regiões heterogêneas, os ciclos das economias estaduais e suas áreas geográficas são bastante diversificados em relação ao próprio ciclo da economia nacional.** Há dois fatores de maior destaque para analisar como uma recessão econômica chega diferenciadamente aos estados e municípios: **um estrutural e outro diferencial.** As economias estaduais e municipais, cuja **estrutura produtiva** apresenta maior grau de especialização em setores globalmente competitivos, irão se destacar com taxas elevadas de crescimento, apesar da recessão. O segundo fator se refere ao componente de **desempenho diferencial** das organizações produtivas regionais ou locais que se reestruturaram e se tornaram competitivas globalmente pós-abertura econômica dos anos 1990, levando o desenvolvimento às áreas em que se localizam.

Se o Governo Federal não ampliar o escopo de seu ajuste fiscal e se concentrar apenas no equilíbrio de suas próprias contas, poderá ser surpreendido pelo tamanho dos imensos déficits fiscais e desequilíbrios previdenciários dos estados e municípios e seu potencial de instabilidade política e tensão social no médio prazo. Como dizia o filósofo *Immanuel Kant:* “Quem não sabe o que busca, não identifica o que acha”. **Planejar é preciso.**

## A. O QUE FAZER COM O PLANEJAMENTO NOS ESTADOS?

Quando se instituiu o Sistema Nacional de Planejamento, a partir do final dos anos de 1960 e início dos anos 1970, havia, no Governo Federal, um sistema de articulação e de coordenação com os Sistemas Estaduais de Planejamento. Como o Governo Federal dispunha de um superavit primário em torno de 5% do PIB, resultante da reforma tributária *Campos – Bulhões,* de 1965, controlava recursos fiscais livres não somente para a realização de seus programas e projetos, mas também para apoiar a implementação de muitos planos estaduais de desenvolvimento.

Particularmente, quando nos estados havia alguns problemas de interesse de um plano nacional de desenvolvimento (projetos de investimento nos processos de substituições de importações ou de promoção de exportações, de avanço da fronteira agrícola, de redução dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento, de inovações cientificas e tecnológicas, etc.), eles poderiam contar com o suporte dos instrumentos fiscais e financeiros sob controle da União.

Era comum que muitas unidades da Federação realizassem os seus planos de governo dentro do **estilo de planejamento clássico -** a elaboração do diagnóstico de problemas e possibilidades, o estabelecimento de objetivos e metas, a adequação de instrumentos de intervenção para fazer acontecer os objetivos e metas, o sistema de controle e avaliação do processo -, e compartilhassem a sua implantação com o apoio de órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal.

**Historicamente, observa-se que, a partir dos anos de 1970, os estados começaram a abandonar o estilo de planejamento clássico e caminharam em direção ao estilo de planejamento para a negociação.** É princípio básico para a factibilidade do estilo de planejamento clássico que o número de objetivos e metas fixadas deve ser pelo menos igual ao número de instrumentos que o poder público controla; ou seja, o governo não pode estabelecer mais metas do que o número de instrumentos de que dispõe, sob o risco de quebrar a consistência lógica de um plano.

A principal explicação para a emergência do planejamento para negociação, ocorrida durante o ciclo de autoritarismo político iniciado em 1964, foi o esvaziamento, pelo Poder Central, dos instrumentos de política econômica de que os estados podiam lançar mão para atingir determinados objetivos de desenvolvimento econômico e social. O planejamento passou, então, a ser compreendido como o desenvolvimento máximo da capacidade latente de negociação dos estados, onde se tornava dominante a disputa por recursos de fundos e programas definidos exogenamente pelas agências nacionais e internacionais de planejamento e de fomento, portanto, dentro de um novo estilo de planejamento para a negociação.

Desde o final dos anos de 1980, com o avanço da democratização do País e a ampliação das eleições diretas para todos os níveis do governo, novas funções de planejamento foram se acoplando às administrações estaduais, destacando-se as **funções de reprogramação endógena, de compensação e de ativação social. A estratégia de reprogramação endógena** visa a reorientar a alocação dos recursos da administração direta e indireta sob o controle do poder público estadual para atender, em termos de eficiência e de eficácia, as mudanças em sua agenda de desenvolvimento (ver, por exemplo, as experiências de “choque de gestão”). **A estratégia de políticas compensatórias** procura analisar os efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais do Governo Federal sobre economias estaduais específicas, através da discriminação espacial de sua operação ou através da obtenção de ações compensatórias. E, finalmente, a **estratégia de ativação social,** que procura mobilizar recursos latentes nas economias estaduais, até então não mobilizados em virtude do padrão de organização política do processo de crescimento econômico adotado (ver experiências de desenvolvimento endógeno e de planejamento participativo).

Essas estratégias são razoavelmente realistas e factíveis, na medida em que dependem de recursos institucionais (reprogramação), de recursos políticos, (compensação) e de recursos de mobilização (ativação) que, com maior ou menor nível de abrangência, estão sob controle do poder público estadual. De fato, não há muitos instrumentos fiscais e financeiros de políticas de desenvolvimento que possam ser acionados com autonomia pelos governos estaduais, com exceção das unidades da Federação com maior superávit fiscal, como é, principalmente, o caso de São Paulo. **Enfim, há muitas alternativas para se promover um processo de planejamento de médio e de longo prazo nos estados, desde que se dê ao conceito de "recursos para o desenvolvimento" uma abordagem mais abrangente do que a mera abordagem de recursos fiscais e financeiros.**

Há um consenso entre muitos analistas da atual situação socioeconômica do Brasil de que, em momentos de crise, as ideias importam e são poderosas. Elas têm a capacidade de dar substância histórica à diversidade dos interesses dos diferentes grupos sociais em termos de ações programáticas. Elas são capazes de determinar a forma e o conteúdo das instituições que formulam e definem a trajetória histórica de um país, de suas regiões e classes sociais.

Como diz o cientista político *Mark Blyth,* as ideias, tomadas como parte de uma sequência geral de mudança institucional, reduzem incertezas, atuam como recursos para a construção de coalisões, empoderam protagonistas para contestar as instituições existentes, atuam como recursos na construção de novas instituições e, finalmente, coordenam as expectativas dos agentes, reproduzindo, portanto, estabilidade institucional.

**Como as ideias são, frequentemente, a base inicial para a concepção e a implementação de políticas públicas, de programas e de projetos, elas podem ser avaliadas pela sua capacidade de transformação a partir de seus objetivos propostos e efeitos inesperados.**

## B. O MOMENTO MITCHELL

Em 1913, o economista norte-americano *Wesley Mitchell* publicou sua obra clássica sobre os ciclos econômicos. Desde então, até a sua morte em 1948, procurou analisar as sequências que ocorrem em todas as reativações econômicas, períodos de prosperidade, crises e depressões. (***Business Cycles: the Problem and Its Setting****, 1927*).

Para ele, todo o ciclo econômico, a rigor, é constituído de uma série única de acontecimentos e tem uma única explicação, porque é fruto de uma série de acontecimentos anteriores igualmente únicos em termos históricos amplos. O seu trabalho estimulou um conjunto de estudos e pesquisas sobre os ciclos econômicos que são uma característica recorrente das economias capitalistas modernas. Esse conjunto levou a alguns fatos estilizados definidos como "grandes regularidades observadas e identificadas a partir de propriedades estatísticas das séries temporais macroeconômicas".

**Entre esses fatos estilizados, destacam-se alguns sobre os quais há maior grau de consenso científico: os movimentos cíclicos são comuns a todos os setores da economia; o investimento flutua muito mais que o consumo; o salário real e a produtividade média do trabalho são procíclicos; etc. Contudo, Mitchell sempre procurou enfatizar que há setores econômicos e localidades que participam com maior ou menor avanço ou atraso dos benefícios de uma reativação econômica ou das perdas e danos de uma desaceleração da economia, pelo menos até que o caráter cumulativo do ciclo se torne dominante na dinâmica geral da economia de setores e regiões.**

Assim, quando se caracteriza eventualmente uma desaceleração econômica no Brasil, cabe perguntar: que regiões e que setores produtivos poderão ser mais atingidos se houver tempos sombrios? A resposta a esta indagação preocupa especificamente tanto as autoridades econômicas subnacionais responsáveis pelos níveis de renda e de emprego nos estados e municípios, quanto as entidades que coordenam associações de empregados e de empresários

responsáveis pela geração de resultados econômicos e financeiros positivos para as suas organizações e os seus membros.

**Como explicar que para alguns setores produtivos e regiões a profundidade e a velocidade da desaceleração econômica poderão ser mais intensos do que em outros?** Em primeiro lugar, o fator predominante será o rebatimento específico dos instrumentos da política econômica anticíclica que estiverem sendo adotados. Uma política monetária mais flexível, que resulte em menores taxas de juros, pode favorecer a capacidade de resistência à queda da demanda agregada de setores produtivos de bens de capital e de bens duráveis de consumo. Consequentemente, as regiões em que as estruturas produtivas tiverem um peso maior desses setores, poderão estar crescendo acima do crescimento médio nacional, ainda que esse crescimento seja mais lento.

Se, por exemplo, se optar por uma desvalorização cambial visando a expandir as exportações de bens e serviços, é bastante provável que as empresas e regiões que se especializaram em atividades nas quais o país dispõe de melhores vantagens comparativas ou de vantagens competitivas poderão ter crescimento relativamente maior.

**Além do rebatimento setorial e espacial das políticas macroeconômicas, é preciso considerar que o desempenho das organizações produtivas de um mesmo setor ou de um mesmo ramo de atividade varia muito de região para região.**

Se, em função da política econômica nacionalista e protecionista do presidente Trump, vier a ocorrer, nos próximos anos, uma desaceleração da economia mundial, no estilo da crise financeira de 2008, com o tarifaço reduzindo os fluxos de comércio internacional, surgem questões tais como: **o que fazer com o planejamento do desenvolvimento dos estados no próximo lustro (2026-2030) período que deverá compreender o mandato dos novos governadores a serem eleitos em 2026? Como evitar que uma eventual recessão econômica agrave a crise fiscal dos estados que já estejam com um elevado grau de endividamento e com a qualidade de serviços públicos**

**já comprometida? Esperar que o tempo tudo resolva? Ou dizer que as restrições são tão intensas que é impossível achar saídas?**

Com diversos indicadores apontando na direção de que o processo de desaceleração da economia brasileira poderá ser longo, profundo e cadenciado na nova ordem econômica internacional, pergunta-se sobre o seu rebatimento nas economias estaduais. **Em países de grande tamanho e com regiões econômicas heterogêneas, os ciclos das economias estaduais são bastante diferenciados e diversificados em relação ao próprio ciclo da economia nacional.**

Por exemplo, quem viajasse pelo País durante a crise econômica de 1982 a 1984, veria um ambiente de depressão econômica no ABC Paulista e, simultaneamente, um clima de prosperidade do agronegócio, avançando por diversas áreas do Centro-Oeste do País beneficiadas pela "Revolução dos Cerrados". É evidente que esse comportamento diferenciado das economias estaduais e regionais tem muito a ver com os instrumentos e mecanismos das políticas macroeconômicas de ajuste adotadas à época (particularmente, em relação às taxas de juros e de câmbio) e com o sequenciamento, a intensidade e a cadência da crise daqueles anos.

**Mas há dois fatores que merecem maior destaque para analisar como a recessão ou a prosperidade deverá chegar às unidades da Federação: um estrutural e outro diferencial.** O primeiro está relacionado com as características estruturais das economias estaduais. Quanto maior for o índice de especialização de uma economia estadual na produção de *commodities* específicas (grãos e carnes no Centro-Norte do Mato Grosso ou extração de minérios no Sudeste do Pará) maior poderá ser o seu grau de vulnerabilidade ao ciclo recessivo da economia nacional e da economia mundial. A insuficiência de demanda pode se dar ao nível da demanda final (absorção interna e exportações) ou da demanda intersetorial (via cadeia produtiva), com seus efeitos multiplicadores (diretos, indiretos, induzidos e fiscais).

O segundo fator se refere ao componente diferencial das atividades econômicas dos estados. O desempenho das organizações produtivas de um mesmo setor

ou de um mesmo ramo de atividade varia muito de região para região. Há algumas organizações brasileiras que se reestruturaram, se modernizaram e se tornaram competitivas globalmente no período pós-abertura econômica dos anos 1990. Há outras que permaneceram na economia tradicional, com excesso de confiança em fatores básicos ou não especializados (clima, posição geográfica, mão de obra de baixo custo, recursos naturais, etc.), incapazes de conhecer sua posição relativa nos mercados em que atuam e de ajustar seus níveis de competitividade. Assim é possível que as organizações mais dinâmicas possam alavancar o crescimento econômico das regiões em que se localizam, ampliando o seu *market share,* até mesmo em mercados nacionais e globais em ambiente de retração econômica.

Enfim, ao longo do próximo lustro tudo indica que a economia mundial e a economia brasileira deverão conviver em um ambiente de profundas incertezas. Os futuros governadores poderão adotar uma atitude conformista e conviver com a ideia de que não há saída para a construção de um processo de desenvolvimento em seus estados. Afinal o que fazer?

## C. O PLANEJAMENTO DOS ESTADOS NO PRÓXIMO LUSTRO

**Ao longo dos próximos meses, deverá começar, no Brasil, a temporada de elaboração de propostas dos planos de governo dos candidatos aos governos estaduais. Se prevalecerem as experiências passadas de contextos semelhantes, poderão ser produzidos muitos documentos anódinos cujo conteúdo tenderá a ser definido a partir de técnicas de marketing, sem levar em consideração os reais problemas e desafios de desenvolvimento sustentável dos estados no quadriênio seguinte. Trata-se de documentos elaborados a partir de diretrizes gerais escritas em linguagem genérica e sonora, com compromissos difusos e amorfos dos candidatos. São documentos que, no fundo, tendem a convergir para uma equivalência fastidiosa de programas de governo que mais se assemelham a uma espécie de sopa de palavras e uma sequência de clichês convencionais sobre a prosperidade econômica total. Como dizia *Sêneca*, "não há vento favorável para quem não sabe para onde ir"**

**Ocorre que toda experiência bem-sucedida de planejamento é permeada, destacadamente, por duas instâncias formais. Uma instância teleológica, onde se delimitam finalidades, objetivos e metas a serem perseguidos. E uma instância processual, onde se definem os procedimentos ou o conjunto de etapas, de estágios e de módulos, de métodos a serem mobilizados tanto para tornar real ou efetiva a instância teleológica, quanto para retificá-la, levando em consideração as próprias vicissitudes de sua implementação.**

**Quando se procura se distanciar de uma linguagem abstrata, no nível da instância teleológica, que tem sido utilizada para camuflar os conflitos implícitos em propostas abstratas, começam a surgir os verdadeiros dilemas a serem enfrentados em um contexto de restrições fiscais e financeiras resilientes.** Entre eles destacam-se a aceleração da expansão econômica e as regras fundamentais de sustentabilidade para o uso dos recursos naturais renováveis e não renováveis nas diversas regiões dos estados, assim como os dilemas entre adotar uma política social assistencialista ou uma política de confronto dos regimes de desigualdades face ao quadro de pobreza e miséria social. Por desconsiderar esses *trade-offs*, as decisões são tomadas em caráter *ad hoc* desde que acompanhadas de peças de marketing político bem elaboradas com mensagens e informações paradoxais.

Usualmente, os candidatos apresentam como alternativa para enfrentar a especificidade desses dilemas, a adoção de uma postura pragmática para equacioná-los ao nível da instância processual. Contudo, ser pragmático significa “adotar como critério de verdade a utilidade prática, identificando o verdadeiro com o útil”. Mas, desde que existem conflitos nas ações finalísticas entre grupos e classes sociais, regiões ou setores produtivos, etc., na implementação de um processo de desenvolvimento sustentável, cabe a pergunta: útil para quem? Assim, o pragmatismo passa a ser uma dúvida a mais no processo e não um caminho para a solução dos conflitos.

Num contexto em que, na sua maioria, os governos estaduais não irão dispor de instrumentos econômicos e financeiros para serem acionados visando a resolver problemas socioeconômicos e socioambientais e a mobilizar potencialidades de

crescimento econômico em um contexto de profundas restrições político-administrativas, **a trajetória mais recomendável é a adoção do modelo de desenvolvimento endógeno dentro do estilo de planejamento participativo. Esse modelo tem três conceitos fundamentais: endogenia, participação e capitais intangíveis**.

### C.1. Desenvolvimento Endógeno

**Um processo de desenvolvimento endógeno é concebido e implementado a partir da capacidade de que dispõe determinada comunidade para a mobilização social e política de recursos humanos, materiais e institucionais.** Passa, normalmente, por diversas etapas (ver Diagrama 1). Não é um processo que brota no terreno do conformismo, da apatia, da inércia ou da passividade dos habitantes de um município onde uma dinâmica de organização social e política ainda não se faz presente. Não há desenvolvimento onde não há inconformismo com relação ao mau desempenho dos indicadores econômicos, sociais e de sustentabilidade ambiental. Assim, em uma primeira etapa, é **importante organizar a estruturação desse inconformismo** (ver Diagrama 2). Inconformismo não é apenas insatisfação, a qual pode não levar a nenhuma reação proativa daqueles que se encontram insatisfeitos. Antes de mobilizar os seus recursos institucionais para a promoção do desenvolvimento sustentável de um programa ou projeto, as equipes técnicas precisam **avaliar a capacidade de endogenia de uma comunidade para promover as mudanças necessárias;** é indispensável que se avalie o grau de comprometimento das lideranças locais com o processo de implementação do plano de ação.

A etapa seguinte tem sido procurar **diagnosticar, técnica e politicamente**, as razões e as causas do mau desempenho desses indicadores. Não se trata apenas de preparar documentos elaborados por especialistas, mas, principalmente, **de conscientizar as lideranças políticas e comunitárias sobre o que deve ser feito para transformar as condições atuais, visando a obter melhores índices de desenvolvimento humano, de competitividade econômica, inovações tecnológicas e organizacionais, etc.**

A terceira etapa envolve a transformação de uma agenda de mudanças em **um plano de ação.** Um plano que seja não somente tecnicamente consistente, mas essencialmente gerado a partir de uma intensa mobilização dos segmentos da sociedade civil, em regime de pacto e parceria com as autoridades e instituições locais e supralocais.

**Finalmente, deve-se dar especial atenção ao processo de implementação, formulando uma estratégia tendo como base uma Rede de Precedência, incluindo as dimensões da sequência, cadência e intensidade.**

Pode-se observar que, em geral, os projetos bem sucedidos de reformas e de mudanças nas cidades e nas regiões mais prósperas do País ocorreram em contextos que envolveram uma **situação de expressiva endogenia no seu processo de desenvolvimento econômico e social.** Ou seja, a forte presença de atores sociais (líderes políticos, empresariais, comunitários) na concepção e na condução das experiências de promoção do desenvolvimento, e não apenas o movimento de instituições e de agências externas ao município ou à região que atuam de forma excludente quanto à relativa autonomia decisória local. **Nesse sentido, a etapa de desenho e de execução de uma agenda de mudanças econômicas e sociais em uma área ou setor fica na dependência da qualidade de suas lideranças políticas e comunitárias: o seu nível de consciência social, de conhecimento sistêmico, de capacidade de gestão administrativa, de negociação em situações de conflitos e de tensões; a sua capacidade de atrair recursos de instituições e agências localizadas em seu entorno externo de decisão; etc.**

Registra-se, também, em todos os casos de sucesso, alguma experiência de maior ou menor profundidade de **reforma do setor público,** envolvendo o ajuste fiscal e financeiro, uma reforma administrativa e, principalmente, uma especificação mais precisa dos limites e das articulações entre o espaço do setor público e o espaço do setor privado **(Segundo Setor e Terceiro Setor).** Quanto mais se definirem possibilidades de formas concretas de cooperação e de parceria entre esses dois setores, maiores serão as chances de se superarem problemas socioeconômicos e socioambientais e de se mobilizarem potencialidades de crescimento da economia local e regional. **A identificação**

**dessas potencialidades e a sua ativação em um contexto de competitividade dinâmica são a base indispensável para que uma economia encontre uma trajetória de crescimento sustentado e sustentável.**

**DIAGRAMA1**

**ETAPAS DE UM PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO**

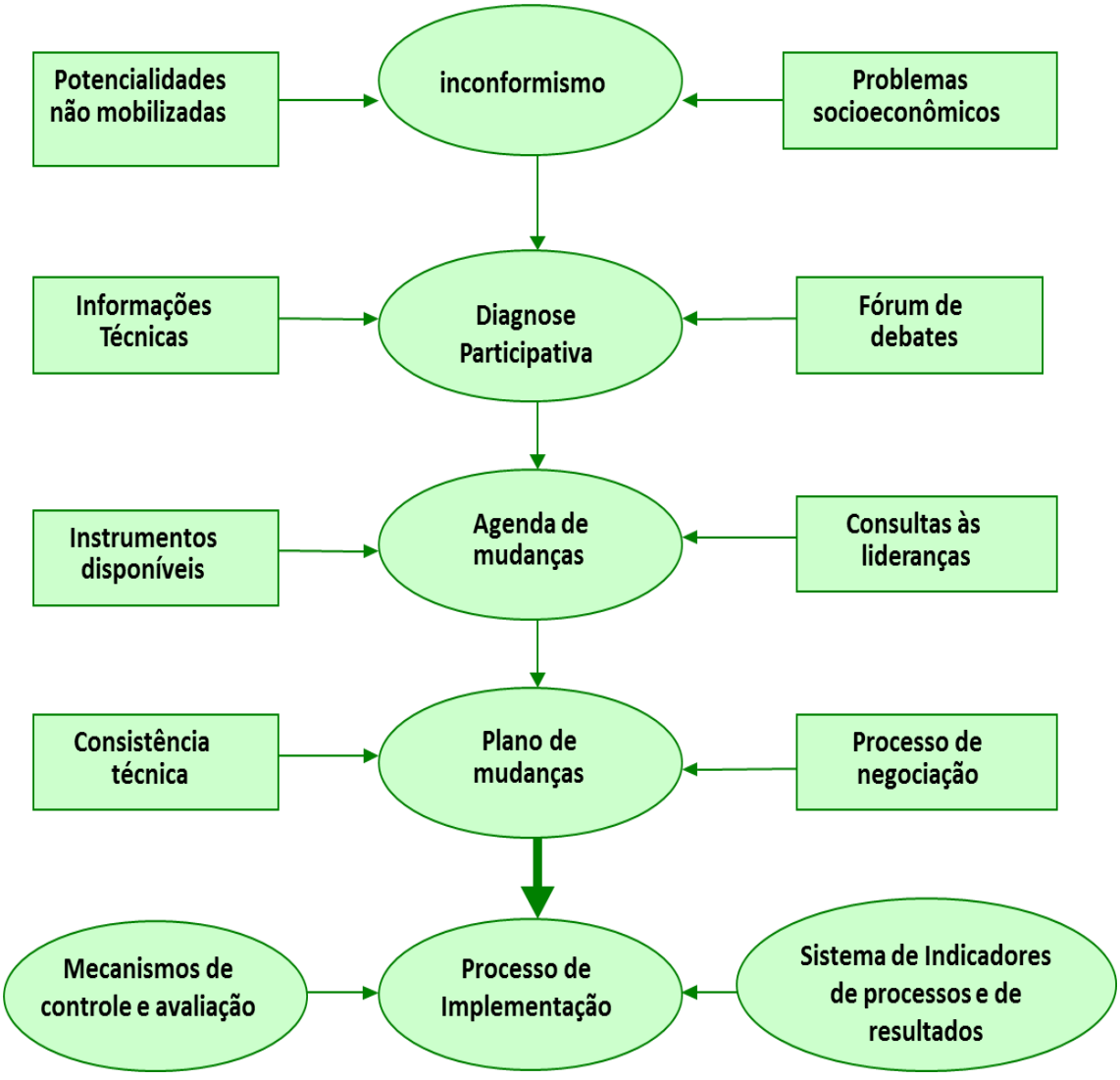
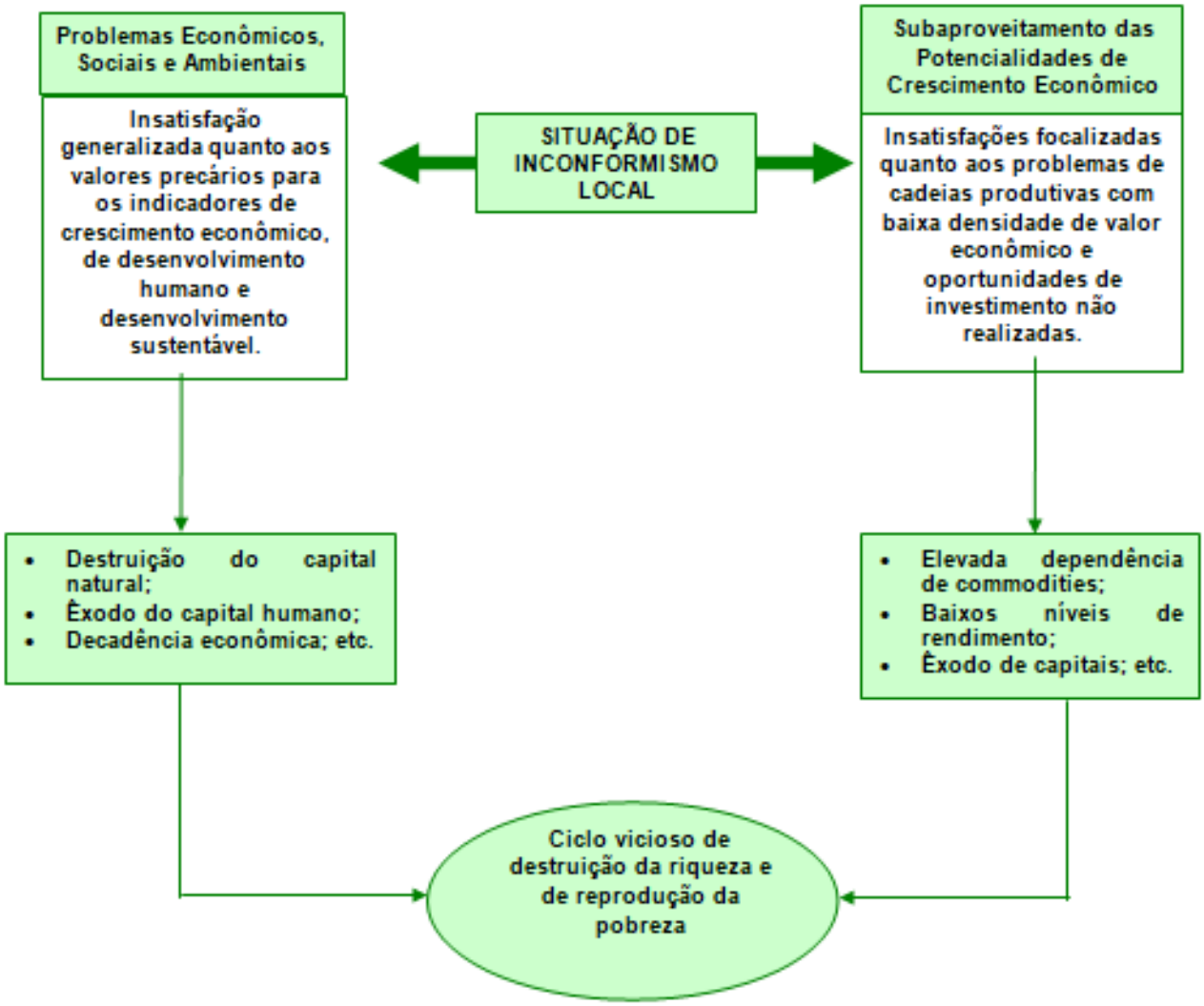


**DIAGRAMA 2**

**CARACTERÍSTICA DE SITUAÇÃO DE INCONFORMISMO REGIONAL OU LOCAL**




## C.2. Planejamento Participativo

Desde o início dos primeiros movimentos de redemocratização nos anos 1980, houve um grande progresso nas experiências de planejamento participativo no Brasil. Muitas prefeituras elaboraram os seus orçamentos por meio de consultas formalizadas aos diferentes grupos de munícipes: os orçamentos participativos. Houve primeiras experiências de maior escala com a mobilização social em torno da formulação da Agenda 21 Brasileira ou no Plano Nacional de Recursos Hídricos (2005), entre muitas outras. Atualmente, a maioria dos Planos Diretores dos municípios brasileiros e muitas políticas públicas e programas de governo,

em geral de médio e de grande porte, estão sendo elaboradas com intensa participação dos movimentos sociais, no que se denomina de **orçamento participativo.**

O estilo de planejamento participativo se contrapõe ao estilo de planejamento que prevaleceu durante os anos dos militares no poder. Esse era predominantemente burocrático e centralizador. O planejamento governamental deve ser um processo aberto de negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade civil. **Quanto mais o planejamento se aproximar das necessidades básicas e diretas da população e de seus problemas concretos, mais os cidadãos e seus interlocutores políticos poderão opinar sobre a prioridade entre projetos alternativos.** Se planejar significasse simplesmente a produção de um documento em linguagem técnica e especializada, haveria, inevitavelmente, um divórcio no relacionamento genuíno entre cidadãos e planejadores.

**Um processo de planejamento participativo apresenta uma série de aspectos positivos em termos de eficácia operacional e de pedagogia social. Ele tem a capacidade de agregar novas vontades e novos interesses em torno de programas e projetos. Ele permite incorporar informações qualitativas importantes para os processos de mudanças. Ele facilita a mobilização de recursos latentes e de capitais intangíveis disponíveis na sociedade. Através dele, é possível garantir a canalização positiva dos conflitos de interesses localizados, através da ação dialógica, da discussão e do debate, da negociação e da barganha, dos pactos e das coalizões. A sua implementação colabora para o processo de consolidação da democracia no Brasil.**

Não se pode assumir, contudo, uma atitude ingênua em face do planejamento participativo. Há muitos problemas que se não forem adequadamente equacionados podem levar as experiências de participação a um grande fracasso. É preciso cuidar da legitimidade e da pluralidade das representações, bem como de seu nível de responsabilidade. É preciso evitar a hipertrofia de determinados interesses em detrimento de outros, em termos dos diferentes estratos sociais. É preciso ter consciência de que a mobilização e a

sensibilização durante o processo de planejamento têm de ser orientadas tecnicamente para chegar a resultados efetivos, à implementação de uma agenda de mudanças e ao atendimento de necessidades e aspirações da população.

**Há dois problemas que merecem ser destacados. O planejamento participativo não pode partir de pressupostos equivocados: que as comunidades não têm interesses velados e que atuam sempre em função do bem-comum; que têm informação e conhecimentos sobre as questões em debate; que não são imediatistas e que têm uma visão estratégica sobre problemas de desenvolvimento no médio e no longo prazo; que têm prática de ação coletiva.**

**O segundo problema se refere à própria metodologia do processo de planejamento participativo.** Esse processo não tem por objetivo elaborar uma *shopping list* do que as comunidades desejam que os poderes públicos realizem em termos de ações, programas, projetos e políticas públicas. É indispensável que haja, nesse processo, uma pedagogia de participação e que as comunidades sejam informadas sobre "os limites do possível": as restrições orçamentárias, o ambiente macroeconômico de ajustes e transformações, as atribuições diferenciadas entre níveis e funções de um governo federativo, e como decisões passadas limitam decisões presentes (*path dependence*).

Para fins de elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento dos sistemas produtivos locais, uma questão pivotal é a de que as administrações municipais não dispõem dos instrumentos fiscais, monetários e regulatórios para fazer acontecer os objetivos de desenvolvimento. Como não controlam instrumentos econômicos e mecanismos institucionais, tendem a limitar a sua gestão em garantir um bom desempenho administrativo, durante os quatro anos de seus mandatos, na prestação dos serviços tradicionais que lhes são atribuídos dentro do Pacto Federativo (limpeza urbana, boas escolas e bons sistemas de saúde, transporte coletivo, segurança pública).

Entretanto, a maioria dos municípios brasileiros tem algum problema de baixo nível de crescimento da renda e do emprego, de desigualdades na distribuição da renda e da riqueza, de degradação dos ecossistemas locais, etc.

O caso mais grave é o dos 1700 municípios que estão localizados nas áreas economicamente deprimidas do País: no Sertão e no Agreste do Nordeste, nos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, no Norte de Minas Gerais, em quatro microrregiões do Vale do Rio Doce, em áreas desmatadas mais antigas da Amazônia Legal, entre outras. Em geral, as famílias dessas áreas sobrevivem graças às políticas sociais compensatórias do Governo Federal (Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS, Bolsa-Família, Previdência Social) e as suas prefeituras, graças às transferências fiscais do Governo Federal e dos governos estaduais (FPM, cota-parte do ICMS, Fundos de Educação e Saúde, etc.).

Se não existissem essas ações compensatórias que compõem uma estratégia de sobrevivência das populações locais, jovens, idosos e deficientes físicos viveriam na miséria típica dos países mais pobres da África. A lógica política da Constituição de 1988 é a seguinte: do excedente econômico gerado nas áreas mais desenvolvidas do País, o Governo Federal extrai impostos, taxas e contribuições parafiscais, formando a carga tributária, parcela significativa da qual financia as transferências de renda e de tributos para as áreas mais desoladas.

É evidente que as populações desses municípios não estão conformadas com esse futuro para os seus filhos e filhas, principalmente aquelas lideranças locais que observam o descompasso entre a realidade social e econômica do município e o que poderia ser se fossem mobilizadas todas as potencialidades de desenvolvimento do município em que habitam.

Como observou *Hyman Minsky*, ao analisar as políticas públicas de superação da crise de 1929, nos EE.UU, as políticas de auxílio emergencial e de bem-estar social foram importantes para a saída da crise, mas que:

*"A justiça se baseia na dignidade individual e na independência dos centros públicos e privados de poder político. A dignidade e a independência são mais bem atendidas por uma ordem econômica na qual a renda monetária é recebida*

*ou por direito ou através de uma relação de troca justa. A renda de transferência governamental é um direito social que assegura a sobrevivência de famílias em situação de pobreza, por meio de acesso à renda e à promoção da autonomia dessas famílias. Um direito que, no Brasil, é de natureza constitucional, a remuneração pelo trabalho realizado deveria ser a principal fonte de renda para todos. A dependência permanente de um sistema crescente de transferências de pagamentos que não foram ganhos é humilhante para quem recebe e destrutiva do tecido social. A justiça social e a liberdade individual exigem intervenções para criar uma economia de oportunidades na qual todos, com exceção dos deficientes e idosos, ganhem sua trajetória através de renda por trabalho. O pleno emprego é um bem econômico, assim como um bem social". (**Stabilizing an Unstable Economy**, 1986).*

**C.3 Capitais Intangíveis**

Na História do Pensamento Econômico, a análise das instituições como um dos vetores do desenvolvimento sustentável sofreu profundas alterações até que, desde a crise de 1929, concluiu-se pelo argumento de que "as instituições importam". Por instituições política, jurídica, econômica, compreende-se "um arranjo considerado em um ponto particular da vida da comunidade, atendendo a diferentes objetivos, tendo existência e desenvolvimento próprios que serve de quadro e de instrumento de ação de sucessivas gerações, durante milhares de anos".

Após a II Grande Guerra, o governo norte-americano concebeu e implementou o *Plano Marshall* visando à reconstrução dos países aliados na Europa. A ajuda financeira total do Plano foi equivalente, a preços de hoje, a pouco mais de cem bilhões de dólares, distribuídos entre dezoito países europeus devastados pela guerra. As subvenções do Plano Marshall representaram menos de 3% da renda nacional consolidada dos países receptores, entre 1948 e 1951. Dez anos depois, a maioria dos países europeus passou a vivenciar um ciclo de prosperidade econômica, graças ao fato de que a **guerra destruiu o capital físico, mas não destruiu os capitais intangíveis (bons governos, boas universidades, bom empreendedorismo, etc.).**

Por outro lado, no Brasil, algumas regiões designadas como áreas economicamente deprimidas (o Agreste e o Sertão do Nordeste, os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, áreas desmatadas da Amazônia Paraense, etc.) receberam, durante décadas, investimentos em infraestrutura econômica e social, incentivos fiscais e financeiros para projetos de investimentos diretamente produtivos e transferências fiscais compensatórias para as famílias mais pobres e para as prefeituras locais, e, ainda assim, a resposta foi insuficiente para o seu processo de crescimento econômico sustentado e sustentável, embora saudável para o bem-estar social das populações locais.

Como explicar o fato, segundo *Celso Furtado,* de que um volume de recursos financeiros relativamente menor, em um período relativamente mais curto, tenha impulsionado a revitalização da economia e do desenvolvimento dos países europeus, enquanto, em muitas áreas economicamente deprimidas do Brasil, não ocorreu a ruptura dos grilhões do subdesenvolvimento socioeconômico, ainda que com o aporte de recursos financeiros em maior volume e durante mais tempo. Uma resposta didaticamente simplificada pode ser o déficit de capital institucional e social nas áreas economicamente deprimidas, as quais englobam, atualmente, cerca de 1.700 dos 5.570 municípios brasileiros. (**Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico,** Abril, Cultural,1983).

**Uma sociedade, para se desenvolver, precisa de capitais físicos, como o capital técnico (máquinas, equipamentos, instalações, infraestrutura) e capital natural (aquíferos, bacias hidrográficas, terra fértil, florestas, minérios, etc.), que constituem uma de suas condições necessárias. As condições suficientes são dadas pelos capitais intangíveis (institucional, intelectual, cívico), entre os quais se destaca o capital social (ver Quadro 1).**

**É o capital social que permite aos membros de uma comunidade confiar uns nos outros, confiar na formação de novos grupos, realizar ações em comum, facilitar ações coordenadas, como as redes sociais, com base na confiança e em normas como solidariedade, engajamento cívico e reciprocidade. É o capital social que induz a emergência da endogenia.**

Áreas economicamente deprimidas, onde prevalecem o conformismo e o desalento, não conseguem percorrer, com sucesso, a sinuosa e inefável trajetória da crise estrutural que torna possível a mudança transformadora.

## QUADRO 1

## Formas de Capitais Intangíveis Determinantes do Processo de Desenvolvimento Regional

| Algumas Formas de Capitais Intangíveis | Especificação |
|---|---|
| **1.** *Capital Institucional* | As instituições ou organizações públicas e privadas existentes na região: o seu número, o clima de relações interinstitucionais (cooperação, conflito, neutralidade), o seu grau de modernidade. |
| **2.** *Capital Humano* | O estoque de conhecimentos e habilidades que possuem os indivíduos que residem na região e sua capacidade para exercitá-los. |
| **3.** *Capital Cívico* | A tradução de práticas de políticas democráticas, de confiança nas instituições, de preocupação pessoal com os assuntos públicos, de associatividade entre as esferas públicas e privadas, etc. |
| **4.** *Capital Social* | O que permite aos membros de uma comunidade confiar um no outro e cooperar na formação de novos grupos ou em realizar ações em comum. |
| **5.** *Capital Sinergético* | Consiste na capacidade real ou latente de toda a comunidade para articular de forma democrática as diversas formas de capital intangível disponíveis nessa comunidade. |

**Fonte: S. BoisierConversaciones Sociales Y Desarrollo Regional. Editorial de la Universidad de Talca, 2000. Boisier menciona, ainda, como capitaisintangíveis: o capital cultural, o capital cognitivo e o capital simbólico. Ver também Augusto Franco – Capital Social, Instituto de Política, Millenium, Brasilia, 2004.**

Na Constituição de 1988, estabeleceu-se a base fundamental para a sistematização do planejamento no Brasil, cabendo destacar o **Artigo 165** na sua versão original:

**Dos Orçamentos**

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – O plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

**§ 1º** A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

**§ 2º** A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

**§ 3º** O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

**§ 4º** Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

**Nas últimas décadas, com a exceção de alguns planos setoriais da administração pública direta e indireta, pouca atenção tem sido dada para os planos e programas regionais e estaduais, se considerarmos não apenas a fase de sua concepção e elaboração, mas o ciclo completo de um plano ou de um programa, da etapa de formulação à etapa de efetiva implementação ao nível dos estados, contudo, há que se registrarem algumas das inúmeras experiências bem-sucedidas ao longo das três últimas décadas.**

## D. PLANOS E PROGRAMAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS: 10 CASOS E ILUSTRAÇÕES

Nos anos 1960 e 1970, os governos estaduais tinham um elevado grau de autonomia decisória para conceber e implementar políticas públicas, pois detinham controle sobre as suas situações financeiras (gastos e receitas), tarifas de energia elétrica, estruturas regulatórias, etc. Puderam, assim, legislar sobre as questões ambientais, realizar políticas de promoção industrial, desenvolver inovações cientificas e tecnológicas, etc. Esse grau de autonomia decisória foi reduzido sensivelmente, a partir de 1964, com a concentração de poder político no Governo Federal, que procurou desinstrumentalizar os estados de instrumentos econômicos e mecanismos institucionais necessários para um processo de desenvolvimento.

Mas, pouco a pouco, os sistemas de planejamento dos estados e municípios foram desenvolvendo métodos, instrumentos e mecanismos institucionais inovadores para equacionar os problemas socioeconômicos e socioambientais, assim como para fazer melhor uso das oportunidades de investimentos diretamente produtivos ou de investimentos em infraestruturas econômicas e social. Em seguida, apresentamos um conjunto multifacetado e multiestadual de textos que ilustram alguns desses casos e experiências que foram divulgados em diferentes meios de comunicação **(Estadão, O Tempo, Instituto Fórum do Futuro, Hoje Em Dia, Estado de Minas, entre outros).**

### D.1. Uma experiencia histórica de desenvolvimento endógeno no estado de Minas Gerais

Nos anos 1960, a situação socioeconômica do estado de Minas Gerais era de estagnação econômica e de falta de oportunidades para que as pessoas pudessem ter acesso aos mercados de trabalho a fim de realizar os seus projetos de vida. As finanças públicas eram precárias e a visão de futuro era desalentadora.

Nesse contexto, em torno de 17% da população migraram para outras unidades da Federação, ou até mesmo para outros países, em busca de emprego e de realização pessoal e familiar. Era, de fato, um contexto pleno de contradições

e ambiguidades. Lado a lado com uma economia estadual sem perspectivas de crescimento, estava uma sociedade com imensas potencialidades de desenvolvimento. Tínhamos um dos melhores sistemas de educação média e superior no Brasil, que disponibilizava uma oferta relativamente abundante de capital humano e de capital intelectual para os diferentes mercados de trabalho. O binômio "Energia e Transporte" do *governador Juscelino Kubitschek* havia ampliado o abastecimento dos serviços de energia e de transporte para logística de novos empreendimentos.

**Esse hiato criou entre as lideranças um sentimento de inconformismo com o *status quo* e a necessidade de que o estado passasse por uma Grande Transformação.**

Deu-se início, pois, a uma notável **experiência de desenvolvimento endógeno,** cujo marco inicial foi a edição de cinco volumes do **Diagnóstico da Economia Mineira**, em 1968, onde se explicitava, na melhor linguagem técnica à época, o que fazer, como fazer, onde fazer e para quem fazer as medidas para tirar Minas Gerais do atraso em relação ao Rio de Janeiro e São Paulo.

Os resultados dessa experiência foram muito significativos. Minas Gerais passou por um processo de industrialização acelerada (crescimento de 11% ao ano) e assumiu o segundo posto na economia nacional, abaixo apenas de São Paulo. Os mercados de trabalho se dinamizaram e se diversificaram. Foram atraídos mais de 500 projetos de investimentos diretamente produtivos e realizados os primeiros experimentos que deram origem "**a revolução dos Cerrados**".

Hoje, infelizmente, com o fim do ciclo de expansão, Minas Gerais apresenta um quadro econômico e social mais problemático do que em 1960. O nosso PIB per capita ainda é inferior à média brasileira; a nossa estrutura produtiva está relativamente envelhecida face às novas revoluções científicas e tecnológicas; temos cerca de 180 municípios em áreas economicamente deprimidas. São indicativos de que Minas precisa vivenciar um novo ciclo de Grande Transformação. **Quais as lições que poderemos trazer da experiência passada para a construção do nosso futuro?**

**Um processo de desenvolvimento endógeno é concebido e implementado a partir da capacidade que dispõe determinada comunidade para a mobilização social e política dos recursos humanos, materiais e institucionais. Fica, portanto, na dependência das qualidades de suas lideranças políticas empresariais e comunitárias.** Esse processo não brota no terreno do conformismo, da apatia, da inércia ou da passividade dessas lideranças. Não há grandes mudanças endógenas onde não há inconformismo quanto à precariedade dos indicadores econômicos e socioambientais, quanto ao subaproveitamento das potencialidades de crescimento e sem uma visão de futuro.

Se a infraestrutura econômica é necessária para o crescimento de uma região, a condição suficiente irá depender dos capitais intangíveis (capital institucional, capital humano, capital cívico, capital social) de que a região dispõe. Nos anos 1970, foram as novas instituições (BDMG, FJP, CDI, EPAMIG, INDI, CETEC, CEMIG, CDI) que fizeram o desenvolvimento acontecer.

Finalmente, somente se constrói uma experiência de desenvolvimento endógeno, visando a uma Grande Transformação da sociedade, em um ambiente de confiança e de esperança no futuro. Pela frequência e a intensidade das más notícias nos eventos cotidianos, corre-se, atualmente, o risco de se cair no desalento, na frustração ou, até mesmo, no pessimismo. *(Instituto Fórum do Futuro)*.

### D.2 Como Desenvolver Minas Gerais sem ou com pouco dinheiro

Todo grande problema para ser resolvido necessita de estratégias inteligentes e inovadoras. Minas tem um grande problema. Desde 1985, a economia tem mantido uma posição estacionária em torno de 9% do PIB brasileiro, com seu PIB per capita 10% inferior ao PIB per capita do País, após um longo ciclo de expansão nos anos 1960 e 1970.

Minas Gerais precisa voltar a crescer de forma acelerada. E crescer acima da média do crescimento brasileiro, visando a melhorar sua capacidade de gerar emprego e renda para a sua população. Em 2019, antes da pandemia da COVID-

19, havia quase 3 milhões de pessoas sem trabalho em Minas, segundo o IBGE, sendo que, entre 2014 e 2018, o desemprego cresceu 77% (2019).

Seria estrategicamente um equívoco resumir todo o esforço de uma nova administração estadual em apenas buscar o equilíbrio fiscal das contas públicas ao longo de todo o seu mandato, correndo o risco de se tornar uma tarefa de Sísifo se não houver uma retomada do crescimento econômico. Por maior que seja a intensidade da colaboração do Governo Federal na hercúlea tarefa de reduzir o déficit e o endividamento das finanças públicas do estado, os custos econômicos e os sociais do ajuste deverão ser profundos e se espraiar penosamente para quase todos os setores, grupos e regiões de Minas Gerais.

Mas, como formular e implementar uma estratégia de desenvolvimento para o Estado, quando falta dinheiro para a gestão do cotidiano da administração pública estadual e quando o próprio Governo Federal está enfrentando um desequilíbrio estrutural em suas finanças? A resposta à questão - COMO DESENVOLVER MINAS SEM DINHEIRO OU COM POUCO DINHEIRO - passa por três pressupostos.

**Primeiro:** em uma economia de mercado, quem conduz o crescimento econômico são as empresas e as corporações produtivas, cabendo ao governo a função promotora de apoio às suas iniciativas, acionando os instrumentos fiscais e financeiros assim como as estruturas regulatórias que comanda. **Segundo:** embora a infraestrutura econômica seja um componente necessário a qualquer processo de crescimento econômico, o componente suficiente é dado pela disponibilidade de capitais intangíveis (social, humano, institucional, cultural, cívico, etc.) para o progresso da sociedade.

**Finalmente:** é necessário que se estruture um modelo de desenvolvimento endógeno visando a mobilizar os recursos latentes da economia, seus grupos de vanguarda empresarial, seus fatores de produção ociosos, sua engenhosidade e criatividade, e o que *Keynes* denominava de “espírito animal” dos empreendedores.

**A riqueza de Minas Gerais, potencial para promover um novo ciclo de expansão econômica, está na excelente qualidade e na diversidade de suas**

**instituições públicas e privadas.** O dinheiro tende a ser tão somente um coadjuvante em um novo enredo de nossa história econômica. De fato, é preciso destacar que muitas dessas instituições estão atualmente fragilizadas e apáticas, por causa do longo processo de quase estagnação da economia de Minas e, também, por causa do desmonte das práticas de planejamento de médio e de longo prazo no estado.

Faltam lideranças políticas e empresariais que as incentivem, as mobilizem e as reanimem, dando-lhes uma nova alma institucional. **A principal missão institucional será a de transformar os aglomerados e sistemas produtivos locais de uma economia tradicional em uma economia moderna.** Menos excesso de confiança em fatores básicos (mão de obra de baixo custo, recursos naturais abundantes, posição geográfica, etc.) e mais suporte de fatores especializados na escolha de tecnologias inovadoras e de vantagens competitivas sustentáveis. Menos atitude defensiva diante de crises sistêmicas e mais modelos mentais e sistemas de crenças que contribuam para criar e distribuir riqueza. Menos preocupação com a geração de valor para acionistas e mais escopo no valor público das empresas e na criação de valor para a sociedade *(O Tempo e Instituto Fórum do Futuro)*

### D.3 Como crescer sem superávit primário: a experiência do estado de Alagoas

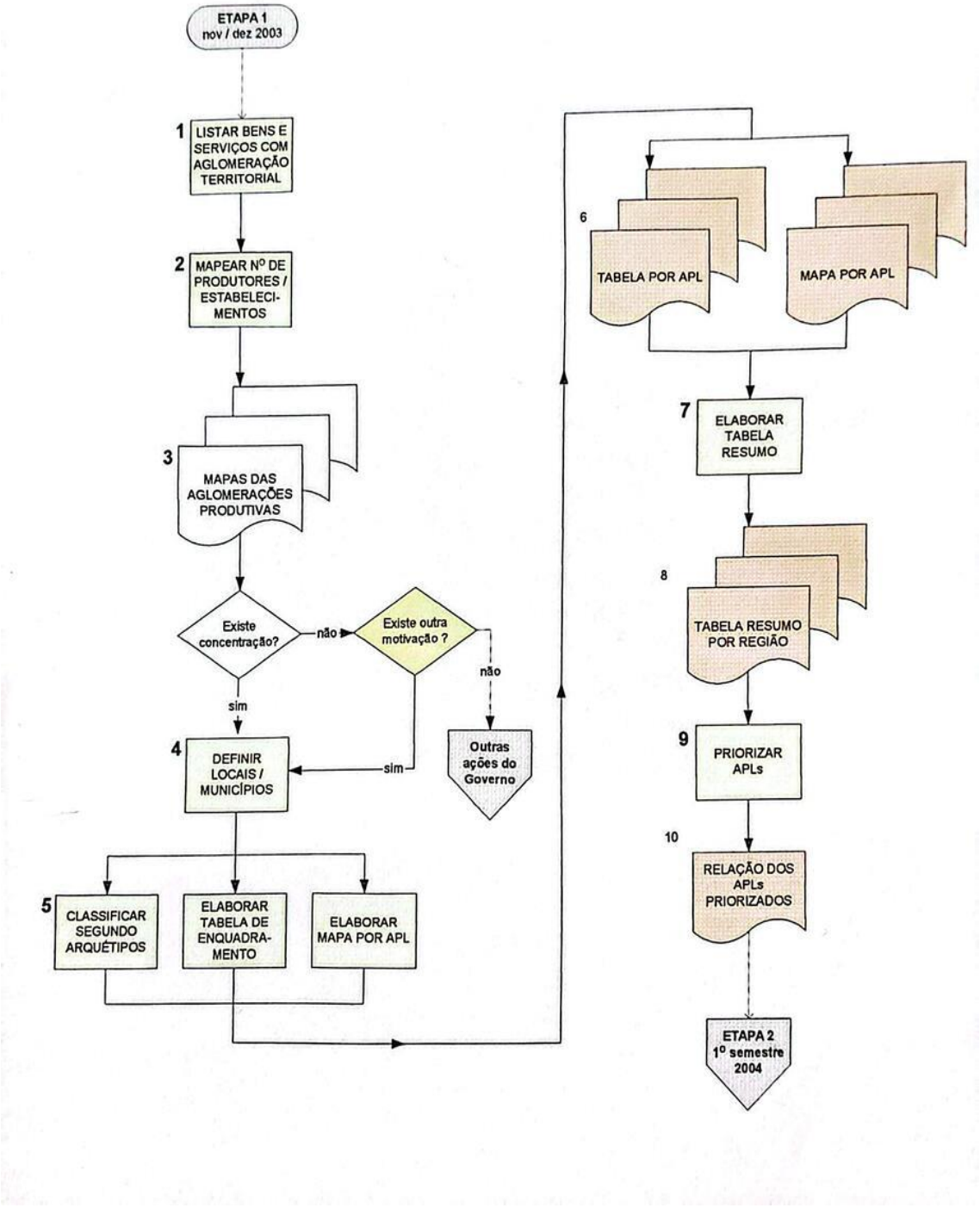
**Os estados de Alagoas e do Maranhão são considerados os mais pobres do Brasil em termos de indicadores econômicos e sociais. Não dispõem de superávits fiscais para realizarem os objetivos e metas de um plano de governo por estarem vivenciando uma crise fiscal e financeira e não conseguirem gerar recursos próprios ou de transferências federais para ampliar os gastos de custeio ou de investimento necessário para um processo de desenvolvimento sustentável.**

*Em 2003, o governador Ronaldo Lessa afirmou: "A economia de Alagoas é, basicamente, uma economia micro e pequenas empresas. Quando as alavancamos nas diversas áreas urbanas e rurais do Estado, é a própria economia de Alagoas que estará progredindo. Para não pulverizar os*

*instrumentos e mecanismos de desenvolvimento que controlamos ou que sabemos como acessar por negociação, vamos atuar nas concentrações espaciais especializadas de micro e pequenos empreendedores de Alagoas".*

Através de convênio entre a Seplan e o SEBRAE/AL, ocorreu um processo de identificação, mapeamento, classificação e seleção de **Arranjos Produtivos Locais (APLs)** em Alagoas, cuja metodologia seguiu o diagrama:

## Diagrama da Metodologia de Seleção dos Arranjos Produtivos Locais de Alagoas




Os resultados foram muito positivos e colocaram o estado em uma trajetória de crescimento econômico, graças aos seguintes fatores:

**A.** Foi adotado o modelo de desenvolvimento estadual endógeno;

**B.** O processo de concepção e de implementação se estruturou seguindo o estilo de planejamento participativo;

**C.** Sob a liderança do governador, o processo foi conduzido por equipes técnicas locais competentes e dedicadas, com a assistência do SEBRAE/AL, que colaborou nas reuniões de mobilização social e política, de elaboração dos planos de trabalho de cada APL e no processo de sua negociação com instituições públicas e privadas visando a sua implementação. Mas afinal o que é um APL?

Não é recente a preocupação dos formuladores e executores de políticas públicas de desenvolvimento regional e local em encontrar mecanismos e instrumentos eficazes para estimular o crescimento econômico dos municípios ou aglomerados de municípios. Entre as modernas alternativas propostas como base analítica para a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para dinamizar o crescimento da renda e do emprego em localidades e regiões, está a formação de **Arranjos Produtivos Locais,** particularmente onde haja arranjos produtivos potenciais com elevado grau de aglomeração de micro, pequenos e médios empreendimento especializados.

O conceito de APL vem sendo adotado crescentemente em projetos de promoção de renda e emprego, em programas de desenvolvimento local sustentável. Esse conceito, tal como vem sendo adotado pelo SEBRAE, e por outras instituições brasileiras, pretende se aproximar mais do conceito de **distrito industrial italiano**: “um grupo de empresas altamente concentradas geograficamente que, direta ou indiretamente, trabalham para o mesmo mercado final; que compartilham valores e conhecimentos de forma tão intensa que definem um ambiente cultural; e que são especificamente interligadas num conjunto complexo de concorrência e cooperação, sendo que a fonte principal de competitividade são os elementos de confiança, solidariedade e cooperação entre as empresas, resultante de estreitas interdependências de relações econômicas, sociais e comunitárias”.

A construção de um APL dentro desse sentido se baseia, fundamentalmente, na capacidade de operacionalizar um modelo de desenvolvimento endógeno em nível local ou microrregional de forma sustentável. Assim, o conceito de APL pressupõe “constelações de micro, pequenas e médias empresas autônomas de base local que conseguem desenvolver formas cooperativas de produção

altamente flexíveis, inovadoras e competitivas, com capacidade de penetração nos grandes mercados internacionais".

A metodologia de promoção e consolidação de APLs pode se transformar em instrumento inovador do desenvolvimento sustentável regional ou local, desde que se dê ao conceito de APL uma perspectiva mais abrangente do que um mero ciclo de expansão econômica não sustentável. Estão em andamento, no Brasil, mais de 300 experiências de promoção e desenvolvimento de APLs em diversas unidades da Federação.

Em primeiro lugar, não faz sentido se falar de um APL sem contextualizá-lo espacialmente, em termos dos municípios ou das regiões em que se localizam, por causa do nível organizacional dos produtores, da qualidade da mão de obra, da logística de transporte, dos indicadores de desenvolvimento sustentável, dos insumos de conhecimentos científicos e tecnológicos, etc. Neste sentido, um APL não será competitivo, se a região ou a localidade onde opera não se tornar igualmente competitiva em termos da qualidade de sua infraestrutura econômica, social e político-institucional.

Um APL, embora tenha um núcleo de atividades-chave orientadas para as exportações inter-regionais e internacionais, depende, para ser competitivo em escala global, de uma articulação com serviços de suporte empresarial (serviços de informática, de manutenção de equipamentos, de testes de qualidade, etc.) e de atividades para o suprimento a jusante e para o beneficiamento a montante da cadeia produtiva. Neste sentido, as empresas-núcleo de um APL não serão competitivas, se todo o conjunto do APL não for também competitivo.

O sucesso de um APL depende de uma boa gestão das **externalidades e das economias de aglomeração.** Não há sustentabilidade de um APL, se a forma como se relaciona com a natureza (**o contrato natural**) levar a um uso da base local ou regional de recursos renováveis e não renováveis que venha a comprometer os níveis de produtividade econômica e de bem-estar social das futuras gerações. Da mesma forma, não há sustentabilidade de um APL se a forma como se relaciona com a sociedade local e regional onde se insere (o contrato social) criar deseconomias sociais de aglomeração (poluição,

congestionamento) que afetem adversamente as condições de vida dos habitantes em seu entorno de influência direta e indireta. Neste sentido, um APL poderá se tornar autofágico, se não souber lidar civilizadamente com as relações comunitárias e as relações ambientais em sua área de influência.

**A concepção de um APL é essencialmente holística, envolvendo um processo de desenvolvimento integrado de um conjunto de atividades produtivas interdependentes, tecnologicamente e espacialmente.** Entretanto, a organização de um APL não deve se transformar num convite ou numa tentação de se formar uma autarquia regional ou local. Por ser composto por diferentes segmentos produtivos com escalas ótimas de produção muito diversificadas, um APL não pode abranger todo o conjunto de atividades num mesmo espaço relevante, particularmente quando se consideram as possibilidades de suprimento e de beneficiamento em escala internacional. Assim, um APL tem que priorizar a sua competitividade dinâmica, mesmo que venha a contrariar interesses mais imediatos, legítimos ou velados, de municípios e regiões onde se localiza.

**A análise da competitividade dinâmica é, essencialmente, a busca de excelência que permita ampliar o efeito diferencial de uma organização, de um setor produtivo e de uma região ou município, independentemente de se estar operando com atividades de crescimento mais lento ou mais dinâmico em escala nacional ou internacional. É evidente que um sistema de incentivos fiscais e financeiros bem orientado poderá contribuir seletivamente para que se acelere, em situações específicas, o avanço da competitividade, particularmente quando se trata do progresso tecnológico.** *(Estadão e Fórum do Futuro)*.

### D.4. O Orçamento de Base-zero

O fato de que quase todas as 27 unidades da Federação estejam passando por uma grave crise fiscal e financeira não elimina a possibilidade de que possam extrair o melhor de uma gestão orçamentária para as sociedades locais. Nessa linha de planejamento há muito o que fazer e muito tem sido feito tais como: os denominados “choques de gestão” que levam à maior eficiência da

administração pública; a modernização dos processos de arrecadação fiscal que leva à redução da evasão territorial e à geração adicional de receitas fiscais; etc.

Na busca da eficiência e da eficácia do setor público, trataremos das experiências do orçamento de base-zero, do ICMS ecológico e do ecocrédito municipal que vêm sendo adotados em alguns estados e municípios (ilustrações D.4, D.5, D.6, respectivamente).

**Apesar de ser o instrumento econômico e o mecanismo institucional mais poderoso para a intervenção direta e indireta na economia, o orçamento público tem sido o espaço preferencial para as práticas da corrupção administrativa, do fisiologismo político e dos penduricalhos eleitoreiros. É indispensável resgatar o orçamento anual e plurianual como a coluna vertebral do sistema de planejamento de médio e de longo prazo, viabilizar as suas políticas, programas e projetos.**

Na elaboração do **orçamento de base-zero**, destacam-se três argumentos. **Primeiro:** a carga tributária é elevada, mal distribuída e de alto custo administrativo; a reforma tributária não deveria aumentá-la ainda mais. **Segundo:** o Governo deve se reorganizar para viver com os recursos que tem; não devem ser criadas artimanhas administrativas para ultrapassar o teto constitucional dos gastos.

**Terceiro:** o Governo deve avaliar, recorrentemente, a sua estrutura de gastos e adequá-la às prioridades atualizadas para equacionar os problemas socioeconômicos e socioambientais críticos da sociedade brasileira. **Na verdade, o orçamento de base-zero é um processo endógeno de reprogramação político-institucional das estruturas das despesas e das receitas governamentais.**

A pandemia da COVID 19 escancarou a dramática realidade do imenso número de pobres e miseráveis na população brasileira. Ao mesmo tempo, mostrou a necessidade de serem reforçados institucionalmente os sistemas de saúde pública e de ciência e tecnologia. O recente desmonte das políticas públicas ambientais revelou, para a opinião pública nacional e internacional, o profundo descaso das autoridades da gestão passada (2018 – 2022) com o processo de degradação dos nossos ecossistemas. Da mesma forma, são escassos os

recursos financeiros e institucionais para a segurança pública nas grandes metrópoles e nas fronteiras do País.

O que fazer, então, para reestruturar as despesas públicas e realocar mais recursos para programas e projetos de saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente, combate à pobreza e à miséria social, e segurança pública? Uma alternativa para promover essa reestruturação é a elaboração do **orçamento de base-zero.** É bom lembrar que a última reestruturação de maior escala do orçamento do lado da despesa pública foi promovida a partir da Constituição de 1988, com a expansão das políticas sociais compensatórias, cujas despesas eram equivalentes a 5% do gasto total do Governo Federal e que, no início do século 21, já alcançavam um valor superior a 20%, com implementação para as finanças públicas estando atualmente em torno de 25%.

**Diferentemente dos orçamentos tradicionais que são de natureza repetitiva, o orçamento de base-zero não produz apenas pequenas variações incrementais na estrutura das despesas que se repetem ano após ano.** O orçamento de base-zero permite incorporar a nova agenda de prioridades da sociedade nas políticas, programas e projetos, ao longo do processo de alocação dos recursos escassos disponíveis. Identifica e elimina atividades e funções programáticas obsoletas e socialmente supérfluas. Amplia o grau de comunicação transversal e de interdependência entre políticas públicas de diferentes órgãos. Descortina oportunidades de privatizações, de terceirizações e de concessões de bens e serviços semipúblicos. Impõe a necessidade de que servidores públicos organizem metas e objetivos em função de sua missão, a partir de retreinamento metodológico específico.

De acordo com a metodologia do orçamento de base-zero, nenhum órgão da administração direta e indireta dispõe, inicialmente, de cotas preestabelecidas ou corrigidas segundo regras uniformes. Deve haver uma sólida justificativa para cada programa, subprograma ou atividade a ser iniciada no orçamento a fim de ter acesso aos recursos fiscais. Essa função de reprogramação orçamentária deverá ser articulada com um projeto de reforma do Estado, pois poderá resultar na desativação, na reordenação e na integração de programas e projetos de diferentes instituições do setor público.

Como não há no orçamento nem um só Real de despesas que não esteja apoiado ou monitorado por alguma organização da sociedade civil ou por algum grupo estruturado de interesse regional ou setorial, é extremamente difícil que essa grande transformação orçamentária seja realizada por governos populistas e conformistas, cuja base política esteja alicerçada em grupos de interesse nem sempre orientados para o bem comum.

A reconstrução dos fundamentos do orçamento em um novo mandato presidencial envolve, pois, grandes riscos e incertezas no campo do confronto político. Mas, como diz *Peter Drucker*: *"Há riscos que não se pode correr, mas há riscos que não se deve deixar de correr"* ou como dizia *Kant*: *"Avalia-se a inteligência de um indivíduo pela quantidade de incertezas que ele é capaz de suportar".* O *Presidente Roosevelt*, em uma atitude de estadista para confrontar, com sucesso, as mazelas econômicas e sociais da crise de 1929, afirmou: *"O que precisa ser feito, tem de ser feito".* Na verdade, o que as administrações federais mais recentes vêm realizando são reprogramações *ad hoc* dentro dos limites constitucionais, para atender pressões políticas localizadas da base aliada, dos movimentos sociais, de crises conjunturais ou de ações emergenciais. *E la nave va! (**Seis ideias à procura de um estadista***, Amazon e-book, 2023).

### D.5. O ICMS Ecológico

No Brasil, as políticas ambientais têm sido conduzidas, ao longo das últimas décadas, predominantemente através de **comando e controle** (leis, decretos, portarias, etc.). É evidente que não se pode subestimar a estrutura regulatória a qual serve de base institucional para a concepção e a execução das políticas de desenvolvimento sustentável, inclusive as que utilizam mais amplamente os mecanismos baseados em mercado. Mas, não há dúvida de que são imensas as dificuldades político-institucionais e administrativas para implementar efetivamente os processos de comando e controle nas políticas ambientais no Brasil. Destacam-se a debilidade administrativa e a fragilidade política de órgãos ambientais dos três níveis de governo, assim como a sua falta de articulação intra e intersetorial.

Para que a eficácia, a efetividade e a qualidade das políticas públicas de proteção ambiental avancem em nosso País, é indispensável que se introduzam nessas políticas instrumentos econômicos já testados com sucesso em diferentes regiões. Entre esses instrumentos, há experiências com o ICMS Ecológico com quase três décadas de resultados muito positivos em algumas unidades da Federação.

**O ICMS Ecológico é a denominação de qualquer critério ou um conjunto de critérios de caráter ambiental, utilizados para o cálculo do valor que cada município de um estado tem direito de receber, quando do repasse de 25% dos recursos financeiros do ICMS, decididos autonomamente por lei estadual.** Quanto maior a participação do ICMS Ecológico nesse valor, maiores serão os incentivos fiscais para que os municípios implementem projetos de preservação ambiental, incluindo os ecossistemas de bacias hidrográficas, reservas biológicas, reservas de fauna, refúgios de vida silvestre, parques, etc.

Trata-se do uso da chamada “cota-livre do ICMS”, no valor de 25% do total arrecadado de ICMS pelos estados em cada período, como incentivo à gestão local mais adequada ao ecossistema prevalecente no município. É um instrumento de mercado, mas que depende de regulamentação para ser operacionalizado. Disputa parcela da cota-livre do ICMS juntamente com outros objetivos de desenvolvimento sustentável do município, tais como: a preservação do patrimônio histórico, o atendimento à saúde das famílias, o apoio à produção de alimentos na agricultura familiar, etc.

Quando o País deveria buscar, prioritariamente, todas as formas de planejamento e contenção dos gastos públicos visando a consolidar o processo de estabilização, a probabilidade maior é a de que a expansão dos recursos orçamentários para a execução de programas e projetos de desenvolvimento sustentável nas suas diferentes regiões ainda seja insuficiente para cobrir o hiato entre demanda e disponibilidade de recursos.

Assim, é bastante saudável que se disponha, no sistema tributário nacional, da “cota-livre do ICMS”, cujo valor é alocado por decisão política dos governos estaduais, abrindo o espaço para que, no processo de alocação, haja condições

para a introdução de uma agenda ambiental positiva. Uma experiência que poderia ser estendida também para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Renda e o IPI. *(Estadão, Hoje Em Dia).*

**D.6. Ecocrédito Municipal**

O ECOCRÉDITO Municipal é um incentivo fiscal que visa viabilizar objetivos das políticas ambientais e que se pode transformar em um título negociável para o seu beneficiário. É, basicamente, um mecanismo econômico de mercado que, complementarmente aos mecanismos de comando e controle, começa a ser acionado por algumas prefeituras municipais do País, com assistência técnica de governos estaduais, visando a estimular, dentro de propriedades rurais nos seus limites geográficos, a formação de áreas de preservação ambiental destinadas à conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos.

**Insere-se na tendência moderna de desenvolver mecanismos e instrumentos econômicos de mercado para viabilizar soluções de problemas ambientais com menores custos de oportunidade para a sociedade.**

O produtor rural que declarar uma área como de preservação ambiental, terá um incentivo do governo municipal, o ECOCRÉDITO, equivalente a um certo número de Unidades Padrão Fiscal Municipal por hectare/ano (UPFMs). O ECOCRÉDITO somente poderá ser disponibilizado ao produtor após a área ter sido declarada como de preservação ambiental. O recebimento do crédito ficará condicionado ao envio, pelo proprietário, de um relatório simplificado, em formulário elaborado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, contendo a descrição detalhada da área preservada, ficando facultado ao município a fiscalização, sem prévia comunicação, para atestar a veracidade das informações prestadas.

O produtor rural que, além de delimitar áreas de preservação ambiental, conceber e executar programas integrados de conservação, recuperação, gestão e educação ambiental, terá um ECOCRÉDITO equivalente ao dobro de UPFMs por hectare/ano. No caso desses programas integrados, a liberação de recursos financeiros é condicionada pela execução do seu cronograma físico,

aprovado pelo Conselho Municipal de Conservação, Defesa e Desenvolvimento do Meio Ambiente.

O ECOCRÉDITO recebido pelo produtor rural deverá ser utilizado, observando-se a seguinte ordem de prioridade: compensação dos tributos municipais, tais como IPTU, ISS, ITBI e Taxas; compensação por serviços prestados pela administração pública municipal em sua propriedade, desde que haja acordo entre as partes; compensação de lance em leilões de bens do município.

Entretanto, o ECOCRÉDITO não é um mecanismo apenas da economia de mercado, mas um mix de instrumento econômico e de regulamentação, pois: são os Conselhos Municipais de Meio Ambiente que declaram uma área como de preservação ambiental; as áreas de preservação ambiental se inserem no contexto das políticas de zoneamento ecológico do município; o processo de implementação do ECOCRÉDITO é conduzido segundo normas e regulamentações dos órgãos ambientais do município.

Como é comum que muitos proprietários rurais não tenham que pagar impostos ou taxas municipais, a fim de que sejam estimulados a praticar a preservação ambiental de suas áreas por meio do ECOCRÉDITO, é preciso que essa forma de incentivo fiscal possa se tornar um título ou certificado negociável, desde que essa operação seja aprovada pelas autoridades locais.

A definição do valor do incentivo fiscal, a ser atribuído aos produtores rurais pelas autoridades fazendárias e ambientais do município, depende de uma análise de custos e benefícios. Ao nível do produtor, o benefício se manifesta através da receita financeira que advém do incentivo fiscal e o custo se mede pelo valor líquido (reduzidos os custos) da produção que deixa de ser realizada eventualmente nas áreas preservadas (custo de oportunidade). Isto significa, por exemplo, que em áreas degradadas de municípios localizados na região da Mata Atlântica, a produtividade por hectare é, em geral, tão baixa, que o custo de oportunidade para o produtor é pouco significativo. Portanto, o valor do ECOCRÉDITO será compatível com a realidade das finanças públicas locais.

As prefeituras de municípios menos desenvolvidos e com baixo nível de arrecadação, que desejarem aplicar o mecanismo do ECOCRÉDITO com risco

mínimo de desequilíbrio fiscal, dispõem de várias alternativas: estabelecer um teto para o número de certificados a serem concedidos; melhorar a capacidade de arrecadação de recursos tributáveis próprios; obter recursos de comunidades externas que reconheçam o valor de existência do seu capital natural. A questão passa a ser, então, de uma escolha de prioridade política *(Estadão e Estado de Minas).*

### D.7 Turismo e Inclusão Social no Nordeste Brasileiro

Uma das missões do planejamento estadual é evitar que ao se implantar um grande projeto de investimento em uma das regiões do estado, ele venha a constituir um **enclave econômico**. Ou seja, o governo estadual deve se articular com as lideranças dos empreendedores públicos e privados para maximizar os seus efeitos de espraiamento local (diretos, indiretos, induzidos, fiscais). Vejamos a ilustração de projetos de investimento em turismo que se beneficiam do capital natural local.

Nas duas últimas décadas, o Brasil realizou um conjunto grandioso de projetos de investimento em turismo no Nordeste, liderado pelo PRODETUR. Outros grandes investimentos no setor também foram realizados em outras regiões do País. A expectativa é a de que esses projetos possam contribuir para aliviar a pobreza nas áreas em que se localizam, em virtude do inquestionável processo de crescimento econômico que os mesmos desencadeiam. A preocupação com essa questão deriva do fato de que são frequentes as experiências de investimento em resorts turísticos, altamente subsidiados com recursos públicos, que se constituem, muitas vezes, em verdadeiros enclaves econômicos nas localidades onde se situam.

Os investidores se apropriam do capital natural sem impactar significativamente as condições de vida das populações pobres residentes no seu entorno espacial, sem se preocupar em apoiar programas de desenvolvimento de fornecedores locais e de capacitação profissional da mão de obra local. A análise das experiências dos ciclos de expansão de diferentes economias nacionais e regionais, no pós-II Grande Guerra, não revela a existência de qualquer

correlação geral e sistemática entre o processo de crescimento econômico e a distribuição de renda e de riqueza nesse processo.

**Constatou-se que a compatibilidade entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social não se processa espontaneamente. O desenvolvimento social não se revelou como um subproduto cronológico do crescimento econômico. De fato, a experiência histórica vem demonstrando que a simples mobilização intensiva dos fatores de produção pode reproduzir, agora sim, de forma espontânea, as condições sociais iniciais que lhes deram sustentação.**

**Um projeto ou programa de investimento pode se enquadrar no critério de eficiência e no critério de distribuição, pois, de um lado, aumenta os fluxos de comercialização, as margens de lucro, assim como a competitividade setorial e, por outro, pode dinamizar o mercado de trabalho em áreas menos desenvolvidas. O que interessa ressaltar é a ênfase e a intencionalidade dada ao programa ou projeto e a integração consistente de objetivos.**

É preciso, pois, definir os procedimentos operacionais através dos quais é possível combinar a eficiência empresarial ou microeconômica dos investimentos em turismo com a busca do desenvolvimento humano das populações das áreas em que se localizam, incluindo investimentos em infraestrutura social local.

Não faltam experiências internacionais nas quais mirar, nem condições adequadas ou capacidade de planejamento de turismo sustentável nas instituições públicas e privadas especializadas para desenhar políticas, programas e projetos que articulem os investimentos em capital físico, capital humano e capital social em torno das atividades turísticas. Entretanto, como se trata de investimentos que envolvem os três níveis de governo, complexas relações entre o interesse público e o interesse privado, além de intensa transversalidade nas burocracias públicas, é provável que o nó górdio da sua implementabilidade esteja na fragilidade ou na própria ausência da função de coordenação geral no processo de planejamento do Governo Federal. **Os**

**projetos de investimentos em turismo não podem se tornar ilhas de prosperidade econômica em áreas de pobreza social.** *(Estadão e Instituto Fórum do Futuro).*

### D.8. A Questão do Separatismo e a Integração do Pará

Está em discussão e em diferentes estágios de tramitação no Congresso Nacional a criação de 18 novos estados e 3 novos territórios, o que elevaria o total de unidades da Federação para 48. A região com o maior número de unidades federativas seria a Região Norte.

Os estados com estágio de criação mais avançados são Gurgueia (PI) e Maranhão do Sul. Segundo a Frente Parlamentar sobre a Criação de Novos Estados e Territórios (instalada em 2003), **"este seria um mecanismo para conduzir a divisão territorial do País como forma de reduzir as desigualdades socioeconômicas e favorecer o desenvolvimento das regiões menos assistidas pelo Poder Público".**

O estado do Pará tem, nesse conjunto, movimentos político-administrativos para a formação de novos Estados (Tapajós, Carajás), sendo que para a criação do Estado de Carajás já ocorreu inclusive um plebiscito que resultou em um posicionamento negativo para a sua criação.

Se não conseguirmos compreender as razões históricas que levam os grupos sociais de uma região, dentro de determinado estado, a reivindicar a sua transformação em um novo estado, estaremos, como dizia *Simon Bolívar, "arando o mar"*. Sem entrar na questão do separatismo em uma unidade da Federação específica, é possível identificar vários contextos históricos em que o movimento para a criação de um novo estado emergiu. Citaremos algumas breves ilustrações baseados nas análises de *Anne Markusen (**Regions: the economics and politics of territory,** 1987).*

Sempre que uma região é rica em recursos naturais e a utilização desses recursos é determinada pelos interesses econômicos e ideológicos de outras regiões, surge o espaço político para movimentos separatistas, como ocorrido em algumas regiões da Amazônia.

Um outro contexto: uma região se destaca no cenário nacional pela geração de excedentes econômicos expressivos de produtos primários (grãos, minérios), mas esses excedentes são beneficiados, industrializados e comercializados por grupos empresariais em outras regiões onde irá se concentrar a parcela maior do valor agregado de seus produtos. Aquela região se sente como se fosse um mega almoxarifado de recursos naturais onde as demais regiões vêm buscar as matérias-primas para o seu processo de acumulação de riqueza.

Uma situação histórica se destaca, também, quando há um desequilíbrio entre as áreas centrais de um país e suas áreas periféricas de menor desenvolvimento. Essas acabam por perceber que são vítimas de um processo de deterioração nas suas relações de troca se tiverem que se abastecer tão somente de produtos manufaturados por uma indústria pouco competitiva e altamente protegida nas áreas centrais de uma economia nacional em processo de industrialização tardia. Esse argumento aparece no Relatório do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento de Nordeste (GTDN) elaborado sob a liderança de *Celso Furtado* para defender uma política nacional de desenvolvimento regional para os estados nordestinos.

Outros contextos históricos poderiam ser mencionados, como, por exemplo, a situação de países onde há fortes tensões e conflitos estruturais de interesse entre duas regiões, porque em uma prevalece um modo de produção capitalista com mercado livre de mão de obra, e na outra, um modo de produção pré-capitalista com mão de obra escrava (base para a Guerra Civil dos EE.UU. no século 19). **Ademais, é possível que estados de maior dimensão geográfica não disponham de capacidade administrativa e financeira para a gestão dos problemas e das potencialidades de todo o seu território, deixando muitas de suas regiões em quase abandono, em termos da oferta de serviços sociais básicos (saúde, educação, segurança) e de infraestrutura socioeconômica (energia, transporte, saneamento básico). Os movimentos sociais dessas regiões podem não querer assistir passivamente à deterioração relativa da sua qualidade de vida. O inconformismo político pode, pois, gerar a busca do separatismo político-administrativo.**

**As regiões politicamente insatisfeitas consideram que, no atual contexto, dificilmente os seus problemas socioeconômicos (de pobreza, de qualidade de vida, de assimetria social) poderão vir a ter algum equacionamento no longo prazo. E que suas potencialidades econômicas (com base em recursos naturais renováveis e não renováveis) poderão permanecer latentes por muito tempo por absoluta fragilidade institucional dos governos estaduais que as administram. Ou seja, os cenários tendenciais apontam para sua persistência histórica nas entranhas do subdesenvolvimento.**

O estado do Pará enfrenta os desafios de promover um processo de integração econômica e social de suas regiões por meio de três grandes vertentes, como ocorreu, por exemplo, em Minas Gerais, a partir dos anos 1970, quando se discutia o estado do Triângulo Mineiro. A primeira vertente se relaciona à necessidade de construção de um sistema de cidades mais equilibrado, destacando-se a organização de duas metrópoles de equilíbrio regional: Marabá e Santarém. Pelas suas dimensões geográficas, o Pará é carente não só de cidades de porte médio, assim como de **polos microrregionais,** que possam consolidar as funções urbanas de nível superior para melhorar a oferta de serviços de infraestrutura econômica e social para os habitantes em suas áreas de influência direta e indireta. Os objetivos de um programa de maior equilíbrio do sistema hierárquico de centros urbanos do Pará visam também a melhorar o potencial de atração de novos projetos de investimentos diretamente produtivos em metrópoles de equilíbrio regional e polos microrregionais.

Uma segunda vertente se refere ao baixo grau de mobilização do potencial de desenvolvimento do estado. Não há dúvida de que, no longo prazo, o Pará dispõe de uma das mais amplas potencialidades de crescimento econômico entre todas as 27 unidades da Federação. Entretanto, a sua contribuição atual para a formação do PIB brasileiro não passa de 2,3% em 2022; em 2021, o seu PIB per capita representava apenas 0,59 do PIB per capita do Brasil; e o IDH-Índice de Desenvolvimento Humano (emprego e renda + saúde + educação) era, em 2021, de 0,690, bastante próximo do resultado mínimo (o do estado do Maranhão, de 0,676). Os desequilíbrios intraestaduais de desenvolvimento são intensos no Pará. E a mobilização de suas imensas e múltiplas potencialidades

econômicas não se fará sem a estruturação de um sistema de instituições, de mecanismos e instrumentos de promoção industrial.

A terceira vertente causa impacto na frágil estrutura administrativa do governo estadual, tradicionalmente pouco flexível operacionalmente e com baixo nível de implementabilidade de programas e projetos de desenvolvimento sustentável. Muitos desses programas e projetos, para serem executados com eficiência e eficácia, pressupõem uma máquina administrativa com elevado grau de mobilização, de estímulos e de liderança, em um ambiente de confiança e de justiça distributiva.

**Enfim, o que fazer com os contextos separatistas quando se busca a integração regional como um valor da maior relevância para a vida política de uma unidade da Federação? Procurar entender as razões das frustrações, das insatisfações e das inquietações dos grupos sociais que não se movem por oportunismos políticos ou por interesses velados; construir uma agenda de mudanças; transformá-la em planos de ação; e implementá-la com sequenciamento, cadência e intensidade. Tudo isso dentro de um estilo de planejamento participativo, a partir de experiências de desenvolvimento regional endógenas e sustentáveis.**

**Essa visão de futuro implica que a reestruturação do sistema estadual de centros urbanos, a organização de um sistema estadual de promoção de oportunidades de investimento e a reforma administrativa do Estado são tarefas que exigem a cooperação técnica e financeira do Governo Federal e dos organismos internacionais de fomento ao desenvolvimento com o estado do Pará.** *(Instituto Fórum do Futuro).*

### D.9. A Diversificação da Base Econômica de Brasília

Quando Brasília foi construída, esperava-se que sua população total não ultrapassasse o patamar situado entre 500 e 600 mil habitantes, em 2000. O Censo Demográfico do IBGE já indicava, em 2000, que essa população superava os 2 milhões de habitantes. Em 2010, já era superior a 2,5 milhões de habitantes, encaminhando para um número em torno de 3 milhões de habitantes, em 2025.

Mesmo supondo que os fluxos imigratórios para Brasília fossem iguais a zero ao longo dos próximos anos, o próprio crescimento da sua força de trabalho iria exigir a geração de dezenas de milhares de novos empregos para absorver os novos entrantes nos diferentes mercados de trabalho na Capital e no seu entorno.

A principal base econômica de Brasília é formada pela administração pública federal, sendo que outras atividades relevantes, como construção civil, comércio varejista e demais serviços, são induzidas predominantemente pela dinâmica de expansão da base econômica. Não é possível esperar que essa base continue a crescer para gerar efeitos multiplicadores sobre as compras locais de bens e serviços capazes de absorver os novos e crescentes demandantes de emprego, uma vez que o setor público federal se encontra restringido por um regime de ajuste fiscal.

**É preciso, pois, diversificar a base econômica de Brasília visando a criar novos focos de dinamismo para sua economia, sob pena de se ver, de um lado, um grande número de famílias cada vez mais dependentes das políticas sociais compensatórias e, do outro lado, a formação de um estrato significativo de jovens desempregados, com elevada propensão à marginalidade social.** Essa proposta ainda encontra fortes resistências entre muitos formadores de opinião arraigados em Brasília, que sonham com uma cidade restrita às funções administrativas federais na hierarquia urbana do País, como ocorre com as capitais de muitos países. Bonn, por exemplo, que foi capital da República Federal Alemã entre 1949 e 1989 tem, atualmente, pouco mais de 300 mil habitantes.

**Mas como se diversifica a base econômica de uma cidade ou município?** Existem modernas metodologias de planejamento urbano e regional que têm sido bem sucedidas quanto a esta questão, em diferentes países. Até mesmo no Brasil já se contam inúmeros casos de sucesso em municípios que sofreram um choque na sua base econômica devido a efeitos adversos da globalização, da vulnerabilidade de seu processo de especialização monolítica, da perda de competitividade inter-regional, etc.

A identificação, a promoção e a consolidação de novas atividades econômicas básicas que possam gerar alternativas de desenvolvimento sustentável para Brasília, não se limitam à produção de um estudo “de fora para dentro”, elaborado por especialistas e colocado à disposição das lideranças políticas e comunitárias locais. Ao contrário, trata-se de um processo de “autodescoberta” em que essas lideranças vão, ao longo do tempo da história do município e de sua área de influência, delimitando, por meio de iniciativas empreendedoras próprias, as “vocações definidas” locais e microrregionais.

A estratégia de promoção de novas bases para o sistema de geração de renda e emprego em Brasília deve levar em consideração o tipo de investimento que, em princípio, seja capaz de influenciar de forma efetiva o seu processo de desenvolvimento econômico e social. Há projetos de investimento estruturantes que são capazes de atrair outros novos investimentos devido às compras e vendas intersetoriais que realizam. Há projetos de investimentos aglomerativos em indústrias/setores que, em condições favoráveis (incentivos, infraestrutura econômica e social desenvolvida no município ou microrregião, acesso a financiamentos, etc.), atraem novos investimentos de uma mesma indústria, denominada de polo industrial, como, por exemplo, a indústria moveleira, a calçadista, confecções, etc. Há também os projetos de investimentos agrupados que são formados por investimentos isolados, mas que, para se concretizarem, exigem vários outros investimentos complementares, tais como a existência de externalidades e de indústrias e atividades de prestação de serviços especializados.

Ao longo do tempo, há inúmeras vocações definidas por empreendedores de Brasília que evidenciam elevado grau de competitividade sistêmica, conforme estudos realizados pelo SEBRAE, governo do Distrito Federal, associações empresariais do DF, universidades, etc. Citam-se alguns exemplos dessas vocações definidas, cujas potencialidades estão à espera de um processo de planejamento de médio e de longo prazo para serem devidamente mobilizadas como novos focos de dinamismo econômico: **agricultura orgânica, a cadeia produtiva de tecnologia de informação e comunicação, a floricultura empresarial, o segmento de móveis de design, o turismo cívico ou de eventos, a indústria de vestuário profissional, etc.**

Como destaca *Michael Porter*, os fundamentos da competitividade moderna estão no desenvolvimento científico e tecnológico incorporado nas organizações públicas e privadas. Nesse sentido, a sustentabilidade de uma base econômica tem muito mais a ver com a qualidade do capital humano e intelectual que comanda cada uma das suas atividades, do que com eventos efêmeros de natureza macroeconômica (apreciação ou desvalorização cambial) ou de políticas regionais (sistemas de incentivos em regime de guerra fiscal), que podem gerar competitividades espúrias. Não há, pois, como negar que, em Brasília, há uma mega concentração de capital humano e capital institucional que formam os potenciais locacionais mais expressivos para a diversificação de sua estrutura produtiva. Mas não podemos deixar de registrar casos recentes de revitalização de áreas economicamente deprimidas como o do desenvolvimento de biodiesel de dendê no estado do Pará, em áreas de desmatamento e degradadas (*Estadão*).

**D.10. A Revitalização Econômica: Biodiesel na Amazônia**

Não há, em nenhuma região do planeta, um conjunto tão amplo e diversificado de recursos ambientais ou de capital natural como o que se observa na Amazônia, mesmo considerando que parte desse conjunto vem sendo dilapidado pelo uso predatório em atividades econômicas não sustentáveis, ao longo das últimas décadas. Entretanto, a região ainda se caracteriza, atualmente, por indicadores socioeconômicos extremamente precários para a maioria de sua população.

Como a Amazônia Legal poderá ter cerca de 40 milhões de habitantes no ano de 2050, não pode se contentar com os ritmos médios de crescimento econômico observados nos últimos anos, sob pena de se ampliarem as suas taxas de desemprego, de subemprego, desemprego disfarçado e de pobreza. Assim, é fundamental que se implante na região um número expressivo de projetos estruturantes de desenvolvimento sustentável, ao longo da próxima década.

Há inúmeras dificuldades para identificar, elaborar e implantar esses projetos por causa, principalmente, da desinformação sobre as efetivas potencialidades

econômicas da Amazônia e de um conjunto numeroso de preconceitos sobre como lidar com o ecodesenvolvimento da região. Enquanto não se encontra uma trajetória estratégica de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, há forças econômicas e sociopolíticas em ação, promovendo, cotidianamente, a erosão da capacidade regenerativa e da capacidade assimilativa dos ecossistemas regionais, enquanto escondem os seus interesses velados por meio do biombo da sustentabilidade ambiental.

Uma das oportunidades de investimento mais adequadas para a Amazônia, tanto do ponto de vista privado quanto do mérito social, é a produção do biodiesel de dendê em áreas de campos e pastagens, degradadas ou não, desde que em condições edafoclimáticas favoráveis ao cultivo. Essas áreas são gigantescas, pois se situam dentro do arco de desmatamento da cobertura florestal original, que se estima ter chegado em torno de 20% nos dias de hoje.

Em primeiro lugar, já se dispõe da **avaliação econômico-financeira** de alguns desses projetos, implantados ou em fase de implantação. Eles despontam com altíssima taxa de rentabilidade privada e baixos índices de riscos sistemáticos ou específicos, calculados de forma bastante conservadora, tendo em vista as incertezas dos mercados de energia e das próprias inovações tecnológicas no campo da bioenergia. Os motivos para rentabilidade tão elevada são óbvios: preço relativamente baixo da terra e da mão de obra não qualificada, disponibilidade de zoneamento econômico e ecológico, controle de pragas, sementes selecionadas, tendência à equivalência de preço do biodiesel com o crescente preço do diesel mineral, etc.

Em segundo lugar, em um processo de **avaliação socioambiental,** os investimentos em biodiesel de dendê apresentam impacto ambiental significativamente benéfico para a sociedade, o qual se manifesta seja pela redução do consumo de energia não renovável e consequente diminuição das emissões atmosféricas, seja pela recuperação de áreas ecologicamente degradadas com o plantio da palma. Assim, a rentabilidade socioambiental dos investimentos supera a rentabilidade estritamente financeira pela incorporação, no fluxo de caixa, do valor econômico das externalidades positivas geradas pelos projetos. Pastagens são substituídas por palmeiras; resíduos são reaproveitados

como fertilizantes ou combustíveis; é processada a recuperação das matas ciliares e respectivos mananciais, etc.

Finalmente, cabe registrar que, em função da baixa produtividade dos recursos naturais e da falta de oportunidades de emprego de qualidade dos municípios onde se localizam os investimentos, esses empreendimentos têm a capacidade de ampliar os níveis do emprego, da renda, da base tributável e das compras locais nas etapas de implantação e de operação. Além do mais, tem sido possível conciliar os grandes projetos de investimento em biodiesel através de parcerias com a agricultura familiar local, por meio de contratos de compra antecipada do dendê e da transferência de tecnologia na sua produção.

É preciso ficar claro, também, que, se as lideranças políticas e comunitárias locais não se organizarem e não se mobilizarem endogenamente para o aproveitamento das oportunidades que serão criadas pelos investimentos em biodiesel, todas as estimativas e cálculos previstos sobre os benefícios sociais e econômicos dos projetos poderão se frustrar ao longo do tempo. *(Instituto Fórum do Futuro).*

**Há muitas experiências de desenvolvimento sustentável ao nível dos estados que ilustram a possibilidade de mobilizar recursos latentes institucionais, humanos e empreendedores da sociedade civil, através de um modelo de desenvolvimento endógeno dentro do estilo de planejamento participativo. Trata-se de políticas, programas e projetos que se organizam dentro do processo de planejamento para negociação. Há inúmeros projetos que se realizam no espaço local, regional ou microrregional (associações microrregionais de municípios, por exemplo). Se diante da escassez de recursos financeiros e fiscais as lideranças locais se tornarem conformistas, o cenário futuro das economias estaduais deverá ser pior do que se observa no presente. Como diz *Peter Drucker*: "O melhor cenário é aquele que a gente constrói".**

## II. O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

**- Projetos de Investimento**

**- Aglomerações Produtivas de Micro e Pequenas Empresas**

*“Tinha razão o Prelado, mas não basta ter razão, cumpre saber tê-la”.*

**Machado de Assis**

*“O medo é, dos sentimentos humanos, o mais dissolvente, porque nos leva a fazer muita coisa que não queríamos fazer e deixar de fazer muita coisa que queríamos e desejávamos fazer”.*

**Josué de Castro**

## A. INTRODUÇÃO: OS LIMITES DO POSSÍVEL

Muitos estados desmobilizaram, nas últimas décadas, os seus sistemas de planejamento ao restringir a função desses sistemas, principalmente a de ser o braço orçamentário do sistema fazendário. Trata-se de uma anomalia organizacional com consequências penosas e interdependentes do ponto de vista sustentável, cujos principais problemas e potencialidades socioambientais e socioeconômicas tendem a se equacionar de forma mais adequada através de um sistema de planejamento de médio e de longo prazo.

Como consequência, perde-se a visão estratégica da evolução da economia; os escassos recursos públicos são alocados numa perspectiva dominante de curto prazo; ao priorizar apenas a austeridade fiscal e a gestão da dívida pública estadual, espalham se incertezas no processo decisório da máquina administrativa pelas práticas de contingenciamento e de repressão fiscal; compromete-se a qualidade dos serviços públicos tradicionais (saúde, educação, justiça, segurança, infraestrutura econômica e social); etc.

Escassez de recursos fiscais e financeiros, endividamentos elevados, crescentes pressões de demanda para serviços sociais básicos: **sem saída?** O objetivo desse terceiro Estudo relativo às anotações para o novo lustro da economia brasileira (2026 a 2030) é mostrar, a partir de experiências de economias internacionais e nacionais, como é possível, mesmo no contexto de crise fiscal em muitas economias estaduais, promover o desenvolvimento de suas regiões e de municípios.

**As experiências se relacionam ao modelo de desenvolvimento endógeno, dentro do estilo de planejamento participativo, e ao processo histórico de desenvolvimento regional na Terceira Itália. A ênfase do processo de desenvolvimento regional e local nos estados deverá ser menos de promoção industrial, através da atração de novas atividades econômicas, e mais na busca artesanal da melhoria da produtividade das atividades já implementadas nas unidades da Federação, ao longo de sua evolução histórica.**

É evidente que as administrações estaduais devem cooperar com o esforço do governo federal para a estabilidade monetária do País, através do objetivo de equilibrar as suas contas e controlar a dívida pública sob sua responsabilidade. Mas não devem ter o receio de construir, do ponto de vista político-institucional, soluções inovadoras para a promoção do desenvolvimento sustentável. Não devem ter medo de percorrer novas trajetórias para o futuro das economias estaduais, mas é preciso saber fazê-lo. As anotações deste texto visam a contribuir para iluminar as trajetórias do que fazer e como fazê-lo.

**O desenvolvimento local e regional se processa a partir das próprias energias e criatividade da sociedade local ou regional, através do tripé das forças dos mercados, das lideranças políticas e dos segmentos organizados da sociedade civil; ou seja, o desenvolvimento local não pode depender apenas de bons governos (poder público). É fundamental a mobilização social e política do Segundo Setor (mercado) e do Terceiro Setor (organizações não governamentais) para a formação de um processo de boa governabilidade*.**

Quando um governador assumir o seu mandato, como ocorrerá em janeiro de 2027, ele buscará identificar quais os recursos de que irá dispor, nos próximos quatro anos, para realizar os compromissos que assumiu com o eleitorado. Usualmente, a resposta é dada em termos burocráticos dos recursos orçamentários, desconhecendo os recursos latentes tangíveis (capital natural, infraestrutura física e social, etc.) subaproveitados e os recursos intangíveis (capital humano, capital institucional, capital social, capital cultural, etc.).

O potencial de crescimento de regiões e municípios com menor nível de desenvolvimento pode ser ampliado se as lideranças políticas e comunitárias conseguirem mobilizar os seus **recursos latentes.** Nesse caso, poderiam somar os recursos latentes aos fatores de produção tradicionais e multiplicar a capacidade da sociedade para equacionar os problemas de desenvolvimento socioeconômico e socioambiental.

---

* Paulo R. Haddad – **Três Ensaios sobre a Economia Brasileira: Livro 1 – A Amazônia e as Ideologias Ambientais; Livro 2 – Como as Regiões se Desenvolvem – Narrativas; Livro 3 – Planejamento e Políticas Públicas no Brasil.** Ed. E-Galáxia, 2022.

**Recursos latentes são recursos humanos, tecnológicos e institucionais que permanecem subentendidos e não se manifestam, à espera de uma oportunidade favorável para serem ativados. Ou seja, somente emergem quando as circunstâncias político-institucionais são propícias para sua mobilização e quando as lideranças políticas e comunitárias percebem que os municípios e as regiões podem mais em termos de desenvolvimento sustentável.**

Emergem, por exemplo, quando determinadas comunidades se organizam para realizar melhorias em suas condições de vida gradualmente. Os recursos latentes se manifestam por meio do espírito de iniciativa do empreendedorismo local, por eventuais poupanças financeiras e recursos materiais ociosos, pela capacidade de trabalho normal e extraordinário, pela criatividade em dar soluções inovadoras para antigos problemas, pela eliminação de desperdícios, etc.

**As políticas públicas e os programas de governos que priorizaram esse estilo de desenvolvimento foram bem sucedidos quando valorizaram a endogenia e a participação. Um modelo de desenvolvimento endógeno tem, como ponto de partida, o momento em que as comunidades locais se organizam e se mobilizam, vencendo o estado de conformismo, de apatia ou de inércia. A participação se dá quando as comunidades locais, que são afetadas pelos custos e benefícios dos projetos de desenvolvimento, se envolvem na concepção e implementação, através de sugestões, críticas e dissidências. (ver Texto II)**

É preciso que se faça um trabalho de conscientização dos diferentes grupos sociais das regiões e dos municípios, a fim de que percebam que o desenvolvimento local não é apenas um problema do Governo Federal ou do governo estadual. Felizmente, as sociedades locais estão aprendendo a fazer desenvolvimento econômico e social com a participação restrita do Governo Federal, ou, até mesmo, dos governos estaduais em termos de recursos financeiros e fiscais dos seus orçamentos.

Nos anos 1960 e 1970, as empresas públicas e as autarquias do Governo Federal foram responsáveis pelos principais investimentos realizados na promoção do desenvolvimento de muitas regiões, estados e municípios do País. Atualmente, há uma clara consciência de que a crise fiscal e financeira está dificultando as iniciativas do Governo Federal e dos governos estaduais, e de que as suas empresas ou têm sido privatizadas (siderúrgicas, mineração, petroquímicas, telecomunicações, etc.) ou, com destacadas exceções, estão passando por enormes dificuldades financeiras para concluir até mesmo projetos de investimento iniciados em décadas passadas; e de que o papel principal do Governo Federal passa a ser o de coordenação de uma agenda mais ampla dos interesses nacionais e estaduais (consistência macroeconômica, concepção e execução das políticas nacionais de desenvolvimento, garantia da estabilidade do pacto federativo, melhoria dos serviços públicos, etc.).

**A reação a essas mudanças levou muitos líderes empresariais e políticos regionais e locais a abandonarem uma postura passiva e a procurar caminhos alternativos para o processo de desenvolvimento de áreas específicas, dependendo cada vez menos das incertezas e do comportamento errático dos recursos supralocais.** Pouco a pouco, foram sendo registradas experiências de gestão urbana que colocavam a força da promoção do desenvolvimento econômico e social não apenas na atração e na negociação de recursos externos, mas, principalmente, na mobilização de recursos latentes disponíveis nas suas áreas de influência. **Privilegiou-se o esforço endógeno, de dentro para fora, para se fazer desenvolvimento. Buscou-se a construção de parcerias interinstitucionais, entre as quais se destaca o SEBRAE, no equacionamento dos problemas das micro e pequenas empresas. Passou-se a destacar e a enfatizar o papel dos capitais intangíveis no processo de desenvolvimento regional e local.**

Na área dos investimentos sociais, foi sendo descoberta a possibilidade de equacionar os problemas de habitação popular, nutrição, saúde e educação, sem depender das grandes e ineficientes burocracias governamentais ou de programas e políticas públicas centralizados em Brasília, mas utilizando recursos (naturais, empresariais, organizacionais) disponíveis no âmbito local ou microrregional. **As comunidades se mobilizaram e, com menores custos e**

**maiores inovações, foram gerando soluções novas para velhos problemas sociais, em um incontável número de experiências bem-sucedidas.**

Na área de investimentos diretamente produtivos, houve também maior ênfase no esforço endógeno das comunidades locais como base para uma trajetória sustentável de crescimento. Na execução desses programas alternativos de desenvolvimento, têm sido levados em consideração os seguintes aspectos:

- **os empreendimentos incentivados são de micro, pequena e média escala, formando um espaço onde novos empresários possam exercer a prática e o aprendizado da moderna economia de mercado;**

- **os empreendimentos podem se constituir em atividades autônomas na relação direta com o mercado consumidor ou se estabelecer em uma multiplicidade de arranjos com grandes empresas, que vão desde a subcontratação, passando pelos licenciamentos e concessões, articulados com sistemas de produção flexível;**

- **nas regiões e localidades em que não há tradição empresarial consolidada, não bastam os incentivos financeiros para que se estruturem novos empreendimentos; é indispensável que haja um sistema de assistência técnica organizada (como os da EMBRAPA, do SEBRAE e das associações e federações empresariais) visando a apoiá-los na solução de problemas de natureza gerencial, de mercado, de produção, de tecnologia, de natureza fiscal e trabalhista, de natureza financeira. Essa assistência, contudo, não pode substituir as incertezas e os riscos típicos de todo o processo de investimento capitalista. Vale dizer, as escolhas do que produzir, de como produzir, de onde produzir, de para quem produzir são de arbítrio próprio dos empresários, os quais, mesmo com incentivos e estímulos financeiros, são os responsáveis últimos pelos riscos e pelas incertezas dos empreendimentos nas economias de mercado. Como dizia *François Perroux*, um dos maiores pensadores econômicos do pós-II Grande Guerra: "Garantir o lucro é destruir o capitalismo"*.**

* François Perroux foi pioneiro na concepção e na implementação de diversos experimentos de unificação econômica dos países europeus **(Europe sans Rivage).**

**Enfim, nenhuma região ou município pode se desenvolver apenas com seus próprios recursos. Há sempre a necessidade de se atrair capacidade empresarial, recursos tecnológicos e poupança financeira de "fora para dentro". Mas, hoje está cada vez mais evidente que esse esforço de desenvolvimento precisa brotar nos corações e nas mentes das comunidades locais, num paradigma "de baixo para cima" ou "de dentro para fora". *(bottom-up and periphery-inward).***

No Brasil, a polarização política tem gerado algum tipo de desconfiança sobre o papel do Terceiro Setor no processo de desenvolvimento regional e local, como se as suas organizações, principalmente as não governamentais, estivessem a serviço de alguma agenda oculta (interesses empresariais do exterior ao desestimular a comercialização de produtos agrícolas de áreas de desmatamento, externalidades negativas da exploração mineral, etc.). Em geral, essa desconfiança nasce de argumentos defensivos de produtores e exportadores que insistem em desrespeitar as estruturas regulatórias sociais e ambientais.

**Em todos os países desenvolvidos, com democracias consolidadas, é fundamental que haja um Terceiro Setor estruturado e dinâmico para complementar as atividades típicas de governo e de corporações produtivas.** O Terceiro Setor é constituído por organizações de iniciativa privada, sem fins lucrativos e que prestam serviços de caráter público, as quais se exprimem em fundações, associações comunitárias, organizações não governamentais, entidades filantrópicas, entre outras.

São características das organizações do Terceiro Setor, formalmente constituídas, estrutura básica não governamental, gestão própria, sem fins lucrativos, uso significativo de mão de obra voluntária. A partir de experiências de planejamento participativo com associações comunitárias, cabe acrescentar a essas características organizacionais: atuação ética e desinteressada, com visão de médio e de longo prazo e não imediatista.

Os bons governos inteligentes têm o maior interesse em apoiar as organizações do Terceiro Setor, que complementam as suas ações programáticas, na busca

de uma sociedade economicamente eficiente, ambientalmente sustentável e socialmente justa. Da mesma forma, as organizações produtivas de direção lúcida, que não se limitam a criar valor para os seus acionistas, mas a criar valor para a sociedade, têm apoiado fortemente as atividades de organizações não governamentais, que têm por objetivo reduzir as mazelas da pobreza e da miséria, melhorar os níveis educacionais de grupos sociais específicos, apoiar projetos que visam a preservar, conservar e reabilitar os ativos e serviços ambientais, etc.

No caso das organizações não governamentais relacionadas com questões ambientais do País, há uma lógica específica que justifica a sua atuação. A maioria dos produtores e dos consumidores brasileiros trata os ativos (florestas, bacia hidrográficas, etc.) e os serviços ambientais como se fossem bens livres de uso comum, um mega almoxarifado de onde retiram recursos naturais (água doce, madeira, alimentos, etc.) e, igualmente, um mega lixão onde depositam os rejeitos e dejetos de seus processos produtivos e consuntivos (esgoto orgânico e inorgânico, dióxido de carbono, substâncias químicas danosas, etc.).

Para promover o desenvolvimento sustentável das regiões e municípios dos estados da União, é preciso mobilizar os recursos latentes disponíveis através de um modelo de desenvolvimento endógeno dentro do estilo de planejamento participativo, considerando os Grandes Projetos de Investimento (GPIs) assim como as aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas.

## B. OS GRANDES PROJETOS DE INVESTIMENTO: UMA APRESENTAÇÃO DIAGRAMÁTICA

**A questão de como articular os grandes projetos de investimentos que se localizam em determinada unidade da Federação com os interesses regionais e locais, é um desafio que está presente entre nós, desde a II Grande Guerra.** Nas diferentes etapas do processo de desenvolvimento nacional, as empresas privadas ou estatais de maior porte foram localizando os seus investimentos entre as diferentes regiões do País, trazendo para essas impactos muito poderosos, em termos econômicos, sociais e ambientais.

Em algumas regiões, os novos projetos de investimento tinham a capacidade de reestruturar ou desestruturar todo o conjunto da economia local, por causa de seu tamanho, de suas repercussões e de sua logística. O ciclo de expansão da economia brasileira, nos anos 1970, foi, de fato, caracterizado pela liderança de inúmeros grandes projetos de investimento na estruturação inter-regional de novas cadeias de valor.

Por grandes projetos de investimento se entende, usualmente, uma expressão que abrange "grandes unidades produtivas, a maioria das quais para o desenvolvimento de atividades básicas, como arranque ou início de possíveis cadeias produtivas para a produção de aço, cobre e alumínio; outras para a extração de petróleo, gás e carvão, dedicadas à sua exploração em bruto e/ou transformação em refinarias ou centrais termelétricas... grandes represas e obras de infraestrutura...complexos industriais, portuários, e, em outra escala, usinas nucleares, geotérmicas, etc."*.

Para compreendermos o processo de articulação dos novos investimentos de grande porte com os sistemas produtivos locais e regionais, é preciso analisar

*Vainer, C. B. "Grandes Projetos e Organização Territorial: Os Avatares do Planejamento Regional", em Margulis, S. Meio Ambiente: Aspectos Técnicos e Econômicos. IPEA, Rio, 1990. Haddad, P. R. "Os Novos Polos Regionais de Desenvolvimento no Brasil", in João Paulo dos Reis Velloso (org.) Estabilidade e Crescimento: Os Desafios do Real. Ed. José Olympio, 1994. Paulo R. Haddad – Três Ensaios Sobre a Economia Brasileira. e-Galáxia,2022. Roberta Capello and Peter Nijkamp (ed.). Handbook of Regional Growth and Development Theories, EE, 2009.

os efeitos potenciais que as novas atividades econômicas (siderurgia, refinaria, mineração, hidroelétricas, etc.) podem gerar na economia regional ou local, os quais são classificados em (ver Diagrama 1):

- **Efeitos de dispersão ou de encadeamento para trás*:*** dada a estrutura tecnológica da nova atividade econômica, essa necessitará de determinadas quantidades de insumos para produzir determinadas quantidades de produtos. A economia da região pode se beneficiar desses efeitos diretos de encadeamento para trás, produzindo parcela significativa desses insumos através do sistema produtivo existente ou da implantação de novos projetos industriais; os encadeamentos para trás podem gerar várias rodadas de efeitos positivos para a economia da região, pois as atividades beneficiadas pelos efeitos diretos necessitarão também de insumos, parcela dos quais poderá, eventualmente, também ser produzida na própria região (efeitos indiretos); ver, no Diagrama 2, o exemplo de um grande investimento siderúrgico a carvão vegetal;

- **Efeitos de dispersão ou de encadeamentos para frente:** trata-se de beneficiamentos que podem ser realizados com os produtos da nova atividade econômica na própria economia da região, através de efeitos causados em atividades que utilizam esses produtos como insumos; ver exemplo no Diagrama 3;

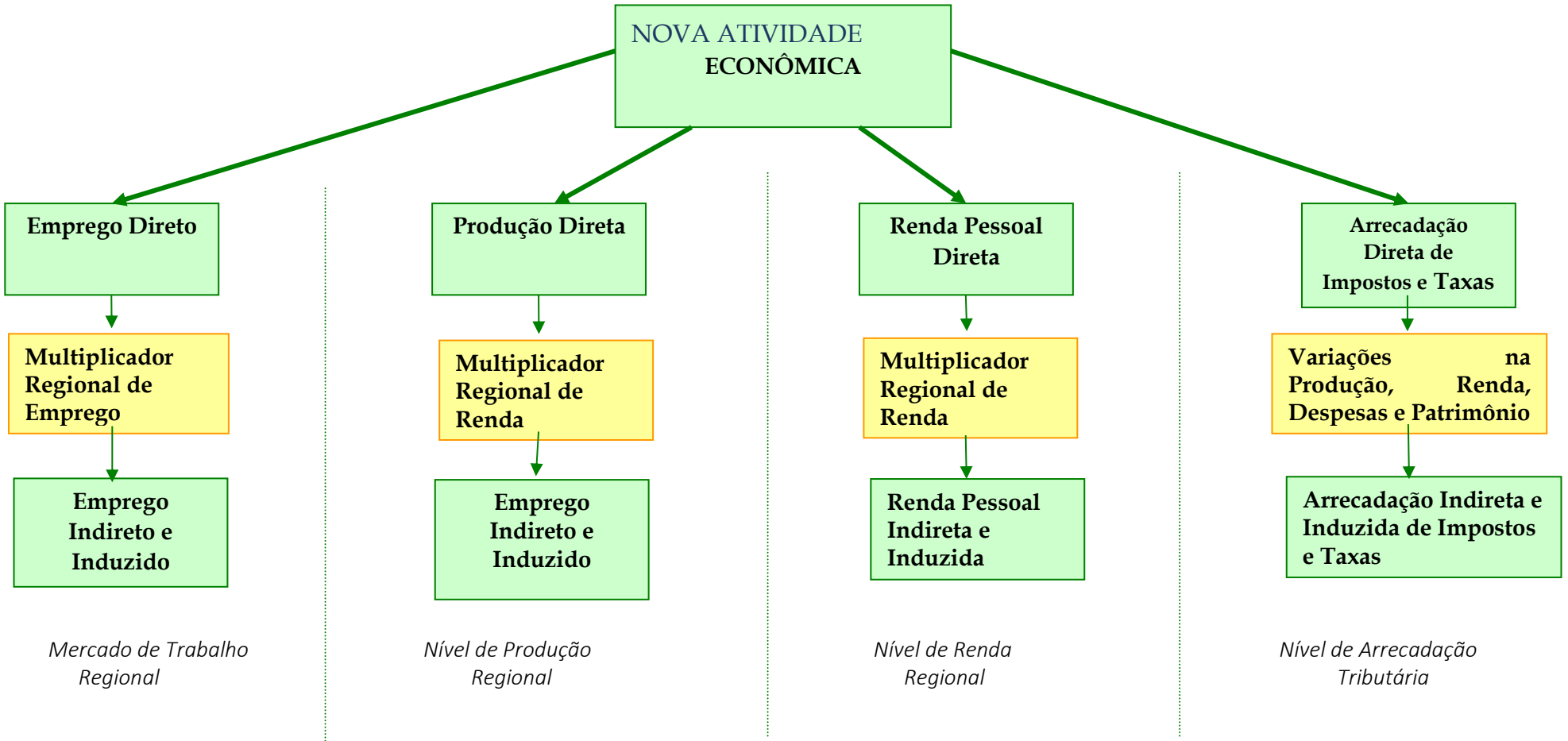
- **Efeitos induzidos:** são os provocados pela demanda final de bens de consumo ou de bens de capital em função do crescimento da renda regional; a implantação da nova atividade econômica na região e a produção resultante dos efeitos de encadeamento promoverão uma expansão nos mercados locais, a qual pode estimular o crescimento na produção local para o atendimento do consumo privado ou dos investimentos reais, dependendo do potencial de diversificação da economia regional; ver exemplo no Diagrama 4;

- **Efeitos Fiscais*:*** dadas as características do sistema fiscal do País, o desenvolvimento de uma nova atividade econômica, com suas repercussões

em atividades satélites ou complementares e sobre o processo de urbanização na região, sempre irá conduzir ao crescimento das receitas tributárias da região (próprias ou de transferências), por causa do aumento da circulação de mercadorias, da expansão dos setores terciários e dos acréscimos nos valores patrimoniais privados; ver exemplo no Diagrama 5.

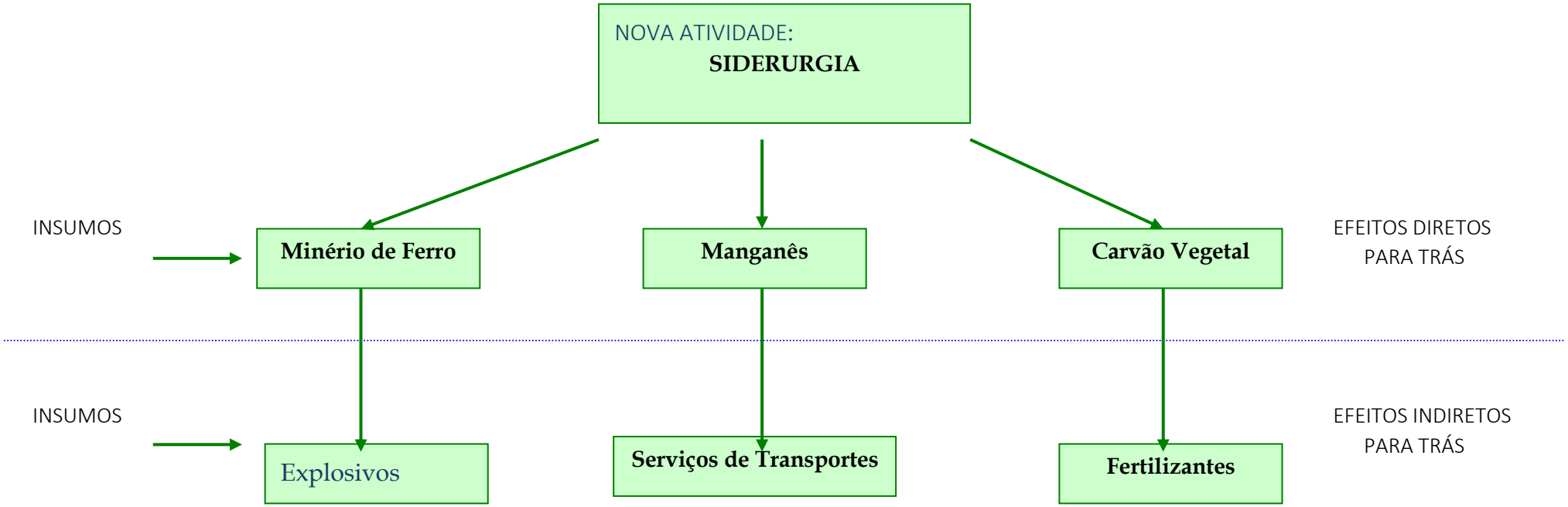
## DIAGRAMA 1

**Impactos Hipotéticos de uma Nova Atividade Econômica sobre o Desenvolvimento da Região em que se Localiza**



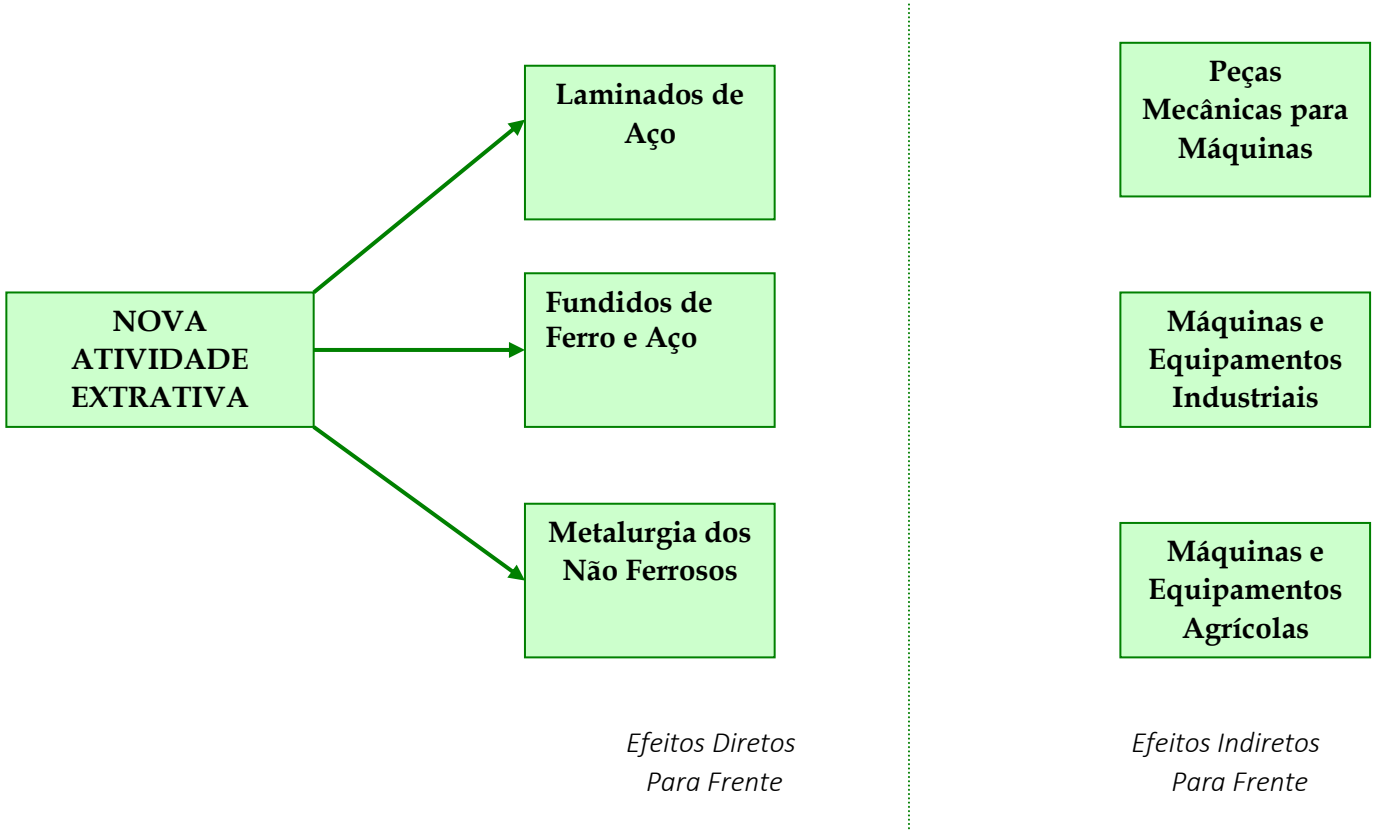
## DIAGRAMA 2

**Efeitos Multiplicadores para Trás de uma Nova Atividade Econômica**



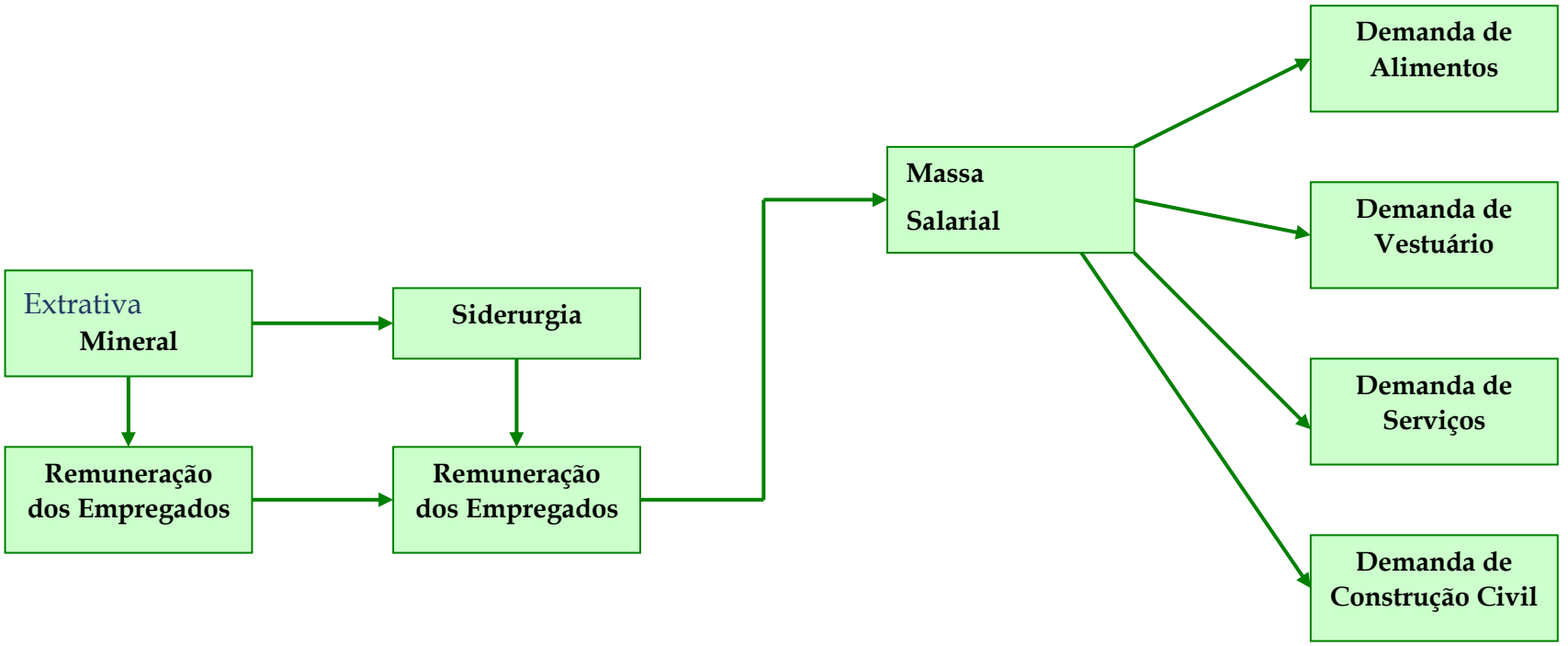
## DIAGRAMA 3

**Efeitos Multiplicadores para Frente de uma Nova Atividade Econômica**



## DIAGRAMA 4

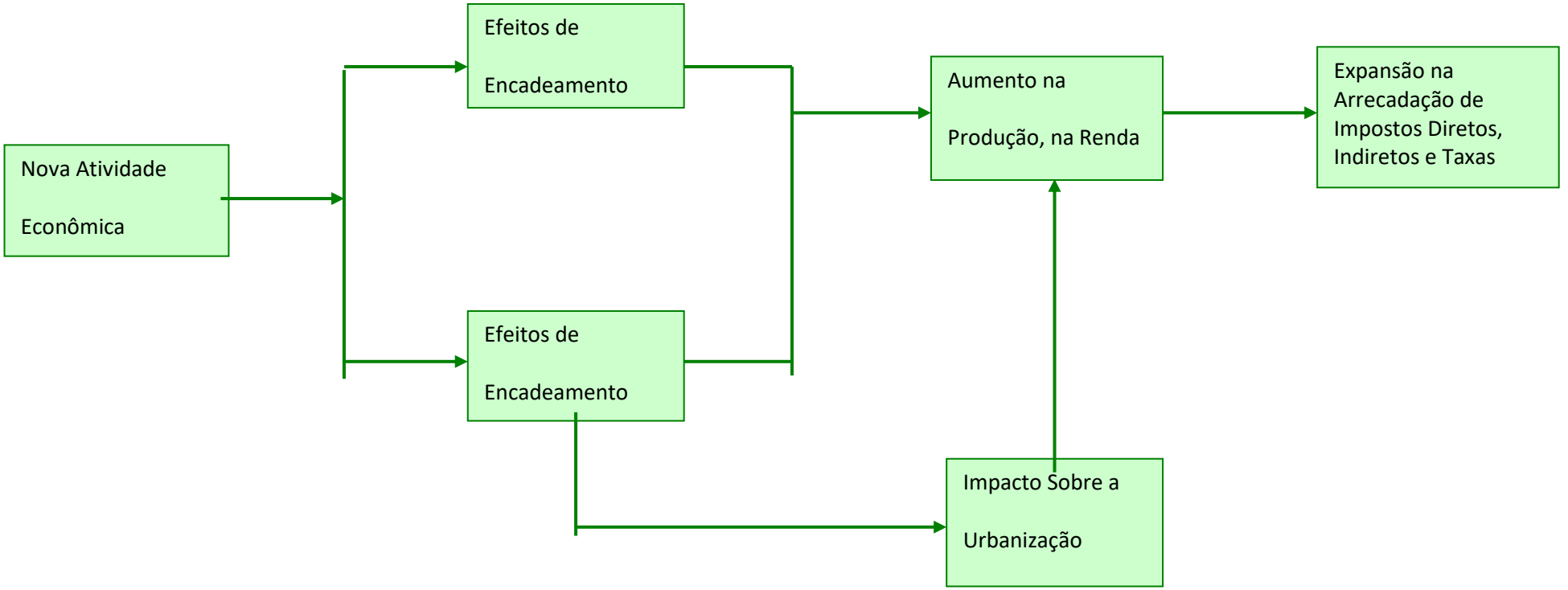
**Efeitos Induzidos de uma Nova Atividade Econômica**




*Efeitos Induzidos*

**DIAGRAMA 5**

## Efeitos Fiscais de uma Nova Atividade Econômica



As atitudes prevalecentes em relação aos grandes projetos de investimento, nas regiões onde se localizam, têm passado por três fases no Brasil. Inicialmente, uma fase de otimismo quanto às possibilidades de induzir o crescimento, a partir da geração de efeitos de transbordamento regional. Em seguida, uma fase de pessimismo quanto à efetividade das expectativas de realização dos efeitos de transbordamento previstos, tendo em vista os inúmeros "enclaves" que se formaram a partir dos grandes investimentos. E, finalmente, uma perspectiva mais ampla de inserir os grandes investimentos em um processo de planejamento mais compreensivo do desenvolvimento regional e local.

Dentro desta última linha, deve-se dar especial atenção ao fato de que os grandes projetos de investimento não resultam apenas em mazelas econômicas, sociais, culturais ou ambientais nas regiões em que se inserem, como parece encerrar contraditoriamente a análise de alguns casos pesquisados no Brasil, como, por exemplo, o Projeto Grande Carajás ou a Hidroelétrica de Samuel, na Amazônia. Eles podem contribuir de maneira significativa e insubstituível para a redefinição das potencialidades de desenvolvimento nessas regiões, através da melhoria na sua infraestrutura econômica e social, assim como da melhoria de acessibilidade aos mercados externos à região e da ampliação da disponibilidade de novos fatores locacionais (economias de urbanização, mão de obra qualificada, disponibilidade de insumos, etc.).

Neste contexto, as ações de políticas de desenvolvimento regional e local, no entorno das áreas em que se localizam os grandes projetos de investimento, devem se orientar no sentido da consolidação e da diversificação da base produtiva regional, através do aproveitamento das oportunidades de investimento potencialmente geradas pelos seus efeitos de dispersão para frente e para trás, definidos a partir das respectivas cadeias produtivas, assim como pelos seus efeitos induzidos.

Feitas estas considerações, podemos observar **três padrões de articulação de um grande projeto de investimento com interesses econômicos e sociais da localidade ou da região em que se insere:**

a) **padrão de enclave econômico:** o empreendimento se abastece de insumos e serviços importados de outras regiões e do exterior; os seus produtos são beneficiados fora da região em que se insere; incentivos fiscais anulam os impactos tributários sobre os níveis de governo estadual e municipal; os investimentos públicos federais ficam orientados, fundamentalmente, no sentido de garantir a infraestrutura econômica necessária para dar suporte à promoção do novo projeto; muitas vezes, o emprego gerado durante a fase de implantação do novo empreendimento se reduz de forma significativa durante a sua fase de operação, sendo que as necessidades de capacitação podem diferir em ambos os momentos;

b) **padrão de articulação seletiva:** a direção do novo empreendimento estimula ações proativas de relações com as comunidades locais, de forma seletiva em tudo aquilo que possa atingir a sua imagem institucional: cuidados especiais com os impactos ambientais nas fases de implantação e de operação; compras de fornecedores locais em condições equivalentes de preço e de qualidade de bens e serviços; participação em alguns projetos locais de desenvolvimento cultural ou social; etc.

c) **padrão de articulação integrativa:** o grau de integração entre os interesses da direção do empreendimento e os interesses locais e regionais se aprofundam nas seguintes direções: 1. o adensamento da cadeia produtiva do novo empreendimento na região em que se insere, levando em consideração as oportunidades de investimentos que os efeitos de dispersão para frente e para trás geram em sua fase de operação; 2. ampliação do volume de compras de bens e serviços locais em condições equivalentes de preço e qualidade; 3. internalização de parcela significativa do excedente econômico, formado pelo empreendimento na região, em projetos de ampliação, de modernização, de diferenciação ou de diversificação da produção regional ou local; 4. esforço conjunto com as lideranças locais na promoção das oportunidades de investimentos regionais; 5. realização de investimentos

de preservação ambiental e de desenvolvimento sustentável nas áreas de influência direta e indireta do empreendimento, etc.

**Se admitirmos que haja uma opção pelo padrão de articulação integrativa de um grande projeto de investimento em sua área de influência, podemos observar que:**

a) quanto mais desenvolvidas as regiões em que se localiza o investimento, maior será o número de arranjos e sistemas produtivos locais já consolidados com os quais deverá ocorrer a articulação integrativa;

b) nas regiões menos desenvolvidas do País, as ações programáticas dos investimentos deverão se articular com a mobilização das potencialidades econômicas identificadas e hierarquizadas (clusters potenciais);

c) os investimentos de infraestrutura econômica irão certamente ampliar a competitividade sistêmica dos arranjos e sistemas produtivos locais, consolidados ou potenciais, por meio da redução dos custos gerais de acessibilidade (transporte, comunicação, etc.);

d) a melhoria dos determinantes de competitividade dos arranjos e sistemas produtivos locais irá adensar o valor econômico dos próprios investimentos de infraestrutura econômica em que se situam, por meio da expansão de carga, dos fluxos de pessoas e de informações, etc.

e) sem uma adequada articulação entre os grandes projetos de investimentos e os diferentes arranjos e sistemas produtivos locais, é grande a chance de que possam se formar enclaves econômicos nas áreas de influência desses projetos.

Há diversos programas e projetos de desenvolvimento sustentável que compõem as ações de planejamento estratégico dos estados e municípios no Brasil que podem ser implementados nos territórios em que se localizam os Grandes Projetos de Investimentos, tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais. É evidente que fatores locacionais excluem alguns projetos de investimento que resultam dos efeitos de dispersão para frente e para trás a se instalarem na região, tais como: escala de produção, economias de urbanização, economias de aglomeração, etc., que são típicos da ação programática de micro e pequenas empresas que precisam de apoio técnico, financeiro e organizacional.

## C. COMO ORGANIZAR E IMPLEMENTAR UM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS*

**Depois da Segunda Grande Guerra, a Itália era conhecida por ter uma Região Norte desenvolvida e uma Região Sul subdesenvolvida, tendo como referências, respectivamente, Milão e Sicília. A partir dos anos 1970, quando ainda eram muito graves as inconsistências macroeconômicas naquele país, as lideranças políticas, empresariais e comunitárias do Centro-Nordeste (Veneto, Emiglia-Romagna) conceberam um modelo de desenvolvimento local, que passou a ser conhecido como "modelo de desenvolvimento de distritos industriais da Terceira Itália". Essa experiência deu excelentes resultados e as empresas localizadas nesses distritos são hoje responsáveis por mais de 50% das vigorosas exportações da Itália.**

**O modelo de desenvolvimento local da Terceira Itália se estendeu por outras regiões da Europa, constituindo, atualmente, uma macrorregião denominada de desenvolvimento do arco alpino (Nordeste da Itália, Rhone-Alpes na França, Baden, Württemberg e Baviera na Alemanha, Suíça e Áustria) com indicadores econômicos extremamente favoráveis. Nessa macrorregião, as micro, pequenas e médias empresas continuam a ser a**

* Adaptação de texto preparado para o SEBRAE, em maio de 2023, baseado em experiências do autor em cerca de 70 APLs, em diferentes estados e municípios, considerando casos de diagnósticos preliminares (Relatórios de Percepção) até a implementação em diversos setores produtivos.

**principal fonte de emprego e dos investimentos em quase todos os setores da economia.**

**As experiências bem-sucedidas de desenvolvimento com base nas micro e pequenas empresas levaram o economista britânico, nascido na Alemanha, *E.F. Schumaker,* a escrever uma coleção de ensaios, em 1973 - *"Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered".***

**Através de convênio de cooperação técnica com a PROMOS, agência da Câmara de Comércio localizada em Milão, o SEBRAE trouxe as experiências dos distritos industriais para o Brasil, a partir do ano 2000. No Brasil, adotou-se a denominação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) para não confundir com os nossos distritos industriais (espaço urbano dotado de infraestrutura econômica, preparado para a atração de atividades industriais). Os distritos industriais italianos são uma instituição e não um espaço físico e tiveram como seu embrião conceitual a obra clássica de *Alfred Marshall*: "Princípios de Economia" (1890)*.**

**O distrito industrial italiano se define como um grupo de empresas (em geral, micro, pequenas e médias empresas) altamente concentradas geograficamente (em um município ou em uma região) que, direta ou indiretamente, trabalham para o mesmo mercado final (nacional ou internacional). As empresas de um distrito industrial italiano compartilham valores e são especificamente interligadas em um conjunto complexo de concorrência e cooperação, no qual a fonte principal de competitividade são os elementos de confiança, solidariedade e cooperação entre as empresas, resultante de estreitas interdependências de relações econômicas, sociais e comunitárias. O seu mote principal é o de cooperar para competir. Essa concepção foi adotada, adaptada e implementada dentro da realidade socioeconômica e socioambiental do Brasil pelas equipes técnicas do SEBRAE. (ver Texto II, D3)**

**Os fundamentos da competitividade moderna estão no desenvolvimento científico e tecnológico incorporado nas organizações públicas e privadas.**

* Disponível em 2 volumes pela Abril Cultural, coleção Os Economistas, de 1982.

**Neste sentido, a sustentabilidade de um APL tem muito mais a ver com a qualidade do capital institucional humano e intelectual que comanda cada uma das suas atividades, do que com eventos efêmeros de natureza macroeconômica (apreciação ou desvalorização cambial) ou de políticas regionais (sistemas de incentivos em regime de guerra fiscal), que podem gerar competitividades espúrias.**

**Este terceiro texto procura registrar as experiências do Brasil com a promoção, estruturação e implementação de APLs nas diversas unidades da Federação. Registra o que deu certo e o que deu errado; as lições metodológicas para a construção do futuro; a sua adaptabilidade aos diferenciais regionais, setoriais e locais das micro e pequenas empresas brasileiras; as bases para a constituição de um modelo de desenvolvimento local e regional para o Brasil. Há uma expectativa de que essas sugestões possam ser úteis para os formuladores de propostas de planos de governo ao longo de 2026.**

## C.1. Um projeto em busca de um conceito: o que é um Arranjo Produtivo Local?

**Nos diferentes programas e projetos do SEBRAE e de outras instituições públicas e privadas identificam-se diversas formas dos sistemas produtivos locais. Muitas vezes, há uma atividade econômica dominante que permite classificar o município ou a região pelas características dessas atividades como monoindustrial: município minerador, região do agronegócio, cidades de turismo histórico, etc. Outras vezes, o município se caracteriza por um grande projeto de investimento industrial (GPI) que atrai os seus fornecedores de insumos para o seu entorno espacial (por exemplo, a Fiat, em Betim/MG).**

**Nos municípios onde se localizam complexos industriais, observa-se um conjunto de atividades que estão sujeitas a importantes inter-relações de produção, comercialização e tecnologias (exemplos: complexo petroquímico de Camaçari, complexo metalmecânico do Vale do Aço).**

**Algumas cadeias produtivas têm na sua composição uma empresa-âncora, como na indústria automobilística ou na indústria alimentícia, capaz de estruturar os interesses empresariais a jusante e a montante. Por exemplo: empresas exportadoras de proteína animal do Oeste Catarinense orientam os seus fornecedores (geralmente pequenos produtores) quanto às condições fitossanitárias e ambientais nos seus processos produtivos, as quais são necessárias para atender às exigências dos países importadores de diferentes carnes.**

**A empresa–âncora, nesse tipo de situação, acaba atuando como uma agência coordenadora das indispensáveis transformações produtivas e organizacionais em termos de tecnologia, marketing, engenharia financeira, etc., ao longo de toda a cadeia produtiva.**

**A experiência das regiões e dos municípios que abrigam grandes projetos de investimentos e de infraestrutura econômica ou de exploração de recursos naturais não renováveis (hidroelétricas, exploração de petróleo, mineração, etc.) tem sido a de que os GPIs acabassem se transformando espacialmente em verdadeiros enclaves econômicos, nos quais os efeitos de dispersão ou de espraiamento para frente e para trás se dão alhures. Algumas vezes o SEBRAE tem sido convocado (Itabira, Macaé, Belo Oriente, Parauapebas, etc.) para incentivar a atração de pequenas e médias empresas para essas localidades ou para modernização empresarial dos pequenos negócios locais visando a integrar espacialmente o GPI com as empresas locais.**

**Em termos de agrupamentos produtivos é possível identificar centenas de (mais de 3000) conjuntos de micro e pequenas empresas, concentradas em municípios e microrregiões brasileiras, especializadas, em geral, na produção de bens de consumo não durável e no suprimento de seus insumos principais. Esses agrupamentos produtivos, por serem característicos das economias de muitos países e regiões por causa das vantagens competitivas locacionais das economias de aglomeração, adquirem diversas denominações, usualmente adotadas em cada país (ver Quadro 1 e Figura 1).**

**QUADRO 1**

**Concepções de aglomerados produtivos**

- *agrupamento ou aglomerado maduro:* agrupamento ou aglomeração de empresas em que há transações e interações entre seus agentes, com a presença de instituições de pesquisa e desenvolvimento (P&D), possibilitando a criação de externalidades positivas, mas limitadas pelo baixo grau de coordenação, com existência de conflitos de interesse e/ou desequilíbrios;

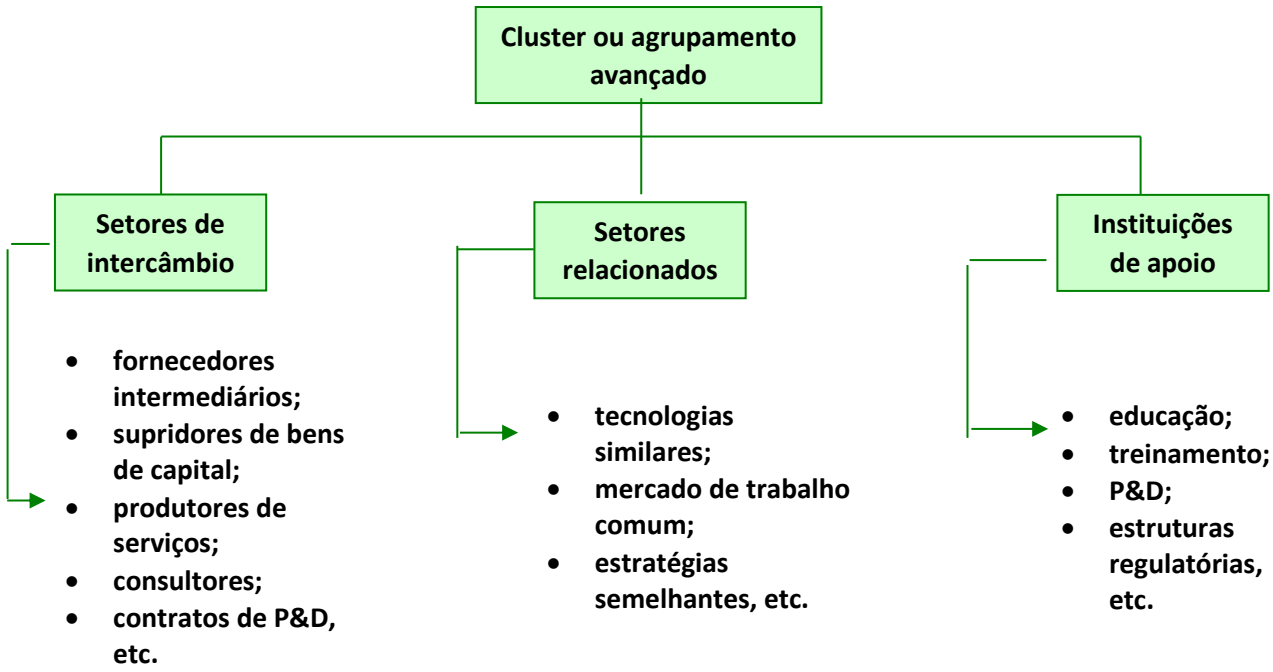
- *cluster ou agrupamento avançado:* agrupamento maduro com alto nível de coesão e coordenação entre os agentes, possibilitando ganhos de externalidades para as empresas através da cooperação e aprendizado tecnológico e comercial (ver Figura 1).

- *sistemas locais de inovação:* sistema local de produção que evoluiu no desenvolvimento da cooperação e do aprendizado coletivo para a inovação, sendo similar à ideia de cluster maduro, com forte ênfase no ambiente institucional local.

- *distrito industrial italiano:* cluster maduro ou sistema local de inovação estruturado com base na pequena empresa, sem a existência de grandes empresas como âncora, se constituindo em uma relação de cooperação horizontal*.

*S. Breschi and F. Malerba – **Clusters, Network, and Innovation,** Oxford, 2007; Schmitz, H. (ed.) **Local enterprises in the global Economy,** EE, 2004; Cassiolato J. E. e Lastres, H.M.M. "Aglomerações, Cadeias e Sistemas Produtivos e de Inovação" in **Cluster – Revista Brasileira de Competitividade,** abril / Julho de 2002).

**FIGURA 1**




**Quando o SEBRAE, no ano de 2000, celebrou convênio com a PROMOS, câmara de comércio sediada em Milão e agência internacional de cooperação técnica, trouxe para o Brasil o melhor conhecimento das experiências da Itália (a Terceira Itália), com a concepção e a implementação dos distritos industriais italianos.**

O que se busca no desenvolvimento de municípios e de microrregiões dos estados, tendo como modelo o distrito industrial italiano, é:

- intensa divisão de trabalho entre as empresas;
- flexibilidade de produção e de organização;
- especialização da mão de obra qualificada;
- competição entre empresas baseada em inovação;
- colaboração entre as empresas e demais agentes: fluxo de informações, identidade social e cultural entre os agentes, relações de confiança entre os agentes, complementaridades e sinergias;
- alto grau de economias externas, redução de custos de transação, etc.

**A concepção de arranjo produtivo local (APL) adotada nos programas e projetos do SEBRAE**

Um arranjo produtivo local é uma concentração espacial de micro e pequenas empresas com grau diferenciado de coesão e características comuns, que pode ser:

*a) horizontal,* no mesmo setor ou setores conexos (couros e sapatos; madeira e móveis, confecções, etc.); b) *vertical*, setores estruturados em uma cadeia produtiva; c) *misto*, com estruturação setorial horizontal e vertical (proteína animal industrializada no Oeste Catarinense, por exemplo).

A partir dessa base conceitual, é possível diferenciar as abordagens de arranjos produtivos locais, que se definem por:

- uma concentração geográfica;

- elevado grau de especialização setorial;

- grupos de micro e pequenas empresas sem nucleação por grande empresa ou empresa-âncora;

- baixo nível de eficiência coletiva baseada em economias externas e em ação conjunta;

- coesão e intensidade na divisão de trabalho entre as firmas relativamente limitadas.

Algumas ilustrações de APLs são apresentadas neste texto. Esses APLs, em diferentes municípios ou microrregiões do País, podem ser objeto de estruturação e de implementação quando se leva em consideração a diferenciação de seus níveis de desenvolvimento, de organização empresarial e de estruturas de mercado.

Ilustração 1 - A metodologia de APLs adotada pelo SEBRAE se aplica a todos os tipos de agrupamentos, indiferentemente de seu status econômico, precisando, contudo, se adaptar ao nível de desenvolvimento de cada arquétipo

e de cada território, principalmente de APLs carentes de nível adequado de organização produtiva*:

- Agrupamento de Sobrevivência Informal: dentro deste contexto, a atividade econômica é preponderantemente informal, representada por grupos de pequenos produtores autônomos ou por grupos familiares; exploram a vantagem comparativa da existência de fatores básicos ou não especializados da região para a sobrevivência de maneira muito precária; exemplos: meleiros, artesanato, extrativismo vegetal, catadores de caranguejos, pesca artesanal, etc.

- Agrupamento de Vantagem Comparativa: normalmente, apresenta-se como um agrupamento de micro, pequenas e médias empresas, muitas das vezes empresas informais que agregam reduzido valor aos fatores básicos da região; frequentemente têm problemas econômicos, sociais e ambientais, atuando como produtores de manufatura de primeiro beneficiamento; exemplos: gesso na Serra do Araripe (PE), fruticultura irrigada no Vale do Açu (RN), etc.

    - **Agrupamento Modelo Tradicional de Crescimento: grupo formado por pequenas e médias empresas que, muitas vezes, convivem com algumas empresas de grande porte, mas com pouco relacionamento entre elas; apesar de já agregarem valor ao produto e ocuparem posições importantes no mercado regional ou nacional, falta clara visão estratégica de crescimento sustentável; exemplos: moda íntima feminina em Nova Friburgo (RJ), coureiro-calçadista em Campina Grande (PB), confecções em Tobias Barreto (SE), indústria de fogos de artifícios em Santo Antônio do Monte (MG), etc.**

*Tipologia de agrupamentos adotado no Projeto de Atualização **dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento -** Brasília (Ministério do Planejamento).

Ilustração 2 - APLs efetivos ou potenciais que necessitam da promoção de programas de competitividade sistêmica em um contexto de economia globalizada:

- **Agrupamento de Alavancagem Competitiva: nesse contexto, as micro e pequenas empresas convivem com grupo de empresas de grande porte, atuando em diversas etapas da cadeia produtiva; dentre elas, existem empresas que se destacam no mercado nacional, mas que encontram dificuldades estratégicas para competir no mercado internacional; exemplos: coureiro-calçadista no Vale dos Sinos (RS), cerâmica em Criciúma (SC), têxtil em Itajaí (SC), moveleiro na Serra Gaúcha (RS), etc.; na literatura de política industrial, esse tipo de agrupamento é conhecido como *"stuck in the middle*" (preso no meio do caminho).**

- **Agrupamento Baseado em Empresa-Âncora: é um conjunto de pequenas e médias empresas que fornecem produtos/serviços para uma ou mais grandes empresas (âncora), geralmente empresas nacionais; a cooperação vertical é forte entre as empresas-âncoras e as empresas fornecedoras; há aqui o objetivo de promover o desenvolvimento da cadeia produtiva como um todo; exemplos: metalmecânico no Espírito Santo, suinícola do Oeste de Santa Catarina, petrolífero no Rio de Janeiro, etc.**

- **Agrupamento Dependente de Logística Exportadora: é formado por empresas de médio e de grande porte que, geralmente, possuem competitividade produtiva mundial, resultado de condições naturais propícias e de desenvolvimento tecnológico; essas empresas são fortemente dependentes de logística eficiente e competitiva internacionalmente; entretanto, possuem presença internacional aquém do seu potencial; exemplos: fruticultura em Petrolina (PE) e Juazeiro (BA), soja em Barreiras**

**(BA), proteína animal no Triângulo Mineiro (MG) e no Oeste Catarinense, etc.**

**Ilustração 3 - APLs cuja estruturação fica na dependência do progresso científico e tecnológico:**

- **Agrupamento de Base Tecnológica - é formado, preponderantemente, por grupo de micro, pequenas e médias empresas, normalmente *spin-offs* das universidades locais/incubadoras; geralmente convivem com empresas maiores e competem em setores intensivos em tecnologia; entretanto, apesar do grande conhecimento tecnológico existente, essas MPMEs ainda não possuem posicionamento consolidado no mercado nacional e no mercado internacional; exemplos: base tecnológica em São Carlos (SP), software em Joinville (SC), biotecnologia em Belo Horizonte (MG), etc.**

- **Agrupamento de Alta Tecnologia: uma empresa-âncora (ou mais) estrutura uma cadeia produtiva global (apoiada por micro, pequenas e médias empresas de alta tecnologia) para elaborar produto (ou produtos) de alta complexidade, atendendo tanto ao mercado interno como demandas globais; em alguns casos, essas empresas destacam-se no mercado internacional como "plantas produtivas", a partir de estratégias da empresa matriz; exemplos: automotivo em Belo Horizonte (MG), telecomunicações em Campinas (SP), aeronáutica em São José dos Campos (SP), etc.**

**De acordo com a natureza de cada agrupamento, as equipes técnicas dos estados e municípios deverão diferenciar os instrumentos e os mecanismos de planejamento a serem acionados visando à estruturação e à implementação do APL. Até mesmo a rede de precedência que define a intensidade, a cadência e o sequenciamento das ações programáticas deverá levar em consideração as características estruturais dos agrupamentos produtivos.**

**Finalmente, cabe destacar, nesta parte do texto, o conceito de APL adotado nos Programas e Projetos do SEBRAE, e no *Projeto Cresce Minas do Sistema FIEMG*, preparado pela empresa de Consultoria McKinsey, onde buscou-se distinguir, do ponto de vista estritamente econômico, o APL de outras aglomerações produtivas/polos econômicos:**

**O QUE É**

- **Empresas e/ou instituições que interagem entre si, gerando e capturando sinergias, com potencial de atingir crescimento contínuo superior a uma simples aglomeração econômica.**
- **Geograficamente próximas;**
- **Pertencentes a um setor específico.**

**Benefícios potenciais**

- **Maior atração de capital;**
- **Aumento do dinamismo empresarial;**
- **Redução de "lead time"*;**
- **Redução de custos;**
- **Redução de riscos específicos**;**
- **Aumento da qualidade;**
- **Maior qualidade e flexibilidade da mão de obra;**
- **Aumento da qualidade de vida da região.**

**O QUE NÃO É**

- **Setores altamente fragmentados, sem liderança e/ou cooperação;**
- **Agrupamento de empresas do mesmo setor, que não compartilham etapas da cadeia de valor da indústria;**
- **Empresas com produtos sem diferenciação, que não apresentam vantagem competitiva;**
- **Empresas verticalizadas;**
- **Oligopólios regionais cartelizados.**

**C.2. Passo a Passo na Estruturação de um APL**

**1º Passo: Pré-diagnóstico para definir se é válido alocar recursos humanos, materiais e institucionais escassos, que têm usos alternativos, na estruturação de APLs específicos.**

**A estruturação de um APL - para ser bem-sucedida - depende, em uma primeira fase, de uma série de visitas para conversações regionais que poderão definir a viabilidade de se alocarem recursos escassos das instituições nos trabalhos que levarão à promoção do APL. Essas visitas geram um relatório de percepção visando esclarecer se a demanda para a organização de um APL em determinado município ou microrregião surge de uma demanda sem raízes locais, entre os *stakeholders* (formadores de opinião), tais como:**

- **o APL como lugar-comum para compor um plano-diretor ou a gestão pública do município, como foi a construção de distritos industriais nos anos 1970; muitos desses distritos estão ocupados atualmente com galpões do comércio atacadista local, com empresas já existentes na localidade que se relocalizaram ou, até mesmo, como pastos para atividades de pecuária;**

- **líderes isolados locais mais bem informados percebem as vantagens de se ter um APL na localidade em que habitam, sem que as demais lideranças políticas, empresariais e comunitárias percebam também a importância de se estruturar o conjunto de micro e pequenas empresas especializadas em um APL no município ou na microrregião;**

- **visão limitada das lideranças locais que desejam um APL no município ou na microrregião, uma vez que esse é um símbolo de *status* de desenvolvimento local.**

**Usualmente, há dois critérios básicos para se definir a estruturação de um APL a partir das conversações regionais:**

a) **se os empresários que compõem o conjunto de micro e pequenas empresas do APL não têm a vontade de cooperar para competir (exemplo: decidiu-se por não continuar com os trabalhos do APL de uniformes profissionais de Brasília, pois o SEBRAE-DF identificou, nas conversações preliminares, um ambiente de concorrência aberta e não de cooperação para competir entre os empresários do setor); uma crônica do insucesso anunciado;**

b) **para avançar com os trabalhos do APL, é preciso que se observe entre as lideranças locais um ambiente de inconformismo (insatisfação dotada do desejo de mudanças);**

c) **o inconformismo não se confunde com insatisfação; em um país que atravessa uma crise socioeconômica e socioambiental, como é o caso atual do Brasil, é fácil constatar que há um grande número de fatores (desemprego, empobrecimento, má qualidade dos serviços públicos, etc.) que provocam insatisfação generalizada dos cidadãos; entretanto, o inconformismo é uma insatisfação dotada da vontade de promover mudanças; não se limita a constatar reclamações genéricas de alguns ou de desalentos ocasionais de outros. (ver Texto II)**

**2º Passo: O APL deve ser estruturado a partir de um modelo de desenvolvimento endógeno no estilo de planejamento participativo.**

**A ORGANIZAÇÃO DE UM APL COMO UMA EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO**

**Um processo de desenvolvimento endógeno é concebido e implementado a partir da capacidade de que dispõe determinada comunidade para a mobilização social e política de recursos humanos, materiais e institucionais, em uma determinada localidade ou região. Um processo de desenvolvimento endógeno percorre, normalmente, algumas etapas. (ver Texto II)**

**Não é um processo que brota no terreno do conformismo, da apatia, da inércia ou da passividade dos habitantes de um município ou região onde uma dinâmica de organização social e política ainda não se faz presente. Não há desenvolvimento onde não há inconformismo com relação ao mau desempenho dos indicadores econômicos, sociais e de sustentabilidade ambiental. Assim, em uma primeira etapa, é importante organizar a estruturação desse inconformismo.**

**A etapa seguinte tem sido procurar diagnosticar, técnica e politicamente, as razões e as causas do mau desempenho desses indicadores. Não se trata apenas de preparar documentos elaborados por especialistas, mas, principalmente, de conscientizar as lideranças políticas e comunitárias sobre o que deve ser feito para transformar as condições atuais, visando a obter melhores índices de desenvolvimento humano, de competitividade econômica, etc.**

**A terceira etapa envolve a transformação de uma agenda de mudanças em um plano de trabalho de mudanças. Um plano de trabalho *(business plan)* que seja não somente tecnicamente consistente, mas essencialmente gerado a partir de uma intensa mobilização dos segmentos da sociedade civil, em regime de pacto e parceria com as autoridades e instituições locais e regionais.**

**3º Passo: A estruturação do inconformismo como base para a participação espontânea ou induzida das lideranças locais**

Para que se possa dar início a um processo de desenvolvimento endógeno, visando a promover a organização e a consolidação de um APL produtivo, é fundamental que haja um ambiente de inconformismo entre os grupos sociais, nas áreas em que se localizam. Sem inconformismo social e político, não há condições para se estruturar um processo de desenvolvimento local. O modelo de desenvolvimento endógeno pressupõe o estilo de planejamento participativo, ou seja, a participação dos grupos sociais que serão afetados direta e indiretamente pelos custos e pelos benefícios das ações programáticas.

Usualmente, quando se entrevistam os principais líderes comunitários locais, não é difícil diagnosticar que esse inconformismo se encontra, muitas vezes, difuso ou latente, sem uma expressão formalizada ou explícita, quanto aos problemas econômicos, sociais e ambientais a serem resolvidos, ou quanto às potencialidades de crescimento econômico a serem mobilizadas. Para que possa haver um processo de mobilização social e política para a organização do APL, é importante, de início, conscientizar e sensibilizar as lideranças locais, explicitando e estruturando as características desse inconformismo latente e difuso.

A estruturação do inconformismo, em geral, envolve reflexões quanto ao baixo desempenho dos indicadores econômicos (taxa de crescimento do produto territorial, índice de valor agregado, diversificação da base produtiva, adensamento da cadeia de valor econômico, etc.), dos indicadores sociais (taxa de analfabetismo, esperança de vida ao nascer, taxa combinada de matrículas nos três níveis de ensino, concentração da renda e da riqueza, etc.) e dos indicadores de sustentabilidade ambiental (qualidade das microbacias hidrográficas, tratamento do lixo urbano, uso de defensivos agrícolas, etc.), como quanto ao reduzido nível de aproveitamento das oportunidades de investimentos disponíveis (ver Texto I).

***Michael Porter*** **tem destacado, em seus estudos sobre a vantagem competitiva, que os países e regiões que estruturam as suas economias na**

**produção de bens e serviços intensivos em fatores básicos (recursos naturais, mão de obra qualificada ou semiqualificada, fatores climáticos, etc.), são incapazes de gerar os fundamentos de uma competitividade sustentável, assim como de prover os habitantes de melhores condições de vida; as economias desses países e regiões se caracterizam por: (ver Diagrama 6)**

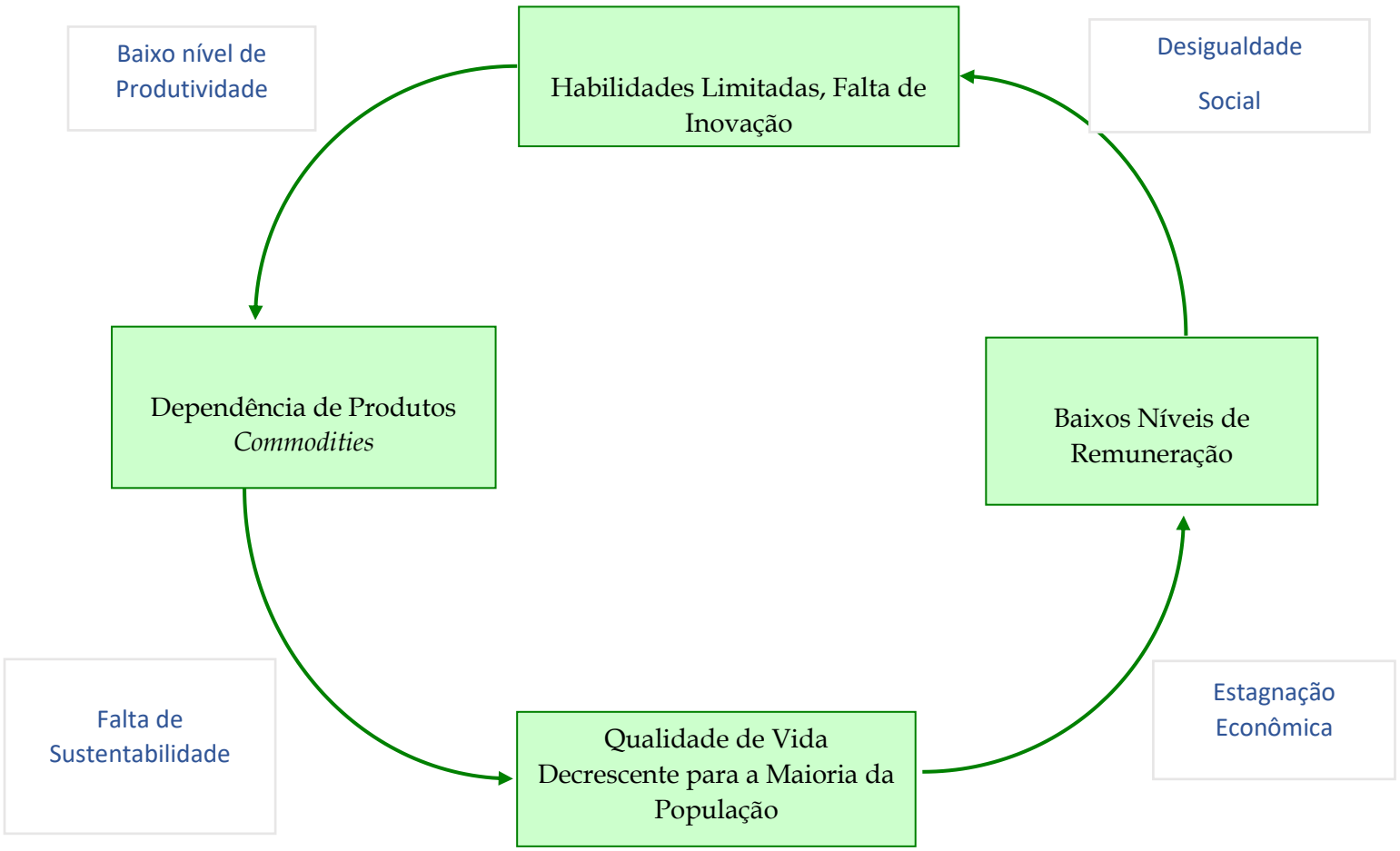
- **apresentam um ciclo vicioso da destruição da riqueza;**
- **sofrem, com frequência, um processo de deterioração nas suas relações de troca;**
- **se destacam pelos valores baixos de seus indicadores sociais;**
- **veem se ampliar o número de seus concorrentes em escala global, dadas as facilidades de entrada no mercado daqueles bens e serviços;**
- **não têm condições de sustentar o seu processo de crescimento no longo prazo.**

Infelizmente, essa é a situação da grande maioria das economias urbanas e sub-regionais do País, as quais necessitam, urgentemente, de serem reestruturadas, antes que ocorra um novo choque de integração competitiva a partir de uma nova abertura da economia brasileira nos próximos anos, fragilizando-as ainda mais.

## DIAGRAMA 6

**A ESTRUTURAÇÃO DO INCONFORMISMO**

**O CICLO VICIOSO DA DESTRUIÇÃO DE RIQUEZA**




**Fonte: Monitor do Brasil – "Aumentando a Competitividade do NORDESTE Brasileiro" (2000).**

**Não se pode generalizar, mas, normalmente não se observa uma situação de inconformismo em municípios cuja população vivencia um longo período de transferências de renda das políticas compensatórias (LOAS, Previdência Social, Bolsa-Família); em municípios que conviveram com um ciclo de prosperidade, mas que estão hoje em decadência; em municípios nas fronteiras minerais ou agropecuárias do País.**

**4º Passo: Elaboração da diagnose de um APL a partir de sugestões e críticas das lideranças locais**

O que se pretende na fase de diagnose, além de um processo de sensibilização e de conscientização das comunidades locais, é identificar, de forma sistemática, o conjunto de chances, ameaças e riscos que envolvem a dinâmica e a sustentabilidade de cada APL específico, mapeando pontos de estrangulamento e oportunidades perdidas, levando os principais atores do APL a um comportamento proativo de maior cooperação e integração dos interesses locais. Entre esses riscos e ameaças, destacam-se: (ver Diagrama 7)

a) mesmo que, no curto prazo, ainda haja atividades dentro do APL que estão apresentando níveis razoáveis de rentabilidade financeira, a médio e a longo prazos essa rentabilidade pode estar ameaçada pelas fáceis condições de entrada de novos concorrentes, expandindo a oferta e deprimindo as margens de rentabilidade;

b) a replicabilidade de APLs equivalentes é tanto maior quanto mais os fundamentos do APL específico estiverem alicerçados sobre fatores básicos não especializados (clima, recursos naturais renováveis e não renováveis, mão de obra abundante, posição geográfica, etc.). Exemplo: o Vietnam tornou-se o segundo maior produtor mundial de café por dispor dos fatores básicos, mesmo sem tradição de produção ou de consumo do produto, ultrapassando a Colômbia;

c) o processo de abertura da economia brasileira é irreversível a longo prazo e as suas implicações (redução dos impostos de importação, desregulamentação do comércio exterior, etc.) devem provocar um novo choque competitivo para as empresas que compõem o APL, tornando indispensável um processo de melhorias nas suas condições de competitividade; esse risco é maior para os agrupamentos produtivos de sobrevivência informal e de vantagem comparativa;

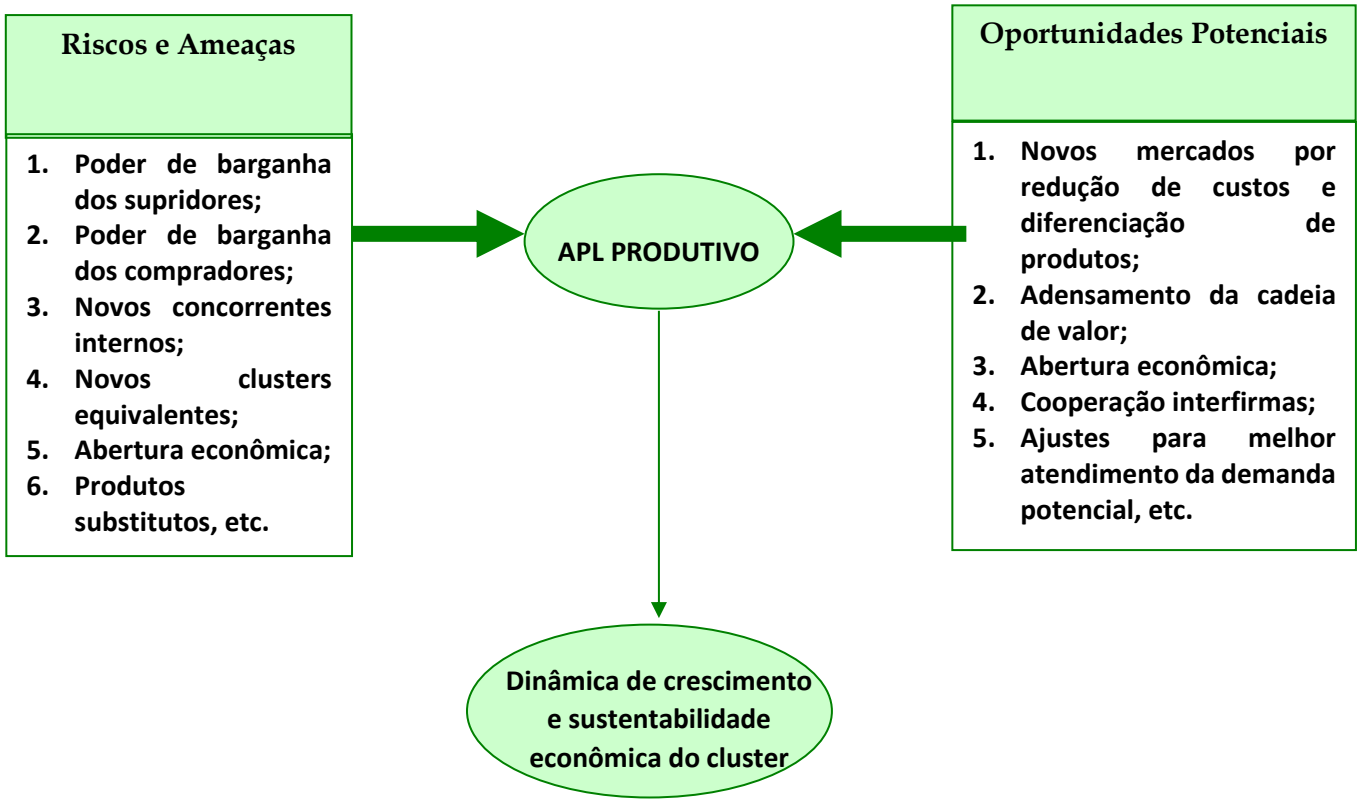
d) por meio de inovações tecnológicas, os países industrializados estão conseguindo aumentar suas possibilidades de substituição dos produtos intensivos em fatores básicos (fibras sintéticas versus fibras naturais; novos materiais versus materiais tradicionais; etc.);

e) por meio de novas técnicas de gestão e de novos processos produtivos, é crescente a economia de insumos e fatores básicos (redução nos coeficientes técnicos de produção) nos processos de transformação industrial mais avançada.

## DIAGRAMA 7

### DIAGNOSE DE UM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL OU CLUSTER PRODUTIVO (1)

### RISCOS, AMEAÇAS E OPORTUNIDADES DE UM APL




O vetor que deve orientar a estruturação de um arranjo produtivo local são os fundamentos da competitividade, que se contrapõem às características da economia tradicional dos agrupamentos produtivos de estratégia de sobrevivência ou de vantagem comparativa (no Quadro 2). Essa migração da Economia Tradicional para a Economia Moderna é a epígrafe mais destacada na estruturação e implementação de APLs.

## QUADRO 2

### DIAGNOSE DE UM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (2)

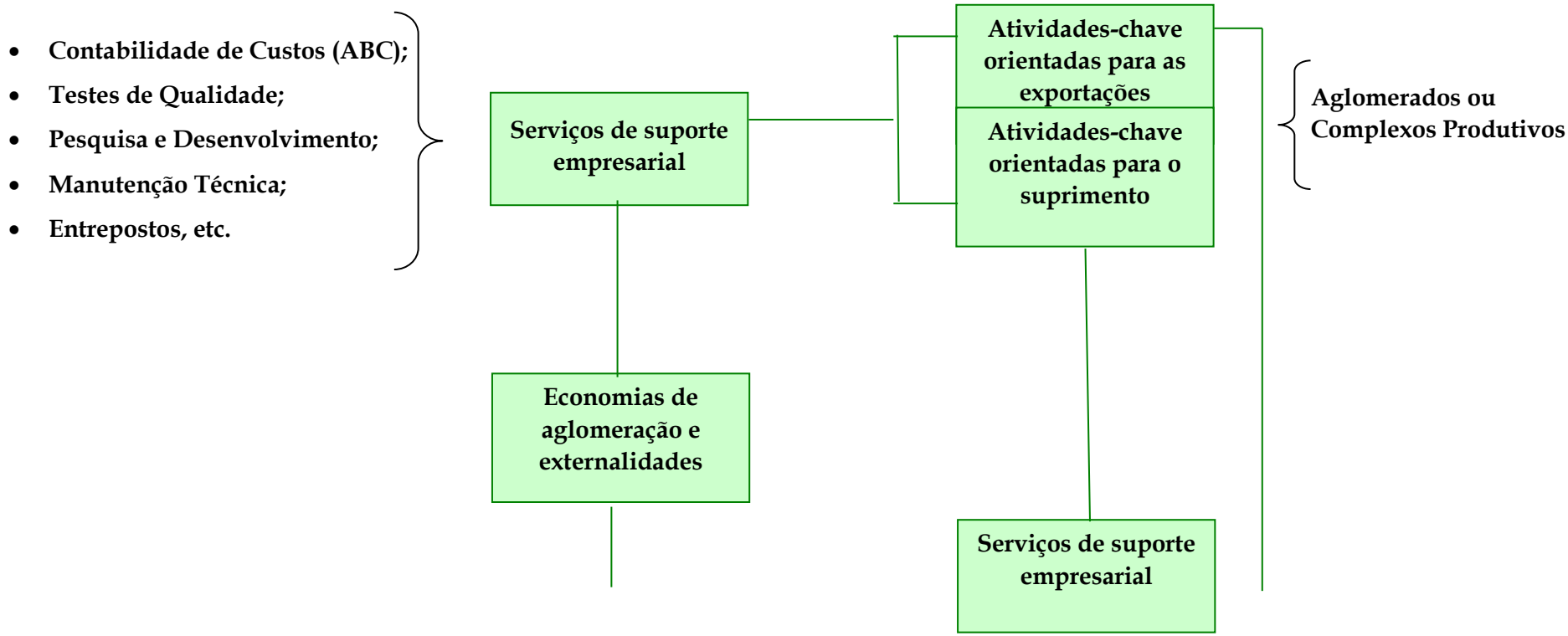
**CARACTERÍSTICAS DE UMA ECONOMIA TRADICIONAL CONTRAPOSTAS ÀS DE UMA ECONOMIA MODERNA – FUNDAMENTOS DA COMPETITIVIDADE**

| Fundamentos da Competitividade | |
|---|---|
| **Economia Tradicional** | **Economia Moderna** |
| • **excesso de confiança em fatores básicos; o sucesso baseado em vantagens comparativas, tais como: recursos naturais abundantes, posição geográfica, mão de obra de baixo custo, etc., não é sustentável; essas vantagens são facilmente replicáveis e, por isso, insuficientes para criar um padrão de vida elevado para a maioria da população local;**<br>• **reduzida cooperação interfirmas; ausência de relações estreitas de parceria nos processos de inovação e de aperfeiçoamento;**<br>• **limitado conhecimento sobre os clientes; ausência de pesquisas de mercado, sem identificar as demandas que podem atender;**<br>• **fracasso na integração a montante; distância em relação aos usuários finais;**<br>• **paternalismo governamental; transferência para o governo do poder de tomar decisões complexas sobre o futuro das empresas;**<br>• **limitado conhecimento sobre a posição relativa; incapacidade de determinar o nível de competitividade em relação aos concorrentes;**<br>• **atitude defensiva; quando uma indústria ou setor apresenta resultados negativos, os líderes dos setores públicos e privados tendem a culpar uns aos outros pelo fracasso.** | • **ações estratégicas são indispensáveis para o sucesso das empresas;**<br>• **custos e diferenciação; custos baixos e produtos diferenciados permitem comandar um prêmio sobre os preços dos produtos;**<br>• **escolha de escopo: 1. Vertical em termos de sistemas de distribuição que criam valor econômico para os produtos; 2. Segmentos mais sofisticados de mercado; 3. Espaços geográficos mais amplos;**<br>• **escolha de tecnologia e vantagem competitiva sustentável; a tecnologia somente é desejável para uma empresa se: 1. Cria uma vantagem competitiva sustentável; 2. Desloca custos a seu favor; 3. Traz vantagens de pioneirismo; 3. Melhora o conjunto da estrutura industrial.**<br>• **modelos mentais e aprendizado ao nível da firma; sistemas de crenças que contribuem para melhor criar e distribuir a riqueza.** |

**Fonte**: M. Fairbanks e S. Lindsay. Plowing The Sea - Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World. HBS Press, 1997 (há tradução em português). Monitor do Brasil – Aumentando a Competitividade do Nordeste Brasileiro. São Paulo, 2000. Paulo R. Haddad – **Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Sustentável.** Cap. 4 Ed. Saraiva, 2015.

## DIAGRAMA 8

### ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE: A DEFINIÇÃO DE UM APL




**Fonte: Kaiser Consulting Group.**

## DIAGNOSE DE UM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (3)
## DELIMITAÇÃO DA ÁREA RELEVANTE

Para definir qual será a "comunidade de interesses" de cada APL, o ponto de partida é delimitar a sua área geográfica relevante, o que tem sido feito utilizando tradicionalmente três critérios de regionalização (ver Diagrama 9):

- *área homogênea:* um espaço caracterizado pela homogeneidade física, econômica, cultural, social, etc.; exemplos: as áreas de cultivo de abacaxi na Paraíba ou as áreas de caprinocultura em Pernambuco, assim como as áreas de agricultura do Cerrado;

- *área polarizada:* um espaço caracterizado por um núcleo de atividades que polariza uma área de influência; exemplo: uma área que tenha um núcleo de beneficiamento industrial de uma produção extrativa mineral geograficamente dispersa, como na produção de gesso na Serra do Araripe em Pernambuco; a bacia leiteira da fábrica de leite condensado em Montes Claros;

- *área-programa:* um espaço caracterizado por definição político-institucional de intervenção programática; exemplo: a rede de distribuição de bordados artesanais com vários núcleos de produção geograficamente dispersos; a área-programa pode utilizar os critérios de polarização ou de homogeneidade para a sua delimitação ou pode se caracterizar modernamente como uma *região virtual*, estruturada a partir do *e-commerce.*

Atualmente, com o desenvolvimento da tecnologia da informática e a construção de redes pela internet, a delimitação da área relevante prescinde cada vez mais do espaço geográfico. Destacam-se, segundo *Roberta Capello,* quatro tipos de espaço*:

* Roberta Capello – **Regional Economics**. Routledge, 2015.

- o espaço físico-métrico: adota uma perspectiva meramente geográfica de um espaço contínuo que se define em termos de distância física e de custos de transporte;

- o espaço uniforme-abstrato: não mais físico e contínuo, mas abstrato e discreto; trata-se de espaços econômicos como espaços abstratos "constituídos por conjunto de relações sociais, institucionais e políticas interdependentes, sem envolver, contudo, a localização geográfica;

- o espaço relacional-diversificado: de acordo com essa concepção, o espaço gera vantagens econômicas (economias de aglomeração) através de mecanismos de sinergia e de retroalimentação, operando no nível local;

- o espaço estilizado-diversificado: destaca diferentes aspectos das demais concepções, procurando o máximo de fertilização cruzada entre a teoria da localização, a teoria de desenvolvimento e o crescimento macroeconômico.

Algumas ilustrações podem ser destacadas:

**a)** o APL da moda íntima feminina de Nova Friburgo (Projeto PROMOS/BID/SEBRAE) transformou-se num empório de moda feminina, com incorporação da moda noturna do aglomerado produtivo de Itaperuna e a moda praia de Cabo Frio, no estado do Rio de Janeiro;

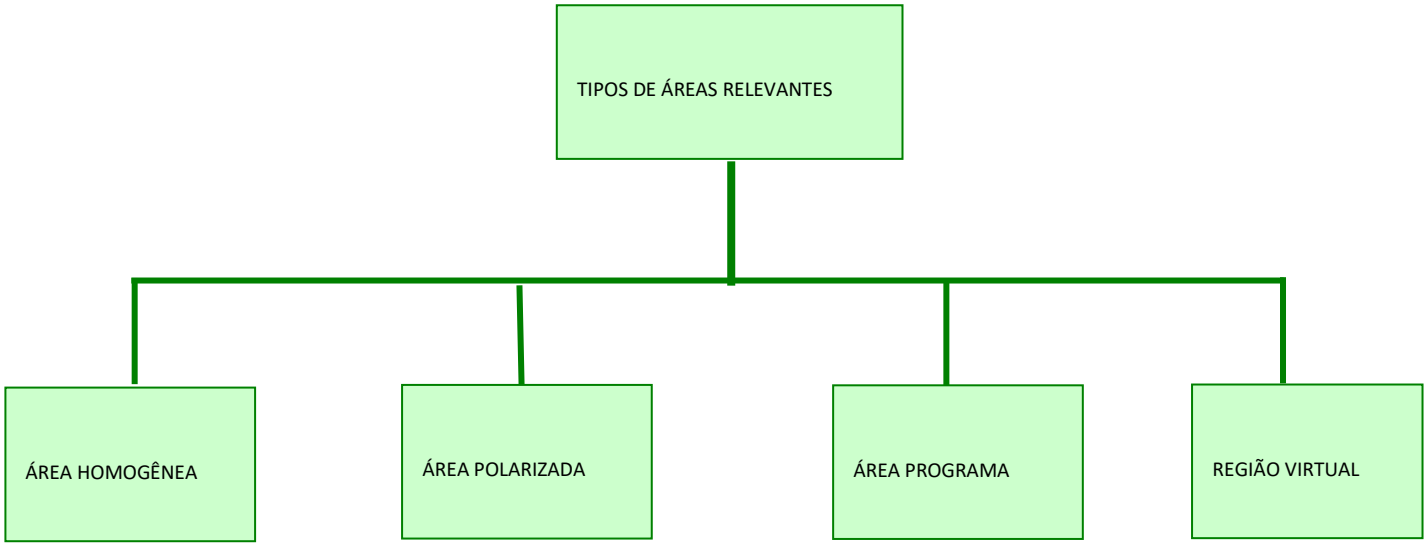
**b)** o APL de bordados artesanais do Nordeste não tem um espaço geográfico-métrico, mas uma rede de ofertas diferenciadas, tendo como origem a produção em dezenas e dezenas de municípios da Região, sendo o processo de comercialização coordenado centralmente (*e-commerce*);

**c)** o APL de móveis de escritório em Brasília tem como área central das atividades de design, engenharia financeira, observatório de mercado, precificação, etc. (informação e conhecimento) na própria Capital, e as atividades de produção supervisionadas dos móveis em municípios de Minas Gerais ou de Goiás (*outsourcing*).

## DIAGRAMA 9

### DIAGNOSE DE UM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL (3)

### DELIMITAÇÃO DA ÁREA RELEVANTE DE UM APL




**OU**

- **ESPAÇO FÍSICO-MÉTRICO**
- **ESPAÇO UNIFORME-ABSTRATO**
- **ESPAÇO ESTILIZADO-DIVERSIFICADO**
- **ESPAÇO RELACIONAL-DIVERSIFICADO**

## 5º Passo: A construção da agenda de mudanças do arranjo produtivo local

### AGENDA DE MUDANÇAS (1)

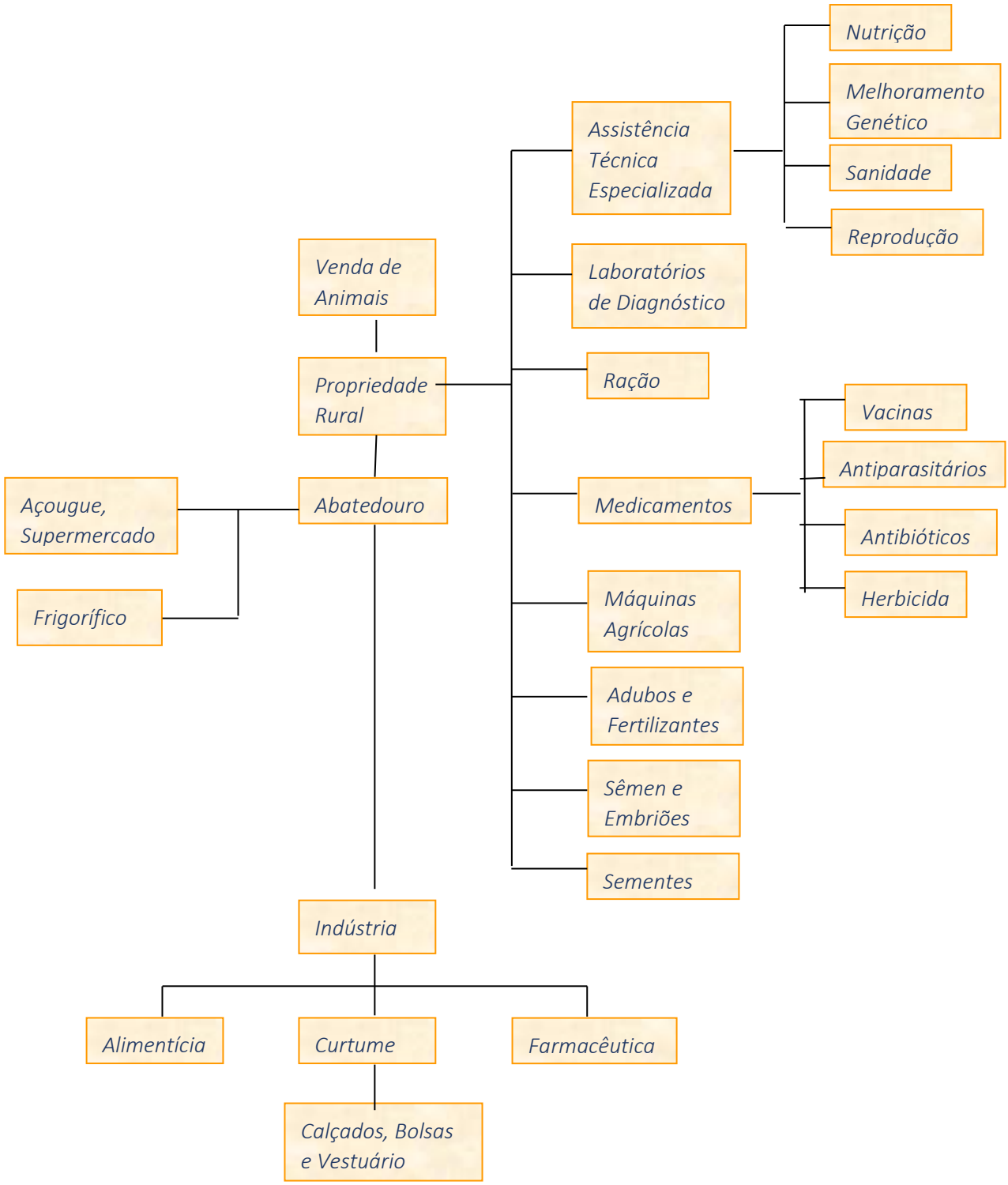
**A CONSTRUÇÃO DA CADEIA DE VALOR**

A cadeia de valor de um APL é constituída por múltiplos setores e indústrias da economia, conectados entre si por fluxos de bens e serviços mais intensos do que aqueles que os interligam com outros setores e indústrias da economia nacional. Inclui produtores orientados para o mercado final, assim como supridores de diversos níveis envolvidos nas transações por meio de encadeamentos para frente e para trás na cadeia produtiva.

O conceito de APL é mais amplo do que o de cadeia de valor. Um APL é constituído pelas indústrias exportadoras inter-regionais e internacionais que compõem o núcleo do APL, e assim o caracterizam, além das indústrias e atividades de serviços correlatas e integradas à cadeia produtiva. Inclui, contudo, instituições de suporte fundamental em termos de pesquisas, treinamento de mão de obra, logística de transporte, formação de empreendedores, infraestrutura especializada, etc. É importante destacar, contudo, que o complexo produtivo de cada APL é a base inicial para se organizar o seu processo de melhorias de competitividade. O Diagrama 10 ilustra o complexo produtivo da pecuária de corte.

**DIAGRAMA 10**

**CARACTERIZAÇÃO DA PECUÁRIA DE CORTE: COMPLEXO PRODUTIVO**



## AGENDA DE MUDANÇAS (2)

### A COMPOSIÇÃO DE UMA AGENDA DE MUDANÇAS EM UM APL

O que deve conter a agenda de mudanças de um APL? Em primeiro lugar, é preciso distinguir três campos em que estão concentrados os problemas de desenvolvimento de um APL: a) *o campo das decisões privadas*, que se referem às decisões típicas de responsabilidade do empresário individual sobre o que ocorre para dentro do portão da fábrica ou da porteira da propriedade rural, envolvendo a localização das atividades, a escolha de tecnologias, as relações capital-trabalho, a adoção das técnicas de gestão, etc.; b) *o campo das decisões governamentais*, que se referem à oferta, pelos três níveis de governo, de serviços públicos tradicionais (justiça, segurança, infraestrutura) e semipúblicos ou meritórios (saúde, educação) nas áreas em que se localizam os APLs; c) *o campo das decisões comunitárias*, que se referem a problemas comuns às empresas que compõem o APL, sem que cada uma isoladamente tenha condições de resolvê-los.

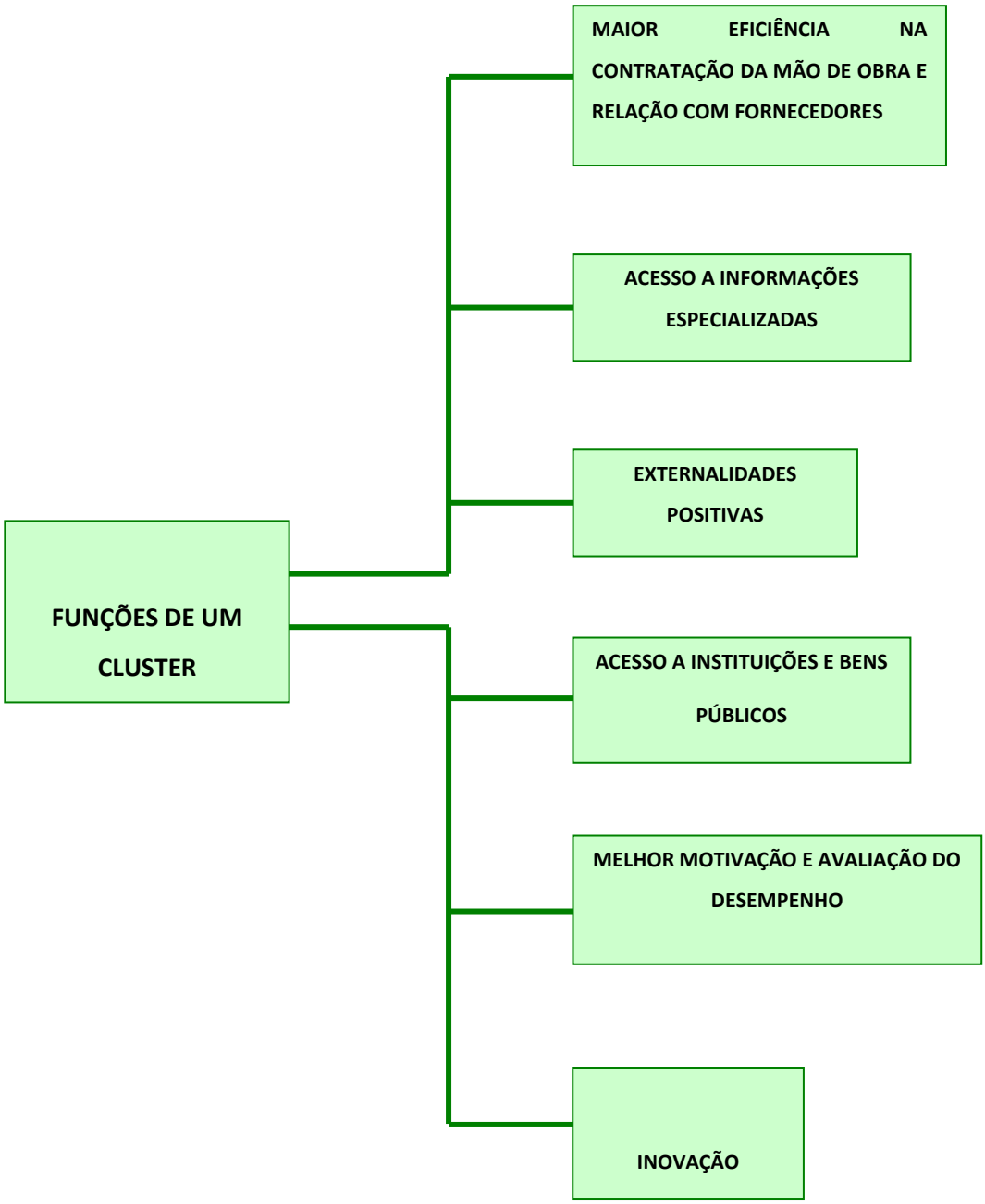
Esta situação é fundamental, pois será a partir dela que poderemos definir o programa de atuação de um APL, assim como sua dinâmica de crescimento, no médio e no longo prazo, a partir das funções que lhe dão vantagens competitivas. Não cabe ao comitê gestor de um APL substituir as funções de governo e se transformar numa entidade paraestatal de planejamento do desenvolvimento local. Assim como, não cabe ao comitê gestor de um APL substituir o empresário nas suas decisões microeconômicas (o que produzir, quanto produzir, onde produzir), particularmente naquelas em que há riscos e incertezas, pois como afirmou *François Perroux* “garantir o lucro é destruir o capitalismo”.

O Diagrama 11 destaca as funções que tendem a ser exercidas por um APL uma vez estruturado e em fase de implementação. São funções apresentadas por *Michael Porter* e que são típicas de um distrito industrial italiano.

## DIAGRAMA 11

### AGENDA DE MUDANÇAS (3)

### FUNÇÕES DA ORGANIZAÇÃO DE UM APL




**Fonte: Porter, M. E. "Clusters and the new economics of competition" in Harvard Business Review, Nov./dec. 1998. Fundação Getúlio Vargas Clusters: Capacitação para o Desenvolvimento de Aglomerações. Agosto 2000.**

## AGENDA DE MUDANÇAS (4)

### SERVIÇOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO DE UM APL

**É óbvio que um APL tem reduzidas chances de se estruturar e de se consolidar, se não vier a se instalar entre as empresas que o compõem um ambiente de competição cooperativa, se não eliminar o clima de desconfiança entre elas, se as empresas não abandonarem atitudes defensivas quando ocorrerem resultados adversos. A organização de um APL é um jogo de soma positiva, na medida em que permite às empresas resolverem problemas comuns, com benefícios maiores ou menores para todas elas. Uma ilustração pode ser observada no Quadro 3, preparado a partir de um trabalho da FGV, onde são mostrados alguns dos serviços que um comitê gestor de APL pode oferecer às empresas que o compõem, em parceria com diversas entidades públicas e privadas.**

**A composição da agenda de mudanças de cada APL varia de acordo com o seu estágio de desenvolvimento, com as suas características estruturais, com o nível de cooperação entre as firmas, com a qualidade das lideranças locais, etc. O ponto fundamental é garantir que a construção da agenda ocorra dentro de um processo de participação e de consenso entre as lideranças locais mais destacadas, para evitar que essa agenda se limite a ser um conjunto de trabalhos técnicos que não gere compromissos das comunidades quanto à sua implementação. A agenda de mudanças, para se transformar em um instrumento operacional de negociação, deve ser estruturada sob a forma de um plano de trabalho (*business plan*) detalhado quanto às características das ações, dos recursos materiais e financeiros, cronograma de execução, etc.**

## QUADRO 3

### AGENDA DE MUDANÇAS (4)

## Tipos de serviços comunitários que o comitê gestor de um APL pode prestar às empresas componentes

| Grupos de Serviços | Tipos de Serviços |
|---|---|
| Promoção e Marketing | Participação em feiras internacionais<br>Organização de missões comerciais no exterior<br>Identificação de parceiros comerciais no exterior<br>Pesquisa e acompanhamento dos mercados<br>Confecção de material promocional<br>Exposições permanentes de venda<br>Vendas em conjunto<br>Promoção de marcas de produtos<br>Promoção de marcas territoriais<br>Promoção através de presença na internet<br>Outros serviços de promoção e marketing |
| Tecnológicos e Técnicos | Testes de qualidade de produtos<br>Certificação de qualidade de produto<br>Assistência para certificação de qualidade de processo<br>Desenvolvimento de novos produtos<br>Modelagem em CAD<br>Utilização de máquinas de alta tecnologia<br>Assistência para inovação tecnológica<br>Publicação de informações técnicas<br>Apoio à realização de projetos especiais<br>Outros serviços tecnológicos e técnicos |
| Capacitação | Capacitação gerencial<br>Especialização profissional<br>Formação profissional direcionada<br>Outros serviços de capacitação |
| Financeiros | Garantia de crédito (fundo de aval)<br>Informações sobre fontes de financiamento<br>Outros serviços financeiros |
| Infraestrutura | Reaproveitamento de resíduos industriais<br>Tratamento de efluentes<br>Outros serviços de infraestrutura |
| Administrativos | Assistência jurídica, sindical, trabalhista, previdenciária e fiscal<br>Informações sobre normas técnicas, ambientais e comerciais<br>Processamento de folhas de pagamento para artesãos<br>Assistência no registro de patentes<br>Arbitragem de controvérsias<br>Apoio na organização de viagens e nas traduções<br>Acompanhamento e estatísticas setoriais<br>Outros serviços administrativos |

**Fonte: FGV/SEBRAE-RJ.**

**Passo 6: No processo de planejamento de um Arranjo Produtivo Local deve-se adotar o estilo de planejamento para negociação**

## PLANEJAMENTO PARA A NEGOCIAÇÃO

**O comitê gestor de um APL, em princípio, não controla nenhum instrumento de política econômica, por ser uma organização tipicamente de iniciativa comunitária onde, em determinadas circunstâncias, os órgãos governamentais podem ser estimulados a formar parcerias em torno de ações e de projetos específicos de interesse do APL. Mesmo quando esses órgãos têm uma presença institucionalizada na coordenação da gestão de um APL, ainda é predominante o papel dos segmentos organizados da sociedade civil local no processo de coordenação.**

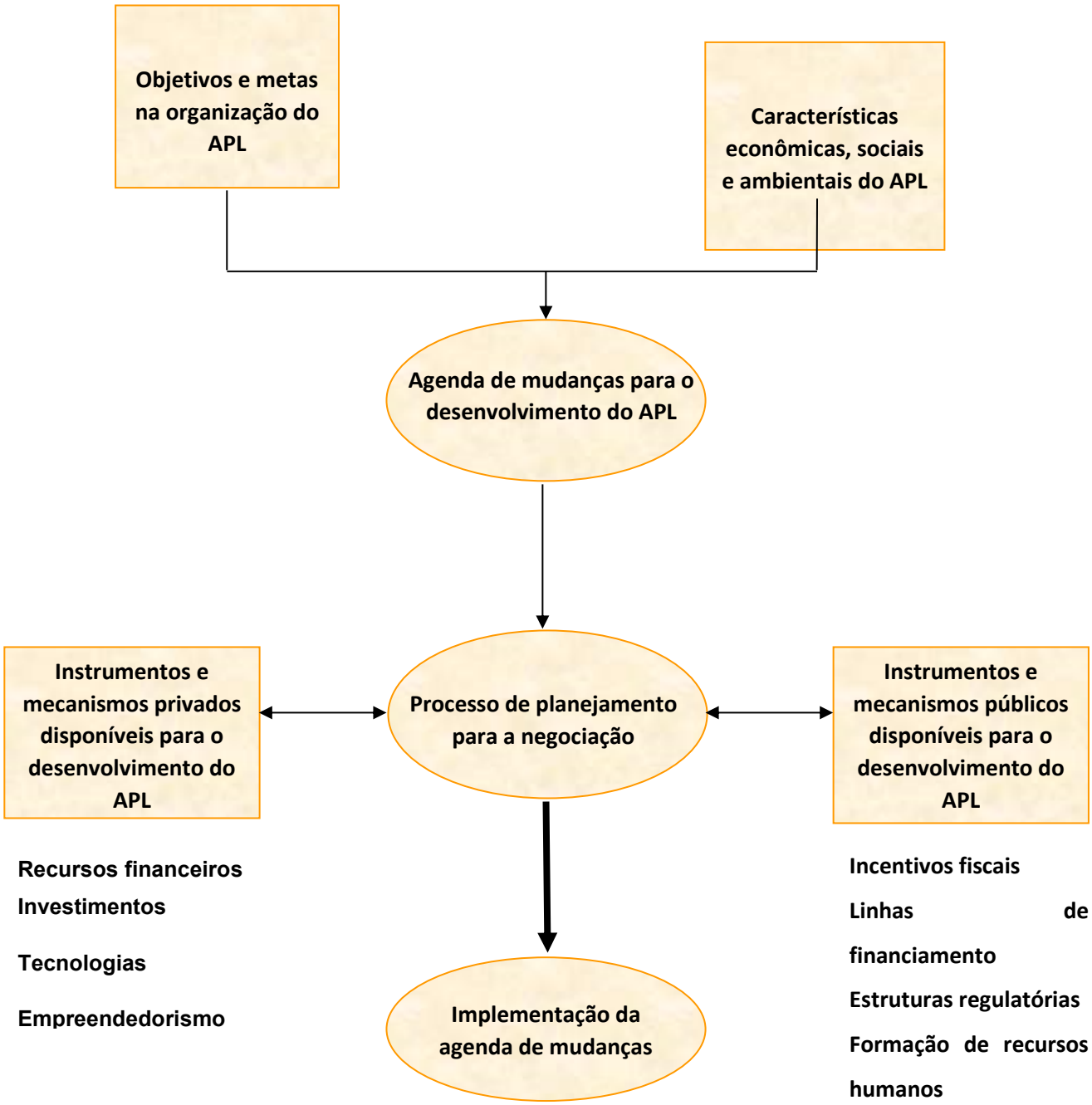
**Nesse contexto, o planejamento do desenvolvimento passa a ser compreendido como a potencialização máxima da capacidade latente de negociação dos atores sociais do APL com as instituições públicas e privadas que controlam recursos (humanos, financeiros, organizacionais, tecnológicos) e instrumentos (fiscais, financeiros subsidiados, regulatórios) indispensáveis para viabilizar as metas e os objetivos das ações programadas.**

**O planejamento para a negociação passa pelas seguintes etapas (ver Diagrama 12):**

- **elaboração de um diagnóstico, participativo e consensualizado, dos problemas e dos potenciais de desenvolvimento do APL;**
- **identificação dos pontos de estrangulamento e das oportunidades de negócios e de investimentos intervenientes no APL;**
- **processo de negociação de ações e projetos para promover a organização e a consolidação do APL;**
- **organização de sistemas participativos de controle e de avaliação das ações e dos projetos de desenvolvimento do APL.**

## DIAGRAMA 12

**PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARA NEGOCIAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO DE UM APL**



**Passo 7: No processo de implementação do APL o foco central deve ser a construção de estratégias de competitividade**

**PLANEJAMENTO DA COMPETITIVIDADE SISTÊMICA DAS EMPRESAS DE UM APL**

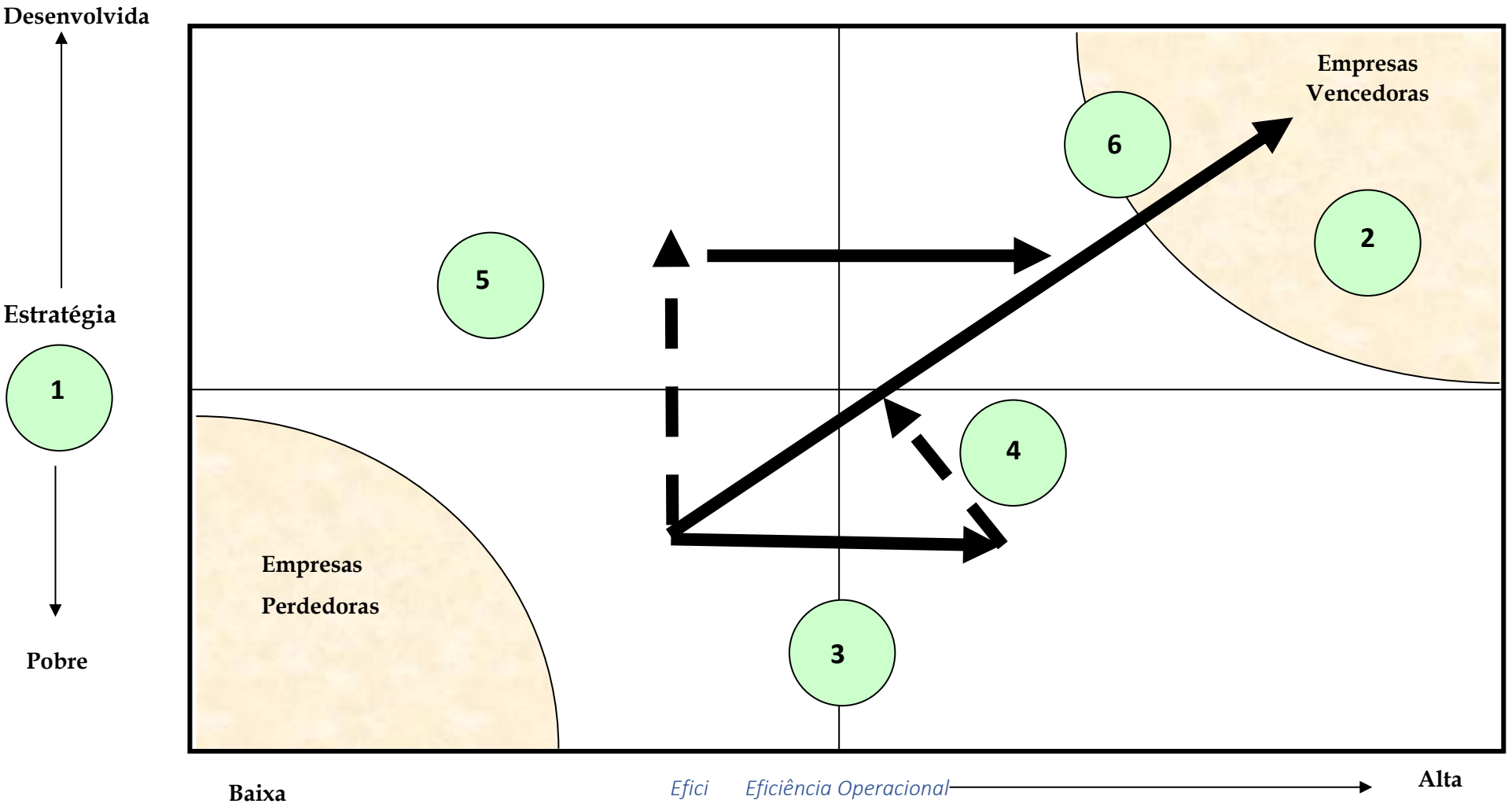
A abundância de fatores básicos (recursos naturais, mão de obra não qualificada ou semiqualificada, etc.) não é capaz por si só de alavancar um processo de desenvolvimento sustentável nos APLs. Somente o progresso científico e tecnológico, por meio das inovações de novos produtos, de novos processos e de novas técnicas de gestão, poderá permitir que venha a ocorrer, em cada APL, o crescimento econômico com equidade social e sustentabilidade ambiental, por meio do adensamento das cadeias de valor, pela capacidade de diferenciação de produtos de difícil replicabilidade, pela redução do salário-eficiência, pela melhoria da produtividade dos recursos naturais, etc. Uma empresa para se tornar vencedora depende de sua eficiência operacional e de seu posicionamento estratégico:

1. **a rentabilidade de uma empresa é definida pela atratividade da indústria em que compete e a eficiência operacional com que ela compete;**
2. **as empresas que competem em segmentos lucrativos e sustentáveis são atrativas e líderes operacionais, tornando-se vencedoras e desfrutando de maiores ganhos;**
3. **as mudanças mais fáceis e rápidas são frutos de melhorias na eficiência operacional;**
4. **para alcançar maiores ganhos, é necessário servir segmentos atrativos; esses novos segmentos requerem diferentes capacidades e exigem, mais uma vez, que se aumente a eficiência operacional;**
5. **também é possível migrar para um segmento mais atrativo em primeiro lugar, e, mais tarde, aumentar a eficiência operacional, apesar de ser mais difícil;**
6. **a migração de um segmento para outro mais atrativo implica ganhos crescentes, até que a empresa se torne líder em competição.**

Fonte: Monitor do Brasil – Aumentando a Competitividade do Nordeste Brasileiro, 2000.

## DIAGRAMA 13

### A FRONTEIRA DA PRODUTIVIDADE: ESTRATÉGIA DE MIGRAÇÃO OU REDIRECIONAMENTO



## NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO É FUNDAMENTAL A CONSTRUÇÃO DE UMA REDE DE PRECEDÊNCIA

### A REDE DE PRECEDÊNCIA (1)

**Uma vez definidas quais ações devem ser executadas para promover o desenvolvimento de um APL é preciso submetê-las a uma rede de precedência que envolve o sequenciamento, a intensidade e o ritmo ou cadência das ações*.**

a) **sequência das ações: por sequência, entende-se o conjunto de ações e iniciativas que deveriam vir antes ou depois, e sua ordem de inserção no plano, com implicações relativas ao momento em que uma ação deve ser idealmente aplicada relativamente a outras ações que também deverão ser executadas; esse deve ser o objetivo essencial de um bom cronograma, que será tanto mais sofisticado e preciso quanto mais se tiver uma boa ideia de *timing*, uma conjugação entre o tempo certo requerido para cada ação e o momento ideal de sua execução;**
b) **cadenciamento das ações: definido como a rapidez com que um sistema econômico real consegue se transformar, assimilar novas práticas, técnicas e atitudes, e, assim, criar uma nova realidade; esse conceito oferece aos planejadores condições de refletir sobre o ritmo dos diferentes componentes do plano;**
c) **intensidade das ações: dimensionada pela concentração do uso de recursos (humanos, materiais, institucionais, etc.) no tempo; as intensidades das ações dependem de sua exequibilidade em função da disponibilidade dos recursos, do grau de mobilização de atores sociais e protagonistas do plano, do estágio de evolução dos seus componentes.**

***Caporalli, R. e Volker, P; SEBRAE, Brasília,2006**

## A REDE DE PRECEDÊNCIA (2)

**O sequenciamento, o cadenciamento e a intensidade das ações de um plano ou de um projeto compõem os parâmetros básicos da sua rede de precedência. A construção de uma rede de precedência envolve não apenas a organização e a gestão de um cronograma físico-financeiro do plano ou projeto, mas a definição de critérios que possibilitem executá-lo no tempo ideal, com os melhores resultados possíveis.**

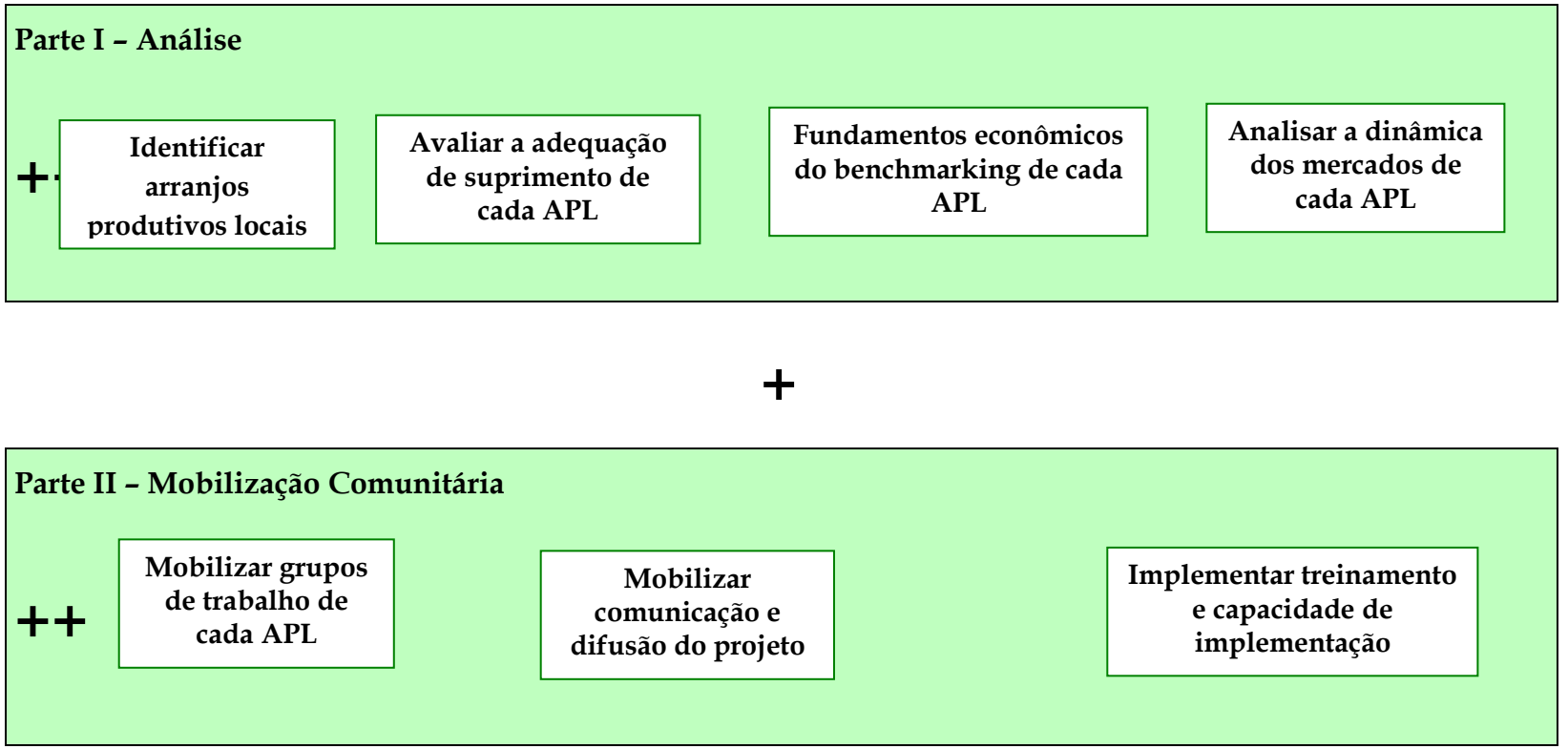
**A rede de precedência é essencial para se evitar erros de planejamento, como ilustram alguns casos de APLs:**

a) **no APL de turismo sustentável dos Lençóis Maranhenses, o plano de ação tinha 17 componentes; como o componente de treinamento do SISTEMAS foi concluído em primeiro lugar, a mão de obra qualificada migrou para o Beach Park (Fortaleza) e Porto de Galinhas (Pernambuco) (questão de sequenciamento das ações);**
b) **no APL de caranguejos do Delta do Rio Parnaíba as ações programáticas não foram suficientes e transversais para tirar a comunidade de 600 catadores da pobreza (questão de intensidade das ações);**
c) **no APL de turismo cívico em Brasília houve um descompasso entre as ações programadas intermediárias e as finalísticas (questões de cadenciamento das ações), de tal forma que os resultados não foram muito favoráveis;**
d) **no APL de *e-commerce* de bordados do Nordeste ocorreu uma defasagem (cadência) na estratégia de marketing que levou ao fracasso na fase inicial de sua implementação.**

**Finalmente, quando se trata de um Programa de Arranjos Produtivos Locais (PAPL) estadual, como ocorreu em Alagoas e no Maranhão, a rede de precedência necessita percorrer as etapas sugeridas no Diagrama 14.**

## DIAGRAMA 14

**SISTEMA DE PROMOÇÃO INDUSTRIAL BASEADO EM APLs**




**Fonte: Kaiser Consulting Group. Projeto Iniciativa para o Nordeste (MI/BM)**

## PLANO DE MUDANÇAS (6)

## POR QUE FRACASSA UM APL

**Há diversos argumentos para prever o declínio de muitas experiências de APL em andamento no Brasil. Um APL tem como fundamento conceitual o modelo de concorrência com competição, onde se procura resolver problemas comuns a grupos de micro e pequenos produtores que isoladamente não teriam como resolvê-los. A principal fonte de competitividade são os elementos de confiança, de solidariedade e de cooperação entre as empresas, um resultado de relações muito estreitas de natureza econômica, social e comunitária. Como muitos APLs são construções artificiais arquitetadas pelas burocracias públicas e privadas ou pelo oportunismo empresarial para se ter acesso aos novos mecanismos específicos de financiamento e de assistência técnica, fica claro que tende a ser curto o horizonte da sua sustentabilidade institucional. As melhores práticas são aquelas em que há um grupo de vanguarda empresarial local que lidera o processo de estruturação e implementação do APL.**

**Destaca-se, também, a absoluta ausência de uma rede de precedência na formulação de um projeto de APL, em quase todas as experiências em fase de execução no Brasil. Sem considerar a interdependência entre o sequenciamento, o ritmo e a intensidade das ações programadas que compõem a sua rede de precedência, corre-se o risco de se tratar o plano de ação como uma lista de benefícios que vai sendo percorrida indiscriminadamente, pressupondo-se que se tudo que foi proposto é bom para os protagonistas do APL, pode-se fazer o que for possível em qualquer cadência ou sequenciamento comandados por fatores aleatórios. Os resultados desses procedimentos normalmente podem ser inesperados, contraditórios e inconsistentes com o escopo e os objetivos do plano de ação do APL uma vez que não geram capital sinergético.**

**Enfim, um arranjo produtivo local pode ser considerado adequadamente estruturado quando dispuser das seguintes características: um plano de ação plurianual; uma estratégia competitiva consensualizada; um ambiente**

**entre seus participantes de cooperar e interagir para competir; um modelo de governança com gestão participativa e compartilhada; um sistema de controle e avaliação com indicadores de processo e indicadores de resultados ou finalísticos. Esses procedimentos podem dar certa garantia de que as atividades e ações programadas não se transformem num exercício de voluntarismo tecnocrático, numa experiência fortuita de projetos de vitrine ou numa mobilização de esperanças comunitárias desencontradas e dispersas quanto aos seus objetivos de médio e de longo prazo.**

Um dos objetivos do processo de desenvolvimento sustentável das unidades da Federação é o de promover a mobilização das potencialidades de crescimento econômico de suas regiões e localidades, assim como de reduzir os desequilíbrios intraestaduais nas condições de vida de seus habitantes. Como quase todas as unidades estão vivenciando uma crise fiscal e financeira, o desenvolvimento de suas regiões e localidades passa por três ideias-força: 1. A mobilização dos recursos latentes tangíveis e intangíveis; 2. A atração de grandes projetos de investimento dentro do padrão de articulação integrativa; 3. Promoção de arranjos produtivos locais das aglomerações de micro e pequenas empresas locais. Lembrando que “quem sabe faz a hora não espera acontecer”.

# IV. O FUTURO DA AMAZÔNIA: SAVANIZAÇÃO OU SUSTENTABILIDADE?

*“Mas, à parte esta disposição de espírito peculiar à época, as ideias dos economistas e dos filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se percebe. De fato, o mundo é governado por pouco mais do que isso. Os homens objetivos que se julgam livres de qualquer influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto. Os insensatos, que ocupam posições de autoridade, que ouvem vozes no ar, destilam seus arrebatamentos inspirados em algum escriba acadêmico de certos anos atrás... porém, cedo ou tarde, são as ideias e não os interesses escusos, que representam um perigo seja para o bem ou para o mal”.*

**John Maynard Keynes,** 1936, último parágrafo de sua **Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro**

*“As ideias podem formatar a história, mas raramente o fazem por si só. Ideias ganham poder precisamente quando se tornam úteis para um importante segmento da sociedade, quando dão suporte aos interesses desse grupo ou lhes fornecem uma interpretação favorável do mundo. Para serem armas eficazes na batalha de interesses conflitantes, devem ser mais do que brilhantes e perspicazes. Devem ser refinadas numa forma facilmente compreensível, aplicadas em questões que interessam às pessoas e repetidas através de múltiplos canais para diversos públicos até que pareçam evidentemente óbvias.”*

**James Kwak,** no livro **Economism**, 2018

*“Se tivermos a métrica equivocada, estaremos empenhados em coisas equivocadas. Na busca de aumentar o PIB, poderemos terminar numa sociedade em que os cidadãos estarão em pior situação.”*

**Joseph Stiglitz**

## INTRODUÇÃO

*Carlos A. Nobre, Gilvan Sampaio e Luis Salazar* confirmam que a Amazônia desempenha um papel importante no ciclo de carbono planetário, e pode ser considerada como uma região de grande risco do ponto de vista das influências das mudanças climáticas. Concluem que: "*A Amazônia vem sendo submetida a pressões ambientais de origem antrópica crescentes nas últimas décadas, tanto pressões diretas advindas dos desmatamentos e dos incêndios florestais, como pressões resultantes do aquecimento global. A estabilidade climática, ecológica e ambiental das florestas tropicais amazônicas está ameaçada por essas crescentes perturbações, que, ao que tudo indica, poderão tornar-se ainda maiores no futuro. A ciência ainda não consegue precisar quão próximos estamos de um possível ponto de ruptura do equilíbrio dos ecossistemas e mesmo de grande parte do bioma Amazônico, mas o princípio da precaução nos aconselha a levar em consideração que tal ponto de ruptura pode não estar distante no futuro. Um colapso de partes da floresta tropical trará consequências adversas permanentes para o planeta Terra*" (Ciência e Cultura, vol. 59, nº 3, SP). A opinião pública brasileira vem se conscientizando sobre a dramaticidade dessa questão principalmente durante os debates da COP-30.

A Amazônia é o mais amplo e multifacetado ecossistema brasileiro que presta serviços ambientais para o bem-estar social sustentável de toda a humanidade. A região vem sendo objeto de um processo de degradação desde o Período Colonial, passando pelo Império e pela Primeira República, e que se acelerou, a partir de 1970, durante o ciclo dos grandes projetos de investimentos diretamente produtivos e de infraestrutura econômica. A Amazônia perdeu mais de 20% da floresta prístina e, a partir das mudanças climáticas, assiste-se ao risco de sua ruptura ecossistêmica através de um processo de savanização da região. Se não houver uma reversão nas práticas da pirataria ambiental, que tratam o meio ambiente como se fosse um almoxarifado de recursos naturais a serem pilhados, as futuras gerações assistirão ao colapso do ecossistema da Amazônia em um futuro não muito distante. Esse período pode encurtar se houver um processo de enfraquecimento das instituições públicas responsáveis pela fiscalização das

estruturas regulatórias (normas, decretos, leis) de comando e controle do Governo Federal, responsável pelo patrimônio nacional. *

**Em um novo ciclo de expansão da economia brasileira, há grande probabilidade de que a região poderá liderar esse ciclo, pois nela estão as maiores oportunidades de novos investimentos na bioeconomia, nas terras raras, no petróleo e gás, no agronegócio situado numa das novas rotas da seda para o Sudeste Asiático. Mas, esses projetos precisam ser formulados dentro da concepção de um processo de desenvolvimento sustentável, através de um plano decenal e não apenas através de enclaves econômicos regionais ou de ações casuísticas.**

## I. REGIÕES E ESPAÇOS: uma tipologia

**Uma sociedade se encontra em uma trajetória histórica de desenvolvimento sustentável quando a economia está crescendo de forma sustentada, sem ciclos alternados e recorrentes de expansão e de recessão, mas com progresso científico e tecnológico; os frutos do crescimento, expressos nos níveis de renda e de riqueza, estão distribuídos com inclusão social; e são adotados processos recorrentes de preservação, de conservação e de reabilitação dos ecossistemas. Estariam os assentamentos humanos na Amazônia em uma trajetória histórica de desenvolvimento sustentável?**

Segundo o IBGE, o bioma Amazônia ocupa cerca de 49% do território brasileiro. A Amazônia possui a maior floresta tropical do mundo, equivalente a 1/3 das reservas tropicais úmidas, que abrigam a maior quantidade de espécies da flora e da fauna; são mamíferos: 311; anfíbios: 163; répteis: 550; aves: 1000; peixes: 3000; flora: 13.229. Contém 20% da disponibilidade de água doce e de grandes reservas minerais. O delicado equilíbrio de suas formas de vida é muito sensível à interferência humana.

---

* P.R. Haddad – **Amazônia: Crise Social e Crise Ambiental**. Ed. Caravana, 2023

**Um bioma pode conter diferentes ecossistemas**. A Amazônia contém três ecossistemas: 1. *Mata de Igapó* – margens dos rios permanentemente inundadas, plantas adaptadas à umidade (hidrófilas); 2. *Mata de Várzea* – inundações em alguns períodos; 3. *Mata.*

A **Amazônia Legal** é uma área que engloba nove estados do Brasil pertinentes à Bacia Amazônica, instituída pelo Governo Federal através da Lei 1806/1953, visando a melhor planejar o desenvolvimento socioeconômico da região amazônica. A área de abrangência da ***Amazônia Legal*** corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Maranhão e Tocantins, perfazendo uma superfície correspondente a cerca de 61% do território brasileiro e com uma população estimada de 38 milhões de brasileiros (13% da população brasileira). Na classificação clássica de regiões (homogêneas, polarizadas, programadas), a **Amazônia Legal é uma área-programa.**

A análise territorial que se fará neste texto será baseada nos conceitos de espaço propostos por *Roberta Capello*, do Instituto Politécnico de Milão, que considera quatro tipos de espaço:*

- o **espaço físico-métrico**: que adota uma concepção puramente geográfica de espaço contínuo, físico-métrico, em termos da distância e dos custos de transporte; foi a concepção usada por grandes geógrafos na primeira metade do século 20 e que *François Perroux* denominou de "espaço banal", o qual está na cabeça do cidadão brasileiro quando se refere ao mapa da Amazônia; da mesma forma, o espaço físico-métrico é a base para a elaboração oficial de indicadores socioeconômicos e socioambientais para macrorregiões, microrregiões, estados e municípios no Brasil;

* Roberta Capello – **Regional Economics.** Routledge, 2007

- o **espaço uniforme-abstrato**: as primeiras teorias de crescimento regional, formuladas a partir da II Grande Guerra, procuraram explicar porque algumas regiões são prósperas e outras empobrecidas, porque algumas regiões crescem mais rapidamente do que outras; que fatores são determinantes do crescimento local; neste caso, “a análise econômica investiga a capacidade de um sistema subnacional (a Amazônia, uma unidade da Federação, uma metrópole e os seus entornos de influência, regiões de mineração ou do agronegócio, áreas polarizadas ou economicamente deprimidas, etc.) desenvolver atividades econômicas, atraí-las e gerar as condições para um processo de crescimento sustentado; utiliza-se a concepção de espaço uniforme-abstrato, não mais físico e contínuo, mas abstrato e discreto”; essa concepção de espaço será utilizada para analisar o processo de desenvolvimento de diferentes áreas da Amazônia, em termos de sua base econômica, da heterogeneidade tecnológica, de áreas preservadas e de áreas degradadas, etc.;

- **o espaço diversificado-relacional:** que destaca a importância das economias de aglomeração no processo de desenvolvimento local; de acordo com esta concepção, amplamente adotada nos anos 1970 e 1980, o espaço gera vantagens econômicas através dos mecanismos de grande escala de sinergia e de efeitos acumulados de *feedback* (realimentação) operando localmente; exemplos típicos são os Distritos Industriais da Terceira Itália e os Sistemas Locais de Inovações; neste tipo de espaço, é fundamental a presença do capital sinergético “o qual consiste na capacidade real ou latente de toda comunidade para articular, de forma democrática, as diversas formas de capital intangível (institucional, social, humano, cultural, etc.) disponíveis nessa comunidade”; nesta concepção de espaço, o território é concebido como um sistema de governança local que une uma comunidade, um conjunto de protagonistas privados e um conjunto de instituições locais; finalmente, o território é um sistema de relações econômicas e sociais constituindo o capital social ou relacional de um espaço geográfico particular;

- **espaço diversificado-estilizado:** segundo *Roberta Capello*, até o fim dos anos 1990, essas diferentes concepções de espaço se desenvolveram

sem que houvesse a menor convergência entre elas; ocorreram avanços teóricos, a partir de então, que permitiram incorporar modelos de crescimento com economias de aglomeração e retornos crescentes de escala, referenciados como modelos da "nova geografia econômica" e do "crescimento endógeno", nos quais o espaço tornou-se diversificado-estilizado; pressupõem que as atividades produtivas se concentram em torno de polos de desenvolvimento específico, de tal forma que o nível e a taxa de crescimento da renda são diversificados dentro da mesma região.

Essa tipologia proposta por *Roberta Capello* é ainda mais adequada quando se considera que a ampliação e a diversificação das redes de informação e de indicadores socioambientais permitem uma compreensão melhor da interdependência da organização espacial da Amazônia. O importante, como afirmam os pesquisadores da EMBRAPA AMAZÔNIA ORIENTAL, é: "*Delimitar os territórios conforme biomas e ecossistemas específicos possibilitará ao governo, aos produtores e aos agentes players nacionais e internacionais proceder o planejamento estratégico de uso, conforme a vocação territorial das áreas desflorestadas; recuperação do passivo ambiental; sistemas agroflorestais; reflorestamento; produção integrada de alimentos; piscicultura; pecuária; grãos; etc.*".

## II. O PIB DA AMAZÔNIA: 1940 a 2022

No emaranhado de fluxos, mercados e instituições que compõem a macroeconomia de um país ou de uma região, os analistas derivam alguns indicadores para caracterizar o estado geral da economia. O mais destacado pelos meios de comunicação é o PIB, juntamente com os indicadores do mercado de trabalho e de inflação. Quando o PIB cresce, significa que a população terá mais bens e serviços para o consumo privado, para os investimentos em novas unidades produtivas, para o consumo público e para as exportações. Poderá também ampliar o campo de oportunidades de emprego para os jovens entrando nos mercados de trabalho. **O PIB, juntamente com as importações, compõe a oferta global de bens e serviços da economia.**

**O PIB pode ser definido como um conjunto de bens e serviços finais produzidos durante determinado período (um trimestre) em determinado país ou região. No seu cálculo são retiradas as transações intermediárias para evitar dupla contagem.**

O PIB não é uma medida precisa com relação às condições de vida dos brasileiros ou de outros povos em geral. As principais críticas ao uso do PIB como indicador de desenvolvimento têm sido:*

- **tudo que se pode vender e que tenha um valor agregado monetário vai aumentar o PIB e seu crescimento, independentemente do fato que isso venha ou não a expandir o bem-estar individual ou coletivo** (por exemplo: quanto maior o número de acidentes nas estradas, maior será o PIB pelo aumento dos serviços médicos, consertos de veículos, consumo de material hospitalar, etc.);

- **no PIB não são contabilizadas muitas contribuições essenciais positivas ao bem-estar social** (por exemplo: trabalhos voluntários, trabalhos domésticos, atividades benevolentes, lazer e tempo livre, etc.);

- **o PIB se interessa pelas produções, não pelos resultados;** assim, ter mais de bens e serviços não significa ter mais bem-estar (por exemplo: há poucos períodos em que o PIB cresce mais aceleradamente do que durante as Grandes Guerras);

- **o PIB é uma variável-fluxo que, entretanto, não contabiliza os valores das variáveis-estoque,** como, por exemplo, as diferentes formas de capital tangível (capital técnico, capital natural, infraestrutura econômica e social) e intangível (social, institucional, intelectual, etc.);

---

* **Relatório Sarkozy**, da comissão formada por Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi, 2008, sendo os dois primeiros laureados com o prêmio Nobel de Economia.

- **no cálculo do PIB, não há a preocupação com os impactos do modelo de crescimento adotado sobre o meio ambiente** e sobre a distribuição dos seus benefícios entre as famílias e os indivíduos.

**É um erro técnico definir o PIB como o total da riqueza produzida no país durante determinado período.** A contabilidade social de um país ou de uma região pode ser elaborada em termos de variáveis-fluxo ou de variáveis-estoque. Uma variável-fluxo se mede num período (ano, trimestre, etc.), assim como, por exemplo, o PIB, os investimentos, o consumo, etc. Uma variável-estoque se mede em um dado instante do tempo, como, por exemplo, a riqueza nacional não financeira no dia 1º de janeiro de 2022, que se exprime pelo valor da capacidade instalada em termos de potencial produtivo (hidroelétricas, máquinas, equipamentos, áreas agricultáveis, etc.), pelo valor do capital natural, etc.

**Portanto, o PIB é uma variável-fluxo e a riqueza, uma variável-estoque**. É um erro confundir o estoque de água em um reservatório em um dado instante com os fluxos de entrada e saída de água desse reservatório num dado período. Novos fluxos de investimentos em capital físico, realizados durante o ano, modificam o valor da riqueza nacional não financeira, calculado no fim do ano. Essa distinção conceitual pode ser ilustrada pela descoberta do Pré-Sal que se caracterizou como o aumento do valor do capital natural do País. Os impactos favoráveis do Pré-Sal sobre o crescimento do PIB e da Renda Nacional ocorrem somente a partir do início dos fluxos de investimento de sua exploração, prospecção e refino. Da mesma forma, estudos sobre desigualdades sociais mostram que a concentração da riqueza ainda é maior que a concentração da renda no Brasil.

**As Tabelas 1, 2 e 3 relativas ao PIB da Amazônia mostram que é imenso o potencial produtivo da Amazônia, pois quando ocorreu a melhoria da infraestrutura econômica e social e a disponibilidade de incentivos fiscais e financeiros na Região, a partir dos anos 1970, o PIB saltou de 13,83% (1940) para 31,10% (2022) em relação ao PIB do estado de São Paulo, o mais desenvolvido do País. A Tabela 3 mostra, contudo que, com exceção do Mato Grosso (área de cerrado), os demais estados da Amazônia estão com o seu PIB per capita de 15% a 40% inferior ao PIB per capita do País, valores aquém do que se poderia esperar do desenvolvimento da região, com suas imensas potencialidades econômicas.**

**A leitura dos resultados da evolução do PIB tem de ser feita com muitos cuidados. Em primeiro lugar, como dizia *Keynes*, o PIB é, principalmente, um indicador de crescimento econômico, mas não de bem-estar social, o qual depende da renda que as famílias e seus membros recebem.** É possível que muitas pessoas ganhem alguma renda sem participar direta ou indiretamente na formação do PIB. É o caso de milhões de brasileiros que são aposentados, deficientes físicos, idosos ou desalentados economicamente que constituem a legião dos beneficiários das políticas sociais compensatórias do Governo Federal: Bolsa Família, Lei Orgânica de Assistência Social, Previdência Social. Da mesma forma, muitas pessoas que estão na economia informal passam a ser registradas no PIB quando passam para os mercados formais, como é o caso dos atuais 15 milhões de ativos no MEI (microempresários individuais).

Enfim, é bom ou é ruim para o país, se o PIB cresce muito ou pouco? A resposta afirmativa ou negativa depende do que estivermos medindo com os nossos indicadores estatísticos: o processo de crescimento econômico, o processo de desenvolvimento socioeconômico ou o processo de desenvolvimento sustentável.

A Tabela 4 mostra a renda mensal domiciliar per capita dos estados da Amazônia Legal em 2022 e 2023, cujos valores são, em geral, maiores do que os

respectivos valores do PIB per capita por incluírem as rendas de transferências fiscais. Os dados nos mostram que as famílias da Amazônia Legal, em média, estão com as condições de vida bem inferiores à média de condições de vida das famílias das áreas mais desenvolvidas do País. É indispensável, pois, que haja uma aceleração do crescimento do PIB, da renda, do emprego e da base tributável da região para a melhoria do padrão de vida de suas famílias.

**TABELA 1**

**PIB per Capita dos Estados Brasileiros – 2020**

| Unidade da Federação na Amazônia Legal | Porcentagem em Relação ao PIB per Capita de São Paulo (R$ 47.491,00) |
|---|---|
| 1. Maranhão | 27,20 |
| 2. Acre | 37,26 |
| 3. Pará | 39,79 |
| 4. Amapá | 42,27 |
| 5. Tocantins | 46,97 |
| 6. Amazonas | 50,32 |
| 7. Roraima | 51,85 |
| 8. Rondônia | 56,45 |
| 9. Mato Grosso | 83,80 |

Fonte: IBGE

Obs.: Os Estados da Amazônia Legal têm um PIB per capita inferior ou ligeiramente superior a 50% do per capita do Estado de São Paulo, o mais desenvolvido do País; a exceção é Mato Grosso que, na verdade, fica na Macrorregião Centro-Oeste em áreas da "revolução verde dos cerrados".

É muito importante não subestimar a importância do PIB e de seu crescimento para as condições de vida da população, pois, em sua composição, há inúmeros bens e serviços (proteína animal, proteína vegetal, serviços de habitação, de

educação, de transporte, de saúde, etc.) que são inequivocamente indispensáveis para o bem-estar social da população, principalmente para as necessidades básicas dos grupos sociais de baixa renda.

**TABELA 1**

**AMAZÔNIA LEGAL**

**INDICADORES DO PIB E DA RENDA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO 2022 e 2023**

| UNIDADES DA FEDERAÇÃO | PARTICIPAÇÃO NO PIB (%) 2022 | PIB PER CAPITA RAZÃO UF/BRASIL 2022 | RENDIMENTO PER CAPITA 2022 | PARTICIPAÇÃO NO RENDIMENTO PER CAPITA 2023 |
|---|---|---|---|---|
| 1. Maranhão | 1,4 | 0,42 | $ 814 | 50,0 |
| 2. Acre | 0,2 | 0,57 | $ 1038 | 63,8 |
| 3. Pará | 2,3 | 0,59 | $ 1061 | 65,2 |
| 4. Amapá | 0,2 | 0,65 | $ 1.177 | 70,7 |
| 5. Tocantins | 0,6 | 0,78 | $ 1.379 | 84,8 |
| 6. Amazonas | 1,4 | 0,74 | $ 965 | 59,3 |
| 7. Roraima | 0,2 | 0,67 | $ 1.242 | 76,4 |
| 8. Rondônia | 0,7 | 0,85 | $ 1.365 | 82,0 |
| 9. Mato Grosso | 2,5 | 1,41 | $ 1.674 | 1,03 |
| São Paulo | 31,1 | 1,42 | $ 2.145 | |
| Brasil | R$10.079,676 | $ 49.638 | $ 1.625 | 100,0 |

Fonte: IBGE

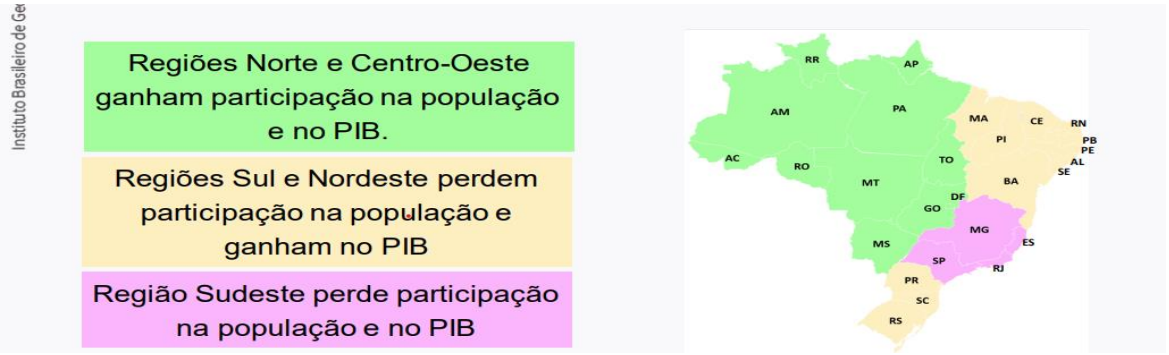
Os estados do Maranhão, Acre, Pará, Amapá, e Tocantins apresentavam uma participação no rendimento per capita superior à sua participação no PIB per capita porque, na renda familiar, são incluídos os ganhos das políticas sociais compensatórias (Bolsa Família, Benefícios Continuados da LOAS, Previdência Social).

## TABELA 2

### Participações no PIB e na População residente: 2002-2019

| Grandes Regiões | Participação no PIB do Brasil (%) | | Participação na população do Brasil (%) | | Razão entre a participação no PIB e a participação na população do Brasil | | Diferença das participações na população do Brasil (p.p.) - 2002-2019 | Diferença das participações no PIB do Brasil (p.p.) - 2002-2019 | Diferença das razões entre as participações no PIB e na população do Brasil (p.p.) - 2002-2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | 2019 | 2002 | 2019 | 2002 | 2019 | | | |
| NORTE | 4,7 | 5,7 | 7,8 | 8,8 | 0,60 | 0,65 | 1,0 | 1,0 | 0,05 |
| NORDESTE | 13,1 | 14,2 | 27,9 | 27,2 | 0,47 | 0,52 | -0,7 | 1,1 | 0,05 |
| SUDESTE | 57,4 | 53,0 | 42,6 | 42,1 | 1,35 | 1,26 | -0,5 | -4,4 | -0,09 |
| SUL | 16,2 | 17,2 | 14,7 | 14,3 | 1,10 | 1,21 | -0,4 | 1,0 | 0,10 |
| CENTRO-OESTE | 8,6 | 9,9 | 7,0 | 7,8 | 1,24 | 1,28 | 0,8 | 1,3 | 0,04 |
| CENTRO-OESTE exceto DF | 5,0 | 6,2 | 5,7 | 6,3 | 0,87 | 0,98 | 0,6 | 1,2 | 0,11 |

IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

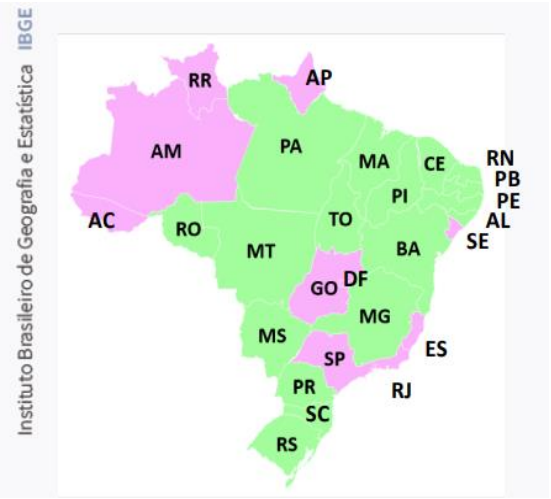



**Nota: População residente estimada para 1º de julho, segundo as unidades da Federação, enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU**

**A Amazônia Legal inclui unidades da Federação das grandes regiões do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste.**

## TABELA 3

**Diferença da Razão entre o PIB *per capita* da UF e o PIB *per capita* do Brasil: 2002-2019**




| Unidade da Federação | Razão entre o PIB *per capita* das UFs e o PIB *per capita* do Brasil | | |
|---|---|---|---|
| | 2002 | 2019 | Diferença das razões |
| Distrito Federal | 2,93 | 2,58 | -0,35 |
| São Paulo | 1,59 | 1,45 | -0,14 |
| Rio de Janeiro | 1,47 | 1,28 | -0,19 |
| Santa Catarina | 1,15 | 1,28 | 0,13 |
| Rio Grande do Sul | 1,12 | 1,21 | 0,09 |
| Paraná | 1,06 | 1,16 | 0,10 |
| Mato Grosso | 0,86 | 1,16 | 0,30 |
| Mato Grosso do Sul | 0,90 | 1,09 | 0,19 |
| Espírito Santo | 0,99 | 0,97 | -0,02 |
| Minas Gerais | 0,79 | 0,88 | 0,08 |
| Goiás | 0,87 | 0,85 | -0,02 |
| Rondônia | 0,61 | 0,75 | 0,14 |
| Amazonas | 0,87 | 0,74 | -0,13 |
| Tocantins | 0,51 | 0,71 | 0,20 |
| Roraima | 0,80 | 0,67 | -0,13 |
| Pará | 0,48 | 0,59 | 0,11 |
| Pernambuco | 0,52 | 0,59 | 0,06 |
| Amapá | 0,71 | 0,59 | -0,12 |
| Rio Grande do Norte | 0,56 | 0,58 | 0,02 |
| Bahia | 0,52 | 0,56 | 0,04 |
| Sergipe | 0,66 | 0,55 | -0,10 |
| Ceará | 0,44 | 0,51 | 0,07 |
| Acre | 0,58 | 0,50 | -0,07 |
| Alagoas | 0,47 | 0,50 | 0,03 |
| Paraíba | 0,43 | 0,48 | 0,05 |
| Piauí | 0,29 | 0,46 | 0,17 |
| Maranhão | 0,32 | 0,39 | 0,07 |

**Avançaram**

**Recuaram**

O ciclo da borracha, no final do século 19 e começo do século 20, na Amazônia estimulou o crescimento econômico regional sem gerar historicamente um processo de desenvolvimento sustentável. Esse ciclo se enquadrou no modelo primário-exportador que se baseia, desde o Período Colonial, na formação de uma economia em torno de um produto de exportação (a base de exportação) definido por sua vantagem comparativa e não por sua vantagem competitiva, a qual depende de inovações e do progresso tecnológico. Por ter como fundamento na sua produção fatores não especializados (abundância de recursos naturais e mão de obra não qualificada, clima, posição geográfica, etc.), tende a ocorrer a sua replicabilidade em outras regiões do planeta que poderão conquistar o seu espaço no comércio internacional se forem competitivas (ver texto III), como ocorreu com a migração da borracha para o Sudeste Asiático.

O segundo momento histórico recente da ocupação socioeconômica e socioambiental da Amazônia ocorreu a partir dos anos 1970. Naquela época, o Brasil passava por um ciclo de expansão denominado de “milagre econômico”, sendo que muitos grandes projetos de infraestrutura econômica e de projetos diretamente produtivos foram implementados em diversas regiões do País e particularmente na Amazônia. Diferentemente do ciclo econômico da borracha, esse novo momento foi marcado pelo colapso ambiental em várias áreas da região.

## III. O PIB DA AMAZÔNIA 2025 – 2040

Já se dispõe de algumas projeções sobre o que ocorreria com o crescimento econômico da Amazônia se as potencialidades da base produtiva de recursos naturais renováveis e não renováveis fossem exploradas segundo as quatro regras da sustentabilidade ambiental:[1]

- **utilizar os recursos renováveis** a taxas menores ou iguais à taxa natural que podem regenerar;
- **otimizar a eficiência** com que recursos não renováveis são usados, o que depende do grau de substituição entre recursos e progresso tecnológico;
- **manter sempre os fluxos de resíduos** no meio ambiente no nível igual ou abaixo da sua capacidade assimilativa;
- **a vegetação nativa e os ecossistemas críticos** devem ser preservados, reabilitados e/ou reestruturados, a exploração futura do capital natural deve ser restrita às áreas modificadas pelas atividades humanas prévias.

Essas projeções se baseiam na identificação do que se denomina de **"vocações definidas"**, ou seja, "o resultado de como cada área respondeu aos desafios de crescimento econômico no passado, explorando suas vantagens comparativas... A estratégia de futuro deve respeitar as vocações, procurar aumentar a vantagem comparativa nos produtos historicamente fundamentais para o país ou região, porém olhar além, buscar horizontes, novas alternativas. O futuro não respeita vocações. Exige mudança flexibilidade, inovação. Exige que se desenvolvam novas aptidões, que possam atender aos anseios dos sistemas econômicos no futuro... ousar e desenvolver novas aptidões, para que se façam mudanças significativas, uma Grande Transformação"[3]. **(Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo 2022-2040)**

Diversas instituições públicas e privadas já identificaram um grande número de oportunidades de investimentos diretamente produtivos que passam pelos critérios de rentabilidade privada e social (Banco Mundial/OCDE), os quais

[1] Philip Lawn – **Frontier Issues in Ecological Economics**, EE, 2007

TEEB – **The Economics of Ecosystem and Biodiversity, 4 volumes**, Earthscan, 2010

poderiam alavancar um ciclo longo de crescimento sustentado e sustentável na Amazônia com base em vantagens comparativas e em vantagens competitivas. Dois exemplos podem ser mencionados:

1. A **UFAM** (Universidade Federal da Amazônia) analisou diferentes arranjos produtivos locais potenciais na Amazônia: fitoterápicos, fitocosméticos, madeireiro, piscicultura, floricultura, nutricêuticos/ complementos alimentares, fruticultura, microbiologia industrial. Na **formação da cadeia de valor** desses produtos, as atividades extrativistas e os primeiros beneficiamentos podem se localizar nas comunidades locais com as florestas em pé e as atividades intensivas de ciência e tecnologia em centros industriais especializados nas capitais ou nas cidades de porte médio da Amazônia, onde há disponibilidade de economias de aglomeração.

A importância da adoção de um processo de industrialização da bioeconomia para a Amazônia pode ser ilustrada através de um estudo do World Resources Institute (WRI). O WRI elaborou dois cenários para a Amazônia em 2050, seguindo modelos de estática-comparativa (incluindo relações de insumo-produto):

- **cenário de referência**, sem restrições às emissões de $CO^2$ e com desmatamentos no ritmo atual;
- **cenário da Nova Economia da Amazônia**, com restrição pelo Acordo de Paris e desmatamento zero. Os resultados são surpreendentes (ver Quadro 1).

## QUADRO 1

| Cenários / Impactos | Cenário de Referência | Cenário da Nova Economia da Amazônia |
|---|---|---|
| 1.Florestas restauradas em milhões de hectares | 2 | 24 |

| | | |
|---|---|---|
| 2.Emissões acumuladas em bilhões de $CO^2$ | 43,6 | 7,7 |
| 3.PIB na bioeconomia em R$ bilhões | 22,3 | 38,5 |
| 4.Emprego da bioeconomia em mil | 592 | 947 |
| 5.Uso do solo - investimento em R$ trilhões | 0,99 | 1,65 |
| 6.Energia e infraestrutura - Investimento em R$ trilhões | 2,37 | 4,27 |

**Fonte: WRI**

Para que os projetos de bioeconomia venham a ser elaborados para a preservação da floresta em pé, gerando emprego e renda para milhares de desempregados, subempregados ou desalentados, é necessário que se organize um **sistema de promoção industrial de projetos de bioeconomia na região**, lembrando que nenhuma instituição nacional ou estrangeira financia ideias, mas projetos.

**Qual será a taxa de crescimento mais provável do PIB da Amazônia no período que se estende de 2025 a 2040?** Uma resposta rigorosa a essa indagação exigiria que tivéssemos disponível um portfólio de investimentos diretamente produtivos com suas fontes de financiamento devidamente asseguradas, a fim de que pudéssemos realizar uma análise de impactos diretos, indiretos e induzidos desses investimentos sobre o PIB, a Renda, o Emprego e a Base Tributável. Uma análise desse tipo já foi realizada pela FIPE/USP para os investimentos programados pela mineradora Vale, utilizando um modelo de relações interindustriais (*DSGE model*)*. Dada a ausência desse portfólio, a alternativa adotada foi a seguinte:

a. O PIB de 2024 da Amazônia Legal foi estimado pelo IBGE em **1,112 trilhões de Reais** desde que mantida a posição relativa de 9,5%

* Dynamic Stochastic General Equilibrium (DSGE) Models

(valor de 2022) no PIB do Brasil de 2024 igual a 11,700 trilhões de Reais;

b. A partir do valor de 1,112,0 trilhões de Reais foram estimados o PIB da Amazônia Legal, se a região crescesse alternativamente de 3%, 4%, 5%, 6%, e 7% ao ano de 2025 a 2040, **considerando que 3% seria o cenário de crescimento tendencial e 7%, o cenário de crescimento de um ciclo de expansão acelerada,** como ocorreu em algumas regiões do País (Minas Gerais a partir de 1968, Ceará a partir de 1985, Centro-Norte do Mato Grosso após a Revolução dos Cerrados, eixo de desenvolvimento Campinas-Sorocaba, etc.);

c. **Os resultados das projeções estão apresentados na Tabela 5 e no Gráfico 1. Observa-se que, a uma taxa anual de expansão de 7% da economia da Amazônia Legal, a região teria, em 2040, um PIB equivalente ao PIB de São Paulo em 2024. Tudo dependerá das políticas de desenvolvimento a serem adotadas para a Amazônia e o seu grau de implementabilidade em termos de sequenciamento, intensidade e cadência (Rede de Precedência).**

Quando ampliamos o quadro dos indicadores para incluir outros indicadores socioeconômicos além do PIB, observa-se que, em geral, as unidades da Federação que compõem a Amazônia Legal ainda têm uma longa trajetória a percorrer para que os seus habitantes tenham as condições de vida em média equivalentes às dos habitantes das regiões mais desenvolvidas do País. É o caso do IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) o qual tem uma abrangência mais compreensiva do que o IDHM da ONU/FJP/IPEA (ver o MAPA 1 que ilustra o IFDM para o ano de 2016).

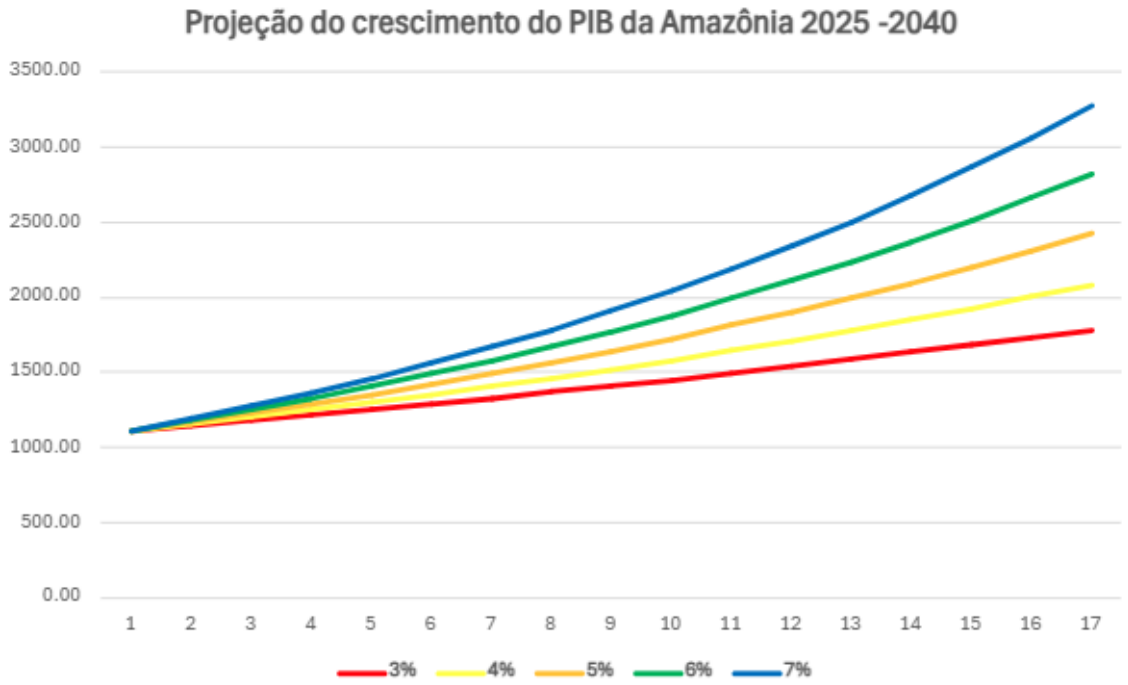
| IFDM | | |
|---|---|---|
| **Emprego&Renda** | **Educação** | **Saúde** |
| • Geração de emprego formal<br>• Absorção da mão de obra local<br>• Geração de Renda formal<br>• Salários médios do emprego formal<br>• Desigualdade | • Matrículas na educação infantil<br>• Abandono no ensino fundamental<br>• Distorção idade-série no ensino fundamental<br>• Docentes com ensino superior no ensino fundamental<br>• Média de horas aula diárias no ensino fundamental<br>• Resultado do IDEB no ensino fundamental | • Número de consultas pré-natal<br>• Óbitos por causas mal definidas<br>• Óbitos infantis por causas evitáveis<br>• Internação sensível à atenção básica (ISAB) |
| **Fonte:** Ministério do Trabalho e Emprego | **Fonte:** Ministério da Educação | **Fonte:** Ministério da Saúde |

## LEITURA DO IFDM

O índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento socioeconômico da localidade.

Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos:
Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4: Desenvolvimento Crítico;
Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6: Desenvolvimento Baixo;
Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8: Desenvolvimento Moderado;
Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0: Desenvolvimento Alto.

## GRÁFICO 1


Projeção do crescimento do PIB da Amazônia 2025 -2040
3500.00
3000.00
2500.00
2000.00
1500.00
1000.00
500.00
0.00
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
3%
4%
5%
6%
7%

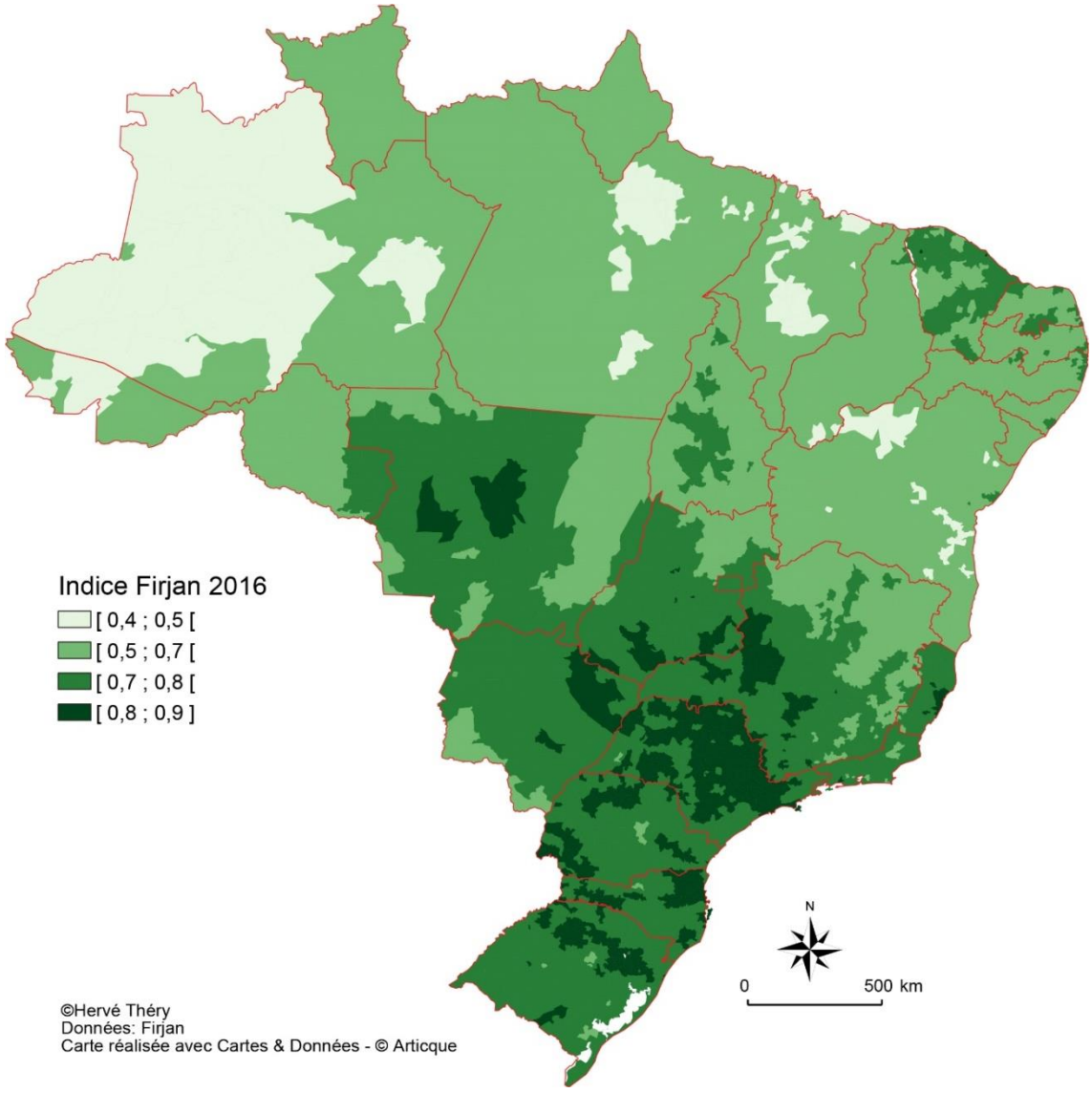
## Tabela 4

**Projeções de crescimento econômico da Amazônia Legal – 2024-2040**

| Ano | 3% | 4% | 5% | 6% | 7% |
|---|---|---|---|---|---|
| 2024 | 1112.00 | 1112.00 | 1112.00 | 1112.00 | 1112.00 |
| 2025 | 1145.36 | 1156.48 | 1167.60 | 1178.72 | 1189.84 |
| 2026 | 1179.72 | 1202.74 | 1225.98 | 1249.44 | 1273.13 |
| 2027 | 1215.11 | 1250.85 | 1287.28 | 1324.41 | 1362.25 |
| 2028 | 1251.57 | 1300.88 | 1351.64 | 1403.87 | 1457.61 |
| 2029 | 1289.11 | 1352.92 | 1419.23 | 1488.11 | 1559.64 |
| 2030 | 1327.79 | 1407.03 | 1490.19 | 1577.39 | 1668.81 |
| 2031 | 1367.62 | 1463.32 | 1564.70 | 1672.04 | 1785.63 |
| 2032 | 1408.65 | 1521.85 | 1642.93 | 1772.36 | 1910.62 |
| 2033 | 1450.91 | 1582.72 | 1725.08 | 1878.70 | 2044.37 |
| 2034 | 1494.44 | 1646.03 | 1811.33 | 1991.42 | 2187.47 |
| 2035 | 1539.27 | 1711.87 | 1901.90 | 2110.91 | 2340.60 |
| 2036 | 1585.45 | 1780.35 | 1996.99 | 2237.56 | 2504.44 |
| 2037 | 1633.01 | 1851.56 | 2096.84 | 2371.82 | 2679.75 |
| 2038 | 1682.00 | 1925.62 | 2201.68 | 2514.13 | 2867.33 |
| 2039 | 1732.46 | 2002.65 | 2311.77 | 2664.97 | 3068.04 |
| 2040 | 1784.43 | 2082.76 | 2427.36 | 2824.87 | 3282.81 |

**MAPA 1**

**IFDM – 2016**




**Fonte: REPEGE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas.**

Observa-se a persistência da questão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil.

Os indicadores do PIB medem crescimento econômico; os indicadores do IFDM, ao incorporar saúde, longevidade, educação, emprego, renda, etc., medem o bem-estar social; os indicadores do meio ambiente como variável-estoque (bacias hidrográficas, florestas, reservas minerais, biodiversidade) e variável-fluxo (diferentes bens e serviços ambientais) ilustram como há para determinada

sociedade a coevolução do sistema humano e o sistema natural, sinalizada pelo novo sistema de contas nacionais da ONU(SEEA).

## O PIB SEGUNDO O SEEA DA ONU/OCDE

**O novo Sistema Integrado de Contas Econômicas e Ambientais (SEEA) da ONU tem como objetivo definir uma estrutura de estimativas para integrar dados biofísicos no SNA, acompanhar as mudanças nos ecossistemas e interligar essas mudanças com atividades econômicas e sociais.** Segundo a ONU, "a motivação principal para uma contabilidade ecossistêmica é o cuidado que se deve ter com o fato de que a análise separada dos ecossistemas e da economia não abrange a relação vital entre as pessoas e o meio ambiente em que vivem". *

Para o SEEA, a contabilidade ecossistêmica engloba a contribuição dos ecossistemas para as medidas padrão da macroeconomia (PIB, Renda Nacional, Despesa Nacional) e a avaliação do papel desempenhado pelos ecossistemas em oferecer um conjunto de benefícios para o bem-estar humano que, normalmente, não são precificados (não tem preço de mercado) e não são considerados em relatórios sobre o estado geral das economias nacionais e regionais. O SEEA amplia algumas fronteiras de mensuração do tradicional SNA (System of National Accounts):

1. **um conjunto mais amplo de serviços é reconhecido por contribuir para o bem-estar humano, para além da definição do campo de análise do que se define tradicionalmente como produção no SNA;**
2. **a fronteira do que é ativo utiliza o meio ambiente biofísico (florestas, bacias hidrográficas, etc.) como ponto de partida e os serviços derivados desses ativos.**

Em uma primeira etapa, o SEEA considera apenas quatro tipos de diferentes fluxos:

* Philip Lawn (ed.) – **Sustainable Development Indicators in Ecological Economics.** EE, (2006)
Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice – **Les Nouveaux Indicateurs de Richesse** – La Découverte: 2007

a) **produtos** – bens e serviços produzidos na esfera econômica e utilizados dentro dela, inclusive os fluxos de exportação e importação;

b) **recursos naturais** – incluindo recursos minerais e energéticos, solo, água e recursos biológicos;

c) **insumos ecossistêmicos** – incluindo ar e gases necessários para combustão e a água para sustentar a vida;

d) **resíduos** – produtos indesejados e não planejados da economia que têm preço zero (embora tenham valor negativo para a sociedade), podendo ser reciclados ou descarregados no meio ambiente (dejetos sólidos, efluentes, emissões).

Fica claro, através dessa lista de fluxos, que o SEEA, um sistema para integrar as contas ambientais com as contas econômicas, não incorpora os valores e as quantidades de uma ampla lista dos serviços ambientais (ar puro, filtragem das águas, resgate de carbono, etc.).

**Assim, o novo sistema de contas sociais das Nações Unidas procura apresentar uma métrica inovadora do desenvolvimento dos países e regiões. Enquanto o velho sistema somente considerava o que se produzia, o que se consumia e o que se investia por ano para medir o PIB, o consumo das famílias, a formação bruta de capital fixo e a participação do governo na vida econômica, o novo sistema quer saber o que está acontecendo com o meio ambiente nas sociedades nacionais e regionais e a sua interligação com as funções econômicas num país ou numa região.**

No Brasil, o IBGE tem avançado trabalhos para a produção de estatísticas ambientais e mudanças climáticas, apresentadas em suas **Contas Satélites**. Os trabalhos técnicos têm sido multidimensionais, complexos e transversais, de grande utilidade para a formulação das políticas públicas no Brasil. A **Tabela** do **estoque de Recursos Hídricos**, por exemplo, considera os estoques iniciais de águas superficiais e subterrâneas e diferentes fluxos de retornos, precipitação, captação, evaporação, etc., para estimar o estoque final no ano.

O SEEA incorpora no SNA complementarmente os ativos e os serviços ambientais ou capital natural (variável-estoque) o conjunto das terras, florestas, bacias hidrográficas, costas marítimas, reservas ambientais, etc., da sociedade como um todo. Os serviços ambientais são aqueles derivados desses ativos,

como **“as contribuições diretas dos ecossistemas para o bem-estar humano” (variável-fluxo), apresentados no Quadro 3.**

Podem ocorrer situações históricas em que o PIB de uma região estimada pelo sistema tradicional de contas sociais (SNA) apresenta valores muito elevados para o PIB a preços de mercado (madeira comercializada extraída de desmatamentos, ouro exportado extraído de garimpos ilegais, etc.) e quando estimado por um sistema integrado de contas econômicas e ambientais (SEEA), pode apresentar taxas negativas de crescimento do “PIB Verde”. É o caso de Rondônia nos primeiros anos após a pavimentação da rodovia Cuiabá-Porto Velho, quando uma melhor acessibilidade ao capital natural da Amazonia, permitiu observar um intenso uso não sustentável na região através da exploração dos recursos naturais renováveis (desmatamento) ou não renováveis (extração de ouro e cassiterita).

O PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) distingue quatro tipos de serviços ambientais.

**Quadro 3 – Serviços Ambientais**

| **a. Serviços de Provisão:** | b. **Serviços Regulatórios:** |
|---|---|
| • alimentos<br>• fibras<br>• combustíveis<br>• recursos medicinais, bioquímicos, farmacêuticos<br>• água doce<br>• matérias primas em geral, etc. | • clima local<br>• sequestro de carbono<br>• eventos externos<br>• filtragem das águas<br>• fertilidade e erosão do solo<br>• polinização<br>• controle biológico, etc., às vezes, denominador de funções ecológicas. |

| c. Serviços de Habitat: | d. Serviços Culturais: |
| --- | --- |
| • produção primária<br>• ciclo de nutrientes<br>• formação de solo<br>• espécies (fauna e flora)<br>• diversidade genética, etc. | • recreação<br>• turismo<br>• valores estéticos<br>• experiência espiritual, etc. |

**Fonte** : PNUMA, TEEB, 4 volumes, Routledge

As florestas, por exemplo, são ativos ambientais renováveis, estocáveis ou armazenáveis, que prestam múltiplos serviços ambientais para a população em termos da produtividade total dos fatores de produção, assim como em termos de bem-estar social sustentável. Países e regiões que destruíram as suas florestas tornaram-se mais pobres, mais desiguais e com menor perspectiva de desenvolvimento sustentável. As florestas constituem um componente da riqueza nacional, um patrimônio da sociedade. Os 1.700 municípios brasileiros que estão em áreas economicamente deprimidas têm em comum o fato da destruição de sua base de recursos naturais.

As florestas são contabilizadas nas contas nacionais como uma variável-estoque na categoria de capital natural e o seu valor é dado em um ponto do tempo (1º de janeiro de 2025, por exemplo). Por outro lado, o desmatamento, o plantio e o replantio, a conservação são considerados como fluxos de investimento líquido, de depreciação do capital fixo, de despesas de manutenção, etc., considerados, portanto, como variáveis-fluxos, pois variam ao longo do tempo (ao longo de 2026, por exemplo).

O valor das florestas do Brasil em 1º janeiro de 2025 (variável-estoque) = o valor das florestas em 1º de janeiro de 2024 (variável-estoque) – desmatamento em 2024 (variável-fluxo) + plantio e replantio florestal em 2024 (variável-fluxo) + crescimento vegetativo e regeneração florestal em 2024 (variável-fluxo). O resultado dessa estimativa entra no valor do capital nacional no início de 2026,

de acordo com a metodologia do novo sistema de contas nacionais da ONU (SEEA), sendo que os serviços ambientais entram no cálculo do PIB em termos de preços de mercado ou de preços imputados.

**Assim, toda vez que os meios de comunicação anunciam os dados sobre desmatamento ocorrido num período ou a morte de um rio pelo garimpo ilegal, leia-se que o Brasil e suas regiões tornaram-se mais pobres e seu potencial de desenvolvimento futuro encolheu.**

O Sistema Integrado de Contas Econômicas e Ambientais da ONU, que o IBGE vem adotando através de Contas Satélites, permite, por exemplo, mensurar o valor econômico dos ativos ambientais e dos serviços ambientais para calcular como os processos não sustentáveis de exploração ambiental podem reduzir o valor econômico do PIB e empobrecer regiões do País (ver Texto II). Exemplos mais gritantes: Zona da Mata no Leste Brasileiro, Agreste no Nordeste Brasileiro, áreas desmatadas no entorno da Rodovia Belém-Brasília, extração de madeira e cassiterita no sudeste de Rondônia, etc. Situações nas quais, em geral, a pobreza se enraíza no espaço físico-métrico, mas com as modernas metodologias de planejamento de longo prazo é possível explorar ativos ambientais dentro das regras de sustentabilidade (ver Box 1)

## BOX 1

### A EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NA MARGEM EQUATORIAL: A QUESTÃO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Há alguns grandes projetos de investimento (GPIs) previstos para a Amazônia nos segmentos de mineração, terras raras, alimentos nas **Novas Rotas da Seda**, etc. A opinião pública tem questionado sobre os impactos socioambientais desses GPIs sobre os ecossistemas da Amazônia. Vejamos o projeto de exploração de petróleo na Margem Equatorial, quando se ilustra a possibilidade efetiva de conciliar crescimento com sustentabilidade ambiental.

Partindo dos pressupostos de que o projeto de exploração do petróleo na Margem Equatorial é indispensável para a segurança energética do País no longo prazo e para a retomada do nosso crescimento econômico, é possível arquitetar o projeto, em termos de desenvolvimento sustentável, para a sua implantação a partir de um conjunto de **condicionalidades conceituais e operacionais.** Por se tratar do maior e mais valioso ativo ambiental da sociedade brasileira, a Amazônia não pode ser explorada pelas forças livres de mercado sem se submeter às estruturas regulatórias do poder público, o qual define os objetivos e as metas de uso sustentável do Bioma. Vale dizer, **é possível mobilizar o potencial de petróleo e gás na Amazônia, transformando, através do sistema de planejamento de longo prazo, um projeto de crescimento econômico em um projeto de desenvolvimento sustentável.** Trata-se de uma controvérsia sobre a produção do combustível fóssil na Amazônia e não do seu consumo em escala planetária.

Para essa formulação, iremos analisar dois casos de projetos nos quais apareceram problemas ambientais com alguma semelhança na questão pertinente. No início dos anos 2000, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) estava financiando o asfaltamento da rodovia Santa Cruz de La Sierra–Corumbá, quando apareceu um legítimo movimento dos ambientalistas temendo os seus impactos degradantes sobre o meio ambiente, especificamente sobre o Parque Nacional Kaa-Iya Del Gran Chaco e sobre as áreas de pantanal na fronteira da Bolívia com o Brasil.

Para equacionar o dilema que levava a um impasse decisório, a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) constituiu uma comissão presidida pelo Embaixador da Holanda no Brasil para elaborar uma proposta para o equacionamento do problema organizacional. A proposta final que desfez o nó da divisória foi a de dois programas: o do asfaltamento da rodovia e o de conservação, preservação e recuperação do Parque (“bosques secos”) com os dois cronogramas físico-financeiros dos projetos integrados, de tal forma que um não avançasse sem que o outro também avançasse, uma forma encontrada para dar segurança político-institucional aos ambientalistas de que o necessário seria feito, e que as obras da rodovia seriam paralisadas caso as obras de conservação, de preservação e de recuperação do Parque não fossem realizadas.

Uma modelagem semelhante já havia ocorrido, em 1980, no projeto da estrada Caratinga–Vale do Aço (MG) que cruzaria o Parque do Rio Doce. A equipe técnica do DER-MG, responsável pela elaboração do projeto, visitou experiências equivalentes em parques dos EE.UU. e concebeu o projeto respeitando a biodiversidade do Parque (mega túneis para a mobilidade da fauna, legislação para evitar a poluição sonora do tráfego de carros e caminhões, taxa de pedágio para financiar a conservação do Parque, etc.); o projeto não foi implementado pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) por falta de financiamento. Na mesma época, o governo de Minas já havia equacionado duas questões ambientais que surgiram quando da construção do Aeroporto Internacional de Confins: os impactos da poluição sonora dos aviões no município de Vespasiano, fazendo alterações no projeto original do Aeroporto e a proteção das cavernas de calcário existentes na área.

*Jared Diamond*, em seu livro Colapso*, ao avaliar projetos de poços de petróleo na Nova Guiné, encontrou dois casos do espectro oposto de impactos ambientais, degradantes e sustentáveis. O projeto na Ilha Salawati, visitada com o objetivo de elaborar um *survey* de aves nas ilhas da Nova Guiné, apresentava todos os problemas ambientais típicos quando um GPI entra em uma região apenas para criar valor para os acionistas, com porteira aberta de acesso livre, sem estruturas regulatórias e restrições operacionais. Faz parte do que o biólogo *Garret Hardin* definiu como “a tragédia dos bens comuns”, uma situação em que indivíduos e instituições, agindo de forma independente e racional. de acordo com os seus próprios interesses, se comportam contrários aos melhores interesses da sociedade, esgotando algum interesse comum ou social.

O segundo projeto foi o campo de petróleo de Kutuba, operado por uma subsidiária da grande companhia de petróleo Chevron Corporation e localizado na Bacia do Rio Kikori da Papua Nova Guiné, em uma área sensível e difícil de trabalhar. Em 1993, a Chevron envolveu a World Wildlife Fund (WWF) para preparar um amplo projeto integrado de conservação para toda a bacia hidrográfica, visando a minimizar os danos ao meio ambiente, beneficiando as comunidades locais economicamente e atraindo recursos do Banco Mundial para a promoção de desenvolvimento comunitário.

O componente da conservação ambiental foi muito detalhado, cabendo destacar quatro atividades:

**a.** definição de regras para alguém estar na área do projeto, com a proibição de armas de fogo ou equipamentos de caça de qualquer tipo, drogas e álcool; para isto, os milhares de funcionários eram treinados e conscientizados sobre segurança e proteção ambiental na área de influência direta e indireta do projeto;

**b.** a estrada de acesso ao projeto era concebida com a largura suficiente para a passagem de dois veículos em direção oposta, sendo que o equipamento pesado foi transportado de helicóptero;

**c.** um programa de avaliação, controle e fiscalização das atividades desenvolvidas;

**d.** projetos de preservação e conservação nas áreas de influência direta e indireta da exploração de petróleo.

Considerando que:

**1.** a transição energética poderá durar até meio século antes que se possa dispensar a energia do petróleo e do gás;

**2.** o Brasil precisa retomar um processo de crescimento econômico sustentado (contínuo e estável) e sustentável (prosperidade econômica + justiça social + sustentabilidade ambiental);

**3.** há experiências nacionais e internacionais da arquitetura de grandes projetos de investimento (GPI) que permitem conciliar eficiência econômica e sustentabilidade ambiental. Baseando-se em novos avanços do conhecimento científico e tecnológico, propõe-se que:

**a.** haja elaboração de dois projetos integrados para a exploração de petróleo na Margem Equatorial, um de conservação e preservação ambiental, preparado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e outro das atividades diretamente produtivas, elaborado pela Petrobras, sendo ambos financiados pela Petrobras;

**b.** os dois projetos sejam concebidos como projetos de desenvolvimento sustentável segundo o trilema global ético (prosperidade econômica + justiça global + sustentabilidade ecológica)*;

**c.** a operacionalização dos projetos deve ter os seus cronogramas físicos e financeiros integrados com previsão de avanço simultâneo;

**d.** a supervisão do processo de implantação dos projetos deve ser realizada conjuntamente pelo MMA e a Petrobras;

**e.** como na criação da Vale em 1942, 8% do lucro líquido gerado pela Petrobras na Margem Equatorial devem ser destinados a uma reserva sob a gestão do MMA, com objetivo de apoiar projetos de desenvolvimento sustentável na Amazônia, inclusive projetos de diversificação da base econômica nas áreas de impactos diretos da exploração do petróleo e gás;

**f.** o arcabouço dos dois projetos integrados deve ser concebido segundo os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU;

**g.** caso não haja consenso entre o MMA e a Petrobras sobre a concepção e a implementação dos projetos, é recomendável pelo Princípio de Precaução que a exploração de petróleo na Amazônia seja postergada.


***Jared Diamond – Colapso – Como as Sociedades Escolhem o Fracasso ou o Sucesso, Google Books**

***Ralf Eriksson and Jan Otto Anderson – Elements of Ecological Economics**, Routledge, 2010.

**PNUMA – TEEB: The Economics of Ecosystem and Biodiversity**., Earthscan, 4 vol., 2010

**P.R. Haddad** – **Economia Ecológica e Economia Integral**. Amazon, Kindle, 2023.

## IV. O VALOR ECONÔMICO DA AMAZÔNIA: DA AUTOFAGIA ECONÔMICA AO VALOR ECONÔMICO TOTAL

Quando ocorre um desmatamento numa floresta prístina, há duas formas de considerar o valor econômico do resultado do desmatamento: para o empreendedor industrial é o preço de mercado da madeira; para a sociedade é o valor econômico total da floresta que está em jogo, um caso típico da "tragédia dos bens comuns".

O Valor Econômico Total (VET) de um recurso ambiental (por exemplo, uma floresta tropical) é igual à soma do valor de uso direto, mais o valor de uso indireto, mais o valor de opção, mais o valor de existência do recurso ambiental, sendo que:

- *valor de uso direto:* valor atribuído ao recurso pelos indivíduos e pelas organizações que usufruem dos insumos e dos produtos do meio ambiente; os valores de muitos desses insumos e produtos podem ser calculados por levantamentos e informações de mercado, enquanto outros são de estimativa bastante difícil: ex: madeira e não madeira; plantas genéticas, alimentos, etc.; na busca de valor de uso direto, madeireiras, garimpeiros e extrativistas passam por cima e destroem o valor de uso indireto;

- *valor de uso indireto:* corresponde ao conceito de "funções ecológicas", as quais podem ser mais bem compreendidas pelo valor do dano causado ou pelo custo de reposição; ex. ciclo de nutrientes, proteção das bacias hidrográficas; microclima, etc.; na busca de lucros no valor de uso direto por empreendedores fugazes, o valor para a sociedade que é destruído é maior do que o valor criado, o que se denomina de **autofagia econômica.**

- *valor de opção:* relacionado com o montante que os indivíduos e as organizações estariam dispostos a pagar para conservar o recurso ambiental para um uso futuro; ex. doações para instituições que desejam a preservação de espécies animais;

- *o valor de existência:* relacionado com as avaliações monetárias dos ativos ambientais, sem vinculação com o seu uso corrente ou o seu uso opcional; é um componente importante do valor econômico total,

particularmente em situações de incerteza quanto à extensão dos danos ou de ativos únicos;

- *o valor de legado:* quando o desejo de pagar para preservar um ativo ambiental está vinculado aos benefícios que esse ativo poderá trazer para os seus descendentes *.

**Na verdade, para o PNUMA, a avaliação inclui um sistema de projeção cultural "a qual impõe um modo de pensar e uma forma de relacionamento com o meio ambiente, assim como reflete realidades particulares percebidas, cosmovisões, estruturas mentais e sistemas de crenças. Contudo, a avaliação serve também como um instrumento de reflexão pessoal e um mecanismo de realimentação que ajuda as pessoas a repensar suas soluções com o ambiente natural e ampliar seu conhecimento sobre as consequências do consumo, de escolhas e comportamento".**

O conceito de VET permite explicar **a lógica privada do intenso processo de desmatamento da Amazônia.** Uma explicação:

O **valor econômico total** de uma floresta tropical como a Amazônia (ou a Mata Atlântica) se estima pelo seu **valor de uso** e pelo seu **valor de não uso**. O **valor de uso direto** da floresta tropical inclui usos de madeira e não madeira (frutas, castanhas, resinas, plantas genéticas, etc.). O **valor de uso indireto** da floresta tropical corresponde ao conceito de funções ecológicas, tais como: os impactos do desmatamento sobre a proteção das bacias hidrográficas e sobre a produtividade dos sistemas produtivos agropecuários; sobre os complexos ciclos de nutrientes, importantes para o solo, a água e a atmosfera; sobre o efeito estufa e o ciclo de carbono; etc. O **valor de opção** está relacionado com o

* O IBAMA adota a concepção de VET para estimar o valor econômico da biodiversidade (cf. IBAMA – Ecossistemas Brasileiros, Brasília).
**A avaliação econômica** é um processo restritivo e limitado para fundamentar as decisões sobre o uso e o não uso dos bens e serviços ambientais, devendo ser utilizado em contextos bem específicos. Por outro lado, a **avaliação ecológica** é o processo abrangente de avaliação não monetária da integridade, saúde e resiliência do ecossistema, indicadores relevantes para determinar os limites críticos e os requisitos mínimos para a provisão dos serviços ambientais.

montante financeiro que os indivíduos e as organizações estariam dispostos a pagar para conservar os recursos ambientais para um uso futuro, informação que pode ser obtida principalmente através de ***surveys*.**

O **valor de não uso ou de existência** da floresta tropical está relacionado com as avaliações monetárias dos seus ativos ambientais, sem vinculação com o seu uso corrente ou o seu uso opcional. É um componente importante do valor econômico total, particularmente em situações de incerteza quanto à extensão dos danos ou de ativos únicos (espécimes raros, por exemplo). Quando o desejo de pagar para preservar uma reserva florestal está vinculado aos benefícios que esse ativo poderá trazer para os seus descendentes, temos o caso do **valor de legado**. Pretende-se, enfim, preservar a biodiversidade da floresta tropical para as futuras gerações, inclusive os seus valores culturais e históricos.

Não é difícil entender (mas não justificar) que muitos madeireiros, agricultores familiares, grandes produtores de grãos e de carnes vejam, atualmente, a floresta amazônica apenas sob a ótica do seu valor de uso direto, como um mega almoxarifado de recursos ambientais, onde vão pilhar madeiras de lei, fertilidade do solo pós-desmatamento, plantas medicinais, peixes ornamentais, etc. para a sua subsistência ou para fazer bons negócios.

Finalmente, uma palavra sobre a avaliação de um recurso ambiental (ativo e serviço) restrito ao preço de mercado prevalecente ou efetivo (madeira, por exemplo) e estimado ou imputado (presumido) para outros componentes do valor total que podem não ter preços observáveis (preservação de espécimes raras, por exemplo).

São inúmeras as experiências em diversos países e instituições (ONU, OCDE, Banco Mundial, KFW, etc.) com a avaliação de mercado de ativos e serviços ambientais, cujos métodos têm sido testados e aperfeiçoados à medida que crescem a consciência ecológica das populações nacionais e regionais, o número de desastres ecológicos e os compromissos das nações com acordos internacionais para a preservação, a conservação e a recuperação dos ecossistemas do planeta Terra. (ver TEEB, Vol. 1).

## V. COMO MOBILIZAR O POTENCIAL PRODUTIVO DA AMAZÔNIA: UM PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### O PIB POTENCIAL

**O conceito de PIB potencial** pode ser interpretado como nível máximo de produção que uma economia pode atingir com o trabalho, o capital e a tecnologia existentes na economia. Esse conceito vem sendo utilizado pelo Banco Central para a definição da política monetária.

Quando a **demanda agregada** total da economia brasileira (=consumo privado + gastos do governo + investimento bruto + exportações) se aproxima da capacidade produtiva instalada somada às importações de bens e serviços **(=oferta agregada total**), havendo risco de aceleração inflacionária, o Banco Central adota medidas (principalmente a elevação da taxa básica de juros) visando a manter a taxa de inflação dentro da meta programada.

Mas o conceito de PIB potencial não pode se limitar a essa perspectiva de curto prazo quando se trata do planejamento do desenvolvimento sustentável de uma região como a Amazônia, a qual dispõe de um estoque de recursos naturais renováveis que, ao ser mobilizado, ultrapassa significativamente as estimativas de curto prazo da capacidade produtiva atual. Desde que se acelerou o processo de degradação da base de recursos naturais da Amazônia, a partir dos anos 1970, são inúmeros os empreendedores nacionais e internacionais, os pesquisadores e *policy-makers* de diferentes instituições públicas e privadas que vêm listando as oportunidades de investimentos capazes de redefinir “os limites do provável” ou “a fronteira da produtividade” da Amazônia.

Especialmente, muitas instituições têm realizado avaliações prospectivas das alternativas do **uso potencial de desenvolvimento de projetos de bioeconomia na região.** Na visão do projeto *Agropolo Campinas-Brasil,* por exemplo, a economia brasileira vai passar por uma transição nos próximos 10 a 35 anos, saindo de uma economia baseada em fósseis em direção à bioeconomia. “Essa transição será feita com o desenvolvimento de produtos de base biológica derivados da agricultura e com alimentos, saúde, bioenergia e química verde que terão de ser eficientes, efetivos e conter vantagens do ponto

de vista ambiental". O que coloca a Região Amazônica na trajetória de evolução do capitalismo global que vem sendo denominada de "capitalismo natural"*.

**José Oswaldo Siqueira e Alfredo Homma**, em artigo publicado no Instituto Fórum do Futuro, sintetizam assim a concepção da Bioeconomia das Conexões*: "como um sistema econômico que utiliza recursos biológicos, como plantas, animais e microrganismos, de forma sustentável para produzir alimentos, energia, materiais e outros produtos, com o objetivo de criar uma economia mais circular e menos dependente de recursos fósseis e não renováveis. Aqui vista como um novo modelo de produção agrícola e industrial, explorando o potencial de sinergia agrícola-indústria-desenvolvimento sustentado no uso da ciência, tecnologia e inovação para otimizar a utilização de recursos biológicos promovendo a interação entre diferentes setores da economia, comunidades e a natureza. Este conceito visa transformar a forma como a sociedade interage com a natureza, utilizando recursos biológicos de forma eficiente e sustentável, ao mesmo tempo em que se beneficiam destas interações".

Para que essas observações sobre o potencial produtivo, visto do ponto de vista de uma política de desenvolvimento sustentável, não deixem a impressão de que se trata de quimeras científicas, são apresentados dois Boxes, sendo que o primeiro se refere à demanda mundial de produtos gerados pela bioeconomia e o segundo demonstra como um ciclo de expansão econômica se estrutura a partir de inovações científicas e tecnológicas.

**BOX 2**

**OS MERCADOS MUNDIAIS DE PRODUTOS DA BIOECONOMIA**

Tomando como referência as publicações do CEPII **(Centre d`Etudes Prospectives et d`Informations Internationales),** o principal centro francês de pesquisas e de expertise em economia internacional, e enfatizando os eventos portadores de mudanças que podem impactar direta ou indiretamente os mercados dos produtos gerados pela Bioeconomia, destacam-se:

* K.C. Hargroves M. H. Smith (ed.) – **The Natural Advantage of Nations–Business Opportunities, Innovation and Governance in the 21st Century.** Earthscan, 2005.
* J. O. Siqueira e A. Homma – **Bioeconomia das Conexões: Uma dialética para a agricultura brasileira.** IFF, 2025.

**-** apesar da Guerra da Ucrânia, das condições financeiras mais difíceis, da escalada das tensões geopolíticas e da diminuição do crescimento da China, **a economia mundial** continua ainda resistindo, sem sofrer um novo ciclo recessivo;

**-** após o fechamento da página da COVID-19, pelo menos do ponto de vista econômico, como é o caso da inflação, devido, em grande parte, à reversão dos choques de oferta que elevaram os preços da energia e dos alimentos, a economia mundial deverá se confrontar com **novos choques de oferta que tendem a se multiplicar com a crise ecológica e as tensões geopolíticas;** como consequência, **as políticas econômicas deverão se adaptar à configuração desses choques; ao mesmo tempo, as margens de manobras orçamentárias tendem a se tornar cada vez mais restritas, limitando a capacidade de novos investimentos; em termos práticos: a humanidade irá vivenciar um longo período em que ocorrerão não mais insuficiências de demanda agregada, mas choques de ofertas, o que deverá criar um campo de oportunidades de novos negócios para os micros e pequenos empreendedores brasileiros;**

**- 2026 é decididamente o tempo da oferta para a economia mundial, não mais o da insuficiência da demanda agregada como ocorreu nas décadas passadas;** poderão se configurar, pois, **mudanças no jogo das políticas de oferta de cada nação; essas mudanças funcionam nos países avançados no sentido de promover e atrair as indústrias estratégicas; como resultado, as estratégias de crescimento chinesas, orientadas para as exportações, tendem a não receber a mesma acolhida nos mercados externos como no passado: o protecionismo tende a se afirmar e as tensões com a China, a se multiplicarem;**

**- a estratégia da China para a sua dimensão interior,** além de atender o objetivo do Comitê Central do Partido Comunista, que é o de melhorar as condições de vida da população (mais demanda de consumo das famílias e de serviços públicos), é a de garantir a autossuficiência tecnológica e dominar as indústrias do amanhã, através de intensos esforços de pesquisa e desenvolvimento, tendo como vulnerabilidades:

. o envelhecimento da população;

. os impactos das mudanças climáticas;

. as fragilidades do sistema financeiro;

. a dependência da entrada de novos concorrentes nos setores tecnológicos mais avançados.

**- A estratégia chinesa para a sua dimensão externa** é a de se reposicionar no cenário internacional, propondo, como **estratégia, a adesão do Sul Global às Novas Rotas da Seda, mesmo considerando as fraturas que poderão ocorrer no interior dos BRICS;**

**-** Do lado da Europa, os desafios se acumulam; o Relatório do CEPII destaca **o caso da Alemanha**, a principal economia da Europa; o modelo alemão se fundamenta na sua capacidade exportadora com a competitividade sistêmica embalada por uma política salarial moderada e

politicamente negociada, com sua posição dominante em alguns setores dinâmicos do comércio mundial; os problemas advindos dessa estratégia são:

. a perda de partes do mercado global;

. o recuo marcante dos investimentos em construções;

. a principal questão a ser enfrentada pela Alemanha é a sua dependência energética do exterior, revelada pela Guerra da Ucrânia e, também no plano comercial, pelo confronto principalmente com a China na transição ecológica, uma vez que as duas economias são as maiores produtoras de bens de consumo duráveis e de bens de capital relacionados com as mudanças climáticas; a Alemanha vai depender muito da evolução econômica da Zona do Euro e de suas restrições de equilíbrio orçamentário (austeridade fiscal);

. a Europa, que, diferentemente da China, não adotou uma estratégia de investir maciçamente em diversos países para assegurar a sua provisão e aumentar a dependência dos outros países em relação a ela; a estratégia europeia passa pela reabertura de minas para reciclagem das matérias-primas e pela diversificação das fontes de abastecimento.

## BOX 3

### AS INOVAÇÕES CIENTÍFICAS E TECNOLÓGICAS E O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

Em geral, os projetos de bioeconomia na Amazônia irão demandar algum tipo de inovação científica tecnológica, para se tornarem globalmente competitivos (ver Texto II). *Joseph Alois Schumpeter* (1883–1950), economista e cientista político austríaco, foi pioneiro na concepção de desenvolvimento que considera as inovações científicas e tecnológicas como o fator dinâmico do processo de desenvolvimento. **A sua teoria das inovações e da destruição criativa pode ser sintetizada como base para a concepção de um novo ciclo de expansão da economia brasileira e para um processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia*:**

**a. O desenvolvimento é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular tradicional, semelhante à circulação de sangue em um organismo ou na tendência para o equilíbrio, tendência que nos dá os meios de determinar os preços e as quantidades de bens e serviços produzidos para o cálculo do PIB, a qual pode ser descrita como uma adaptação na margem aos dados existentes em qualquer momento. A vida econômica experimenta mudanças através de fenômenos parciais da tendência para uma nova posição de equilíbrio, mas experimenta também mudanças que não aparecem continuamente e não podem ser compreendidas por nenhuma análise de fluxo circular.**

**b. Há um tipo de mudança, que emerge de dentro do sistema, que desloca de tal modo o seu ponto de equilíbrio que o novo não pode ser alcançado a partir do antigo, mediante passos infinitesimais. Não é um tipo de mudança que seja causada pela influência dos dados externos, mas esse tipo de mudança é a causa de tantos fenômenos importantes que vale a pena construir uma teoria para ele, o que posteriormente iria se denominar de "teoria do desenvolvimento endógeno".**

**c. O desenvolvimento é um fenômeno distinto do que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio: é uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo circular, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente. A teoria do desenvolvimento de Schumpeter não é nada mais que um modo de tratar esse fenômeno e os processos a ele inerentes.**

**d. Todas essas mudanças, tanto as espontâneas quanto as descontínuas, aparecem na esfera da produção: produzir significa combinar materiais e forças que estão ao nosso**

* J. A. Schumpeter-**Teoria do Desenvolvimento,** Abril Cultural, 1983; "O SEBRAE E OS PROJETOS DE BIOECONOMIA NA AMAZÔNIA", BRASÍLIA, 2024. P. Aghion C. Antonin and S. Bunel – **The Power of Creative Destruction. Harvard**, 2021.

**alcance; produzir outras coisas, ou as mesmas coisas com métodos diferentes, significa combinar diferentemente esses materiais e forças. À medida que "as novas combinações" podem, com o tempo, organizar-se das antigas por ajuste contínuo, mediante pequenas etapas, há certamente mudança; possivelmente, haverá crescimento, mas não um fenômeno novo nem um desenvolvimento.** À medida que não for este o caso, e em que novas combinações aparecem descontinuamente, então surge o fenômeno que caracteriza **o desenvolvimento, que é definido então pela realização de novas combinações.**

**e. Esse conceito de combinação engloba os cinco casos seguintes:**

• **Introdução de um novo bem**, ou seja, um bem com o qual os consumidores ainda não estão familiarizados, ou de uma nova qualidade de um bem. Exemplos: café orgânico ou café gourmet, sucos de açaí ou de cupuaçu.

• **Introdução de um novo método de produção,** ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo da própria indústria de transformação, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria. Por exemplo: plantio direto ou agricultura de precisão.

• **Abertura de um novo mercado,** ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes ou não. Por exemplo: hábito de consumo em massa de café na China.

• **Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados,** mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já exista ou se teve que ser criada. Exemplo: banco genético de florestas prístinas para a bioeconomia.

• **Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria,** como a criação de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio. Por exemplo: a organização da OPEP ou como foi o IBC (Instituto Brasileiro do Café) no passado; centros industriais de bioeconomia na Amazônia.

## O Capitalismo Natural e a Terceira Revolução da Agropecuária do Brasil

As revoluções industriais, que vêm ocorrendo na história mundial desde o século 18, resultaram em aumentos significativos na produtividade da mão de obra. As ondas de inovação, que vão desde a energia a vapor às redes digitais, trouxeram grande prosperidade para muitas nações, multiplicando o rendimento do trabalho por algumas centenas de vezes em relação aos valores que prevaleciam em 1785.

Ao longo das últimas décadas, há, em escala mundial, uma crescente inquietação quanto à capacidade de suporte da base de recursos naturais do planeta para acomodar a intensificação dos níveis de produção e de consumo de milhões e milhões de habitantes, que vêm sendo incorporados aos diversos mercados de bens e serviços por força dos incessantes ganhos de produtividade decorrentes da terceira revolução científica e tecnológica, da irreversível entrada da China na lógica da economia capitalista, da melhoria da distribuição de renda em muitos países emergentes, etc.

Somam-se, a tudo isso, os **impactos destrutivos** que as **mudanças climáticas têm provocado sobre os ecossistemas mundiais**, os quais colocam em dúvida a possibilidade de que haja tempo suficiente para que o processo de implementação das experiências bem-sucedidas de desenvolvimento sustentável possa contrarrestar os colapsos ou desastres ecológicos que vêm crescendo em número e intensidade. No caso brasileiro, a inquietação da opinião pública se estende desde o desmatamento das florestas tropicais até a degradação ambiental das principais bacias hidrográficas do País, passando pela intensa poluição do ar nas grandes metrópoles. Todas essas inquietações estiveram presentes nas discussões e propostas da COP-30 realizada em Belém.

Em função dessas inquietações, têm surgido inúmeras propostas para se construir uma nova ordem econômica internacional, baseada em uma concepção abrangente e ampliada de desenvolvimento sustentável. Entre essas propostas, destaca-se a que afirma estarmos caminhando para **uma nova revolução industrial, na qual se processam mudanças radicais na produtividade dos recursos materiais e de energia, e na qual a emergência do capitalismo natural se torna inevitável.**

**Um elemento central do capitalismo natural é a ideia de que a economia moderna já está passando de uma ênfase na produtividade humana para um aumento radical na produtividade dos recursos naturais.** Já há estudos mostrando ser possível quadruplicar a produtividade dos recursos, na medida em que se compreenda melhor o extraordinário desperdício de materiais e de energia no atual sistema industrial. Como as ondas de inovação são fundamentais para a prosperidade econômica, a expansão da produtividade dos recursos naturais se baseia nas inovações da ecologia industrial, da biomimética, do sistema de design integrado, da nanotecnologia e da química verde, etc.

**A doutrina do capitalismo natural propõe que haja reinvestimentos na sustentação, na restauração e na expansão dos estoques de capital natural, a fim de que a biosfera possa produzir serviços de ecossistemas e recursos naturais mais abundantes. Tem a expectativa de que, dentro de uma geração, as nações possam ter um acréscimo de até mesmo dez vezes na eficiência com que usam energia, recursos naturais e outros materiais.**

No Brasil, enquanto o Governo Federal implementa uma política visando a instrumentalizar incentivos efetivos à atualização das indústrias brasileiras, o progresso tecnológico vai avançando no campo. A evolução das inovações industriais tem uma história econômica bem-sucedida. Iniciou-se com o processo de substituição de importações, aprofundou-se com o Plano de Metas do Presidente JK, se reestruturou, a partir dos anos 1990, com o processo de globalização da economia brasileira. Atualmente, a indústria brasileira se encontra financeiramente fragilizada, após o pior quinquênio (2015-2020) de estagnação econômica desde 1929, em um processo de *aggiornamento* interrompido ou do que se denomina de reindustrialização.

Por outro lado, a partir dos anos 1970, o Brasil vivenciou, sob a liderança do *ministro Alysson Paolinelli,* uma revolução na agropecuária, a qual, a partir do conhecimento científico e tecnológico incubado nas universidades, desencadeou um processo progressivo e contínuo de inovações schumpeterianas no campo.

O evento mais destacado dessa **revolução verde** foi a grande mudança dos cerrados brasileiros, que passaram de um recurso físico sem valor econômico a um fator econômico de altíssima produtividade e competitivo globalmente, que

tem sido capaz de mobilizar poderosas cadeias de valor e sustentar economicamente os níveis de renda e de emprego, assim como a balança comercial do País, até mesmo em anos de profunda recessão. Estruturou-se, à época, o Sistema EMBRAPA de pesquisas agropecuárias, que mantém acesa a flama das inovações incrementais.

Com esse avanço da agropecuária, tende a ficar na poeira da história a agricultura tradicional, que desmata e queima predatoriamente o meio ambiente, que pratica relações sociais de produção pré-capitalista, que não resiste aos testes fitossanitários dos sistemas de defesa agropecuária.

**A ela se contrapõe a moderna agropecuária do agronegócio e da agricultura familiar, que produz com menor intensidade de terra, que consome menos água por tonelagem de produção irrigada, que recicla os resíduos e dejetos das atividades produtivas, além de conservar preservar e reabilitar os ativos ambientais como capital natural, que produz alimentos saudáveis, sustentáveis e resistentes às mudanças climáticas.**

**Ainda há muito a ser feito para qualificar e consolidar a revolução verde nas áreas tropicais brasileiras, eliminando muitas de suas mazelas socioeconômicas e socioambientais. Contudo, os mais expressivos progressos científicos e tecnológicos dos diferentes sistemas produtivos estão, atualmente, nas fronteiras da agropecuária nacional. Daí se asseverar que, no atual contexto de nossa história econômica, o capitalismo mora no campo.**

Na Amazônia, há um grande número de sistemas produtivos locais de bioeconomia que têm a probabilidade de ampliar a sua competitividade sistêmica (ver Texto III), a renda, o emprego, a base tributária e as condições de vida da população do território (ver Quadro 4). Mas a promoção e o desenvolvimento dessas oportunidades não podem ocorrer de forma casuística, mas dentro de um plano decenal de desenvolvimento sustentável da região.

Os projetos de investimentos na bioeconomia que podem ser localizados na Amazônia têm as mais diferentes características: alguns são de maior escala produtiva (produção da energia alternativa de biodiesel de dendê no estado do

Pará), outros são de micro e pequenos empreendimentos (produtos derivados do açaí); alguns podem estar geograficamente isolados (produção de móveis com madeiras sustentáveis) ou geograficamente concentrados (produtores de proteína animal e vegetal industrializados no Centro-Norte do Mato Grosso); alguns podem ter apenas um primeiro beneficiamento (produtores de carne de pirarucu para exportação), outros podem ser industrializados para exportação (café gourmet ou café orgânico em Rondônia).

Para que os projetos de bioeconomia venham a ser elaborados para a preservação da floresta em pé, gerando emprego e renda para milhares de desempregados ou subempregados na região, é necessário que se organize e se implemente **um sistema de promoção industrial de projeto de bioeconomia na região.**

## VI. SISTEMA DE PROMOÇÃO INDUSTRIAL DA BIOECONOMIA NA AMAZÔNIA

### 1º Passo: a institucionalização do sistema de promoção industrial dos projetos de investimento de bioeconomia na Amazônia.

Há diversas experiências em estados e municípios para se estruturar, do ponto de vista da administração pública, **um sistema de promoção industrial.** Há casos em que os governantes preferem organizar um gabinete de incentivos fiscais e localizá-lo na sede principal do governo, junto ao prefeito ou ao governador. Há casos em que os governantes preferem organizar uma agência de desenvolvimento para realizar a promoção industrial. E há casos em que a promoção se processa *ad hoc*, caso a caso. De qualquer forma, há modelos organizacionais modernos que prescindem da necessidade da estruturação de uma grande burocracia governamental.

Mas, dada a escala para a promoção de centenas de projetos de diferentes setores da bioeconomia e regiões da Amazônia, uma sugestão mais adequada é a criação de um **instituto de desenvolvimento industrial,** à semelhança do que ocorreu em estados e municípios do Sul e do Sudeste, alguns dos quais tiveram grande sucesso, como foi o caso do INDI, em Minas Gerais, que, durante os anos 1970 do “Milagre Econômico”, conseguiu atrair 510 projetos de

investimentos (inclusive a FIAT), de 1968 a 1975, levando a economia de Minas a crescer 11% ao ano e a assumir a segunda posição entre todas as unidades da Federação, ultrapassando a economia do estado do Rio de Janeiro. Um Instituto semelhante atualmente precisa ser leve, efetivo e eficaz, e não burocraticamente pesado.

O INDI foi constituído com a consultoria da *Arthur D. Little Inc,* que trouxe para Minas Gerais a experiência internacional de promoção industrial. A empresa é localizada em Boston, Massachussetts, e tem escritórios em diferentes países, sendo alguns em processo de desenvolvimento. Julgamos que, no caso da Amazônia, deveria haver uma parceria das instituições nacionais com alguma consultoria ou assistência técnica nacional ou do exterior, que tenha experiência acumulada na promoção de indústrias intensivas de ciência e tecnologia, **com experiência de transformar ideias consistentes cientificamente em áreas de negócios definidas através de pré-projetos de investimentos.**

O caso de Minas Gerais é interessante. Na segunda metade dos anos 1960, havia um inconformismo com a situação socioeconômica do estado. De um lado, a economia estadual dispunha de excelente infraestrutura econômica e social, um sistema educacional nos três níveis de ensino e pesquisa que se destacava nacionalmente, uma base de recursos naturais renováveis e não renováveis ampla e diversificada e outros fatores locacionais que lhe atribuíam um imenso potencial de crescimento econômico. (ver Texto II).

Por outro lado, eram efetivamente baixos os níveis de novos investimentos e de geração de emprego na economia estadual, a tal ponto que cerca de 17% da população estadual migraram para outras unidades da Federação ou para o exterior durante a década de 1960, à procura de empregabilidade.

Esse descompasso entre um contexto de crescimento econômico pífio e as amplas potencialidades de desenvolvimento gerava nacionalmente frases depreciativas para a população de Minas Gerais, tais como “Minas exporta minérios e mineiros”, “Minas é a caixa d´água do Brasil”, referindo-se à exportação interestadual de energia elétrica, etc. **Essa insatisfação levou lideranças empresariais, tecnoburocráticas e acadêmicas a iniciar endogenamente um processo de Grande Transformação.**

Entre essas mudanças houve a estruturação de um sistema estadual de promoção industrial, que englobava um centro de treinamento de executivos, em convênio com a Universidade de Columbia (EE.UU), um banco de desenvolvimento, uma companhia de distritos industriais, incentivos fiscais e financeiros, etc.

Se a infraestrutura econômica (energia e transporte foi binômio da gestão de JK como Governador) para o crescimento era uma condição necessária, a condição suficiente seria definida a partir dos capitais intangíveis: capital humano, capital social, capital institucional, capital cultural de que o estado dispunha. Nos anos 1970, foram estruturadas as novas instituições de desenvolvimento (BDMG, FJP, CDI, EPAMIG, INDI, CETEC, EMATER) que, em última instância, fizeram o desenvolvimento acontecer.

É importante destacar que o ponto de partida dessa experiência de desenvolvimento endógeno foi a edição de cinco volumes do **Diagnóstico da Economia Mineira,** em 1968, onde se explicava o que fazer, como fazer, onde fazer e para quem fazer as medidas para tirar Minas Gerais do atraso em relação ao Rio de Janeiro e a São Paulo.

A estrutura administrativa de uma instituição para a promoção das oportunidades de investimento na Amazônia não precisa repetir as experiências do passado, que eram muito complexas e pesadas, burocraticamente. Estamos na Era da Informática quando soluções inovadoras e criativas são viáveis. Essa estrutura deveria seguir os valores das “Seis Propostas para o Próximo Milênio”, de *Ítalo Calvino:* **leveza, rapidez, exatidão, visibilidade, multiplicidade e consistência.**

**2º Passo: elaborar um conjunto de pré-projetos relativos às oportunidades de investimentos em bioeconomia na Amazônia a serem promovidas*.**

* Adaptado do Item 2.4.2 do livro de minha autoria **Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Sustentável.** Ed. Saraiva, 2015. Uma análise histórica dessa experiência endógena de desenvolvimento se encontra em Ronaldo Costa Couto – **Fernando Reis – Sonho, Gloria, Amor e Dor**, 2015. 2ª edição.

Esse passo é o ponto crítico para avançar com o sistema de promoção industrial. Os projetos são os produtos a serem promovidos e desenvolvidos, com as informações necessárias para que os empreendedores possam tomar decisões.

Os projetos a serem promovidos devem atender aos seguintes critérios:

- **sustentabilidade ambiental;**
- **avaliação econômica e financeira;**
- **avaliação socioambiental.**

Em primeiro lugar, os projetos a serem enquadrados no sistema de promoção industrial devem passar pelos **critérios de sustentabilidade ambiental,** de acordo com as quatro regras: (ver Texto I):

1. **utilizar os recursos renováveis a taxas menores ou iguais à taxa natural em que podem regenerar-se;**
2. **otimizar a eficiência com que recursos não renováveis são usados, considerando o grau de substituição entre recursos e progresso tecnológico;**
3. **manter sempre os fluxos de resíduos no meio ambiente no nível igual ou abaixo da sua capacidade assimilativa;**
4. **restringir a exploração do capital natural às áreas já fortemente modificadas pela atividade humana.**

De forma simplificada, pode-se definir **Projeto** como um conjunto sistemático de informações que indicam ou não a viabilidade de um empreendimento. Essa viabilidade tem que ser discutida de acordo com o interesse da sociedade ou de acordo com o interesse privado.

**Do ponto de vista do interesse social**, considera-se que Projeto é o conjunto de informações, sistematicamente ordenadas, que permite estimar os custos e benefícios sociais de um determinado investimento; vale dizer, as vantagens e desvantagens de se utilizarem os recursos escassos que têm usos alternativos de um país na produção de determinados bens e serviços.

**Do ponto de vista do empresário privado**, o Projeto é um instrumento que permite avaliar as vantagens relativas de um determinado uso dos seus recursos

escassos - capital e capacidade empresarial - face às possibilidades alternativas de investimento*.

Assim, considerando a quem interessa a realização de determinado empreendimento, podem ser identificados quatro tipos de projetos, a partir de um quadro de classificação:

* C. Contador – **Projetos Sociais: Avaliação e Prática** 4ª edição, Ed. Atlas, 2000. P. E. Graves – **Environmental Economics. A Critique of Benefit-Cost Analysis.** Nos cursos de avaliação de projetos no Brasil, os dois livros-textos mais utilizados são de autoria de Nilson Holanda e Cristóvão Buarque.

**CLASSIFICAÇÃO DE PROJETOS**

| ***CRITÉRIOS*** | | **INTERESSE DO PONTO DE VISTA SOCIAL** | |
|---|---|---|---|
| | | ***POSITIVO*** | **NEGATIVO** |
| ***INTERESSE DO PONTO*** | • **POSITIVO** | TIPO I | TIPO II |
| ***DE VISTA PRIVADO*** | • **NEGATIVO** | TIPO III | TIPO IV |

Os projetos do Tipo I não têm necessidade de intervenção governamental para a atração dos recursos, pois os empresários terão interesse em desenvolvê-los, dada sua rentabilidade privada. Os seus resultados são de interesse da sociedade: a rentabilidade financeira é adequada e os benefícios líquidos em termos ambientais e sociais são positivos, exemplo: exploração de biodiesel de dendê no estado do Pará. (ver Texto II).

Os projetos do Tipo IV são inviáveis tanto para os empresários quanto para o bem-estar social, não sendo objeto de especiais preocupações, devendo ser excluídos das linhas de financiamento embora tenham que ser enquadrados nas estruturas regulatórias; exemplo: garimpo ilegal nas microbacias da Amazônia.

Os projetos do Tipo II são atrativos para o empresário privado, mas desinteressantes para a sociedade como um todo; como exemplo, cita-se um projeto agropecuário danoso ao ecossistema ou um projeto industrial que causa poluição excessiva. Esse tipo de projeto deve ser desincentivado ou reorientado através da política tributária, por meio de taxas e multas, e da política creditícia, proibindo o acesso a financiamentos subsidiados, ou do reforço nas normas de regulamentação sobre o uso do meio-ambiente e de controle da poluição.

Finalmente, os projetos do Tipo III, os de maior relevância para a programação governamental de atividades diretamente produtivas, são aqueles projetos de interesse para a sociedade, mas de baixa rentabilidade privada. São exemplos: os projetos que se integram de forma sustentável com a base de recursos naturais de uma região; que absorvem com maior intensidade mão de obra local em áreas de elevadas taxas de desemprego ou subemprego; que cooperam para a preservação do ecossistema; que melhoram o perfil de distribuição de renda e da riqueza; etc. Esses projetos, contudo, apresentam inadequada lucratividade

para os empresários diante de outras alternativas de investimento disponíveis. É evidente que a eficiência alocativa de recursos escassos aconselha que se deva dar alguma forma de apoio governamental a esses projetos, para que venham a se implantar. Entre as formas mais comuns que esse apoio governamental pode assumir, têm-se: incentivos fiscais e isenção de encargos sociais; subsídios e participação acionária na fase de implantação; financiamentos subsidiados; incentivos diferenciados à exportação, etc.

**3º Passo: a construção de dois grandes centros industriais de bioeconomia na Amazônia**

Entre as ações programáticas do sistema de promoção industrial para um processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia é a de se construírem **centros industriais de bioeconomia** na região, que permitam localizar as inovações científicas e tecnológicas em projetos de investimentos e áreas de negócios na decisão da nova onda do capitalismo natural. Esses centros devem dispor de infraestruturas econômicas e sociais especializadas; devem se localizar em espaços com intensas economias de aglomeração; devem atrair tão somente projetos **que tenham sido aprovados pelos órgãos públicos relacionados com as políticas públicas de meio ambiente e de ciência e tecnologia; serem validados quanto aos critérios de sustentabilidade ecossistêmica e de viabilidade econômico-financeira, etc.**

Nesses centros devem se localizar as etapas finais dos processos produtivos, as quais se caracterizam pela transformação intensiva de ciência e tecnologia, ficando os primeiros processamentos na cadeia de valor a serem realizados em diferentes localidades (municípios e microrregiões da Amazônia Legal) pelas comunidades e povos da Floresta, com o apoio de órgãos públicos, organizações não governamentais e movimentos sociais.

Há, seguramente, algumas dezenas de projetos de desenvolvimento sustentável da Amazônia que passariam pelos testes das taxas internas de retorno financeiro e de retorno social, identificados por instituições públicas, privadas e do terceiro setor para serem promovidos economicamente. **São projetos de desenvolvimento sustentável dos recursos ambientais da Amazônia, intensivos de conhecimento científico nos segmentos produtivos dos fitoterápicos, fitocosméticos, madeireiro, piscicultura, floricultura,**

**nutracêuticos, suplementos alimentares, floricultura, microbiologia, etc., capazes de gerar um processo de "destruição criativa" nos modelos de negócios vigentes na região.**

Para operacionalizar a implementação dos centros industriais de bioeconomia na Amazônia, destacam-se as seguintes sugestões:

- ✓ **Construção de um centro industrial de bioeconomia na Amazônia Ocidental e de um centro industrial de bioeconomia na Amazônia Oriental, considerando as suas biodiversidades diferenciadas:** esses centros devem se localizar em áreas em que há uma disponibilidade intensa de capital social (humano, intelectual, empreendedorismo, cívico, natural, sinergético) a fim de se estruturar e implementar um processo de desenvolvimento endógeno. Para a Amazônia Oriental, a localização apropriada poderia ser no eixo Belém-Ananindeua (semelhante aos eixos de Curitiba-São José dos Pinhais, Belo Horizonte-Betim, Recife-Paulista, Fortaleza-Complexo do Pecém, etc.); para a Amazônia Ocidental, uma localização distante da área da SUFRAMA, no outro lado do Rio Negro, por razões ambientais e de congestionamento do sistema viário. De qualquer forma, não se deve localizar um centro industrial especializado em áreas nas quais haja dificuldades com a logística, com a qualidade de vida, com as economias de aglomeração, com o tratamento de resíduos industriais, etc.
- ✓ **Embora os projetos dos centros industriais de bioeconomia na Amazônia sejam um dos principais componentes das políticas públicas de desenvolvimento regional, eles devem ser conduzidos com intensa parceria com o segundo e o terceiro setor, dentro do estilo de planejamento para a negociação.** As razões para isso são que o Governo Federal e os governos estaduais da Amazônia se encontram em profunda crise fiscal e financeira, com limitada capacidade de investimentos; estão envoltos em dificuldades para a urgência de reconstrução institucional das políticas públicas desmontadas pela gestão anterior do Governo Federal; enfrentam a necessidade de demonstrar para a opinião pública nacional e internacional uma agenda positiva, em que a região pode crescer com ações programáticas que promovam a

geração de emprego e renda, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental. (ver Textos II e III).

- ✓ A concepção e a elaboração dos projetos dos centros industriais podem ser conduzidas em parceria em instituições privadas**,** que atualmente têm realizado excelentes estudos e propostas operacionais para o desenvolvimento da bioeconomia na Amazônia. (WRI, Instituto Escolhas, etc.).
- ✓ A execução das obras de infraestrutura econômica e social desses centros pode ser realizada através de parcerias. O centro industrial do Pará poderia ser construído com a parceria da Vale (como ocorreu na construção do campus universitário de Itabira/MG); o centro industrial de Manaus poderia ser financiado com recursos do Fundo Amazônia, através de um convênio entre a FIAM e a FIESP para a promoção das oportunidades de investimentos; são apenas sugestões baseadas em minhas experiências de consultor (privatização do IBC, privatização da Acesita atualmente ArcelorMittal, etc.).

**Com a finalidade de estimular a atração e a promoção industrial para os dois centros, sugerem-se dois incentivos fiscais, um federal e o outro estadual, a serem concedidos apenas às empresas que gerarem os impostos dos quais os incentivos serão apropriados*;**

a. Crédito presumido de IPI – pelo qual uma empresa no centro industrial lança a alíquota tributária presumida sem a necessidade de desembolsá-la, mas carregando o crédito a jusante.

b. Incentivo do ICMS através da devolução de 25% do imposto devido a partir da sua geração (experiência utilizada com sucesso pelo sistema de promoção industrial em Minas Gerais de 1968 a 1975). É evidente que será necessário rediscutir essa questão à luz da nova realidade pós-Reforma Tributária, mas algum tipo significativo de incentivo fiscal e financeiro será indispensável.

---

* Texto escrito antes da implementação da atual reforma tributária.

Um grupo de bancos privados brasileiros tem manifestado sua responsabilidade social ampliada ao colaborar com ações programáticas para o processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia. Não faz sentido, dentro de sua missão institucional, se limitar apenas a apoiar a elaboração de novos estudos e pesquisas sobre a Amazônia que apenas conduzam a diretrizes e recomendações gerais sobre o que fazer para a promoção do desenvolvimento da região. Esses estudos e pesquisas carecem de um processo de implementação.

Uma forma de operacionalizar as ações propostas é a constituição consorciada de um fundo, sob a forma de consórcio privado de financiamento e de *venture capital*, para apoiar projetos de investimentos dos centros industriais de bioeconomia relacionados com a preservação, a conservação e a reabilitação dos ecossistemas dos diferentes biomas amazônicos. Para esse objetivo, é necessário que os projetos sejam avaliados tecnicamente em termos de sua rentabilidade privada e hierarquizados de acordo com a sua taxa interna de retorno social (metodologia Banco Mundial/OCDE), antes de serem encaminhados para decisão dos comitês de crédito e de empréstimos dos bancos privados. As condições de financiamento devem ser adequadas para as características dos projetos e serem oficializadas junto ao Banco Central e devem passar pelo crivo do MMA e do MCT quanto às suas características de sustentabilidade ambiental e de inovação científica e tecnológica.

**A proposta de construção dos centros industriais na Amazônia não é apenas uma proposta de crescimento econômico regional, mas uma proposta de desenvolvimento regional sustentável que articula e integra três objetivos: crescimento econômico globalmente competitivo + inclusão social + sustentabilidade ambiental.**

**4º Passo: comunicação social e programação do processo de promoção dos projetos pré-qualificados pelos critérios de sustentabilidade ambiental, rentabilidade financeira e avaliação socioambiental, com exposições, esclarecimento e negociações com:**

- Associação empresariais
- *Road show*

- Associações especializadas, etc.

**QUADRO 4**

| RECURSOS REGIONAIS | PRODUTOS |
|---|---|
| FITOTERÁPICOS | Xaropes, cápsulas, chás, unguentos, pomadas, emplastros, cremes, soluções, tinturas e pós. |
| FITOCOSMÉTICOS | Óleos, óleos fixos, óleos essenciais, extratos vegetais, corantes, maquiagens, desodorantes, xampus, cremes, dentifrícios, talcos, sabonetes, sais, colônias, perfumes e loções. |
| MADEIREIRO | Laminados, compensados, laqueados, móveis, embalagens, casas pré-fabricadas, artesanato, pequenos objetos de madeira e biomassa. |
| PISCICULTURA | Alevinos, peixes para alimentação, óleo de peixe, peixes ornamentais, ração para peixe, couro e peles de peixe. |
| FLORICULTURA | Flores ornamentais, folhagens tropicais, bromélias e orquídeas (mudas e flores). |
| NUTRICÊUTICOS/COMPLEMENTOS ALIMENTARES | Vitaminas, bebidas energéticas, corantes naturais, bebidas não alcoólicas, chocolates, bombons, concentrados, sucos, xaropes, sorvetes, extratos e geleias. |
| FRUTICULTURA | Frutas tropicais, frutas cristalizadas, compotas, polpas de frutas doces, preparados em pó para bebidas. |
| MICROBIOLOGIA INDUSTRIAL | Bebidas alcoólicas, vinagre, álcool, combustível, antibióticos, proteína microbiana, enzimas, produtos lácteos, demais substâncias isoladas e metabolizadas por micro-organismos. |

**Fonte: Pimentel, N, UFAM, Manaus**

## BOX 4

**O TERCEIRO SALTO DA AGROPECUÁRIA NA AMAZÔNIA**

A “revolução dos cerrados” ocorreu a partir do Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (PADAP), quando Alysson Paolinelli era Secretário da Agricultura do Governo de Minas Gerais e se ampliou para todo o Centro-Oeste no Governo Geisel, quando Paolinelli, então Ministro da Agricultura, implementou o POLOCENTRO, a revolução verde dos cerrados para o Sul de Goiás, Centro-Norte do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, o Triângulo e o Noroeste Mineiro, o Oeste da Bahia, Balsas no Maranhão, Gurgueia no Piauí, Tocantins, Rondônia. O Acre tornou-se a nova fronteira da agropecuária brasileira. A partir dessa revolução, o Brasil passou a ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo, assumindo a liderança das exportações mundiais em inúmeros produtos agropecuários.

O evento mais destacado dessa revolução verde (o Segundo Salto) foi a grande mudança dos cerrados brasileiros, de um recurso físico sem valor econômico em fator econômico de altíssima produtividade e competitivo globalmente, que tem sido capaz de mobilizar poderosas cadeias de valor e sustentar economicamente os níveis de renda e de emprego, assim como a balança comercial do País, até mesmo em anos de profunda recessão. E o Sistema EMBRAPA de pesquisas agropecuárias, que engloba inúmeras instituições públicas e privadas de pesquisas científicas, mantém acesa a flama das inovações tecnológicas até os dias de hoje.

A agricultura tradicional se contrapõe à moderna agropecuária do agronegócio e da agricultura familiar, que produz com menor intensidade de terra, que consome menos água por tonelagem de produção irrigada, que recicla os resíduos e dejetos das atividades produtivas, além de conservar, preservar e reabilitar os ativos ambientais como capital natural. Que tem, principalmente, a capacidade de produzir, sem desmatar, alimentos sustentáveis, saudáveis e resistentes às mudanças climáticas, através das estratégias empresariais da redução de custos, da diferenciação de produtos e da diversificação de atividades.

Ainda há muito a ser feito para qualificar e consolidar a revolução verde nas áreas tropicais brasileiras, eliminando muitas de suas mazelas socioeconômicas

e socioambientais. Contudo, os mais expressivos progressos científicos e tecnológicos dos diferentes sistemas produtivos do País estão, atualmente, nas fronteiras da agropecuária nacional. Daí se asseverar que, no atual contexto de nossa história econômica, o capitalismo mora no campo. Pesquisadores afirmam que "se adotássemos apenas 50% das inovações científicas e tecnológicas disponíveis e já testadas, seria possível dobrar a produção agropecuária sem desmatar". Como destacou Alysson Paolinelli, quando presidia o **Instituto Fórum do Futuro:**

*"A partir da Segunda Revolução da Agropecuária Brasileira, o País passou a ser respeitado como um global player na oferta mundial de alimentos e está sintonizado com a atual fase da nova revolução industrial que, algumas vezes, tem sido denominada de capitalismo natural. Conseguimos dar o Segundo Salto para o futuro com a entrada do Brasil no sistema produtivo mundial. Agora, é imprescindível encarar de frente os reptos e as chances históricas que a visão de Estado exige, para nos levar ao Terceiro Salto. Isso em um momento em que o mundo aumenta fortemente a demanda por energias renováveis e limpas, por mais alimentos e por agentes produtores e sistemas que ofereçam segurança."*

Como a demanda mundial de alimentos continua em pleno crescimento, particularmente no Sudeste Asiático (China, Vietnam, Coreia do Sul, Japão, etc.) onde ocorre uma expansão do mercado interno e programas de segurança alimentar e, ao mesmo tempo, como a implantação do **III Salto Científico e Tecnológico da Agropecuária Brasileira** favorece a expansão geométrica da produção de alimentos, resta analisar a logística de transporte e de comunicação para a acessibilidade aos mercados consumidores de um novo **eixo de desenvolvimento regional da Amazônia Ocidental/Noroeste Brasileiro - MATOPIBA/RONDÔNIA/ACRE/CENTRO-NORTE DO MATO GROSSO - Porto de Chankay (Peru).**

É historicamente realista formular uma estratégia para a elaboração e a implementação de um **novo ciclo de expansão da agropecuária brasileira,** baseada nos seguintes fatores:

**1)** do lado da demanda, a abertura dos mercados da China para produtos agropecuários do Brasil, a partir dos 37 Acordos assinados entre os dois países em novembro de 2024 (Novas Rotas da Seda);

**2)** do lado da oferta, o aumento da produtividade da agropecuária brasileira a partir do Terceiro Salto Científico e Tecnológico, que favorece a produção de alimentos saudáveis, sustentáveis e resistentes às mudanças climáticas;

**3)** a disponibilidade de poderosas instituições públicas e privadas capazes de manter dinâmicas as inovações schumpeterianas reestruturantes ou incrementais da agropecuária brasileira;

**4)** a logística de acessibilidade ao mega porto de Chankay, no Peru, construído por capitais privados da China para o escoamento da produção agrícola e mineral da América Latina;

**5)** a disponibilidade de uma nova geração de empreendedores que vêm acumulando experiências inovadoras a partir da “revolução dos cerrados” em várias regiões do Brasil.

## CONCLUSÕES

No Brasil, podemos classificar diferentes regiões dos Estados em quatro tipos segundo o seu nível de crescimento e o seu ritmo de crescimento observados em anos recentes:

**Região Tipo I:** nível de crescimento alto (medido pelo valor passado do PIB per capita), mas baixo ritmo de crescimento: (medido pela taxa atual de crescimento do PIB per capita): regiões que vivenciaram um ciclo de prosperidade, mas que estão em decadência, como muitas áreas no Leste e no Sul do Brasil (Vale do Mucuri, Vale do Ribeira, Campanha Gaúcha, etc.); essas áreas têm em comum o fato de terem utilizado de forma sustentável a sua base de recursos naturais;

**Região Tipo II:** na atualidade, nível de crescimento baixo e ritmo de crescimento baixo, consideradas **as áreas economicamente deprimidas** (Sertão e Agreste do Nordeste, antigas áreas desmatadas da Amazônia, etc.);

**Região Tipo III:** nível acumulado de crescimento médio e taxa de crescimento atual muito elevada em processo de ***catch up*** com o nível médio do País (regiões da fronteira agrícola no Centro-Norte do Mato Grosso, do Sul de Rondônia, etc.); em geral, são regiões e municípios localizados na fronteira dinâmica do agronegócio e da mineração do País (muitas na própria Amazônia);

**Região Tipo IV:** regiões em processo atual de decadência econômica por diferentes motivos: exaustão do recurso natural não renovável que formava a base econômica (Serra do Navio, no Amapá), atraso tecnológico (municípios monoindustriais pós-abertura econômica), uso predatório da base de recursos naturais renováveis e recursos hídricos poluídos (quatro microrregiões do Vale do Rio Doce, etc.).

A Amazônia é uma região em desenvolvimento, mas que tem áreas com baixo ritmo de crescimento devido ao uso predatório de sua base de recursos naturais renováveis (desmatamentos) ou não renováveis (garimpos ilegais). Mas, em seu conjunto, a Amazônia poderá ter um ciclo de expansão econômica de longo prazo tendo como resultado, em 15 anos, o PIB igual ao do estado de São Paulo em 2025, desde que se organize e se implemente um Plano Decenal de Desenvolvimento Sustentável para a Amazônia.

# V. A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA ECONÔMICA: ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA COM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

*"Our lives begin to end the day we become silent about things that matter."*

***Martin Luther King, Jr.***

*"In all disciplines theory plays a double role: it is both a lens and a blinder. As a lens, it focuses the mind upon specified problems, enabling conditional statements to be made about causal relations for a well-defined but limited set of phenomena. But as a blinder, theory narrows the field of vision."*

***Hyman P. Minsky***

*"One may feel that insistence on the need for short-run pain (e.g. austerity) for the sake of long-run gain, when the short-run can last decades and the long-run may never happen, testifies to a refined intellectual sadism."*

***Robert Skildesky***

## I. INTRODUÇÃO: OS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS E A CONCENTRAÇÃO DA ATENÇÃO

Quando se iniciar o novo mandato presidencial para o período de 2027 a 2030, a nova administração do Governo Federal irá encontrar o País com uma agenda repleta de problemas socioeconômicos e socioambientais. O Brasil está vivenciando, atualmente, um conjunto de problemas de natureza conjuntural devido às flutuações nos ciclos da economia (taxas de inflação ainda elevadas e instáveis; renivelamento dos níveis de emprego e de subemprego pós-pandemia da covid-19; um campo de tomada de decisões minado de incertezas e desconfianças; reestruturação da nova ordem econômica internacional pós-Trump; etc.) e também um conjunto de problemas de natureza estrutural (elevados índices de concentração de renda e riqueza; empobrecimento da classe média; persistência nos desequilíbrios regionais e ambientais de desenvolvimento; expansão do número de pobres e de miseráveis, etc.).

Para confrontar esses problemas, desde 2014 o Governo Federal vem formulando e implementando uma política econômica que se fundamenta no **modelo de equilíbrio fiscal expansionista**. Esse modelo prevê maiores níveis de consumo e de investimento no País se houver um equilíbrio nas contas do setor público consolidado (na administração direta e indireta dos três níveis de governo) apoiado em reformas de base (tributária, previdenciária, administrativa). O principal fundamento do modelo se baseia em duas ideias: **a redução drástica dos gastos públicos e os limites do endividamento do setor público consolidado,** ou seja, componentes de um modelo de política econômica típico de **austeridade fiscal**.

Em 2009, os economistas italianos *Alberto Alesina* e *Silvia Ardagna*, da Universidade de Milão, afirmaram que os governos poderiam impulsionar o crescimento econômico de seus países se reduzissem os déficits fiscais. Em outras palavras, gastando menos, ao invés de gastar mais, trariam de volta o crescimento. No ano seguinte, dois economistas norte-americanos, *Carmen Reinhart* e *Kenneth Rogoff*, destacaram que há uma linha vermelha que o

governo não pode ultrapassar: se as suas dívidas excederem 90% do PIB, o crescimento econômico irá declinar. São propostas que geraram muitas controvérsias e questionamentos, embora tenham se tornado o conhecimento convencional para a formação de políticas econômicas, assumido com entusiasmo pelos mercados financeiros.

O cientista político *Mark Blyth*[*]analisou a ascensão e a queda da doutrina da austeridade ao longo de dois períodos da história intelectual desse conceito: 1692-1942 e 1942-2012 e concluiu que, em vários contextos, a austeridade fiscal expansionista não é uma política adequada**. Não é adequada quando as taxas de juros estão próximas de zero e as taxas de crescimento e de desemprego não reagem às mudanças na política monetária. Não é adequada quando o conjunto das economias mais desenvolvidas está deprimido, não deixando espaço para as exportações de bens e serviços das economias periféricas menos desenvolvidas. Não é adequada para países membros de uma união monetária que não podem substituir autonomamente a insuficiência da demanda interna pela demanda externa, através da desvalorização monetária. Não é adequada quando um país precisa, simultaneamente, retomar o processo de crescimento e manter taxas reais de juros elevadas para conter uma inflação pelo controle da demanda agregada. Não é, portanto, para ser implementada como se fosse um receituário único, sem considerar o contexto histórico de cada país, os seus problemas e suas possibilidades.**

No caso brasileiro, há duas questões que podem ser analisadas quanto a uma política de austeridade: o longo período de espera para a retomada de um processo de crescimento sustentado (sem flutuações tão intensas nos ciclos de negócios) e sustentável (= crescimento com equidade social e sustentabilidade ambiental) que pode não vir, e as razões para concentrar atenção apenas no objetivo da estabilidade monetária (meta inflacionária equivalente à das economias avançadas), face a tantos problemas estruturais resilientes.

[*] Mark Blyth – **Austerity - The History of a Dangerous Idea,** Oxford University

*John Richard Hicks* (1904-1989) foi um dos maiores pensadores econômicos, sendo o primeiro economista britânico a ganhar o Prêmio Nobel, em 1972. Utilizou amplamente em seus estudos o conceito de **"concentração de atenção"** atribuído inicialmente a *Herbert Simon.* Nos seus escritos, há um equilíbrio entre os requisitos de análise teórica e o reconhecimento explícito da relevância da história e das instituições.

Hicks considera as múltiplas teorias econômicas a partir da "concentração de atenção". As teorias são dispositivos que focalizam com efetividade certos padrões causais, deixando de lado outros dispositivos possíveis: **há pelo menos sete escolas de pensamento macroeconômico na atualidade e um grande número de escolas de teorias de desenvolvimento sustentável. As teorias são essenciais para a análise dos problemas e das possibilidades históricas. Mudanças no contexto histórico requerem mudanças na concentração de atenção dos analistas*.**

Hicks não se apegava a uma única corrente de pensamento ou a um único modelo econômico. Era extremamente hábil em identificar similaridades e pontos de convergência e de complementação entre diferentes estruturas de análise dos problemas econômicos, pois para formular políticas econômicas não haveria uma única teoria no centro do discurso econômico. A relevância de teorias específicas tende a se alterar em função de circunstâncias históricas, e as implicações lógicas de eventos históricos não deveriam se confrontar com "os mais óbvios e amplos fatos". Daí concluir que a concentração deliberada de atenção é necessária para identificar as relações causais específicas. Os pontos principais de sua abordagem sobre a concentração/foco são:

- **Foco na Teoria da Empresa (Empresários):** Hicks argumentou que os empresários não podem processar todas as informações disponíveis. Em cenários complexos, eles concentram sua atenção em variáveis-chave para tomar decisões, simplificando o processo de planejamento.

*Roberto Scazzieri, Amartya Sen and Stefano Zamagni –***Markets, Money and Capital: Hicksian Economics for the Twenty-First Century.** Cambridge University Press, 2009.

- **Expectativas e incerteza:** Ao estudar a dinâmica econômica, Hicks observou que a formação de expectativas racionais ou planejadas depende de um "foco" de atenção limitado por parte do agente sobre o futuro.

- **Atenção em Grupos de Interesse:** Em "A Theory of Economic History" (1969), Hicks analisou como as decisões econômicas, ao longo da história, foram moldadas pela concentração de atenção em grupos específicos e seus interesses, em vez de indivíduos isolados.

Em relação à atenção em grupos de interesse, a escolha das políticas econômicas se dá em função das ideologias prevalecentes. Nesse sentido, o modelo de equilíbrio fiscal expansionista é um filho bastardo do neoliberalismo. É possível, em cada período histórico, construir uma **matriz de preferências de políticas** (salarial, monetária, fiscal, ambiental, etc.) por parte de cada grupo social (rentistas, trabalhadores formais, trabalhadores informais, empreendedores rurais, empreendedores industriais, etc.).

Quando uma sociedade apresenta um conjunto de problemas conjunturais simultaneamente com um conjunto de problemas estruturais, a concentração de atenção não pode se limitar a um único objetivo (a estabilidade monetária) na expectativa de que, equacionando adequadamente esse objetivo, os outros problemas terão soluções derivadas ou colaterais. Assim, seguindo a lógica do modelo de equilíbrio fiscal expansionista, processado o equilíbrio nas contas públicas e no endividamento do setor público consolidado, "a mão invisível" dos mercados tenderia a equacionar todos os demais problemas. Entretanto, quando se dispõe de um único instrumento de política econômica (a taxa de juros) somente é possível atingir um único objetivo (a estabilidade monetária). Dada a interdependência estrutural do sistema econômico, a conquista de um único objetivo pode impactar os demais objetivos através de efeitos inesperados. Quando se eleva a taxa de juros reais para controlar o ritmo da inflação, há que se esperar: **a.** o aumento da concentração dentro da concentração da renda nacional; **b.** o desestímulo à acumulação de capital técnico (a formação bruta de capital fixo); **c.** a expansão do endividamento e a insegurança financeira das famílias; **d.** a estabilidade monetária como condição necessária, mas não suficiente, para a retomada de um processo de crescimento sustentado e sustentável. Em matéria de política econômica, os economistas no governo estão agindo como aprendizes de feiticeiros que desencadearam forças que não conseguem controlar até que se “desencantem antes da meia-noite”.

## II. A AUSTERIDADE EM QUESTÃO

Em função das políticas macroeconômicas de curto prazo, adotadas para superar os impactos depressivos da crise financeira de 2008, ocorreram déficits orçamentários em muitas economias avançadas e expansões na dívida pública liquida de diversos países europeus. Na Inglaterra, onde havia um equilíbrio nas contas públicas até 2001, o déficit orçamentário foi de 8% do PIB em 2008.

Nas economias avançadas em conjunto e, nas mesmas datas, o déficit fiscal saiu de 2% indo para 7%do PIB, sendo que o endividamento saltou de 30% para 80%. Esses valores médios foram acompanhados de casos extremos como o da Grécia: déficit fiscal saltando de 6% para 16% do PIB. **Não se pode, contudo, considerar que os déficits fiscais e os endividamentos líquidos das economias avançadas sejam resultantes de alguma tendência comportamental, mas simplesmente de uma conjuntura adversa que começou a ser superada ainda em 2009 e voltou a se agravar com a pandemia da covid-19.**

Vale dizer que, quando as economias avançadas decidiram enfrentar os riscos de uma depressão econômica com elevados níveis de desemprego aberto através de políticas macroeconômicas anticíclicas do estilo keynesiano, as suas economias estavam mergulhadas em déficits e dívidas no setor público. Numa reunião em Toronto, no ano de 2010, os líderes das economias avançadas decidiram sincronizar os gastos financeiros de suas economias quando viram suas receitas tributárias encolherem e suas despesas em políticas compensatórias com os desempregados expandirem.

O ministro *Wolfgang Schäuble* da Alemanha (país que vivenciara uma grave inflação nos anos da sua reunificação) defendeu a tese segundo a qual, se todos os governos reduzissem os déficits fiscais simultaneamente nas principais economias avançadas, poderiam impactar positivamente a recuperação dos seus níveis de renda e de emprego. Passou a denominar essa proposta de **“consolidação fiscal expansionista”.** A maioria dos ministros das Finanças adotou consensualmente esse estilo da política macroeconômica de curto prazo.

A lógica dessa política tem muito a ver com as relações que se estabelecem entre os déficits através da dívida pública, a pressão inflacionária decorrente e a necessidade de a política monetária manter elevadas as taxas básicas de juros. Configura-se, assim, um regime de austeridade fiscal que pode ser analisado do ponto de vista de um breve histórico das políticas macroeconômicas*.

Antes de 1930, a teoria econômica era dominada pelo pensamento clássico: *Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus, Karl Marx, John Stuart Mill,* entre outros. Os clássicos utilizaram como fundamentos de sua análise as categorias de três classes sociais: os proprietários, os trabalhadores e os capitalistas. Procuravam explicar a dinâmica dos conflitos distributivos entre essas três classes na medida que o capitalismo avançava para um estado estacionário num período ultralongo. É evidente que alguns pensadores já eram pioneiros na análise dos fenômenos econômicos globais, ou seja, das características e do funcionamento do conjunto de uma economia através de agregados significativos. É o caso, por exemplo, de *Jean-Baptiste Say*, ao propor que "a oferta cria a sua própria procura", a chamada "lei dos mercados" (loi des débouchés), a qual, em princípio, excluía as possibilidades de uma depressão econômica nas economias de mercado.

"Essa abordagem, baseada na hipótese implícita de que a moeda não pode ser demandada por si mesma, nega assim a possibilidade de superprodução global: há plena utilização recorrente das capacidades produtivas e do pleno emprego. Segundo o pensamento clássico, os preços são perfeitamente flexíveis e garantem o equilíbrio dos mercados. O papel da política econômica é, pois, reduzido: é apenas garantir o bom funcionamento dos mercados, isto é, uma evolução regular dos preços com uma evolução apropriada da massa monetária. Uma tal concepção é retomada pela escola neoclássica a partir dos anos 1970. (*Valérie Mignon*).

* Valérie Mignon – **La Macroéconomie après Keynes**, La Découverte, 2010. Luccio Baccaro, Mark Blyth and Jonas Pontusson – **Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation,** Oxford University Press, 2022. Robert Skidelsky – **Money and Government: A Challenge to Mainstream Economics,** Penguin Books, 2019.

Quando ocorreu a crise de 1929 e as taxas de desemprego aberto em muitas economias avançadas se aproximaram de 25% da força de trabalho em cada país, caracterizou-se, de forma inequívoca, um regime de depressão econômica. Keynes contestou a lei de Say e afirmava não haver "mão invisível" capaz de reduzir o desemprego involuntário de milhões de trabalhadores ou capaz de coordenar os interesses de pleno emprego da sociedade*.

Propôs o que se denomina atualmente de **políticas anticíclicas de defesa dos níveis de renda e de emprego,** como uma série de novas concepções do funcionamento de uma economia capitalista:

a. **o efeito multiplicador** do aumento dos gastos públicos ainda que financiados por endividamentos e déficits orçamentários;
b. **a preferência pela liquidez** em um ambiente de incerteza diante do futuro da economia de maneira a perturbar a forma como a política monetária impacta a taxa de juros;
c. **o papel da intervenção direta e indireta do Estado,** indispensável mas sem descaracterizar a natureza das economias de mercado; etc.

No período do pós-II Grande Guerra até 1970, inúmeras economias capitalistas adotaram "o consenso keynesiano", articulando mecanismos e instrumentos de política fiscal e de política monetária, consolidando um longo período de prosperidade que se estendeu até 1973 quando, a partir da crise do petróleo, muitas economias de mercado vivenciaram experiências de estagflação, a coexistência de inflação e desemprego. A partir desse momento histórico começaram a surgir diferentes versões da análise e das políticas econômicas:

1. **a estabilidade do capitalismo democrático ou progressista depende da sua estabilidade monetária e financeira, mas depende principalmente da sua capacidade de satisfazer as expectativas de melhoria das condições de vida da população;** a implementação bem sucedida do modelo de equilíbrio fiscal expansionista é, pois, uma das *condições necessárias* para o progresso dessas melhorias, mas a

*E.K. Hunt and Mark Lautzenheiser - **History of Economic Thought: A Critical Perspective,** Routledge, 2011

concepção e a execução de políticas de desenvolvimento sustentável constituem as condições suficientes para se atingirem os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS);

2. **uma economia com estabilidade monetária, mas sem processo de crescimento econômico a fim de que as novas gerações de jovens possam realizar os seus projetos de vida e os seus sonhos, abre o espaço para o populismo político;** segundo o historiador *Barry Eichengreen*, da Universidade de Berkeley na Califórnia, **o populismo representa uma ameaça para a estabilidade política, para a solidariedade social e, em última instância, para a democracia política;** Eichengreen analisou os movimentos populistas, desde 1890, nos EE.UU., indo até o primeiro mandato de Trump, o Brexit, os movimentos anti-União Europeia e os partidos anti-imigração da Europa continental; no Brasil, como tem sido pífia a expansão econômica no século 21 em um contexto de desigualdades sociais e regionais profundas, é bom destacar as características do populismo político assim sumarizadas a partir de Eichengreen (2022)*.

   ***"O populismo** está florescendo em um contexto de nossa história de fraco desempenho da economia (a segunda década perdida de desenvolvimento), de desigualdades sociais e regionais profundas (estamos entre os países do mundo com maior concentração de renda e de riqueza, e sem políticas de desenvolvimento para as áreas economicamente deprimidas), de mobilidade social declinante (com milhões de brasileiros desempregados, subempregados e desalentados) e precário campo de oportunidades para as novas gerações (a taxa de desemprego entre jovens de 18 a 24 anos ficou em 29,8% no início dos anos 2020). As políticas econômicas de líderes populistas autoritários são danosas e destrutivas, e os seus impactos sobre as instituições são corrosivos. A melhor ilustração, no atual contexto brasileiro, é a desconstrução das instituições que formulam e implementam as políticas*

*Barry Eichengreen – **The Populist Temptation: Economic Grievance and Political Reaction in the Modern Era.** Oxford University Press, 2018.
Paulo R. Haddad – **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável** (ODS) – **Narrativas Para a Construção do Futuro** Ed. Caravana / e-Galáxia, 2023.

*públicas ambientais, resultando em perdas irreparáveis de nossos ativos e serviços ambientais em todos os biomas, particularmente na Amazônia.*

*Outra característica do estilo populista de governar: o populismo arregimenta a população contra a informação e o conhecimento científicos. Não há evidência maior disso, do que o comportamento das autoridades que ocupavam o governo Federal face à pandemia da Covid-19: desautorização das recomendações dos cientistas brasileiros de padrão técnico internacional e a crença tipicamente medieval em propriedades imaginárias dos benefícios no tratamento precoce.*

*Eichengreen ainda destaca duas características do estilo populista de governar que podem ser observadas nas práticas cotidianas do atual mandato presidencial (2022).* ***O populismo é divisivo e provoca, recorrentemente, desacordos e tensões entre interesses conflitantes na sociedade. E as atitudes, que esses líderes estimulam, têm a capacidade de promover o que há de pior entre os seus seguidores".***

3. **Quando determinado país passa por um longo período de baixo crescimento, há uma tendência de ocorrer um elevado grau de apatia e de baixa endogenia na população (ver Texto II), o que induz menor intensidade na mobilização de suas potencialidades, principalmente quando a política macroeconômica prevalecente demanda a elevação das taxas de juros em termos reais para o controle da inflação; não se desencadeia um ciclo de expansão econômica em uma sociedade quando não há inconformismo.**

O sociólogo *Guerreiro Ramos* afirmava que a análise e a avaliação de um modelo ou de uma teoria têm que partir de uma redução sociológica, de uma premissa da perspectiva segundo a qual o objetivo de estudo não pode estar desligado de seu contexto histórico. Os próprios conceitos econômicos que são adotados em uma política econômica (PIB potencial, por exemplo) podem variar com os objetivos de mudanças que se deseja: política de estabilização (PIB potencial que ultrapassado acelera a inflação) ou política de desenvolvimento sustentável (PIB potencial antropocêntrico ou biocêntrico que define os limites de crescimento com preservação e conservação), e assim é um *nonsense* adotar o receituário de uma única escola de pensamento e adotá-lo para equacionar problemas socioeconômicos e socioambientais sem uma redução socioecológica.

## III. A ECONOMIA BRASILEIRA EM TRABALHO DE SÍSIFO

**Não há como deixar de classificar os déficits dos países avançados como de natureza conjuntural e os déficits do Brasil como de natureza histórico-estrutural.** Se assim for, todos os governos brasileiros, de 2014 até os dias de hoje, têm perseguido a cartilha do equilíbrio fiscal expansionista a qual, contudo, varia de país para país segundo o contexto político-institucional de cada um; ocorre, no caso brasileiro, que o descompasso entre receitas tributárias (impostos, taxas, contribuições parafiscais) que crescem no ritmo lento do PIB (taxa de 2,2% ao ano no século 21) e, por via de consequência, a base tributária e os gastos públicos que se encontram em permanente pressão política para se expandir em função das necessidades das funções tradicionais do Estado (saúde, educação, justiça, segurança, infraestrutura econômica e social), das políticas sociais compensatórias, das políticas ambientais, etc. Como esse descompasso é recorrente ano a ano, fica a sensação de que a política adotada no início de cada mandato presidencial realizou um "trabalho de Sísifo" até o seu final*.

*Na mitologia grega, *Sísifo* é considerado um rei astuto mas, ao desafiar e enganar os deuses, recebeu um castigo terrível: rolar uma pedra enorme montanha acima por toda a eternidade e, ao chegar ao topo, a pedra sempre rolava montanha abaixo. Sísifo tinha então que recomeçar. Segundo a mitologia, mesmo quando Sísifo estava velho e cego continuava a rolar a pedra montanha acima, sem sucesso em seu trabalho. O termo "trabalho de Sísifo" é usado atualmente para descrever uma atividade que deve ser realizada prioritariamente, mas que, apesar de árdua e complexa, não consegue atingir o seu escopo. Podemos considerar que o estilo de política econômica que vem sendo

No caso brasileiro, as dificuldades para implementar programas de austeridade fiscal, as quais vêm despontando desde 2014, não estão apenas na resistência e na inflexibilidade do sistema político em definir as prioridades das despesas públicas que devem ser reduzidas, postergadas ou congeladas, mas também da evolução do lado das receitas. É evidente que um adequado sistema de avaliação dos programas, projetos e atividades que compõem um orçamento anual ou plurianual poderia definir o que fazer, como fazer, onde fazer e para quem fazer, segundo os objetivos de desenvolvimento sustentável da sociedade. O Governo deve avaliar, recorrentemente, a sua estrutura de gastos e adequá-la às prioridades atualizadas para equacionar os problemas socioeconômicos e socioambientais, segundo critérios de interesse maior da sociedade brasileira e não por critérios *ad hoc* de natureza clientelística para atender apenas às demandas da base política aliada. No limite, praticar uma experiencia de **Orçamento de Base-Zero** para adequar a estrutura dos gastos aos objetivos de planejamento poderia vir a ser um mecanismo institucional politicamente adequado para confrontar o descompasso entre receitas e despesas potenciais no Orçamento Geral da União (ver Texto II).

Efetivamente, expectativas favoráveis no ambiente de negócios emergem com déficits fiscais sob controle e com taxas de inflação dentro da meta, o que pode facilitar a queda nas taxas de juros reais, implicando, antes de tudo, **uma política macroeconômica de austeridade fiscal.** Se bem-sucedida, essa política poderia expandir a demanda agregada e criar um círculo virtuoso de retomada de crescimento econômico. Mas, como afirmava Alice: dizem que o tempo resolve todos os problemas, mas quanto tempo?

O crescimento das fontes de usos (impostos, taxas, contribuições parafiscais) tem sido tão lento quanto o crescimento do PIB nas quatro últimas décadas, desproporcional à avalanche de usos alternativos dessas fontes, sendo intensa a propensão político-administrativa à formação de déficits fiscais, potencializada pelas contradições ideológicas da base do governo. Nesse contexto, a gestão pública acaba se limitando a selecionar quais problemas socioeconômicos e

adotado no Brasil, na última década, é um "trabalho de Sísifo"; pois em a cada mandato presidencial há um novo início da política econômica substantivamente idêntica.

socioambientais deseja resolver, e geralmente são selecionados aqueles para os quais há maior mobilidade política no curto prazo a partir da base aliada no Congresso Nacional. Usualmente, a concentração da atenção das políticas públicas não ocorre hoje com os problemas da pobreza e da extrema pobreza (subnutrição, submoradias, etc.) os quais irão reproduzir a pobreza e a extrema pobreza amanhã.

**Ocorre que o tempo da política é mais acelerado, menos flexível e menos tolerante do que o tempo da economia e a retomada do crescimento pós-ajustes macroeconômicos pode não acontecer no prazo compatível com a ansiedade e a paciência dos governantes ao longo de seus mandatos. Pois, afinal, a retomada do crescimento não ocorre apenas como subproduto cronológico de ajustes fiscais, mas, principalmente, a partir da concepção e da implementação de projetos de desenvolvimento programados para serem implementados ao longo dos mandatos. Essa questão se agrava no último ano de um mandato presidencial quando, nas eleições ao nível federal e estadual, há uma tendência a ampliar intensamente os gastos públicos que impactam, no curto prazo, o desequilíbrio das contas públicas.**

Os governos que adotaram esses fundamentos conceituais da austeridade fiscal em suas políticas econômicas foram conduzidos às seguintes decisões controversas:

1. **para promover o equilíbrio fiscal e eliminar os déficits prevalecentes será necessário um corte tanto mais intenso nos gastos públicos quanto maior for o tamanho do déficit, e tanto menos intenso quanto maior for a possibilidade de elevar incrementalmente a carga tributária e outras fontes de fundos;**
2. **os critérios para os cortes, congelamentos ou contingenciamentos dos gastos públicos ocorrem, quase sempre, sobre os parcos recursos não vinculados do orçamento, de tal forma que serão reduzidos os recursos financeiros disponíveis para programas e projetos altamente prioritários e politicamente sensíveis para a**

**sociedade (investimentos em infraestrutura econômica e social, políticas sociais compensatórias, etc.);**

3. **no caso brasileiro, como o déficit público é de natureza estrutural e não apenas o resultado de conjunturas desfavoráveis nos ciclos econômicos, o programa de austeridade fiscal incorporou adequadamente as reformas político-institucionais da Previdência, do sistema tributário e a administrativa, redundando em um novo Pacto Federativo;**
4. **há dificuldades de se implementar um programa de austeridade fiscal no Brasil pois, por trás de cada Real de despesa pública programada, há sempre um grupo estruturado e politicamente mobilizado de interesse social, regional, setorial produtivo, ou não produtivo, de tal forma que cortes, contingenciamentos, reprogramações das despesas se caracterizam como uma difícil arte de negociação política com o Congresso Nacional e com grupos organizados da sociedade civil, um convite a prováveis tensões sociais e políticas se o processo de implementação for realizado sem flexibilidade negocial, em termos de sequenciamento, intensidade e cadência das ações.**

A avalanche de demandas sobre o que o governo precisa fazer visando a acelerar o crescimento, com equidade social e sustentabilidade ambiental na reconstrução do Brasil, é tão intensa que se comprometer com déficits fiscais zero ou com PPAs ambiciosos financeiramente passam a ser apostas de elevado risco político e lembra a história de Alice: “Ficou ali sentada, os olhos fechados, e quase acreditou estar no País das Maravilhas, embora soubesse que bastaria abri-los e tudo se transformaria em insípida realidade”. As consequências políticas da gestão orçamentária são profundas e levam a frequentes crises entre o Poder Público e o Congresso Nacional:

- **ao ter que negociar recorrentemente com o Congresso Nacional o processo de programação e de reprogramação do orçamento, cada administração do Governo Federal acaba direcionando o seu ideário político-ideológico para um processo de convergência pontuada e negociada com os partidos do Centro -** por exemplo, na gestão Bolsonaro, os

impactos socioeconômicos da pandemia levaram à uma política anticíclica de defesa do nível de renda do estilo Keynesiano e na atual gestão (2022-2026) pratica-se, frequentemente, a política de estabilização monetária do estilo neoliberal; as restrições e as condicionalidades prevalecentes se impõem aos programas partidários que dão um passo à frente e dois para trás em seus objetivos doutrinários;

- **como as avalanches de demanda das políticas sociais compensatórias, de modernização da infraestrutura econômica e social, das políticas ambientais, etc., não encontram as fontes de fundos que necessitam para implementar efetivamente os seus compromissos eleitorais e promessas políticas, os governantes acabam fazendo de tudo um pouco: deixam obras inacabadas e inúmeros novos convênios assinados; serviços públicos e semipúblicos (meritórios) ofertados em quantidades insuficientes e precária qualidade; como consequência, vai se minando o capital político da gestão política dominante.**

## IV. A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO CICLO DE EXPANSÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Desde 2014, a economia brasileira vem andando de lado. O crescimento do PIB per capita é praticamente nulo. Houve anos de taxas negativas de crescimento e outros de taxas positivas de crescimento na década em que a pandemia da covid-19 provocou um declínio nos níveis do emprego e da renda dos brasileiros para, em seguida, induzir o renivelamento das atividades econômicas em 2021 e 2022. As taxas, quando apresentadas em gráfico, se assemelham à imagem de um eletrocardiograma com altos e baixos na sua evolução e não devem dar a ilusão de que se iniciou um ciclo de expansão sustentado.

Mas, ao longo do século atual, o crescimento econômico do Brasil foi inexpressivo; como destacado, enquanto nas duas primeiras décadas, a China cresceu no acumulado cerca de 345%, o Brasil cresceu apenas 26%, ficando entre os países de médio baixo crescimento.

**O baixo ritmo de expansão da economia, desde 1980, provocou alguns graves problemas socioeconômicos e socioambientais: (ver Anexo I)**

a. o aumento do número de famílias vivendo na pobreza e em extrema pobreza social, a ampliação do número de brasileiros que vivem em estado de subnutrição e de fome diuturna; pode-se observar a dinâmica dos patamares da pobreza: o empobrecimento de famílias. de classe média baixa e famílias das classes D e E se tornando miseráveis;
b. por descontinuidades nas políticas públicas de desenvolvimento regional, cujo macro objetivo era a construção de um processo de reversão da polarização espacial, as economias estaduais mais pobres do País ainda têm condições de vida bem inferiores às condições de vida das economias estaduais mais ricas: os maranhenses e os alagoanos, por exemplo, apresentam indicadores econômicos e sociais quase três vezes inferiores aos indicadores das áreas mais desenvolvidas; a insatisfação com essas assimetrias e desigualdades se manifesta junto às

populações locais em movimentos políticos através de projetos no Congresso Nacional para a criação de novas unidades da Federação (18 novos estados e três novos territórios);

c. a disponibilidade de capitais intangíveis (humano, intelectual, social, institucional, etc.), componente necessário (juntamente com o capital físico) e suficiente para alavancar um processo de desenvolvimento sustentável, é distribuída assimetricamente entre as 27 unidades da Federação e os 5568 municípios brasileiros, impactando as suas potencialidades de desenvolvimento local; há, atualmente, cerca de 1700 municípios que sobrevivem em áreas economicamente deprimidas graças às políticas sociais compensatórias do Governo Federal (Sertão do Agreste do Nordeste, Vale do Jequitinhonha e Mucuri, quatro microrregiões do Vale do Rio Doce, etc.);
d. a busca frenética pelos ganhos de lucro e de riqueza levou um número cada vez maior de indivíduos e de organizações produtivas ao uso predatório ou não sustentável dos ecossistemas, particularmente durante as décadas recentes nos biomas do Cerrado e da Amazônia;
e. a fragilidade das contas públicas dos três níveis de governo tem deixado a qualidade e a quantidade dos serviços públicos essenciais (saúde, segurança, infraestrutura, educação, etc.) em precárias condições de oferta, particularmente nas grandes metrópoles (transporte coletivo, favelas com um número de habitantes superior ao de muitos polos microrregionais, etc.).

**Todos esses e outros problemas estruturais têm melhores condições de serem equacionados se houver uma aceleração do processo de desenvolvimento sustentável do País no médio e no longo prazo, uma vez que provoca a formação de um maior excedente econômico, do qual uma parcela significativa pode ser utilizada para financiar as diferentes políticas públicas dos três níveis de governo. Essa aceleração dos desenvolvimento poderá ser estruturada através de um modelo de crescimento econômico globalmente competitivo, com justa distribuição da renda e da riqueza nacional entre diferentes grupos sociais e regiões e, finalmente, o uso e o não uso dos recursos ambientais através de políticas de conservação, de preservação e de reabilitação dos ecossistemas. Uma utopia? Mas como dizia *Oscar Wilde* "o progresso não é senão a construção de utopias".**

## V. O CREPÚSCULO DA CRISE DE CRESCIMENTO

É uma tarefa inglória elaborar um cenário prospectivo de uma economia cuja evolução passa por forte inflexão causada por uma crise econômica, social e ambiental. Dois exemplos históricos podem ser ilustrativos dessa imensa dificuldade que, frequentemente, leva os economistas a erros grosseiros em suas projeções e em seus aconselhamentos sobre o que e como fazer para a superação da crise.

Em 1929, *Irving Fisher*, considerado como um dos maiores economistas norte-americanos, admitia que os preços das ações na Bolsa de Valores de Nova York "atingiram o que parecia ser permanentemente um *plateau* elevado". No dia 15 de outubro daquele ano, afirmava que "esperava ver em alguns meses o mercado de ações na Bolsa de Valores bastante melhor do que está hoje". Duas semanas depois, na chamada "Quinta–Feira Negra", houve a quebra na Bolsa, os valores das ações despencaram, iniciando a dramática crise de 1929, a qual se estenderia por uma década, atingindo todos os países do mundo, embora com intensidade e impactos diferenciados.

Em 2003, *Robert Lucas*, Prêmio Nobel de Economia em 1995, laudava em seu discurso na American Economic Association, as conquistas e o sucesso da análise macroeconômica "ao transformar as depressões econômicas em

problema do passado e resolvido efetivamente por muitas décadas". Em 2008, ocorreu novamente uma depressão na economia mundial, sendo que, para alguns analistas, os impactos socioeconômicos foram mais profundos do que aqueles causados pela crise de 1929.

**A questão fundamental é que o capitalismo, com a integração generalizada dos mercados financeiros no sistema, tornou-se um regime econômico marcado por uma sequência de instabilidades. E no processo de estabilização de uma economia instável germina a semente de uma nova instabilidade. Ficou no registro da história da humanidade o longo período de prosperidade do pós-II Grande Guerra até 1973, com a crise da OPEP gerando experiências de estagflação. Nesse contexto, não há como excluir a possibilidade de vir a ocorrer no País algum *tipping point* (ver Anexo 2)**

Além do mais, cada crise tem características morfológicas específicas no contexto histórico em que ocorre, as quais inibem a adoção de soluções equivalentes às das crises anteriores. Em relação à crise de 1929, as atuais crises se dão em economias mais globalizadas, financeiramente mais especulativas, socialmente mais desiguais, mais propensas às rebeliões políticas dos movimentos sociais, mais predatórias dos ativos e serviços ambientais. Infelizmente, a crise de hoje não produz anticorpos para uma nova crise amanhã e são passíveis de *tipping points* (pontos de ruptura).

Em um ambiente de instabilidades sequenciais, onde os sistemas desestabilizados desenvolvem uma posição mais estável para se desestabilizar novamente, conforme previu *Hyman Minsky,* seria mais recomendável evitar projeções mecanicistas e estar atento aos infinitos detalhes que emergem diariamente dos diferentes sistemas nacionais e multilaterais de informações.*

A atual situação da economia brasileira não pode ser comparada a uma corrida de obstáculos em que um dos corredores, embora em ritmo lento, leva uma queda abrupta e desestruturante e, depois de algum tempo, retoma o seu percurso visando a atingir um bom desempenho (*stop and go*). A diferença básica é a de que, após uma queda de grande impacto, uma economia tem que

* Hyman Minsky – **Stabilizing an Unstable Economy**, Mc Graw Hill, 1986

mudar o seu roteiro para atingir os mesmos objetivos. Não há uma política econômica de uma vez por todas, pois uma crise mais intensa afeta comportamentos, instituições e, até mesmo, as regras do jogo de uma sociedade. Cada política econômica deve, pois, ser historicamente contextualizada, como indicava *John Hicks*.

**Uma característica psicossocial desses momentos é a sensação entre os brasileiros de que não há saída que possa ser vislumbrada no horizonte.** Não é o que ensina a nossa história, pois, desde a II Grande Guerra, conseguimos superar algumas dilacerantes crises financeiras e dessas experiências ficaram algumas lições.

É preciso renovar ideias pois, embora a economia seja única, ela tem muitas receitas. Não deve ser guiada por um voluntarismo inconsequente para resolver problemas socioeconômicos complexos e intrigantes. Não se deve enxergar, em diferentes circunstâncias enigmáticas, apenas aquilo que se quer ver. E, como as ideias não podem ser separadas de seu contexto histórico e social, precisamos, em crises inéditas, estar preparados para deixar de lado algumas ortodoxias dos manuais de Economia, construídas através do conhecimento fragmentado*.

**A primeira regra do processo de planejamento para a superação de uma crise econômica é definir quais os problemas socioeconômicos e socioambientais que precisam ser resolvidos, que merecem uma concentração de atenção.** A partir dessa delimitação vão se delineando as políticas, os programas e os projetos que são prioritários para o equacionamento dos problemas no médio e no longo prazo. Mas, para definir a trajetória histórica a ser construída pelo processo de planejamento, as ideias são imprescindíveis para dar substância, a fim de que metas e objetivos sejam conquistados. Elas são a base inicial para a concepção e a implementação das políticas públicas.

**Como diz o cientista político *Mark Blyth*, as ideias, tomadas como parte de uma sequência geral de mudança institucional, reduzem incertezas, atuam como recursos para a construção de coalisões, empoderam protagonistas**

* Dani Rodrik – **Economics Rules: The Rights and Wrongs of the Dismal Science.** Norton, 2015,

**para contestar as instituições existentes, atuam como recursos na construção de novas instituições e, finalmente, coordenam as expectativas dos agentes, reproduzindo, portanto, estabilidade institucional.**

Mas, há boas e más ideias em todo processo de planejamento. Uma má ideia é a de transformar uma condição necessária para se atingir um objetivo em condição necessária e suficiente. Como, por exemplo, a de considerar que concentrando-se os principais recursos políticos e institucionais da gestão pública no equilíbrio fiscal e financeiro, a retomada do crescimento econômico virá por acréscimo, pelas livres forças de mercado. A origem dessa narrativa está no que pode se denominar a fragmentação do conhecimento do pensamento econômico.

*Alessandro Roncaglia*, professor de Economia da Universidade de Roma, caracteriza os últimos cinquenta anos como **um período de fragmentação da teoria econômica.** As pesquisas econômicas se ramificaram em diferentes direções e os seus próprios fundamentos sofreram ampla diversificação. Para ele, essa era de fragmentação levou a uma intensa divisão de trabalho entre grupos de economistas substancialmente autônomos, que muitas vezes ignoram ou, de qualquer modo, não levam em conta como estão evoluindo as outras áreas do conhecimento científico, gerando a formação de especialistas em temas específicos, que levam para a formulação das políticas econômicas uma visão estreita da realidade econômica do país.

*Ortega y Gasset,* considerado por muitos o maior filósofo espanhol do século 20, definia o especialista como alguém que sabe cada vez mais de cada vez menos, alguém que se ocupa profissionalmente de um ramo particular de uma ciência. Muitos especialistas não se preocupam com a diversidade das diferentes abordagens sobre os mesmos problemas, sobre a própria diversidade desses problemas ou como a Economia tem muito que aprender com as outras Ciências Sociais.

**A especialização em determinada escola de pensamento econômico pode levar a que alguns economistas, tomando decisões de política econômica de curto prazo, em uma sociedade multifacetada e complexa, venham a**

**fazer afirmativas equivocadas do ponto de vista teórico e ingênuas do ponto de vista histórico sobre relevantes questões dos processos de desenvolvimento sustentável da sociedade. Nesse contexto, a Economia tem sido acusada de ser simplista e insular, ao desconhecer o progresso das demais Ciências Sociais, e de estar constantemente pronta para racionalizar os interesses utilitários dos grupos dominantes no sistema político.**

A tendência atual na formação dos economistas que se apegam a determinada escola de pensamento é a do que se denomina de visão acumulativa, segundo a qual a análise econômica apresenta uma ascensão progressiva para níveis cada vez maiores de compreensão da realidade econômica. O ponto de chegada dos economistas hoje - a teoria econômica contemporânea - incorporaria todas as contribuições prévias do conhecimento econômico. (*sic*)

É o caso atual do **modelo de equilíbrio fiscal expansionista**, predominante junto às políticas de estabilização monetária de diversos países no pós-crise de 2008. A sua proposta assim se resume: reorganize as finanças do governo eliminando déficits primários e previdenciários através de algumas reformas político-institucionais pró-mercado, daí o crescimento econômico e a geração de renda e emprego virão por acréscimo, induzidos pelo clima de confiança e de expectativas favoráveis entre os diferentes protagonistas econômicos que produzem, que consomem, que investem. O futuro da economia estaria, assim, escrito nas reformas do presente.

**Tudo isso é, contudo, uma hipótese que pode não acontecer. A experiência histórica do Brasil e de diversos países mostra que o processo de crescimento econômico não é um subproduto cronológico da estabilidade monetária. Estratégias específicas de crescimento são indispensáveis, entendendo-se por uma estratégia de crescimento políticas econômicas e arranjos institucionais mais subjacentes para desencadear um ciclo de expansão da economia, sustentando o seu dinamismo e dotando-a com resiliência a choques internos e externos ao longo do tempo.**

## VI. UMA NOVA POLÍTICA ECONÔMICA ANTES DA MEIA NOITE

**Precisamos conceber e implementar uma nova política econômica baseada em três argumentos sumarizados em:**

1. Há necessidade de se consolidar a consistência macroeconômica do País, sustentando e aperfeiçoando o modelo de equilíbrio fiscal expansionista, mesmo sabendo de suas limitações e dos efeitos colaterais indesejáveis, uma vez que o descompasso entre receitas públicas (que têm crescido lentamente com a desaceleração da expansão do PIB desde 1980), e as despesas públicas (que vêm se acelerando para financiar as indispensáveis e legitimamente definidas políticas públicas de crescimento econômico, de equidade social e de sustentabilidade ambiental, que são **um componente essencial para consolidar a nossa democracia);** como o único instrumento que vem sendo utilizado para evitar que o desarranjo das contas públicas impacte o processo inflacionário é a taxa de juros, torna-se absolutamente indispensável preservar a independência do Banco Central, resguardando-o de intervenções políticas oportunistas para evitar uma "argentinização da nossa economia";

2. Diante desse descompasso, a busca do equilíbrio fiscal vem ocorrendo através dos congelamentos e dos contingenciamentos dos gastos públicos, de eventuais acréscimos na carga tributária, de ocasionais acréscimos de receitas de privatizações, de concessões ou de redução das sonegações fiscais, um trabalho de Sísifo face à avalanche de despesas reprimidas que têm resultado na perda da qualidade dos serviços públicos e semipúblicos e intensas tensões e insatisfações das famílias das classes C, D e E;

3. Sem saída? É evidente que não, pois se as despesas públicas para melhorar a qualidade dos serviços públicos e semipúblicos, para modernizar a nossa infraestrutura econômica e social, para consolidar as políticas sociais compensatórias, para conservar, preservar e recuperar os nossos ecossistemas nos seis biomas, são absolutamente insuficientes e cada vez mais insuficientes no atual contexto político

polarizado, não se deve aumentar significativamente a carga tributária, mas sim **acelerar o crescimento do PIB, da Renda Nacional, da Riqueza Nacional, que constituem as fontes de fundos das Receitas Públicas dos três níveis de governo.**

Vejamos um pouco de números, o que poderia ser denominado de uma forma de aritmética frívola:

a. De 1900 a 1980, o PIB cresceu em média 5% ao ano, destacando-se os seguintes períodos:
    - 1940 – 1950: 5,9% ao ano
    - 1950 – 1960: 7,38% ao ano
    - 1960 – 1970: 6,17% ao ano
    - 1970 – 1980: 8,63% ao ano
b. De 2000 a 2020, a taxa de crescimento foi de apenas 2,2%, com o crescimento demográfico anual de 1,7% ao ano, o crescimento da produção de bens e serviços para cada brasileiro foi insuficiente ou pífio; se o Brasil tivesse mantido a taxa de crescimento de 5% ao ano de 1980 a 2020, o brasileiro poderia ter o padrão de vida médio do italiano ou do espanhol atualmente;
c. A uma taxa de crescimento de 5%, o valor do PIB dobra de 14 em 14 anos, o que significa que as Receitas Tributárias do Governo Federal poderiam estar atualmente em nível superior a 7 trilhões de Reais ao ano, mais do que suficiente para ampliar melhorias e modernizar os serviços públicos e a infraestrutura econômica e social.

**O nosso dilema é, pois, construir e implementar um ciclo de expansão com a condicionalidade de não se desorganizar ou de se desestruturar a atual política de estabilização monetária, a qual vem se mantendo ainda que sob enorme pressão vinda dos setores mobilizados da classe política e de segmentos da sociedade civil organizada.** Para isso, é fundamental que os programas e projetos que irão compor **um novo ciclo de expansão** tenham pelo menos as seguintes características:

1. **Sejam programas e projetos de desenvolvimento sustentável** que atingem um processo de crescimento econômico globalmente

competitivo, inclusivo na distribuição dos frutos do crescimento com justiça social entre famílias e regiões, e sustentável na preservação, conservação e recuperação dos ecossistemas dos seis biomas (Amazônia, Mata Atlântica, Cerrados, Caatinga, Pantanal e Pampas);

2. **O financiamento dos programas e dos projetos seja não inflacionário** e compatível com os objetivos da política de estabilização para evitar pressões adicionais sobre a estrutura dos gastos públicos no curto prazo;

3. **Sejam programas e projetos em fase avançada de amadurecimento político-institucional** para fins de implementação ou porque já estão em processo experimental finalístico ou porque já estão em fase operacional bem sucedida, ou seja, realísticos dentro do atual contexto histórico do Brasil e do mundo, respeitando os "limites do possível", projetos tais como: **a.** o **Terceiro Salto Científico e Tecnológico da Agropecuária Brasileira com a formação de corredores de exportação de produtos intensivos de recursos naturais pelas novas Rotas da Seda; b. adoção ampliada do modelo de desenvolvimento da Terceira Itália para a promoção das aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas: c. o desenvolvimento e a promoção de projetos de Bioeconomia na Amazônia; d. o New Deal verde e a produção nacional juntamente com a China e a Alemanha na indústria da mudança climática; e. exploração de petróleo na Margem Equatorial Brasileira; entre outros projetos.**

4. **Que tenham passado pela avaliação financeira tradicional com sucesso,** assim como pela avaliação socioambiental do Banco Mundial/OCDE/BID, com positiva taxa interna de retorno socioambiental;

5. **Que contribuam intensamente para viabilizar soluções** para os principais compromissos assumidos pela atual administração do Governo Federal e dos governos estaduais durante o processo eleitoral de 2026, a fim de que possam assumi-los e liderá-los com intensidade e determinação política.

O Brasil tem se situado entre as dez maiores economias do mundo, com um PIB nominal superior a 2,26 trilhões de dólares (FMI), um valor bruto da produção

(VBP) em torno de 30 trilhões de Reais e um valor de 340 bilhões de dólares das exportações dinâmicas e diversificadas.

A menos que ocorram políticas econômicas equivocadas e voluntaristas, dificilmente uma economia como a brasileira, com uma diferenciação produtiva ampliada, poderia ter taxa de crescimento anual negativa.

Assim, tem sido comum os governos incumbentes se encantarem com os eventuais resultados de taxas flutuantes e instáveis de crescimento em torno de 2% a 3% ao ano, o que é *meno male* diante dos riscos de uma semiestagnação da nossa economia, mas rigorosamente insuficientes e frustrantes para equacionar as questões estruturais do País, um descontentamento que poderá vir a ocorrer durante o próprio mandato de um governo, como “Cinderela após a meia-noite”.

De 1979 a 1990, *Margaret Thatcher* foi a primeira-ministra do Reino Unido e cunhou a expressão “não há alternativa” (*TINA – There is no alternative*) para justificar a sua política de austeridade fiscal, visando a encolher o papel do Estado na economia através dos cortes nos gastos públicos e do controle dos limites da dívida pública consolidada e que ocorreu principalmente através dos cortes nos gastos com o Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) e de um programa de privatização e de desregulamentação, o qual é denominado neoliberalismo.

Desde 2014, o Brasil vem adotando uma ou outra forma desse modelo de política econômica (modelo de equilíbrio fiscal expansionista) na expectativa de que a estabilidade monetária possa promover a retomada de crescimento sustentado e sustentável. Essa política tende a criar condições para, eventualmente, estimular as atividades de consumo e de investimento através do controle da inflação e da redução das taxas de juros, mas não para criar um **processo de desenvolvimento sustentável sem a formulação e a implementação de projetos que possam ter financiamento não inflacionário, que sejam realistas e viáveis no atual contexto da economia brasileira e mundial, e que contribuam para o tríplice objetivo de crescimento econômico, globalmente competitivo, com equidade social e sustentabilidade ambiental. (ver Anexo I)**

Se, no novo mandato presidencial, insistirmos numa política econômica fundamentada apenas em uma versão aperfeiçoada da consolidação fiscal expansionista, sem complementá-la simultaneamente com políticas de desenvolvimento sustentável, estaremos mergulhando o Brasil num campo de alternativas precárias do ponto de vista político-institucional, principalmente quando consideramos as imensas oportunidades perdidas para acelerar o nosso crescimento econômico, com distribuição da renda e da riqueza e com preservação, conservação e reabilitação dos nossos ecossistemas. Precisamos sair do atual conformismo e arriscar uma aventura histórica de Grande Transformação. Pois, como diz *Peter Drucker*: “Existe o risco que você não pode jamais correr, e existe o risco que você não pode deixar de correr”.

**Referências:**


- Julia Lynch – **The Regimes of Inequality: The Political Economy of Health and Wealth** – Cambridge, 2020.
- Paulo R. Haddad – **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Narrativas para a Construção do Futuro**. Caravana/e-Galáxia, 2023.
- Paulo R. Haddad – **Amazônia: Crise Social e Crise Ambiental**, Caravana, e-Galáxia, 2023
- Niall Ferguson – **Doom: The Politics of Catastrophe**, Penguin, 2021.
- Michael Common and Sigrid Stagl – **Ecological Economics**. Cambridge University Press, Part III, Governance, 2005.
- Jared Diamond, geógrafo e ornitólogo, escreveu o livro **Colapso – Como as Sociedades Escolhem o Fracasso ou o Sucesso**. e-book Amazon, cap. 15
- PNUMA – TEEB: **The Economics of Ecosystem and Biodiversity,** Earthscan, 4 vol., 2010

*no livro **The Road to Freedom:*Economics and the Good Society,** Josef E. Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia, faz uma análise crítica do neoliberalismo e propõe um modelo de capitalismo progressista. Norton, 2024.

*ver Danielle Alencar Parentes Torres e Adriana Mesquita Corrêa Bueno. **Breve Panorama da Bioeconomia no Brasil,** EMBRAPA, 2022.

- Paulo R. Haddad – **Brasil: Uma Nova Política Econômica**. Instituto Fórum do Futuro, 2025 (onde estão detalhados os projetos mencionados no texto).
- Alessandro Roncaglia – **The Wealth of Ideas – A History of Economic Thought:** Cambridge University Press, 2009 N

## ANEXO I

## O IMPÉRIO DO CURTO PRAZO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Na **Constituição de 1988,** estabeleceu-se a base fundamental para a **sistematização do planejamento no Brasil,** cabendo destacar o **Artigo 165** na sua versão original:

***Art. 165.*** *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

*I – o plano plurianual;*

*II – as diretrizes orçamentárias;*

*III – os orçamentos anuais.*

*§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*

---

*§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.*

**Essa sabedoria convencional da Constituição de 1988 foi politicamente pensada para sistematizar as ações de curto, médio e de longo prazo de cada mandato presidencial.** Especificamente, o plano de longo prazo define, a partir de consultas formais e informais à sociedade civil, **o país que queremos para as atuais e futuras gerações.** As suas diretrizes são a base fundamental para orientar as LDOs e os orçamentos anuais. Tudo isto deve estar em sintonia com os compromissos eleitorais do novo mandato presidencial, o qual se torna o principal responsável pela implantação de um processo de desenvolvimento sustentável no Brasil (= crescimento econômico globalmente competitivo + equidade social + sustentabilidade ambiental). É bom lembrar que, em setembro de 2015, o Brasil juntamente com os demais Estados Membros das Nações

Unidas se comprometeu com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Desde 2014, o Governo Federal vem concentrando os seus recursos humanos e institucionais na formulação das políticas de curto prazo, ora no combate à aceleração inflacionária, ora no ajuste das contas públicas. Com a exceção solitária de algumas iniciativas setoriais de poucos órgãos da administração direta e indireta, as atividades de planejamento de médio e de longo prazo vêm sendo postergadas. Mesmo as exceções que podem ser mencionadas foram apenas particularmente implementadas ou não saíram do papel.

O fundamento conceitual dessa estratégia tem sido o modelo fiscal expansionista, gerado na onda do neoliberalismo, o qual propõe que, sem equilibrar as contas consolidadas do setor público, a retomada do crescimento econômico é praticamente impossível. Uma das implicações desse fundamento político-ideológico é a necessidade de se controlar o sistema de planejamento ("uma fonte incessante de novos gastos públicos") e limitá-lo, formal e informalmente, ao Ministério da Fazenda, o vigilante da austeridade.

**Para economistas que tiveram sua formação profissional estritamente nos mercados financeiros onde, em geral, o que conta são as decisões especulativas de um dia após o outro, o planejamento de longo prazo pode ser considerado uma atividade supérflua. A sua preferência é por eliminar incertezas no curto prazo, induzidas pela política econômica que impactam negativamente as suas expectativas racionais. Daí o mercado financeiro celebrar esse modelo de política econômica que põe ordem num "governo gastador" e no "excesso dos gastos privados" através de taxas reais de juros exorbitantes. A área econômica frequentemente se limita à gestão do orçamento e do caixa.**

**Todo governo tem que dispor de estruturas de planejamento, que possam exercer as funções programáticas de mitigar, de compensar e de transformar. Mitigar certos impactos maléficos e desastrosos, como os das mudanças climáticas. Compensar muitas desigualdades sociais, como a**

**concentração da renda e da riqueza. Transformar estruturas produtivas anacrônicas com a incorporação de inovações científicas e tecnológicas.**

O hábito que se criou nas burocracias estatais, desde o fim das últimas **experiências bem sucedidas de planejamento de longo prazo,** no início dos anos 1980, de atuar através de uma sequência interminável de intervenções casuísticas não pode perdurar. Sem uma perspectiva de longo prazo em suas ações, dizia *Jean Ladrière,* da Universidade de Louvain, **os agentes e as instituições governamentais se entrelaçam nos mecanismos que eles próprios criaram e passam a ser conduzidos por uma espécie de processo acumulativo aparentemente sem limites. Ao sobrepor ações de curto prazo, desencadeiam forças que não podem controlar, induzem efeitos inesperados, promovem desencontros e expectativas e chegam à perda de confiabilidade junto à opinião pública. O tempo da economia e o tempo da política se confundem gerando decisões casuísticas ou oportunistas, ficando o sentimento na população de que a economia caminha sem rumo, sem planejamento.**

**É preciso articular as políticas econômicas de curto prazo (de austeridade fiscal, por exemplo) com o planejamento de longo prazo, o qual funciona como uma lanterna de popa a orientar o que fazer, como fazer e para quem fazer também no curto prazo, sem comprometer os objetivos de longo prazo, uma orientação indispensável para que os governantes possam executar os seus compromissos prioritários junto à população.**

À época de sua criação, o Ministério do Planejamento era responsável por múltiplas funções. Dentre elas, destacava-se a **função de coordenação geral das políticas, programas e projetos do Governo Federal.** Incluía também a articulação com as ações que envolvem estados e municípios. Essas ações são de natureza multissetorial e multirregional, necessitando de diferentes dimensões programáticas. São ações interdependentes e transversais para alcançar um objetivo de interesse comum dos órgãos da administração direta e da administração indireta e de absoluta e inequívoca prioridade para o povo brasileiro. São ações integradas às políticas públicas, renovadas para se adequar aos tempos presentes.

**A coordenação geral dessas diferentes ações não pode ser realizada por um ministério setorial, mas pelo ministério de maior centralidade administrativa, que tenha como missão institucional coordenar todas as ações governamentais nas quais a transversalidade institucional ocorra.**

No afã de implantar a doutrina do liberalismo econômico à *outrance,* foram levadas de roldão as funções que eram exercidas pelo Governo Federal. Entre essas funções destaca-se a de coordenação geral. **O sistema de planejamento** foi reduzido a um braço orçamentário do Ministério da Economia que, eventualmente, publicava um "plano de governo" no Diário Oficial, que ninguém sabe e ninguém viu. **Plano tem que ter a participação dos segmentos organizados da sociedade civil na sua elaboração, implementação, controle e avaliação. O plano de governo é elaborado e implementado para realizar as aspirações da sociedade civil.** Sem um plano consistente no curto, no médio e no longo prazo, como dizia um deputado inglês, o Governo fica como Cristóvão Colombo - quando saiu do Porto de Sevilha não sabia para onde ia, quando chegou à América não sabia onde estava e o tempo todo pago pelos contribuintes espanhóis.

**Toda experiência bem-sucedida de planejamento é permeada, destacadamente, por duas instâncias formais. Uma instância teleológica, onde se delimitam finalidades, objetivos e metas a serem perseguidos. E uma instância processual, onde se definem os procedimentos ou conjunto de etapas, de estágios e de módulos, de métodos a serem mobilizados, levando em consideração as próprias vicissitudes de sua implementação.**

**Visto pela ótica das duas instâncias, pode-se afirmar que, atualmente, o Brasil é um país que caminha a partir de decisões ad hoc, numa sequência de casuísmos de curto prazo, o que deixa a economia sem rumo, nas "mãos invisíveis" dos mercados que, frequentemente, se transformam em punhos cerrados contra os direitos sociais da população.**

Quando procura se distanciar do contexto histórico utilizando uma linguagem abstrata, ao nível da instância teleológica, utilizada para camuflar os conflitos implícitos em propostas genéricas, começam a surgir os verdadeiros dilemas a

serem enfrentados, visto que existem conflitos de objetivos e metas nas ações finalísticas entre grupos e classes sociais, regiões, setores produtivos.

É evidente que em um ambiente de tantas incertezas ao nível econômico e político de um país imerso em processos de semiestagnação econômica, de empobrecimento da população e de degradação ambiental, planejar o futuro é uma aventura de grande risco político.

Os PPAs elaborados nos últimos anos foram meros documentos formais necessários para exercer o ritual do Art.165. Serviram também para a equipe econômica adiar as demandas dos ministérios e órgãos setoriais, transferindo as suas necessidades de recursos fiscais e financeiros do presente para uma cornucópia imaginária no futuro. Foram PPAs que escancaravam o seu ilusionismo ao construir os fluxos de caixa plurianuais necessários para sua execução. Funcionavam como “as mentiras plausíveis” mencionadas por *Keynes.*

Em um seminário realizado nos EE.UU., o grande pensador econômico *Abba Lerner* defendia o argumento do que se denomina de finanças públicas funcionais para superar recessões econômicas e provocou um debate sobre as políticas econômicas propostas por Keynes, que se preocupava com a política fiscal, dívida pública e tudo isso. Keynes olhou para o lado para ver se havia alguém da imprensa e criticou: “É a arte dos governantes dizer mentiras, mas precisam ser mentiras plausíveis”.

## ANEXO II

## TIPPING POINT

Há algumas expressões em outros idiomas que, quando traduzidas para a Língua Portuguesa, perdem força. Por isso, é preferível mantê-las no original. Um exemplo é *"tipping point",* expressão que significa um ponto crítico no processo de evolução de um fenômeno ou evento que conduz a um desenvolvimento irreversível ou até mesmo a um retrocesso inevitável. O termo tem sua origem nos estudos de epidemiologia e é utilizado quando uma doença infecciosa atinge um ponto para além de qualquer habilidade local no sentido de controlar seu espraiamento mais amplo. É muitas vezes considerado como um ponto de inflexão, em geral provocado por algum evento menos significativo e aparentemente inesperado. Nesse sentido, há desastres ambientais que ocorrem como *tipping points* (rompimento de barragens) e outros que ocorrem de forma lenta e silenciosa, mas irreversível (a savanização da Amazônia).

Alguns exemplos *de tipping points* podem ser ilustrativos. Selecionamos cinco: dois de arte cinematográfica, dois de eventos econômicos magnificentes e um de mudança climática.

No filme Tempos Modernos, de Charlie Chaplin, um grupo de operários descansa no horário de almoço na rua em frente à fábrica na qual trabalham e onde estão insatisfeitos com o que fazem e com o que recebem. Passa um caminhão carregado de explosivos com uma bandeira vermelha, sinalizando que a carga é perigosa. A bandeira cai. Chaplin pega a bandeira e corre atrás do caminhão, levantando-a para ser entregue. Os trabalhadores se erguem imediatamente, iniciando uma rebelião em marcha de protesto. A cena é de 1936, nos Estados Unidos, no contexto da depressão econômica de 1929.

No filme Mary Poppins, da Disney, um diretor de banco convence seu filho a levar suas economias para depositá-las no banco em que trabalha. O banqueiro, rígido e severo com os filhos, leva o filho à reunião de diretoria do banco para provar que, apesar das dificuldades financeiras que a instituição está atravessando, o ambiente ainda é de confiança dos correntistas e dos novos depositantes, como demonstra a presença do seu filho. O menino assustado, sentindo o clima tenso na reunião da diretoria, sai correndo em direção ao

saguão principal do banco e grita que nunca irá depositar sua poupança ali. Os clientes presentes se assustam também e dão início, então, a uma corrida bancária irreversível. A cena se passa em Londres, em 1910.

No livro “O Cassino Climático”, *William Nordhaus*, da Universidade de Yale, afirma que quando um sistema experimenta uma profunda descontinuidade no seu comportamento ocorre um *tipping point*. E que o tempo exato e a magnitude de tais eventos são quase sempre impossíveis de predizer. Eles podem ocorrer rapidamente e inesperadamente ou podem até mesmo não ocorrer. Cita como exemplos em relação às mudanças climáticas o colapso de grandes geleiras, mudanças em larga escala na circulação oceânica, processos de realimentação em que aquecimento provoca mais aquecimento.

As ilustrações econômicas são de crises financeiras, *tipping points* com os quais analistas da macroeconomia estão familiarizados. Um caso é o da crise bancária, na qual as pessoas, ao acreditarem que uma corrida bancária vai acontecer, acabam provocando-a, numa expectativa ou profecia autoconfirmada.

O segundo caso é mais grave e se refere à sequência de crises nas economias nacionais, iniciada com a falência do Banco Lehman Brothers, em setembro de 2008. Para Nordhaus, ninguém antecipou como seriam profundos os custos econômicos e sociais dos pânicos financeiros, nem compreendeu o quanto era frágil o próprio sistema financeiro. Falava-se, à época, da Grande Moderação do capitalismo e do fim dos ciclos econômicos recessivos ou inflacionários.

Pois bem, a economia brasileira já está acumulando um longo período de quase-estagnação ou de recessão econômica. Nesse contexto, já se somam milhões de brasileiros desempregados, subempregados e desalentados, acumulando uma avalanche de insatisfações, de frustrações e de infelicidade. Nessa avalanche, agregam-se os que estão perdendo o valor de sua renda real, os que estão inconformados com a crescente perda de qualidade dos serviços públicos essenciais e os que contestam os impactos concentradores de renda e de riqueza da atual política de austeridade fiscal.

Não se trata de ser pessimista ou até mesmo catastrófico, mas o Governo Federal deveria executar ações programáticas para a retomada do crescimento, da renda e do emprego na economia brasileira e, especificamente, em algumas

das fragilizadas economias estaduais e regionais, sob pena de assistir, eventualmente, a uma onda de protestos, de rebeliões e de movimentos de rua num clássico exemplo de *tipping point* da crise econômica e social. Da mesma forma, deveria fortalecer as instituições que formulam, estruturam, implementam e supervisionam as políticas públicas ambientais.

# VI. POLÍTICAS SOCIAIS E REGIMES DE DESIGUALDADES NO BRASIL

*"O perigo que nos confronta, portanto, é a rápida depressão do padrão de vida das populações europeias até o ponto que significa a atual fome para alguns (um ponto já atingido na Rússia e aproximadamente atingido na Áustria). Os homens nem sempre morrem silenciosamente. Porque a fome, que traz alguma letargia e um desespero desamparado, leva outros temperamentos à instabilidade nervosa de histeria e de louca aflição."*

**J.M. Keynes – Consequências Econômicas da Paz** (1919)

*"Ideias permitem que os agentes reduzam as incertezas e proponham uma solução particular para um momento de crise, e empoderam agentes para resolver determinada crise construindo novas instituições alinhadas com novas ideias."*

**Mark Blyth** (2015)

*"Uma coisa é por ideias arranjadas; outra é lidar com país de pessoas de carne e sangue, de mil – e tantas misérias... De sorte que carece de se escolher".*

**Guimarães Rosa**

## I. INTRODUÇÃO: HOMEOSTASE NO CAMPO DAS INCERTEZAS

Quando uma sociedade se encontra em um contexto histórico no qual problemas econômicos conjunturais se acumulam, juntamente com problemas estruturais que carregam do seu passado, há diferentes trajetórias históricas que pode vir a percorrer. Podem surgir lideranças políticas e comunitárias que concebem e implementam grandes mudanças e transformações na construção de uma nova realidade econômica e social, com mais progresso econômico e bem-estar social para a sua população.

Mas, é possível também que os conflitos entre os interesses dos diferentes grupos que compõem a sociedade se acomodem no que se denomina a armadilha do equilíbrio de baixo nível ou "a armadilha da renda intermediária"**. A busca do melhor é substituída pela busca do satisfatório, colocando a sociedade em um regime de homeostase.**

**Kenneth Boulding** (1910-1993), reconhecido por seus estudos sobre a metodologia da economia como ciência, destacou, em 1970, a importância da homeostase para os sistemas sociais como uma forma orgânica de equilíbrio, que deriva da Biologia e não apenas da Física. Segundo o Novo Dicionário da Língua Portuguesa de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, da Academia Brasileira de Letras (1986), há duas definições de **homeostase: 1. da Fisiologia:** tendência à estabilidade do meio interno do organismo; **2. da Cibernética:** propriedade autorreguladora de um sistema ou organismo que permite manter o estado de equilíbrio de suas variáveis essenciais ou de seu meio ambiente.

Neste século 21, a economia brasileira se encontra em um ambiente de tensões e de incertezas provocadas pela reestruturação da nova ordem econômica internacional, a partir do império do protecionismo do novo mandato do presidente Trump, pela crise fiscal e financeira dos três níveis consolidados de governo, pela polarização político-partidária que abala a formulação e a implementação das políticas econômicas, entre outros fatores.

**Segundo Boulding, a homeostase se define como a propriedade de um sistema aberto em organismos sociais, que tem função de regular o seu ambiente interno para manter uma condição estável.**

**Toda a sua organização interna, estrutural e funcional, contribui, mediante múltiplos ajustes, para a manutenção do equilíbrio, embora os resultados das ações de ajuste possam ser imprevisíveis, envolvendo inclusive riscos sobre os resultados esperados.**

A homeostase é, na verdade, o resultado da convergência dos interesses de um conjunto de diferentes grupos sociais no País em termos de **sua estratégia de conformidade.** Ou seja, diante de tantas incertezas sobre o futuro da economia e do sistema político, esses grupos de maior vocalidade na sociedade buscam, como **estratégias, alternativas de sobrevivência conformistas.** O equilíbrio se consegue quando todos se encontram conformados quanto à política econômica prevalecente*. É preciso destacar que o comportamento conformista não emerge como um *tipping point,* mas como um longo processo de decadência silencioso, mas resiliente.

Desde 2014, a economia brasileira está em estado de homeostase a partir de uma política econômica da estabilização monetária. As elites financeiras se encontram satisfeitas em se beneficiar de uma taxa de juros real considerada, recorrentemente, uma das maiores do mundo: a taxa nominal de 15% permite que o seu patrimônio financeiro dobre em menos de 5 anos, sem nenhum trabalho atual; cerca de 60 a 70 milhões de brasileiros estão protegidos precariamente sob alguma política social compensatória (Bolsa Família, Benefícios Continuados da LOAS, Previdência Social); a classe média, aos trancos e barrancos, ainda consegue, graças ao seu poder eleitoral, atenuar o avanço do processo de seu empobrecimento. **Enfim, observa-se uma atitude de comportamento conformista nas opções pela atual política econômica**

* "Quando um grupo de indivíduos reage repetidamente, de forma característica, em resposta a uma situação causada por um estímulo, concluímos que os membros do grupo adotam uma atitude social fixada em relação a ela. Essa reação característica de grupos de pessoas é às vezes denominada comportamento conformista" (**Dicionário de Ciências Sociais, FGV/MEC).**

**por parte de quase todos os grupos sociais organizados do País, que se acomodam em uma estratégia de sobrevivência.**

Desde 2014, a política econômica brasileira tem sido fundamentada no modelo de equilíbrio fiscal expansionista, o qual pressupõe que, com o ajuste fiscal articulado com as tríplices reformas político-institucionais (tributária, previdenciária e administrativa), ocorrerá a retomada do crescimento impulsionada pelas forças livres dos mercados. Através de uma adequada coordenação da política fiscal e da política monetária, a dívida pública poderia ser mantida em níveis adequados e viabilizar as taxas necessárias para que o País supere as atuais crises econômica e socioambiental, o que poderá resultar em uma eventual queda da taxa básica de juros e induzir a retomada do crescimento de forma sustentada ao longo do tempo.

Pois bem. O déficit fiscal consolidado no Brasil não é de natureza conjuntural, como ocorreu em vários países desenvolvidos quando foram impactados pela crise de 2008 e pela pandemia da COVID-19 (ver Texto V). A condição necessária e suficiente para a retomada do crescimento nesses países foi a normalização do equilíbrio fiscal. No caso brasileiro, o déficit é de natureza histórico-estrutural e se configurou a partir dos anos 1990, quando a despesa pública cresceu de forma acelerada com a implantação das diferentes políticas públicas previstas na Constituição de 1988, enquanto a desaceleração do crescimento do PIB e da Renda Nacional levou a um crescimento pouco significativo da base tributária. *Mário Henrique Simonsen* e *Delfim Netto* advertiam, **ainda em 1990, que essa escala de despesas não caberia no PIB, a não ser que houvesse um crescimento do PIB em ritmo proporcional ou até mesmo mais do que proporcional.**

Ao elaborar cenários para a economia brasileira no período 2026-2030, há uma tendência entre os economistas em trabalhar com o que se denomina **"a síndrome do W e do V".** Buscam entender se após um período de desaceleração da economia, ocorrerá um novo ciclo de expansão de crescimento que poderá ser abortado por um período de nova queda. As apostas passam a ser se a configuração do ciclo futuro será a imagem de um V ou de

um W no espaço geométrico euclidiano; daí as instabilidades observadas na evolução das taxas de crescimento do PIB ao longo dos anos.

Ora, poderemos estar, na verdade, vivendo uma **experiência de homeostase econômica** mediante um conjunto de ajustes dinâmicos controlados por mecanismos de regulação inter-relacionados, que poderão manter "a economia em banho-maria". Uma economia que, ao procurar equilibrar politicamente as preferências conflituosas de política econômica dos diferentes setores produtivos, grupos sociais e regiões do País, tende a dar dois passos para trás depois de ter dado um passo para frente, mas sempre acomodando interesses conflitivos e poderá se envolver em um processo de decadência silenciosa.

Não se trata de analisar o estado futuro da economia brasileira como simples extrapolação do comportamento recente das principais variáveis econômicas ("cenário tendencial"), nem do tratamento do futuro como algo inédito ou desconhecido ("cisnes negros") que estaria além dos atuais níveis de conhecimento e da experiência dos analistas. **Mas de reconhecer que as restrições e condicionalidades impostas pelas decisões de políticas econômicas para o próximo quinquênio constituem um imperativo determinante de suas perspectivas e que os limites do possível encolheram.**

**Podemos classificar essas restrições e condicionalidades em três grupos. Ao fazer uma opção pela globalização econômica e financeira** no final do século passado, o Brasil deveria ter se preparado para conviver com as interconexões e as interações da conjuntura econômica global sobre o seu grau de liberdade para formular autonomamente as políticas econômicas. E, no curto prazo, essa conjuntura é um campo menor de oportunidades e um campo maior de riscos.

O segundo grupo se refere ao que o governo endogenamente gerou de condicionalidades para o seu próprio processo de decisão, a partir de **inconsistências e inconformidades nas políticas econômicas** dos últimos anos. Citam-se, como exemplos: a restrição induzida à capacidade de investimento do setor público consolidado; desencontros das políticas fiscal e

monetária induzindo uma taxa de juros inibidora da formação de um ciclo de expansão, etc.

Finalmente, destaca-se a perda de confiança da comunidade empresarial nacional e internacional na gestão populista da economia brasileira, afetando a intensidade e a cadência do processo de tomada de decisão sobre os investimentos. Basta lembrar *Keynes,* que dizia no famoso capítulo 12 de sua **Teoria Geral, de 1936: "O estado da expectativa a longo prazo, que serve de base para as nossas decisões, não depende, portanto, exclusivamente do prognóstico mais provável que possamos formular. Depende, também, da confiança com a qual fazemos este prognóstico — na medida em que ponderamos a probabilidade de o nosso melhor prognóstico revelar-se inteiramente falso".**

Talvez tenhamos que começar a compreender melhor os fractais do novo mosaico da economia global e da economia brasileira, a qual, impossibilitada de avançar por restrições econômicas exógenas e endógenas ou de recuar ainda mais por razões de equilíbrio político, possa estar caminhando para um cenário de homeostase com riscos político-institucionais. Neste sentido está a necessidade de melhor compreensão das **configurações de políticas macroeconômicas, que se integram com as políticas de desenvolvimento sustentável.** Fica a questão: se o Brasil sair de um contexto de homeostase conformista poderá crescer com equidade social?

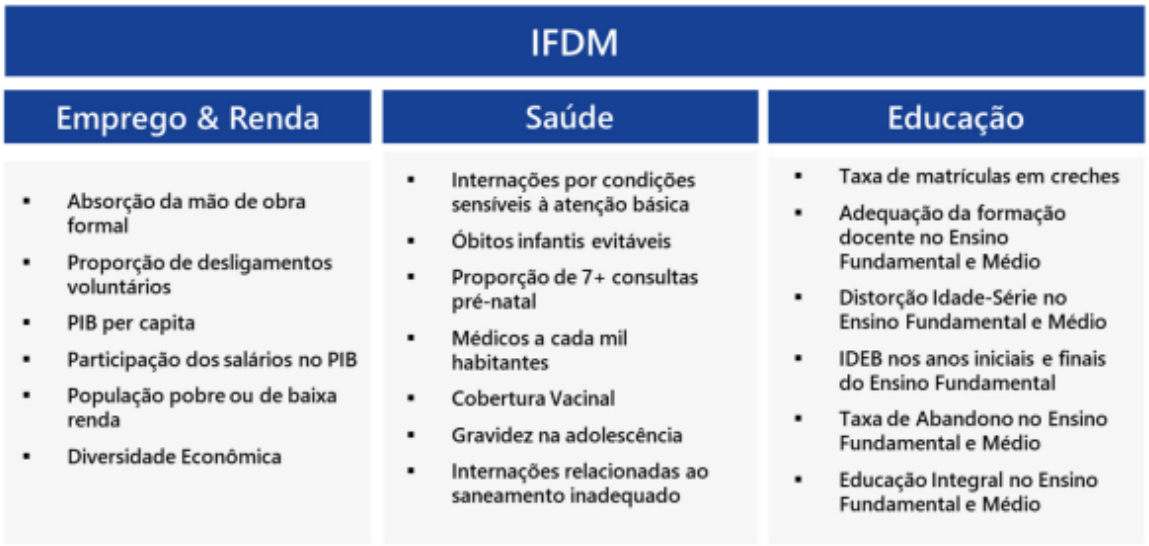
O Brasil vive, atualmente, uma fase de homeostase econômica, ou seja, há uma tendência autorreguladora do organismo econômico que permite manter, pelo menos, o estado de equilíbrio interno dos seus principais grupos de interesse (os rentistas, os movimentos sociais, etc.), ou porque usufruem da maior taxa de juros do mundo ou porque estão conformados com as benesses distributivas. O que nos leva a perguntar: quem de fato quer uma Grande Transformação do Brasil?

## II. INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Não dispúnhamos, até recentemente, de indicadores de desenvolvimento sustentável regionalizados para os 5569 municípios e as 27 unidades da Federação, mas de indicadores que combinavam apenas dois componentes dos ODS (crescimento econômico + equidade social), sem incorporar variáveis da sustentabilidade ambiental.

É o caso do IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) construído à semelhança do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) do PNUD/IPEA/FJP. Como destaca a análise do IFDM:

“Desde sua primeira edição, em 2008, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) busca acompanhar anualmente o desenvolvimento socioeconômico brasileiro sob a ótica da menor esfera federativa: o município. Medir esse desenvolvimento exige reavaliações periódicas sobre as escolhas possíveis e os níveis de acesso alcançados. Com o passar dos anos, essa necessidade levou à revisão dos indicadores que compõem o índice. A edição de 2025 do IFDM apresenta uma revisão metodológica do indicador, com uma série histórica totalmente revisada, contemplando os anos de 2013 a 2023. A atualização metodológica seguiu três pilares: revisão de literatura e diálogos com especialistas, identificação de novas variáveis e testes estatísticos para validar hipóteses teóricas e a estrutura de pesos do índice. O objetivo principal foi tornar a metodologia mais precisa e alinhada à realidade brasileira. Considerando que o desenvolvimento local depende da ação conjunta das três esferas de governo, do setor empresarial e da sociedade civil, a nova estrutura incluiu indicadores que extrapolam a gestão municipal. Também foram revisadas as metas, parâmetros e pesos dos indicadores. O IFDM mantém sua base em três eixos consagrados na mensuração do desenvolvimento humano: Emprego & Renda, Saúde e Educação. Os dados analisados seguem as premissas originais da metodologia: são obtidos exclusivamente de fontes oficiais, possuem periodicidade anual, recorte municipal e abrangência nacional. Os indicadores refletem os avanços e desafios socioeconômicos do País, desde o acesso aos serviços até sua efetividade para a população. O quadro a seguir apresenta as variáveis que compõem o índice”.




Observação: o número e a qualidade das variações de cada componente do IFDM são mais abrangentes do que o IDH uma vez que esse indicador, por estender a sua estimativa padronizada para todos os países, sofre limitações da disponibilidade de informações nas nações menos desenvolvidas.

O índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento socioeconômico da localidade (ver Tabela 1).

Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos:

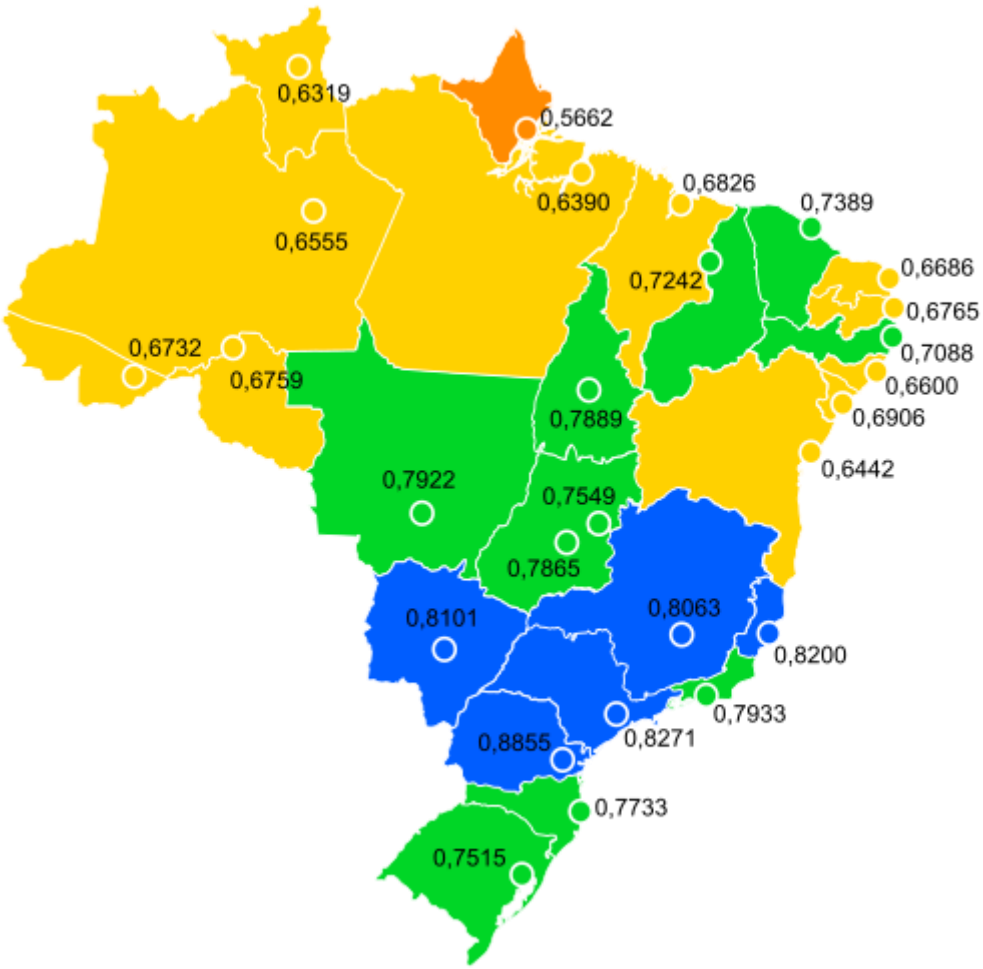
Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4: Desenvolvimento Crítico;

Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6: Desenvolvimento Baixo;

Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8: Desenvolvimento Moderado;

Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0: Desenvolvimento Alto.

A **lista a seguir mostra a situação das 27 sedes de governo das unidades federativas do Brasil de acordo com o IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Os valores são baseados em dados da edição 2025, que utiliza dados oficiais de 2023.




**Capitais brasileiras por IFDM em 2023**

Observação: o mapa ilustra a persistência dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento; a sua atenuação deve se tornar um dos objetivos de um processo de planejamento do desenvolvimento sustentável na agenda do Brasil que queremos.

## TABELA 1

### IFDM edição 2025 – ano base 2023 - Capitais

| Rank | | | Capitais | Unidade federativa | IFDM | | Variação |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2025 | 2013 | Variação | | | 2025 | 2013 | |
| 1 | 1 | = | Curitiba | Paraná | **0,8855** | 0,8137 | ▲ 8,8% |
| 2 | 3 | ▲ (1) | São Paulo | São Paulo | **0,8271** | 0,7497 | ▲ 10,3% |
| 3 | 4 | ▲ (1) | Vitória | Espírito Santo | **0,8200** | 0,7461 | ▲9,9% |
| 4 | 6 | ▲ (2) | Campo Grande | Mato Grosso do Sul | **0,8101** | 0,7273 | ▲ 11,4% |
| 5 | 5 | = | Belo Horizonte | Minas Gerais | **0,8063** | 0,7417 | ▲ 8,7% |
| 6 | 8 | ▲ (2) | Rio de Janeiro | Rio de Janeiro | **0,7933** | 0,7165 | ▲ 10,7% |
| 7 | 10 | ▲ (3) | Cuiabá | Mato Grosso | **0,7922** | 0,6942 | ▲ 14,1% |
| 8 | 12 | ▲ (4) | Palmas | Tocantins | **0,7889** | 0,6565 | ▲ 20,2% |
| 9 | 7 | ▼ (2) | Goiânia | Goiás | **0,7865** | 0,7211 | ▲ 9,1% |
| 10 | 2 | ▼ (8) | Florianópolis | Santa Catarina | **0,7733** | 0,7916 | ▼ 2,3% |
| 11 | 11 | = | Brasília | Distrito Federal | **0,7549** | 0,6762 | ▲ 11,6% |
| 12 | 9 | ▼ (3) | Porto Alegre | Rio Grande do Sul | **0,7515** | 0,7044 | ▲ 6,7% |
| 13 | 20 | ▲ (7) | Fortaleza | Ceará | **0,7389** | 0,5675 | ▲ 30,2% |
| 14 | 18 | ▲ (4) | Teresina | Piauí | **0,7242** | 0,5862 | ▲ 23,5% |
| 15 | 13 | ▼ (2) | Recife | Pernambuco | **0,7088** | 0,6434 | ▲ 10,2% |
| 16 | 14 | ▼ (2) | Aracaju | Sergipe | **0,6906** | 0,6003 | ▲ 15,0% |
| 17 | 17 | = | São Luís | Maranhão | **0,6826** | 0,5916 | ▲ 15,4% |
| 18 | 15 | ▼ (3) | João Pessoa | Paraíba | **0,6765** | 0,5972 | ▲ 13,3% |
| 19 | 19 | = | Porto Velho | Rondônia | **0,6759** | 0,5793 | ▲ 16,7% |
| 20 | 21 | ▲ (1) | Rio Branco | Acre | **0,6732** | 0,5664 | ▲ 18,9% |
| 21 | 16 | ▼ (5) | Natal | Rio Grande do Norte | **0,6686** | 0,5939 | ▲ 12,6% |
| 22 | 26 | ▲ (4) | Maceió | Alagoas | **0,6600** | 0,4975 | ▲ 32,7% |
| 23 | 23 | = | Manaus | Amazonas | **0,6555** | 0,5434 | ▲ 20,6% |
| 24 | 24 | = | Salvador | Bahia | **0,6442** | 0,5217 | ▲ 23,5% |
| 25 | 25 | = | Belém | Pará | **0,6390** | 0,5060 | ▲ 26,3% |
| 26 | 22 | ▼ (4) | Boa Vista | Roraima | **0,6319** | 0,5552 | ▲ 13,8% |
| 27 | 27 | = | Macapá | Amapá | **0,5662** | 0,4751 | ▲ 19,2% |

**Observação: os indicadores dos estados e das capitais de menos desenvolvimento seriam bem menores sem as transferências fiscais que beneficiam as suas variáveis de renda, saúde e educação.** (ver Texto I).

Para avaliar o processo de desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras, o **Instituto Cidades Sustentáveis** (ICS), em parceria com a Rede de Soluções de Desenvolvimento Sustentável (SDSN), que é vinculada à ONU, lança, desde 2021, o **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil** (IDSC-BR), o qual permite mapear, monitorar e avaliar o cumprimento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (assinado pelo Brasil em setembro de 2015). O IDSC-BR é elaborado com base em mais de 80 indicadores.

"**O Índice de desenvolvimento sustentável das cidades-BR, visa, de forma geral, a integração das cidades brasileiras em cada um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** (ODS). Seus objetivos e estratégias de estabelecimento dos ODS se constituem como ferramenta útil e efetiva para uma gestão pública e ação política nos municípios brasileiros. Além disso, possui ainda o objetivo de promover a construção de informações locais e de forma mais compreensível e acessível, de modo que gestores públicos possam se apropriar de sua metodologia, bem como da concepção e aplicação desta ferramenta. **Em resumo, o IDSC-BR oferece uma ferramenta que visa a melhoria da gestão pública em uma ação política de prefeitos e seja orientada, a fim de definir metas com base em indicadores e facilitar o monitoramento dos ODS em um nível local.**"

Os indicadores se relacionam com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) agrupados na Tabela 2, onde há um destaque de alguns indicadores devido ao seu caráter inovador e de sua relevância para o atual momento da sociedade brasileira.

**TABELA 2**

**IDSC-BR**

| Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) | Indicadores (exemplos) |
|---|---|
| 1. Erradicar a pobreza | • Pessoas com renda até 1/4 do salário-mínimo |
| 2. Erradicar a fome | • Obesidade infantil |
| 3. Saúde de qualidade | • Mortalidade por suicídio |
| 4. Educação de qualidade | • Acesso à internet nas escolas de ensino fundamental |
| 5. Igualdade de gênero | • Taxa de feminicídio |
| 6. Água potável e saneamento | • Índice de tratamento de esgoto |
| 7. Energia renovável e acessíveis | • Vulnerabilidade energética |
| 8. Trabalho digno e crescimento | • Jovem de 15 a 24 anos de idade que não estudam nem trabalham |
| 9. Indústria, inovação e infraestrutura | • Participação dos empregos em atividades intensivas em conhecimento e tecnologia |
| 10. Reduzir as desigualdades | • Violência contra a população LGBTIQIA+ * |
| 11. Cidades e comunidades sustentáveis | • Domicílios em favelas |
| 12. Produção e consumo sustentáveis | • Produção atendida com coleta seletiva |
| 13. Ação climática | • Emissão de $CO^2$ per capita |
| 14. Proteger a vida marinha | • Esgoto tratado antes de chegar ao mar, rios e córregos<br>• |
| 15. Proteger a vida terrestre | • Taxa de áreas florestais e naturais |
| 16. Paz, justiça e instituições eficazes | • Homicídio infantil |
| 17. Parcerias para a implementação dos objetivos | • Investimento público |

**Fonte:** Instituto de Cidades Sustentáveis.

**A elaboração do IDCS–BR é uma grande evolução metodológica na elaboração de indicadores quantitativos que nos permitem retirar a viseira da teoria e perceber melhor a realidade econômica e social do Brasil.**

**A redução dos custos para processar, armazenar e divulgar indicadores socioeconômicos a partir do ciclo de inovações da tecnologia de informações tem estimulado a produção de vários indicadores de forma**

**aleatória, pontual e, muitas vezes, sem sentido analítico.** Na verdade, pode-se observar que há **quatro gerações de indicadores socioeconômicos e ambientais** que emergiram nas seis últimas décadas, a partir da combinação de interesses acadêmicos com o interesse dos formuladores de políticas públicas. Particularmente, desde 1965, ocorreu uma explosão de novos indicadores de desenvolvimento em diferentes países.

Durante a crise de 1929, os governos dos EUA, Inglaterra, França e de outros países europeus se deram conta de que não dispunham de um sistema atualizado de informações para acompanhar a conjuntura econômica e as tendências de crescimento de suas economias (nível de atividade), assim como não dispunham de mecanismos de monitoramento para acompanhar os movimentos dos preços em seus países e regiões (índices gerais de preços e índices de custo de vida). Assim, pouco a pouco, sob as orientações conceituais das obras de *Keynes* e as diretrizes operacionais de *Richard Stone,* entre outros, foram se desenvolvendo indicadores de acompanhamento da conjuntura e do ambiente macroeconômico de diversos países do Mundo, até que as Nações Unidas assumiram a responsabilidade técnica para a normatização desses indicadores através da contabilidade nacional e para a sua sistematização nos países menos desenvolvidos, a partir dos anos 1950.

**A segunda geração** de indicadores socioeconômicos está relacionada à necessidade de se dispor de informações atualizadas, desagregadas e relevantes para a concepção e a implementação de políticas públicas de natureza redistributiva da renda e da riqueza em países, regiões e localidades. A motivação política para o desenvolvimento dos sistemas de indicadores sociais emergiu particularmente nos anos 1970, quando se constatou que os ciclos de crescimento econômico do pós-II Grande Guerra haviam gerado desigualdades e assimetrias na distribuição de seus custos e benefícios entre grupos sociais, famílias e regiões.

**A terceira geração** de indicadores está contextualizada na necessidade de melhor conhecimento do desenvolvimento científico e tecnológico das nações e de suas regiões, assim como das inextricáveis relações entre crescimento econômico e sustentabilidade ambiental. Desde a ECO-92, a concepção de

desenvolvimento sustentável, que procura um equilíbrio entre competitividade sistêmica, equidade social e qualidade do meio ambiente, está demandando, para a sua operacionalização, uma outra geração de indicadores de caráter inovador que vêm se configurando como de enorme relevância ao longo dos últimos dez anos. No Brasil, dispomos de inúmeros indicadores de sustentabilidade ambiental, como, por exemplo, os relatórios da qualidade das águas em nossas bacias hidrográficas produzidos pela ANA, pelo IDSC-BR, entre outras instituições públicas e privadas.

**A geração de indicadores,** que ainda não tem um caráter sistêmico e busca se consolidar, é a dos indicadores dos capitais sociais ou intangíveis (cultural, humano, conhecimento e institucional). As modernas teorias de desenvolvimento destacam que, embora as estruturas físicas sejam uma condição necessária para um processo de crescimento econômico de uma sociedade, o desenvolvimento sustentável dependerá fundamentalmente da sua capacidade de organização social e política, fundada na qualidade e na intensidade de seus capitais sociais. O que se busca são indicadores da qualidade institucional da gestão pública, do grau de mobilização e participação dos cidadãos no planejamento governamental, da capacidade de cooperar para competir de micro e pequenos empresários, da sustentabilidade fiscal dos governos estaduais e municipais e de sua responsabilidade social, etc. É possível encontrar aqui e ali um crescente número desses indicadores, que cada vez mais vem, influenciando a concepção e a implementação das políticas públicas.

Desde a definição dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, quando os países membros se comprometeram com sua implementação até 2030, foram sendo elaborados indicadores (como o IDSC-BR) para fundamentar planos, programas e políticas de governo e estruturar a última geração de indicadores de desenvolvimento sustentável. **Indicadores de desenvolvimento sustentável equivalem às aspirações do Brasil que queremos, pois representam adequadamente as condições de vida das gerações atuais e das gerações futuras.** Para a sua implementação bem sucedida, são necessárias lideranças como a do Presidente JK que, sem otimismo ingênuo, baseava o seu mandato presidencial **"na manifestação**

**inequívoca de fé na capacidade realizadora dos brasileiros, no triunfo do espírito pioneiro, na prova de confiança na grandeza do Brasil".**

O IDSC-BR permite visualizar com maior clareza a situação socioeconômica e socioambiental dos municípios e dos seus respectivos estados, ao incorporar a dimensão da sustentabilidade ambiental e ao permitir a sua comparabilidade internacional*. Vejamos a situação de 3 capitais, lembrando que o IDSC-BR varia de Muito alto: 80 a 100; Alto: 60 a 79,99; Médio: 50 a 59,99; Baixo: 40 a 49,99; Muito baixo: 0 a 39,99.

| | IFDM | IDSC-BR |
|---|---|---|
| **Recife** | 0,7088 | 40,23 (3528º de 5570) |
| **Belém** | 0,6390 | 40,16 (5349º de 5570) |
| **Porto Velho** | 0,6732 | 38,96 (5426º de 5570) |

* Jeffrey D. Sachs – **The Age of Sustainable Development**. Columbia University Press.

## III. CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADES SOCIAIS

O que fazer quando uma sociedade chega, após uma longa evolução histórica, dividida estruturalmente pelos níveis de renda, de região, de cor, de gênero? (ver Texto I). Nos últimos anos, desde a Constituição de 1988, a predominância na agenda governamental da redução das desigualdades sociais e regionais de desenvolvimento tem sido de ações das políticas sociais compensatórias (Bolsa-Família, Lei Orgânica de Assistência Social, Previdência Social) e das transferências fiscais do Governo Federal para estados e municípios (FPM, FPE, fundos educacionais, fundos de saúde pública, etc.).

É preciso reconhecer que as políticas sociais e fiscais compensatórias do Governo Federal, que vieram se estruturando desde os anos 1990, contribuíram para que a crise social não assumisse um recorte de pobreza africana. E, também, que os movimentos organizados da sociedade civil mobilizaram várias iniciativas de doações de bens essenciais para os mais necessitados, lembrando que “um pouco dos que têm muito pode representar muito para os que têm pouco”.

Entretanto, não é preciso elaborar indicadores através de metodologias sofisticadas para reconhecer a profundidade das desigualdades sociais no Brasil. Basta, caminhando ou viajando, olhar para os lados em muitos contextos geográficos. Vejamos dois exemplos típicos.

1. Um grupo de turistas chega ao Aeroporto Internacional de Confins e sai de Belo Horizonte em direção a Ouro Preto. Logo no início da BR–040, à sua esquerda, está o Belvedere, um dos mais caros e luxuosos bairros da Capital mineira, com índices de desenvolvimento humano (IDH) iguais aos da Suíça e da Noruega (0,951). Do outro lado equivalente da rodovia, está o Morro do Papagaio, com uma população de quase 20 mil habitantes com um IDH (=emprego e renda + educação + saúde) igual a 0,685, semelhante aos índices baixos da África do Sul ou da Índia.
2. Se você estiver no estado de Alagoas e viajar na direção do Rio São Francisco, saindo de Maceió, na Zona da Mata, passando pelo Agreste e pelo Sertão do Nordeste, você verá o desenrolar de um cenário dos

patamares de pobreza extrema enraizados no espaço geográfico. Se você achar que mora no País das Maravilhas, não olhe para os lados, pois verá que 48,7% da população do Nordeste é de pessoas pobres.

Para *Amartya Sen,* Prêmio Nobel de Economia em 1998, **o desenvolvimento é um processo de criação de oportunidades para que as pessoas possam realizar os seus projetos de vida.** Em uma economia de baixo crescimento, com ciclos frequentes de recessão econômica, como é o caso do Brasil nos últimos quarenta anos, o processo prevalecente tem sido o de destruição de oportunidades. Segundo o IBGE, a taxa de desemprego entre os jovens de 18 a 24 anos tende a ser superior ao dobro da taxa geral.

Desse contexto, em que prevalecem taxas abissais no tripé das desigualdades de renda, de emprego e de oportunidades, algumas lições podem ser apreendidas, a partir das experiências históricas de diversos países de economias de mercado quanto às relações entre as três dimensões de um processo de desenvolvimento sustentável:

- **Políticas públicas bem concebidas e implementadas têm a capacidade de reduzir sensivelmente o número de pobres e de miseráveis de um país ou de uma região.**
- **Economias de mercado que se envolveram em processos excessivos e dominantes de financeirização têm os seus níveis do tripé de desigualdades acentuados.**
- **As economias capitalistas que progridem mais e melhor sempre realizaram uma inteligente combinação de mercado e governo, de tal forma que não se trata de mercado ou governo, mas de combinar ambos para maior benefício da sociedade, através de processos de planejamento indicativo.**

*Richard Wilkinson e Kate Pickett*[*], epidemiologistas que têm estudado os problemas de desigualdade e de saúde, demonstraram no seu livro **"The Spirit**

[*] Richard Wilkinson and Kate Picket – **The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger.** Bloomsbury Press, 2009. No Prefácio, escreveram: "We live in a pessimist period. As well as being worried by the likely consequences of global warming, it is easy to feel that many societies are, despite their material success, increasingly burdened by their social failings". Na Parte Três do livro, sugerem o que fazer para construir uma melhor sociedade.

**Level", que quase todos os indicadores de bem-estar social são afetados menos pela riqueza de uma sociedade e mais pelo quanto ela é desigual. E que a vida nas sociedades mais divididas economicamente é pior para todos, inclusive para os mais ricos.**

Em seu livro, é apresentado o estudo desenvolvido para a construção de um Índice de Saúde e Problemas Sociais, através de dados sobre problemas sociais: nível de confiança, doenças mentais (incluindo uso de drogas e consumo de álcool), esperança de vida ao nascer e mortalidade infantil, obesidade, desempenho educacional de crianças, gravidez precoce, homicídios, taxas de aprisionamento e mobilidade social. Esse conjunto completo de informações somente estava disponível, à época da pesquisa, para vinte e três países desenvolvidos e para todos os estados dos Estados Unidos.

Em seguida, procuraram correlacionar os indicadores entre países e entre estados, de um lado, com os níveis de desenvolvimento econômico e, do outro lado, com os níveis de desigualdades sociais. **Concluíram que os problemas sociais e de saúde são fracamente relacionados com a renda per capita de países e estados e fortemente relacionados com as suas desigualdades sociais.** Por exemplo: os Estados Unidos, que são o país com a maior renda per capita do mundo (o maior nível de desenvolvimento econômico), apresentam o pior valor do Índice de Saúde e Problemas Sociais entre os países analisados. Em 2007, à época da pesquisa, 1% da população ganhava quase 25% da renda nacional. Os mesmos resultados foram obtidos para quase todos os indicadores, tomados isoladamente, e para todos os estados dos Estados Unidos: **problemas sociais e de saúde estão sistematicamente relacionados com as desigualdades sociais.**

Desde os anos 1960 e 1970, o Brasil vem executando, com relativo sucesso, políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico e socioambiental, iniciadas num período em que o Governo Federal chegou a ter superávits primários superiores a 5% do PIB, no início dos anos 1970, e as empresas estatais a dispor de 80% de recursos próprios para o financiamento dos seus projetos de investimentos. Com a atual crise fiscal dos três níveis de governo houve uma exaustão do modelo de crescimento liderado pelo Poder Público e

uma desmobilização, em termos de eficácia, das políticas sociais, ambientais e regionais.

Os eventos portadores de mudanças, neste século 21, têm sido tão intensos que não podemos apenas continuar reproduzindo políticas de um passado, ainda que glorioso. As políticas públicas em todos os seus níveis têm que se transformar e renovar mesmo em um ambiente de incertezas, pois, quando as lideranças se responsabilizam pelo bem-estar social sustentável de uma nação, há riscos que não podemos deixar de correr na formulação e na implementação das políticas públicas. Como dizia *Keynes***, a dificuldade não reside nas novas ideias, mas em conseguir escapar das antigas.** A renovação de ideias deve se construir num processo permanente na formulação das políticas, baseando-se nas experiências do passado do próprio país e de outras nações:

- **As economias de mercado que apresentam melhor desempenho econômico sustentado são as que têm os melhores indicadores de igualdades sociais.**
- **Políticas econômicas que aumentam as desigualdades sociais resultam em menor crescimento econômico.**
- **As economias de mercado que têm piores indicadores de desenvolvimento social sustentável são as economias com pior distribuição de renda e de riqueza, independentemente do seu nível de desenvolvimento.**

As experiências históricas relativas às inter-relações entre as três dimensões estruturantes de um processo de desenvolvimento sustentável mostram que quase todas as medidas ou indicadores de bem-estar social são afetados menos pelo crescimento da renda e da riqueza de uma sociedade do que pelo grau de desigualdades sociais em que está imersa. Onde as disparidades de renda e de riqueza são mais intensas há mais níveis elevados de desalento social. Keynes afirmava que o capitalismo somente poderia encontrar legitimidade se as pessoas de rendas mais modestas continuassem a acreditar que as pessoas mais ricas mereciam sua sorte graças às contribuições para a sociedade e não graças à especulação e ao roubo.

## IV. A RESILIÊNCIA DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO TEMPO E NO ESPAÇO

A questão das desigualdades sociais está presente no Brasil desde o período da Abolição da Escravatura, no século 19, quando se estruturou a economia de mercado capitalista. A resiliência dessas desigualdades persistiu ao longo de nossa história passando por diferentes momentos, agravando-se na crise econômica de 1929 e no "Milagre Econômico dos anos 1970", atenuando-se no primeiro ciclo de expansão do pós-II Grande Guerra (Plano de Metas de JK) e após o bem-sucedido Plano Real, com o aborto da superinflação dos anos 1990. Mas a experiência histórica da Humanidade mostra que a resiliência das desigualdades sociais é muito difícil e complexa de ser superada, como mostra o livro de *Walter Scheidel*[*], onde o autor indaga se a violência das massas e catástrofes são as únicas forças que podem efetivamente reduzir as desigualdades econômicas.

*Walter Scheidel,* historiador austríaco que ensina História Antiga na Universidade de Stanford (Califórnia), analisou a evolução das desigualdades sociais e econômicas desde o período da Idade da Pedra (fase da Pré-História) até o século 21. A tese principal do seu livro pode ser resumida em dois principais argumentos:

1. Durante milhares de anos, a civilização não nos levou a uma equalização pacífica; no amplo conjunto de sociedades e diferentes níveis de desenvolvimento, a estabilidade favoreceu a desigualdade econômica, do Império Romano aos Estados Unidos; choques violentos foram de imensa importância para a ruptura da ordem estabelecida, ao comprimir a distribuição de renda e de riqueza, reduzindo o hiato entre ricos e pobres; ao longo da história conhecida, os mais poderosos nivelamentos invariavelmente resultaram dos mais poderosos choques;

2. **Destaca quatro diferentes** tipos de choques ou rupturas violentas que resultaram na descompressão na distribuição de renda e da

[*] Walter Scheidel – **The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century.** Princeton and Oxford, 2017.

riqueza: **a)** a mobilização da sociedade em seu conjunto para as grandes guerras (como na 1ª e na 2ª Guerras Mundiais), que levam à tributação confiscatória, à intervenção do governo na economia, à inflação, à ruptura dos fluxos globais de bens e de capitais e a outros fatores que combinados destroem a riqueza das elites e redistribuem os seus recursos; **b)** as revoluções transformadoras (Revolução Francesa, Revolução Russa), com o seu dramático impacto equalizador**; c)** colapso do Estado, que desestrutura a posição da elite mais rica e melhor posicionada no topo da hierarquia do poder político (Somália, como exemplo): **d)** as pandemias letais, que poderiam agir como mecanismos pacíficos de redução das desigualdades.

Podemos elaborar uma reflexão sobre o que Scheidel denomina os Quatro Cavaleiros do Apocalipse (Guerra, Revolução, Colapso e Pandemia) em função das experiências históricas do Brasil em anos mais recentes. Nesse caso, cabe uma reflexão com foco nos impactos distributivos da pandemia da covid-19 sobre as desigualdades sociais e o empobrecimento da população brasileira.

Embora *Walter Scheidel* tenha dado especial atenção à investigação sobre a devastadora peste negra, com mortes estimadas que variaram de 50 a 200 milhões de pessoas durante o século XIV, na Eurásia, ele dedicou sua análise também para outras experiências históricas de pandemias.

**Como as epidemias são consideradas um fenômeno recorrente da história mundial, deixaram-nos algumas lições sobre as questões econômicas e sociais que emergem ao final de seu ciclo.**

**Entre essas lições, destaca-se que em todas elas ocorreram:**

1. **extraordinária perda de milhares ou milhões de vidas;**
2. **sacrifícios inusitados no bem-estar social das populações e no atendimento de suas necessidades básicas;**
3. **empobrecimento generalizado das sociedades, com queda persistente da renda e do emprego;**
4. **intensificação dos conflitos distributivos da renda e da riqueza entre os diferentes grupos sociais;**

5. **eliminação, ao longo do tempo, pelas estruturas institucionais prevalecentes, da descompressão das desigualdades sociais através do nivelamento das perdas.**

Mas a principal lição da história se refere à constatação de que as cicatrizes econômicas e sociais das mazelas pós-pandemias serão mais ou menos profundas dependendo do contexto histórico de três fatores: o estado geral da nação no período pré-pandemia; a intensidade e a duração da fase das contaminações e das mortes; o conjunto de ações e intervenções de natureza mitigatória e compensatória das autoridades estabelecidas.

**No caso brasileiro, o período pré-pandemia já não era nada favorável.** A economia crescia lentamente; o número de pobres e miseráveis posicionava o Brasil como o sétimo país mais desigual do mundo; o número de desempregados, subempregados e desalentados chegava a 28 milhões; o percentual das famílias brasileiras endividadas era superior a 65%.

Vale dizer, um ponto de partida com elevado passivo social, ao qual iria se somar a degradação dos indicadores de desenvolvimento humano durante o ciclo da pandemia.

Felizmente, durante esse ciclo, a situação socioeconômica dos brasileiros tornou-se menos dramática, pois, além da preservação ainda que parcial das políticas sociais compensatórias, foram incrementados auxílios emergenciais trabalhistas e de financiamentos favorecidos do Governo Federal. Apesar de tudo isso, mazelas adicionais das desigualdades não deixaram de emergir para os pobres através dos problemas nas áreas de alimentação, educação, saúde.

Pode-se destacar também o “Paradoxo de Alice” que perguntou ao gato que ri “onde fica a saída?”; “depende”; respondeu o gato; “de quê?”, perguntou Alice; “Depende para onde você quer ir, pois qualquer caminho serve para quem não sabe para onde quer ir” ...Alice ficou ali sentada, os olhos fechados e quase acreditou estar no País das Maravilhas, embora soubesse que bastaria abri-los e tudo se transformaria numa insípida realidade....Sem planejamento político-institucional para lidar com as mazelas sociais de uma pandemia, os dramas de uma sociedade tornam-se em tragédias.

A Constituição de 1988, no seu Art. 6º, manifestou profunda preocupação com a pobreza e as desigualdades sociais no Brasil. A partir daí, foi sendo elaborado e implementado um conjunto expressivo de políticas sociais compensatórias, sendo que somente três delas (Bolsa Família, Previdência Social e Lei Orgânica de Assistência Social) realizam pagamentos em torno de 35 milhões de benefícios por mês.

Políticas que são absolutamente essenciais e indispensáveis para evitar que as classes D e E de nossa população mergulhem em um grau de pobreza africana, como os países da Somália, Burundi ou do Sudão do Sul.

Contudo, essas ações compensatórias são insuficientes para erradicar a pobreza e as desigualdades sociais no País, as quais nascem, se perpetuam e se reproduzem desde o período histórico da escravidão, através do que se denomina **regimes das desigualdades.**

**Não basta, pois, através de ações compensatórias ou de eventuais melhorias da renda domiciliar per capita, sinalizar que os indicadores de desigualdades sociais melhoraram. Os regimes de desigualdades são um contexto socioeconômico em que há interdependência entre múltiplas manifestações de desigualdades (habitação, nutrição, saúde, qualidade dos serviços públicos, etc.) e a institucionalização das novas formas de organização social das políticas sociais.**

Contudo, como num país em crise fiscal e financeira é difícil politicamente equilibrar os usos e fontes de fundos que compõem um descompasso entre receitas e despesas do setor público consolidado, a política vai de ajuste em ajuste de curto prazo, impulsionada por decisões *ad hoc.* Não há dúvida que o equilíbrio macroeconômico é indispensável para que haja condições para a efetividade da política monetária manter a inflação dentro da meta programada, mas, se depender do déficit zero, a cronologia do equilíbrio será imprevisível no Brasil.

**Como a maioria das políticas sociais é financiada pelos recursos orçamentários anuais e plurianuais, elas têm que avançar em um ambiente de incertezas, de cortes e de contingenciamentos, o que reduz a sua**

**eficiência e a sua eficácia em termos de suas metas (objetivos quantificados) e da qualidade dos serviços públicos.**

Na verdade, os déficits fiscais têm sido parcialmente cobertos, de forma insuficiente, através da crescente dívida pública, de aumentos ocasionais de impostos e taxas, de rendimentos distribuídos pelas empresas estatais, de restos a pagar institucionalizados.

Os governantes, diante da avalanche de demandas legítimas para mais custeio e mais investimentos, têm de compartilhar, trimestre a trimestre, uma reprogramação orçamentária com sua base aliada, com enorme sacrifício dos compromissos prioritários com eleitores que os conduziram aos novos mandatos.

**Uma trajetória que coloca a economia brasileira em "banho-maria", sem veias abertas e sem progresso econômico e social significativo numa sociedade conformista.**

Os governantes, no início de seus mandatos, ficam sob o encantamento das benesses esperadas que os equilíbrios fiscais trarão com a eventual expansão do excedente econômico. Mas, "no meio do caminho tinha uma pedra" e a retomada do crescimento pode demorar ou até não vir (contexto que *Robert Skidelsky* denominou de sadismo intelectual) e o seu desencantamento pode ocorrer, como em Cinderela, no meio de seu mandato, ou seja, antes da meia-noite.

**Descontentes, podem querer reduzir o tempo necessário para viabilizar os seus compromissos eleitorais com artifícios micro e macroeconômicos. Nesse momento, coisas estranhas podem ocorrer na política econômica.**

## V. OS REGIMES DE DESIGUALDADES SOCIAIS

A apresentação das desigualdades sociais de um país ou de uma região se processa, usualmente, através de indicadores sintéticos (o coeficiente de Gini, o percentual da renda que vai para 1% mais rico, o número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, etc.). Esses indicadores permitem comparações internacionais ou inter-regionais das condições de desigualdades sociais de maneira mais ou menos desagregada por grupos sociais no tempo e no espaço. Uma forma complementar de mensurar o nível de pobreza é a de estimar a renda **familiar disponível estendida** pelo tamanho e composição, como propõe Atkinson* com ilustração da renda familiar de um casal:

Ganhos de 1º Membro

+

Ganhos de 2º Membro

+

Renda do Capital

+

Transferências Privadas

+

Transferências Públicas

=

**Renda Familiar Bruta**

**= renda familiar de mercado**

-

Impostos Diretos

=

**Renda Familiar Disponível**

Dividido pelo número de adultos equivalentes

=

**Renda Familiar Disponível Equivalente**

Renda Disponível + Valor dos Serviços Públicos

=

**Renda Familiar Estendida**

*Anthony B. Atkinson, **Inequality: What can be done?,** Harvard 2015, Gerald M. Meier and Joseph E. Stiglitz, **Frontiers of Development Economics,** Oxford University Press ver artigo de Ravi Kanbur and Lyn Squire- "The Evolution of thinking about Poverty, Exploring the Interactions", 2015.

Na verdade, esse é o valor da renda de que uma família dispõe para consumir ou poupar mais, o seu acesso a serviços públicos ou semipúblicos que irá determinar seu padrão de vida. Se o nível de renda familiar estendida não lhe garante o atendimento de suas necessidades básicas, ela tende a se endividar. A avaliação do caso das famílias brasileiras na atualidade:

1. Quando a retomada do crescimento econômico se baseia no **endividamento de empresas e de famílias** (*debted*) ocorre um indicador da insuficiência da renda disponível; o endividamento das famílias brasileiras atingiu níveis recordes, fechando 2025 em 49,7% da renda anual, com picos de inadimplências impulsionadas pelo SELIC elevada. Essas famílias se endividaram, sob constrangimentos financeiros, por não disporem de poupanças ou de ativos para venda e, muitas vezes para atender às suas necessidades básicas.
2. Em fevereiro de 2026, 20% das famílias paulistanas estavam inadimplentes (não conseguiam pagar as dívidas na data do vencimento), com destaques para atrasos superiores a 90 dias (53,5% dos casos), levando-as a se endividar para pagar dívidas (*efeito Ponzi*).
3. Nesse contexto, as famílias brasileiras, principalmente a classe média e as mais pobres, estavam reféns de três **tensões psicossociais e político-institucionais.** O desemprego e a renda em queda conduziram ao seu empobrecimento. A perda de qualidade nos serviços públicos essenciais afetou o seu bem-estar social. As incertezas quanto à realização de suas oportunidades futuras trouxeram-lhes fadiga e estresse emocional.
4. **Esse longo período de mazelas socioeconômicas sofrido pelas famílias brasileiras não comprometeu, contudo, o seu inconformismo quanto ao processo cruel, difuso e silencioso de seu empobrecimento e de assimetrias sociais.** Ao contrário, muitas estão politicamente conscientes de que o País precisa passar por uma Grande Transformação, que dificilmente ocorrerá a partir de ideias e doutrinas historicamente superadas ou de governos que atuam casuisticamente, de acordo com regras espúrias de sobrevivência no poder.

5. As atuais políticas sociais compensatórias que vem sendo aperfeiçoadas pelo Governo Federal, desde a elaboração da Constituição de 1988, são necessárias mas insuficientes para reduzir significativamente as desigualdades sociais no Brasil. As principais causas são a limitação para reduzir os índices de pobreza, pois têm como referência uma concepção limitada de pobreza ou de extrema pobreza; para *Anthony B. Atkinson* o termo desigualdade significa coisas diferentes para pessoas diferentes; estamos interessados em conhecer a desigualdades de oportunidades de renda e de riqueza?; com quais renda e riqueza deveríamos nos preocupar para definir pobreza ou extrema pobreza?; como estabelecer a linha da pobreza e descrever a situação na qual uma pessoa encontra dificuldades para sair da armadilha da pobreza?;

   para reduzir o grau de pobreza e de pobreza extrema significativamente a política pública necessita de respeitar os três princípios da **Rede de Precedência:** a intensidade das ações, a sequência das ações e o ritmo das ações, o que pressupõe crescimento recorrente do excedente produtivo e a formação de superávits primários no setor público consolidado; no caso brasileiro são obstáculos resilientes a serem superados por ter se tornado um país de baixo crescimento econômico e de crise fiscal estrutural;

- ✓ essas políticas utilizam como referência para a estimativa de valores a serem distribuídos (Bolsa Família, Benefícios Continuados, etc.) o salário-mínimo vigente desde fevereiro de 2026 (R$ 1.621,00); ocorre que o DIEESE defende que o salário-mínimo já deveria ser de R$ 7.164,94 em fevereiro de 2026, para garantir uma vida digna a uma família com dois adultos e duas crianças.

## CHARLES PONZI E O ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS

*Charles Ponzi*, nascido *Carlo Ponzi*, foi um estelionatário italiano radicado nos EE.UU., conhecido por ter elaborado a maior fraude do século XX, estimada em 50 bilhões de dólares. Enriqueceu e levava uma vida de luxo em Boston, graças a um esquema de captação de recursos monetários dos imigrantes italianos e judeus, desde os anos 1910. O "esquema Ponzi", parecido com o que hoje denominamos de pirâmide financeira, se baseava na promessa de aplicações com 50% de lucro em 45 dias. Pagava os primeiros investidores com o dinheiro dos novos investidores, ganhando assim a confiança dos imigrantes num primeiro momento. Envolveu-se em grandes negócios de um *boom* imobiliário na Flórida, onde chegou a vender terrenos submersos em áreas pantanosas. O negócio desmoronou e Ponzi terminou seus dias, pobre e cego, no subúrbio de Engenho Novo, no Rio de Janeiro. Morreu em 1949, internado na ala de indigentes do Hospital São Francisco. Está enterrado no Cemitério do Caju.

Os livros de finanças incorporaram a expressão "Efeito Ponzi" para designar os *imbróglios* que ocorrem frequentemente em operações financeiras fraudulentas ou desequilibradas, as quais têm se tornado mais frequente com a evolução da internet e com a desregulamentação dos mercados financeiros. Tecnicamente, *Hyman Minsky* definiu três perfis de situação financeira: quando os fluxos de rendimentos prospectivos de um empreendimento financiado dão para cobrir o principal e os juros; quando as receitas imediatas e de curto prazo dão para cobrir apenas os juros; e, finalmente quando esses rendimentos são insuficientes para cobrir até mesmo os pagamentos de juros, de tal forma que a dívida aumenta. Minsky denominou essa última situação financeira de "posição de Ponzi".

**Concluindo, as políticas sociais compensatórias são limitadas, tanto para a erradicação da miséria e da pobreza, assim como para a redução das desigualdades sociais. Falta-lhes intensidade e cadenciamento por causa da crise fiscal que o Brasil vivencia; e, também, é restrita a sua contribuição para transformar o regime de desigualdades prevalecente no País.**

*Julia Lynch*[*]*,* cientista política da Universidade da Pensilvânia, que estuda as desigualdades resilientes na saúde e na riqueza, mostra em seu livro que, desde 1990, os partidos políticos dominantes na Europa "fracassaram em tratar do problema da desigualdade, resultando numa reação política e na transformação dos sistemas partidários". Ela critica a métrica usual da desigualdade econômica em um país a partir apenas da participação engrandecida do 1% ou do 0,01% no topo da pirâmide na distribuição de renda, a qual tem sido dramática nos EE.UU. e no Reino Unido, mas, também, desde 1980, em outras democracias industrializadas.

Ela propõe que, se quisermos compreender por que a desigualdade é tão resiliente, deveríamos considerar **os regimes de desigualdades** e não apenas a desigualdade da renda ou da saúde (ou qualquer outro indicador socioeconômico) de forma isolada e específica. Um regime de desigualdades tem dois atributos: interdependência e institucionalização.

**Interdependência** se refere à estreita conexão entre as múltiplas manifestações das desigualdades e os indutores (*drivers)* prevalecentes das várias formas de desigualdades.

**Institucionalização** se refere às mudanças de regimes que emergem da tendência das novas formas de organização social para replicar aspectos importantes das velhas formas que pretendem substituir. Lynch conclui que múltiplas manifestações de desigualdades se combinam para reforçar entre si as características dos Estados do Bem–Estar Social avançados.

[*] Julia Lynch – **Regimes of Inequality: The Political Economic of Health and Wealth**, Cambridge, 2020.

Em resumo: Julia Lynch propõe que uma política social de transferência fiscal de renda pode atender a uma das necessidades humanas (a necessidade de alimentação, fome zero, etc.) sem abalar ou desestruturar o regime das desigualdades dominantes. Alguns indicadores de desigualdades, quando calculados isoladamente, podem quantificar resultados específicos de melhoria da renda domiciliar per capita, mas não a prevalência dos regimes de desigualdades. Um contexto social e político que se torna mais complexo quando nele se adiciona a atual crise fiscal que abala os três níveis de governo.

## VI. O QUE PODE SER FEITO?

Como avaliar o sistema capitalista brasileiro do ponto de vista de uma **Grande Transformação** para superar os problemas estruturais do País? Como ampliar o campo de oportunidades dos jovens que vêm se graduando em um sistema educacional de acessibilidade cada vez mais democrático? Como erradicar a pobreza extrema e atenuar a distribuição da renda e da riqueza? (ver Texto X).

Avaliar um sistema econômico significa observar, através de diferentes indicadores socioeconômicos e socioambientais, como o sistema está resolvendo os problemas fundamentais de desenvolvimento sustentável de uma sociedade. Essa observação não pode ser realizada apenas sobre indicadores de curto prazo (taxa de inflação, déficit fiscal, etc.), pois o sistema pode sempre sofrer ajustes fiscais e financeiros para superar as questões de conjuntura. Uma das características do capitalismo após o longo período do pós-II Grande Guerra, marcado por um ciclo de crescimento com estabilidade monetária até o início dos anos 1970, tem sido uma sequência de ciclos de instabilidades econômicas e financeiras e a persistência dos regimes de desigualdades.

No Brasil, o capitalismo tem se mostrado incapaz de resolver alguns dos problemas que são usualmente denominados de estruturais. O seu equacionamento não ocorre apenas através de medidas transitórias e voluntaristas, mas é preciso que nasça da consciência política de lideranças propensas a conceber e a implementar grandes transformações. Essas transformações nascem da inter-relação de ideias renovadas, de interesses iluminados e de instituições flexíveis e dinâmicas, geralmente estruturadas em

políticas públicas sob a liderança de estadistas que vislumbram o horizonte de uma nação além do jogo político cujo principal objetivo é a manutenção e a preservação do poder para sustentar os interesses de sua base aliada.

As fragilidades do capitalismo brasileiro em muitos contextos são semelhantes às experiências históricas do capitalismo norte-americano ou europeu. Em outros, são específicas do nosso subdesenvolvimento político e do caráter emergente do nosso progresso econômico e social. Essas fragilidades se tornam visíveis em assimetrias e dissonâncias no processo de desenvolvimento do bem-estar social sustentável na vida dos brasileiros.

**Incapacidade para equacionar o problema da pobreza persistente e para reverter um processo de crescentes desigualdades sociais na distribuição da renda e da riqueza. Incapacidade para conter o uso predatório da base de recursos ambientais do País. Incapacidade para eliminar a tendência de imiscuir interesses privados com interesses públicos na gestão governamental, dentro do estilo de capitalismo de compadrio associado às práticas de corrupção. Incapacidade para controlar a vocação imanente entre protagonistas políticos para ações de populismo econômico que criam ciclos de instabilidade econômica, que resultam quase sempre em elevadas taxas de desemprego, etc.** (ver Texto II).

**Um dos problemas específicos do capitalismo no Brasil é a necessidade de se consolidar uma nova geração de empreendedores, inconformados com o *status quo*, que tenham o perfil cultural, a base ideológica e a sensibilidade política para lidar com os desafios contemporâneos de um mundo cada vez mais veloz, mais complexo e mais inextricável. Novos empreendedores com níveis de informação e conhecimento compatíveis com as inovações científicas e tecnológicas das revoluções industriais em marcha. E, ao mesmo tempo, compatíveis com uma cosmovisão indispensável para lidar, em seu planejamento estratégico, com as questões da sustentabilidade ambiental e da equidade social, em um país no qual as elites têm se tornado cada vez mais especulativas no campo econômico e impiedosas no campo socioambiental.**

A importância de se rejuvenescer o capitalismo, criando um campo de oportunidades para a emergência de uma nova geração de empreendedores econômicos, sociais e culturais, se exprime na reflexão de *Keynes*, escrita em dezembro de 1935: “A dificuldade não está nas novas ideias, mas em escapar das velhas, que se ramificam, para aqueles que foram criados como a maioria de nós foi, por todos os cantos de nossas mentes”.

**Thomas Piketty*,** diretor de estudos da École des Hautes Études en Sciences Sociales e professor na Paris School of Economics, elaborou duas obras, que já se tornaram clássicas sobre os regimes de desigualdades na História, combinando análises e pesquisas de historiadores, sociólogos e cientistas.

Ao se pensar em um processo de **Grande Transformação da economia brasileira**, que não se limita a ajustes incrementais de curto prazo, a leitura dos textos de *Thomas Piketty* é fundamental para avaliar as experiências históricas e ideológicas sobre como diferentes países, em diversos momentos históricos, conseguiram superar suas crises econômicas e regimes de desigualdades. Da mesma forma, a leitura do livro de Joseph Stiglitz* que propõe a superação do liberalismo por um capitalismo progressista.

Pode-se afirmar que as obras de Piketty, além da construção de uma agenda histórica das relações dos sistemas econômicos com os regimes de desigualdades, culminando com propostas para a organização de experiências do socialismo participativo no século 21, trouxeram novas luzes às controvérsias prevalecentes com a incorporação das análises de historiadores, sociólogos, cientistas políticos. Essa incorporação levou os editores do livro “*After Piketty*” a destacar uma reconciliação entre a Economia e as demais Ciências Sociais, particularmente quando se discutem as relações entre a acumulação de riquezas financeiras e não financeiras e os seus impactos nas estruturas do poder político.

* Thomas Piketty – **Capital in the Twenty – First Century e Capital and Ideology**, Harvard. **After Piketty – The Agenda for Economics and Inequality,** edited by Heather Boushey, J. Bradford Delong and Marshall Steinbaum, Harvard 2017.

* Joseph E. Stiglitz – **The Road to Freedom: Economics and the Good Society**, 2024, Norton.

Esses impactos permitem que se imponha uma alternativa a um modelo de política econômica que melhor atenda os interesses dos grupos sociais mais bem aquinhoados no topo da pirâmide, acobertados por racionalizações acadêmicas, segundo as quais a concentração da renda e da riqueza de uma sociedade é favorável à acumulação de capital social, ao aumento não inflacionário da demanda agregada e ao bem-estar social de todos - direta ou indiretamente.

**No caso brasileiro, o principal desafio no atual momento histórico é o de retomada do crescimento acelerado da economia brasileira a uma taxa necessária de pelo menos 5% ao ano. Com esse ritmo de crescimento sustentado, será possível equacionar alguns problemas conjunturais e estruturais a partir da formação ampliada de um excedente econômico que facilitará a geração de renda e de emprego, num contexto de estabilização monetária.**

# VII. ATUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

*“Tão importante quanto semear flores, é semear ideias. Fale com outras pessoas sobre a importância de cuidar do planeta. Você contribuirá para o florescimento de uma ótima causa”.*
***Mahatma Gandhi***

*“Digo que minha música vem da natureza, agora mais do que nunca. Amo as árvores, as pedras, os passarinhos. Acho medonho que a gente esteja contribuindo para destruir essas coisas”.*
***Antônio Carlos Jobim***

*"Temos que ter consciência de que uma abordagem ecológica deve sempre se tornar uma abordagem social, deve integrar questões de justiça nos debates sobre o meio ambiente, de tal forma a ouvir ambos o grito da terra e o grito dos pobres".*
***Papa Francisco***

# I. INTRODUÇÃO

Tem sido difícil sensibilizar a opinião pública brasileira sobre a atual crise ambiental que o País atravessa. A sociedade permanece politicamente conformista, mesmo sendo informada, através dos meios de comunicação social, que restam apenas 8% da nossa exuberante Mata Atlântica e que o desmatamento já atingiu mais de 20% da prístina Floresta Amazônica, sendo que muitas das nossas bacias e microbacias hidrográficas estão se transformando em lixões a céu aberto, além, claro, das mudanças climáticas, que vêm provocando inúmeras catástrofes nas metrópoles, nas zonas costeiras e nos principais biomas do País. Como dizia *Victor Hugo,* é triste pensar que a natureza fala e que o gênero humano não a ouve.

A crise ambiental tornou-se tão profunda ao longo de nossa história, que os problemas passados e atuais dos processos de degradação ambiental nos cinco biomas (Mata Atlântica, Amazônia, Cerrados, Pantanal e Pampas) não se equacionam através de ajustes incrementais, mas através de grandes transformações apoiadas em novas ideias. Como diz o cientista político *Mark Blyth*[*], em momentos de crise as ideias importam e são poderosas. Elas têm a capacidade de dar substância histórica à diversidade dos interesses dos diferentes grupos sociais em termos de ações programáticas. Elas são capazes de determinar a forma e o conteúdo das instituições que formulam e definem a trajetória histórica de um país, de suas regiões e classes sociais.

As ideias, tomadas como parte de uma sequência geral de mudança institucional, reduzem incertezas, atuam como recursos para a construção de coalisões, empoderam protagonistas para contestar as instituições existentes, atuam como recursos na construção de novas instituições e, finalmente, coordenam as expectativas dos agentes, reproduzindo, portanto, estabilidade institucional.

[*] Mark Blyth - **Great Transformations – Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century.** Cambridge, 2011.

Como as ideias são, frequentemente, a base inicial para a concepção e a implementação de políticas públicas, de programas e de projetos, elas podem ser avaliadas pela sua capacidade de transformação a partir de seus objetivos propostos e efeitos inesperados.

Um dos documentos que contém e provisiona ideias substantivas para um programa que pode sintetizar uma agenda de Grande Transformação do Brasil é a ENCÍCLICA LAUDATO SI' do Papa Francisco, divulgada em junho de 2015. Conhecida como **"O Cuidado da Casa Comum"**, foi construída com a colaboração de mais de cem dos mais destacados cientistas do mundo. Em seus diferentes capítulos, funciona como uma lanterna de popa para novas trajetórias de desenvolvimento da humanidade e serviram como referência para muitas das discussões e controvérsias ocorridas durante a COP-30, em Belém.

**A Encíclica defende uma ecologia integral, uma vez que o ambiente humano e o ambiente natural se deterioram conjuntamente.** Não estamos diante de duas crises separadas, uma ambiental e outra social, mas de uma crise que é, ao mesmo tempo, social e ambiental. **"Estratégias para uma solução demandam uma abordagem integrada para combater a pobreza, restaurar a dignidade dos excluídos e, ao mesmo tempo, proteger a natureza".**

Pode-se observar essa tese central da Encíclica no caso da formação histórica das áreas economicamente deprimidas no Brasil. São áreas que incluem quase 1700 dos 5570 municípios brasileiros, caracterizando-se pelos altos índices de pobreza e de miséria de sua população, pelas elevadas taxas de desemprego e de subemprego, pela precária infraestrutura econômica e social. Essas áreas se localizam, principalmente, no Sertão e no Agreste do Nordeste, nos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, no Norte de Minas Gerais, em quatro microrregiões do Vale do Rio Doce, nas regiões historicamente desmatadas da Amazônia. A sua população (quase 60% das famílias) sobrevive precariamente de mesadas das políticas sociais compensatórias (Bolsa Família, Lei Orgânica de Assistência Social, Previdência Social) e as suas Prefeituras através de transferências fiscais (mais de 70% da receita total) do Governo Federal (FPM, Fundos Fiscais de Saúde e Educação).

**O que há de comum entre essas áreas? O fato de terem historicamente usado, de forma predatória ou não sustentável, a sua base de recursos naturais renováveis e não renováveis, através do extrativismo vegetal e mineral. A degradação dos ativos e serviços ambientais em uma região no presente, significa uma população socialmente empobrecida e carente no futuro, com a sensível redução do seu potencial produtivo e da produtividade total dos fatores de produção.** Assim, enquanto se cuida de políticas de estabilização para evitar a insolvência financeira do País, é preciso, simultaneamente, ter consciência de que "uma abordagem ecológica deve sempre se tornar uma abordagem social, deve integrar justiça social nos debates sobre meio ambiente, de tal forma a ouvir ambos o grito da terra e o grito dos pobres".

**Ainda não conseguimos adotar um modelo circular de produção, capaz de preservar os recursos naturais para as gerações presentes e futuras, limitando ao máximo o uso de recursos não renováveis, moderando o seu consumo, maximizando o seu uso eficiente, reuso e reciclagem. Não é possível manter e reproduzir o nível atual de consumo dos países desenvolvidos e dos segmentos mais ricos da sociedade, nos quais os hábitos de desperdício e de descarte atingiram níveis sem precedência. A exploração do planeta já excedeu limites aceitáveis e ainda não se resolveram os problemas da pobreza e da miséria de muitos povos e grupos sociais. O processo de crescimento econômico deveria seguir os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS).**

O cidadão brasileiro tem percebido a crise ambiental em virtude das mudanças climáticas e da crise hídrica em muitas regiões do País. Não associa, contudo, essa crise com a necessidade de mudanças do estilo de vida, dos modos de produção e dos padrões de consumo. Muitas das pessoas pobres vivem em áreas particularmente afetadas por fenômenos relacionados com o aquecimento global e os seus meios de subsistência são amplamente dependentes das reservas naturais e dos serviços ecossistêmicos, como a agricultura, a pesca e a silvicultura. Na LAUDATO SI', o Papa Francisco afirmou também que os efeitos mais graves de todos os ataques ao meio ambiente são sofridos pelos pobres.

**A Encíclica não é apenas uma rigorosa análise da crise ambiental no planeta, mas propõe, também, as diretrizes e recomendações para as políticas públicas ambientais, as quais servirão de legado para as discussões e os compromissos que permearão os planos e as políticas das novas administrações do Governo Federal e dos governos estaduais.**

A comunidade científica, inúmeros empreendedores privados e muitas organizações não governamentais têm contribuído com um conjunto de ideias sobre programas e projetos de desenvolvimento sustentável, particularmente para a Amazônia. Esses projetos têm o seu valor insubstituível pois:

a. eles permitem que a exploração econômica da Amazônia mantenha a **floresta em pé;**
b. eles apresentam rentabilidade financeira compatível com as regras de mercado e rentabilidade socioeconômica compatível com **as regras de sustentabilidade ambiental;**
c. todos são compatíveis com novos ciclos de **inovação científica e tecnológica prevalecente;**
d. todos têm escala de produção necessária para gerar emprego e renda suficientes para erradicar a pobreza da região, dentro do **trilema global: crescer, distribuir e preservar.**

Como o Governo Federal passa por uma profunda crise fiscal, tendo que cortar algumas despesas essenciais, há uma impossibilidade de atender a avalanche de demandas que advêm dos mais diferentes grupos sociais, segmentos produtivos, interesses regionais/locais da região. Assim, novos projetos de desenvolvimento sustentável, ao serem formulados e executados, não podem depender significativamente do aporte de recursos fiscais do Governo Federal e dos governos estaduais. O Estado poderá ser indutor desses projetos, mas o núcleo central das despesas de implantação e de operação deveria ser desempenhado pelo Segundo e Terceiro Setor e por recursos advindos da cooperação e das parcerias com instituições públicas e privadas, interessadas na mobilização rentável das potencialidades socioeconômicas e socioambientais da Amazônia, o mais importante bioma brasileiro do ponto de vista da humanidade.

Muitos desses projetos do Segundo e do Terceiro Setor já foram profundamente avaliados por instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, sendo que alguns deles já se encontram em nível de análise de implementação ou de pré-viabilidade econômico-financeira. Como não se implementam ideias, mas programas e projetos de investimento gerados por essas ideias, e como muitos países que participaram da COP-30 veem a Amazônia apenas do ponto de vista das mudanças climáticas, sem reconhecer que ali estão milhões de brasileiros a passar por necessidades básicas, cabe à sociedade estabelecer para a região um processo de planejamento de desenvolvimento sustentável de longo prazo.

## II. A NOSSA CASA COMUM

Atualmente, a LAUDATO SI' é o documento sobre a crise ecológica mais importante para a humanidade, por diversos motivos. A encíclica do *Papa Francisco* oferece um diagnóstico sintético sobre o que está acontecendo com "Nossa Casa Comum", considerando as questões da água, da biodiversidade, do declínio na qualidade da vida humana, da desigualdade global e das respostas fracas e difusas às questões da poluição e da mudança climática. Oferece, também, as linhas de ação a serem seguidas a fim de que, com espiritualidade e educação ecológica, se estabeleça um novo diálogo sobre como construir o futuro do planeta.

Mas, não se trata apenas de um relatório técnico abordando as raízes humanas da crise ecológica com a assistência de mais de uma centena dos maiores especialistas nas questões dos ecossistemas e da biodiversidade. A Encíclica é escrita a partir das doutrinas das religiões, da luz oferecida pela fé, da sabedoria dos ensinamentos da Bíblia, do mistério do universo, da mensagem de cada criatura na harmonia da Criação, da comunhão universal, da destinação comum dos bens etc.

O *Papa Francisco* enfatizou a necessidade de um novo diálogo sobre como poderemos formatar o futuro do nosso planeta. Propôs uma compreensão teológica da natureza visando a definir uma convivência harmônica da humanidade com a natureza. Na origem do mundo está o Criador, portanto o

Criador precisa ser honrado em sua obra. Se não respeitarmos a obra, não respeitaremos o próprio Criador.

A Encíclica se inicia com uma breve resenha da atual crise ecológica a partir da melhor pesquisa científica disponível. Espera que deixemos os seus ensinamentos nos tocar profundamente e que possam prover um fundamento concreto para um itinerário ético e espiritual. Considera alguns princípios, extraídos da tradição judaico-cristã, que podem tornar nosso comprometimento com a natureza mais coerente.

Ainda na apresentação da Encíclica, o Papa Francisco mostrou que há uma tradição na Igreja Católica e em outras religiões presentes no Brasil, quanto aos seus discípulos terem responsabilidade dentro da Criação e dever em relação à natureza e ao Criador, uma parte essencial de sua fé. A Encíclica resume, nas primeiras páginas, alguns documentos e pronunciamentos das maiores autoridades religiosas que trataram das questões ecológicas do ponto de vista mais amplo e mais incisivo, com mensagens sobre os sintomas de doença evidentes no solo, na água, no ar e em todas as formas de vida. Podemos destacar:

a. **Papa Paulo VI:** menciona (1971), em visita à FAO/UN, as trágicas consequências da atividade humana descontrolada; o risco de a humanidade se destruir e tornar-se vítima dessa degradação devido à exploração irrefletida da natureza; o potencial de uma catástrofe ecológica decorrente de uma explosão efetiva da civilização industrial; a urgente necessidade de uma mudança radical na conduta da humanidade, pois, enquanto os avanços científicos mais extraordinários, as habilidades técnicas mais impressionantes e o mais surpreendente crescimento econômico não forem acompanhados de um autêntico progresso social e moral, eles definitivamente irão se voltar contra o próprio homem.
b. **Santo João Paulo II:** afirma que os seres humanos parecem frequentemente não ver outro significado no seu ambiente natural a não ser o que serve para o seu imediato uso e consumo; que pouco esforço tem sido feito para salvaguardar as condições para uma autêntica

ecologia humana; sustenta que todo esforço para proteger e melhorar nosso mundo implica mudanças profundas nos estilos de vida, nos modelos de produção e de consumo e nas estruturas estabelecidas de poder que hoje governam as sociedades, indicando uma convocação para uma conversão ecológica global; defende que todo desenvolvimento humano tem um caráter moral e pressupõe pleno respeito à pessoa humana e deve levar em consideração a natureza de cada ser e sua conexão mútua com um sistema ordenado.

c. **Bento XVI:** propõe eliminar as causas estruturais das disfunções da economia mundial e corrigir modelos de crescimento que provaram ser incapazes de assegurar o respeito ao meio ambiente; aponta que o ambiente natural foi gravemente danificado tanto quanto o ambiente social devido à noção de que não há verdades indiscutíveis para guiar nossas vidas e, portanto, a liberdade humana é sem limites.
d. **Patriarca Bartolomeu:** destaca a necessidade de cada um de nós arrepender-se das diferentes formas com que prejudicamos o Planeta; desafia-nos a reconhecer os nossos pecados contra a criação de Deus, ao degradar a integridade da terra, causando mudanças no clima, ao despojar a terra das suas florestas naturais ou ao destruir suas terras alagadas, ao contaminar as águas da Terra, suas áreas, seu ar e sua vida.

O Papa Francisco alerta que certo número de temas irá reaparecer no texto à medida que a Encíclica vai se desdobrando, embora cada capítulo tenha o seu próprio assunto e a sua própria abordagem. Como exemplo cita **a relação íntima entre os pobres e a fragilidade do planeta; a convicção de que tudo no mundo está interconectado; a crítica aos novos paradigmas e formas de poder derivadas da tecnologia; uma convocação para pesquisar as formas de compreender a economia e o progresso; o valor próprio de cada criatura; o significado humano da ecologia; a necessidade de debate franco e honesto; a responsabilidade internacional séria assim como deve ser séria a política local; a cultura descartável e a proposta de uma nova vida. São questões que não são tratadas de uma única vez, mas reformuladas e enriquecidas repetidamente ao longo do texto da Encíclica**.

**A leitura da Encíclica deve se processar como uma proposta de Grande Transformação tanto na percepção que as pessoas têm da gravidade da atual crise ecológica do planeta, quanto na precária insuficiência das ações que os homens e mulheres vêm conduzindo para mitigar e evitar as catástrofes e os colapsos no meio ambiente.** Não é apenas um documento que avalia as condições de bem-estar das sociedades nem um plano de ajustes nas políticas públicas ambientais. **A Encíclica recusa a estabelecer um tipo de relacionamento desrespeitoso entre a humanidade e a natureza, no qual a natureza é tão somente um mega almoxarifado de onde a sociedade humana extrai serviços e ativos ambientais para o seu consumo e deposita os resíduos e os dejetos de seu padrão de vida. Não aceita uma ideologia ambientalista que, ingenuamente, acredita que as forças desregulamentadas do mercado trarão o progresso tecnológico capaz de superar os processos de produção e de consumo intensivos de poluentes e de danos ecológicos.**

O primeiro capítulo da Encíclica é dedicado a analisar o que está acontecendo com "Nossa Casa Comum", onde se destaca o contraste entre a rapidez com que a atividade humana tem se desenvolvido e o ritmo naturalmente lento da evolução biológica. Felizmente, há uma crescente sensibilidade para o que ocorre no meio ambiente e a necessidade de proteger a natureza, sempre se enfatizando que temos de descobrir o que cada um de nós pode fazer pela evolução do planeta. Destacamos algumas das **principais proposições da Encíclica** sobre o que está ocorrendo com o nosso planeta, nas quais se sente a maior contribuição do grupo de cientistas colaboradores:

- **a tecnologia, vinculada aos interesses empresariais, é apresentada como o único caminho para resolver os problemas de poluição, dos dejetos e da cultura do desperdício, mas de fato ela tem sido incapaz de perceber a misteriosa rede de relações entre as coisas e assim, algumas vezes, consegue resolver um problema somente para criar outros;**

- **nosso sistema industrial, no fim dos ciclos de produção e de consumo, não desenvolveu a capacidade para absorver e reusar**

**dejetos e resíduos; ainda não conseguimos adotar um modelo circular de produção capaz de preservar os recursos para as gerações presentes e futuras, enquanto limitamos ao máximo o uso de recursos não renováveis, moderando o seu consumo, maximizando o seu uso eficiente, reuso e reciclagem;**

- **o clima é um bem comum, pertencente a todos e destinado para todos; a Humanidade é convocada a reconhecer a necessidade de mudanças de estilo de vida, produção e consumo para combater o aquecimento global ou pelo menos as causas que o produzem ou o agravam;**

- **muitas das pessoas pobres vivem em áreas particularmente afetadas por fenômenos relacionados com o aquecimento global e os seus meios de subsistência são amplamente dependentes das reservas naturais e dos serviços ecossistêmicos, como a agricultura, a pesca e a silvicultura;**

- **não é possível manter o nível atual de consumo nos países desenvolvidos e nos setores mais ricos da sociedade nos quais o hábito de desperdício e de descarte atingiu níveis sem precedência; a exploração do planeta já excedeu limites aceitáveis e ainda não se resolveu o problema da pobreza;**

- **mesmo que a qualidade da água esteja constantemente diminuindo, em alguns lugares há tendência crescente, apesar da sua escassez, de privatizar esse recurso, tornando-o uma mercadoria sujeita às leis do mercado; contudo, o acesso à água potável é um direito humano básico e universal, desde que é essencial para a sobrevivência humana e, dessa forma, é uma condição para o exercício de outros direitos humanos;**

- **os recursos da Terra estão também sendo pilhados por causa das abordagens de curto prazo da economia, do comércio e da produção; não basta, contudo, considerar as espécies simplesmente como**

**“recursos” potenciais a serem explorados, esquecendo-se do fato de que têm valor em si mesmas;**

- **na avaliação do impacto ambiental de qualquer projeto, a preocupação é com seus efeitos sobre o solo, a água e o ar; contudo, poucos estudos cuidadosos são elaborados sobre seu impacto sobre a biodiversidade, como se a perda de espécies ou animais e grupos de plantas fosse de pouca importância;**

- **muitas cidades são imensas e ineficientes estruturas de excessivo desperdício de energia e água; áreas vizinhas, até mesmo as que foram construídas recentemente estão caóticas, congestionadas e carentes de espaço verde; muitas cidades cresceram desproporcionalmente e de forma desgovernada.**

Assim, a leitura do primeiro capítulo da Encíclica destaca o declínio da qualidade da vida humana e o colapso da sociedade através de diferentes indicadores de desenvolvimento sustentável. Como os seres humanos são criaturas deste mundo, gozando o direito à vida e à felicidade e dotados de dignidade original, não podemos falhar em considerar os efeitos da deterioração ambiental sobre as vidas das pessoas, os modelos de desenvolvimento atuais e a cultura do desperdício.

Em uma avaliação criteriosa, observamos que os fundamentos doutrinários da LAUDATO SI’ são muito equilibrados. Muitos governos se propõem, através de planos, políticas, programas e projetos, a conceber e executar processos de desenvolvimento sustentável, os quais se baseiam no tripé dos objetivos de crescimento econômico globalmente competitivo, com melhor distribuição de renda e de riqueza e com sustentabilidade ambiental. Internamente esse tripé não é, em princípio, espontaneamente integrado, no sentido de que ao se implementar um, outros serão também implementados. Na verdade, ele é eivado de conflitos e contradições: o crescimento econômico acelerado pode levar à concentração de renda e de riqueza assim como à degradação ambiental; o avanço da pobreza pode usar predatoriamente os recursos ambientais (florestas, pescas, fertilidade do solo, etc.) no sentido de reconhecer apenas o seu valor de

uso direto; uma postura radical das ideologias ambientalistas preservacionistas pode ter um custo de oportunidade para a sociedade em termos de geração de renda e emprego em diferentes projetos de investimentos.

**A Encíclica defende uma Ecologia Integral, uma vez que o ambiente humano e o ambiente natural se deterioram conjuntamente e não se pode combater a degradação ambiental a não ser que se atinjam as causas da degradação social e humana. Evidencia também que a pesquisa científica e a experiência cotidiana mostram que os efeitos mais graves de todos os ataques ao meio ambiente são sofridos pelos pobres. "Temos que ter consciência de que uma abordagem ecológica deve sempre se tornar uma abordagem social, deve integrar questões de justiça nos debates sobre o meio ambiente, de tal forma a ouvir ambos o grito da terra e o grito dos pobres".**

O conceito de Ecologia Integral é o eixo central em torno do qual giram as principais reflexões da LAUDATO SI', tanto para analisar o que está acontecendo com nosso planeta, como para definir as linhas de ação visando à construção de novo relacionamento entre a humanidade e natureza. O *Papa Francisco* apresenta a concepção de Ecologia Integral que não se limita a uma única dimensão dos problemas ambientais, uma vez que esses problemas estão muito interligados numa realidade ecológica ambiental, econômica, social e cultural. Como afirma: **"A Ecologia estuda a relação entre os organismos vivos e o meio ambiente no qual se desenvolvem. Isto necessariamente implica reflexão e debate sobre as condições requeridas pela vida e pela sobrevivência da sociedade e a honestidade necessária para questionar certos modelos de desenvolvimento, produção e consumo".**

De que forma a Encíclica propõe o conceito de integração no tratamento das questões ecológicas? Os aspectos mais destacados podem ser enumerados:

1. **tudo está interconectado; tempo e espaço não são independentes um do outro;**

2. **a fragmentação do conhecimento e o isolamento de partes de informações podem se tornar, na verdade, uma forma de ignorância, a**

**menos que conhecimento e informação sejam integrados numa visão mais ampla da realidade;**

3. **a natureza não pode ser considerada como algo separado de nós ou apenas como um ambiente no qual vivemos; somos parte da natureza, incluídos nela e em constante interação com ela;**

4. **não estamos diante de duas crises separadas, uma ambiental e outra social, ao contrário, trata-se de uma crise complexa que é, ao mesmo tempo, social e ambiental;**

5. **é essencial buscar soluções compreensivas, que considerem as interações dentro dos próprios sistemas naturais e com os sistemas sociais;**

6. **estratégias para uma solução demandam uma abordagem integrada para combater a pobreza, restaurar a dignidade excluída e, ao mesmo tempo, proteger a natureza.**

A leitura completa da Encíclica nos conduz a um conjunto de reflexões para a formulação das políticas indispensáveis visando ao processo de desenvolvimento sustentável do Brasil, destacando-se os parágrafos 141 a 146. Nesses parágrafos, o Papa Francisco enfatiza as questões que podem nos orientar quanto às diretrizes a serem analisadas e discutidas sobre o futuro da economia brasileira no próximo lustro - 2026 a 2030.

No horizonte está a questão da exaustão dos recursos ambientais. O que levou Carlos Drummond de Andrade a escrever: "Eu por mim criaria o Ministério da Exaustão, que aconselharia o governo a dar lugar a outros governos, o velho a recomeçar quando vai esticando a canela. Ensinaria ao mesmo tempo o moço a fruir sua novidade ciente de que outra novidade venha aí, e que o mundo não acaba quando acabamos”.

## III. QUANDO A SOMBRA DO REVERENDO MALTHUS NOS ATORMENTA

Em 1798, o reverendo *Thomas Robert Malthus* publicou, na Inglaterra, um livro clássico onde previa que o crescimento geométrico da população versus a evolução da produção mais lenta de alimentos iria induzir a formação de um número inquestionável de miseráveis na sociedade*. Felizmente, Malthus se equivocou sobre a evolução de ambas as séries estatísticas que analisou. Os resultados do progresso científico e tecnológico da agropecuária ampliaram enormemente a produtividade por hectare nas zonas rurais em muitos países e mudanças nas taxas de mortalidade e de fecundidade evitaram a explosão demográfica no planeta.

A "Revolução dos Cerrados Brasileiros" ocorrida nos anos 1970, por exemplo, transformou cerca de 60% de nosso território, desde então, em um dos mais expressivos celeiros mundiais de produção de proteína animal e de proteína vegetal. E o progresso tecnológico não para de avançar no campo, com destaque para a agricultura de precisão nas lavouras capitalizadas de muitas nações, o que abre novos horizontes para a produção de alimentos no planeta. Somos atualmente responsáveis pela alimentação de 1 bilhão de habitantes da Terra.

Por outro lado, se o cenário de altas taxas de fertilidade mais próximo do pensamento de Malthus se realizasse nos países mais pobres, a população mundial chegaria a 28,6 bilhões em 2100, quatro vezes maior do que a atual. A ONU considera que esse cenário subestimou não apenas a queda nas taxas de mortalidade infantil e geral, mas também o papel das condições sociais das famílias e de sua liberdade de escolha sobre o custo de oportunidade de ter mais filhos. A ONU considera mais plausível a continuação das tendências recentes que estima a taxa anual de crescimento em 1,1% e a população total em 10,8 bilhões de pessoas em 2100.

Mas, a sombra de Malthus ainda continua a nos atormentar. Muitos países pobres, com altas taxas de fertilidade, estão envoltos em uma "armadilha demográfica": têm muitas crianças e cada criança tem mais chance de crescer

* Thomas Robert Malthus – **Ensaio Sobre a População**. Abril Cultural, 1983

pobre, formando um círculo vicioso entre alta fertilidade e pobreza. A FAO destaca a necessidade de manter um ritmo acelerado das inovações, pois mais de 800 milhões de pessoas ainda passam fome no mundo e **"em razão dos impactos das mudanças climáticas, os antigos riscos e incertezas com relação à produção de alimentos estão voltando". Ou seja, da mesma forma que Malthus subestimou o progresso tecnológico, os economistas e planejadores estão subestimando os danos e perdas ambientais que comprometem o processo de desenvolvimento sustentável.**

*Philip Kotler*[*], um dos expoentes em moderna metodologia de *marketing*, destacou quatorze limitações do capitalismo que precisam ser superadas, mencionando que o sistema não apresenta o equacionamento da preservação, conservação e reabilitação dos ecossistemas, além de pouca ou nenhuma solução para a pobreza persistente, gerando um nível crescente de desigualdade de renda e de riqueza. Lembra o que *Adam Smith* afirmava em 1776: "Certamente nenhuma sociedade poderá ser próspera e feliz se a maioria dos seus membros for pobre e miserável." É o caso do Brasil, um país com imensas potencialidades de desenvolvimento, mas cujas instituições econômicas e político-institucionais continuam a produzir desigualdades e assimetrias sociais.

Essas desigualdades são marcantes na Amazônia, onde diversos estudos têm apontado, de um lado, o imenso potencial de desenvolvimento da Bioeconomia na produção de alimentos, fibras, energia, etc., de forma sustentável, de outro lado, dramáticos bolsões de pobreza no Jardim do Éden. Por exemplo: levando em consideração o parâmetro de US$ 6,85 per capita/dia para o Índice de Pobreza (recomendado pelo Banco Mundial), o IBGE estimou o Índice de Pobreza, em 2023, para as unidades da Federação. As maiores taxas de pobreza são encontradas nos seguintes estados: Maranhão, 51,6%; Acre, 51,5%; Amazonas, 45,8%; Pará, 39,5%; Roraima, 35,6%; Amapá, 33,0%; Rondônia, 24,4%. As menores são observadas em Santa Catarina, 11,6%; Rio Grande do Sul, 14,4%; Distrito Federal, 15,6%; e São Paulo, 16,3%.

[*] Philip Kotler – **Confronting Capitalism**. Amacon,2015

**O pensamento de Malthus voltou a nos atormentar com a divulgação das análises do Clube de Roma/MIT, nos anos 1970.**

O Clube de Roma foi fundado, em 1968, por ilustres cidadãos, intelectuais e empreendedores, com o objetivo de avaliar questões de ordem política, econômica e social com relação ao meio ambiente. Os primeiros resultados que vieram com as simulações realizadas, tecnicamente se tornaram a referência para a modelagem de novos experimentos futuros, os quais começaram a identificar um descompasso entre a disponibilidade de recursos naturais do planeta e a avalanche de demanda para bens e serviços intensivos direta e indiretamente de recursos naturais. Em geral, todos os modelos de simulação do Clube de Roma/MIT apresentaram algumas variáveis explícitas relativas à população (taxa de natalidade, taxa de mortalidade), aos recursos naturais (estoques de recursos não renováveis), à produção (de alimentos, de energéticos), ao meio ambiente (poluição, capacidade de absorção), medidas em valores absolutos (ou números índices) e taxas de crescimento. Nos primeiros exercícios de simulação, já se destacavam as previsões pessimistas do Clube de Roma (1972):

*"Podemos afirmar com certa confiança que, pressupondo que não haja mudanças significativas no atual sistema, a população e a produção industrial certamente irão paralisar ao máximo no próximo século".*

Depois da divulgação das diferentes simulações cada vez mais abrangentes e aperfeiçoadas, o Clube de Roma sofreu várias críticas, embora os seus trabalhos fossem considerados "as tentativas mais ambiciosas de combinar a escassez clássica Malthusiana e de Ricardo" com as questões modernas do desenvolvimento sustentável. As críticas se concentraram em alguns pontos:

**a.** a base de dados utilizados pela modelagem do Clube de Roma foi muito questionada;

**b.** os seus modelos em escala mundial foram construídos a partir de pressupostos pessimistas que somente poderiam gerar resultados pessimistas;

**c.** os modelos de computação tratam o mundo como uma entidade única, sem subdivisões e diferenciações geográficas;

**d**. os recursos naturais foram englobados na categoria de não renováveis sem distinguir entre eles aqueles que poder ser recicláveis;

**e.** os modelos ignoram a possibilidade de inovações tecnológicas e novas descobertas de recursos potenciais (ver o caso do Pré-Sal);

**f.** subestimam também o papel estimulante dos mecanismos de preços na conservação dos recursos, de sua substituição ou de sua economia nos novos processos tecnológicos.

**De qualquer forma, o Clube de Roma alertava a opinião pública mundial sobre cenários de evolução do meio ambiente que teriam impactos sobre o empobrecimento e a fome em diferentes regiões e grupos sociais.**

Os relatórios do Clube de Roma, com suas previsões vinham perdendo o seu interesse político-institucional até a publicação do **Relatório Brundtland,** intitulado "Nosso Futuro Comum", em 1987. Esse documento analisou e disseminou mundialmente a ideia de desenvolvimento sustentável (= crescimento globalmente competitivo + justiça social + sustentabilidade ambiental).

## A COMPLACÊNCIA NEOMALTHUSIANA

Ao estudar a situação demográfica dos principais países da Europa, Malthus, na sua obra clássica **"Ensaio Sobre a População" (cap. IV),** escreveu: "Afirmar que uma previsão das desigualdades em atender ao sustento de uma família atua como **um obstáculo preventivo**, e a miséria efetiva de algumas das classes mais pobres, em razão da qual estas são capazes de dar o alimento e os cuidados adequados para seus filhos, atua como **um obstáculo positivo,** impedindo o crescimento natural da população".

Destacou diversos indicadores das desigualdades sociais que se acumularam na Inglaterra, na virada do século XVIII para o século XIX, afirmando: "Os filhos e as filhas dos camponeses nunca serão vistos na realidade como rosados

querubins, como são descritos nos romances. Não pode deixar de ser assinalado, por aqueles que vivem no interior, que os filhos dos trabalhadores estão muito sujeitos a serem prejudicados em seu crescimento e demoram para atingir o desenvolvimento pleno. Os rapazes que você julgaria estar com 14 ou 15 anos, após verificação, constata ter 18 ou 19 anos ...**circunstância que só pode ser atribuída à falta de alimento adequado ou suficiente".**

Entretanto, Malthus via com ceticismo as propostas de reformas sociais elaboradas por outros pensadores nas primeiras décadas após a Revolução Industrial na Inglaterra, e atribuía ao descompasso entre o crescimento geométrico da população e o crescimento aritmético da produção de alimentos, a principal causa de a classe trabalhadora viver na pobreza e na miséria.

Mais de dois séculos após as previsões de Malthus, observa-se que a produção de alimentos cresceu com elevados níveis de produtividade e as taxas de fecundidade feminina despencaram em inúmeros países e regiões. **A questão da pobreza e da miséria passou a ser considerada no campo das relações sociais de produção, especificamente nas relações entre os diferentes modos de acumulação e a distribuição de renda e de riqueza entre os diferentes grupos sociais.**

O ensaio de Malthus sobre a população é instigante e lança argumentos que ainda constituem matéria-prima para as políticas públicas em vários países, em particular para as políticas de controle demográfico, as políticas sociais compensatórias, as políticas de sustentabilidade dos recursos naturais.

Entre as múltiplas questões relativas aos diagnósticos e as políticas públicas ambientais, o *Papa Francisco*, na Encíclica LAUDATO SI', procurou responder à pergunta: **qual é a relação entre pobreza e meio ambiente?** Em primeiro lugar, a sociedade brasileira sempre tratou o meio ambiente como se fosse um grande almoxarifado de recursos naturais renováveis e não renováveis do qual retira, livremente, água para dessedentação humana e animal, madeira para bioenergia e manufatura, fertilidade das terras para a produção de alimentos, etc. Da mesma forma, a nossa sociedade sempre considerou o meio ambiente como se fosse um mega depósito de lixo, onde joga os resíduos da produção e

do consumo, poluindo os nossos rios, o ar puro, o espaço urbano, etc. Assim, o comportamento geral da sociedade, em termos de hábitos de consumo e de padrões de produção, está historicamente na base da degradação ambiental no Brasil, frequentemente sob a forma de biopirataria.

Nesta concepção, observa-se que, de fato, a população mais pobre, sem poder de compra para transformar as suas necessidades em demanda nos mercados, apela para os recursos ambientais livres, pelo seu valor de uso imediato. Recorre aos ativos e serviços da natureza quando tem de produzir (desmatamento para cultivar, extrativismo rudimentar, etc.) e quando tem de consumir (habitação nas encostas dos morros, vasculhamento das sobras do lixo orgânico e inorgânico, etc.). Esse comportamento precisa ser entendido não como decisões sobre o uso racional dos recursos escassos da sociedade, mas como estratégias de sobrevivência minimalistas de quem não tem portas de saída da miséria em que vive.

Mas, essas estratégias não têm escala suficiente para explicar o intenso processo de degradação do meio ambiente no Brasil. É como atribuir essa degradação àqueles que são as vítimas de um dramático processo de concentração de renda e de riqueza que vem se configurando desde o período escravocrata. (*"Blaming the victim"*).

Para explicar por que tem sido tão profunda a degradação dos nossos ecossistemas e porque essa aceleração tem ocorrido desde os anos 1970, precisamos de uma nova concepção do que seja o meio ambiente. **Uma concepção que destaca o meio ambiente como um envoltório que contém, provisiona e sustenta a economia, sendo determinante para explicar a produtividade total dos fatores de produção e para o bem-estar social sustentável da população.**

**Quanto mais se degrada o capital natural menos estarão disponíveis os serviços ambientais, menores serão os indicadores de produtividade das atividades econômicas e do poder de compra da população e maiores serão os níveis de pobreza local.**

O nosso meio ambiente tem sido intensamente degradado desde o Período Colonial quando, em cada um dos ciclos econômicos de exploração em grande escala da base de recursos naturais, se praticaram tecnologias predatórias ou não sustentáveis na produção agropecuária, no extrativismo mineral e vegetal, etc. Assim foi com o ciclo do Pau-Brasil com a extração de 70 milhões de espécimes, como também com os ciclos da cana-de-açúcar, do café, da pecuária extensiva, da mineração colonial e pós-colonial. Infelizmente, esses processos de degradação econômica e social vêm se reproduzindo intensamente na Amazônia, quando os participantes da COP-30, se saíssem dos roteiros programados, poderiam ver na região três das dez maiores favelas do Brasil, segundo o Censo 2022 do IBGE - Cidade de Deus/Alfredo Nascimento (AM): 55.821 moradores; Comunidade São Lucas (AM): 53.674 moradores; Baixadas da Estrada Nova Jurunas (PA): 43.105 moradores.

**Onde não foi possível recuperar e reabilitar os ecossistemas pela ação do tempo ou pela ação do homem, ficaram os rastros da pobreza e da miséria social para os seus habitantes.**

## IV. PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

Quem observa os persistentes índices de desmatamento da Amazônia, as recorrentes perdas de qualidade de nossos recursos hídricos ou a crescente poluição do ar em nossas metrópoles, fica com a sensação de que pouco se fez em matéria de políticas ambientais no Brasil, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Ledo engano, principalmente quando se compara a evolução da concepção e da implementação dessas políticas em três décadas no Brasil com a experiência centenária equivalente dos EE.UU. e de alguns países da União Europeia, países que detêm a mais ampla e sistemática política de proteção ambiental ao longo do século 20.

Os principais avanços ocorreram no campo das novas legislações ambientais (Lei dos Crimes Ambientais, Lei das Águas, Lei da Reciclagem de Resíduos Sólidos, etc.), na estruturação das organizações não governamentais, na mobilização da opinião pública pelos meios de comunicação, na qualidade

técnica de pesquisas e estudos especializados, nas inovações tecnológicas da bioenergia, etc. A realização da COP-30 em Belém foi uma grande oportunidade para se mostrar os progressos dessas realizações, sem ufanismo, mas com convicção política, considerando a nossa liderança mundial nas mudanças da matriz energética, com a produção de energia limpa.

Na verdade, os processos de degradação dos nossos ecossistemas têm sido tão graves ao longo da história do País que a recuperação, a preservação e a conservação desses ecossistemas exigem uma intensidade, uma cadência e um sequenciamento das políticas ambientais que escapam à capacidade atual dos nossos governos e dos segmentos organizados da nossa sociedade civil em equacioná-los e geri-los adequadamente. São políticas que, por sua própria natureza, envolvem intensos conflitos ideológicos, econômicos e sociais entre diferentes setores, regiões e grupos sociais. São políticas que sempre serão concebidas e executadas em regime de permanente tensão com lideranças empresariais que têm os pés no século 21, mas a cabeça nos anos 1970, como é o caso, por exemplo, das discussões sobre a nova Legislação Ambiental, tudo isso ocorrendo em um país que passa por uma crise fiscal nos três níveis de governo.

Há muitos programas e projetos de desenvolvimento sustentável bem formulados em bases científicas que, entretanto, carecem de recursos materiais, humanos e institucionais em intensidade suficiente para torná-los eficazes. Pouco adianta conceber ações estratégicas, se, no processo de sua implementação, são atribuídas, às instituições que as executam, recursos parcimoniosos, restritos, incertos e contingenciáveis. Não conseguem acumular sinergia administrativa suficiente para superar as ineficiências e as inércias das burocracias tradicionais. Usualmente, o processo de desenvolvimento sustentável de um setor ou de uma região têm objetivos múltiplos, multi-institucionais e multissetoriais, que colocam a questão das mazelas e dos efeitos inesperados resultantes de erros de transversalidade no sequenciamento das ações programadas.

Embora muito tenha sido feito, há ainda muito mais a fazer: o fortalecimento do *status* político e orçamentário do Ministério do Meio Ambiente; a introdução de instrumentos econômicos lado a lado com os mecanismos de comando e controle nas políticas públicas; ecologizar ideologicamente os órgãos da administração pública direta e indireta; promover a melhoria da qualidade técnica dos EIAs e dos RIMAs dos projetos de investimento, fortalecer a capacidade institucional de implementação das políticas; conscientizar politicamente a opinião pública nacional quanto às questões ambientais do País; conferir maior respeito às ações das organizações não governamentais e dos movimentos sociais; etc.

Na verdade, a questão maior das políticas públicas ambientais no Brasil é a imensa dificuldade que, internamente, o Governo Federal tem para gerar consenso sobre o conteúdo, a profundidade e a persistência dessas políticas em sua base aliada no Congresso. Enquanto oscila entre preservar, conservar e executar o manejo sustentável dos recursos ambientais de um lado, e questionar a validade da intensidade, do sequenciamento e do cadenciamento dessas políticas do outro lado, enfraquece-se o status político da gestão das ações ambientais e permite-se o avanço da ação antrópica predatória sobre os recursos ambientais.

O PNUMA aponta como políticas de investimento em capital natural mais relevantes:

- I**nvestimentos para mudança, mitigação e adaptação climática.** Exemplo: REDD (reducing emissions for deforestation and forest degradation), um instrumento baseado no pagamento de serviços ecossistêmicos para sequestro de carbono.

- **Investimentos em infraestrutura ecológica** para manter a capacidade da natureza em prover água fresca, regulação climática, formação do solo, controle de erosão, gestão de riscos naturais, etc.

- **Investimentos em áreas protegidas** para gerar benefícios local, nacional e globalmente.

- **Investimentos na restauração de ecossistemas degradados.** Exemplo: produção de biodiesel de dendê em áreas degradadas do Pará.

De forma mais sistemática, os estudos de TEEB (**The Economics of Ecosystem and Biodiversity** - 4 volumes) do PNUMA apresentam uma tipologia das políticas de promoção e desenvolvimento de serviços ambientais a partir de experiências internacionais (ver Quadro 1).

**QUADRO 1**

**TIPOS DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**

| POLÍTICAS | ILUSTRAÇÕES |
|---|---|
| **1. Alocativa**: definição da alocação dos serviços de ativos ambientais que têm usos alternativos. | Estimativas do valor econômico de conservar áreas costeiras de manguezais sob forte pressão para desenvolvimento urbano e industrial, diante das alternativas de sua preservação para: mitigação de eventos extremos, tratamento de resíduos, provisão de alimentos, regulação climática, provisão de matérias-primas ou de recreação, regularização da provisão de água. |
| **2. Regulatória:** para o uso racional de ativos ambientais sensíveis e multifuncionais. | Programas de regulação para evitar o uso predatório de recursos ambientais (degradação dos solos, desmatamento, pesca não sustentável, etc.) com perdas do capital natural sem noção do seu valor atual e intergeracional. |
| **3. Distributiva:** uso dos ativos ambientais para geração de emprego e renda em áreas de alto risco social. | Promoção de projetos de investimento em ecoturismo ou em recreação baseada na natureza concebidos intencionalmente para induzir a inclusão social e digital. |
| **4. Conservacionistas:** para a promoção de serviços ecossistêmicos de áreas protegidas. | Exemplos de áreas protegidas em diferentes níveis para as quais se calculam os custos (custos de oportunidade para atividades econômicas deslocadas, custos de administração, etc.) e os benefícios (valores de existência e de opção, turismo baseado na natureza, etc.). |

**Fonte: TEEB, Earthscan, 2010 (PNUMA).**

## BOX 1

### As Políticas Públicas Ambientais no Brasil

**É importante destacar, brevemente, alguns aspectos gerais das políticas públicas ambientais no Brasil. Essa análise é complexa, mas algumas observações podem ser mencionadas para serem detalhadas em outros textos*.**

**Em primeiro lugar, vislumbra-se que o principal desafio dessas políticas está no processo de sua implementação, e não no processo de sua concepção e formulação. Atualmente, o Brasil dispõe de um número crescente de instituições e de especialistas capazes de conceber e formular diagnósticos, análises, relatórios e diretrizes que compõem um segmento importante das políticas públicas ambientais. Um trabalho que cada vez mais se aproxima das melhores práticas internacionais.**

**Por outro lado, o mesmo não pode ser dito sobre o grau de implementação dessas políticas, pois, em sua maioria, não têm saído do papel, embora se tenha obtido muito progresso operacional desde os anos 1990. Isso ocorre por diversos motivos: a mobilização organizada de lobbies de interesses empresariais contra a execução das políticas; a limitada capacidade da máquina administrativa para efetivar, controlar e fiscalizar as políticas; estruturas regulatórias de má qualidade técnica e indutoras de riscos jurisdicionais; a ausência de uma consciência ambientalista nos formadores de opinião; conflitos de interesses entre os três níveis de governo, etc.**

**Ao nível da configuração das políticas públicas ambientais, pode-se dizer que, no Brasil, há um excesso de diretrizes e de objetivos e, inconsistentemente, poucos instrumentos de ação. Qualquer política pública não se operacionaliza se não houver uma compatibilidade sistêmica entre os seus objetivos e metas, de um lado, e um número**

* P.R. Haddad – **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável** (ODS) **Narrativas para a Construção do Futuro.** Ed. Caravana, 2023, cap. IV . **Amazônia: Crise Social e Crise Ambiental.** Ed. Caravana, 2023

**adequado de instrumentos eficazes e eficientes, do outro lado. Na verdade, nenhuma política pública se implementa se os governantes não acreditarem que elas são indispensáveis e, ao contrário, atuarem no sentido do desmonte das instituições que as tornam efetivas.**

**Existem diversas concepções de instrumentos econômicos e mecanismos institucionais que permitem fazer acontecer as políticas públicas ambientais, como ocorre em diferentes países da OCDE. Há situações mais comuns em que podem ser adotados incentivos fiscais e financeiros, taxas e multas visando a encorajar a redução de poluentes. Além dessa redução, instrumentos tributários podem também gerar receitas para financiar o monitoramento da poluição e pesquisas para ampliar o nível de conhecimento disponível sobre as funções envolvidas nos danos ambientais; para estimular inovações de tecnologias que reduzam o volume de emissões; ou, até mesmo, para compensar prejuízos daqueles afetados pelos danos ecológicos.**

**Há situações extremas em que as autoridades devem controlar as próprias taxas de crescimento econômico. Por exemplo: a não concessão de outorgas para o uso de recursos hídricos de determinada bacia, quando houver indicações inequívocas de que os padrões de crescimento vigentes já atingiram ou excederam os limites apropriados do ótimo antropocêntrico e do ótimo biocêntrico da bacia hidrográfica.**

**Finalmente, há que se destacar uma mudança de patamar das políticas públicas ambientais no Brasil, se essas vierem a adotar instrumentos econômicos inovadores que têm sido usados em alguns países com elevado grau de eficácia para atingir os seus objetivos. Cite-se, por exemplo, o caso dos títulos negociáveis, onde o governo estabelece um sistema de permissões negociáveis para o uso de um recurso ambiental (ar puro, bacia hidrográfica, etc.), leiloa ou distribui as permissões, monitorando o cumprimento de metas ambientais e o processo de negociação dessas permissões através de preços de mercado. Mas, para cada instrumento econômico a ser adotado para incentivar ou**

**desincentivar o uso dos recursos ambientais, abre-se uma controvérsia de natureza ideológica entre especialistas (ver Quadros 2 e 3).**

**Evidentemente que há muitos obstáculos para se avançarem as políticas públicas ambientais visando a se escapar dos limites e das políticas de comando e controle predominantes atualmente no Brasil. Esses obstáculos vão desde as enormes dificuldades na obtenção de dados sobre a fronteira entre o sistema ecológico e o subsistema econômico, até a precificação dos custos e benefícios dos serviços ambientais.**

**Se fosse possível dispor de uma medida diária dos impactos adversos das atividades de produção e de consumo sobre os ecossistemas no Brasil e em suas regiões (poluitrometro à semelhança do que se dispõe atualmente para os impostos), certamente a população poderia perceber, de forma mais dramática, a absoluta necessidade de avançar a qualidade das políticas públicas ambientais no Brasil.**

**Fonte: TEEB, Earthscan, 2010 (PNUMA).**

## As Estruturas Regulatórias

As políticas ambientais no Brasil, ao longo das últimas décadas, se apoiaram intensamente no uso de regulamentações (leis, decretos, portarias, etc.) formuladas e executadas por órgãos da administração direta e da administração indireta dos três níveis de governo (União, estados e municípios) e, em princípio, articuladas entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essas regulamentações têm, na Lei Federal 9.605, de fevereiro de 1998 (a Lei dos Crimes Ambientais) e em suas posteriores regulamentações, com base na Constituição de 1988, um poderoso dispositivo sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Trata-se de um sistema de comando e controle para fazer valer os objetivos de uma política ambiental (de conservação ou de preservação dos ecossistemas, de recuperação de áreas ecologicamente degradadas, etc.) e apoiado por um conjunto de legislação específica para ativo e serviço ambiental. **É na elaboração e na implementação dessas estruturas regulatórias que ocorre**

**um jogo político dos conflitos de interesses de indivíduos e instituições privadas versus os interesses da sociedade, como ocorreu nos debates e na formulação da nova legislação ambiental.**

É evidente que não se pode subestimar a estrutura regulatória que serve de base institucional para a concepção e a execução das políticas de desenvolvimento sustentável, inclusive as que utilizam mais amplamente os mecanismos baseados em mercado. Entretanto, quando se processa e se consolida todo o amplo conjunto de regulamentações relativas ao uso de recursos ambientais do Brasil, é difícil explicar como se generalizaram e se aprofundaram tanto as formas de exploração predatória desses recursos, deixando, em muitas situações, um rastro de pobreza e de devastação ecológica para as populações locais.

**Há diversos fatores que explicam o relativo fracasso das estruturas regulatórias que visam a controlar o uso predatório dos recursos naturais renováveis e não renováveis do Brasil** (ver Paulo R. Haddad. Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Sustentável, Saraiva, 2015, cap. I):

- não há preocupação de se estimarem os custos e benefícios diferenciados das ações regulatórias para os diversos grupos sociais, setores produtivos e regiões impactados por essas ações (impactos distributivos); quem ganha e quem perde se essas ações forem efetivamente implementadas, quando emergem os conflitos de interesses que não foram objeto de um processo de negociação prévia;

- não há a prática de se buscarem alternativas de políticas mais desejáveis em termos de menores custos administrativos, maior eficácia, efeitos distributivos, etc., para que os mesmos objetivos da regulamentação sejam atingidos, como, por exemplo, a alternativa de custo-efetividade do uso de algum mecanismo descentralizado de mercado;

- falta de determinação política, principalmente dos níveis de poder local, para aplicar as leis com o rigor necessário, uma vez que, para as comunidades locais, os recursos ambientais têm valor econômico de uso e de troca, mesmo quando mobilizados predatoriamente; esse é um grande

problema na Amazônia, onde os interesses (madeireiras, garimpeiros, etc.) das lideranças locais prevalecem sobre a legislação do Governo Federal e sobre os interesses das futuras gerações;

- a debilidade administrativa e a fragilidade política de órgãos ambientais dos três níveis de governo e sua falta de articulação intra e intersetorial.

**Diante dessas dificuldades operacionais, os países que detêm uma experiência superior a um século (EE.UU., França, Inglaterra, etc.) no manejo de ações regulatórias, procuraram desenvolver mecanismos e instrumentos econômicos de mercado para viabilizar soluções para os problemas ambientais com menores custos de oportunidade para a sociedade.** O sistema de preços relativos de mercado tem, em geral, a capacidade de emitir sinais para produtores e consumidores sobre a escassez relativa dos bens e serviços para o consumo da sociedade no presente e, também, no futuro, assim como os custos de oportunidade na produção de bens e serviços, ou seja, o valor real dos recursos utilizados na alternativa mais desejada.

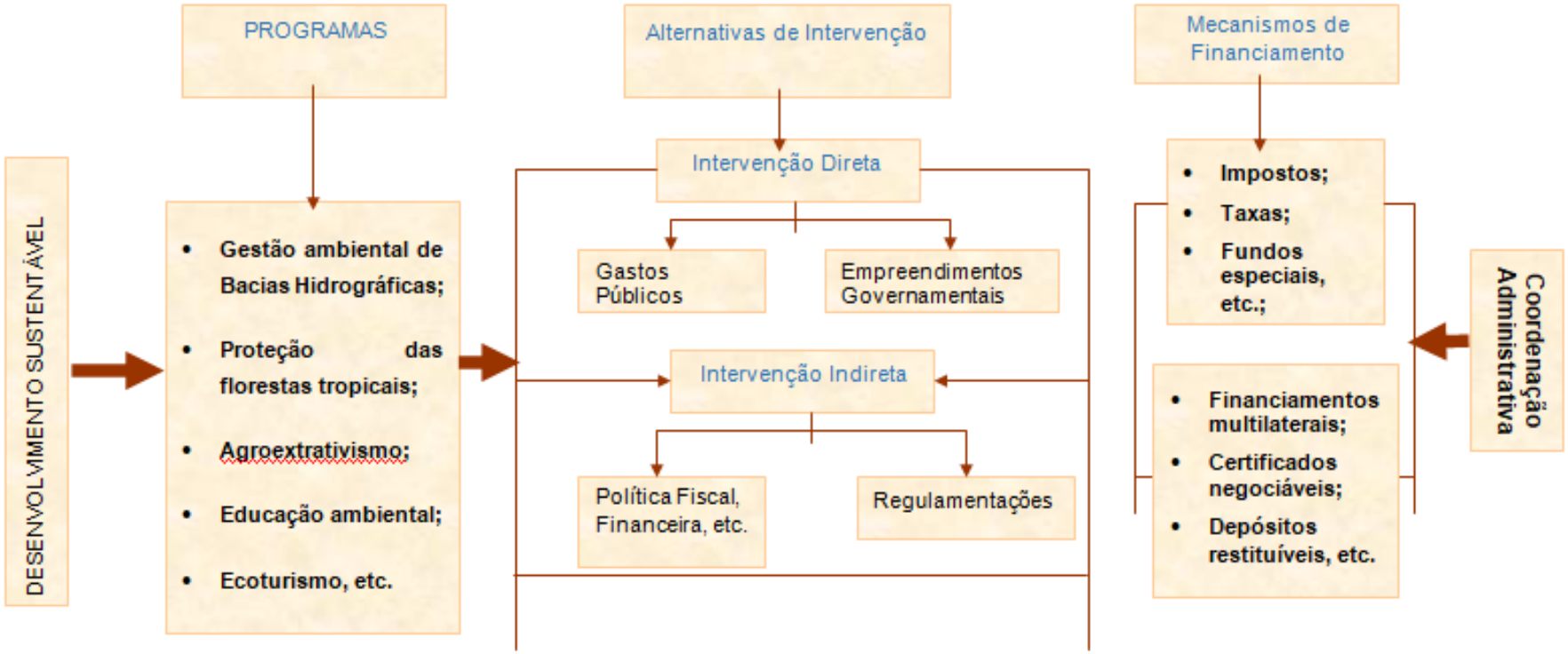
Por meio de mecanismos e instrumentos de intervenção direta e indireta, o Poder Público poderá estimular (incentivos fiscais e financeiros) ou desestimular (impostos e taxas) a produção e o consumo dos bens e serviços, de acordo com sua contribuição positiva ou negativa para o processo de desenvolvimento sustentável. Na verdade, o uso de instrumentos econômicos nas políticas ambientais complementa os esforços dos mecanismos de comando e controle e os de gestão compartilhada dos recursos naturais. Esses instrumentos, que nos países desenvolvidos já se aproximam de 150 na prática, têm sua eficácia por meio de:

a. alteração direta dos níveis de preços e de custos, por meio da emissão de taxas de efluentes, por exemplo;
b. alteração indireta de preços e de custos, por incentivos fiscais ou financeiros, por exemplo;
c. criação de mercados ou apoio a mercados, como, por exemplo, na organização de mercados de materiais secundários de reciclagem ou na

estruturação de eco mercados. O **Diagrama 1 ilustra diferentes situações de intervenção governamental, com o uso de instrumentos e mecanismos de mercado e com o uso de regulamentações**.

DIAGRAMA.1

**Objetivos e Alternativas de Intervenção Governamental nas Políticas de Desenvolvimento Sustentável**




**Fonte: F. Rezende, Finanças Públicas, Ed. Atlas (adaptação).**

## Instrumentos Econômicos e Financeiros

As políticas ambientais no Brasil deverão progredir em termos de eficiência operacional e de eficácia estratégica quando, lado a lado com a melhoria e o aperfeiçoamento dos mecanismos de comando e controle, houver a oportunidade política para se introduzirem novos instrumentos econômicos na formulação e na execução dessas políticas. A partir daí, o Poder Público poderá melhor estimular e desestimular a produção e o consumo de bens e serviços de acordo com a sua contribuição para o processo de desenvolvimento sustentável da sociedade.

O Quadro 2 mostra algumas ilustrações de instrumentos fiscais e financeiros que contribuem para equacionar o hiato entre as aspirações da opinião pública quanto à preservação, conservação e reabilitação dos ecossistemas e a realidade político-administrativa das ações governamentais (Paulo R. Haddad – **Economia Ecológica e Ecologia Integral.** e-Galáxia, 2016).

**QUADRO 2**

**Instrumentos Fiscais e Financeiros nas Políticas Ambientais**

| Instrumentos | Escopo |
|---|---|
| 1. **ECOCRÉDITO MUNICIPAL** | Mecanismo econômico de mercado, sob a forma de incentivo fiscal, que visa a estimular, dentro das propriedades rurais nos limites geográficos de um município, a formação de áreas de preservação ambiental, destinadas à conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos. |
| 2. **ICMS ECOLÓGICO** | O ICMS Ecológico é a denominação de qualquer critério ou um conjunto de critérios de caráter ambiental, utilizado para o cálculo do valor que cada município de um estado tem direito a receber, quando do repasse de 25% dos recursos financeiros do ICMS, decididos autonomamente por lei estadual; quanto maior a participação do ICMS Ecológico nesse valor, maiores serão os incentivos fiscais para que os municípios implementem projetos de preservação ambiental, incluindo os ecossistemas de bacias hidrográficas e a sua biodiversidade. |
| 3. **IMPOSTOS VERDES E TAXAS AMBIENTAIS** | Imposto verde ou uma taxa ambiental representa a imposição de um ônus financeiro sobre a poluição ou degradação ambiental incidente sobre as empresas que, nas fases de implantação, de operação e de manutenção de seus empreendimentos, provocassem danos ambientais, descarregando e emitindo resíduos no meio ambiente; as suas alíquotas diferenciadas seriam calibradas de acordo com o dano que a poluição do empreendimento provoca no meio ambiente; inversamente, poderia incidir um imposto verde positivo ou benefício para empresas e consumidores, como o Imposto de Renda Ecológico, por exemplo nos moldes da Lei Rouanet para o patrimônio natural. |
| 4. **FINANCIAMENTOS INCENTIVADOS** | Abertura ou uso de linhas especiais de financiamento para projetos de investimento que tenham por objetivo a conservação e a preservação dos recursos ambientais, assim como a introdução de critérios ambientais na avaliação de projetos de investimentos de infraestrutura econômica e de projetos de investimento diretamente produtivos. |

**O objetivo central do uso de instrumentos fiscais e financeiros é estimular padrões de consumo, produção e acumulação de capital que atendam mais adequadamente a um processo de desenvolvimento sustentável do País e de suas regiões.** Os instrumentos apresentados no Quadro 1 têm sido utilizados na política fiscal e financeira brasileira e em muitas unidades da Federação, mas poderiam se multiplicar se mirassem as experiências dos países da OCDE. Assim, quando se elaborar uma nova reforma tributária no Brasil, é muito

importante incorporar a dimensão ambiental no seu escopo, integrando-a no tripé das funções típicas de um sistema tributário nacional: estabilização monetária, alocação de recursos escassos e distribuição da renda e da riqueza*.

O Quadro 3 mostra outros instrumentos econômicos cujo uso nas políticas ambientais brasileiras é incipiente, para não dizer nulo. Novamente, é preciso observar que esses instrumentos vêm ganhando espaço nas políticas ambientais dos países mais desenvolvidos, onde se acumulam experiências de sucesso e de fracasso das quais poderíamos nos beneficiar quando forem sendo incorporados de forma abrangente em nossa agenda de planejamento. (ver Box 3)

De modo geral, a crise fiscal e a crise ambiental, que têm se aprofundado em função da desmobilização das políticas públicas que vinham mitigando os seus impactos perversos e desastrosos para as atuais e as futuras gerações de brasileiros, podem levar a tensões e rupturas políticas de difícil previsibilidade, como sugere o conceito de *tipping point.*

* Muitos países desenvolvidos têm realizado uma Reforma Tributária Verde (Green Tax Reform) e o New Deal Verde *(Green New Deal*) onde se dá maior peso na estrutura dos gastos públicos às despesas de conservação, preservação e reabilitação dos ecossistemas.

## QUADRO 3

## Instrumentos de Políticas Públicas Ambientais

| Instrumentos | Escopo |
|---|---|
| 1. **Permissões ou Certificados Negociáveis** | O Poder Público estabelece um sistema de permissões negociáveis para poluição ou uso do recurso ambiental (por exemplo: na outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos), leiloa ou distribui as permissões e monitora o cumprimento; nesse caso, poluidores ou usuários do recurso negociam as permissões por meio de preços de mercado não regulados; trata-se de mecanismo orientado pelo mercado visando, por exemplo, a minimizar o nível de risco da degradação de uma bacia hidrográfica (blindagem das suas características de quantidade e de qualidade). |
| 2. **Classificação de Desempenho** | O Poder Público apoia programas de certificação ou de classificação que requeiram a divulgação de informações ambientais (temperatura, odor, nutrientes, oxigênio dissolvido, turbidez, etc.) de produtos ou serviços de uso final como as águas (consumo, pesca, natação, esportes), que sejam ambientalmente amigáveis; um mecanismo que valoriza a iniciativa privada crescentemente e a importância do sistema de informações sobre recursos ambientais. |
| 3. **Educação e Persuasão Moral** | Este instrumento procura influenciar o comportamento de produtores e consumidores no sentido de melhorar resultados ambientais de maior expressão através da educação daqueles que criam externalidades, em torno dos benefícios públicos ou privados da redução dessas externalidades; por exemplo: campanhas sobre limpeza e lixo urbano. |
| 4. **Licitação ou leilão** | É uma abordagem alternativa para a distribuição de incentivos fiscais que envolvam a distribuição de recursos através de licitação ou leilão, envolve os agentes que procuram incentivos fiscais realizando ofertas que descrevem ações de mitigação e condições de rateio de custos. O Governo seleciona entre as ofertas realizadas, baseando-se no valor da mitigação pelo custo compartilhado, em moeda nacional. |
| 5. **Compensação Ambiental** | Compensações ambientais são ações realizadas para alcançar um padrão (redução de poluição ou de impactos ambientais) em um local distante de onde a ação causadora de externalidade ambiental ocorre; o próprio agente causador da externalidade pode realizar a ação ou pagar para que outros o façam; por exemplo, para operar na região A, uma indústria assume o compromisso de financiar a organização de um parque ecológico na região B. |
| 6. **Conscientização dos Consumidores** | a melhoria de resultados ambientais através do aumento da consciência dos consumidores sobre os atributos de produtos, ou removendo barreiras às atividades do mercado; a criação de esquemas de rotulação de produtos é talvez o instrumento econômico mais utilizado nesta abordagem; envolve o fornecimento de informação sobre os resultados ambientais da produção, de tal forma que aqueles que valorizam a incorporação de benefícios ambientais possam expressar suas preferências através do mercado. |

Podemos estabelecer algumas observações relevantes sobre o uso alternativo entre o uso de mecanismos de comando e controle e o uso de mecanismos de mercado:

a. há situações críticas de degradação dos ativos ambientais nas quais **o uso de instrumentos não baseados no mercado** é a forma mais eficaz de intervenção governamental como, por exemplo: padrões baseados na produção ou no desempenho, um tipo de regulamentação que envolve o

estabelecimento de limites no desempenho ou na produção, como limites na carga ou concentração de efluentes em uma bacia hidrográfica; insumos baseados em padrões de práticas ou processos, um tipo de mecanismo regulatório que envolve o estabelecimento de limites no nível de insumo (uma substância química, por exemplo), especificando uma tecnologia em particular a ser usada na produção (requisitos de tecnologia ou de prática de melhor gestão) ou regulamentação de desenvolvimento ou de zoneamentos econômico-ecológicos;

b. **o uso de instrumentos fiscais e financeiros** apresenta uma grande vantagem ao permitir a sua operacionalização através das estruturas administrativas e organizacionais já estabelecidas com elevado grau de eficiência, tais como os órgãos da administração fazendária (Receita Federal) ou as instituições do sistema financeiro (Banco Central) vigentes;

c. **o uso de instrumentos econômicos** nas políticas ambientais não pode gerar mecanismos fortemente regressivos (equidade), deve ter a confiança dos atores sociais relevantes, mesmo em um contexto de inevitáveis incertezas (fidedignidade), deve dar continuidade aos estímulos para as melhorias ambientais (incentivo dinâmico), etc.; a escolha dos instrumentos mais adequados para viabilizar os objetivos das políticas ambientais depende de cada contexto socioeconômico;

d. **o uso dos mecanismos de comando e controle** pressupõe, para o seu sucesso, que a máquina de fiscalização seja moderna, eficiente e disponha de recursos orçamentários abrangentes, flexíveis e não contingenciáveis; é indispensável a cooperação e a integração das instituições político-administrativas dos três níveis de governo atuando em uma mesma região em termos de suas questões ecossistêmicas;

e. tanto para os mecanismos de comando e controle quanto para os mecanismos de mercado é necessário **evitar esquemas altamente técnicos e complexos** assim como um volume despropositado de informações atualizadas, o que pode exigir custos administrativos e gerenciais incompatíveis com a realidade fiscal e administrativa do País;

**f. não há uma regra simples que permita decidir, em situações específicas de intervenção governamental, entre o uso de instrumentos e mecanismos de mercado e o uso de regulamentações;** há vantagens e desvantagens em cada instrumento de intervenção, em termos de eficiência (fazer certo a coisa certa), de eficácia (fazer a coisa certa) e de equidade; sempre que possível, a melhor alternativa será alguma solução de compromisso que busque a sinergia entre as vantagens cumulativas dos dois tipos de instrumentos, dando-lhes um caráter de complementaridade e não de exclusão operacional; um exemplo desse tipo de solução de compromisso entre os dois instrumentos e mecanismos é dado pelo **sistema de pagamentos pelos serviços ambientais*.**

* O Projeto de Lei 12/15 criou a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PNPSA), destinada a ajudar produtores, indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais a preservar áreas de manutenção, conservação ou melhoria da cobertura vegetal consideradas prioritárias.

## BOX 2

### A PERSUASÃO MORAL

**Como poderemos reverter o processo de exploração predatória dos nossos ecossistemas quando as principais autoridades, que deveriam coordenar as políticas públicas ambientais do País, são complacentes com os desmatamentos, os garimpos ilegais e a destruição da biodiversidade? Os países da OCDE, que têm maior experiência e longevidade em suas políticas ambientais, têm utilizado três conjuntos de instrumentos: os programas regulatórios de comando e controle, os mecanismos de mercado e os processos descentralizados, entre os quais se destaca a persuasão moral.**

**Por definição, a persuasão moral é um tipo de abordagem usada por uma autoridade pública ou por instituições não governamentais para levar os membros de uma sociedade a aderir a uma política, a uma meta ou a uma iniciativa de interesse coletivo das atuais ou futuras gerações. Envolve a aplicação de algum tipo de pressão, mas não de força, sem a utilização da legislação (comando e controle) ou de incentivos fiscais e financeiros nos preços de mercado, visando a atuar nas opções e preferências dos agentes econômicos.**

**No Brasil, muitos acordos voluntários sobre o uso dos recursos ambientais (por exemplo: as grandes redes de supermercados não adquirirem carnes produzidas em áreas de desmatamentos nas florestas prístinas) têm sido realizadas ainda que de forma lenta e pouco sistemática.**

**A persuasão moral envolve a atuação sobre o ambiente cultural, provendo informações sobre os impactos socioeconômicos e socioambientais do comportamento dos agentes produtores e consumidores como, por exemplo, as consequências da emissão de gases de efeito estufa decorrentes dos desmatamentos sobre as mudanças climáticas ou sobre o empobrecimento das populações regionais.**

**A persuasão moral como mecanismo de mudança comportamental tem maiores chances de vingar em comunidades com elevados índices de capital cívico, o qual se define como a tradução de práticas de políticas democráticas, de confiança nas instituições, de preocupação pessoal com os assuntos públicos, de associatividade entre as esferas públicas e privadas, etc. Quando se observa o comportamento de biopirataria de agentes econômicos com interesse autocentrado, não é difícil identificar um grande déficit de capital cívico entre os que exploram predatoriamente os nossos ecossistemas.**

**A percepção comum é que os indivíduos sejam guiados pelos seus interesses, pelo que é mais vantajoso, como já apareceu no Capítulo II da obra "A Riqueza das Nações" de *Adam Smith,* em 1776: "Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas à sua autoestima..."**

**É bastante provável que, no médio prazo, poderá vir dos países de liberalismo iluminado da União Europeia, a indução a um redirecionamento para o uso sustentável dos recursos ambientais dos nossos ecossistemas. Autoridades, produtores e consumidores desses países estão reduzindo a demanda de produtos intensivos de recursos naturais se esses forem produzidos em áreas de desmatamentos em florestas prístinas, o que impactará adversamente os negócios lucrativos nas fronteiras ecológicas.**

## SUMÁRIO

### Políticas Ambientais: um Balanço

**As políticas públicas ambientais se implementam através de instrumentos e mecanismos econômicos, assim como através de estruturas regulatórias (leis, normas, decretos etc.). No Brasil, o uso de instrumentos econômicos nas políticas ambientais é muito limitado, quando comparado com as experiências dos países da OCDE. Além do mais, precisamos utilizar os mecanismos de mercado de forma tão intensa como nos países mais desenvolvidos. Entre esses mecanismos, destacamos um sistema de permissões (títulos) negociáveis e um sistema de pagamentos por serviços ambientais pela sua eficácia e atualidade no planejamento do desenvolvimento sustentável.**

**Não se trata de se subestimar a importância das estruturas regulatórias, mas de buscar sua sinergia programática com os instrumentos e mecanismos econômicos. É o que tem ocorrido nos países onde as políticas ambientais estão mais evoluídas tanto em termos de concepção quanto em termos de implementação.**

**Entretanto, o maior desafio para o sucesso das políticas públicas ambientais está no fato de que o Governo Federal prioriza as políticas de estabilização de curto prazo, colocando lateralmente políticas, programas e projetos de desenvolvimento sustentável de médio e de longo prazo. A Ecologia Integral é uma base conceitual e doutrinária para a estruturação de um conjunto de políticas, programas e projetos que deem conteúdo a um sistema de planejamento para o Brasil, visando a integrar três objetivos: crescimento econômico com competitividade sistêmica global, justiça social na distribuição da renda e da riqueza nacional e conservação, preservação e restauração dos ecossistemas em benefício das atuais e das futuras gerações.**

**Ora, como dizia Keynes, em 1936: "O estado da expectativa a longo prazo, que serve de base para as nossas decisões, não depende, portanto, exclusivamente do prognóstico mais provável que possamos formular. Depende, também, da confiança com a qual fazemos este prognóstico – à medida que ponderamos a probabilidade de o nosso melhor prognóstico revelar-se inteiramente falso".**

**Já há um consenso entre especialistas, no Brasil, sobre um conjunto de proposições que buscam atender aos objetivos perseguidos com as mudanças nas estruturas regulatórias e nos instrumentos econômicos das políticas ambientais. O grande desafio político-institucional é como implementá-las com eficiência e eficácia. Como dizia Guimarães Rosa: "Uma coisa é pôr ideias arranjadas; outra é lidar com país de pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias... De sorte que carece de se escolher".**

# VIII. ATUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

*“As pessoas que querem fazer uma diferença nas nações em desenvolvimento têm a obrigação não somente de dizer o que precisa ser feito, mas também de explorar as formas mais efetivas de dizê-lo”.*

**Michael Fairbanks and Stace Lindsay**
**Harvard Business School**

*“Use uma linguagem simples e não pressuponha que as pessoas já entendem de conceitos econômicos pouco familiares; seja honesto sobre a desonestidade que permeia o debate político; não tenha receio de tratar de forma crítica os assuntos controversos, as* ***fake news*** *e os argumentos econômicos que são elaborados de má-fé; não deixe de lado a boa briga pela verdade, pela justiça e pelo antizumbi (ideias que já morreram e que insistem em estar entre nós); lembre-se ser legítimo que cada um tenha as suas próprias ideias, mas não os seus próprios fatos”*

**Paul Krugman** (2020) – Coluna no New York Times.

*“A autoridade da Economia deriva em grande parte de sua opacidade. Insisto, ao contrário, na absoluta necessidade de que as ideias principais em Economia (e, de modo geral, nas Ciências Sociais) sejam transparentes, essencialmente não mergulhadas no jargão técnico... A opacidade é uma forma de poder disfarçado”.*

**Robert Skidelsky – What’s Wrong With Economics?** Yale, 2021.

## *I.* INTRODUÇÃO: TEMPO E ESPAÇO NA ANÁLISE ECONÔMICA

**A concepção e a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável, no Brasil, colocam em questão os problemas de articulação dos objetivos das políticas econômicas de curto prazo com as políticas de desenvolvimento de médio e de longo prazo.** Essa questão inclui, de um lado, a consolidação do ajuste fiscal e financeiro, e, do outro lado, a superação do atual quadro de desigualdades sociais e regionais, por meio de políticas públicas que promovam um novo ciclo de expansão, com equidade social e sustentabilidade ambiental.

O papel do tempo na análise dos problemas econômicos sempre foi uma questão controversa. Em 1923, *Keynes*, principal economista do século 20, procurava estabelecer uma noção clara do que seria o curto prazo. Para ele, no curto prazo, há um passado que já transcorreu e trouxe, para o presente, a acumulação de um estoque de capital físico (fábricas, áreas agricultáveis, infraestrutura econômica e social), um dado perfil de distribuição de renda e de riqueza, uma força de trabalho com diferentes qualificações, os fundamentos das instituições políticas e sociais, um certo grau de degradação do capital natural, etc.

Políticas econômicas de curto prazo, que lidam com problemas de inflação, de flutuações nos níveis de produção e emprego, têm de ser operadas dentro das restrições impostas por um tempo histórico e irreversível. É indispensável tomar essas restrições e condicionalidades como ponto de partida. Se, nos momentos tumultuados do presente, quisermos resolver graves questões econômicas com orientações estratégicas que somente são eficazes no longo prazo, as políticas econômicas podem fracassar. Assim, como dizia *Keynes*, no longo prazo poderemos estar todos mortos.

*Keynes*, com essa afirmação, estava simplesmente nos lembrando de que os economistas podem tornar sua vida mais fácil se, em momentos de tempestades, se limitarem a apontar caminhos de tranquilidade que estão além dos mares revoltos, sem demonstrar, contudo, como é possível atravessar o quadro das dificuldades presentes, preservando as conquistas realizadas*.

* Gilles Dostaler – **Keynes et ses combats**. Editions Albin Michael, 2005. Alguns dos argumentos do Texto VIII aparecem também nos Textos II e III a fim de que seja mantida a consistência lógica de sua apresentação.

Particularmente em situações em que ainda persistem inconsistências macroeconômicas, com déficits públicos e elevada relação de endividamento, a sociedade inclina-se a considerar as políticas de médio e de longo prazo como supérfluas e residuais. Pressupõe que os problemas de curto prazo (inflação, déficits públicos, etc.) são tão críticos e dominantes que não haveria condições para cuidar das suas questões de médio e de longo prazo (a erradicação da pobreza absoluta, a gestão sustentável dos recursos hídricos, a atenuação dos desequilíbrios regionais, etc.) antes de se consolidar a estabilidade econômica. Vale dizer, **numa sociedade em regime de rigoroso ajuste fiscal e financeiro, as soluções dos problemas de estrutura (os de médio e de longo prazo) ficariam cronologicamente condicionadas pelas soluções dos problemas de conjuntura (os de curto prazo). Uma racionalização possível: "Uma vez equacionado o equilíbrio fiscal de forma sustentada, os problemas econômicos da sociedade seriam equacionados pelas forças livres dos mercados".**

Ora, essa querela perde o seu significado quando se vive, durante mais de duas décadas, uma sequência de políticas de curto prazo, pois surgem efeitos não previstos ou indesejáveis sobre a evolução dos problemas de médio e de longo prazo.

Uma sequência quase interminável de políticas de estabilização, por exemplo, pode impactar sensivelmente a distribuição funcional da renda nacional, a estrutura de oferta de serviços públicos tradicionais, os níveis de riscos e de incertezas dos investimentos diretamente produtivos. **Ou seja, de ajuste em ajuste, o que se pensava ser tão somente políticas explícitas de curto prazo vão se tornando políticas implícitas de médio e de longo prazo.**

**Na verdade, uma longa sequência de ajustes de curto prazo acaba trazendo um aprendizado perverso tanto para o Governo quanto para os agentes econômicos privados, que se viciam em estratégias adaptativas ou conformistas, as quais excluem uma visão de perspectiva sobre os interesses maiores do futuro da sociedade.** De um lado, o Governo sabe, cada vez mais, como lidar com políticas monetárias e cambiais eficazes, para

controlar, no curto prazo, desequilíbrios macroeconômicos, internos e externos, que possam gerar inflação e desconfiança. Do outro lado, os agentes privados se protegem de eventuais incertezas e instabilidades investindo menos, acumulando menos, especulando mais. Resultado: o crescimento sustentado não vem, os serviços públicos se deterioram, expande-se o cassino da especulação financeira e encurta-se a agenda dos problemas nacionais a serem enfrentados.

**A questão que se coloca é identificar alternativas ou novos paradigmas de desenvolvimento que possam vingar até mesmo em um ambiente macroeconômico de ajustes fiscais e financeiros, rigorosos e recorrentes; que sejam compatíveis com o processo de estabilização econômica em andamento; que não se configurem apenas como bem-sucedidos casos de vitrine ocasionais, não replicáveis contudo com a amplitude e abrangência indispensáveis.**

A experiência histórica de diversos países nos mostra que os caminhos para superar os limites de políticas macroeconômicas de curto prazo passam por diversos imperativos. É preciso reverter as expectativas mais imediatistas dos agentes econômicos por meio de um projeto nacional de desenvolvimento (por exemplo: uma combinação do tipo PAEG mais Plano Decenal de *Campos e Bulhões*); que seja lastreado em reformas econômicas e institucionais (tributária, previdenciária, política, etc.) tecnicamente consistentes e politicamente factíveis. É preciso inovar em matéria de mobilização de recursos latentes, tangíveis e intangíveis, por meio de experiências multifacetadas de desenvolvimento endógeno e de gestão compartilhada em diferentes espaços e segmentos da sociedade civil. É preciso ampliar a agenda de mudanças sociais e de transformações produtivas para incorporar o tratamento sustentável e progressivo das diferentes formas de capital (ver Texto X).

**Um dos problemas mais inquietantes nesse contexto tem sido a persistência dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no País.** De um lado, temos regiões mais desenvolvidas que oferecem aos seus habitantes condições de vida típicas dos países de economias avançadas; do outro lado,

temos regiões que se caracterizam pelos elevados índices de pobreza e de extrema pobreza dos seus habitantes. É o que poderíamos chamar de **dualidade básica de desenvolvimento social e econômico do Brasil.**

## II. Desigualdades Regionais de Desenvolvimento: Um Breve Histórico

Quando se analisa o processo de desenvolvimento do Brasil, tendo em vista os **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),** não se pode desconsiderar a grave questão das **desigualdades regionais de desenvolvimento.** Essas desigualdades se agravaram a partir da II Grande Guerra, atenuaram-se a partir dos anos 1970 e se acomodaram no século atual, congelando as desigualdades.

As políticas de desenvolvimento regional do Brasil se basearam em investimentos públicos e incentivos fiscais e financeiros do Governo Federal, as quais perderam, atualmente, o seu poder de transformação, pois a profunda crise fiscal as torna ineficazes e supérfluas. **Essas políticas precisam ser arquitetadas dentro de um novo projeto do desenvolvimento sustentável, em um país que se caracteriza por ser um dos mais socialmente desiguais do mundo, de crescimento pífio face às suas imensas potencialidades, e que interrompe as suas políticas ambientais em benefício da tentação populista, em favor de predadores dos ecossistemas.**

**Quando um país consegue reduzir os processos de desequilíbrios regionais de desenvolvimento, convergindo as condições de vida das regiões mais pobres para as condições de vida das regiões mais ricas, é preciso que consolide, sustente e reinvente as políticas públicas para evitar a reversão desses desequilíbrios e da convergência ao longo do tempo. Ou seja, não basta que as regiões menos desenvolvidas do Brasil tenham melhorado sua posição relativa desde os anos 1970, é necessário que o seu progresso econômico e social avance ainda mais.**

Em artigo publicado no New York Times, *Paul Krugman*, Prêmio Nobel de Economia de 2008, mostra que as disparidades regionais de desenvolvimento não são um fenômeno novo nos EE.UU. Antes da II Grande Guerra, a nação mais rica e produtiva do mundo era também a nação com milhões de fazendeiros muito pobres, sendo que muitos não tinham eletricidade e água encanada em suas casas. Mas, até 1970, essas disparidades foram rapidamente diminuindo, graças às políticas de desenvolvimento regional que se iniciaram a partir do *New Deal* do presidente Roosevelt, para livrar a economia norte-americana da depressão econômica de 1929.

*Krugman* toma, como exemplo, o estado do Mississipi, o mais pobre dos EE.UU. Nos anos 1930, a renda per capita do Mississipi era apenas 30% da renda per capita do estado de Massachusetts. Nos anos 1970, essa relação subiu para mais de 70%. Esperava-se, então, que esse processo de convergência continuasse.

Entretanto, o processo se reverteu e o Mississipi está atualmente com uma relação de apenas 55% da renda per capita de Massachusetts. Krugman destaca que o Mississipi está tão pobre quanto as áreas costeiras da Sicília em relação ao Norte da Itália*.

No caso brasileiro, após a implementação do Plano de Metas do Presidente JK, a região economicamente menos desenvolvida era o Nordeste. Durante as três primeiras décadas de sua organização, a SUDENE conseguiu induzir o

* Paul Krugman – **Arguing with Zombies – Economics Politics and the Fight for a Better Future.** Norton, 2020. Chapter 12: Inequality.

crescimento econômico regional, através de um sistema de incentivos fiscais e de intensos investimentos em infraestrutura econômica e social do Governo Federal. Nesse período, em diversos anos, as taxas de crescimento da região foram superiores ao crescimento médio nacional. É bom lembrar que historicamente, em 1890, o PIB per capita do Nordeste foi estimado como sendo o dobro do PIB per capita do estado de São Paulo.

No século 21, a posição relativa do PIB do Nordeste no PIB brasileiro tem oscilado entre 13 e 14%, sendo que, nos anos de 2018 e 2019, o PIB nordestino cresceu praticamente a metade do PIB nacional, o qual foi apenas de 1,1 % ao ano. **Pode-se dizer que, no Nordeste, parafraseando *Gramsci,* o velho modelo de crescimento econômico regional não morreu e o novo modelo de desenvolvimento sustentável ainda não nasceu. O velho modelo muito dependia, para se transformar, do aporte direto ou indireto de volumosos recursos do Governo Federal, que passa atualmente por uma profunda crise fiscal e financeira. E o novo modelo de desenvolvimento sustentável esbarra no déficit de capitais e valores intangíveis da região (social, institucional, humano, empreendedorismo, endogenia, etc.) os quais são responsáveis, em última instância, por resgatar, endogenamente, a região das entranhas do atraso econômico e da pobreza social. (ver Texto III)**

Mantidas as atuais taxas de crescimento do Nordeste e do Brasil, serão necessárias muitas décadas para que a região e os seus estados atinjam 70% do PIB per capita do País. **Uma assimetria espacial no padrão de vida dos brasileiros, que é politicamente intolerável em uma democracia federativa moderna.**

Tomando como exemplo a Amazônia Legal, que inclui nove Estados, temos a impressão, pela sua riqueza em recursos naturais, de que “os desequilíbrios regionais de desenvolvimento” são uma questão do Nordeste: Entretanto, muitas de suas áreas têm indicadores socioeconômicos e socioambientais das áreas economicamente deprimidas. Além do mais, algumas unidades da Federação apresentam graves desequilíbrios intraestaduais de desenvolvimento, como é o caso de Minas Gerais (Sul e Triângulo são mais desenvolvidos, se contrapondo

ao Norte do estado e aos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, menos desenvolvidos). (ver Texto III)

**É bom lembrar que o Budismo nos ensina que não há nada mais democrático do que o sol que, quando se levanta, ilumina igualmente todas as regiões. Ou, como dizia *Platão*: "Podemos facilmente perdoar uma criança que tem medo do escuro. A real tragédia da vida é quando os homens têm medo da luz".**

**O geógrafo *Jared Diamond**, da Universidade da Califórnia (UCLA), ao analisar historicamente como as sociedades antigas e as sociedades modernas escolheram entre o seu colapso e o seu progresso econômico e social duradouro, destaca que a diferença depende, entre outros fatores, de líderes que não atuam apenas de forma passiva, mas que têm a coragem de antecipar crises e agir, abortando-as antecipadamente. São capazes de prospectar o futuro das sociedades em que vivem e, inconformados, liderar processos de grandes e inovadoras transformações.**

É fundamental que se promova, como um dos projetos prioritários para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Brasil (ODS), a retomada das políticas que visam a atenuar os desequilíbrios regionais de desenvolvimento. As regiões não podem ser consideradas tão somente como almoxarifados de recursos naturais, onde as áreas mais desenvolvidas vêm em busca de matérias-primas e de insumos energéticos, nem como espaços para a prática de políticas compensatórias características de ações eleitoreiras ou emergenciais (ou seja, um almoxarifado de votos). Essas políticas devem priorizar as áreas economicamente deprimidas, abandonadas até mesmo pela lógica dos mercados. São áreas que se caracterizam como um conjunto de municípios com baixo nível do PIB per capita (inferior a 30% do PIB per capita brasileiro), elevados índices de pobreza e de carência de serviços sociais básicos, insuficiência de absorção de mão de obra (elevadas taxas de desemprego aberto, de subemprego ou desemprego disfarçado). Essas áreas se encontram, principalmente, no Sertão e no Agreste do Nordeste do País, nos Vales do

*Jared Diamond – **Collapse – How Societies Choose to Fail or Succeed** – Viking, 2005
Paulo R. Haddad – **Três Ensaios sobre a Economia Brasileira**. e-Galáxia / Amazon, 2023.

Jequitinhonha e do Mucuri, no Norte de Minas, em áreas desmatadas da Amazônia, em quatro microrregiões do Vale do Rio Doce, envolvendo mais de 70 milhões de brasileiros.

Economias regionais e municipais podem passar por experiências históricas de auge e de declínio, de ciclos de prosperidade a ciclos de estagnação, de anos dourados a anos de decadência. Mas não se trata de um determinismo que se impõe à evolução histórica dos municípios e regiões. Nada que uma política pública bem concebida e bem implementada não possa equacionar.

Precisamos acreditar, politicamente, que grandes transformações endógenas podem acontecer, e acontecem. *Orhan Pamuk,* Prêmio Nobel de Literatura de 2006, escreveu sobre a Turquia: “Algumas pessoas pensam que num país brutal como o nosso, onde a vida humana pouco vale, é tolice se deixar destruir por causa das próprias crenças e de grandes ideais, e que só quem vive nos países ricos pode se dar a esses luxos... mas é exatamente ao contrário: num país pobre, o único consolo que o povo pode ter é o de suas crenças”.

## III. DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO SÉCULO 21: NOVAS ROTAS DA SEDA, NOVOS EIXOS DE DESENVOLVIMENTO, O TURISMO INCLUSIVO E DESASTRES AMBIENTAIS

Quando examinamos o PIB per capita do Brasil e de seus estados, em 2023, percebemos (ver MAPA 1) que persistem os desequilíbrios regionais de crescimento econômico, o que pode ser constatado pelos dados do PIB per capita, no primeiro ano após a COVID 19:

“O PIB per capita do Brasil alcançou R$ 53.886, segundo o Sistema de Contas Regionais do IBGE em 2023 (último dado) registrando crescimento de 8,56% em relação a 2022.

Apesar do avanço nacional, a distribuição da renda permanece bastante desigual entre as regiões e unidades da federação.

O Sudeste segue como a região mais rica, com média de R$ 69 mil, impulsionada por São Paulo (R$ 77 mil) - o maior PIB per capita entre os estados - e pelo dinamismo econômico de Rio de Janeiro (R$ 73 mil), de serviços e indústrias.

Já o Centro-Oeste, com forte presença do agronegócio e serviços públicos, registra média de R$ 63 mil, destacado por **Mato Grosso** (R$ 74 mil).

O DF possui o maior valor absoluto do país (R$ 129 mil), um ponto fora da curva da alta renda associada à forte concentração da administração pública federal.

O Sul apresenta média regional de R$ 61 mil, puxada por **Santa Catarina** (R$ 67 mil) e Rio Grande do Sul (R$ 59 mil). A região mostra equilíbrio produtivo, com desempenho na indústria, **agro** e serviços.

No Norte, com média de R$ 36 mil, observa-se um avanço gradual de riqueza econômica rumo à região, incluídos Rondônia (R$ 48 mil), Tocantins (R$ 42 mil) e Amazonas (R$ 41 mil), os dois primeiros ligados ao agronegócio, enquanto o Amazonas mantém papel central na forte indústria do Polo Industrial de Manaus.

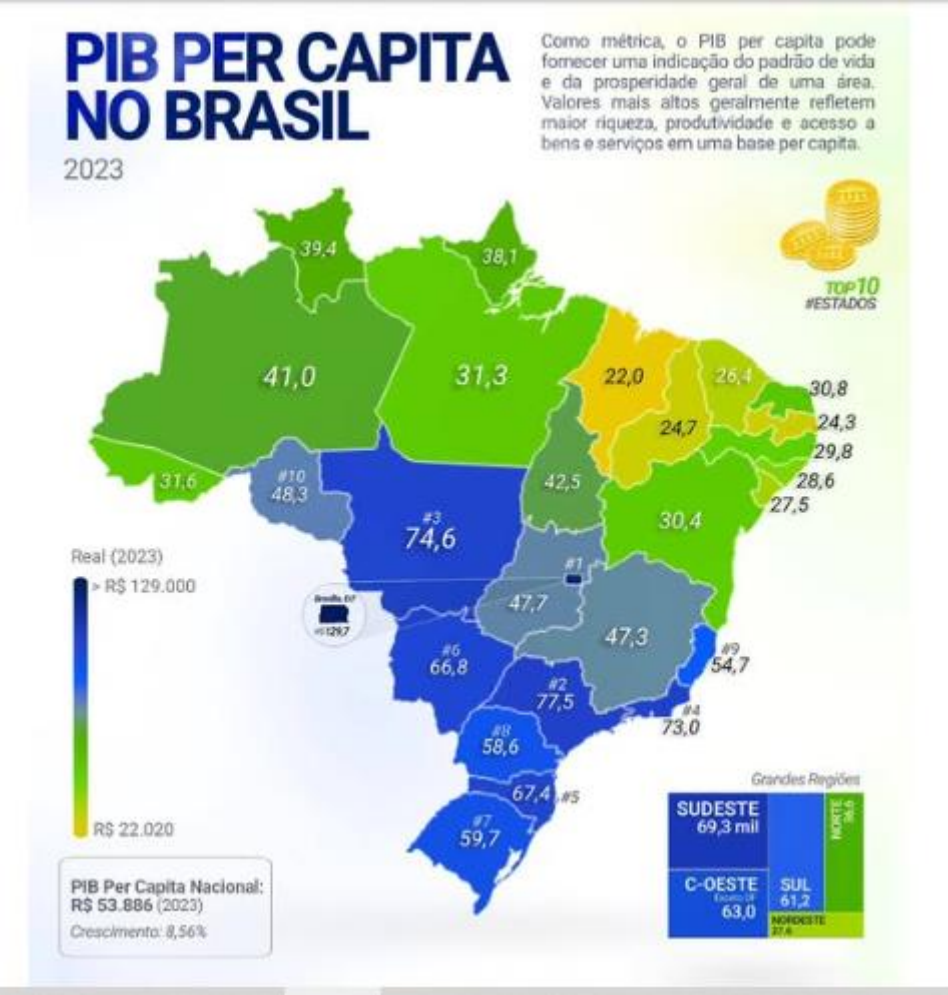
Já o Nordeste (R$ 27,6 mil) concentra os menores níveis de renda per capita, com estados como Maranhão (R$ 22 mil) e Piauí (R$ 24 mil) entre as últimas posições.

Ainda assim, os maiores PIBs per capita da região são registrados por Rio Grande do Norte e Bahia, ambos por R$ 30 mil, acima da média nordestina, com destaque no setor de serviços, comércio, **turismo**, agro, assim como o polo petroquímico da Bahia.

O crescimento econômico continua concentrado nas regiões mais populosas e industrializadas, enquanto desafios históricos ligados à baixa industrialização e investimentos ainda freiam outras áreas do país.

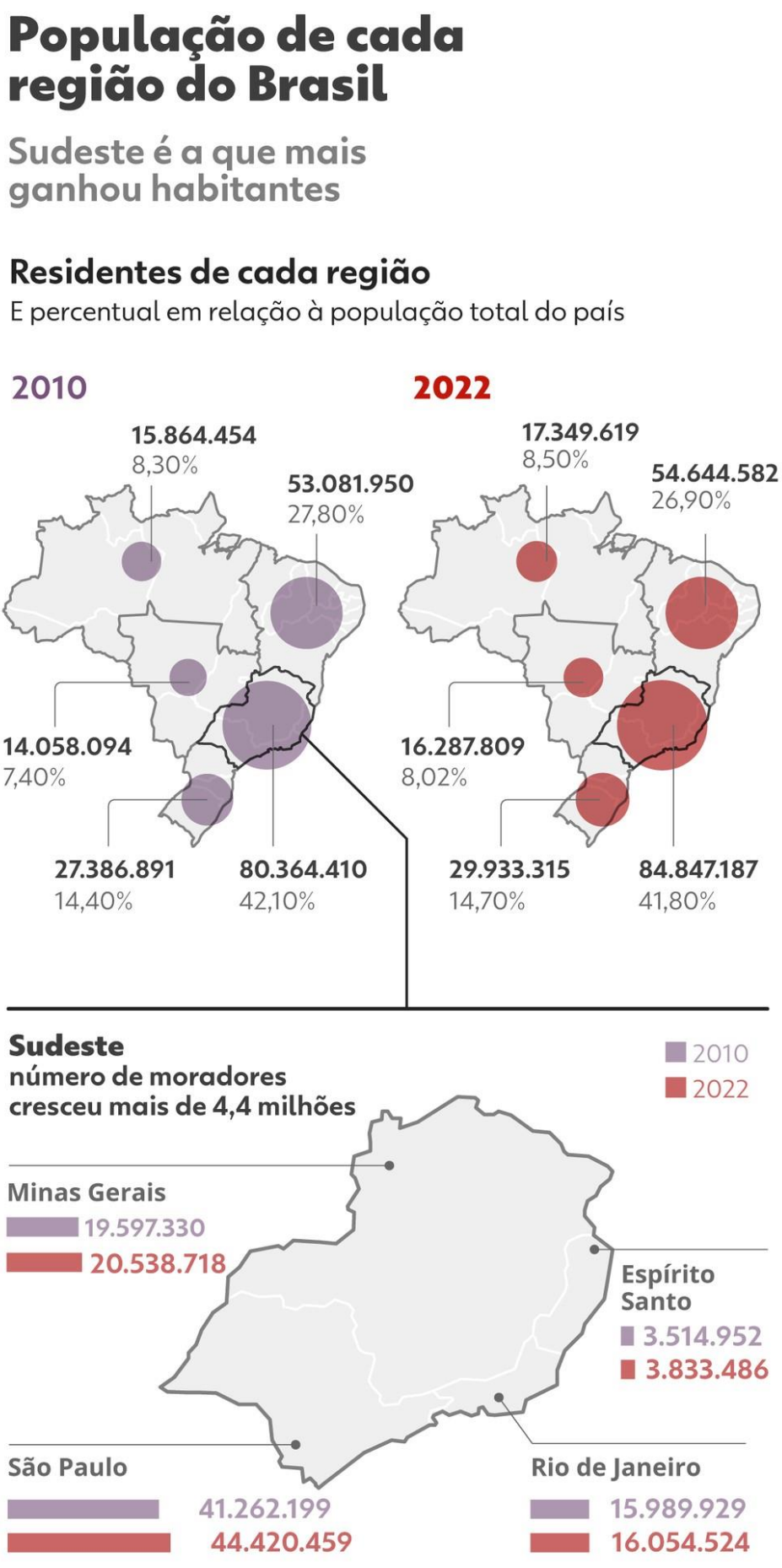
**Essas disparidades reforçam a necessidade de políticas que impulsionem a produtividade e diversifiquem a economia nas regiões menos desenvolvidas do país".**

**MAPA 1**




**Fonte: Post do Brasil em Mapas, S.P. (2025).**

**FIGURA 1**


População de cada região do Brasil
Sudeste é a que mais ganhou habitantes
Residentes de cada região
E percentual em relação à população total do país
2010
2022
15.864.454
8,30%
53.081.950
27,80%
14.058.094
7,40%
27.386.891
14,40%
80.364.410
42,10%
17.349.619
8,50%
54.644.582
26,90%
16.287.809
8,02%
29.933.315
14,70%
84.847.187
41,80%
Sudeste
número de moradores cresceu mais de 4,4 milhões
2010
2022
Minas Gerais
19.597.330
20.538.718
Espírito Santo
3.514.952
3.833.486
São Paulo
41.262.199
44.420.459
Rio de Janeiro
15.989.929
16.054.524
g1
Fonte: Censo 2022/IBGE
Infográfico elaborado em: 27/06/2023

Observa-se, pois, que nesse início do século 21, a preocupação maior com a questão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil tende a se concentrar nos estados das macrorregiões do Norte e do Nordeste, com as seguintes ressalvas:

1. **quando as disparidades regionais são medidas em termos de renda per capita entre os estados, o contexto é menos grave, uma vez as políticas sociais compensatórias (Bolsa-Família; Benefícios Continuados, Previdência Social, entre outras) tendem a beneficiar relativamente mais as unidades da Federação menos desenvolvidas;** por exemplo, enquanto o PIB per capita do Maranhão representava 27,20% do PIB per capita de São Paulo (2020), a renda per capita do Maranhão representava 37,89% da renda per capita de São Paulo (ver Texto I);
2. segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2022, as duas macrorregiões mais pobres concentram 72 milhões de brasileiros, sendo mais de 54 milhões no Nordeste (ver Figura 1); **é evidente que não se trata da distribuição regional dos indicadores de pobreza e de pobreza extrema, pois há também uma distribuição intraestadual da renda e da riqueza entre os seus habitantes;**
3. **os desequilíbrios intraestaduais de desenvolvimento, especificamente os descompassos entre os níveis atuais de crescimento e os índices de potencialidade de expansão de algumas áreas, têm estimulado propostas de criação de novos estados e territórios no Brasil (movimentos separatistas);** seguem abaixo as principais propostas de novos estados em discussão no Congresso Nacional:
   - **Tapajós e Carajás:** Desmembramento do Pará.
   - **Maranhão do Sul:** Criação a partir de municípios do sul do estado.
   - **Rio São Francisco:** Área desmembrada do oeste baiano.
   - **Mato Grosso do Norte e Araguaia:** Projetos na região do Mato Grosso.
   - **Entorno de Brasília:** Proposta para o Entorno do DF.
   - **Rio Negro e Solimões:** Propostas no Amazonas.

4. **Em geral, os Estados menos desenvolvidos não dispõem do superávit primário em suas contas fiscais, necessário para financiar os investimentos em infraestrutura econômica e social, e indispensável para atrair projetos de investimentos diretamente produtivos.**

**Assim, um processo de atenuação dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil passa pela identificação de novos projetos de investimentos por parte da iniciativa privada.** Destacamos alguns desses projetos localizados preferencialmente nos estados e regiões de menor nível de prosperidade socioeconômica e ou degradados ambientalmente. Examinaremos cinco situações: as **novas rotas da seda, os novos eixos de desenvolvimento, o turismo inclusivo, a exploração de petróleo na Amazônia** (analisado no Box 1, Texto IV), a **reestruturação de áreas ambientalmente descentralizadas.**

a. **TURISMO E INCLUSÃO SOCIAL NO NORDESTE ( Versão ampliada do Texto II, D.7)**

As relações entre o processo de crescimento econômico de uma região e o processo de distribuição da renda e da riqueza geradas entre seus habitantes ao longo do tempo são de natureza paradoxal. No Brasil, houve diversos períodos históricos em que essas relações se manifestaram através de configurações bastante diferenciadas das quais puderam ser extraídas muitas lições e paradigmas. A grande questão que se coloca do ponto de vista do desenvolvimento sustentável de uma região onde se localiza um grande projeto de investimento é a formação de um "enclave econômico", que restringe os impactos espaciais em benefício das populações locais. Vejamos o caso dos projetos de turismo e a sua concepção através de benefícios líquidos para as comunidades empobrecidas, numa abordagem estratégica alinhada com o programa dos 17 ODS da ONU, denominados "Pro-poor tourism" (PPT).

Na última década, o Brasil realizou um conjunto grandioso de projetos de investimento em turismo, liderados pelo PRODETUR no Nordeste. A expectativa é a de que esses projetos possam contribuir para aliviar a pobreza nas áreas em

que se localizam, a par do inquestionável processo de crescimento econômico que nelas desencadeiam. A preocupação com esta questão deriva do fato de que são frequentes as **experiências de investimentos em resorts turísticos, altamente subsidiados com recursos públicos, que se constituem muitas vezes em verdadeiros enclaves econômicos nas localidades onde se situam.** Nelas os investidores se apropriam do capital natural, sem impactar significativamente as condições de vida das populações pobres residentes no seu entorno espacial ou sem se preocupar em apoiar programas de desenvolvimento de fornecedores locais.

Evento típico também de projetos de investimentos que se destinam à exploração de recursos naturais renováveis e não renováveis em determinadas regiões, onde acabam se implantando como verdadeiros “enclaves econômicos”. Os impactos diretos e indiretos sobre a renda da população são limitados e, no caso da exaustão de recursos não renováveis, há um processo de decadência econômica acelerada, como ocorreu na Serra do Navio (Amapá) com a exaustão da exploração de manganês.

Não há dúvida de que os novos investimentos em atividades turísticas nas áreas periféricas do País contribuíram para resultados muito positivos nas nossas contas externas, no nível geral de emprego, nas taxas de crescimento do PIB, etc. Mas, ainda resta dúvida sobre os benefícios que teriam aportado para os habitantes dessas áreas. Será que, na concepção e na implementação desses projetos de investimento, não estaria embutido um conflito entre os critérios de eficiência econômica e de equidade social?

A análise das experiências dos ciclos de expansão de diferentes economias nacionais e regionais no pós-II Grande Guerra não revela a existência de nenhuma correlação geral e sistemática entre o processo de crescimento econômico e a distribuição de renda e de riqueza nesse processo.

Constatou-se que a compatibilidade entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social não se processa espontaneamente. O desenvolvimento social não se revelou como um subproduto cronológico do crescimento econômico. De fato, a experiência histórica vem demonstrando que a simples

mobilização intensiva dos fatores de produção pode reproduzir, agora sim, de forma espontânea, as condições sociais iniciais que lhes deram sustentação.

Em princípio, não se pode afirmar que os critérios de eficiência econômica e de equidade social (ou de distribuição de renda e de riqueza) que orientam a seleção e a prioridade de projetos de investimentos sejam mutuamente exclusivos. Um programa ou projeto de investimento, como o de melhoria da competitividade de um arranjo produtivo local de turismo, pode se enquadrar no critério de eficiência e no critério de distribuição, pois, de um lado, aumenta os fluxos de comercialização, as margens de lucro, e, enfim, a competitividade setorial e, ao mesmo tempo, pode beneficiar a formação de mão de obra local em áreas menos desenvolvidas. **O que interessa ressaltar é a ênfase ou a intencionalidade dada ao programa ou projeto.**

No primeiro ciclo de expansão do pós-II Grande Guerra, o objetivo principal era acelerar o processo de substituição de importações, quando ocorreu uma concentração espacial de crescimento econômico no Eixo Rio-São Paulo. Já no segundo ciclo de expansão dos anos 1970, a concentração de atenção foi na modernização e na integração competitiva da economia brasileira, o que levou à concentração social da renda e da riqueza nacional.

É preciso, pois, definir os procedimentos operacionais através dos quais é possível combinar a eficiência empresarial ou microeconômica dos investimentos em turismo com a busca do desenvolvimento humano das populações das áreas em que se localizam. Há, nesse ponto, duas instituições que têm registrado detalhadamente as experiências internacionais bem sucedidas nessa direção: o Projeto Pro-poor Tourism (PPT), financiado pelo Department for International Development (DFID) do Reino Unido e a OMT (Organização Mundial do Turismo). O próprio MINTUR considera que as propostas mais adequadas de políticas públicas do setor devem ter, como ponto de partida, o estabelecimento de portas de saída para a pobreza.

**Não faltam experiências em que mirar, nem concepções adequadas de turismo sustentável nas burocracias especializadas ou até mesmo capacidade de planejamento nos quadros técnicos dessas burocracias**

**para desenhar políticas, programas e projetos que articulem os investimentos em capital físico, capital humano e capital social em torno das atividades turísticas.** Entretanto, como se trata de investimentos que envolvem os três níveis de governo, complexas relações entre o interesse público e o interesse privado, além de intensa transversalidade nas burocracias públicas, talvez o nó górdio da sua implementabilidade esteja na fragilidade ou na própria ausência da função de coordenação geral no processo de planejamento do Governo Federal. **Os projetos de investimentos em turismo não podem se tornar ilhas de prosperidade econômica em áreas de pobreza social.**

### b. AS NOVAS ROTAS DA SEDA: Um Campo de Oportunidades para o Desenvolvimento Regional

*Peter Frankopan* é um dos maiores historiadores contemporâneos. Pesquisador da Universidade de Oxford, escreveu o livro **"O Coração do Mundo - Uma Nova História Universal a partir da Rota da Seda: o encontro do Oriente com o Ocidente".** No ano de 2024, o presidente da China, Xi-Jinping esteve em Brasília e assinou, com o **presidente Lula,** 37 acordos para a expansão **da Nova Rota da Seda,** envolvendo a cooperação em torno de 15 temas, como o agronegócio, intercâmbio educacional, cooperação de comércio, incluindo não apenas *commodities.*

**Com a crescente onda de protecionismo nas economias avançadas, os novos Acordos Brasil-China constituem a grande oportunidade do comércio internacional em maior e imensa escala para as empresas brasileiras.**

Tais acordos abrem um campo de oportunidades de desenvolvimento do comércio exterior com os países do Sudeste Asiático (China, Japão, Coreia do Sul, Vietnam, Índia, etc.) particularmente nas Novas Rotas da Seda. Entre essas oportunidades podemos identificar algumas que se relacionam diretamente com as atividades do agronegócio brasileiro, as quais se associam às declarações conjuntas em torno de princípios gerais sobre a nova ordem socioeconômica e socioambiental do planeta, sobre a cooperação técnica, científica e

interinstitucional, sobre muitos dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Para alguns alimentos, os acordos são bem específicos, tais como a cooperação e abertura de quatro mercados: farinha de peixe, óleo de peixe e outras proteínas e gorduras derivadas de pescado para ração animal; sorgo; gergelim, uva fresca. Outros mercados deverão ser abertos à medida que avançar a cooperação técnica e comercial no setor agrícola, tal como previsto nos acordos.

A meu ver, os maiores impactos deverão ocorrer quando houver maior **integração do Brasil nas Novas Rotas da Seda,** a partir dos investimentos em logística de transporte e de comunicação com saída pelo Oceano Pacífico, desde o Acre até o Porto de Chankay, no Peru*, quando deverá se ampliar e consolidar a posição da China como principal parceiro comercial do Brasil (além de uma das mais importantes fontes de investimento externo no País), o que vem ocorrendo desde 2009. Há expectativa de que os acordos entre Brasil e China para a agropecuária possam elevar a posição do País no ranking de exportação mundial.

É bom lembrar que, na nova era *Trump*, o empresariado brasileiro não deixou que os seus negócios internacionais fossem contaminados pela polarização política, que avança em escala mundial nos últimos anos.

A sua postura pragmática está sintonizada com o pensamento de *Milton Friedman,* que, juntamente com Adam Smith (1776) é considerado um dos pais do liberalismo econômico: *"Ninguém que compra pão sabe se o trigo usado foi cultivado por um comunista ou republicano, por um constitucionalista ou um fascista ou, ainda, por um negro ou por um branco. Tal fato ilustra como um mercado impessoal separa as atividades econômicas dos pontos de vista políticos e protege os homens contra a discriminação em relação a suas atividades econômicas por motivo irrelevantes para a sua produtividade - quer estes motivos estejam associados às suas opiniões ou à cor da pele".* (**Capitalismo e Liberdade**, Abril Cultural, 1983, pág. 28).

* O Porto Chankay se localiza a 70 Km de Lima; foi construído com capitais chineses; a sua inauguração ocorreu durante a visita do Presidente Xi-Jinping à América Latina no ano passado.

Um novo ciclo de expansão do agronegócio brasileiro terá que delimitar os seus mercados futuros. Há dificuldades com as perspectivas do mercado interno brasileiro, que cresce lentamente: a produtividade total dos fatores de produção tem sido muito baixa, a distribuição da riqueza e da renda nacional está muito concentrada, houve uma desaceleração no crescimento demográfico do País e as políticas sociais compensatórias se curvam diante da crise fiscal nos três níveis de governo. Por outro lado, o mercado mundial está crescentemente protegido através de diferentes formas e motivos, o que tem se intensificado a partir da posse de *Trump* no novo mandato presidencial. Sem saída? Não. Porque a China realizou com o Brasil 37 acordos no ano passado, os quais deverão ampliar a abertura para o comércio de bens e serviços, principalmente para o agronegócio brasileiro. **Assim, a onda protecionista anti-China nos EE.UU. e na União Europeia pode se transformar em um campo de oportunidades para o comércio exterior do Brasil, desde que o país formule e implemente estratégias de desenvolvimento apropriadas.**

### c. Uma Estratégia de Desenvolvimento para a Região do Matopiba/Rondônia/Acre/Centro-Norte do Mato Grosso/Porto de Chankay (Peru)

**Um corredor ou eixo de desenvolvimento** é uma área formada por um eixo de transporte cujas economias progridem e se reforçam mutuamente, permitindo que as cidades cresçam mais rapidamente do que se cada uma tivesse de promover o seu próprio desenvolvimento. Quando ocorreu o processo de descentralização industrial da Região Metropolitana de São Paulo, a partir da década dos anos 1970 (naquela época a RMSP acumulava 40% do PIB industrial brasileiro), formaram-se vários eixos de desenvolvimento industrial na direção Oeste-Ribeirão Preto, Campinas-Sorocaba, Sul de Minas, etc. Esses eixos estão atualmente entre as áreas mais desenvolvidas do País. Como exemplos, o PIB do eixo Oeste de São Paulo é maior do que o PIB do Chile e o eixo Campinas-Sorocaba é denominado Eixo Asiático por causa de sua grandiosidade econômica.

Esses eixos já desenvolvidos constituem uma **imagem-objetivo** como referência (*benchmarking*) para o processo de desenvolvimento sustentável (=

crescimento econômico + inclusão social + sustentabilidade ambiental) de novos Eixos estruturados em vários Estados. **A imagem-objetivo é um contexto histórico, socioeconômico e socioambiental para a construção do futuro, através da metodologia de planejamento de longo prazo, levando em consideração o conhecimento existente, as restrições e condicionalidades, as aspirações da sociedade.**

Uma imagem-objetivo é definida de forma participativa, através de pesquisas de opinião pública, do histórico de narrativas nos meios de comunicação social, de entrevistas com lideranças políticas e comunitárias (*stakeholders*), consideradas as restrições político-institucionais vigentes.

Uma das possibilidades de conceber e implementar um novo eixo de desenvolvimento no Norte/Nordeste para a exploração de alimentos, fibras naturais, bioenergias e muitos outros produtos da bioeconomia, está na organização de um plano de desenvolvimento sustentável em uma área-programa formado por Matopiba*/Rondônia/Acre/Centro-Norte do Mato Grosso. Se houver, efetivamente, uma expansão das exportações brasileira para o Sudeste Asiático será necessário a acessibilidade do Brasil ao Porto de Chancay.

*Matopiba = a sigla reúne as iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia que formam algumas de suas áreas beneficiadas pela "revolução dos cerrados" e das mais promissoras para o progresso do agronegócio brasileiro na produção da soja, do milho, do algodão e da pecuária. A área total é de 73 milhões de hectares, abrangendo 337 municípios contíguos de 4 Estados. Matopiba foi criada em 2015; ver o Livro "**A Fronteira do Matopiba: as Novas Faces do Capital e seus Conflitos**".

A área-programa definida se constitui principalmente de regiões que foram beneficiadas pela "revolução dos Cerrados", podendo dobrar a sua produção agropecuária a partir do Terceiro Salto Científico e Tecnológico da Agropecuária Brasileira, viabilizando alguns acordos das Novas Rotas da Seda. As pré-condições para o sucesso do novo eixo de desenvolvimento regional estão dadas: demanda elevada e em ascensão; inovações científicas e tecnológicas para aumentos de produtividade; logística de transporte equacionada e financiável, etc. (ver Texto IV).

**d. a Reconstrução de Áreas Ambientalmente Desestruturadas**

**d.1.** O Brasil dispõe de inúmeras áreas economicamente deprimidas que resultaram historicamente da exploração predatória de sua base de recursos naturais, renováveis e não renováveis. Esse uso não sustentável dos recursos ambientais compromete o futuro do bem-estar social das novas gerações que habitam as áreas economicamente deprimidas por causa da degradação de suas potencialidades econômicas (florestas, água, minerais, etc.) e as restrições ao seu desenvolvimento.

Já há muitas experiências nacionais e internacionais que, através de metodologias de planejamento do desenvolvimento regional, conseguiram reestruturar e regenerar as economias de áreas deprimidas e colocá-las em um novo espaço de crescimento econômico. **Mas o que fazer quando a desestruturação das economias regionais ocorre por causa de desastres ambientais?**

Há inúmeros estudos orientados para políticas públicas de conservação, preservação e reabilitação dos ecossistemas que foram degradados, visando a estimar o valor econômico da perda do potencial produtivo do capital natural, conjuntamente com o capital físico resultante de desastres ambientais.

**d.2.** O historiador Niall Ferguson*, ao discutir os vários tipos de catástrofes que ocorreram na história da Humanidade, os classifica desde

* Niall Ferguson – **Doom: The Politics of Catastrophe** Princeton, 2021.

**desastres geológicos** (terremotos) até **desastres geopolíticos** (guerras), de **desastres biológicos** (pandemias) e de **desastres tecnológicos** (acidentes nucleares).

Acredita que a dicotomia entre catástrofes naturais e catástrofes produzidas pelo homem (*man-made*) é equivocada. Desastres são raramente eventos exógenos, inteiramente à parte da história da economia, da cultura, da sociedade e da política.

Até mesmo um terremoto será catastrófico, principalmente na medida da extensão do processo de urbanização ao longo da falha geológica ou da falha tectônica. Uma coisa é um deslizamento de terra em uma região isolada com vazio demográfico, que ocorre com certa frequência na natureza; outra coisa, por exemplo, é um deslizamento de terra nos municípios das serras do estado do Rio de Janeiro (Petrópolis, Teresópolis, etc.); uma pandemia é constituída de um novo agente patogênico e dos agrupamentos sociais que ele ataca, como outro exemplo.

**Ainda segundo Niall Ferguson, os desastres são inerentemente difíceis de serem previstos, pois não são distribuídos normalmente. Quem tenta predizê-los, pode acabar decepcionado e frustrado na identificação de rupturas futuras que se caracterizam como *tipping points*. Entretanto, como os seus impactos são previsíveis, embora não se possa prever quando ocorrerão, as políticas públicas ambientais podem mitigá-los. Podemos não prever quando ocorrerá uma elevação dos níveis do mar, mas temos grande certeza de que, quando os mangues são eliminados pela especulação imobiliária urbana, os seus impactos serão deletérios.**

*Tipping point*: termo que tem sua origem nos estudos de epidemiologia e é utilizado quando uma doença infecciosa atinge um ponto para além de qualquer habilidade; é, muitas vezes, considerado como um ponto de inflexão, em geral provocado por algum evento menos significativo e aparentemente inesperado.

"Não temos como saber qual será o próximo desastre. Nosso objetivo modesto deveria ser tornar nossas sociedades e sistemas políticos mais resilientes – e idealmente menos frágeis – do que são atualmente. Isto requer uma melhor compreensão da estrutura de rede e da disfunção burocrática do que se tem atualmente. Aqueles que aquiescem ao novo totalitarismo de vigilância onipresente deixam de avaliar que alguns dos piores desastres foram causados por regimes totalitários".

**Niall Ferguson – Doom: The Politics of Catastrophe** (2021)

**d.3.** **Oscar Wilde** dizia que um cínico é aquele que sabe os preços de todas as coisas, mas não sabe o valor de nada. Um madeireiro pode saber qual é o preço da madeira que extraiu num processo de desmatamento de uma área de floresta prístina, mas não sabe qual é o seu valor para a sociedade. Qual o valor econômico que é destruído por um desastre ambiental, como ocorreu recentemente na Bacia do Rio Doce (MG/ES) ou do Rio Guaíba (RS)? Quanto esses desastres comprometem o futuro do desenvolvimento regional de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio Grande do Sul?

O valor de um recurso ambiental é dado por: (ver Texto VII)

**O valor econômico total (VET) de um recurso ambiental (por exemplo, uma floresta tropical) é igual à soma do valor de uso direto, mais o valor de uso indireto mais o valor de opção mais o valor de existência do recurso ambiental, sendo que*:**

- **Valor de uso direto:** valor atribuído ao recurso pelos indivíduos e pelas organizações que usufruem dos insumos e dos produtos do meio ambiente; os valores de muitos desses insumos e produtos podem ser calculados por levantamentos e informações de mercado, enquanto outros são de estimativa bastante complexa; ex: madeira e não madeira; plantas genéticas, alimentos, fibras, combustíveis, etc.;

- **Valor de uso indireto:** corresponde ao conceito de "funções ecológicas", as quais podem ser mais bem compreendidas pelo valor do dano causado ou pelo

* PNUMA – **TEEB The Economics of Ecosystems and Biodiversity** Ed. Earthscan, 2010, 4 volumes.

custo de reposição; ex: ciclo de nutrientes, proteção das bacias hidrográficas; microclima, sequestro de carbono, filtragem das águas, etc.; na busca de valor de uso direto, madeireiras, garimpeiros e extrativistas passam por cima e destroem o valor de uso indireto;

- **Valor de opção:** relacionado com o montante que os indivíduos e as organizações estariam dispostos a pagar para conservar o recurso ambiental para um uso futuro; ex: doações para instituições que desejam a preservação de espécies animais (ararinha azul, baleias, mico-leão dourado, etc.);

- **O valor de existência:** relacionado com as avaliações monetárias dos ativos ambientais, sem vinculação com o seu uso corrente ou o seu uso opcional; é um componente importante do valor econômico total, particularmente em situações de incerteza quanto à extensão dos danos ou de ativos únicos; quando o desejo de pagar para preservar um ativo ambiental está vinculado aos benefícios que esse ativo poderá trazer para os seus descendentes, temos o caso do valor de legado.

**Na verdade, para o PNUMA, a avaliação inclui um sistema de projeção cultural "a qual impõe um modo de pensar e uma forma de relacionamento com o meio ambiente, assim como reflete realidades particulares percebidas, cosmovisões, estruturas mentais e sistemas de crenças. Contudo, a avaliação serve também como um instrumento de reflexão pessoal e um mecanismo de realimentação que ajuda as pessoas a repensar suas soluções com o ambiente natural e ampliar seu conhecimento sobre as consequências do consumo, de escolhas e comportamento". Assim, a avaliação econômica é um processo restritivo e limitado para fundamentar o uso e o não uso dos recursos ambientais**.

A menor consideração pelas consequências do processo de uma região por causa de uma crise ambiental se explica pelo fato de que a maioria do povo brasileiro enxerga os ativos ambientais (florestas, bacias hidrográficas, ar puro, costas marítimas etc.) do País e de suas regiões tão somente pelo seu valor de uso direto, esquecendo que são também um valor de legado para as futuras gerações. Da mesma forma, esses ativos ambientais, se bem preservados,

conservados e reabilitados são prestadores de serviços ambientais que têm valor econômico (polinização, sequestro de carbono, filtragem das águas, contenção de encostas, turismo ecológico, fauna e flora, etc.).

**d.4.** Enquanto alguns problemas socioeconômicos e socioambientais decorrentes de desastres ecológicos podem ser equacionados através de ações emergenciais e compensatórias de curto prazo, outros precisam ser equacionados no bojo de um sistema de planejamento de médio e de longo prazo. **Todo governo precisa dispor de estruturas de planejamento, que possam exercer de forma sistemática, as funções programáticas de mitigar, de compensar e de transformar. Mitigar certos impactos maléficos e desastrosos, como os das mudanças climáticas. Compensar muitas desigualdades sociais, como a concentração da renda e da riqueza. Transformar estruturas produtivas anacrônicas com a incorporação de inovações científicas e tecnológicas**.

**A implementação desses objetivos de desenvolvimento sustentável implica grandes transformações nas estruturas de produção e de consumo, nas instituições que formulam e executam políticas públicas, no comportamento ético intergeracional, no estilo de governar, etc., uma temática que compõe a agenda de um processo de planejamento de longo prazo, o qual para se efetivar deveria estar integrado com objetivos das políticas econômicas de curto e médio prazo. Na verdade, um processo de planejamento de longo prazo é um mecanismo que permite à sociedade pensar e refletir sobre o seu futuro e contribuir para implementar os seus objetivos, que não pode ser deixado por conta da "mão invisível" dos mercados.**

**Para avaliar se um plano, relacionado com a reconstrução da trajetória de desenvolvimento sustentável, tem chances de sair das diretrizes e de compromissos genéricos e ser efetivamente implementado, as seguintes pré-condições devem ser observadas, pois irão contribuir para a consolidação do processo de democratização do Brasil:**

- ✓ Serem elaborados e executados dentro do **estilo de planejamento participativo**, através do qual os grupos sociais que serão afetados pelos seus custos e benefícios têm a oportunidade institucionalizada de participar de sua concepção, controle e avaliação;
- ✓ um processo de planejamento deve seguir as **Seis Propostas para o Novo Milênio, de Ítalo Calvino**: a leveza, a rapidez, a exatidão, a visibilidade, a multiplicidade e a consistência;
- ✓ Os planos, programas e projetos regionais, estaduais e locais devem ser elaborados e implementados dentro do **modelo de desenvolvimento endógeno. Participação, Flexibilidade e Endogenia são as colunas vertebrais do planejamento em economias de mercado de uma sociedade democrática e podem ser detalhados nas pré-condições seguintes:**

    - **avaliação econômica das perdas e danos da economia através de um modelo de equilíbrio geral computável (DSGE),que tem sido utilizado em situações de desastres ou catástrofes em diferentes países e regiões**;
    - **não adotar o estilo clássico de planejamento, mas o estilo de planejamento para a negociação, uma vez que os governos regionais, nacionalmente não estão controlando instrumentos econômicos que possam atingir os objetivos desejados**;
    - **ao compor os projetos e atividades que estarão na programação do plano, utilizar como referência as experiências das relações custo-benefício e dos procedimentos tecnológicos de projetos isomorfos nacionais e internacionais (como exemplos: a revitalização das Bacias do Paraopeba e do Rio Doce nos desastres ambientais de Brumadinho e Mariana, em Minas Gerais; a reconstrução da região de New Orleans no desastre ambiental do furacão Katrina, nos EE.UU.)**;
    - **na programação dos projetos e atividades, não incorporar a solução de antigos problemas dos municípios que tenham apenas uma relação indireta e difusa com os impactos diretos do atual desastre ambiental, o que pode tornar o fluxo de caixa do plano financeiramente inviável, dada a atual crise fiscal dos três**

**níveis de governo e deixar o espaço aberto para o oportunismo político;**

- **como os projetos e atividades poderão ter cronogramas de execução diferenciados (revitalização das bacias hidrográficas em dez anos, enquanto algumas obras de infraestrutura em dois anos), recomenda-se a metodologia de *"Rolling Plan"* do Central Bureau of Planning da Holanda, através do qual o plano de longo prazo é concebido e executado através de uma sequência de planos trienais atualizados e avaliados ao final de cada ano;**
- **para cada projeto na atividade do plano incorporar os grupos sociais que especificamente participarão dos seus custos e benefícios em todas as etapas, da sua concepção ao controle e avaliação de sua implementação;**
- **na análise e avaliação de projetos e atividades de reconstrução, adotar a metodologia "custo-efetividade"; para novos projetos e atividades, a metodologia de "avaliação socioambiental de projetos de investimento" do Banco Mundial/BID/OCDE;**
- **lembrar que o Governo Federal passa por uma profunda crise fiscal, de tal forma que, se na análise das "fontes de fundos de financiamento" não houver a definição de uma fonte segura e estável, mas apenas recursos do vir a ser dos PPAs, os projetos e atividades programados no plano podem terminar na vala comum das obras inacabadas, sem sequenciamento e sem intensidade.**
- **para a concepção e implementação dos programas, projetos e atividades do plano, é indispensável a construção de parcerias com o Terceiro Setor (associações empresariais, organizações não governamentais, movimentos sociais), pois o esforço de reconstrução poderá ser gigantesco e exigirá a sinergia das diferentes forças sociais do Estado e do País;**
- **para operacionalizar o processo de planejamento do desenvolvimento sustentável é preciso que na modelagem das políticas, programas e projetos haja uma perspectiva integrada de "crescer, distribuir e preservar"; a dimensão da**

**sustentabilidade ambiental não pode se reduzir a uma diretriz genérica, como se o Meio Ambiente fosse apenas um adorno do plano ou um bem de luxo a ser abandonado.**

**O MEIO AMBIENTE COMO BEM DE LUXO**

Constata-se, em geral, que a preocupação com as questões ambientais (poluição, mudança climática, extinção das espécies animais e vegetais, etc.) somente ganha prioridade em períodos de prosperidade recorrente. Governantes, dirigentes de empresas e os próprios cidadãos de um país somente incorporam essas questões nas suas agendas e em seus processos de planejamento estratégico a partir de um determinado patamar de sua renda, de sua receita operacional ou de sua riqueza acumulada. A partir desse patamar, passam a considerar com maior critério os *trade-offs* ou as escolhas conflitivas entre os objetivos do crescimento e da estabilidade de suas instituições, de um lado, e os da preservação, conservação e restauração do meio ambiente ou dos ecossistemas, do outro lado.

Bens de luxo são bens cuja demanda pelos consumidores aumenta mais do que proporcionalmente ao aumento de sua renda. Na fase de prosperidade, sua demanda cresce; na fase de retração, sua demanda decresce. A essencialidade de um bem a merecer alocação de recursos escassos que tem usos alternativos é definida a partir da escala de preferências individuais dos cidadãos ou a partir das estruturas ideológicas ou doutrinárias de dirigentes públicos ou privados, responsáveis pela formulação e pela execução de seus planos e projetos estratégicos.

Durante a crise econômica global de 2008, por exemplo, estimou-se que as vendas de bens de luxo tenham caído de 10% a 15% no mundo, e de forma mais acelerada nos EE.UU., onde cerca de um terço de todos os bens de luxo são vendidos. Da mesma forma, é possível caracterizar o tratamento do meio ambiente como um bem de luxo nas políticas públicas, nas decisões empresariais e nos orçamentos familiares, à medida que sua prioridade é descartada em períodos de crise econômica, enquanto países como a China têm utilizado as políticas ambientais como mecanismos de promoção de

desenvolvimento sustentável e de programas da defesa anticíclica dos níveis de renda e de emprego*.

As pessoas estão dispostas a apoiar e a realizar maiores gastos na qualidade do meio ambiente quando estão mais prósperas. Em níveis de renda per capita menores, a satisfação das necessidades básicas de alimentação e de habitação ganha prioridade. Quando cresce a renda per capita, essas necessidades básicas são cada vez mais satisfeitas, e os cidadãos passam a gastar mais em "bens de luxo", tais como nas melhorias dos ecossistemas em que vivem. Da mesma forma, em um contexto de crise, quando a economia desanda, é comum ver-se descartar, da sua estrutura de demanda, os bens de luxo; tende a haver menos comprometimento nas parcelas dos orçamentos públicos e privados com a qualidade do meio ambiente. E a Economia volta às suas origens de "ciência sinistra" (*dismal science*).

Isso ocorre porque, para o pensamento econômico tradicional, o meio ambiente é simplesmente uma externalidade, onde os efeitos não intencionais da decisão de produzir ou de consumir de um agente econômico causam perdas ou benefícios de bem-estar a terceiros, não compensados e usualmente excluídos dos cálculos econômicos dos agentes. Uma típica falha do mercado que tem de ser corrigida por intervenções exógenas das políticas públicas.

Em uma visão econômica contemporânea, estamos vivendo uma experiência de capitalismo natural, onde o meio ambiente não é apenas um fator de produção menos importante, mas um envoltório contendo, provisionando e sustentando a economia. Sistemas empresariais mal concebidos ou mal estruturados, crescimento demográfico acelerado e padrões de consumo perdulários são apontados como causas primárias da perda do capital natural. O elemento diferenciador do capitalismo natural é a hipótese que está se criando uma nova revolução industrial, a partir dos aumentos radicais na produtividade dos recursos naturais.

Em tempos de crise e sem compreender os novos processos do progresso econômico futuro, governos irão desarticular políticas públicas ambientais em andamento; empresas irão tratar os impactos ambientais de seus projetos de

* Jorge Arbache "Impressões de minha última viagem à China". IFF, 2026.

capital como peças de enfeite em seus relatórios de marketing social; os cidadãos irão resistir às atitudes transformadoras de uma nova pedagogia ambientalista.

# IX. O FUTURO DO CAPITALISMO NO BRASIL

*“Toda vez que você tentar reagir da mesma maneira antiga, pergunte se você quer ser um prisioneiro do passado ou pioneiro do futuro.”*
**Deepak Chopra, médico indiano, Prêmio Nobel de Física (1998)**

*“O futuro dependerá daquilo que fazemos no presente.”*
**Mahatma Gandhi**

*“A melhor forma de prever o futuro é criá-lo.”*
**Peter Drucker**

## I. A CONSTRUÇÃO DO FUTURO NUM CONTEXTO DE INCERTEZAS AMPLIADAS

Como construir um cenário para as novas administrações do Governo Federal e das 27 unidades da Federação para o período de 2026 a 2030, quando nos encontramos num contexto de incertezas ampliadas sobre o futuro da economia brasileira e da própria economia mundial, após a era do Trumpismo? Estamos diante de um processo de decisão com conhecimento imperfeito, que tem informações incompletas, o qual pode assumir quatro formas: **risco, ambiguidade, incerteza e ignorância.**

**Os economistas não podem desconhecer os efeitos inesperados ou os efeitos colaterais adversos de suas decisões na política econômica.** Trata-se de efeitos não vislumbrados quando da formulação da política econômica que emergem quando de sua implementação. São semelhantes a qualquer tipo de efeito indesejado no organismo relativo às substâncias contidas num medicamento, paralelas às que são desejadas ou esperadas pelo fármaco. Semelhantes também ao aprendiz de feiticeiro que desencadeia forças que não consegue controlar.

A Economia não é uma ciência exata, como a Física. As proposições de política econômica não têm um caráter de precisão e de eficiência que permitam aos economistas falar sobre os resultados esperados com um otimismo sem salvaguardas protetoras. **Essas proposições são sempre condicionais e historicamente contextualizadas. Por isso, é sempre recomendável que, na concepção das políticas econômicas, as normas de eficiência sejam substituídas por normas de confiabilidade, as quais se orientam mais para evitar o fracasso do que para garantir um grandiloquente sucesso.** Isso porque, como diz o filósofo *Karl Popper*, há o risco que representa a *hybris* (arrogância extrema, na mitologia grega) daqueles que, ao tentar realizar o céu na terra, sejam reduzidos a transformar a terra em um inferno; vale dizer, a confiança excessiva, o orgulho exagerado ou arrogância intelectual podem levar ao fracasso.

Uma política econômica pode liberar forças que geram efeitos inesperados. Instrumentos que se apresentam como eficientes para resolver um determinado problema podem se tornar a fonte de agravamento de outros problemas. As ações programáticas podem apresentar sequenciamentos inadequados, cadências desritmadas e intensidades insuficientes. A Economia não tem o conhecimento da engenharia para garantir que a construção de "uma ponte para o futuro" não irá desmoronar.

**Conceber e implementar uma política econômica pressupõe, sem dúvida, um conhecimento científico de como funciona o sistema, mas é, antes de tudo, uma arte baseada na intuição, na experiência profissional e, fundamentalmente, na sensibilidade social e política dos que a formulam e a implementam, num ambiente de negociações recorrentes e de autocrítica persistente.**

Uma ilustração histórica de como uma política econômica orientada para superar uma crise econômica pode gerar controvérsias, muitas vezes politicamente tensas e conflituosas, está nas decisões do que ocorreu diante da crise econômica de 1929 nos EE.UU., narradas em diferentes textos de *Paul Krugman,* Prêmio Nobel de Economia de 2008.

No início dos anos 1930, sem perceber a profundidade da crise econômica que se iniciara em outubro do ano anterior, o presidente dos Estados Unidos *Herbert Hoover* começava a enfrentar os problemas econômicos e sociais da Grande Depressão. Consultou o seu ministro da Fazenda (Secretary of Treasury, nos EE.UU.) sobre quais as medidas que deveria tomar para reduzir o desemprego (que atingiria 25% em 1933), atenuar crises na Bolsa de Valores e mitigar a insatisfação de empresários, industriais e fazendeiros.

*Andrew Mellon,* que foi o ministro da Fazenda de três presidentes norte-americanos entre 1921 e 1932, e um dos homens ricos daquele país, se opunha firmemente a qualquer intervenção maior do governo para corrigir os rumos da economia, até mesmo à expansão monetária (o que foi considerado um grande erro por *Milton Friedman*). Respondeu prontamente à indagação do presidente: "Liquidem-se empregos, liquidem-se as ações, liquidem-se fazendeiros,

liquidem-se imobiliárias... E o resultado aparecerá, pois a podridão será expurgada do sistema... o povo viverá uma vida mais digna... e as pessoas empreendedoras resgatarão os destroços das pessoas menos competentes".

Tratava-se de uma proposta de austeridade dentro da filosofia de um liberalismo radical, que procurava restringir a intervenção do Estado na dinâmica do ciclo econômico depressivo e ampliar o escopo do mercado na "depuração" do sistema. Mellon propunha que as forças dos mercados fariam com que sobrevivessem apenas os mais eficientes, numa espécie de darwinismo econômico. De 1933 a 1937, o presidente Roosevelt adotou uma política do estilo Keynesiano, de defesa dos níveis do emprego e da renda, com grandes investimentos em obras públicas e com políticas sociais compensatórias. A economia norte-americana cresceu 45% no período.

Em 1937, julgando que a crise estava superada, Roosevelt voltou a um regime de austeridade fiscal e o processo de crescimento começou a regredir, e a expansão econômica somente retornaria no final da década dos anos 1930 a partir das volumosas despesas públicas militares necessárias no contexto da II Grande Guerra.

Esse descompasso entre as escolhas de políticas econômicas serve para ilustrar os dilemas atuais sobre o que fazer com a nossa economia entre 2026 e 2030, diante de **grandes incertezas quanto aos ciclos de cadência e de expansão da economia, quanto ao futuro da nova ordem econômica mundial, quanto aos rebatimentos espaciais das mazelas sociais de uma crise, etc.**

Para a formulação de um cenário para o futuro da economia brasileira, num contexto de tantas incertezas, é preciso avaliar como deverá evoluir o sistema capitalista dominante no Brasil, dentro do que a Economia denomina de "dinâmica magnificente", um legado analítico dos pensadores clássicos (*Adam Smith, David Ricardo e Robert Malthus, Karl Marx, Stuart Mill,* entre outros).

Operacionalmente, avaliar um sistema econômico significa observar, através de diferentes indicadores socioeconômicos e socioambientais, como o sistema está resolvendo os problemas fundamentais de desenvolvimento de uma sociedade. Essa observação não se refere apenas a indicadores de curto prazo (o

comportamento das taxas de inflação, do déficit fiscal consolidado, etc.), pois o sistema pode sempre sofrer ajustes fiscais e financeiros para superar as questões de conjuntura. Mas também se refere às questões de desenvolvimento sustentável no País.

## II. CAPITALISMO E OS CAPITALISMOS

Desde que as experiências das economias socialistas entraram em processo de decadência, tendo como referência a queda do Muro de Berlim, os analistas passaram a se concentrar na avaliação dos diferentes estilos do capitalismo. O capitalismo tem alguns princípios que caracterizam o sistema: a produção é organizada visando ao lucro, utilizando mão de obra assalariada legalmente livre, sendo a propriedade do capital predominantemente privada, com coordenação descentralizada.

Embora sua característica fundamental seja comum a todas as suas configurações diferenciadas entre países e regiões, **há experiências e estilos do capitalismo que variam quanto ao que é público e ao que é privado, ao grau de intervenção do Estado na economia, à qualidade dos empreendedores em sua maior ou menor propensão ao rentismo financeiro ou ao progresso tecnológico, etc.**

*Branko Milanovic*, economista sérvio-americano que chefiou o departamento de pesquisas econômicas do Banco Mundial, argumenta que há duas mudanças no período em que o mundo vive atualmente: **o estabelecimento do capitalismo não apenas como sistema dominante, mas como único sistema econômico; e o reequilíbrio de poder econômico entre a Europa e a América do Norte, de um lado, e a Ásia, do outro.** Menciona que há exceções (Cuba, Vietnam do Norte, etc.) em áreas muito marginais, sem nenhuma influência global. “Vivemos em um mundo no qual todos seguem as mesmas regras e compreendem a mesma linguagem da realização do lucro: o capitalismo sem rivais”*.

* Branko Milanovic – **Capitalism, Alone. The Future of the System that Rules the World,** Harvard, 2019

Para Milanovic, a dominância do capitalismo em escala mundial foi atingida por **dois tipos diferentes de capitalismo: o capitalismo liberal meritocrático e o capitalismo de Estado ou autoritário.** *O capitalismo liberal meritocrático* se desenvolveu no Ocidente nos últimos duzentos anos e se refere a como os bens e serviços são produzidos e trocados nos mercados ("capitalismo"), como são distribuídos entre indivíduos ("meritocrático"), e quanto há de mobilidade social ("liberal"). *O capitalismo de Estado* ou autoritário, que o autor denomina de capitalismo político (tendo o modelo chinês como arquétipo), emergiu, em muitos casos, como um produto das revoluções comunistas, com governos de partido único; propriedade estatal de ativos; planejamento central; repressão política.

No caso brasileiro, há algumas características marcantes do capitalismo. A predominância, desde a crise de 1929 até os anos 1990, do que **Peter Evans*,** sociólogo da Universidade de Berkeley, denominou **"a tríplice aliança": a convivência no mesmo contexto histórico das empresas privadas nacionais, das empresas multinacionais e das empresas estatais.** (*ver Box 1*).

Muitas fragilidades e incapacidades sistêmicas são notórias no estilo de capitalismo no Brasil. Incapacidade para equacionar o problema da pobreza persistente e para reverter um processo de crescentes desigualdades na distribuição da renda e da riqueza. Incapacidade para conter o uso predatório da base de recursos ambientais do País. Incapacidade para eliminar a tendência de imiscuir interesses privados com interesses públicos na gestão governamental, dentro do estilo de capitalismo de compadrio, associado às intensas práticas de corrupção. Incapacidade para controlar a vocação entre protagonistas políticos para ações de populismo econômico, os quais criam ciclos de instabilidade econômica resultando, quase sempre, em elevadas taxas de desemprego e processos inflacionários recorrentes.

**BOX 1**

**A funcionalidade das empresas estatais no capitalismo brasileiro**

* Peter Evans – **A Tríplice Aliança,** Zahar Editores

A partir do início das novas administrações do Governo Federal e dos governos estaduais em 2026, deverão ser reacendidas as controvérsias sobre os processos de privatização e de concessões na economia brasileira. Num clima ideológico no qual prevaleça um liberalismo à *outrance,* o critério dominante sobre o que privatizar é o de que não é papel do Estado ser empreendedor em diferentes atividades econômicas. O Estado deveria limitar-se, principalmente, às funções tradicionais: educação, saúde, segurança e justiça, muitas vezes denominadas de funções Smithianas para lembrar as recomendações de *Adam Smith*, o primeiro formulador, em 1776, da ideologia do liberalismo econômico ou do *laissez faire, laissez passer,* na sua obra clássica, "A Riqueza das nações" (Livro Quinto).

As empresas estatais desempenharam um importante papel na evolução da economia brasileira no pós-II Grande Guerra. Essas empresas emergiam, quase sempre de forma pragmática, no bojo de diversos ciclos de expansão, visando a complementar a produção de bens e serviços em setores intensivos de tecnologia, ou de baixa rentabilidade privada no médio prazo, ou com grande margem de risco para os volumosos investimentos. Essa produção tornou-se indispensável para a continuidade do processo de acumulação, por causa de dificuldades de importação em situações de crise no balanço de pagamentos e da necessidade de complementação das cadeias produtivas lideradas pela iniciativa privada.

Uma evidência a favor desse argumento de simbiose dos interesses das empresas privadas com as empresas estatais: quando, em 1982, o ministro Delfim Netto criou a SEST, uma secretaria especial de controle das empresas estatais, autarquias e fundações do Governo Federal, num total de 580 instituições, constatou-se que a sua grande maioria (56%) havia sido criada pelo Regime Militar, cuja doutrina primária estava centrada no liberalismo econômico de *Roberto Campos, Bulhões e Gudin*.

Mesmo considerando que a metamorfose das empresas estatais se deu com muitos acertos e alguns desacertos, o balanço geral das privatizações no Brasil é extremamente positivo, do ponto de vista macroeconômico e do ponto de vista microeconômico. As empresas privatizadas deixaram de pressionar os déficits

fiscais pela redução das necessidades de financiamento, contribuíram para a retomada dos investimentos em setores estratégicos, e trouxeram saldos positivos para os superávits primários do setor público consolidado e para o saldo das transações correntes nas contas externas*.

Da mesma forma, adotaram estratégias empresariais e novas técnicas de gestão, a coordenação mais eficaz de suas cadeias produtivas, a substituição de processos produtivos ultrapassados pela nova geração de inovações das tecnologias de informação, assim como a autonomia e a flexibilidade de seus processos decisórios, contribuindo, de maneira inequívoca, para um aumento generalizado dos níveis de competividade sistêmica nos setores e ramos industriais de sua atuação.

Um eventual novo programa de privatizações e de concessões no âmbito federal e estadual deve ser construído não a partir de ideologias historicamente descontextualizadas, mas de um conjunto de critérios que envolvam diretamente os interesses efetivos e as aspirações da sociedade brasileira. Em termos do processo em si, é preciso considerar as estratégias de valorização de ativos, o respeito aos direitos da força de trabalho prevalecente, o grau de transparência nas diferentes etapas decisórias, o nível de confiabilidade da opinião pública, a comunicação social, etc. Em termos das consequências do processo de bem-estar da população, há necessidade de impor aos os novos controladores privados condicionalidades quanto a novos investimentos, à qualidade de serviços, à precificação e seus efeitos distributivos, etc.

## BOX 2

## O HOMO OECONOMICUS NUMA SOCIEDADE DSIGUAL

Com o início do processo eleitoral de 2026 para os novos mandatos de presidente da República e de governadores, os candidatos irão apresentar suas propostas de governo. O que se tem visto, em geral, são inúmeras entrevistas

* Profissionalmente, participei de diversos processos de privatização no Brasil, destacando-se a privatização de IBC, como consultor da FAEMG, e cinco privatizações quando estive no Governo Federal como ministro do Planejamento (3 meses) e ministro da Fazenda (2 meses), destacando-se a privatização da ACESITA, hoje parte do Grupo ArcelorMittal.

que, de certa forma, pretendem aperfeiçoar, avançar e tornar mais eficaz o que os governos anteriores ainda não conseguiram realizar: o equilíbrio fiscal, associado a um conjunto de reformas econômicas e político-institucionais (previdenciária, tributária, política e administrativa) na esperança de que outros objetivos da sociedade venham a realizar por acréscimo, no caso do Governo Federal.

Se for apenas assim, é grande o risco de se fazer mais do mesmo e ainda pior no próximo mandato presidencial. Afinal, o Brasil já acumulou um grande número de políticas econômicas malsucedidas, as quais prenunciam as benesses de um processo de desenvolvimento sustentável que acaba nunca ou apenas parcialmente a acontecendo, na síndrome de "tudo bem no ano que vem".

Na verdade, está mais do que na hora de lideranças e partidos políticos enfrentarem os problemas estruturais de nossa economia, incorporando as aspirações do povo brasileiro numa agenda de grandes transformações, confrontando velhos dilemas com ideias renovadas.

O que mais impressiona é o conformismo político da maioria dos formadores de opinião pública com o atual *status quo* socioeconômico e socioambiental do Brasil. Talvez a explicação para essa postura conservadora de líderes empresariais, políticos e comunitários esteja na figura do **homo economicus** que vem sendo forjada pelo capitalismo desde a sua origem, na fase final da Idade Média. Mas quem é o homo economicus nas atuais economias mistas de mercado?

*Albert Hirschman,** um dos mais importantes intelectuais do século XX, formulou a teoria das paixões e dos interesses, que se aplica aos tempos atuais, considerando o tripé das funções do sistema: crescer, estabilizar e distribuir.

**Ao longo do tempo foi se configurando um indivíduo isolado, orientado pelo interesse próprio, que escolhe, livre e racionalmente, entre os cursos alternativos de ação, os custos e os benefícios prospectivos para si próprio, ignorando, ao mesmo tempo, os custos e os benefícios para outras**

* Albert Hirschman – **The Passions and the Interests: Political Arguments For Capitalism Before Its Triumph**, 1977.

**pessoas e para a própria sociedade.** Hirschman destaca dois elementos essenciais que caracterizam a ação impulsionada pelo interesse individual. *Autocontida:* é a atenção predominante ao dar mais importância ao cálculo racional do que àquilo considerado para as mesmas. *Cálculo racional:* isto é, um somatório de avaliar custos, benefícios, satisfações prospectivas.

Enfim, o homo economicus é produtor e consumidor, mas não pratica a cidadania. Em 1776, Adam Smith já afirmava: "Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos o nosso jantar, mas da consideração que eles têm do seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas ao seu amor próprio, nunca falamos das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles".

## III. CONFRONTANDO O CAPITALISMO

*Philip Kotler,* autor de mais de 50 livros inclusive do clássico "Marketing Management", mesmo acreditando que o capitalismo é melhor do que qualquer outro sistema, apresenta 14 de suas principais limitações e ramificações que precisam ser superadas a fim de que possa ter um desempenho mais elevado. Na Introdução do livro "Confronting Capitalism"*, cita como referência Mahatma Gandhi: "A diferença entre o que estamos fazendo e o que somos capazes de fazer resolve a maioria dos problemas do mundo".

Neste sentido, Kotler acredita que o capitalismo:

**1. propõe pouca ou nenhuma solução para a persistente pobreza;**

**2. gera um nível crescente de desigualdades na renda e na riqueza;**

**3. fracassa em renumerar dignamente bilhões de trabalhadores;**

* Philip Kotler – **Confronting Capitalism**. Amacon, 2015. Há um capítulo específico para cada uma dessas 14 limitações.

**4. pode não prover um número suficiente de empregos humanos face à crescente automação;**

**5. não atribui aos negócios plenamente todos os custos sociais de suas atividades;**

**6. explora o Meio Ambiente e os recursos naturais na ausência de regulamentações;**

**7. cria ciclos de negócios e instabilidade econômica;**

**8. enfatiza o individualismo e o interesse próprio às custas da comunidade e dos bens comuns;**

**9. encoraja o endividamento elevado do consumidor e conduz a economia à financeirização e não a uma orientação para a produção;**

**10. deixa que os interesses dos políticos e dos negócios subvertam os interesses da maioria dos cidadãos;**

**11. favorece o planejamento do lucro de curto prazo versus o planejamento de investimento de longo prazo;**

**12. deveria ter regulamentos com relação à segurança, a verdade na publicidade, ao comportamento anticompetitivo;**

**13. tende a uma visão restrita do crescimento do PIB;**

**14. necessita incorporar valores sociais e a felicidade na equação do mercado.**

É evidente que a maioria dessas 14 questões se refere à realidade das economias capitalistas avançadas e emergentes (como é o caso do Brasil), com maior ou menor intensidade de acordo com as experiências históricas de cada país. Muito dessas reflexões de Philip Kotler se aplicam ao comportamento dos cidadãos como consumidores ou produtores na sociedade. (BOX 2). Entretanto, sem dúvida a maioria dessas análises se refere também à evolução

comportamental das empresas no século 21, que deveriam seguir às seguintes diretrizes:

**1. as companhias deveriam incorporar objetivos maiores em seus negócios de que apenas os lucros;**

**2. as companhias deveriam beneficiar não apenas os investidores, mas todos os indivíduos e grupos ou entidades que influenciam ou são influenciadas pelas ações, projetos e resultados da organização.**

**3. os líderes de companhias precisam estar comprometidos com as responsabilidades comunitárias (ou sociais) da companhia.**

**4. a cultura da companhia deveria colocar um grande valor na confiança, na autenticidade, no cuidado, na transparência, na integridade, na aprendizagem e no empoderamento.**

**Propostas utópicas?** É claro que não, quando se observa o comportamento recente de inúmeras corporações nacionais e multinacionais. Essas corporações avançam no século 21 com um compromisso de serem globalmente competitivas com equidade social e sustentabilidade ambiental (ver **BOX 3**).

**BOX 3**

**A empresa no século 21: competitiva, inclusiva e sustentável**

Em 1926, *Keynes* em um famoso artigo "*The End of Laissez-faire*", afirmava, ao prever o fracasso do modelo soviético, que as economias de mercado iriam se diferenciar quanto ao seu *grau de socialização*: "*Acredito que, em muitos casos, o tamanho ideal para a unidade de controle e de organização fica entre indivíduo e o Estado moderno. Sugiro, pois, que o processo se situa no crescimento e no reconhecimento de instituições semiautônomas entre as instituições estatais, cujo critério de ação no seu próprio campo é apenas o bem público conforme o seu entendimento e de cujas deliberações os motivos das vantagens privadas são excluídos". Keynes a*dmite que algum espaço possa ser necessário até que o altruísmo de grupos e classes particulares se expanda mais amplamente, desde que sujeito à soberania da democracia, expressa através do Parlamento.

Podemos interpretar a proposição de Keynes, fazendo a atual distinção entre os papéis do Governo e da sociedade civil para atingir os objetivos de desenvolvimento. A chamada **questão da governança** do sistema: o setor público (Governo), o setor privado (empresas e consumidores industriais) e a sociedade civil (organizações governamentais, movimentos sociais) trabalhando conjuntamente para realizar os objetivos de desenvolvimento da sociedade, ainda que num ambiente de tensões e conflitos interinstitucionais.

Um ponto a destacar na análise da evolução dos diferentes estilos de capitalismo **é como as empresas têm se comportado na nova realidade dos sistemas econômicos no século 21:** a sua evolução desde os anos 1970 até os dias de hoje. Nessa discussão, é preciso ter cuidado em descerrar o véu das peças de *marketing* que prevalecem entre as empresas modernas e o seu efetivo comportamento face às estruturas regulatórias do Poder Público que definem as políticas governamentais que irão impor restrições e condicionalidades a esse comportamento.

Essas políticas podem se alternar com as ideologias e doutrinas prevalecentes em cada mandato dos três níveis de governo. *Millôr Fernandes* dizia que, quando uma ideologia envelhece, ela vem morar no Brasil. Tal reflexão caracteriza a chamada "economia zumbi", na qual ideias que já morreram insistem em ficar entre nós através de governos predominantemente ideológicos. Um governo ideológico é aquele que assume o poder com um receituário pré-fabricado como a expressão da verdade para enfrentar a gestão da "coisa pública". Com o discurso do Estado mínimo, por exemplo, procura desmontar as mais diferentes formas de intervenção direta e indireta dos governos nas questões sociais, econômicas e ambientais, desconhecendo que muitas dessas intervenções tiveram origem na própria necessidade de evolução do capitalismo.

Em um ensaio sobre a relação entre liberdade e capitalismo, *Milton Friedman* (1912-2006), líder da Escola de Economia da Universidade de Chicago, afirmava que o objetivo fundamental de uma empresa é **a maximização do lucro obtido dentro da estrutura legal,** sendo que qualquer outro objetivo secundário pode levar ao "puro e total socialismo". Essa concepção de empresa tornou-se dominante até os anos 1990, quando havia

uma preocupação uníssona com os resultados financeiros dos empreendimentos e, ao mesmo tempo, uma absoluta indiferença com as perdas e ganhos socioeconômicos e socioambientais de suas ações estratégicas e operacionais.

A partir dos anos 1990, iniciou-se uma contraposição a essa concepção de empresa com a reformulação do conceito de competitividade. *Michael Porter*, da Universidade de Harvard, sintetizou essa reformulação, afirmando que uma empresa somente será competitiva se for competitiva do portão da fábrica ou da porteira da fazenda para dentro, se a cadeia produtiva ou a cadeia de valor na qual se insere for competitiva em seu conjunto e se a região em que se localiza for igualmente competitiva. Uma mudança de paradigma que implicou novos modelos mentais e sistemas de crenças para as lideranças empresariais.

Essa nova concepção de empresa promoveu a ampliação em seu escopo com a abrangência de uma tríplice base de objetivos (***triple bottom line***). A **eficiência econômica,** se a empresa criar uma vantagem competitiva sustentável, adotando estratégias de baixo custo ou de diferenciação e de diversificação dos produtos com suporte no progresso tecnológico. A **sustentabilidade ambiental,** se a empresa se sujeita à preservação e à manutenção dos ativos e serviços ecossistêmicos ao longo do tempo, na busca de um jogo de soma positiva entre os interesses de várias gerações. Como terceiro objetivo, **a equidade social,** por meio de ações que se traduzam na melhoria na oferta de serviços sociais básicos e na formação do capital social e institucional.

**Para inúmeras empresas, esse tripé de objetivos tornou-se um bem de luxo quando ocorreu a crise capitalista, a partir da crise econômica de 2008.** Bens de luxo são aqueles cuja demanda cresce na fase de prosperidade econômica e que tendem a ser descartados, em primeiro lugar, na fase de recessão econômica. A essencialidade de um bem de luxo é definida a partir das estruturas ideológicas de dirigentes políticos ou empresariais responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas ou de estratégias corporativas. Assim, essas empresas retornaram rapidamente à concepção Friedmaniana dos anos 1970, com uma roupagem nova, de que sua missão

institucional é “maximizar o valor econômico para os acionistas”, sem deixar de apresentar na nova abordagem de marketing que estariam implementando em suas ações – o conceito de ESG (**Environmental, Social and Governance**).

Simultaneamente, desenvolveu-se a concepção contemporânea de **valor público da empresa,** a qual, como contraponto à dominância do desempenho financeiro, redefine a ideia de criação de valor, levando em consideração não apenas os aspectos hedonísticos e utilitaristas, mas também a dimensão ética e político-institucional dos negócios.

**Segundo o paradigma do valor público da empresa, a sua estratégia de crescimento precisa ser monitorada através de diálogo com os interesses maiores da sociedade.** Assim, muitas empresas brasileiras têm tido excelente performance financeira, criando valor para os acionistas, enquanto destroem o seu valor público ao contribuir para a degradação ambiental, para a concentração da renda e da riqueza nacional e para gerar lucros manchados de lama e de sangue.

Como as atuais estruturas regulatórias que condicionam as estratégias e as operações empresariais são controladas pelos órgãos de fiscalização do Poder Executivo e pelo Ministério Público, podem ocorrer “falhas de mercado” na aplicação da legislação trabalhista ou ambiental que podem ter custos sociais e econômicos de reparação e de reconstrução que, muitas vezes, chegam a ser superiores ao próprio valor econômico do investimento realizado (ver os casos de rompimentos das barragens de Mariana e de Brumadinho em Minas Gerais). É o que se denomina de **processo autofágico da destruição de valor econômico resultante da gestão míope de dirigentes empresariais.**

Ocorre, contudo, que, muitas vezes, o governo utiliza o discurso ideológico para acobertar interesses velados de *lobbies* empresariais de segunda classe ou de eleitores desinformados. De qualquer forma, um governo ideológico primário desconhece que o estágio atual das políticas públicas representa um ponto de equilíbrio tenso do consenso histórico prevalecente entre as ideias e os interesses dos diferentes grupos sociais de uma nação. Podemos afirmar que o neoliberalismo, no Brasil, se estruturou a partir de alguns poucos idealistas

preocupados com uma nova ideologia para o futuro do País e de muitos para manter e ampliar a sua riqueza econômica.

**Não se espera que as organizações empresariais se transformem em agências de desenvolvimento social ou regional.** Mas que, nas relações produtivas, evitem tratar os trabalhadores como num regime de semiescravidão; o meio ambiente como um almoxarifado de recursos naturais renováveis e não renováveis de acesso livre com valor de uso, lucrativo ou de subsistência; o Estado como estorvo à realização dos mega lucros e ganhos financeiros; as instituições públicas apenas como parceiras nas práticas do protecionismo, dos subsídios e das operações de salvamento nas crises econômicas e financeiras.

Sabe-se que muitas das mazelas socioeconômicas e socioambientais da atualidade brasileira vêm das atitudes neo-Friedmanianas assumidas pelas nossas empresas, muitas delas com os pés no século 21 e a estrutura mental dos anos 1970. Basta analisar o comportamento de produtores rurais, madeireiros, garimpeiros, pecuaristas, biopiratas na exploração predatória da Amazônia ou do Cerrado, ou o comportamento de famílias e empresários urbanos no seu relacionamento com a mão de obra não qualificada que sobrevive na pobreza da periferia nas grandes metrópoles.

## IV. CAPITALISMO NEOLIBERAL E CAPITALISMO PROGRESSISTA

Há um consenso entre muitos analistas da atual situação socioeconômica do Brasil de que, em momentos de crise, as ideias importam e são poderosas. Elas têm a capacidade de dar substância histórica à diversidade dos interesses dos diferentes grupos sociais em termos de ações programáticas. Elas são capazes de determinar a forma e o conteúdo das instituições que formulam e definem a trajetória histórica de um país, de suas regiões e classes sociais.

Mas lembram também que ideias equivocadas ou insuficientes, em termos do contexto histórico de cada país, podem ser uma trava ou uma ilusão no processo das mudanças necessárias. É o caso da ideia do atual modelo de equilíbrio fiscal

expansionista, que tem fundamentado a formulação e a implementação da política econômica no Brasil, desde 2014, passando por governos com ideias mais conservadoras e governos com ideias mais progressistas.

O atual ajuste fiscal, realizado sem um projeto nacional de desenvolvimento, embora indispensável a uma economia à beira de uma crise financeira, tem trazido enormes sobrecargas emocionais para a felicidade da população em termos de desemprego, da concentração da renda e da riqueza, da perda da quantidade e da qualidade dos serviços públicos essenciais. Essas sobrecargas têm promovido certo grau de fadiga e de impaciência na população em relação ao atual estilo de ajuste fiscal, com suas incertezas e platitudes, com a promessa de que, com o equilíbrio das contas públicas, o crescimento sustentado da renda e do emprego virá por acréscimo, num estilo tipicamente panglossiano. (ver **BOX 4**)

**É preciso que a retomada do crescimento econômico acelerado do País venha acompanhada de um novo ciclo longo de expansão econômica.** Não se trata da falta ou da limitação de potencialidades para crescer. O Brasil dispõe de uma base ampla e diversificada de recursos naturais renováveis e não renováveis, o que lhe dá vantagens comparativas e competitivas internacionais para um processo de crescimento acelerado e para a formação de poderosas cadeias produtivas. O nível de desenvolvimento das instituições políticas e das organizações econômicas no Brasil atingiu um patamar que favorece a formação de ciclos de expansão, a partir de forças endógenas (capitais intangíveis). Da mesma forma, a mudança mais recente do papel do Estado na economia, embora lenta e intermitente por indefinições ideológicas, tem criado melhores condições e oportunidades de novos ciclos de crescimento. Se consideramos a consolidação de um processo de reforma do Estado, a economia brasileira tende a se tornar mais aberta, menos regulamentada, mais privatizada e, portanto, mais propensa ao crescimento econômico. **Nesse contexto, continuamos a praticar a difícil arte de não crescer em um país vocacionado para se tornar uma economia avançada, que tem condições político-institucionais de realizar efetivamente os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.**

Um dos problemas específicos do capitalismo no Brasil é a necessidade de se consolidar uma nova geração de empreendedores, inconformados com o status quo, que tenham o perfil cultural, a base ideológica e a sensibilidade política para lidar com os desafios contemporâneos de um mundo cada vez mais veloz, mais complexo e mais inextricável. Novos empreendedores com níveis de informação e conhecimento compatíveis com as inovações tecnológicas das revoluções industriais em marcha. E, ao mesmo tempo, compatíveis com uma cosmovisão indispensável para lidar, em seu planejamento estratégico, com as questões da sustentabilidade ambiental e da equidade social, em um país no qual as elites têm se tornado cada vez mais especulativas no campo econômico e impiedosas no campo socioambiental. A importância de se rejuvenescer o capitalismo, criando oportunidades para a emergência de uma nova geração de empreendedores econômicos, sociais e culturais, se exprime na reflexão de Keynes, escrita em dezembro de 1935: “A dificuldade não está nas novas ideias, mas em escapar das velhas, que se ramificam, para aqueles que foram criados como a maioria de nós foi, por todos os cantos de nossas mentes”.

**Há dois estilos do capitalismo que se contrapõem em termos de ideias consolidadas historicamente quanto ao futuro do capitalismo no Brasil, o que tem levado à polarização política: o capitalismo neoliberal e o capitalismo progressista.**

Toda sociedade enfrenta problemas fundamentais provocados pela escassez relativa de fatores de produção. Tem que decidir o que produzir, como produzir, para quem produzir e onde produzir, uma vez que os fatores escassos têm usos alternativos, conforme destaca a concepção tradicional da Ciência Econômica.

Essas decisões podem se realizar por mecanismos institucionais de comando e controle, como em algumas experiências socialistas no século XX. Ou através dos mecanismos de mercado onde as decisões econômicas em sua maioria são tomadas por indivíduos e não por instituições ou organizações coletivas (burocracias governamentais, partidos políticos, etc.). Reserva-se para essa

ideologia, que é contrária à intervenção do Estado na economia, a denominação de **liberalismo econômico.**

Mas, como as principais teses do liberalismo econômico tiveram sua origem no século XVI, quando então nasciam as primeiras experiências do capitalismo na Europa, e vieram a se estruturar, principalmente no século XVIII, a partir da obra clássica de *Adam Smith*, é fundamental analisar como diferentes opções ideológicas foram se configurando dentro do próprio liberalismo econômico.

Pouco a pouco, a intervenção do Estado foi avançando com maior ou menor intensidade diante dos desafios de três questões estruturais, à medida que as sociedades se tornaram mais complexas, gerando o que se denomina "economias mistas de mercado".

**A primeira questão se refere aos mecanismos e aos instrumentos de redução das desigualdades sociais e espaciais na distribuição da renda e da riqueza nacional,** assim como na redução da pobreza e da miséria na sociedade. Alguns regimes econômicos se preocupam apenas em lidar com os problemas sociais dos idosos, dos incapazes e dos deficientes físicos, deixando que os estímulos e a dinâmica dos mercados promovam autonomamente uma distribuição mais equânime da renda e da riqueza nacional no longo prazo. Outros formulam e executam poderosas e abrangentes políticas sociais compensatórias que acabam absorvendo parcelas expressivas dos recursos fiscais e financeiros dos governos, mesmo que essas políticas sejam insuficientes para reestruturar os regimes de desigualdades (ver Texto VI).

**A segunda questão estrutural está relacionada às falhas de mercado, como a formação de monopólios, a exploração predatória dos ecossistemas, os elevados custos sociais e ambientais das atividades empresariais, a insaciável especulação financeira, etc.** Há regimes que são mais tolerantes com essas falhas no funcionamento dos mercados; outros impõem estruturas regulatórias para o exercício do comando e controle da economia visando a preservar a qualidade dos bens e serviços, a conservar o meio ambiente, a garantir a defesa do consumidor, etc.

A terceira questão se refere a quais responsabilidades os governos devem assumir sobre a **instabilidade dos ciclos econômicos** e seus impactos perversos sobre os níveis de desemprego ou da inflação. Por exemplo, nos Estados Unidos, o Federal Reserve (o Banco Central Norte-Americano) conduz a política monetária com um olho na inflação e outro na manutenção do pleno emprego na economia. Por outro lado, alguns países concentram os seus instrumentos de política econômica apenas na perseguição das metas inflacionárias, utilizando preferencialmente poucas regras discricionárias para evitar intervenções mais frequentes e erráticas nos mercados.

**Essa lista mínima de questões estruturais, que levaram as economias de mercado a se diferenciarem ao longo do tempo, coloca para o cidadão brasileiro um clima de perplexidade sobre as decisões pragmáticas, casuísticas e muitas vezes contraditórias das políticas públicas que, provavelmente, poderão ocorrer a partir da nova gestão da economia nacional. O que pode levá-lo a perguntar: liberalismo econômico, afinal de que se trata? (ver BOX 4).**

Para melhor compreender o jogo de poder político que leva às concepções alternativas do capitalismo, *Joseph Stiglitz* Prêmio Nobel de Economia em 2021, contrapõe didaticamente **a concepção das políticas do capitalismo neoliberal e a concepção do capitalismo progressista** quanto às estâncias das falhas de mercado. Considera o **capitalismo progressista**, (ou uma democracia social rejuvenescedora), que coloca o bem estar de todos os cidadãos no seu centro, indo além dos bens materiais para incorporar o sentido de segurança e liberdade, considera o florescimento humano como objetivo de nosso sistema econômico e social, que inclui cidadãos convivendo com vidas significativas e criativas (Joseph E. Stiglitz - **The Road to Freedom –Economics and the Good Society**, Norton, 2024, chapter 11, pg. 218 a 225).

| Falha de Mercado | Posição da política neoliberal |
|---|---|

| | |
|---|---|
| **EXTERNALIDADES**<br><br>• Ambiental;<br>• saúde pública;<br>• conhecimento;<br>• econômico.<br><br>Por exemplo: quando uma instituição financeira assume riscos excessivos, impõe altos custos para o resto da sociedade (Banco Master, por exemplo). | • nenhuma intervenção no mercado (desregulamentar onde houver ainda regulamentação).<br>• (Teorema de Coase: se direitos de propriedade são devidamente atribuídos, o mercado resolverá por si só o problema). |
| **BENS PÚBLICOS E FALHAS DE COORDENAÇÃO** | • deixar para o setor privado a oferta dos bens; quando o governo intervém, confiar<br>• na produção privada.<br><br>(Teorema de Coase: mercado resolve eficientemente os problemas dos bens públicos). |

| **Consequências** | **Políticas do capitalismo progressista** |
|---|---|
| • muitas externalidades negativas e poucas externalidades positivas; | regulações, “tributação corretiva”, investimento público resultando em: |

| | |
|---|---|
| • poluição excessiva;<br>• piores pandemias;<br>• muito pouca inovação;<br>• crises econômicas e financeiras muito graves. | • melhor Meio Ambiente;<br>• melhor controle de pandemias;<br>• política Industrial para promover inovações com grande espraiamento nas cadeias de valor;<br>• regulamentação financeira (micro, que garante solvência bancária; macro, políticas focadas na estabilidade econômica e no pleno emprego. |
| • subinvestimento em educação, saúde, tecnologia e infraestrutura;<br>• lento crescimento;<br>• menos igualdade e menos igualdade de oportunidades;<br>• empresas privatizadas buscam lucros com sacrifício nas metas sociais;<br>• privatização e parcerias público-privadas muitas vezes significam socialização de perdas e privatização de lucros. | • investimentos públicos;<br>• algumas vezes financiamento público com provisão privada; algumas vezes com produção pública. |

| **Falha de Mercado** | **Posição da Política Neoliberal** |
|---|---|

| | |
|---|---|
| • INFORMAÇÂO IMPERFEITA | • deixar para o setor privado (nenhum requisito de transparência; a responsabilidade do consumidor). |
| • **riscos de mercados imperfeitos**<br>• **ausência de seguros contra riscos importantes.** | • deixar para o mercado;<br>• nenhuma atenção às consequências de risco de políticas como liberalização de mercado, porque os mercados administram perfeitamente os riscos. |

| **Consequências** | **Políticas do capitalismo progressista** |
|---|---|

| | |
|---|---|
| • transparência imperfeita, conduzindo a alocações de recursos subóptimas e distorcidas, além de exploração dos consumidores. | • requisitos de transparência;<br>• regulamentações (consumidor, financeiro, trabalho) evitando vantagens de assimetrias de informações e outras formas de exploração;<br>• leis para tornar empresas confiáveis e processos para promover direitos dos prejudicados;<br>• restrições a arbítrios compulsórios. |
| • perda de bem-estar (e produtividade) como resultado da insegurança podendo inclusive inibir inovação;<br>• ausência de seguro de saúde leva a uma saúde de pior qualidade, à produtividade reduzida;<br>• excessiva volatilidade econômica, perdas altas de bem-estar por causa da volatilidade. | • toda política (de comércio, financeira, etc.) leva em consideração incertezas induzidas e crescente volatilidade;<br>• programas de seguro social/proteção, segurança: seguro desemprego, aposentadoria, saúde;<br>• empréstimos de renda contingenciados/compulsórios;<br>• opinião pública. |

| **Falha de Mercado** | **Posição da Política Neoliberal** |
|---|---|
| • **INFORMAÇÃO IMPERFEITA** | • deixar para o setor privado (nenhum requisito de transparência; a responsabilidade do consumidor). |

| | |
|---|---|
| • **RISCOS DE MERCADOS IMPERFEITOS**<br>• **AUSÊNCIA DE SEGUROS CONTRA RISCOS** | • deixar para o mercado;<br>• nenhuma atenção às consequências de risco de políticas como liberalização de mercado-porque os mercados administram perfeitamente os riscos. |

| **Falha de Mercado** | **Posição da Política Neoliberal** |
|---|---|
| • **Mercados de capitais imperfeitos (racionamento de crédito, dificuldades para tomar empréstimos ou levantar patrimônio financeiro).** | • Mega relevância do problema;<br>• Deixar para o mercado resolver. |
| • **Flutuações macroeconômicas (macroeconomia das externalidades; por exemplo: empresas divididas excessivamente, gerando grande volatilidade).** | • mercados respondem otimamente a choques e não têm nenhum papel na criação de choques;<br>• se há desemprego é porque os trabalhadores demandam altos salários (*culpando a vítima*); resposta: aumente a flexibilidade do mercado de trabalho. |

| **Consequências** | Políticas do Capitalismo Progressista |
|---|---|

| | |
|---|---|
| • investimentos de alta produtividade não são feitos, por exemplo nas MPMEs. | • empréstimo para as MPMEs;<br>• desenvolvimento de bancos "verdes" que financiam investimentos de desenvolvimento sustentável. |
| • subemprego episódico dos recursos da sociedade;<br>• perda massiva de bem-estar especialmente com desemprego. | • políticas de estabilização fiscal e monetária;<br>• estabilizadores automáticos;<br>• proteção social (seguro desemprego). |

| Folha de Mercado | Posição da Política Neoliberal |
|---|---|
| **MACRO - INFLAÇÃO** | • Banco Central precisa estabelecer meta de inflação aumentando as taxas de juros quando a inflação ultrapassar 2%. |
| **FALTA DE CONCORRÊNCIA** | • deixar para o mercado; os mercados são naturalmente competitivos (competição potencial, competição para o mercado é substituto para competição no mercado. |
| **Desigualdade Excessiva** | • deixar para o mercado ou para o processo político. |

| Consequências | Políticas de Capitalismo Progressista |
|---|---|
| • grande hiato no PIB (disparidade entre o potencial da economia e a produção atual);<br>• desemprego elevado;<br>• estabilidade de preço às custas de instabilidade na produção. | • resposta depende da origem de inflação;<br>• choques de oferta através de políticas fiscais para superar hiatos de produção. |
| • alta concentração de poder de mercado;<br>• preços altos;<br>• baixos salários;<br>• economia menos resiliente;<br>• menos inovação. | • políticas antitruste / competição;<br>• restringir fusões;<br>• restringir práticas abusivas;<br>• restringir coalisões tácitas;<br>• opções públicas provendo uma alternativa. |
| • alta concentração de renda e maior da riqueza e do poder e muita gente na pobreza;<br>• falta de esperança, oportunidade – mortes de desespero;<br>• solapar a democracia e a coesão social;<br>• impactar negativamente o desempenho econômico. | pré-redistribuição (políticas como salários mínimos e liquidação trabalhista igualdade crescente de rendas de mercado):<br>• redistribuição através de impostos;<br>• programas de gastos públicos (educação, saúde, etc.). |

Qual dessas concepções de capitalismo deverá prevalecer no futuro da economia brasileira? A atual polarização na arena política do País é uma

demonstração de que os impasses nas agendas dos diferentes partidos têm nos levado à gestão errática da "coisa pública" e, por não saber para onde ir, os governantes são prisioneiros das decisões casuísticas e inconsequentes. Como dizia Sêneca: "Quando se navega sem destino, nenhum vento é favorável".

**BOX 4**

**O BRASIL PRECISA DE UM PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO**

Nos últimos anos, os economistas têm se dedicado predominantemente a equacionar os problemas dos desequilíbrios fiscais e da insolvência financeira dos três níveis de governo através de políticas econômicas de curto prazo, associadas a um conjunto de reformas microeconômicas e institucionais. O pressuposto dessas políticas é a expectativa de que finanças públicas em equilíbrio, com taxas de inflação típicas do mundo desenvolvido e com endividamento público sob controle, criarão um ambiente psicossocial favorável à retomada do crescimento e da geração de emprego.

Pensam, pois, que é desnecessário um projeto nacional de desenvolvimento o qual, a partir de uma visão do País, baseada num diagnóstico realista e atualizado sobre os problemas e as potencialidades do desenvolvimento brasileiro, possa promover um novo ciclo de expansão econômica e de progresso social. As forças desacorrentadas dos mercados, num ambiente de estabilidade monetária, de previsibilidade econômica e de estabilidade social trarão a prosperidade para todos os grupos da sociedade.

Não há dúvida de que, no atual contexto da economia brasileira, quem faz o crescimento do País são empresários dinâmicos e inovadores, particularmente uma nova geração mais familiarizada com as exigências de informação e conhecimento das novas revoluções industriais e científicas. Mas esses empreendedores necessitam que se reduzam os graus de incerteza e de risco que dominam o atual cenário econômico e político do País. Não se pode limitar esse cenário às crenças e atitudes de governantes que pensam modificar o curso dos acontecimentos apenas por seu alvedrio.

*Keynes,* o maior economista do século XX, foi um crítico cáustico desse comportamento casuístico e voluntarista dos dirigentes públicos. Lembrava que o principal objetivo da acumulação de capital ou de riqueza é produzir resultados ou resultados potenciais num período relativamente distante. O fato de que o nosso conhecimento do futuro é flutuante, vago e incerto, torna muito difícil ter uma visão mais clara e responsável de como se distribuem consistentemente as perdas e os danos das decisões casuísticas e pragmáticas sobre os grupos sociais, as regiões e os setores no presente e no futuro.

A principal atribuição de se dispor, em um país, de um projeto nacional de desenvolvimento é, pois, a de ser um redutor de incertezas, tendo como apoio um processo de planejamento de médio e de longo prazo. Um planejamento mais indicativo, mais leve, mais exato, mais participativo. Quando falta uma visão de perspectiva sobre os interesses maiores da sociedade, os governantes vão priorizando os objetivos de desenvolvimento do país num ziguezague de decisões oportunísticas e eleitoreiras.

Esse caminhar de curto em curto prazo lembra a estória que se passa no Sul da França, na Idade Média. Havia três anos que essa região agrícola enfrentava uma seca persistente e a comunidade estava faminta. Alguém lembrou que perto do povoado havia um agricultor que tinha um porco muito gordo, tratado com carinho. Todos se dirigiram para essa propriedade. O agricultor percebendo a intenção da multidão famélica pegou o porco e o colocou no meio da sala e começou a atirar contra a multidão. Ao se movimentar de um lado para o outro, tropeçou várias vezes no porco, até que, impaciente, atirou o porco para fora da casa e exclamou: “esse porco está atrapalhando a minha guerra”!

Moral da estória: também na vida pública, o governante que não tem uma perspectiva ou um projeto de desenvolvimento para o país, pode abandonar um objetivo de alta prioridade para o futuro da sociedade e saltar para qualquer outro por argumentos de ocasião.

# X. BRASIL: A GRANDE TRANSFORMAÇÃO

*"A crença no progresso espontâneo pode cegar-nos quanto ao papel do Governo na vida econômica. Esse papel consiste, muitas vezes, em alterar o ritmo de mudança, apressando ou diminuindo, conforme o caso. Se acreditarmos que tal ritmo é inalterável ou, o que é pior, se acreditarmos ser um sacrilégio interferir com ele, então, não existe mesmo campo para qualquer intervenção".*

**Karl Polanyi - "A Grande Transformação"** (1943)

*"Partimos ainda da necessidade permanente de planejamento, pois não basta traçar um plano, mas é preciso permanentemente aperfeiçoá-lo, em função de novos conhecimentos que se adquire sobre os fatores e às técnicas a empregar, bem como das variáveis independentes; e ainda em função de erros verificados no curso de execução dos programas. Erros sempre inevitáveis, embora o objetivo seja prever e evitar ou reduzir erros futuros".*

**Pastas Rosas de Rômulo Almeida –** SEPLAN/Bahia

# I. INTRODUÇÃO: O ESTILO DE GOVERNAR

**1. O futuro presidente da República e os futuros 27 governadores irão encontrar o País e os estados com graves problemas socioeconômicos e socioambientais, que deverão ser confrontados em um contexto de crise fiscal e financeira. O que fazer durante os seus mandatos de 2026 a 2030? Haverá saída alternativas ou terão que fazer mais do mesmo, como seus antecessores?**

Em primeiro lugar, é preciso destacar que, nesse confronto, irão esbarrar numa série de restrições e condicionalidades para conceber e implementar ações que possam equacionar os graves problemas. A nova gestão do Governo Federal terá que controlar os déficits fiscais potenciais e os limites de endividamento do setor público consolidado, e os governos estaduais, quase todos, estarão com suas finanças em situação crítica.

Em segundo lugar, o País e as unidades da Federação, em sua maioria, estão vivenciando um processo de crescimento lento, o que impacta negativamente a expansão dos níveis da renda, do PIB, dos empregos de qualidade e da base tributável. Ou seja, menos recursos e mais restrições para enfrentar os velhos problemas.

Em terceiro lugar, a economia mundial, na era Trump, num contexto de superprotecionismo e num ambiente de negócios em elevado grau de incertezas e de risco, levará os agentes econômicos a postergar projetos de investimentos diretamente produtivos que se realizam no médio e no longo prazo. Em um ambiente de superprotecionismo, ocorrerão também imensas dificuldades para viabilizar o potencial exportador do País e obter financiamentos externos.

A experiência brasileira, desde 2014, quando se caracterizou a crise de crescimento na economia do país e em muitos estados, mostra que inúmeros governantes iniciaram os seus mandatos com o compromisso de implementar um conjunto de reformas de base, visando a modernizar o sistema político-institucional para a retomada do processo de desenvolvimento sustentável do País e de suas regiões, estados e municípios. Como o processo de transformação é lento e politicamente desgastante, os governantes se

impacientam, desaceleram o esforço reformista e assumem o **estilo populista** de governar, passando a ser guiados por uma perspectiva de ações de curto prazo. O sistema eleitoral, que permite a reeleição nos três níveis de governo, é um fator a mais para impulsionar a busca de resultados imediatistas durante os seus mandatos: decisões oportunísticas e fisiológicas são tomadas na gestão do primeiro mandato, para garantir a reeleição do segundo mandato.

**2.** O estilo de condução das políticas públicas para resolver os nossos problemas socioeconômicos e socioambientais tem sido, desde 2014, o que se denomina **de ajustes incrementais. Segundo esse estilo de governar, mesmo sem uma visão do futuro, sempre que os formuladores das políticas públicas encontram um hiato ou um descompasso entre uma realidade observada e uma situação ideal, adotam, em seguida, medidas de comando e controle ou de mecanismos de mercado para preencher esse hiato. Ao se fechar um hiato, contudo, sempre se abrem outros; ao se resolver um problema, criam-se outros, e então esses passam, num momento seguinte, a serem percebidos politicamente como problemas e são realizadas novas tentativas com o objetivo de fechar os hiatos entre as situações ideais e a realidade.**

Segundo *Kenneth Boulding*, esse estilo pragmático de governar, com foco no curto prazo e em ações casuísticas, pode ramificar-se quase indefinidamente, e há muitas situações em que se torna razoavelmente bem-sucedido como padrão de resolver problemas e mobilizar os potenciais de desenvolvimento de um país ou de uma região. E os gestores públicos se sentem gratificados com sua habilidade e pragmatismo quando vão vencendo as batalhas do dia a dia, em uma sequência interminável de novos problemas. Como diriam os franceses *"à chaque jour suffit sa peine*".

A situação muda totalmente de figura quando a exaustão de um ciclo de prosperidade ocorre e a economia perde sua dinâmica de crescimento. **O crescimento econômico não é um subproduto cronológico de um ajuste qualquer. Num contexto em que prevalecem, simultaneamente, uma crise social e uma crise ambiental, surgem problemas de grande dimensão, complexidade e transversalidade, que podem não ser percebidos e muito**

**menos resolvidos, isoladamente, por nenhum protagonista ou instituição, que se encontram, muitas vezes, autocentrados nos seus interesses específicos de curto prazo ou imediatistas.**

Emerge, pois, a necessidade complementar de um novo e indispensável estilo de governar, baseado em um enfoque de perspectiva ou de visão de futuro, através do processo de planejamento de longo prazo, no qual as ações programáticas sejam de natureza reestruturantes e não incrementais; vocacionadas para grandes mudanças e transformações econômicas, político–institucionais; inovadoras no sentido de buscar alternativas para a solução dos problemas estruturais. **Esse novo estilo aparece nas experiências históricas de desenvolvimento de muitos países, com a denominação de Grande Transformação.**

**3.** O estilo de governar segundo ações incrementais de curto prazo tem características operacionais, segundo a análise histórica de *Barry Eichengreen*, da Universidade de Stanford, na Califórnia*, levando ao populismo político-administrativo. O populismo está florescendo em um contexto de nossa história de fraco desempenho da economia (no século 21, estamos na terceira década perdida de desenvolvimento), de desigualdades sociais e regionais profundas (estamos entre os cinco países do mundo ocidental com maior concentração de renda e de riqueza, e sem políticas de desenvolvimento para as áreas economicamente deprimidas), de mobilidade social declinante (com milhões de brasileiros desempregados, subempregados ou desalentados) e precário campo de oportunidades para as novas gerações (a taxa de desemprego entre jovens de 18 a 24 anos ficou em 29,8% ao fim de 2020, antes da crise da pandemia da Covid-19).

**As políticas econômicas de líderes populistas autoritários são danosas e destrutivas, e os seus impactos sobre as instituições são corrosivos.** A melhor ilustração, no atual contexto brasileiro, foi a desconstrução das instituições que formulam e implementam as políticas públicas ambientais, resultando em perdas irreparáveis de nossos ativos e serviços ambientais em

*Barrey Eichengreen – **The Populist Temptation. Economic Grievance and Political Reaction in the Modern Era**, Oxford University Press, 2018.

todos os Biomas, particularmente na Amazônia, tal como ocorreu na gestão passada (2018-2022) do Governo Federal.

Outra característica do estilo populista de governar: **o populismo arregimenta a população contra a informação e o conhecimento científicos.** Como ocorreu com o comportamento das autoridades do Governo Federal face às estratégias de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus: desautorização das recomendações dos cientistas brasileiros de padrão técnico internacional e a crença tipicamente medieval em propriedades imaginárias dos benefícios no tratamento precoce.

Como dizia o pensador austríaco *Carl Menger*, um dos mentores do liberalismo da Escola de Economia de Chicago, ainda em 1870: “Quanto mais elevada for a cultura de um povo, e quanto mais profundamente os homens investigarem a sua própria natureza, tanto menor será o número de bens imaginários”*.

Eichengreen ainda destaca duas características do estilo populista de governar que podem ser observadas nas práticas cotidianas. **O populismo é divisivo e provoca, recorrentemente, desacordos e tensões entre interesses conflitantes na sociedade. E as atitudes que esses líderes estimulam têm a capacidade de promover o que há de pior entre os seus seguidores.**

* Carl Menger – **A Teoria da Economia Política**. Ed. Abril,1983

O Brasil tem, atualmente, grandes problemas estruturais que necessitam ser equacionados por meio de um processo de planejamento de longo prazo, destacando-se:

a) a necessidade de estruturar e implementar o terceiro ciclo de expansão do pós-II Grande Guerra visando a fazer crescer, de forma acelerada e sustentável, os níveis de renda, de emprego e da base tributável;

b) erradicar a miséria social e reduzir os níveis de concentração da renda e da riqueza nacional;

c) atenuar os desequilíbrios regionais de desenvolvimento;

d) conservar, preservar e equilibrar os nossos ecossistemas;

e) operacionalmente, adequar as estruturas dos orçamentos anuais e plurianuais aos objetivos de desenvolvimento sustentável (= competitividade sistêmica + equidade social + sustentabilidade ambiental) e da reforma do Estado.

**Esses problemas socioeconômicos e socioambientais não podem ser equacionados através de uma sequência de ajustes de curto prazo, mas através de processos de planejamento de longo prazo visando a promover uma Grande Transformação. (ver Box 1)***

* Karl Polanyi – **A Grande Transformação. As Origens da nossa época.** Editora Campus, 1980
Mark Blyth – **Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century**- Cambridge, 2011, analisa as experiências dos EE.UU. e da Suécia.

## BOX 1

### A GRANDE TRANSFORMAÇÃO

Quando se vive uma crise econômica muito profunda, capaz de nos atormentar, há uma tendência de acreditarmos, em algum momento, que se chegou ao fundo do poço e que tudo tende a melhorar a partir daí. Muitas vezes um espasmo mensal de crescimento no ciclo econômico passa a ser confundido com o início de uma nova fase de prosperidade da economia.

A expansão do emprego localizada em um setor específico faz surgir esperança de que as taxas de desemprego irão diminuir de forma generalizada, ou a ilusão de que o reequilíbrio de força entre as potências econômicas mundiais será alterado por causa de novo evento político e que o processo de globalização econômico-financeira vai se redinamizar e abrir novas oportunidades de comércio.

A dificuldade maior é que, em economia, muitas vezes, existe um fenômeno denominado de **causação circular de efeitos acumulativos,** de tal forma que uma ação gera reações que se acumulam e se aprofundam na mesma direção em um círculo vicioso e não na direção oposta de um reequilíbrio virtuoso. Nesse contexto, é indispensável que se concebam e se implementem grandes mudanças e transformações para sair do círculo vicioso.

Por exemplo, um país mais pobre e de baixa renda não dispõe da poupança necessária para financiar os investimentos que poderiam ampliar a sua capacidade produtiva com mais fábricas, mais áreas agricultáveis, mais infraestrutura econômica, social e mais empregos. Menor capacidade produtiva significa menor capacidade de gerar uma renda nacional maior, o que está associado com menor nível de poupança da sociedade. Fecha-se, assim, o círculo vicioso da pobreza, ou seja, pobreza gera mais pobreza.

O mesmo pode ser dito da recessão econômica: recessão econômica gera mais recessão econômica e não um eventual fundo do poço a partir do qual pode ocorrer um processo de retomada econômica. O fundo do poço da economia é uma imagem ilusória da “síndrome do W e do V”, segundo a qual após a queda do nível de renda e de emprego, em algum momento deverá emergir, pelas forças do mercado, a retomada do crescimento (V), ainda que possa vir a ocorrer um duplo mergulho seguido de uma dupla retomada (W).

Há três mecanismos através dos quais o processo recessivo de hoje pode se tornar o embrião da recessão econômica de amanhã. Em primeiro lugar, se a recessão se prolonga, cria-se uma capacidade ociosa nas fábricas e na infraestrutura da economia, o que não incentiva novos investimentos que poderiam propulsionar os níveis de emprego e de renda. Não se investe porque fica a impressão de que se investiu em excesso no passado; não há, pois, efeito de aceleração. É o caso de uma profecia autoconfirmada.

Em segundo lugar, desempregados não têm renda para financiar os seus gastos de consumo, por isso reduzem a demanda de encomendas às empresas que são induzidas a desempregar mais. O desempregado de hoje poderá ser a causa do desempregado de amanhã, enredados pela causação circular acumulativa da recessão.

Em terceiro lugar, o governo, que poderia realizar investimentos adicionais em infraestrutura e ativar os efeitos multiplicadores de emprego e renda, não tem como financiá-los diante da redução persistente de receitas tributárias num regime recessivo.

Como interromper essa causação circular que acumula mazelas sociais e mal-estar econômico? Como iniciar um processo de causação circular onde o empregado de hoje poderá favorecer o empregado de amanhã, onde o gasto público se multiplique em receita pública e o consumo reative os negócios? **É preciso não se limitar às práticas usuais de ajustes de curto prazo e avançar na estruturação de um modelo da Grande Transformação.**

É necessário construir as bases de uma nova política econômica de ajuste com crescimento, a qual, de início, precisa acelerar a queda nas taxas de juros a fim de oxigenar as expectativas dos agentes econômicos. Não é possível conviver com taxas de juros nos limites da agiotagem financeira, que sufocam empresas e governos endividados e ampliam os ganhos especulativos dos detentores da riqueza financeira nacional.

**Keynes dizia que o capitalismo somente poderia encontrar legitimidade se as pessoas de rendas mais modestas continuassem a acreditar que as pessoas mais ricas mereciam sua sorte graças às suas contribuições construtivas para a sociedade, e não graças à especulação e ao roubo.**

## II. EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DA GRANDE TRANSFORMAÇÃO: QUANDO E POR QUÊ?

**Há inúmeras experiências históricas de Grande Transformação (mudanças nos regimes econômicos, nos modelos de desenvolvimento, nas estruturas de inovações tecnológicas, etc.) em diversos países e regiões, em diferentes períodos.** Destacaremos algumas dessas experiências que foram realizadas nos séculos 20 e 21, quase sempre como alternativa político-institucional à alguma crise prevalecente. É preciso compreender quando e por que ocorreram, a partir de lições do passado.

### II.1. O PLANO DE METAS DE JK E A INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

A inserção econômica e geopolítica do Brasil no contexto internacional depende, entre outros fatores, do modelo de crescimento que tem prevalecido em cada período de nossa história. **Um modelo de crescimento** sintetiza politicamente o conjunto de interesses conflitantes entre os diferentes grupos e classes, regiões e setores produtivos da sociedade e permite delimitar também os papéis que os recursos naturais desempenham em cada contexto macroeconômico global. É possível mostrar que o atual modelo de crescimento do Brasil manifesta-se por meio do avanço de um processo mais intenso de globalização econômica e financeira, desde o início da década dos anos 1990, e que é preciso não confundir suas características estruturais com o **modelo primário exportador de crescimento,** que prevaleceu no período colonial e nos primeiros anos da República, cuja base econômica tradicional era predominantemente do primeiro beneficiamento de recursos naturais para exportação.

Na Figura 1 apresentada por *Ignacio Rangel*, um dos mais brilhantes economistas brasileiros do século passado, nascido no Maranhão (1914-1994), a economia brasileira é representada didaticamente por três estruturas produtivas: **a economia de subsistência, a economia pré-capitalista (com mão de obra escrava) e a economia capitalista.** De acordo com a Figura 1, quando se desloca verticalmente para cima fatores de produção (terra, capital técnico, trabalho) que têm usos alternativos, de uma estrutura para outra,

ampliam-se a divisão social do trabalho e os ganhos de produtividade total dos fatores na economia brasileira.

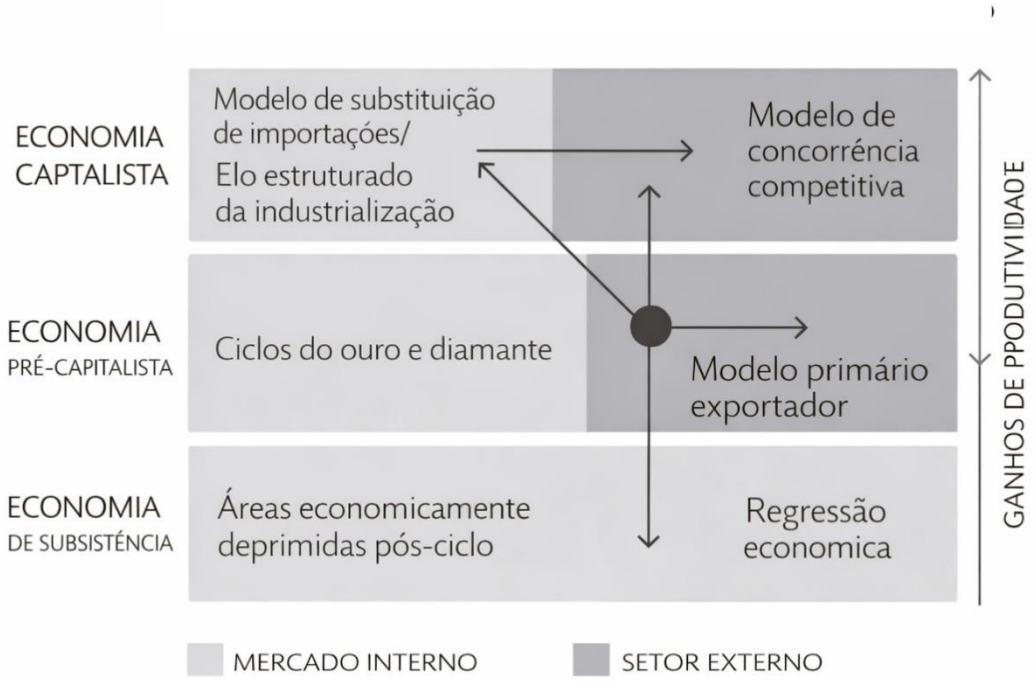
Na economia de subsistência, a produção destina-se ao autoconsumo, com baixo grau de divisão social do trabalho (exemplo: uma família camponesa cria o boi, tira o couro, trata o couro, e faz a sandália); as economias pré-capitalistas (nos ciclos do ouro e da cana de açúcar dos séculos 17 a 19, por exemplo) e capitalistas inserem-se na divisão internacional do trabalho, com elevados graus de produtividade, por meio de vantagens comparativas ou de vantagens competitivas.

A Grande Transformação ocorreu, contudo, a partir do Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) com 31 metas estratégicas (30 principais + a Meta-Síntese: Brasília) de tal forma que o processo de substituição de importações colocou o Brasil, no início dos anos 1960, como a nação mais industrializada do Terceiro Mundo*.

*Paula R. Haddad - **Meio ambiente. Planejamento e desenvolvimento sustentável.** Ed. Saraiva, 2015.

**FIGURA 1**

**Brasil: modelos de crescimento econômico**



O processo de promoção da Grande Transformação da economia brasileira, a partir do Plano de Metas do Presidente JK, não emergiu de um conjunto de ajustes incrementais evolutivos, na dinâmica do modelo primário-exportador (mais do mesmo e melhor), mas através de um ponto de ruptura na trajetória histórica do País, a partir de quatro fatores determinantes:

1. uma industrialização acelerada e moderna, graças às inovações científicas tecnológicas aportadas, principalmente, por capitais estrangeiros;
2. um conjunto de ideias gestadas na CEPAL/ONU, sob a liderança de *Raúl Prebisch,* sobre a trajetória de superação do subdesenvolvimento latino-americano;
3. o inconformismo de uma população cada vez mais urbana e profissionalmente qualificada com suas condições de vida, diante de um campo de oportunidade limitadas;
4. a liderança de um estadista para quem "Deste planalto central, desta solidão que em breve se transformará em cérebro das mais altas decisões nacionais, lanço os olhos sobre o amanhã de meu país".

Enfim, uma Grande Transformação se processa a partir de alguns vetores estruturantes: inconformismo político-institucional, inovações científicas e tecnológicas, ideias-força inovadoras e lideranças políticas.

## II.2. A GRANDE TRANSFORMAÇÃO DO REGIME CAPITALISTA

A obra clássica de *Karl Polanyi* **("A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época")** foi escrita na América do Norte, durante a Segunda Guerra Mundial. Nascido em Viena (1886) de pais húngaros, Polanyi inaugurou um estilo de análise sobre a evolução do sistema capitalista, preservando a tradição dos pensadores econômicos clássicos (*Smith, Ricardo, Malthus, Marx, Mill,* entre outros) que escreveram sobre o que se denominava "dinâmica magnificente", uma visão de perspectiva sobre a evolução de um sistema econômico considerando em seu conjunto.

Nessa linha de pesquisa histórica, o cientista político *Mark Blyth* **analisou a interdependência entre ideias, interesses e instituições** na criação e na transformação do liberalismo nos Estados Unidos e na Suécia. O seu estudo visa a "demonstrar não apenas que ideias são importantes, mas, precisamente

quando, porquê e em que condições elas são importantes, construindo uma teoria sequencial de ideias e mudança institucional num contexto de incertezas".

A ideia central **dessas Anotações sobre o futuro da economia brasileira no próximo lustro** é a seguinte: a atual política econômica (2022-2026) é bem concebida e está sendo adequadamente implementada com todas as dificuldades políticas, mas é tão somente uma política de estabilização monetária; é indispensável que uma Grande Transformação seja acoplada a essa política, visando a gerar um processo de desenvolvimento sustentável que possa cumprir os compromissos do Brasil com os 17 ODS da ONU, os quais representam as aspirações dos brasileiros sobre o que queremos para as atuais e futuras gerações.

Mas, como o processo de construção do modelo da Grande Transformação é de natureza político-institucional, cabe a seguinte indagação: **quais grupos e classes sociais do Brasil desejam mobilizar forças políticas dos partidos políticos e dos movimentos organizados da sociedade civil visando a implementar uma Grande Transformação?** Há, pelo menos, três grupos sociais que, paradoxalmente estão insatisfeitos com os atuais indicadores de desenvolvimento sustentável do Brasil, mas que acabam se conformando na rotina do dia a dia - por diferentes motivos. Num espaço curto, vamos classificar essa situação paradoxal em três grupos caricaturais: o paradoxo de Pangloss, o paradoxo de Pollyanna e o paradoxo de Alice.

a. **o grupo social panglossiano:** são os otimistas ingênuos que lembram a figura do Dr. Pangloss, personagem de Voltaire que, no livro "Candide" (1759), afirmava, no processo de educar Cândido, que vivemos no melhor dos mundos possíveis (*tout va pour mieux dans le meilleur des mondes*) e dizia também "Está provado que as coisas não podem ser diferentes do que são, pois como tudo foi criado para um fim dado, é necessariamente para o melhor fim". Essa atitude panglossiana (expressão já incorporada nos nossos meios de comunicação) é típica de alguns grupos de renda alta e média alta no Brasil, complacentes com os dramas e penúrias das desigualdades no tempo e no espaço em uma atitude neomalthusiana.

b. **o Paradoxo de Pollyanna:** Pollyanna é um clássico da literatura infanto-juvenil, escrito e popularizado a partir de 1913. Pollyanna gostava de praticar um jogo que consistia em extrair algo de positivo mesmo nas coisas mais desagradáveis ou desfavoráveis. Na Psicologia Social, essa atitude recebeu denominação de "Princípio de Pollyanna" para designar atitudes ingênuas diante de situações dramáticas, sofridas ou até mesmo catastróficas. Pergunta-se: por que falar em Grande Transformação se os indicadores econômicos do Brasil estão muito favoráveis? É um grupo social que busca racionalizar uma explicação plausível para todos os problemas que aparecem.
c. Pode-se destacar também o **"Paradoxo de Alice"**, o qual questiona:

– "Onde fica a saída?" – perguntou Alice ao gato que ria.

– "Depende", respondeu o gato.

– "De quê?" indagou Alice.

– "Depende para onde você quer ir, pois qualquer caminho serve para quem não sabe para onde quer ir".

Alice ficou ali sentada, com os olhos fechados, e quase acreditou estar no País das Maravilhas, embora soubesse que, bastaria abri-los para que tudo se transformasse numa insípida realidade.

## III. POR QUE UMA GRANDE TRANSFORMAÇÃO?

**Argumento 1. Um princípio básico do planejamento ou da formulação de uma política econômica, é o de que o número de objetivos que se pretende atingir tem que ser igual ao número de instrumentos que o governo controla.** Não se pode estabelecer um maior número de objetivos (crescimento, emprego, distribuição, etc.) se o governo controla apenas um instrumento (a taxa de juros). É panglossiana a ideia, segundo o modelo de autoridade fiscal expansionista, de que a partir de um controle da estabilidade monetária as forças desacorrentadas do mercado farão acontecer outros objetivos que não apenas o controle de inflação. Como diz *Robert Skidelsky*,

**“Percebe-se que a insistência na necessidade de apertos e sofrimentos no curto prazo (isto é, austeridade) em benefício dos ganhos de crescimento no longo prazo, quando o curto prazo pode durar décadas e o longo prazo nunca ocorrer, atesta um refinado sadismo intelectual”.**

### Argumento 2. O Brasil precisa voltar a crescer

Desde os anos 1990, ocorreram, de fato, alguns anos não sequenciais em que a taxa de crescimento girou em torno de 5% ao ano: no fim do imposto inflacionário com a recomposição do poder de compra da massa salarial, a partir do bem sucedido Plano Real; com o *boom* dos preços das *commodities* na economia globalizada no período da pré-crise mundial de 2008; com o renivelamento do emprego e da renda após a crise econômica da pandemia da Covid-19, quando, em 2020, a taxa de crescimento foi negativa (-3,3%) para se recuperar nos dois anos seguintes. Foram, pois, espasmos de crescimento e não ciclos de expansão sustentada da economia.

**Mas não basta crescer.** O Brasil precisa retomar o seu processo de desenvolvimento sustentável para ampliar o campo de oportunidades visando aos seguintes objetivos: realizar os projetos de vida dos jovens de 18 a 25 anos; equacionar os problemas socioeconômicos e socioambientais; mobilizar “o espírito animal” dos empreendedores brasileiros; conservar, preservar e recuperar os ecossistemas dos seis biomas; reabilitar e resgatar a dignidade e a autoestima dos desempregados, subempregados e desalentados etc. Crescimento de médio e de longo prazo se faz a partir da acumulação de capitais tangíveis (máquinas, instalações, infraestruturas, recursos naturais) e intangíveis (capital humano, capital intelectual, capital social, capital cívico, capital institucional), não apenas a partir do equilíbrio fiscal.

### Argumento 3. A expansão do PIB tem que ser acelerada em busca do tempo perdido, de tal forma que parte do excedente produtivo seja absorvida pela carga tributária, a fim de que os três níveis de governo disponham de recursos fiscais para financiar os programas e projetos de modernização da infraestrutura econômica e social, as políticas sociais

**compensatórias, o custeio das máquinas administrativas, as funções públicas tradicionais ou Smithianas, etc.**

**Argumento 4. A expansão acelerada do PIB deverá ter como base grandes projetos de investimento (GPIs), tendo o cuidado para evitar três problemas:**

a. **evitar que esses projetos se constituam em "enclaves econômicos regionais" (ver Texto VIII);**
b. **evitar que esses projetos degradem os ecossistemas em que se localizam (ver Texto VII) e que induzam uma concentração dentro da concentração da renda e da riqueza;**
c. **evitar a dependência em seus financiamentos de recursos diretos ou indiretos do tesouro nacional ou dos tesouros estaduais (ver Texto V).**

Particular atenção deverá ser dada a três GPIs que estão no horizonte imediato deste ano:

- ✓ Petróleo e gás na margem equatorial da Amazônia,
- ✓ Exploração de terras raras;
- ✓ Eixo de desenvolvimento **Matopiba/Rondônia/Acre/Centro-Norte do Mato Grosso/Porto de Chancay (Peru)** nas novas rotas de seda. (ver Box 2)

**Argumento 5. É preciso organizar um conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável para controle e avaliação dos objetivos a serem atingidos; não basta, por exemplo, considerar os indicadores de pobreza, segundo o Banco Mundial, para definir quantos brasileiros sairiam dos limites da pobreza ou da pobreza extrema, pois o conceito de pobreza adotado é extremamente limitado quando se considera, por exemplo, o valor da renda mínima adequada na sociedade contemporânea, segundo a concepção dos economistas clássicos (Smith, Ricardo, Malthus, Marx, Mill).**

**Argumento 6. É indispensável que sejam elaborados os projetos de investimento e de regulação para dar vida a essas ideias em projetos; é fundamental que esses projetos sejam aprovados pelo sistema de**

**avaliação financeira tradicional e pelo sistema de avaliação socioeconômica e socioambiental do Banco Mundial/BID/OCDE.**

**BOX 2**

**MINÉRIO NÃO DÁ DUAS SAFRAS: PETRÓLEO, GÁS, TERRAS RARAS**

O Brasil dispõe de uma base de recursos naturais, renováveis e não renováveis, ampla e diversificada, que lhe dá vantagens comparativas e competitivas para um crescimento econômico mais acelerado. Quando se contabilizam a biodiversidade da Amazônia, a fertilidade dos solos dos Cerrados para a produção de grãos e carnes, as grandes bacias hidrográficas, as reservas de minerais, etc., não se pode deixar de destacar o quanto a base de recursos naturais tem diferenciado o Brasil em um contexto de economia globalizada, pela grande potência nos setores de petróleo e gás, do agronegócio, de terras raras, etc. Em 2025, o setor mineral garantiu 55% do superávit da balança comercial brasileira, com exportações superando 46 bilhões de dólares.

É verdade que os recursos naturais já tiveram, no passado, um papel mais relevante na formação dos ciclos de crescimento entre diferentes países e regiões. Atualmente, esse papel perdeu posição relativa. Novos materiais têm substituído os recursos naturais tradicionais, na composição dos modernos processos produtivos. Tecnologias mais avançadas têm causado maior economia de recursos naturais, através da redução dos coeficientes técnicos de produção e das taxas de desperdício de materiais. A miniaturização dos bens de consumo duráveis reduz a intensidade de recursos naturais por unidade produzida. A biotecnologia e a engenharia genética redefinem a potencialidade econômica dos recursos naturais.

*Michael Porter* tem destacado, em seus estudos sobre a vantagem competitiva, que os países e regiões, que estruturam as suas economias na produção de bens e serviços intensivos em fatores básicos ou não especializados, são incapazes de gerar os fundamentos de uma competitividade sustentável, assim como prover os seus habitantes de melhores condições de vida.

Entretanto, é preciso reconsiderar múltiplos aspectos dos impactos do processo de globalização econômica e financeira sobre as economias nacionais e regionais que têm, por base de crescimento, a exploração de seus recursos naturais, para evitar que se reconfigure o modelo primário-exportador, de estilo neocolonial.

Em primeiro lugar, a complexidade da demanda global por certas especificações de qualidade dos produtos de origem primária (zoosanidade, fitossanidade, manejo sustentável, logística, engenharia financeira, certificação, etc.) leva a que esses produtos tenham maior intensidade de capitais intangíveis (humano, conhecimento tecnológico, institucional, etc.) do que um grande número de produtos industrializados

tradicionais, reproduzidos em regime de economia informal. Ou seja, os produtos primários, que chegam na ponta da demanda final, carregam um elevado conteúdo de fatores especializados do tipo *man-made.*

A adição de valor econômico aos materiais, brutos por meio de estratégias de diferenciação e de diversificação de produtos, permite gerar cadeias produtivas, a partir de vantagens competitivas dinâmicas de natureza locacional. Uma das contribuições da mineração para o desenvolvimento brasileiro, por exemplo, é a de ser o elo articulador de setores-chave da nossa economia (siderurgia, metalurgia, etc.), que têm a capacidade de potencializar ciclos de expansão de maior grandiosidade para a geração de renda, de emprego, de tributos e de excedentes exportáveis no País. É fundamental que no caso de minerais (terras raras, por exemplo) as exportações ocorram, sempre que possível, a partir da sua industrialização, gerando o máximo do valor agregado no País. É preciso destacar que os recursos naturais do País constituem um patrimônio natural e que representantes políticos, eleitos democraticamente, definam a cronologia, a intensidade e as formas de sua exploração, em benefício das atuais e futuras gerações de brasileiros.

Em terceiro lugar, mesmo que por unidade do PIB haja uma menor intensidade de recursos naturais nas economias modernas, tende a crescer o volume da demanda global por bens e serviços direta e indiretamente relacionados com a base de recursos naturais. Este crescimento pode ocorrer de forma acelerada e sustentada, a partir da expressiva entrada de países como a China e a Índia no mercado mundial de bens e serviços; da persistência do longo ciclo de prosperidade nos países industrializados; da melhoria da distribuição da renda em muitos países em desenvolvimento. Neste caso, mesmo considerando a ocorrência de alguns anos de volatilidade nos seus mercados, com implicações adversas em seus preços relativos no curto prazo, é possível pensar até na atenuação da tradicional tendência de uma deterioração nas relações de troca desses bens e serviços ao longo do próximo lustro, como ocorreu em vários períodos do modelo primário-exportador.

Finalmente, é possível reduzir o sentimento regionalista de áreas do País na fronteira agrícola ou na fronteira mineral, que se sentem como mega almoxarifados de recursos naturais, onde as regiões desenvolvidas vêm buscar os elos embrionários de suas poderosas cadeias produtivas. Há muitas experiências de políticas públicas que permitem, por meio de instrumentos fiscais e financeiros ou por meio de mecanismos de compras locais e de incentivos ao empreendedorismo, internalizar parte significativa do excedente econômico, viabilizado pela exploração dos recursos naturais, nas áreas em que se localizam. Ou seja, que as regiões onde os recursos naturais são explorados

se beneficiem dos efeitos diretos, indiretos, induzidos e tributários dos investimentos realizados.

Assim, os maiores benefícios líquidos que a sociedade brasileira pode extrair de sua base de recursos naturais ficam na dependência de seu comprometimento com as ações efetivas de um processo de planejamento estratégico de médio e de longo prazo. Pode abdicar deste comprometimento, adotar uma posição passiva e assistir a destruição predatória de seu capital natural, com graves consequências sobre as perspectivas de crescimento econômico e os interesses das futuras gerações do País. Ou pode construir uma nova trajetória de desenvolvimento, onde os recursos naturais venham a se constituir em elementos pivotais de um novo ciclo de expansão que seja, de forma simultânea, economicamente eficiente, socialmente justo e ambientalmente sustentável.

## IV. BRASIL: A GRANDE TRANSFORMAÇÃO

### IV.1. MODELO DE EQUILÍBRIO OU AUSTERIDADE FISCAL EXPANSIONISTA

Todos os governantes do País vêm, recentemente, reconhecendo que existem problemas socioeconômicos e socioambientais no Brasil que têm características conjunturais (sendo a inflação a mais grave de todas) e estruturais (as desigualdades sociais a mais dramática de todas). Como confrontá-los?

Desde 2014, a política econômica que vem sendo adotada é a denominada **equilíbrio fiscal expansionista,** também conhecida como **modelo de austeridade fiscal,** que tem como fundamento principal promover o equilíbrio de suas contas e no qual deverão ocorrer, simultaneamente, o controle da inflação e a retomada sustentada do crescimento econômico.

Segundo esse modelo, cuja formulação principal tem origem na Escola Bocconi da Universidade de Milão, fundada por *Luigi Einaudi,* medidas tomadas de acordo com um programa de consolidação fiscal destinado a reduzir a participação (e a tributação) do Governo na economia e da sua dívida em relação ao PIB, têm um efeito indireto sobre as expectativas de consumidores e de investidores que, em um contexto de maior confiança, promoverão uma expansão da economia maior do que a contração causada pelos indispensáveis

cortes orçamentários, constituindo-se, portanto, nas condições necessárias e suficientes para que o Brasil consiga se desenvolver com estabilidade monetária.

Reduções nas despesas públicas tenderiam a promover o crescimento econômico pela confiança que geram no consumo privado e nos investimentos empresariais. É a origem italiana do modelo de austeridade fiscal expansionista, impregnado por uma desconfiança sobre a intervenção do Estado na economia e dentro do moderno pensamento neoliberal. **(Estado Mínimo).**

Em fevereiro de 2020, ocorreu uma reunião dos ministros das Finanças do G7 (constituído pelas nações mais desenvolvidas) no Canadá, na qual, dominada pela crise da Grécia, os governos se comprometiam em reduzir os gastos públicos. Economistas ortodoxos argumentaram que se essa redução fosse simultânea em todos os países haveria uma expansão econômica pela diminuição dos custos de financiamento e pelo aumento da confiança entre os agentes econômicos. O ministro das Finanças da Alemanha, *Wolfang Schäuble,* saudou o que denominou "a consolidação fiscal expansionista"*; o Banco Mundial, o BCE, o FMI, os mercados financeiros adotaram essa tese como base de suas ações operacionais.

Aparentemente esse seria o modelo mais apropriado para equacionar os atuais problemas da economia brasileira, após a desordem das finanças públicas produzida por uma sequência de ações macroeconômicas voluntariosas e casuísticas ao longo das últimas décadas. Soma-se a isso a necessidade de se promover o reequilíbrio financeiro da Previdência Social, cujos déficits tenderiam a se agigantar celeremente ao longo das próximas décadas, bem como os impactos da imprevidência fiscal sobre as dívidas públicas da União e dos estados, que se agigantaram perigosamente. A decisão de colocar um teto na despesa pública do Governo Federal se apresenta como um contra-ataque oficial à essa tendência; as alternativas prováveis seriam o colapso das finanças públicas estaduais e federal, ou uma desastrosa hiperinflação que atingiria principalmente os segmentos menos favorecidos da população.

* Robert Skidelsky – **Money and Government – A Challenge to Mainstream Economics.** Penguin, 2018
Yanis Varoufakis – **Adults in the Room: My Battle With European and American Deep Establishment -** e-book Kindle, 2017

**Não é difícil vender um programa de austeridade fiscal para uma população que foi educada psicologicamente visando a receber como fato normal atos punitivos, após ter cometido atos de abusos comportamentais. Trata-se da imagem de uma síndrome do crime e castigo, muito impregnada na consciência popular.** Se numa fase do ciclo econômico o governo gastou em excesso, distribuiu *ad nauseam* um conjunto de subsídios financeiros e de incentivos fiscais, sem critérios de eficiência econômica ou de justiça social, afrouxando a acessibilidade às benesses das políticas sociais compensatórias, então é de se esperar que surjam os tempos de ajuste, de sacrifícios e de desalento em uma nova fase mortificante do ciclo econômico.

Porém, a ideia singular da mera austeridade fiscal é também perigosa, ou uma ideia não muito boa quando generalizada como planilha ou proposta de ajuste de qualquer economia que se encontra desestruturada e fragilizada. A experiência histórica mostra que a austeridade fiscal pode ser uma política pública adequada quando a economia apresenta carga tributária muito elevada, dívidas públicas e privadas sem controle, taxas de juros astronômicas e, principalmente, expectativas desfavoráveis de investidores, empresários e consumidores.

A austeridade fiscal não é, contudo, uma política adequada para ser implementada em vários contextos. Não é adequada quando as taxas de juros estão próximas de zero e as taxas de crescimento e de desemprego não reagem às mudanças na política monetária. Não é adequada quando o conjunto das economias mais desenvolvidas está deprimido, não deixando espaço para as exportações das economias periféricas menos desenvolvidas. Não é adequada para países membros de uma união monetária que não podem substituir autonomamente a insuficiência da demanda interna pela demanda externa, através da desvalorização monetária*.

**Mas, mesmo considerando que as atuais circunstâncias da economia brasileira necessitam passar por um profundo processo de ajuste fiscal e financeiro, não será qualquer ajuste que poderá trazer de volta o**

* Mark Blyth – **Austerity-The History of a Dangerous Idea**. Oxford University Press, 2015. Análise histórica dividida em dois períodos; 1692-1942 e 1942-2010

**crescimento e os empregos para a nossa população.** Corte despesas, aumente os impostos e elimine subsídios e incentivos que a confiança de investidores, empresários e consumidores voltará e trará novamente a prosperidade econômica (sic). Slogans e clichês não faltam para ilustrar um ciclo de sofrimentos com desemprego e, muitas vezes, inflação corretiva, seguido de um ciclo de expansão econômica, mobilizando o senso comum de uma população desinformada. Há até mesmo uma frase de *Machado de Assis* que caracteriza essa idiossincrasia, nas Memórias Póstumas de Brás Cubas: *"Considerei que as botas apertadas são uma das maiores venturas da terra, porque fazendo doer os pés, dão azo ao prazer de as descalçar. Mortifica os pés, desgraçado, desmortifica-os depois".*

As nossas autoridades econômicas ainda depositam muita esperança na eficácia de alguns instrumentos de política econômica. Desde quando Keynes mostrou ceticismo em relação à eficácia dos instrumentos da política monetária em um contexto de depressão econômica, ficou evidente, contudo, que a **eficácia de um instrumento depende fundamentalmente do contexto histórico em que ele se opera.** No caso específico de Keynes, escrevendo no contexto da crise de 1929, a questão básica era a "armadilha da liquidez" (*liquidity trap)*, fenômeno que se revela quando a taxa de juros é próxima de zero, ou tão baixa em termos nominais que não estimula novos investimentos financeiros de curto e longo prazo; o risco não compensa*.

Se há uma recessão econômica, a sabedoria convencional recomenda tornar as instituições e agentes econômicos mais líquidos financeiramente, aumentando sua capacidade para gastar e reduzindo o seu custo financeiro para consumir ou investir, ou seja, reduzindo as taxas de juros que são o preço da liquidez.

Na crise de 1929, esse instrumento não foi eficaz, assim como tem sido lentamente eficaz na atual crise norte-americana - em um novo contexto. A partir de 2008, as taxas de juros nos EE.UU. tornaram-se praticamente nulas em termos reais e continuam muito baixas. Famílias muito endividadas ao longo do

* Para um melhor conhecimento das políticas macroeconômicas pós-keynesianas, sugiro a leitura de Lucio Baccaro, Mark Blyth and Jonas Pontusson - **Diminishing Returns-The New Politics of Growth and Stagnation,** Oxford University Press, 2022. Assim como: Marc Lavoie - **L'économie postkeynésienne** – La Découverte, Paris, 2004. Valérie Mignon – **La Macroéconomie après Keynes,** La Découverte 2010.

ciclo da “bolha financeira imobiliária” foram forçadas a gastar menos. Os credores e financiadores não estavam dispostos a gastar mais. Caracteriza-se, assim, uma insuficiência de demanda agregada, um passo a caminho de uma recessão econômica. Somente após um lustro de taxas de juros reais nulas (e controversas) é que a economia norte-americana passou a retomar o seu crescimento, inundada de liquidez monetária por todos os lados.

**Mas há muitas outras situações em que os instrumentos tradicionais de política macroeconômica podem perder sua eficácia em gerar os resultados esperados. Os motivos são vários, destacando-se no caso brasileiro: a sua baixa intensidade de propulsão, as expectativas adversas dos agentes econômicos, a incompatibilidade dos efeitos cruzados no uso dos diferentes instrumentos. Uma outra questão é o risco das “armadilhas analíticas” como, por exemplo, atribuir a queda das taxas de inflação apenas à política de estabilização, quando os mercados de bens e serviços passaram a ser inundados por produtos chineses de baixíssimos custos (ver Box 3).**

Em primeiro lugar, num contexto em que a desaceleração se caracteriza como uma forte recessão, não basta acionar um instrumento. Ele precisa de **intensidade e de cadência** para gerar resultados significativos. Qualquer programa de investimentos a ser lançado pelo Governo Federal, por exemplo, poderá não ser eficaz na sua dimensão anticíclica, uma vez que as restrições fiscais supervenientes (excesso de despesas correntes, de vinculações de receitas, de pressões para novas despesas de pessoal, de encargos financeiros das dívidas públicas acumuladas) limitam o grau de liberdade dos investimentos públicos, na verdade acaba se fazendo de tudo um pouco.

Em segundo lugar, coloca-se a **questão da tempística nas soluções da crise**, ou seja, a definição de critérios que possibilitem executá-las no tempo ideal, com os melhores resultados possíveis. Intuitivamente, podem-se destacar três parâmetros básicos de uma abordagem tempística presentes na nossa economia. São eles: uma sequência longa e dolorosa, típica de reformas institucionais de instrumentos globalizados; uma cadência imprevisível, típica dos ambientes de quebra de confiabilidade; e uma intensidade duvidosa, pela

dificuldade de mobilização de atores e instituições com diferentes estágios de evolução.

Especificamente, poderá ocorrer uma lentidão crucial no tempo em que o setor privado irá se envolver, efetivamente, nos investimentos previstos por causa dos riscos jurídico-regulatórios e das incertezas sobre o intervencionismo governamental na definição da rentabilidade dos investimentos. Keynes apontava ainda as dificuldades para se obterem projetos de engenharia devidamente elaborados, analisados e avaliados a pronto e à hora, assim como a instabilidade política das nações. No último ano, após a implantação do superprotecionismo do Governo Trump e o ambiente bélico em escala mundial, implantou-se o que Keynes denominou de incerteza radical quanto ao tempo futuro.

Finalmente, os mercados dos macro preços são interdependentes: o que ocorre e se decide num deles (a redução da taxa de juros, por exemplo) pode afetar outro mercado numa direção (elevação da taxa de câmbio, por exemplo) ou noutra (elevação da taxa esperada de inflação, por exemplo). Os mercados dos macro preços apresentam um grau de sensibilidade ao contexto histórico diferente do que os tradicionais mercados de bens e serviços, os quais, quando desestabilizados, admitem um equacionamento relativamente rápido e de menor efeito de espraiamento tóxico. Tudo isso faz da concepção e implementação das políticas econômicas mais uma arte do que simplesmente o acúmulo de informação e conhecimento. *Delfim Netto* dizia que, em Economia, ao resolver um problema poderemos estar criando dois outros problemas.

**Há uma taxa mínima de crescimento da economia brasileira que é indispensável para que sejam atingidos três objetivos simultânea e complementarmente. O primeiro objetivo é manter um ritmo adequado do nível de emprego, capaz de acomodar quase dois milhões de brasileiros que se mobilizam e se reposicionam anualmente nos diferentes mercados de trabalho. O segundo objetivo é gerar um excedente econômico que permita financiar as necessidades crescentes das políticas sociais compensatórias visando a atenuar os índices de pobreza e de miséria, assim como atenuar eventuais tensões sociais e políticas em nosso país.**

**Finalmente, essa taxa tem a função de manter acesa a chama do que Keynes denominava "o espírito animal" dos nossos empreendedores efetivos ou potenciais, além de uma expectativa recorrente de confiança no nosso progresso econômico e social. Considerando as condições atuais do PIB potencial do Brasil, essa taxa pode estar em torno de 5% ao ano no médio prazo, um valor difícil de ser delimitado tecnicamente, principalmente quando se leva em conta o PIB potencial ecológico.**

Nas economias mais desenvolvidas, os déficits realizados nas contas públicas, efetivamente, são de natureza conjuntural, como decorrência da queda das receitas e da expansão das despesas, como, por exemplo, induzidos pela COVID-19.

No caso brasileiro, a origem dos déficits fiscais e do endividamento público está no descompasso estrutural entre a expansão dos gastos, que se aceleraram após a definição das políticas públicas na Constituição de 1988, e o lento crescimento das receitas públicas, que acompanharam a desaceleração do crescimento do PIB, com reflexos negativos sobre a base tributária. Nesse sentido, observa-se uma pressão geométrica para expandir os gastos com políticas públicas, enquanto o crescimento das receitas líquidas é aritmético.

**BOX 3**

**POST HOC ERGO PROPTER HOC**

**No início da estação da primavera, um feiticeiro veste o seu manto inteiramente na cor verde. As árvores crescem, as flores brotam e as paisagens se cobrem de um verde exuberante. Muitos passam a acreditar que ocorreu uma transformação do ambiente porque o feiticeiro vestiu seu manto. Uma falácia causal que a Lógica Formal denomina em Latim de "post hoc ergo propter hoc" ("depois disso, logo causado por isso"). Essa falácia lógica é também denominada de "correlação coincidente", que consiste na ideia de que dois eventos que ocorram em sequência cronológica estão necessariamente interligados através de uma relação de causa e efeito.**

**Muitas vezes um fenômeno que sofre mudanças por causas necessárias e suficientes pode até mesmo se transformar quando se acionam apenas as causas necessárias porque, eventualmente, as causas suficientes ocorreram por fatores exógenos. Chega-se, assim, a uma conclusão equivocada sobre as causas da transformação, baseando-se unicamente na ordem dos acontecimentos, sem levar em consideração outros fatores que possam vir a excluir ou a confirmar tal inter-relação ou conexão causal.**

**Os economistas tendem a trabalhar com modelos abstratos incrustados em suas estruturas mentais visando a elaborar uma versão simplificada de uma situação ou fenômeno complexo da realidade. Em geral, essa versão contém elementos e relações em uma escala suficientemente simples para a análise sistemática dos problemas envolvidos, e suficientemente frutífera e relevante para a compreensão das circunstâncias complexas do fenômeno ou situação.**

**Os modelos abstratos dos economistas incorporam, cada vez menos, componentes institucionais, históricos e psicossociais da realidade sobre a qual intervêm com suas políticas econômicas. Diminuem, assim, de forma significativa, a sua capacidade de predizer as mudanças que podem ocorrer a partir dos instrumentos que controlam (taxa de juros básica, taxa de câmbio, déficit ou superávit primário); produzem um sistema**

**teoricamente consistente, coeso e exato, o que lhes permite tergiversar sobre a política econômica com otimismo em relação aos resultados esperados.**

**A atual política econômica baseia-se num modelo de austeridade fiscal, o qual pressupõe que a condição necessária e suficiente para que haja um processo de retomada do crescimento econômico no Brasil é o reordenamento das finanças públicas nos três níveis de Governo. E que esse reordenamento se processará através de ajustes e reformas, algumas das quais já iniciadas, com sucesso.**

**Entretanto, experiências recentes que vêm sendo realizadas com o modelo de austeridade, particularmente em países da União Europeia, mostram que, se o reequilíbrio fiscal é absolutamente indispensável para criar uma expectativa favorável ao crescimento econômico no sentido de favorecer a redução das taxas de juros e abrir espaço para os investimentos privados nos mercados financeiros, esse reequilíbrio não é suficiente.**

**Assim, não há como esquecer a experiência de gestão da economia brasileira de Campos e Bulhões que souberam, nos anos 1960, integrar com inteligência a elaboração e a implementação de um programa de estabilidade monetária acoplado a reformas macro e microeconômicas em um plano decenal de desenvolvimento. Uma combinação necessária e suficiente para produzir "o milagre econômico" do início dos anos 1970.**

**É bom lembrar que o galo canta antes do nascer do sol. Mas o sol não nasce porque o galo canta.**

# V. PROPOSTA DE UMA TRAJETÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA A GRANDE TRANSFORMAÇÃO: UM NOVO CICLO DE EXPANSÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

## V.1. O ORÇAMENTO E O PLANO

Há diversos relatórios sendo elaborados, principalmente por associações empresariais e profissionais, além de movimentos organizados da sociedade civil (organizações não governamentais, movimentos sociais, etc.) que estão sendo preparados com propostas para os candidatos às eleições de 2026, tanto para o Governo Federal quanto para os governos estaduais, complementares aos programas de estabilização monetária. Muitos são de natureza setorial ou regional sobre temas específicos e alguns poucos estão envolvidos com a Grande Transformação que o País precisa, urgentemente, para acelerar o seu crescimento econômico, com equidade social e sustentabilidade ambiental.

Enquanto prevalecer no País a decisão política de uma concentração predominante dos melhores recursos humanos, financeiros e institucionais na busca da eficácia das políticas econômicas de curto prazo, sem uma visão de perspectiva de médio e longo prazo, não haverá espaço político-administrativo para se conceberem e implantarem políticas públicas, programas e projetos articulados com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Não se trata apenas de se cumprir compromissos do Brasil assinados com a ONU em 2015, mas de realizar o que a nossa população aspira como condições de vida para as atuais e futuras gerações, conforme inúmeras e diferentes pesquisas do estilo “O Brasil que queremos”, as quais procuram identificar o grau do sentimento de felicidade dos vários grupos sociais com o estado geral da nação.

Quando se analisam esses compromissos apenas do ponto de vista fiscal e financeiro, a tendência é a de considerar utópica a sua implementação no próximo lustro, conforme os compromissos assinados pelo Brasil. Não dispomos de recursos orçamentários anuais ou plurianuais necessários para os custeios e os investimentos visando à realização do que muitos denominam “sonhos de uma noite de verão”.

**Mas que tal realizar uma experiência de Orçamento da Base Zero para adequar os recursos fiscais aos objetivos de um planejamento do desenvolvimento sustentável de médio e de longo prazo? Basta, contudo, conhecer as exigências político-institucionais necessárias para realizar com sucesso um orçamento de base-zero para saber que, no atual contexto político-institucional do País, é efetivamente irrealista pensar em sua realização, embora algumas diretrizes de sua metodologia sejam praticáveis e úteis no atual contexto histórico (ver Box 4).**

Afinal, se desvinculássemos as despesas orçamentárias das obrigações constitucionais (a Constituição de 1988) e não constitucionais, politicamente negociadas, não haveria recursos fiscais livres para implementar os programas e projetos de um plano de desenvolvimento sustentável, mesmo considerando as necessidades de pagamento dos serviços da dívida? Talvez sim, talvez não. O importante a destacar é que os diferentes grupos sociais não estão motivados a abrir mão de seus interesses, os quais se exprimem na estrutura dos gastos ou das despesas tributárias (incentivos, subsídios) dos três níveis de Governo. Quanto mais discricionárias e aleatórias forem as regras do ajuste na distribuição e na liberação dos recursos fiscais para esses órgãos, mais os grupos de interesse tendem a desenvolver contraestratégias para ampliar os gastos públicos. Essas contraestratégias têm vários nomes: o paradoxo da prioridade invertida (se gasta primeiro nas rubricas não prioritárias, pois para as prioritárias os recursos acabam chegando); vinculações recorrentes de receitas tributárias; uso intensivo do poder regulatório que gera despesas compulsórias; busca de autonomia para decisões sobre empréstimos e financiamentos, etc. É importante destacar que para implementar um processo de desenvolvimento sustentável não há dependência apenas de recursos fiscais vinculados ou não vinculados, mas também do que se denomina de **recursos latentes da sociedade.**

O **professor Albert Hirschman afirmava que o potencial de crescimento de países e regiões com menor nível de desenvolvimento pode ser ampliado se as lideranças políticas e comunitárias conseguirem mobilizar** os recursos latentes da sociedade. Nesse caso, poderiam somar os recursos latentes aos fatores de produção tradicionais e multiplicar a capacidade da sociedade para equacionar os problemas de desenvolvimento socioeconômico e socioambiental.

**Recursos latentes são recursos humanos, tecnológicos e institucionais que permanecem subentendidos e não se manifestam à espera de uma oportunidade favorável para serem ativados. Ou seja, somente emergem quando as circunstâncias político-institucionais são propícias para sua mobilização em um contexto do modelo de desenvolvimento endógeno de planejamento participativo.**

Emergem, por exemplo, quando determinadas comunidades se organizam para realizar melhorias em suas condições habitacionais gradualmente. Por exemplo, os recursos latentes se manifestam por meio do espírito de iniciativa do empreendedorismo local, por eventuais poupanças financeiras e recursos materiais ociosos, pela capacidade de trabalho voluntário normal e extraordinário, pela criatividade em dar soluções inovadoras para antigos problemas, pela eliminação de desperdícios, etc.

**BOX 4**

**ORÇAMENTO DE BASE ZERO E A REPROGRAMAÇÃO ENDÓGENA**

Eleito em 1971 como governador da Georgia, um dos mais pobres estados dos EE.UU., o presidente Jimmy Carter fez uma administração bastante inovadora, embora tivesse sido escolhido por uma maioria de eleitores conservadores e racistas. Executou uma profunda reforma do setor público na Georgia, através de uma estratégia de planejamento estruturada a partir do orçamento de base zero, com apoio técnico de renomada empresa de consultoria norte-americana.

Em 1979, o governador de Minas Gerais resolveu complementar os bem-sucedidos programas de promoção industrial dos anos 1970 com novas políticas públicas voltadas para os grupos sociais mais pobres, para a agricultura de baixa renda e para as áreas economicamente deprimidas do Estado. Tivemos a oportunidade de coordenar a execução de **uma experiência plurianual de orçamento incremental de base zero.** Vale dizer, todo o acréscimo real de arrecadação tributária se destinou à implementação das novas políticas compensatórias, em uma espécie de orçamento crescente, inovador e paralelo às funções tradicionais do Estado. Novas experiências com orçamento de base zero se multiplicaram entre as grandes organizações públicas e privadas ao

longo das últimas décadas, tornando-o um mecanismo complementar a processos de grandes transformações.

Em geral, as grandes corporações empresariais que passaram por algum processo de reestruturação, acabaram por realizar alguma experiência de orçamento de base zero (*zero-based budgeting*). Novas linhas de produção, novos processos produtivos e novos mercados exigiam a reformulação dos orçamentos empresariais, onde cada item do novo orçamento tem de estar articulado com o planejamento estratégico da corporação.

Pois bem, temos que buscar soluções urgentes e confiáveis para as reivindicações dos novos protagonistas da vida política nacional que voltarão, recorrentemente, às ruas, para a prática da democracia de participação direta para fazer valer os seus direitos sociais. Consideremos três premissas. Suas vozes exprimem a insatisfação de toda a sociedade brasileira com a má qualidade dos serviços públicos fundamentais para uma vida mais digna e de melhor qualidade, em um contexto de carga tributária que consideram muito elevada. Em segundo lugar, as propostas encaminhadas pelo Governo, até agora, se mostram inexequíveis no curto prazo ou por causa da atual crise econômico-financeira do Governo Federal ou por profundas razões de natureza político-institucional. Finalmente, os movimentos sociais não aceitam promessas de soluções de longo prazo para questões críticas de curto prazo, pois como ironizava Keynes, no longo prazo estaremos todos mortos.

**Diferentemente dos orçamentos tradicionais, que são de natureza repetitiva, o orçamento de base zero não faz apenas pequenas variações nos orçamentos passados, mantendo sua estrutura de base. Na verdade, o orçamento de base zero permite incorporar a nova agenda de prioridades da sociedade nas políticas, programas e projetos ao longo do processo de alocação dos recursos escassos disponíveis.** Identifica e elimina atividades e funções programáticas obsoletas e socialmente inúteis. Amplia o grau de comunicação transversal e de interdependência entre políticas públicas de diferentes órgãos. Descortina oportunidades de privatizações, de terceirizações e de concessões de bens e serviços semipúblicos. Impõe a necessidade de que servidores públicos organizem suas metas e seus objetivos em função de sua

missão, a partir de retreinamento metodológico específico. Ou seja, o orçamento de base zero operacionaliza uma verdadeira Reforma do Estado, num campo aberto de discussões e controvérsias inevitáveis entre os diferentes interesses de grupos sociais, as diversas posições ideológicas e múltiplos conflitos partidários.

De acordo com a metodologia do orçamento de base zero, nenhum órgão da administração direta e indireta dispõe, inicialmente, de cotas preestabelecidas ou corrigidas segundo regras uniformes. Deve haver uma sólida justificativa para cada programa, subprograma ou atividade a ser iniciada no orçamento a fim de ter acesso aos recursos fiscais. Essa função de reprogramação orçamentária deverá ser articulada com um projeto de Reforma do Estado, pois poderá resultar na desativação, na reordenação e na integração de programas e projetos de diferentes instituições do setor público. Assim, a prática do orçamento de base zero não se realiza de forma recorrente, mas apenas em períodos de grandes transformações.

É bastante provável que, no processo de mudanças a serem implementadas, surja o imperativo de reduzir em pelo menos um terço o número atual de Ministérios; que programas e projetos de interesses clientelísticos ou velados tenham que ser desativados; que ao adotar o modelo de planejamento participativo as burocracias tenham que compartilhar o seu poder de decisão com os novos protagonistas sociais.

**Neste sentido, seria desejável que a administração do Governo Federal inicie a reconstrução do processo de orçamentação do País com fundamento em um projeto estruturante da Reforma do Estado. Limitar a prática orçamentária a pequenas alterações marginais em relação ao ano anterior é simplesmente estimular a reprodução dos interesses velados, dos desperdícios de recursos humanos e institucionais escassos, e das mazelas econômicas e sociais.**

É preciso enfatizar que a proposta de uma Grande Transformação não se limita a redefinir o papel da intervenção direta e indireta do Estado na economia. Exige também que, **ao nível microeconômico,** as organizações produtivas

estabeleçam **estratégias empresariais** reestruturantes e inovadoras visando a ampliar sua produtividade e competitividade global.

Como a crise econômica do Brasil vai se prolongando em um ambiente de incertezas expandidas e não se caracteriza mais como uma breve crise conjuntural, há um ambiente de perplexidade em um grande número de empresas de diferentes escalas ou tipos de organização quanto à construção do futuro. Muitas julgam que não há saída no horizonte de curto prazo e acabam tomando decisões precipitadas pela ansiedade, que podem comprometer o seu futuro desenvolvimento. **Optam pela trajetória mais conformista: reduzem custos que são essenciais para sua competitividade, vendem ativos preciosos que podem levar à sua decadência no longo prazo e deixam de ter uma visão de futuro sobre os seus negócios, substituindo-a por uma visão financeira e imediatista de caixa.**

Esse procedimento operacional é bastante compreensível num ambiente macroeconômico em que o Governo Federal desestruturou os principais instrumentos e mecanismos institucionais que norteiam os incentivos e os estímulos, que constituem os imperativos de uma economia de mercado. Há, atualmente, por exemplo, um descompasso entre as taxas de juros de mercados e as taxas de rentabilidade das atividades produtivas: **o financeiro sufoca o econômico em um processo de causação circular acumulativa de impactos perversos.**

Apesar desse conjunto de dificuldades, é importante que as empresas façam uma releitura de três **estratégias de competitividade** – diferenciação de produto, diferenciação de diversificação e diferenciação de custos baixos - em função do quadro de incertezas macroeconômicas em que estão inseridas. Essas estratégias poderão lançar luzes para encontrar saídas específicas para o seu próprio desenvolvimento, ainda que numa economia brasileira que evolui com muita instabilidade e incertezas (ver Texto V).

## V.2. A NOVA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

A Grande Transformação tende a ocorrer em um contexto de inovações schumpeterianas de natureza científica e tecnológica. Hargroves e Smith* propõe que os paradigmas de melhoria simultânea no meio ambiente e na competitividade podem emergir de uma nova revolução industrial, desde que se observem os seguintes fatos:

- **há inúmeros recursos potenciais não mobilizados para a melhoria da produtividade ao longo de toda a economia;**
- **tem havido, nas últimas três décadas, significativa mudança na compreensão do que cria competitividade duradoura em uma empresa;**
- **há, atualmente, uma massa crítica de tecnologias disponíveis em eco inovações que tornam viáveis as abordagens integradas de desenvolvimento sustentável econômica e financeiramente;**
- **como inúmeros custos das externalidades ambientais negativas são repassados aos governos, no longo prazo, estratégias de desenvolvimento sustentável podem prover benefícios múltiplos para os contribuintes;**
- **tem ocorrido um entendimento crescente dos benefícios múltiplos de valorizar o capital social e natural, por razões morais e econômicas, e incluí-los nas medidas do bem-estar nacional;**
- **há uma evidência inquestionável de que uma transição para uma economia sustentável, focada na melhoria da produtividade dos recursos, levará a um crescimento econômico maior do que os negócios tradicionais, reduzindo as pressões no meio ambiente e criando empregos.**

**O ponto diferenciador de um novo modelo de desenvolvimento capitalista de uma economia de mercado é a hipótese que está se criando uma nova revolução industrial, a partir dos aumentos radicais da produtividade dos recursos (matérias, energia) que trarão três grandes benefícios (ver Quadro 1):**

*Hargroves, K.C and Smith, M.H. **The natural advantage of Nations**, Earthscan, London, 2005. Ver também: Hawken, P., Lovins A. and Lovins L.H. **Natural Capitalism – Creating the Next Industrial Revolution**, Little, Brown and Company, Boston, 2000. Diamond, J**. Collapse – How Societies Choose to Failor Succeed**, Viking, 2005.

1) a diminuição da exaustão dos recursos em uma ponta da cadeia de valor;
2) a diminuição dos níveis de poluição na outra ponta, e;
3) a formação de uma base para ampliar o emprego de qualidade em escala mundial.

**Propõe que haja reinvestimentos na sustentação, na restauração e na expansão dos estoques de capital natural, a fim de que a biosfera possa produzir serviços de ecossistemas e recursos naturais mais abundantes; e tem a expectativa de que, dentro de uma geração, as nações possam ter um acréscimo de até dez vezes na eficiência com que usam energia, recursos naturais e outros materiais.**

**Em outras palavras, é preciso criar novos ciclos de expansão econômica no Brasil para sustentar uma taxa de crescimento que permita levar a taxa de desemprego para o seu nível natural, a desconcentração da renda e da riqueza financeira e não financeira para níveis civilizados e justos, a preservação, a conservação e a recuperação dos ativos e serviços ambientais para níveis compatíveis entre as boas condições de vida das atuais e futuras gerações de brasileiros. Para isto, é preciso avançar o modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil, passando-o do modelo tradicional para o modelo de capitalismo natural e progressista, onde o meio ambiente não é um fator de produção menos importante, mas é um envoltório contendo, provisionando e sustentando a economia, ou seja, o sistema econômico como um subsistema do sistema natural.**

## QUADRO 1

## PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO CAPITALISMO CONVENCIONAL E DO CAPITALISMO NATURAL

| CAPITALISMO CONVENCIONAL | CAPITALISMO NATURAL |
|---|---|
| • o progresso econômico pode ocorrer melhor em sistemas de produção e de distribuição de livre mercado, onde lucros reinvestidos tornam o trabalho e o capital crescentemente produtivos;<br>• a vantagem competitiva pode ser ganha quando maiores e mais plantas industriais produzem um número maior de produtos para venda em mercados em expansão;<br>• o crescimento do PIB maximiza o bem-estar humano;<br>• qualquer ocorrência de escassez de recursos trará o desenvolvimento de substitutos;<br>• preocupações com o meio ambiente são importantes, mas devem ser contrapostas às necessidades de crescimento econômico, se um alto padrão de vida deve ser mantido;<br>• a livre empresa e as forças de mercado alocarão pessoas e recursos em seus maiores e melhores usos. | • o meio ambiente não é um fator de produção menos importante, mas é um envoltório contendo, provisionando e sustentando toda a economia;<br>• o fator limitante do desenvolvimento econômico futuro é a disponibilidade e a funcionalidade do capital natural, em particular, os serviços de suporte à vida que não têm substitutos e presentemente não têm valor de mercado;<br>• sistemas empresariais mal concebidos ou mal estruturados, crescimento demográfico e padrões de consumo perdulários são as causas primárias da perda do capital natural, e as três devem ser abordadas em conjunto para se atingir o desenvolvimento sustentável;<br>• o progresso econômico futuro pode se realizar melhor em sistemas de produção e de distribuição democráticos e baseados em mercados nos quais todas as formas de capital são plenamente avaliadas;<br>• um ponto crítico para beneficiar mais o emprego de pessoas, dinheiro e o meio ambiente são aumentos radicais na produtividade de recursos;<br>• o bem-estar humano é mais bem servido pela qualidade e pelos fluxos de serviços desejados e entregues, do que pelo simples acréscimo dos fluxos monetários;<br>• a sustentabilidade econômica e ambiental depende da reestruturação das desigualdades globais de renda e de bem-estar material;<br>• o melhor ambiente no longo prazo para os negócios é dado pelos verdadeiros sistemas democráticos de governança, baseados nas necessidades da população e não apenas das empresas. |

**Fonte: Hawken, P., Lovins A., and Lovins, L. H.; op. cit.**

## V. 3. UM NOVO CICLO DE EXPANSÃO ECONOMICA ANTES DA MEIA-NOITE

Para enfrentar a avalanche de problemas socioeconômicos e socioambientais que vêm assolando a população brasileira neste século 21, creio que é necessário conceber e implementar um novo ciclo de expansão da economia brasileira, antes que as lideranças políticas se desencantem com os resultados precários do atual modelo de política econômica, antes da meia-noite como Cinderela.

O Brasil vivenciou dois ciclos de expansão econômica: o primeiro, nos anos JK e o segundo, durante o período do "milagre econômico" no regime militar. **Um ciclo de expansão se caracteriza por um longo período (de cinco a dez anos) de crescimento econômico acelerado, como o da China, tanto global quanto setorial. É precedido, normalmente, por reformas econômicas e institucionais de natureza reestruturante, que contribuem para a eliminação de pontos de estrangulamento e de outros óbices à mobilização das potencialidades latentes de desenvolvimento.** Num ciclo de expansão, o ambiente psicossocial da população é de confiança no progresso da nação e de euforia com o crescimento continuado da renda e da riqueza. O ambiente de euforia teve como símbolo os sons da "bossa nova" nos anos JK e como símbolo a conquista da Copa do Mundo de Futebol dos anos 1970, durante o Golpe Militar. Mas foi nesses dois ciclos que se consolidou a classe média na sociedade brasileira, a qual se tornou a pedra angular para o progresso econômico e social do País.

A partir de 1980, o crescimento da economia brasileira se desacelerou, embora tenham ocorrido ciclos curtos de evolução positiva durante os períodos pós-Plano Real, o boom das *commodities,* a retomada pós-pandemia, etc. No século 21, de 2000 a 2020, o crescimento médio do PIB foi de 2,2 % ao ano, que, quando confrontado com a taxa de crescimento demográfico de 1,7 % ao ano, nos deixa com **um pífio crescimento do PIB per capita.**

Se, eventualmente, todo o *imbróglio* do Tarifaço, criado como instrumento econômico principal da política nacionalista e protecionista do presidente Trump,

gerar um longo ambiente de incertezas e imprevisibilidade na economia brasileira, certamente poderá ocorrer um processo recessivo, elevando as taxas de desemprego, as quedas na renda nacional e na base tributável dos três níveis de governo. Entre os componentes da demanda agregada que poderão compensar a eventual queda nas exportações brasileiras, o mais possível e realista é a expansão dos investimentos empresariais concebidos e estruturados para a arquitetura de um novo ciclo de expansão. Os investimentos em máquinas, instalações, infraestrutura econômica e social, etc. têm um duplo papel: são, ao mesmo tempo, um acréscimo na demanda agregada e um acréscimo na capacidade produtiva.

Em 1939, *Paul Samuelson,* ganhador do Prêmio Nobel em Economia em 1970, analisou as interações circulares, no lado real da economia, entre os efeitos combinados do multiplicador keynesiano com o princípio da aceleração econômica. Esses efeitos são interdependentes tanto nas flutuações cíclicas de prosperidade econômica quanto nas de recessão. A ideia é simples: os investimentos em bens de capital dependem, entre outros fatores, das mudanças sustentadas no nível da demanda agregada. Máquinas, equipamentos e galpões industriais são duráveis, e seria possível manter o nível do PIB sem novos investimentos, se a capacidade produtiva estiver adequada. Contudo, se a demanda se retrai, o sistema passa a operar com capacidade ociosa, dispensando a necessidade de novos investimentos, que entram em colapso. O princípio da aceleração estabelece um elo causal entre as variações na demanda agregada e o nível de investimento.

Por outro lado, a redução de investimentos tem um efeito multiplicador negativo sobre o emprego e a renda da economia, através da demanda induzida dos consumidores. Se as exportações brasileiras se desaceleram, projetos de investimento são cancelados ou postergados, reduzem-se as encomendas para as indústrias de construção civil e de bens de capital, que desempregam mão de obra de todos os níveis de qualificação. Caindo a renda e o emprego, reduz-se a demanda de bens de consumo, cuja indústria irá adiar os seus planos de expansão.

Desta forma, vai se configurando o circuito completo de uma recessão econômica, o qual fica melhor caracterizado quando, nessas interações, se coloca o papel das expectativas em torno de uma economia mundial que oscila entre uma recessão de grande profundidade e uma depressão, que podem até mesmo não ocorrer, dependendo das reações políticas das lideranças das economias avançadas.

É bastante provável em um ambiente de tantas incertezas na economia mundial, que se venha a assistir, ao longo dos próximos meses, o aprofundamento dessas interações circulares para baixo entre o multiplicador e o acelerador na economia brasileira. Pois, por causa da atual crise fiscal, as medidas fiscais e financeiras anticíclicas tomadas pelo Governo Federal são de intensidade limitada em seu escopo, difusas em seus impactos no tempo e sem capacidade de reverter as expectativas adversas sobre a evolução do ciclo recessivo que pode se delinear de forma cadenciada, mas irreversível, em um mundo de incertezas e imprevisibilidade. As dificuldades maiores são sinalizadas pelo filósofo italiano *Antonio Gramsci:* "A crise está principalmente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparecem".

Considerando apenas o período de 2026 a 2030, as autoridades econômicas não podem se limitar, na política econômica, a se tornarem apenas "os vigilantes do equilíbrio fiscal", mas necessitam construir um ciclo de expansão econômica que proponha um grande impulso a novos investimentos e coloque em marcha o princípio do multiplicador/acelerador. A crise da economia mundial que se avizinha, impulsionada pela irracionalidade econômica do Trumpismo, apresenta também novas oportunidades, como afirma *Mario Draghi,* presidente do Banco Central Europeu (BCE) de 2011 a 2019:

*"No curso das três últimas décadas, as principais fontes de distúrbios no crescimento foram os choques de demanda; ao contrário, choques de oferta negativos mais frequentes, mais graves, ao mesmo tempo mais importantes são susceptíveis de ocorrer, à medida que nossas economias se adaptam ao novo ambiente... marcado pelo aumento das tensões geopolíticas e pela urgência da mudança climática"... "É lamentável ter que reconhecer que, ao longo do tempo,*

*o resultado de nossas políticas tem sido – ou será - redistribuir riqueza e renda de forma injusta e desigual."(ver Box 5).*

**BOX 5**

**O IMPÉRIO DO PROTECIONISMO DE DONALD TRUMP**

Em setembro do ano passado, o **Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII),** que é o principal centro francês de pesquisa e de expertise em economia internacional, publicou o estudo sobre a economia mundial em 2025*. Segundo esse estudo a economia mundial irá, a partir de 2025, passar por grandes transformações, particularmente a partir da implementação das políticas econômicas do Governo Trump, de cunho nacionalista e protecionista. A onda protecionista, que vinha crescendo nas economias avançadas desde o fim da pandemia da COVID-19, tenderá a se acentuar dificultando, em particular, a política de crescimento econômico baseada nas exportações em diversos países entre os quais o Brasil mas, principalmente, a China.

Essa onda protecionista apresenta dois grandes problemas:

1. quando o principal *player* do comércio mundial desencadeia um processo de protecionismo, a onda se propaga por muitos outros países, sob a forma de retaliação ou de igual proteção das indústrias nacionais;

*2. embora o protecionismo norte-americano tenda a ser mais agressivo na gestão Trump, essa onda protecionista como macro tendência do cenário internacional surgiu em administrações anteriores, como na gestão do Presidente Biden quando, por exemplo, em agosto de 2023, os Estados Unidos assinaram um decreto para filtrar investimentos americanos na China em três setores muito sensíveis: os semicondutores, a informática quântica e a IA, com o intuito de evitar que investimentos americanos aumentem a dependência do país em relação à China. Nos EE.UU, o imperativo protecionista ressuscita das trevas o pensamento econômico de Friedrich List* pois, como dizia Keynes "As*

* CEPII – ***L'économie mondiale*** *2025*, La Découvert, Paris

*ideias dos economistas e dos filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se percebe. De fato, o mundo é governado por pouco mais do que isso. Os homens objetivos que se julgam livres de qualquer influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto".*

Na origem da formação do império norte-americano, a partir dos anos 1920, está uma política econômica de protecionismo à industrialização nascente, proposta por *Friedrich List* (1798-1846) na sua obra **Sistema Nacional de Economia Política***: List criticava Adam Smith, o mestre primeiro do liberalismo econômico (1776), por sua defesa do "cosmopolitismo ilimitado, o qual ignorava o interesse nacional"

*Cristovam Buarque* resumiu o pensamento de List, presente na política econômica de Trump através do MAGA, com o seguinte sumário:

**Objetivo: o desenvolvimento de qualquer Economia tem como objetivo a limitação dos países já industrialmente desenvolvidos; as Economias se desenvolvem mediante etapas sucessivas, que só podem ser superadas através da ação indutora do Estado;**

**Protecionismo: o caminho à industrialização (condição necessária e razão do desenvolvimento) das nações passa, obrigatoriamente, por uma proteção aduaneira à indústria nacional;**

**Mercado interno: o protecionismo, ao permitir o dinamismo da indústria local, gera também o mercado interno necessário ao seu próprio crescimento;**

**Infraestrutura: para que a industrialização seja possível é fundamental a execução, com apoio do Estado, de obras de infraestrutura, especialmente no setor de transportes.**

Friedrich List – **Sistema Nacional de Economia Política.** Apresentação de Cristovam Buarque, Abril Cultural,1983.

Em um período histórico de economias nacionais globalizadas no século 21, com uma política econômica protecionista, através de um tarifaço em andamento por parte da economia dominante, poderão ocorrer grandes catástrofes socioeconômicas até que se estabilize uma nova ordem econômica mundial, cujas características estruturais podem ser imprevisíveis, algo como um aprendiz de feiticeiro que desencadeia forças que não pode controlar.

É um engano achar que o tarifaço imposto a todos os países pelo Presidente Trump seja o resultado ocasional e errático dos traços psicológicos e comportamentais específicos de um mandatário da principal potência econômica e militar do planeta. É uma ilusão também achar que, através do diálogo e da negociação, é possível reverter radicalmente as atitudes protecionistas empresariais assumidas pelo presidente Trump e que a normalidade econômica possa ser recuperada sem recorrência ao longo dos próximos meses, através de ajustes incrementais na atual ordem econômica mundial, uma vez que essas atitudes nascem de um projeto nacional de desenvolvimento, cujos fundamentos foram validados em um processo eleitoral democrático.

Na verdade, o presidente Trump está implementando um projeto de governo que tem como objetivo a realização das aspirações e dos desejos majoritários da sociedade norte-americana no campo econômico. Essa sociedade vem acumulando insatisfações com a evolução da economia desde o início dos anos 1980, com o elevado grau de concentração da renda e da riqueza naquele país (a maior concentração entre todas as economias avançadas), com suas mazelas sociais, com a perda do poder aquisitivo da massa dos assalariados e com o empobrecimento da classe média.

## V. 4. CINCO PROPOSTAS DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA A CONSTRUÇÃO DO FUTURO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Para conceber e implementar um ciclo de expansão econômica, é preciso selecionar um portfólio de grandes projetos de investimento com capacidade de alavancar um processo de crescimento sustentado, tendo as seguintes características:

a. **sejam comandados pela iniciativa privada, nacional e multinacional, coordenados pelo Governo Federal, através de um processo de planejamento indicativo de longo prazo;**
b. **dependam relativamente pouco do aporte de recursos fiscais do Governo Federal e dos governos estaduais**;
c. **apresentem adequada rentabilidade privada e social;**
d. **tenham uma demanda de mercado potencial, definida rigorosamente com análise de risco;**
e. **sejam implementados dentro dos princípios da sustentabilidade ambiental e da equidade social;**
f. **necessitem, para se viabilizar, de regras consistentes e estáveis de privatizações, concessões, terceirizações e parcerias, etc.**

Esse portfolio não é difícil de ser concebido e implementado em um país de imensas potencialidades, onde mantê-lo estagnado por longo tempo é uma difícil arte do sistema político. **Serão apresentados cinco projetos que atendem às características do portfólio que poderão compor a Grande Transformação.**

Enfim, não se consegue movimentar um transatlântico ancorado em um porto utilizando um pequeno barco para quebrar sua inércia. Decisões tomadas no passado são determinantes para enrijecer e explicar em grande parte as decisões que estão sendo tomadas no presente. Destaca-se, por exemplo, como

as decisões sobre os direitos de aposentadorias, configurados em governos passados, explicam os mega déficits previdenciários do presente.

Enquanto o processo de superar os problemas estruturais do País se limitar a ações incrementais de baixa intensidade e de sequenciamento errático, os fatores condicionantes e restritivos de um ciclo de expansão econômica sustentada e sustentável irão prevalecer sobre os pequenos ganhos e oportunidades de ajustes fiscais e financeiros das políticas macroeconômicas de curto prazo. O Brasil não conseguirá avançar em termos de progresso tecnológico, de melhoria na distribuição da renda e da riqueza, e da preservação e conservação dos seus ecossistemas sem uma Grande Transformação.

## VI. O TERCEIRO SALTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

Depois da II Grande Guerra, a agropecuária brasileira era conhecida como um setor econômico atrasado em termos do progresso tecnológico, de elevada inelasticidade de oferta de seus produtos, sendo o abastecimento de alimentos nos centros urbanos dependente de importações e com deterioração nas relações de troca no comércio exterior. Na verdade, entre os mecanismos de controle da inflação, destacava-se predominantemente o controle dos preços de mercado dos alimentos, os quais, com frequência, eram tabelados ou congelados (criando incertezas prospectivas) em uma economia cujos processos de urbanização se aceleravam.

Frequentemente, a agropecuária era um setor produtivo discriminado em termos das políticas públicas do Governo Federal, tanto da política fiscal quanto da política monetária. Com preços tabelados pela SUNAB e custos variáveis crescentes, quebram-se os estímulos para produzir e comercializar, atribuindo ao setor incompetência e atraso (*blaming the victim*).

**A partir da segunda metade dos anos 1960, com os mercados de alimentos e toda a sua cadeia de valor sendo liberados da pesada intervenção governamental, a agropecuária brasileira deu início a uma expansão mais sustentada. Entretanto, foi quando ocorreu a revolução científica e tecnológica dos anos 1970 que a agropecuária brasileira passou a ser um dos setores responsáveis pela maior oferta de proteína animal e vegetal do mundo. Atualmente, passa por um processo de atualização científica e tecnológica que poderá constituir uma das bases do Terceiro Salto da Agropecuária Brasileira.**

Durante o Período Colonial, a agricultura se caracterizava pelo uso extensivo e predatório dos recursos naturais, pelo baixo progresso tecnológico, pelos desmatamentos e queimadas, pela sobre-exploração da força de trabalho e, até mesmo, por infringir a ordem jurídica prevalecente.

As primeiras transformações ocorreram a partir do avanço da cafeicultura no Sudeste do País, que operava com mão de obra livre e com melhor distribuição de renda, o que levou à dinamização do mercado interno.

**Mas a Grande Transformação da agricultura brasileira ocorreu no início dos anos 1970, quando, sob a liderança de Alysson Paolinelli, realizou-se a revolução científica e tecnológica nos cerrados brasileiros**, a partir dos experimentos de agricultura de sequeiro e agricultura irrigada no Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (PADAP), quando atuava como secretário da Agricultura do Estado de Minas Gerais. No governo do presidente Ernesto Geisel, como ministro da Agricultura, transformou o bem-sucedido PADAP em um programa nacional (o POLOCENTRO) que estendeu as inovações tecnológicas na produção de grãos e carnes para diversas áreas do País (Sul de Goiás, Centro-Norte do Mato Grosso, Oeste da Bahia, Balsas no Maranhão, Rondônia, Noroeste de Minas, Gurgueia no Piauí, etc.).

O dinamismo do agronegócio brasileiro, um dos atuais líderes mundiais na produção e exportação de proteína animal e proteína vegetal, se deve, principalmente, ao progresso tecnológico que tem sido incorporado aos seus segmentos produtivos, a partir da criação do Sistema Nacional de Pesquisa

Agropecuária, liderado pela EMBRAPA. O Brasil está atualmente entre os maiores exportadores de cerca de 30 produtos agrícolas do mundo.

O agronegócio é o setor produtivo mais importante da economia brasileira e tem evitado, juntamente com o setor mineral, que a recessão, iniciada em 2014, se transforme em depressão econômica. É o carro-chefe de poderosas cadeias produtivas e de valor que envolvem, direta e indiretamente, diferentes setores, com impactos que se espraiam para a indústria química, a indústria de bens de capital, os setores de tecnologia e informação, o setor de transporte, etc.

Contribui para a intensa redução do custo da cesta básica, que beneficiou, principalmente, os grupos sociais de baixa renda, para os quais o peso das despesas com alimentos é maior.

Na verdade, pode-se constatar uma dualidade básica na agricultura brasileira: a agricultura tradicional, que desmata e de baixa produtividade, e a agricultura moderna, que adota as inovações científicas e tecnológicas do Sistema Nacional de Pesquisas Agropecuárias. Nessa moderna agricultura, adota-se crescentemente o modelo organizacional de *clusters* da empresa-âncora que permite conciliar a grande propriedade com a agricultura familiar, como mostram as diferentes organizações produtivas em diversas regiões do País.

**O agronegócio moderno intensivo de conhecimento científico e tecnológico não precisa desmatar para se expandir.**

**Segundo pesquisadores do Sistema Nacional de Pesquisas Agropecuárias, se conseguíssemos transferir 50% da tecnologia sustentável para a agricultura, seria possível dobrar a produção de alimentos sem abrir novas áreas e sem abater uma única árvore, promovendo o Terceiro Salto de Desenvolvimento da Agropecuária Nacional, conforme proposto por Alysson Paolinelli, para a produção de alimentos saudáveis, sustentáveis e resistentes às mudanças climáticas.**

Se dobrarmos a produção de alimentos em um decênio (basta a agropecuária crescer em média 7% ao ano), quais serão os mercados?

A dimensão de um mercado é dada pelo tamanho da população, pela produtividade total dos fatores da produção e pela distribuição da renda e da riqueza da sociedade.

No caso brasileiro, os três grandes mercados para a produção expandida de alimentos poderiam ser:

**a. o aumento do mercado interno pela expansão da produtividade e das políticas sociais compensatórias;**

**b. a melhoria da competitividade do agronegócio, a partir do novo ciclo de inovações e da melhoria da logística de acessibilidade aos mercados de alimentos que mais crescem no mundo, o Sudeste Asiático;**

**c. a expansão dos mercados gerados pelos inúmeros programas nacionais e internacionais de segurança alimentar e de combate à fome em diferentes países.**

O acesso aos mercados do Sudeste da Ásia pode se dar pelo Porto Chancay, o maior porto da América Latina, no Peru, que os chineses estão construindo, a 70 km de Lima, para o escoamento da produção de alimentos, minerais, etc.

O financiamento das obras de infraestrutura econômica poderia ser realizado através de um modelo de negociação dentro do estilo do PRODECER, incluindo a revitalização do melhor da engenharia nacional. A memória histórica da trajetória das ideias e das ações públicas de Alysson Paolinelli está ancorada no **Instituto Fórum do Futuro,** criado pelo próprio ministro.

## VII. REINDUSTRIALIZAÇÃO: O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DA TERCEIRA ITÁLIA PARA A PROMOÇÃO DAS AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Depois da II Grande Guerra, quando a Itália retomou o seu processo de crescimento econômico, consolidou-se um grave problema de desequilíbrios regionais de desenvolvimento: o Norte se industrializando rápido e modernamente, e o Sul convivendo com as mazelas do atraso econômico e da pobreza.

Enquanto o Poder Central buscava atenuar esses desequilíbrios socioeconômicos através de políticas de desenvolvimento regional, coordenadas pela *Cassa per il Mezzogiorno* (uma experiência que Celso Furtado tomaria como referência para propor ao presidente JK a organização da SUDENE), prefeitos das províncias Emiglia-Romagna, Veneto, entre outras, no Centro e no Nordeste da Itália, decidiram que não iriam esperar que o país equacionasse as suas inconsistências macroeconômicas (inflação elevada, déficits fiscais, etc.) para resolver endogenamente os seus problemas socioeconômicos e socioambientais locais e regionais.

Através de uma mobilização social e política das comunidades locais, promoveram, ao longo do tempo, uma instituição denominada de Distrito Industrial que se caracterizava pela existência de aglomerados produtivos de pequenas empresas, cuja principal estratégia é a inovação contínua e a utilização de métodos flexíveis de produção, cujos fundamentos conceituais se originaram das obras de Alfred Marshall, na Inglaterra (1890)*.

Foi uma experiência de desenvolvimento territorial bem-sucedida: os Distritos Industriais Italianos são responsáveis, atualmente, por mais de 50% das exportações dinâmicas italianas.

Esse modelo de desenvolvimento, que se caracteriza pelo princípio de “cooperar para competir”, se difundiu para diferentes regiões, como Baden-Württemberg, na Alemanha, Jutland, na Dinamarca, etc.

* Alfred Marshall – **Princípios de Economia.** 2 volumes, Abril Cultural,1982

No Brasil, muitas experiências semelhantes tiveram início a partir de 1999, quando o SEBRAE, na gestão de Sérgio Moreira, realizou um convênio com a PROMOS (Agência Internacional de Cooperação Técnica da Câmara de Comércio de Milão) que deu assistência, através de experientes consultores, na migração das experiências dos Distritos Industriais para diferentes regiões do País. Atualmente, há algumas centenas de projetos sendo implementados no Brasil (mais de 300 formalizadas), em todas as unidades da Federação, pelo SEBRAE, federações e associações empresariais, empresas de consultoria, etc., com o apoio de informações e conhecimentos gestados em instituições acadêmicas.

Como, no Brasil, distrito industrial é uma área urbanizada para localização de atividades produtivas, adotou-se a expressão de Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Estima-se que haja mais de 3000 aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas espalhadas por todas as regiões do País em diferentes atividades, do aglomerado de catadores de caranguejos no Delta do Parnaíba aos produtores de vinho na Campanha Gaúcha.

**Mas nem todos esses projetos vêm dando certo, por diferentes motivos:**

- a ausência de um grupo de vanguarda empresarial nas localidades (municípios ou microrregiões) em que se localizam os projetos que possam liderar todas as etapas de sua organização e implementação;
- esse tipo de projeto de desenvolvimento local tem chances maiores de dar certo em contexto político-institucional no qual há um ambiente de inconformismo dos *stakeholders* (formadores de opiniões sobre decisões a serem tomadas) com os precários indicadores sociais e econômicos, assim como do subaproveitamento das potencialidades de desenvolvimento local ou microrregional para equacionar esses problemas;
- inconformismo não é apenas insatisfação com a realidade social prevalecente, mas pressupõe capacidade endógena de transformação, a ausência de apatia e de acomodação, muito comum entre os rentistas financeiros, ou a falta de esperança entre muitos que

sobrevivem miseravelmente, graças a alguma política social compensatória.

Mas, o grande ponto de estrangulamento para que os APLs potenciais sejam bem-sucedidos é a necessidade de que cada plano de ação tenha os seus componentes negociados com instituições públicas e privadas para fins de implementação (financiamentos, formação de recursos humanos, processos tecnológicos, marketing, etc.), dentro do que se denomina de "estilo de planejamento para negociação", uma vez que, em um processo de planejamento clássico, o número de objetivos tem de ser igual ao número de instrumentos e os dirigentes de um APL não controlam nenhum instrumento fiscal, monetário ou regulatório.

Assim, se desejarmos que a melhoria da competitividade global e sistêmica das aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas brasileiras venha a compor o novo ciclo de expansão de desenvolvimento sustentável da nossa economia como um dos programas estratégicos, é indispensável que o Governo Federal coordene os seus órgãos da administração direta e da administração indireta para a prestação de serviços de desenvolvimento conveniados para viabilizar e consolidar os APLs, segundo um modelo de **desenvolvimento endógeno** no estilo de planejamento participativo*.

## VIII. REINDUSTRIALIZAÇÃO: O DESENVOLVIMENTO E A PROMOÇÃO DE PROJETOS DE BIOECONOMIA DA AMAZÔNIA

Desde que se acelerou o processo de degradação dos ecossistemas da Amazônia, em função do uso predatório dos seus recursos naturais renováveis e não renováveis, são inúmeros os empreendedores nacionais e internacionais, os pesquisadores e *policy-makers* de diferentes instituições públicas e privadas que vêm procurando alternativas para desenvolver a região com base em **projetos da Bioeconomia.** Muitas instituições têm realizado análises prospectivas das alternativas de uso do potencial de desenvolvimento de projetos de Bioeconomia, a partir, principalmente, dos recursos naturais renováveis e não renováveis nas áreas em processo de desenvolvimento, listando os projetos identificados em estudos preliminares para maior nível de

*Manual do SEBRAE ***"Como Organizar e Implementar Arranjos Produtivos Locais"*** – Brasília, 2024.*

detalhamento posterior. Essa lista é geralmente muito extensa porque a Bioeconomia corresponde a um campo de estudo bastante amplo que engloba todas as soluções de base biológica que promovem a sustentabilidade ambiental. (Ver Texto IV).

Na visão do projeto Agropolo Campinas-Brasil, por exemplo, a economia brasileira vai passar por uma transição nos próximos 10 a 35 anos, saindo de uma economia baseada em fósseis em direção à Bioeconomia. *"Essa transição será feita com o desenvolvimento de produtos de base biológica derivados da agricultura e com alimentos, saúde, bioenergia e química verde que terão de ser eficientes, efetivos e conter vantagens do ponto de vista ambiental, social e econômico".*

Os projetos de investimentos na Bioeconomia podem ser localizados por bioma. No caso da Amazônia, os projetos têm as mais diferentes características: alguns são de maior escala produtiva (produção da energia alternativa de biodiesel de dendê, no Pará), outros são de micro e pequenos empreendimentos (produtos derivados do açaí); alguns podem estar geograficamente isolados (produção de móveis com madeiras sustentáveis, no Acre) ou geograficamente concentrados (produtores de proteína animal e vegetal industrializados no Centro-Norte do Mato Grosso); alguns podem ter apenas um primeiro beneficiamento (produtores de carne de pirarucu para exportação); outros podem ser industrializados para exportação. É inquestionável o imenso potencial de desenvolvimento da Bioeconomia na Amazônia.

Na formação da cadeia de valor desses produtos, as atividades extrativistas e os primeiros beneficiamentos podem se localizar nas comunidades locais com as florestas em pé, e as atividades intensivas de Ciência e Tecnologia em centros industriais especializados nas capitais ou cidades de porte médio da Amazônia.

A importância da adoção de um processo de industrialização bioeconômica para a Amazônia pode ser ilustrada através de um estudo do World Resources Institute (WRI).

O WRI elaborou dois cenários para a Amazônia em 2050:

- cenário de referência, sem restrições às emissões de $CO^2$ e com desmatamentos no ritmo atual;
- cenário da Nova Economia da Amazônia, com restrição pelo Acordo de Paris e desmatamento ZERO. Os resultados são surpreendentes (ver Quadro 2).

Para que os projetos de Bioeconomia venham a ser elaborados para a preservação da Floresta em pé, gerando emprego e renda para milhares de desempregados ou subempregados na Região, é necessário que se organize **um sistema de promoção industrial de projeto de Bioeconomia na região, lembrando que nenhuma instituição nacional ou estrangeira financia ideias, mas projetos.**

**QUADRO 2**

| Cenários / Impactos | Cenário de Referência | Cenário da Nova Economia da Amazônia |
|---|---|---|
| 1.Florestas Restauradas em milhões de Hectares | 2 | 24 |
| 2.Emissões Acumuladas em Bilhões de $CO^2$ | 43,6 | 7,7 |
| 3.PIB na Bioeconomia em R$ Bilhões | 22,3 | 38,5 |
| 4.Emprego da Bioeconomia em mil | 592 | 947 |
| 5.Uso do Solo-Investimento em R$ trilhões | 0,99 | 1,65 |
| 6.Energia e Infraestrutura Investimento em R$ Trilhões | 2,37 | 4,27 |

**Fonte**: WRI

## IX. 4. REINDUSTRIALIZAÇÃO: O NEW DEAL VERDE E A INDÚSTRIA DA MUDANÇA CLIMÁTICA

Diversos países desenvolvidos emergentes estão se programando para um novo ciclo de estabilidade e de crescimento econômico no período pós-mudanças climáticas, o que vem sendo denominado do “novo normal”. Há uma intensa discussão sobre qual seria o conjunto de investimentos públicos e privados que poderiam recuperar e ampliar os níveis de emprego e de renda, esgarçados pelas catastróficas mazelas econômicas e sociais dos desastres ambientais provocados pelas mudanças climáticas. Uma das estratégias é a de formular e implementar um *"New Deal Verde"*, como tem ocorrido nas administrações dos EE.UU. e em muitos países da União Europeia (*Green New Deal*).

O *New Deal* foi um programa de investimentos maciços em obras públicas, lado a lado com políticas sociais compensatórias, que o *presidente Roosevelt* concebeu e executou, com grande sucesso, para retirar a economia norte-americana da Grande Depressão de 1929. A liderança dos investimentos foi comandada pelo governo federal estadunidense já que, mesmo com uma redução drástica das taxas de juros ou da carga tributária, o setor privado não iria aumentar os seus gastos em consumo e em bens de capital, dados os elevados níveis de incerteza e de risco prevalecentes, refugiando-se no entesouramento (preferência pela liquidez).

De fato, *Keynes* chegou a afirmar que se o governo autorizasse o emprego de pessoas para encher garrafas com velhas notas de dinheiro, as enterrasse bem fundo em minas de carvão desativadas, enchesse essas minas com lixo das cidades e deixasse as empresas privadas desenterrarem o dinheiro, poderia não haver mais desemprego.

Na verdade, a principal mensagem de Keynes era a de que o gasto público adicional não fosse realizado de formas bizarras, através do desperdício dos recursos dos contribuintes. Sua proposta era usar o déficit público para construir habitações ou executar obras do mesmo gênero. É preciso haver, pois, além das políticas sociais compensatórias, uma preocupação em relação aos investimentos, tais como sua focalização, sua composição e seus impactos de

médio e de longo prazo. Nesse sentido, muitos países estão formulando programas anticíclicos de defesa dos níveis de renda e de emprego, focalizados nas questões das mudanças climáticas.

No caso brasileiro, dada a profunda crise fiscal e financeira que assola o setor público nos três níveis de governo, há que se encontrar uma estratégia de revitalização da economia que estimule o setor privado a investir em grandes projetos. Destacam-se diversas áreas programáticas intensivas de sustentabilidade ambiental: recuperação dos danos ambientais nas bacias hidrográficas e nas florestas prístinas; saneamento básico dentro do Plano Nacional de Recursos Hídricos; modernização da infraestrutura da logística com baixo carbono; reestruturação alternativa da matriz energética; terceiro salto tecnológico expansivo do agronegócio, sem desmatamento. O Governo Federal tem encontrado inúmeras dificuldades para financiar de forma não inflacionária esses programas. **Propõe-se, pois, em uma perspectiva realista, que o Brasil se transforme no terceiro maior produtor mundial (depois da Alemanha e da China) da "indústria da mudança climática", que inclui bens duráveis de consumo e equipamentos na cadeia de valor metalmecânica, na qual o Brasil se destaca pela competitividade sistêmica global através de empresas nacionais, com ou sem *joint-ventures*.**

**O papel do Estado deveria ser o de indutor dos projetos de investimentos, abrindo linhas especiais de financiamentos adequados, desregulamentando as atividades setoriais, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável e adotando um sistema inteligente de incentivos fiscais e financeiros.**

Planejar é preciso. O governo não pode se limitar, letargicamente, à simples gestão do equilíbrio fiscal, enquanto produtores e consumidores ficam à espera da redução das incertezas para tomar as suas decisões sobre a construção do futuro. Como diz *Peter Drucker: ":*A melhor forma de prever o futuro é criá-lo".

*(Ver Jonas Nahm- "Green Growth Models" apud Lucio Baccaro, Mark Blyth and Jonas Pontusson –* ***Diminishing Returns – The New Politics of Growth and Stagnation.*** *Oxford, 2022).*

## X. REINDUSTRIALIZAÇÃO: EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NA MARGEM EQUATORIAL BRASILEIRA

Trata-se de um grande projeto de investimento liderado pela Petrobras que tem gerado intensas controvérsias em torno de seus objetivos e impactos socioambientais, localizado no Norte do País, entre os estados do Amapá e do Rio Grande do Norte. Apresenta um imenso potencial petrolífero, destacando-se as bacias: Águas Profundas no Amapá, Bacia da Foz do Amazonas, Bacia do Pará-Maranhão, Bacia de Barreirinhas, Bacia Potiguar. A Margem Equatorial brasileira tem potencial para adicionar cerca de 30 bilhões de barris de petróleo às reservas do País, considerado “o novo pré-sal”, a região promete triplicar as reservas do País.

A relevância da Margem Equatorial se destaca quando se constatam as recentes descobertas realizadas em outras regiões próximas a essa fronteira (Guiana, Guiana Francesa e Suriname), mas, principalmente, porque pode eventualmente se tornar, a partir das etapas de prospecção, em uma das maiores reservas petrolíferas do mundo.

Os legítimos argumentos dos movimentos organizados da sociedade civil contra a exploração podem ser apresentados a partir do artigo de *Lu Sodré*, jornalista do *Greenpeace*, dos quais destacam-se:

a. **precisamos evitar o pior da crise climática,** acabar com a queima dos combustíveis fósseis, processo responsável pela emissão dos gases de efeito estufa com consequente aquecimento do planeta, é imprescindível para que metas de combate à crise do clima sejam alcançadas;
b. **perigo para a biodiversidade,** trata-se de espécies de fauna e flora que só ocorrem na Amazônia, e que caso impactadas por um eventual derramamento de petróleo terão muita dificuldade para se regenerar. Por exemplo, na Bacia da Foz do Amazonas está localizado o maior corredor contínuo de manguezais do planeta.

É grande a desconfiança de nossa população quanto aos benefícios das atividades extrativas minerais para a sociedade brasileira. Sem dúvida, o principal motivo está ligado ao fato de que, em sua maioria, os grandes desastres ambientais no Brasil estão relacionados aos projetos que utilizam intensivamente recursos naturais renováveis e não renováveis, entre os quais os projetos de petróleo e gás.

No século 21, destacam-se os seguintes maiores desastres ambientais no Brasil:

- ✓ vazamento de óleo na Baía de Guanabara (2000);
- ✓ vazamento de óleo nos Rios Barigui e Iguaçu no Paraná (2000);
- ✓ naufrágio da plataforma P-36 na Bacia de Campos (2001);
- ✓ rompimento da barragem para a produção de celulose em Cataguases-MG (2003);
- ✓ rompimento de barragem Bom Jardim em Miraí-MG (2007);
- ✓ vazamento de óleo na Bacia de Campos (2011);
- ✓ incêndio na Ultracargo no Porto de Santos (2015);
- ✓ rompimento da barragem do Fundão em Mariana-MG (2015);
- ✓ rompimento da barragem de Córrego do Feijão, em Brumadinho-MG (2019) com 270 mortes.

O Brasil precisa voltar a crescer de forma sustentada e sustentável, uma vez que a sua taxa de expansão do PIB se desacelerou desde os anos 1980. No século 21, nas duas primeiras décadas, enquanto a China cresceu no acumulado de 345%, o Brasil, também no acumulado, cresceu apenas 26% no mesmo período. Como consequência, muitos problemas estruturais vieram se acumulando: os indicadores de concentração da renda (= salários + juros + lucros + aluguéis) e da riqueza (mobiliária e não mobiliária) se reproduziam; os desequilíbrios regionais de desenvolvimento persistiram (o padrão de vida do alagoano ou do maranhense é cerca de três vezes inferior ao padrão de vida das áreas desenvolvidas do Sul e do Sudeste); as políticas sociais compensatórias foram insuficientes para impactar os regimes de desigualdades; não basta um crescimento ocasional e instável, é necessário que se organize e se implemente

o Terceiro Ciclo de Expansão do pós-II Grande Guerra (o primeiro foi durante o Plano de Metas de JK e o segundo durante os anos 1970 com os militares no Poder). **Esse novo ciclo precisa ter escala suficiente para recuperar o tempo perdido no nosso processo de desenvolvimento sustentável.** Tem sido intenso o processo de produção de energia renovável no Brasil, que já dispõe de uma matriz energética bastante limpa. Entretanto, o processo avança globalmente de forma lenta e instável, podendo se estender até a segunda metade do século 21. Isso significa que a demanda de petróleo e gás deverá crescer no Brasil de forma significativa ao longo dos próximos anos. Para evitar as incertezas de eventuais desabastecimentos ou de repiques inflacionários de custos a partir da escassez relativa dos derivados de petróleo, não podemos fazer uma aposta em que a crise bélica no Oriente Médio não vai afetar a oferta global de petróleo, em que a OPEP não vai nos surpreender em algum momento, como fez no início dos anos 1970, com a elevação abrupta dos preços dos barris; que o efeito-substituição de energia renovável pela energia não renovável não terá grande elasticidade-renda da procura de mercado. Com tantos problemas estruturais de desigualdades sociais e de pobreza, o Brasil não pode se dar ao luxo de deixar de explorar economicamente a imensa riqueza disponível na Margem Equatorial, desde que de forma ecologicamente sustentável.

**A Petrobras vem se tornando uma empresa padrão do século 21: competitiva, inclusiva e sustentável, diferentemente de muitas empresas brasileiras, as quais, diante da crise financeira de 2008, abandonaram a estratégia do *Triple Bottom Line* e abraçaram a estratégia de maximização de lucro Friedmaniana dos anos 1970, que endossa a "Criação de valor para os acionistas", ainda que os lucros sejam manchados de lama e de sangue.** Os projetos disponibilizados para a Margem Equatorial fazem parte da **Nova Geração de Soluções da Petrobras** e vão viabilizar soluções com foco em sustentabilidade, sendo:

- utilização de algoritmos de última geração, inteligência de dados e computadores de alto desempenho (HPC);
- ampliação da operação remota, diminuindo consideravelmente possíveis riscos ambientais;

- uso eficiente dos dados sísmicos, geológicos e de poços, desde as fases iniciais do projeto exploratório até o desenvolvimento dos campos;
- otimização dos projetos exploratórios e de desenvolvimento da produção, através do uso massivo de dados e tecnologias e redução nas intervenções com o objetivo de dimensionar os impactos das atividades de E&P.

Experiências nacionais e internacionais mostram ser possível conciliar, em grandes projetos de investimentos de infraestrutura ou diretamente produtivos, crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental. Especificamente, em muitas situações, é possível conciliar os impactos ambientais de um grande projeto de investimento com as **quatro regras da sustentabilidade** (cf. Philip Lawn – **Frontier Issues in Ecological Economics**. EE, 2007): (ver Texto VII)

1. **a taxa de extração do recurso renovável não deveria exceder a taxa de regeneração dos estoques de recurso renovável;**
2. **a exaustão de recursos não renováveis deveria ser compensada pelo uso dos processos de exaustão (parcela do excedente econômico) para cultivar substitutos de recursos renováveis;**
3. **a taxa de elevada entropia da geração de desperdícios e resíduos de produção e de consumo não poderia superar a capacidade assimilativa do meio ambiente;**
4. **a vegetação nativa e os ecossistemas críticos devem ser preservados, reabilitados e/ou conservados; adicionalmente, a futura exploração do capital natural deveria se limitar a área já fortemente modificada por atividades humanas prévias.**

**Pode-se ilustrar o uso dessas regras de sustentabilidade na transformação de um projeto de crescimento econômico em um projeto de desenvolvimento sustentável** (=crescimento econômico globalmente competitivo + distribuição dos frutos do crescimento com justiça social +

preservação, conservação e reabilitação dos ecossistemas), como na construção do Aeroporto Internacional de Confins (RMBH), no projeto de mineração Apolo da Vale (RMBH), no projeto da Rio Tinto na Calha Norte (PA), na construção da rodovia Caratinga – Vale do Aço (MG), na pavimentação da rodovia Santa Cruz de La Sierra (Bolívia) a Corumbá financiada pelo BID, no projeto da Chevron Corporation na bacia petrolífera do Rio Kikori na Papua Nova Guiné, etc. Não se pode subestimar o desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia para equacionar muitos (mas nem todos) os problemas de conciliar crescimento econômico e sustentabilidade ambiental (mitigação, precaução, compensação, reengenharia, etc.)

**Considerando que:**

**a. a transição energética poderá durar até meio século antes que se possa dispensar o uso da energia do petróleo e do gás;**

**b. o Brasil precisa retomar um processo de crescimento econômico sustentado (contínuo e estável) e sustentável (prosperidade + justiça social + sustentabilidade);**

**c. há experiências nacionais e internacionais da arquitetura de grandes projetos de investimento (GPI), que permitem, em muitos contextos, conciliar eficiência econômica e sustentabilidade ambiental.**

**Baseando-se em novos avanços do conhecimento científico e tecnológico, propõe-se que:**

**1. haja elaboração de dois projetos integrados para a exploração de petróleo na Margem Equatorial, um de conservação e preservação ambiental, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), e outro das atividades diretamente produtivas, elaborado pela PETROBRAS, ambos financiados pela PETROBRAS;**

**2. os dois projetos sejam concebidos como projetos de desenvolvimento sustentável, segundo o *trilema global ético* (prosperidade-consumo de massa + justiça global + sustentabilidade ecológica);**

**3. a operacionalização dos projetos deve ter os seus cronogramas físicos e financeiros integrados com previsão de avanço simultâneo;**

**4. a supervisão do processo de implantação dos projetos deve ser realizada conjuntamente pelo MMA e a PETROBRAS;**

**5. como na criação da CVRD em 1942, 8% do lucro líquido gerado pela PETROBRAS na Margem Equatorial devem ser destinados a uma Reserva sob a gestão do MMA, com objetivo de apoiar projetos de desenvolvimento sustentável na Amazônia, inclusive projetos de diversificação da base econômica nas áreas de impactos diretos da exploração do petróleo e gás para evitar a formação de enclaves econômicos regionais;**

**6. o arcabouço dos dois projetos integrados deve ser concebido segundo os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;**

**7. caso não haja consenso entre o MMA e a PETROBRAS sobre a concepção e a implementação dos projetos, é recomendável pelo PRINCÍPIO DE PRECAUÇÃO que a exploração de petróleo na Margem Oriental seja postergada.**

**Referências:**


- Julia Lynch – **The Regimes of Inequality: The Political Economy of Health and Wealth** – Cambridge, 2020.
- Paulo R. Haddad – **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Narrativas para a Construção do Futuro.** Caravana/e-Galáxia, 2023.
- Paulo R. Haddad – **Amazônia: Crise Social e Crise Ambienta**l, Caravana, e-Galáxia, 2023 – Amazon, Kindle
- Niall Ferguson – **Doom: The Politics of Catastrophe**, Penguin, 2021.
- Michael Common and Sigrid Stagl – **Ecological Economics.** Cambridge University Press, Part III, Governance, 2005.
- Jared Diamond, geógrafo e ornitólogo, **Colapso – Como as Sociedades Escolhem o Fracasso ou o Sucesso.** e-book Amazon, cap. 15
- Ralf Eriksson and Jan Otto Anderson – **Elements of Ecological Economics**, Routledge, 2010.
- PNUMA – **TEEB: The Economics of Ecosystem and Biodiversity**., Earthscan, 4 vol., 2010
- P.R. Haddad – **Economia Ecológica e Economia Integral.** Amazon, Kindle, 2017.


*no livro **The Road to Freedom:*Economics and the Good Society,** Josef E. Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia, faz uma análise crítica do neoliberalismo e propõe um modelo de capitalismo progressista. Norton, 2024. (ver Texto IX).

*ver Danielle Alencar Parentes Torres e Adriana Mesquita Corrêa Bueno. **Breve Panorama da Bioeconomia no Brasil,** EMBRAPA,

**Paulo Roberto Haddad,** Economista, com especialização em Planejamento Econômico no Instituto de Estudos Sociais de Haia - Holanda, Professor Emérito da Universidade Federal de Minas Gerais, ex-Ministro da Fazenda e do Planejamento da República Federativa do Brasil (1992 - 1993) ex-Secretário da Fazenda e do Planejamento do Estado de Minas Gerais (1979 - 1982), Consultor do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do PNUD, da ECLA e outras organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais, Diretor da AERI - Análise Econômica Regional e Internacional Ltda. Primeiro diretor do Cedeplar/UFMG e primeiro secretário executivo da Anpec, membro do Conselho da Biodiversitas. Membro da Academia Mineira de Letras desde 2024.

Publicou diversos livros e artigos em jornais especializados no Brasil e no Exterior, sendo os mais recentes o conjunto intitulado *Três ensaios sobre a economia brasileira, composto pelos seguintes volumes: A Amazônia e as ideologias ambientalistas, Como as regiões se desenvolvem - Narrativas e Planejamento e políticas públicas no Brasil, lançado pela Editora e-Galáxia; e Objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) -* Narrativas para a construção do futuro, lançado pela Editora Caravana, em 2023.